

REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional 437

derecho extranjero. Aquí es donde se suscita una verdadera confrontación entre los sistemas jurídicos. De ahí que la elaboración de semejantes instrumentos no se plantea en términos lingüísticos de traducción, sino que implica el estudio profundizado de las reglas jurídicas internas, para relacionarlas después de manera pertinente.

Esto significa que el instrumento necesario para una búsqueda correcta en los archivos extranjeros no debe concebirse como un diccionario tradicional: debe elaborarse como una verdadera estructura lógica que ordena los conceptos entre sí según la semántica propia de cada sistema jurídico.

Estas estructuras semánticas deben fundarse en relaciones de inclusión, de equivalencia y de asociación. Estos instrumentos —que constituyen una base de datos autónomos respecto de los archivos nacionales— deben permitir al utilizador el conocimiento de la expresión de conceptos jurídicos en otra lengua, y también apreciar la especificidad de las reglas de derecho del sistema que investiga.

Dicho de otro modo, estas estructuras lógico-semánticas deben mostrar las similitudes, las afinidades, las divergencias y las no concordancias entre los órdenes jurídicos. Quizá aquí esté el punto de emergencia de una metodología renovada en materia de comparativismo. Además, con el desarrollo de la informática jurídica documental internacional, los *thesaurus* multilingües pronto ofrecerán la posibilidad, mediante reglas de equivalencia, de inclusión y de asociación, de medir el grado de integración entre los órdenes jurídicos internos.

Monique LIONS

DERECHO CONSTITUCIONAL

ARAGÓN REYES, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, primavera de 1986, pp. 9-39.

El conocido tratadista español aborda con agudeza varios temas esenciales de constitucionalismo contemporáneo, entre los cuales destaca el relativo a la naturaleza y objeto de los controles de los órganos del poder, y aplica estos conceptos al de carácter parlamentario.

En primer término, el profesor Aragón determina el concepto, muy complejo, del control político y su distinción frente a otros dos tipos de control respecto de los cuales es difícil su delimitación, es decir, el jurídico y el social.

Señala con precisión que el control político se diferencia del jurídico en que tiene una naturaleza subjetiva, frente al segundo que posee carácter objetivado, lo cual determina una serie de peculiaridades en cuanto al agente, al objeto, a la valoración y al resultado de dichos controles.

Por lo que respecta *al agente*, el distinguido jurista español aclara que son siempre órganos, autoridades o sujetos del poder, cualificados por su condición "política", pero nunca órganos jurisdiccionales, ya que no puede apoyarse en la independencia sino en la superioridad o sometimiento, en sentido lato, que abarca los principios de supremacía y de jerarquía y en tal sentido corresponde a la idea de *balances* y no de *checks*. El agente del control político en las relaciones intraorgánicas habrá de estar situado en posición de jerarquía, pero en las inter y supraorgánicas, deberá estarlo en la de supremacía, para lo cual no es obstáculo la condición de "autónoma" de que pueda gozar en ciertos casos el órgano sometido a control.

Pero también es necesario distinguir el control político del social en cuanto el primero es institucionalizado y el segundo no lo está, ya que los agentes que realizan el citado control político han de tener reconocidos por el ordenamiento dicha competencia, o sea, que deben poseer una potestad jurídicamente establecida; lo que comparte también el control jurídico. Los agentes del control social (ciudadanos, grupos de muy diversa índole, medios de comunicación) al ejercitarlo lo realizan no institucionalmente, lo que no significa que lo hagan ilícitamente, pues en un Estado constitucional de derecho, todos los medios de control social del poder, a excepción de los delictivos, deben ser considerados lícitos.

En cuanto a los *objetos del control*, debe precisarse la afirmación generalizada de que el control jurídico se efectúa sobre actos (o sobre actividad) y el control político sobre órganos (u organización), si se toma en cuenta que el control político no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder, que es la finalidad del control jurídico, sino la de fiscalizar a los órganos del poder, pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega, de tal manera que el objeto inmediato del control político puede ser un acto político concreto, una actuación política general o inclusive una

norma, pero lo que en realidad se está controlando a través de esa mediación, es el órgano del que emana o al que le es imputable. El profesor Aragón aclara que no considera correcta la doctrina, también generalizada en el sentido de que el control sobre las normas es siempre un control jurídico y no de carácter político, en virtud de que, cuando el control de la norma lo realiza un órgano político y con criterios políticos de valoración, dicho control no puede, de ninguna manera, conceptuarse como jurídico, sino como político.

Otro aspecto que analiza el profesor Aragón con gran penetración es el relativo al *parámetro y los criterios de valoración*, con el objeto de delimitar los controles político y jurídico, que como se había señalado, son difíciles de precisar. Una de las notas que caracteriza el control jurídico es que su parámetro está formado por normas de derecho que son indisponibles para el agente que realiza el control, es decir, un parámetro jurídicamente objetivado y, en consecuencia, indisponible y preexistente. Por el contrario, el carácter "subjetivo" del control político supone un parámetro opuesto, no objetivado, disponible y no necesariamente preexistente.

Cuando un órgano político acude a la Constitución o a otra norma para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, pero la interpreta políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, que no se apoya en fundamento de derecho sino de *oportunidad*.

Otro aspecto es el relativo al *resultado del control*, que en términos generales forma parte del control mismo, en cuanto éste no se contrae a una mera actividad de comprobación. Esto resulta aún más evidente en el control político, que por el hecho de ponerse en marcha ya está implicando un resultado sin esperar siquiera a que se produzca la decisión final. Dicho resultado es el de mostrar que se realiza una fiscalización del poder, esto es, que las actividades públicas están sometidas a una crítica y valoración también pública e institucionalizada. Por otra parte, la efectividad del control político descansa más que en la sanción inmediata y presente (posibilidad bastante relativizada por el principio de la mayoría), en la esperanza de sanciones mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar. Existen hipótesis, como las mociones parlamentarias, en las que no hay sanciones inmediatas previstas por el ordenamiento jurídico, pero en las que se produce la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores o para activar controles sociales.

Otra característica de los controles radica en el carácter *voluntario*

de su ejercicio en oposición al carácter necesario que se da en el control jurídico. La voluntariedad tiene dos significados que se refieren, uno a la puesta en marcha del control y el otro a la realización del control mismo. Estas características de voluntariedad del control político están relacionadas con su condición subjetiva, lo que no implica pérdida de eficacia, sino simplemente, que por no ser jurídico, es un control de oportunidad y no de legalidad o necesidad.

El destacado constitucionalista español aplica los conceptos que ha establecido para el control político, a modo de ejemplo, al control parlamentario, por considerarlo como aquel en el cual se producen mayor confusión y polémica. En efecto, un sector de la doctrina italiana que comparten varios tratadistas españoles considera que el control parlamentario tiene naturaleza jurídica en virtud de que parten del supuesto de que dicho instrumento está regulado por el derecho. Esta opinión no es correcta, como certeramente lo señala el profesor Aragón, debido a que equivale a sostener que la regulación por el derecho de cualquier actividad, la convierte en una actividad naturalmente jurídica, lo que no toma en cuenta que el derecho presta atención a casi todas las actividades humanas y dentro de las políticas, casi ninguna se escapa de esta creciente "normativización", que es uno de los caracteres del Estado de nuestro tiempo. Pero ello no conduce a que tales actividades dejen de ser políticas para convertirse en jurídicas, pues de lo contrario equivaldría a confundir lo político con ausencia de reglas o lo jurídico con lo institucionalizado, lo que no es cierto.

El significado del control parlamentario radica en que junto con aquel que se realiza con los votos populares constituye los medios específicos y eficaces del control político. Si bien la derrota del gobierno y su destitución es el más fuerte de los resultados que puede alcanzar el control político (pero que la disciplina de partido lo convierte en poco probable) no es ni con mucho el único ni el más común. De una parte, el control parlamentario existe en formas de gobierno (como las presidencialistas) en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política; por otra, aun en los sistemas parlamentarios, la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por otras vías, además de la que pudiera conducir su remoción, puesto que no se circunscribe a procedimientos determinados sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias.

En efecto, no sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno, que son los instrumentos más característicos, se realiza función fiscali-

zadora, sino también en el procedimiento legislativo, en los actos de aprobación y autorización, de nombramiento o elección de funcionarios, etcétera. En todos estos casos hay (o puede haber) control y todos ellos son instrumentos a través de los cuales opera el control parlamentario.

Enseguida, el profesor Aragón propone una significativa distinción entre el *control por el Parlamento* y *control en el Parlamento*. El primero se manifiesta en las decisiones de los órganos legislativos que se adoptan en el procedimiento legislativo, o en actos de aprobación, autorización o mociones, que son siempre e inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento, pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervenciones en debates), que no expresan la voluntad de las cámaras, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno, no cabe negar, ya que puede debilitarlo o pueden incidir en el control social o en el político-electoral. En esta labor fiscalizadora, realizada por la minoría, es indudable un control parlamentario gracias a la publicidad y al debate que acompañan o deben acompañar a los trabajos de las cámaras legislativas.

Finalmente, el profesor Aragón analiza *el papel del derecho en las diversas clases de control*. En el control jurídico puede decirse que el derecho lo es todo: constituye el canon de valoración, impone un determinado tipo de razonamiento, caracteriza el control, regula el procedimiento y exige, de manera inexorable, la sanción cuando el resultado es adverso. Como control objetivado, la medida de su eficacia radica en su escrupulosa juridicidad. Su expresión más alta es la justicia constitucional, pero no la única.

En el control político, sin serlo todo, el derecho tiene reservado un papel importante, pues si bien no caracteriza el canon de la valoración, ni los agentes del control ni muchas veces el propio resultado, en cambio regula su procedimiento, es decir, formaliza e institucionaliza jurídicamente los procedimientos a través de los cuales se efectúa el control.

En el control social el derecho juega un papel menos extenso, pero no sin importancia. El derecho ni siquiera regula los medios del control, ya que se trata de un control no institucionalizado, pero en cambio facilita su ejercicio, o más bien, lo garantiza, no por la vía de establecer limitaciones específicas, pues el control social opera de una manera difusa, sino por la de consagrar los derechos que hacen posible

el control. Sólo en una sociedad de hombres libres puede haber control social del poder.

Este excelente trabajo, muy rico en reflexiones sobre los controles de los órganos del poder, concluye con la certera aseveración de que la teoría del control en el Estado constitucional se presenta, así, como elemento inseparable de la teoría de la constitución. Y esta teoría, que es una teoría jurídica, no convierte por ello en jurídicos a todos los controles, sino que tiende a hacerlos efectivos. De un lado, exigiendo la no politización de los controles jurídicos y, de otro, potenciando, a través del derecho, la utilización de los controles políticos y sociales; postulando de los primeros su condición de derechos no sólo de las mayorías sino primordialmente de las minorías, y en los sociales su condición de resultado de una situación constitucional de consagración y garantía de las libertades. De este modo, las tres clases de control son objeto del estudio del derecho constitucional como saber y como objeto de las normas del derecho constitucional.

Héctor FIX-ZAMUDIO

CARRILLO, Marc, "Libertad de expresión y derecho de rectificación en la Constitución española de 1978 (comentario a la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo)", *Revista de Derecho Político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, núm. 23, primavera de 1986, pp. 43-66.

Más que un simple comentario legislativo, como el subtítulo de este trabajo lo sugiere, constituye en realidad un documentado y preciso estudio sobre el problema, tan agudo en nuestra época, del conflicto de valores que se presenta entre los derechos humanos fundamentales de expresión, de información y de respuesta, entre los cuales no resulta sencillo lograr un equilibrio.

El profesor de la Universidad de Barcelona señala que el derecho de rectificación no es una institución nueva, al menos por lo que se refiere a la prensa, si tomamos en cuenta que se introdujo en el derecho francés por el artículo 11 de la ley de 25 de marzo de 1822, ratificado posteriormente en el artículo 13 de la ley de 29 de agosto de 1881, pero además, se le agregó el derecho de rectificación en el artículo 12 de esta última, ambos ejercitables en el ámbito de la prensa escrita. Es

preciso tomar en cuenta que en el derecho francés se ha distinguido tradicionalmente entre el derecho de rectificación que corresponde a los funcionarios públicos, y el de *réplica* que pueden ejercitar los particulares.

Estos derechos se ampliaron en Francia respecto de la radio y de la televisión por la ley de 3 de agosto de 1972, desarrollada por el decreto de 13 de mayo de 1975.

En Italia el derecho de réplica se consigna en la ley de 8 de febrero de 1948. Pero también se ha establecido de manera amplia, es decir, respecto de los principales medios de comunicación en los ordenamientos de Gran Bretaña, República Federal de Alemania y Portugal, entre otros.

Por lo que se refiere a España, el derecho de rectificación tampoco es novedoso, en virtud de que se introdujo en la Ley de Policía de Imprenta de 26 de julio de 1883 (conocida como Ley Gullon), inspirada en la ley francesa de 1881, que no sólo reconoce el derecho, sino que lo otorgó ante los tribunales de justicia para conocer de los conflictos que se produjeran en esta materia.

En plena guerra civil los franquistas expidieron la ley de 22 de julio de 1938 que reconoció el derecho de réplica, pero sólo mediante recurso ante la autoridad gubernativa (Servicio Nacional de Prensa), por lo que este derecho no tuvo aplicación práctica, en virtud de que no existía la libertad de prensa. El citado derecho de réplica se reguló de manera específica por el decreto de 13 de marzo de 1953 y la orden ministerial de 25 de los mismos mes y año, pero sin variar las condiciones autoritarias del sistema de control de la prensa.

Todavía dentro del régimen franquista se expidió la Ley de Prensa y de Imprenta de 18 de marzo de 1966, llamada Ley Fraga, que implantó la distinción francesa entre el derecho de rectificación por parte de las autoridades y el de réplica para los particulares. Sin embargo, se mantiene el criterio de otorgar competencia a la autoridad administrativa (Ministerio de Información y Turismo) para pronunciarse sobre la publicación de la réplica, pero con la novedad de admitir el recurso contencioso administrativo contra la resolución ministerial, y además establecer la rectificación obligatoria cuando era solicitada por la autoridad. Pero dichos avances sólo fueron de carácter técnico pues subsistía la ausencia de la libertad de expresión, pues la misma estaba sujeta a un control preventivo.

Al iniciarse el periodo democrático actual y bajo el imperio de la Constitución de 1978, se consagró el derecho de réplica por la ley de

10 de enero de 1980 que contiene el Estatuto de la Radio y la Televisión. Finalmente y de manera específica dicho derecho fundamental fue regulado por la Ley Orgánica del Derecho de Réplica de 26 de marzo de 1984, que incorporó dicho derecho también respecto de la radio y la televisión, por lo que derogó los preceptos respectivos de la mencionada ley de 1980.

En el último ordenamiento citado se unificaron los dos aspectos que la ley de 1966 había tomado de la legislación francesa del derecho de rectificación y el de réplica en sentido estricto, por lo que sólo se reglamentó este último, el cual puede ser ejercitado tanto por las autoridades como por los particulares.

Por lo que respecta al concepto de esta institución, el autor considera correctamente que implica una limitación al derecho de la información de los medios de comunicación, el que no puede considerarse absoluto, ya que los derechos fundamentales que consagra la Constitución española no son ilimitados, como lo ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. El derecho de réplica se plantea como un instrumento de protección o de defensa ante actitudes o errores informativos que pueden menoscabar la integridad moral, el prestigio personal o intelectual, el buen nombre o, en general, la pública reputación de la persona afectada.

Por lo que respecta a la *naturaleza* del derecho de rectificación es preciso entenderlo como una garantía de la veracidad informativa que debe presidir la actividad profesional de los periodistas en coherencia con la exigencia constitucional del derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión (artículo 20.1 de la Constitución española).

Aun cuando ha existido una corriente doctrinal, especialmente en las primeras épocas de la existencia del derecho de réplica, que consideraba que la misma era una pena o sanción que se le imponía al periodista, con fundamento en la legítima defensa del afectado como respuesta a una información inexacta o cuestionadora de su personalidad. El profesor Carrillo apoyándose en las ideas del tratadista francés Roland Dumas, estima, a nuestro modo de ver, certeramente, que la legítima defensa supone en su origen una infracción penal, que en el supuesto de la rectificación no se requiere, ya que no está subordinada a la previa existencia de una deliberada intención de molestar por parte del autor del artículo o noticia. En cualquier caso ello no impide que la persona que se crea afectada pueda exigir otro tipo de responsabilidades ya sea en vía civil o en la penal. En consecuencia, la rectificación

se plantea como una *via complementaria* a otras también utilizables, como las responsabilidades civiles o penales, por tanto, como una limitación al derecho de información.

Si la rectificación tiene como beneficiario a la persona dañada y a la propia sociedad, ya que supone garantía de información responsable y veraz, es difícil plantearlo como un mero acto de legítima defensa, sino que es más lógico pensar que estemos ante un *derecho público subjetivo*, y más concretamente ante un derecho de personalidad, que de alguna manera restablece la igualdad de posición entre los particulares y los medios de comunicación.

Por lo que respecta a la *legitimación*, el artículo primero de la Ley Orgánica del Derecho de Réplica establece que este derecho corresponde a toda persona natural o jurídica cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que la aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio. Podrán ejercerlo también el representante del perjudicado y, si éste hubiere fallecido, sus herederos o los representantes de éstos.

Si el titular del derecho es *sujeto de naturaleza privada* su acción ante el medio de comunicación debe justificarse por un perjuicio evidente en sus legítimos intereses morales, y si bien el precepto está redactado en forma muy amplia, que permite una fuerte dosis de subjetividad, pero como lo señala el autor, es necesario precisar el perjuicio de alguna manera objetiva como producto de hechos inexactos, en particular cuando deba pronunciarse sobre dicho perjuicio la autoridad judicial.

Por lo que se refiere a los herederos del afectado que hubiese fallecido, la ley española no señala limitaciones, en tanto que la jurisprudencia francesa se ha mostrado más exigente al determinar que la rectificación sólo procede si la solicitan los herederos con base en un escrito injurioso o difamatorio.

Existen algunos aspectos no previstos de manera expresa por el citado ordenamiento español que el profesor Carrillo examina con precisión, como son aquellos relativos a la crítica especializada respecto a autores de obras literarias, artísticas o científicas; que la rectificación se produzca de manera exclusiva en relación con periodistas, o finalmente cuando la rectificación afecta a sujetos homónimos.

Tampoco establece limitaciones el precepto que se comenta respecto del derecho de rectificación que se hace valer por los *funcionarios públicos*, pero no por ello debe considerarse como ilimitado, pues además

de requerirse que la información contra la cual se inconforman esté relacionada con actos propios de las funciones realizadas por el órgano público respectivo, la respuesta debe tener carácter de rectificación y no ser contraria a los derechos de terceros y al honor del periodista, ya que la doctrina francesa ha destacado que el derecho de rectificación de los poderes públicos no sólo debe considerarse como un medio de defensa de los funcionarios sino también como derecho de información de los ciudadanos, por lo que no debe existir ningún tipo de prerrogativa o privilegio para los propios funcionarios.

El objeto del derecho de réplica regulado por el artículo 2o., segundo párrafo, de la citada ley española, establece que la rectificación *deberá limitarse a los hechos* de la información que se desea rectificar. Este precepto fue el único que provocó debates parlamentarios sobre el alcance de esta disposición, puesto que supone dicho precepto una mayor amplitud en el ejercicio del derecho a la información, ya que el periodista no podrá ser compelido judicialmente a rectificar opiniones o juicios vertidos por él en el ejercicio de su profesión, salvo que haya incurrido en responsabilidad civil o penal.

El profesor Carrillo considera que la polémica parlamentaria puede perder trascendencia si, más allá del precepto jurídico y sin prescindir, por supuesto, de él, existe un consenso social sobre la trascendencia del derecho comentado, ya que la propia realidad cotidiana confirma que la réplica por opiniones es un hecho habitual en la prensa escrita a través de las secciones de "Cartas al director", "Correo del lector", etcétera.

El *procedimiento* es regulado por la ley orgánica mencionada de forma sencilla y sumaria, lo cual es un elemento positivo, tomando en cuenta que en este caso el transcurso del tiempo opera siempre de manera perjudicial para los intereses de la persona afectada.

El derecho de rectificación se ejercita mediante un escrito dirigido al director del medio de comunicación en el plazo de siete días naturales siguientes a la publicación o difusión de la información que se desea rectificar. El director del medio deberá publicar o difundir *íntegramente* la rectificación dentro de los tres días siguientes al de su recepción, con una *relevancia* semejante a aquella en que se publicó o difundió la información que se rectifica, sin añadir comentarios o apostillas. En el supuesto de que la periodicidad de la publicación no permita la divulgación en el plazo expresado, la rectificación se publicará en el número siguiente.

Por otra parte, si la noticia o información que se rectifica se difundió

en espacio radiofónico o televisivo que no permita, por la periodicidad de su emisión, divulgar la rectificación en el plazo de tres días, se podrá exigir que se difunda en espacio de audiencia y relevancia semejantes, dentro de dicho plazo.

Finalmente, el ordenamiento comentado establece *garantías jurisdiccionales* en caso de conflicto entre particulares, tutela que no se agota en sí misma, ya que como derecho integrante de la libertad de expresión reconocida en el artículo 20 de la Constitución española, también puede ser, en su caso, reivindicado en la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la judicial previa.

La intervención de la autoridad jurisdiccional se inicia cuando el presunto perjudicado ejercita la *acción de rectificación*. Las causas tipificadas por la ley son: cuando presentado el escrito de rectificación, éste no se hubiese publicado o divulgado; o cuando el director del medio de comunicación expresase explícitamente su negativa a hacerlo, o incluso cuando se publicase, pero sin respetar lo preceptuado en el artículo 3o. de la ley, por ejemplo, cuando se publique de forma fraccionada o a destiempo.

La lectura de este trabajo es importante para los juristas latinoamericanos en virtud de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al pronunciar su opinión consultiva 7/86, el 29 de agosto de 1986, estableció que el artículo 14.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos reconoce un derecho de rectificación o respuesta internacionalmente exigible que, de conformidad con el artículo 1.1 de la misma Convención, los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, y que cuando dicho derecho no pueda hacerse efectivo en el ordenamiento jurídico interno del Estado parte, ese Estado tiene la obligación, en virtud del artículo 2 de la propia Convención Americana, de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la misma Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias.

Lo anterior significa que los Estados latinoamericanos que han suscrito la citada Convención, que son la mayoría, y entre ellos nuestro país en junio de 1981, si no han legislado en materia de derecho de rectificación, réplica o respuesta en relación con los medios de comunicación social, están obligados a hacerlo en virtud de los artículos 14.1, 1.1 y 2, de la Convención, y esta obligación es exigible al Estado mexicano, en cuanto sólo contamos con una Ley de Imprenta expedida por don Venustiano Carranza el 9 de abril de 1917, es decir, con anterior-

ridad a la vigencia de la Constitución actual, y que debe considerarse anacrónica en relación con los modernos medios de comunicación social, y que por supuesto no regula el derecho de respuesta. Tampoco se ha reglamentado el derecho de información introducido en el artículo 60. de la Constitución federal en la reforma de diciembre de 1977, derecho que, como certeramente lo afirma el profesor Carrillo, es uno de los fundamentales en los cuales se apoya el derecho de rectificación, réplica o respuesta.

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

FUKASE, Tadakasi, "L'article 9", *Pouvoirs*, París, núm. 35, 1985, pp. 35-46.

La Constitución japonesa de 1946 consagra, en su preámbulo, los principios fundamentales del constitucionalismo occidental: la soberanía del pueblo, el respeto a los derechos del hombre, etcétera, y, específicamente, la aspiración a la paz permanente. Este principio pacifista se expresa con vigor y con claridad: "Nosotros, pueblo japonés, resueltamente decidido a no volver a ver los horribles desastres de la guerra promovidos por la acción del gobierno...".

El artículo 9 constitucional institucionaliza y desarrolla el principio del pacifismo:

Aspirando sinceramente a la paz internacional fundada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra en tanto que derecho soberano del Estado, así como a la amenaza, o al uso de la fuerza como instrumento para resolver las diferencias internacionales. En consecuencia, nunca se instituirá fuerza terrestre, naval o aérea ni ningún otro potencial de guerra. No se reconocerá el derecho de beligerancia.

Esta Constitución pacifista se funda ante todo en la experiencia del pueblo japonés respecto de las guerras modernas y contemporáneas llevadas desde la época Meiji (1868), contra China (1894-1895), Rusia (1904-1905), el continente chino (1931) y finalmente, con los países del Eje, contra los Aliados (1941-1945).

El autor —profesor de la Facultad de Derecho de Hokkaido— se propone examinar los elementos originales del pacifismo japonés, las pruebas a que está sometido, así como las perspectivas que se delinearán.

1. *Originalidad del pacifismo japonés*

Los rasgos originales del pacifismo japonés reflejan, con la triple participación americano-franco-japonesa (el primer ministro Kijyuro Shidehara fue quien propuso al general MacArthur la idea del artículo 9), dos grandes corrientes universales tendentes a la paz mundial en este siglo xx: la interdicción de las guerras de agresión y el desarme.

A. *Una renuncia a todas las guerras.* El primer rasgo original del artículo 9 es la renuncia a todas las categorías de guerras. El autor recuerda que la primera formulación histórica del pacifismo se encuentra en la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791: "La Nación francesa renuncia emprender ninguna guerra de conquista y nunca empleará sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo."

El artículo 9 japonés, que refleja la influencia indirecta del precedente constitucional francés, está directamente inspirado del Pacto Briand-Kellog. Notemos que al enunciar una renuncia "a la guerra en tanto que derecho soberano del Estado", el artículo 9 —destaca el autor— contempla no solamente la guerra de agresión, sino también la guerra de legítima defensa, así como la guerra de sanción por la ONU; en una palabra, la renuncia abarca todas las categorías de guerras, sean cuales fueran —cuando el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente la acción militar fundada en el derecho de legítima defensa colectiva e individual—.

B. *Un imperativo de desarme.* El segundo rasgo original del artículo 9 consiste en instituir el desarme de Japón para facilitar el desarme general. En la época de la SDN, los esfuerzos en favor del desarme fueron constantes, pero tuvieron pocos resultados. La Carta de la ONU trata del desarme (artículos 11, 26 y 47), pero no establece ninguna disposición relativa a la interdicción y al control de las armas nucleares. Ante el frenesí de la carrera para el arsenal nuclear, las exhortaciones en favor del desarme se han multiplicado, tanto por parte de estadistas (Eisenhower, Khruchtchev, Carter, etcétera) como por parte de la Asamblea General de la ONU, pero con los resultados que todos conocemos. En cambio, el artículo 9 de la Constitución japonesa asienta claramente la interdicción de fuerzas armadas nacionales, es decir, instituye un desarme total.

C. *Una garantía del derecho de vivir en la paz.* El tercer rasgo original del artículo 9 consiste en garantizar el derecho del pueblo de vivir en la paz, liberado del miedo y de la miseria. La guerra moderna, la guerra contemporánea tiene el carácter de guerra total, altamente des-

tructiva; 1939-1945: 51 millones de muertos, militares y civiles... Hoy en día, la proliferación de las armas nucleares ha acumulado en el planeta un potencial de destrucción masiva alucinante. Se estima que equivale cuando menos a 20,000 Mt de TNT, o sea a 1,000,000 de bombas de *Hiroshima*, susceptibles de aniquilar a toda la humanidad 25 o 30 veces (Lerner) o hasta 690 veces (Moch). ¿Son los pueblos pacifistas sin recurso alguno ante esta constante amenaza de apocalipsis? El artículo 9 japonés contesta esta pregunta por su negativa del derecho de beligerancia. "La interdicción de emplear la fuerza por parte de los Estados en sus relaciones internacionales... equivale a suprimir el derecho de recurrir a la guerra, y esta misma supresión constituye el primero y el más importante de los derechos del hombre." La negación constitucional japonesa del derecho de beligerancia no es sino esta "supresión" que garantiza al individuo el "derecho de vivir en la paz", liberado del "miedo" a la guerra nuclear y de la "miseria" impuesta por los gastos crecientes e ilimitados que exigen los armamentos.

2. Pruebas

¿Ha tenido eco la aspiración a la paz del pueblo japonés? Es difícil pensarlo después de la guerra de Corea, la división del planeta en dos bloques hostiles y frente a los innumerables conflictos armados que surgen por doquiera, a cada momento. El mismo Japón no ha podido observar estrictamente la directiva constitucional —subraya el autor—; en efecto, ha procedido a un rearme gradual desde la guerra de Corea en el marco del tratado de seguridad americano-japonés (celebrado en 1952 y revisado en 1960), sin ninguna revisión constitucional. Y su "guardia de defensa" figura entre las diez fuerzas militares más potentes en el mundo de hoy. ¿Puede estimarse entonces que el bello ideal pacifista japonés ha sucumbido ante la dura realidad? *Si y no* contesta el autor que se propone examinar el funcionamiento del artículo 9, "sumamente complejo, delicado y grave".

A. *El artículo 9 resulta neutralizado en gran parte por la alianza militar americano-japonesa y por un rearme japonés progresivo.* El tratado de seguridad de 1952 prevé expresamente la existencia de una fuerza capaz de resistir acciones militares colectivas y bases militares para las fuerzas norteamericanas en Japón. Por otra parte, "el refuerzo gradual de la fuerza defensiva" ha desembocado hoy en día en la formación de fuerzas militares japonesas de tierra (180,000 hombres), mar

(43,900 hombres) y aire (46,200 hombres), con aviones operacionales y seis grupos de misiles antiaéreos.

B. *En estas condiciones*, ¿puede estimarse que el artículo 9 constitucional carece de todo sentido jurídico y político? *No* —contesta el autor—, este texto “ha sobrevivido y funciona todavía dentro de modalidades y medidas bastante delicadas, pero ciertas”.

Por una parte, es preciso recordar que hasta hoy en día el artículo 9 no ha sido reformado, pese a la corriente “revisionista”, después de las negaciones de la Cámara de Consejeros (1956) y de la de Diputados (1958). Por otra parte, la guardia de defensa ha sido interpretada y justificada constitucionalmente como “fuerza de legítima defensa” por los sucesivos gobiernos. Ciertamente, el artículo 9 renuncia a “la guerra”, pero no renuncia a la guerra de legítima defensa. Japón conserva, pues, este derecho *stricto sensu* y, en consecuencia, puede mantener “una fuerza mínima necesaria para asegurar su legítima defensa”, “fuerza” que no puede confundirse con “el potencial de guerra” prohibido por el mismo artículo 9, apartado 2o. En fin, el Parlamento sigue precisando, criticando y controlando “los límites constitucionales” concretos de la “fuerza de legítima defensa”. Además, existen límites políticos, estratégicos y económicos; citemos los tres principios no nucleares (no fabricación, no posesión, no introducción de armas nucleares), un presupuesto militar inferior al 1% del PNB, la interdicción de exportar armas, etcétera.

3. *Perspectivas*

Así es como el artículo 9 de la Constitución japonesa atraviesa por una situación interna e internacional delicada y compleja, pero transitoria.

Ante la negación del pueblo japonés de revisar o borrar el artículo 9, apartado 2o., el gobierno no ha podido reconstituir un auténtico ejército nacional, ni efectuar enseguida un completo desarme, pues el archipiélago nipón está rodeado por países que disponen de armamentos caracterizados. Ha desconocido una tercera vía, no la de un rearme auténtico y tampoco de un escrupuloso desarme, sino la de la formación y del refuerzo de la guardia de defensa como “fuerza de legítima defensa”, que es en realidad “un ejército específico”, ni ejército nacional normal, ni fuerza de policía, sino “una realización de transacción”.

Notemos que hasta hoy en día, por una parte, el juez constitucional no ha legitimado constitucionalmente la guardia de defensa (y tampoco

la ha declarado anticonstitucional), y por otra parte, que, en este dominio, la opinión pública sigue incierta, contradictoria y ambigua, "a la manera específicamente japonesa". De ahí que —estima el autor—, el pueblo nipón tendrá que escoger una de las dos siguientes orientaciones: *a*) reforzar la guardia de defensa para reconstituir un ejército japonés capaz de defender la independencia nacional y los intereses vitales de Japón en el mundo, o *b*) reducir y reorganizar la guardia de defensa, al seguir fielmente los principios pacifistas de la Constitución, para hacer más eficaz la misión de seguridad y de paz de las Naciones Unidas, para facilitar el desarme en general y participar en la creación de un nuevo orden mundial tendente a asegurar el derecho de vivir en la paz.

En suma, siguen enfrentándose la lógica antigua de la paz armada y la lógica nueva de la paz "por todos los medios" pacíficos, diplomáticos, económicos y culturales, para proteger la humanidad contra la guerra de aniquilación y construir una paz edificada sobre "la justicia y el orden" —según el espíritu del artículo 9 de la Constitución japonesa—.

Monique LIONS

HALL, Richard L., "Participation and Purpose in Committee Decision Making", *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 1, marzo de 1987, pp. 105-129.

La participación en la toma de decisiones dentro de las comisiones legislativas constituye una muy importante forma de actividad legislativa sobre la que se conoce muy poco. El autor desarrolla un modelo sobre la participación a nivel de comisión y la examina utilizando información recabada de entrevistas con el personal y expedientes de la Comisión de la Cámara de Representantes sobre Educación y Trabajo. El análisis realizado establece que los miembros del Congreso son actores con propósitos definidos, pero también muestra que intereses divergentes incitan a participar sobre cuestiones disímboles y que los efectos motivacionales varían de manera predecible a través de contextos legislativos.

Por otro lado, si bien los miembros del Congreso tienen objetivos definidos, es indiscutible que también se enfrenten a una serie de oportunidades y limitaciones variables que determinan su actuación. De

esta manera, los miembros y de manera especial los líderes de la subcomisión reportante, por ejemplo, gozan de ventajas en términos de información, personal y líneas de comunicación política. En lo que toca a los representantes noveles, tienen limitaciones en cuanto a su conducta, no obstante la supuesta desaparición del legislador aprendiz en la vida legislativa.

Para los estudiosos de la representación política, el presente estudio demuestra que las comisiones y subcomisiones legislativas no son microcosmos de su cámara respectiva. La forma en que se distribuye el trabajo de dichos órganos determina que son grupos con intereses elitistas y que no reflejan los patrones regionales, ideológicos y de antigüedad característicos de su cámara respectiva.

El entendimiento de tales patrones de intereses y habilidades, concluye el autor, permitirán aclarar varias cuestiones que están vinculadas con la toma de decisiones y la representación en un Congreso descentralizado.

Ahora bien, para el estudioso latinoamericano el anterior estudio nos conscientiza sobre la necesidad de llevar a cabo trabajos similares en nuestros sistemas políticos respectivos para entender con más seriedad y rigurosidad el mecanismo del funcionamiento de nuestros poderes legislativos. El objeto de estudio está ya maduro, el Poder Legislativo en América Latina no es más —en muchos casos— un poder castrado que legitima los deseos del Ejecutivo y por tanto los frutos de un estudio sobre el funcionamiento de las comisiones legislativas puede tener un valor insospechado.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

JAFFRÉ, Jérôme, "Le parti socialiste et l'opinion depuis 1981. La chute et les chances d'une remontée", *Pouvoirs*, París, núm. 36, 1986, pp. 165-172.

En Francia, desde 1981, la caída de popularidad del Partido Socialista (PS) ha sido impresionante; el fenómeno es tanto más notable cuanto que durante los años setenta, el PS había sido el único partido francés realmente popular. Según los sondeos realizados, este partido obtuvo en promedio, durante el periodo 1973-1980, el 57% de opiniones positivas —las demás formaciones quedaron muy atrás: Unión para la De-

mocracia Francesa (UDF), 41%; Reunión para la República (RPR), 37%, y Partido Comunista (PC), 30%—.

La llegada al poder de los socialistas dio al PS una popularidad sin igual: el 64% de opiniones favorables en 1981. Pero, a partir de 1983, el retroceso es severo, y se remonta, precisamente, a la tercera devaluación del franco y a la adopción del segundo plan de rigor. Desde 1984, el promedio anual es negativo (opiniones positivas: 44%, negativas: 45% = -1); en julio de 1985, las opiniones favorables llegan al mínimo histórico del 38%. El fenómeno es, pues, innegable; ¿podría ser durable? y ¿cuáles son sus verdaderas características?

A. *Un retroceso, no una derrota.* La caída del PS —apunta el autor— tiene tres causas: la reducción de su electorado, el debilitamiento del apoyo comunista y la hostilidad masiva de los electores de la derecha.

Sin embargo, el fenómeno del retroceso socialista debe ser matizado y relativizado. En efecto, ya había empezado a manifestarse antes de 1981, puesto que entre 1974 y 1980 el PS había perdido 11 puntos de opiniones positivas (64% y 53%, respectivamente). En realidad, la ruptura de la Unión de la izquierda en 1977 y la integración de los partidos centristas en la UDF, netamente situada a la derecha del tablero político, habían frenado a fines de los años setenta la fuerza de atracción de los socialistas.

Por el contrario, la caída del PS, que parecía irreversible en 1984, se ha estabilizado en el curso de 1985. En efecto, el PS ha sabido conservar el título —bastante codiciado— de “partido más popular de Francia”. El examen de los sondeos pone de relieve que mientras la derrota del PC va acentuándose, tres formaciones políticas se colocan a un mismo nivel, con el 40% aproximadamente de opiniones positivas: PS: 42%; RPR: 41%, y UDF: 40%. Precisa destacar que desde 1981, desde que se han convertido en partidos de oposición, ni la RPR ni la UDF han logrado proyectar de sí mismas una imagen verdaderamente innovadora.

Existe en fin otro elemento que relativiza también el retroceso socialista: desde 1981, la popularidad de sus líderes principales ha sido constantemente superior a la de los jefes más apreciables de la derecha.

B. *Lo que pierde el PS, los demás no lo ganan.* El estudio del barómetro *Figaro-Magazine/SOFRES* (1981-1985) permite apreciar con más detalles la actitud de los franceses para con el Partido Socialista. En el conjunto del electorado pueden distinguirse cinco grupos:

— Los “unitarios” que tienen *a la vez* una buena opinión del PS y del PC. En 1981, representaban el 27% del electorado, y tan sólo el 10% en 1985.

— Los “autónomos” que tienen una buena opinión del PS solamente. Representaban el 26% del electorado en 1981, y el 21% en 1985.

— Los “*transclivages*” que tienen una buena opinión del PS, pero también de la UDF y de la RPR. Representaban el 16% del electorado en 1981, y solamente el 11% en 1985.

— Los “adversarios” que tienen una buena opinión de la UDF y/o de la RPR y simultáneamente una mala opinión del PS. Representaban el 16% del electorado en 1981, el 32% en 1983, el 35% en 1984, y el 32% en 1985.

—En fin, los “aislados” y los “fuera de sistema”. Se trata, por una parte, de los electores que tienen una buena opinión de sólo el Partido Comunista o de sólo el Frente Nacional (partido de extrema derecha, emergido en 1984), y, por otra parte, de los electores que tienen una mala opinión de las cuatro grandes formaciones políticas, o que son “sin opinión” respecto de las mismas. Este grupo crece con regularidad; representaba el 15% de los electores en 1981, y el 26% en 1985.

Al parecer, desde 1983, el número de adversarios del PS ha dejado de crecer. Hoy en día, solamente sigue en aumento el grupo de los “fuera de sistema” que manifiestan su hostilidad o su indiferencia respecto del sistema partidario en su conjunto. Este sector del electorado es susceptible de ser conquistado o reconquistado.

C. *La mutación histórica continúa.* Puede decirse, en cierta manera, que el PS ha conocido días muy adversos. En efecto, los franceses estiman que el socialismo gubernamental ha sido un fracaso, y la opinión tiene una apreciación muy crítica de los cuatro años de poder socialista —como debían demostrarlo los resultados de las elecciones legislativas de marzo de 1986—. El socialismo ideológico ha retrocedido: todos sus temas (intervención creciente del Estado, nacionalizaciones, igualdad en detrimento del individualismo, etcétera) son puestos en tela de juicio en la sociedad francesa de hoy en día. Sin embargo, el Partido Socialista conserva, a plazo, todas sus posibilidades de brillar nuevamente en el horizonte político.

En el sistema francés de los partidos, el PS ocupa en efecto “un muy amplio espacio político”. A la izquierda, el debilitamiento acentuado del PC permite conquistar espacio electoral; y la orientación derechista de la UDF y de la RPR es susceptible de alejar al electorado centrista que dará sus votos a la izquierda socialista.

La imagen del PS, partido gubernamental, ha ido afirmándose a partir de 1983, si bien no resulta ser globalmente positiva. Los socialistas han logrado restablecer una situación económica bastante crítica, pero

los resultados siguen negativos en varios dominios y principalmente respecto de la lucha contra el desempleo.

Sin embargo —estima el autor—, “el observador tiene el sentimiento de que, pese a los azares del poder, sigue afirmándose la mutación histórica del sistema partidario francés, que empezó en los años 70: debilitamiento continuo del PC, lenta desaparición de los partidos centristas, competición creciente a la derecha, y liberación de un amplio espacio político para el Partido Socialista”.

En vísperas del escrutinio legislativo de marzo de 1986, las perspectivas para el PS eran, pues, bastante alentadoras, pero no podían desembocar en una victoria electoral —como lo asentó el escrutinio recién celebrado—. Hoy en día, si bien el retroceso del Partido no puede asimilarse a una derrota, en cambio los dirigentes socialistas no deben olvidarse —advierte el autor— de que siguen enfrentándose con problemas graves que tendrán que resolver en un futuro no muy lejano:

— En 1985, el PS ha estabilizado su caída, pero sus electores tenían el sentimiento de que el gobierno Fabius no llevaba una política socialista. La evolución ideológica, que se manifestó a partir del Congreso de Toulouse, estaba deseada por el 44% de sus electores, y rechazada por el 38%. Será difícil satisfacer a unos y otros.

— En 1985 existían dos “presidenciables” en el seno del PS: Michel Rocard y Laurent Fabius. Ahora bien, el futuro del PS depende de su capacidad para resolver el conflicto de los pretendientes y salvaguardar su unidad.

— En fin —destaca el autor— por haber adoptado la proporcional para las legislativas de 1986, el PS no podía esperar la victoria. Debe buscar aliados o sentenciarse a la oposición. Ahora bien, un amplio sector del electorado socialista desea que su Partido celebre un acuerdo con una parte de la derecha, en vez de abandonar el poder. “En realidad —estima el autor—, con este modo de escrutinio y habida cuenta de su fuerza electoral, parece que el Partido Socialista está sentenciado a arriesgarlo todo cada siete años, el día de la elección presidencial”.

Monique LIENS

MOLS, Manfred y WOLF, Ulrike, "Risks to Democracy in Latin America", *Aussenpolitik - German Foreign Affairs Review*, Hamburgo, Interpress Verlag GmbH, vol. 38, núm. 2, 2o. cuatrimestre de 1987.

El reciente proceso de democratización que ha ido produciéndose en varios importantes países de América Latina ha planteado dudas sobre su estabilidad. Los cambios de gobierno en el Cono Sur no fueron resultado de una protesta masiva de su población, sino de un abandono del gobierno por las fuerzas armadas. A las preguntas planteadas sobre la realidad y la continuidad de este tránsito al régimen democrático, los autores comienzan por responder considerando los riesgos generales, las razones por los pasados fracasos de las democracias en la región y el posible surgimiento de nuevos impedimentos. Se considera tanto los factores endógenos como los riesgos exógenos. Así, sucesivamente, se pasa revista a: la fragmentación socioeconómica y política; la cultura política y la persistencia de las élites; la debilidad de los partidos políticos y de la oposición democrática; las cuestiones constitucionales y de procedimiento; la debilidad de la administración gubernamental y el problema de la tecnocracia; el desinterés de hecho de Occidente en la democracia; el ejercicio de influencia política *vs.* los intereses hegemónicos; la situación económica; el problema de la deuda; la cuestión de la soberanía nacional.

En primer lugar, la *fragmentación socioeconómica y política* hace difícil lograr algo más que un formalismo democrático. Más que una sociedad, se trata de una yuxtaposición de varios subsistemas sociales que tienen poco que ver entre sí. Se dificulta la capacidad para comprender las actividades y demandas de otros, así como percibir en qué consiste el bien común, y evaluar diferentes intereses con fines de logro de un compromiso.

Los grupos no privilegiados orientan sus actividades políticas hacia el medio ambiente local, más que hacia la estructura general del Estado, por falta de educación, inalcanzabilidad *de facto* del sistema nacional de participación o resignación.

La extrema desigualdad socioeconómica favorece los constantes conflictos distribucionistas, lo que puede poner en peligro la estabilidad del sistema y crea la dificultad o imposibilidad de un compromiso. Elemento primordial de riesgo para las democracias latinoamericanas es la imposibilidad de lograr compromisos participativos en un conflicto distribucional percibido como juego de suma cero en vista del crecimiento estancado.

En cuanto a *la cultura política y la persistencia de las elites*, se destaca la importancia del *personalismo*, bajo formas de *machismo*, *caudillismo* y *caciquismo*.

El personalismo denota un enfoque de la política más orientado por la personalidad que por las estructuras, con implicaciones conservadoras. La creencia en las capacidades y buena voluntad ilimitadas de ciertos individuos impide un ajuste de estructuras e instituciones básicas a los intereses de los respectivos grupos sociales, a menos que el caudillo esté interesado en tales cambios. Se impide también la emergencia o la operabilidad del sistema de frenos y equilibrios esencial para la democracia. En vez del control de quienes ejercen el poder, el personalismo lleva a la admiración de las elites de poder y los intentos de participar en sus poderes mediante los contactos personales (caciquismo). Además, la cultura política de grandes sectores se basa en la idea de que el hombre más fuerte triunfará y, por ello, es el mejor (*machismo*). Tener poder legitima por definición la propia posición, sin nada que ver con el concepto de la legitimación democrática.

El reemplazo de dirigentes políticos es percibido como vergüenza, desprestigio, fracaso y humillación personal, con pocas perspectivas consiguientemente para una evolución a largo plazo de los mecanismos dinámicos requeridos para la circulación de las elites.

En cuanto a *la debilidad de los partidos políticos y de una oposición democrática*, existen tres elementos de riesgo para la vigencia de un modelo democrático de tipo occidental.

En primer lugar, muchos partidos son meras asociaciones electorales, que se activan sólo durante las elecciones y hacen poco más que nombrar candidatos y luego asignar posiciones de poder a sus clientelas políticas en el servicio público y los sectores económicos estatizados. Las elecciones corren el riesgo de ser un ritual de legitimación formal para quienes aspiran al poder, más que oportunidad para que los votantes decidan sobre programas políticos.

En segundo lugar, el personalismo y el caudillismo se destacan en los partidos en el poder o en proceso de lograrlo. Las tendencias personalistas afectan la estabilidad y la predictibilidad político-partidistas. La existencia, éxito o fracaso de los partidos se entrelazan demasiado con la personalidad de un jefe máximo unificador.

En tercer lugar, la mayoría de los partidos difícilmente se reconcilian con el papel de oposición sostenedora del sistema, ni son aceptados en tal carácter. Partidos opositores y grupos rivales no son primordialmente percibidos como una alternativa dentro de una estructura com-

partida de consenso con procedimientos y valores generalmente aceptados. Los partidos se ven a sí mismos como únicos guardianes de la verdad política, y este exclusivismo no asegura el funcionamiento de sistemas de partidos.

En lo referente a cuestiones *constitucionales* y de *procedimiento*, una misma constitución es usada como mera cáscara legitimatoria para aspiraciones divergentes: la consolidación de un *status quo* y de privilegios de grupos; la implantación de reformas graduales, la justificación de revoluciones. Gobiernos, parlamentos y partidos compiten frecuentemente en forma abierta o detrás de la escena con otros factores reales de poder (militares, sindicatos, organizaciones patronales, empresas multinacionales). El carácter elitista de la política ha creado una red de reglas políticas obligatorias que el pequeño estrato de privilegiados maneja mejor que otros. Las constituciones tienden a ser mera fachada para actividades no constitucionales. Las actividades de los gobiernos se orientan menos hacia las expectativas de amplios sectores que hacia la amenaza potencial planteada por los que pueden hacer peligrar el *status quo* de poder a través de actos de desobediencia (evasión fiscal, fuga de capitales, incumplimiento de leyes laborales y sociales, no observancia de las leyes de reforma agraria, etcétera). La muy privilegiada posición del Poder Ejecutivo, la debilidad del Parlamento y de los tribunales, que se ven a sí mismos como autoridades para la confirmación formal de la legalidad del gobierno más que como guardianes de la constitución, promueve una conciencia del poder que supera el espíritu de la constitución. En la mayoría de los países latinoamericanos apenas hay signos de una constitucional separación de poderes. El sistema de frenos y equilibrios se refiere sobre todo a los "factores reales" de poder.

Los Estados latinoamericanos sufren de una crónica *debilidad de su administración gubernamental*, complicada por el *problema tecnocrático*. Están a la vez *sobre y subadministrados*. La sobreadministración se refiere a la exagerada expansión del servicio público y del sector estatizado de la economía. La necesidad de distribuir puestos a la clientela del nuevo partido gubernamental sin poder prescindir a los previos tenedores de aquéllos (leyes laborales, equilibrio de poder), resulta en la ocupación doble o triple de ciertos puestos, a la falta de profesionalismo y a la baja remuneración. Ello tiene efectos paralizantes, dificulta el más simple de los actos administrativos, hace inevitable la corrupción. El problema se agrava en los regímenes federales, por la duplicación o triplicación de puestos según niveles.

Sub y sobreadministración son dos caras de un Estado débil, porque es administrado según principios de distribución de poder, no de eficiencia. Las democracias latinoamericanas sufren de un notable "déficit de penetración" gubernamental, ya que el exceso de personal y la falta de profesionalismo dificulta la provisión de servicios públicos elementales.

Desde los años cincuenta, la mayoría de los países comprendieron que las tareas complicadas de gobierno (técnicas, fiscales, de política económica) requieren especialistas entrenados. El *Estado activo* se enriqueció con un componente tecnocrático. La tecnocracia es en principio neutral respecto a los regímenes, da sus servicios a cualquiera de ellos que le dé suficiente margen para el desarrollo de sus capacidades. Es incierto, sin embargo, que los técnicos sostengan la actual tendencia democratizante: dan prioridad al crecimiento sobre la distribución; su concepto funcionalista de las posiciones de poder significa que ignoran las fragmentaciones internas de sus sociedades.

A ello se agrega el *desinterés de hecho de Occidente por la democracia*. Los principales dirigentes de Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, piensan que América Latina no está preparada para un tipo occidental de democracia estable, y no quieren sacrificar los intereses de la "política práctica" a un enfoque idealista. Occidente ha promovido un modelo de desarrollo tecnocrático que favorece a todo régimen político que parezca capaz de crear las condiciones más estables para el crecimiento económico y la modernización infraestructural. Occidente ha tolerado las dictaduras militares y sus políticas, y ha rehusado dar a un centro democrático y a la izquierda democrática el apoyo que hubiera reforzado las posibilidades de la legitimación democrática.

En cuanto al *ejercicio de la influencia política a través de intereses hegemónicos*, los Estados Unidos han expresado un interés verbal en la democratización de América Latina, pero con una doble pauta en el comportamiento político real. El carácter democrático o no de un régimen político no es el criterio decisivo del gobierno de los Estados Unidos cuando evalúa los méritos de un gobierno particular. En casos de duda, se dará prioridad a las consideraciones geoestratégicas y de estabilidad. Se opta por la seguridad, más que por la democracia, si existe un conflicto entre fines divergentes de política exterior. Ello reduce el espacio para la autodeterminación democrática y para las decisiones autónomas de política.

La *situación económica* tiene un lugar central en todo análisis sobre las perspectivas democráticas. Ello tiene dimensiones endógenas y exó-

genas, vinculadas al camino de desarrollo adoptado y a la integración en la nueva división mundial del trabajo. Dentro de esta dimensión se destaca con relieve propio el *problema de la deuda externa*. Ésta agrava los conflictos internos por la distribución del ingreso, que a su vez reducen la maniobrabilidad política de los gobiernos. El problema de la deuda lleva a problemas sociopolíticos de corto y largo plazos que son intolerables y representan un riesgo extremo para las democracias latinoamericanas.

Finalmente, la dimensión de la *soberanía nacional* es considerada. La frecuencia e intensidad de intervenciones externas y la restricción masiva de soberanía por los problemas de comercio exterior y fiscales, impiden hablar de soberanías nacionales en el contexto latinoamericano. Es difícil concebir una forma duradera de gobierno democrático sin el correspondiente espacio de maniobra en el campo de la política externa y de la interna. Se afectan las condiciones esenciales de una democracia estable.

En sus conclusiones, los autores reafirman que una democracia estable vive de sus éxitos. Los elementos de riesgo considerados, y no los únicos, indican la tremenda dificultad de la tarea de democratización. Mucho depende, por una parte, de la conciencia que la región tome de sus propios recursos; y por la otra, del comportamiento de las potencias y países desarrollados de Occidente, en cuanto a remoción de las barreras directa e indirectamente erigidas contra la democracia latinoamericana.

Marcos KAPLAN

NAVES, Rubens, "Direitos fundamentais", *Temas IMESC, Sociedade, Direito, Saúde*, São Paulo, Brasil, vol. 2, núm. 2, diciembre de 1985, pp. 135-149.

Toda la temática relativa a los derechos fundamentales resulta siempre vigente y un reto constante para el progreso mismo del hombre. Cuanto más en el momento histórico en que un pueblo está viviendo un proceso constituyente, pues representa la ocasión de modernizar las estructuras jurídicas y de revisar los principios rectores de todo el ordenamiento.

El Brasil vive ahora ese momento histórico y el autor del artículo que

reseñamos, Rubens Naves, pretende dirigir la atención del constituyente hacia el tema de la adecuada reglamentación y tutela de los derechos fundamentales, especialmente en relación con el vertiginoso y gigantesco desarrollo que están teniendo las áreas del conocimiento técnico y científico en los últimos tiempos, y que, querámoslo o no, conllevan cambios sociales y estructurales profundos, modificando la forma de vida en sociedad y por tanto las relaciones jurídicas.

Ante esto, el derecho no puede quedar ajeno y estático, tiene que mantener una constante dinámica al ritmo de los acontecimientos, o incluso llegar antes, so pena de ser desbordado por la vida misma. Especialmente importante es esta actualización de las normas jurídicas en materia de derechos humanos, ya que los grandes desarrollos científicos y tecnológicos pueden provocar, si no están debidamente controlados, graves violaciones a los derechos fundamentales, llegando incluso a atentar contra la vida misma del hombre y la supervivencia de la especie; como sucede en el campo de la ecología y el medio ambiente con la utilización de la energía nuclear. De ahí la importancia y urgencia de una adecuada reglamentación de estas materias.

No podemos dejar de señalar que la exposición de la evolución histórica de los derechos fundamentales que hace el autor, aunque señala momentos históricos importantes en su desarrollo, es sumamente pobre y superficial, al no considerar, para nada, el desarrollo de lo que podríamos llamar bagaje cultural de los derechos humanos (donde incluiríamos filosofía, derecho, política, economía, etcétera), sino que se limita a contemplar los efectos de esos momentos históricos importantes en el desarrollo de los mismos.

Sin embargo, más adelante el autor nos plantea, si bien que también de forma superficial, una serie de temas que por sí mismos son de gran interés y sobre los que vale la pena reflexionar y elaborar trabajos más serios; especialmente si se quiere, como declara Naves que es su intención, influir en el proceso de creación de las normas; siendo necesario además el plantear soluciones a los problemas y no limitarse sólo a señalar su existencia.

Su planteamiento parte del hecho, indiscutible en nuestro siglo XX, del vertiginoso desarrollo de la ciencia y la técnica, que provocan cambios igualmente rápidos en la sociedad, además de la monstruosa explosión demográfica que ha vivido el mundo en los últimos años. Fenómenos ambos que han generado una gran cantidad de nuevos problemas y realidades que inciden en la vida del derecho, algunos constituyendo atentados a la dignidad humana y violaciones a los derechos del hombre.

Resalta el autor los siguientes temas: la informática y la aplicación de las nuevas tecnologías a los medios de comunicación, con sus claras repercusiones sobre el derecho a la información, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas. Los problemas relativos al medio ambiente y a la ecología, donde ya se habla de un derecho a un medio ambiente sano. Los conflictos generados por la producción de grandes cantidades de bienes por la industria, su distribución y los efectos en el consumo, dando origen a lo que ha venido a llamarse la defensa del consumidor, donde se le reconocen a éste una serie de derechos.

Nosotros podríamos agregar muchos temas más, en los que los indiscutibles adelantos científicos y técnicos han sido causa de retroceso en el respeto de la dignidad del hombre y de los derechos humanos. Pensemos únicamente en toda la problemática originada por la ingeniería genética: manipulación de genes, experimentos con individuos y material humano, madres alquiladas, inseminación *in vitro*, etcétera. Que son todos, en fin de cuentas, problemas nuevos, fruto del desarrollo, para los que el derecho no tiene preparada una respuesta. Este es el mérito del artículo que reseñamos, intentar despertar la inquietud por lograr una adecuada reglamentación de estos nuevos problemas; aunque, como ya señalamos, el contenido del artículo sea en general pobre y superficial.

VÍCTOR M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI

SHEPSON, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R., "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 1, marzo de 1987, pp. 85-105.

El tema de las comisiones legislativas ha fascinado tanto a académicos como a legisladores por más de un siglo. Todos reconocen la posición central y estratégica que tienen las comisiones en una asamblea legislativa. Ahora bien, el *corpus* de investigaciones sobre dicho tema, se centra sobre las regularidades empíricas y hechos estilizados, mas no sobre explicaciones sobre su papel y funcionamiento. De esta manera, existe un consenso general sobre algunos de estos hechos, como son: las comisiones como "porteros" de sus respectivas jurisdicciones; las comisiones como fuentes de conocimiento en materia de políticas legis-

lativas; las comisiones como incubadoras de políticas, y las comisiones como instrumentos con un control desproporcionado sobre el contenido de sus políticas.

El problema radica en que los hechos listados describen o etiquetan el poder de las comisiones, pero no lo explican. Las explicaciones de las regularidades empíricas requieren de un marco teórico que aclare el porqué las actividades de las comisiones se llevan a cabo en la forma descrita.

Dado lo anterior, es que los autores se proponen explicar por qué las comisiones son poderosas bajo ciertos esquemas. Formulan un modelo rico institucionalmente sobre opciones-rationales de política legislativa en el cual la secuencia del proceso legislativo adquiere especial importancia. Según los autores, las comisiones como órganos que establecen el contenido del trabajo legislativo dentro de sus respectivas jurisdicciones, están en posibilidad de hacer obligatorios sus deseos en materia de políticas legislativas no sólo porque originan proyectos de ley, sino también porque tienen una segunda oportunidad de configurarlas una vez que su cámara respectiva los ha ponderado. Esto último ocurre en la etapa de la "conferencia" en la que las dos cámaras de una entidad bicameral resuelven diferencias sobre las distintas versiones de un proyecto de ley.

Los autores demuestran, dentro del contexto del sistema de comisiones en el Congreso de los Estados Unidos, que la facultad de proponer proyectos y el veto *ex ante* resultan insuficientes para la tarea de institucionalizar un esquema de división del trabajo efectivo. Ante la ausencia de alguna forma de facultad de veto *ex post*, las propuestas de las comisiones son vulnerables a las alteraciones y, por ello, las comisiones tienen un control de agenda en forma truncada.

Los autores concluyen estableciendo que si bien su investigación está enfocada al caso del Congreso estadounidense y la manera en que el veto *ex post* se ha institucionalizado en dicho sistema, debe apuntarse que el enfoque tiene también una aplicabilidad más general, pues como puede, en principio, utilizarse para el estudio de cualquier secuencia de control de agencias, puede, por tanto, aplicarse a instituciones que difieren del Congreso. De esta manera, sería posible establecer que las legislaturas bicamerales en las que las comisiones no son los actores centrales en la resolución de conflictos entre las cámaras no tendrán comisiones poderosas.

El anterior estudio tiene la mayor importancia para los estudiosos de un sistema político como el mexicano, en el que las investigaciones se-

rias y rigurosas sobre la dinámica de las comisiones ha sido pasada por alto, siendo que en éstas radica de manera acentuada el impulso y el control legislativos que determinan el rumbo de los proyectos legislativos.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

SQUIRE, Peverill *et al.*, "Residential Mobility and Voter Turnout", *American Political Science Review*, Washington, D.C., vol. 81, núm. 1, marzo de 1987, pp. 45-67.

El artículo que a continuación se reseña, trata sobre el efecto que tiene el cambio de domicilio sobre el ejercicio del voto por parte del electorado de los Estados Unidos y es de gran utilidad para comprender dicho fenómeno en forma general y más allá de fronteras y sistemas políticos porque ayuda a legisladores y políticos que deseen resolver el efecto inhibitor del cambio de domicilio sobre el ejercicio del derecho al voto.

Los autores comienzan por examinar las características de lo que ellos consideran como el conjunto de individuos con bajo índice de votación, tema que ha sido descuidado por los especialistas de la materia electoral, a saber: aquellos ciudadanos con derecho a votar que se han cambiado de domicilio recientemente. Los autores encuentran que la baja disposición para votar no tiene relación fundamental con factores demográficos u otras actitudes generales, sino que más bien es el requisito establecido formalmente a cargo de los ciudadanos que los obliga a registrarse en el padrón electoral nuevamente después de cada cambio de domicilio, él nos explica la baja en votación por parte del citado grupo. Ahora bien, en los Estados Unidos, por la dinámica de la sociedad misma —con una red de comunicaciones altamente desarrollada y una actividad comercial interna de gran vitalidad dentro de un gran territorio— casi una tercera parte de la población cambia de domicilio cada dos años, dicho cambio tiene una gran influencia sobre el porcentaje de votación efectiva.

En su muy sugerente artículo, los autores proponen una solución para reducir el efecto de la movilidad residencial sobre los comicios y estiman que el porcentaje de votos se incrementaría en nueve puntos porcentuales si el impacto de la movilidad residencial es eliminado. Por otro lado, los autores encontraron que las consecuencias de alineamiento

partidista serían mínimas como resultado de la implantación de dicha propuesta.

A manera de conclusión, los autores establecen que aquellos que se cambian de domicilio se parecen a los sedentarios en cuanto a las variables motivacionales que se encuentran directamente relacionadas con la votación, a saber: el interés en la política, la atención a los asuntos de campaña, preocupación sobre los resultados, y la eficacia política. Estas similitudes apoyan la conclusión general de que el bajo índice de votación de los "nómadas", refleja ante todo la carga administrativa implícita en el acto de registro en el padrón, más que un bajo nivel de conciencia cívica. Así pues, sería de esperarse que los "nómadas" votaran en mayor grado si dicha carga fuera de alguna manera minimizada.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

DERECHO ECONÓMICO

POATS, Rutherford M., "El desarrollo: lecciones aprendidas", *Contextos*, México, SPP, segunda época, año 5, núm. 82, septiembre de 1987, pp. 14-23.

Rutherford, presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), plantea una tesis fundamental que consiste en señalar que la premisa básica de la cooperación internacional para el desarrollo ha sido que las economías industriales y relativamente estancadas pudieran ser lanzadas en una trayectoria de economía dinámica y de transformación social, que finalmente llegara a ser sostenible sin necesidad de una dependencia prolongada de la ayuda externa.

Este proceso, señala el autor, podría ser ampliado y acelerado por medio del uso eficiente de los recursos internos y externos. Un concepto interesante, para un análisis económico del desarrollo, consiste en que el autor introduce el problema de la cultura (progreso), como motor o como reacción de las políticas de desarrollo.

El modelo de desarrollo industrial del siglo XIX no era adecuado para el desarrollo acelerado de los países de Asia, África y América Latina en el siglo XIX. La tasa anual de crecimiento de los países industriali-