

REVISTA DE REVISTAS

Derecho constitucional 282

El principio de calificación representa una etapa importante del procedimiento registral, en la cual el registrador examina los documentos presentados para su registro, con el fin de verificar que reúnan los requisitos legales que para su eficacia se exigen en cada caso; requisitos de diversa índole: de tipo fiscal o calificación fiscal, así como respecto a la existencia y a la validez.

Luego se aborda la problemática del principio de inscripción notarial en el folio o en el libro correspondiente. Se examinan los datos que deben asentarse en cada inscripción; se explica lo que es la inmatriculación o primera inscripción de una finca en el Registro Público de la Propiedad, la cual se llevará a cabo por resolución judicial, o por orden de autoridad administrativa competente.

El principio de la especialidad es un principio por el cual se llega a la determinación plena, o individualización de los bienes objeto de inscripción, de sus titulares, así como del alcance y contenido de sus derechos, abriendo los folios individuales que sean necesarios a fin de poder detallar cada uno de los bienes o derechos de que se trate.

Por último, el autor se ocupa del principio de tracto sucesivo, el cual se refiere o describe la secuencia y la concatenación entre adquisiciones y transmisiones sin que haya ruptura de continuidad respecto del bien objeto de la inscripción.

Estamos ante un buen trabajo. Se trata de un comentario hecho por un autor conocido y especialista en esta materia, como es Pérez Fernández del Castillo, que maneja bien no sólo las disposiciones legales vigentes, sino también la jurisprudencia y los aspectos históricos de una de las instituciones fundamentales del derecho privado, como es el registro público de la propiedad.

José BARRAGÁN BARRAGÁN

DERECHO CONSTITUCIONAL

ABRAHAM, Gloria, "El Parlamento Centroamericano: su incidencia en el desarrollo futuro de la región", *Polémica, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica, segunda época, núm. 8, mayo-agosto de 1989, pp. 41-46.

La maestra Abraham fue asesora por varios años del vicepresidente de la República de Costa Rica, durante el gobierno del presidente

Oscar Arias, uno de los funcionarios responsables del proyecto del Parlamento Centroamericano. Tiene por ello una experiencia especial en el campo, y en este trabajo analiza el tema de la formación de una nueva instancia, el Parlamento, en el proceso de integración centroamericana.

Después de una breve reseña de los intentos de reconstrucción de la unidad de Centroamérica en el siglo XIX, afirma que uno de los elementos subyacentes en todos los intentos fallidos, consiste en el hecho de que las naciones de América Central, como quedaron después del rompimiento de la Federación, son pobres y vulnerables y que sólo agrupándose, pueden fortalecerse y engrandecerse. Y que si en los albores de la independencia esto no parecía tan evidente, hoy en día, con los problemas de una realidad internacional compleja, dinámica y cambiante, obliga a negociar en forma más fuerte los problemas de la deuda externa, exportación mejor de productos y conquista de nuevos mercados. Por eso, la integración se presenta como indispensable. No para sustituir la acción nacional, porque el esfuerzo de crecimiento y desarrollo individual de cada país, se vincula a la integración como un medio de coordinar acciones e intereses comunes, "es un esfuerzo de naciones soberanas, por crear una mayor escala regional, en las relaciones de necesaria interdependencia con el resto del mundo moderno". Vista la integración, como una condición para el desarrollo, superar limitaciones nacionales y lograr mejores condiciones de vida. En la década de los sesenta, el Mercado Común Centroamericano, con su aparato normativo e institucional, fue la base de formación del sector de manufactura y "ha llegado a representar, aun en la época de crisis, una participación en el PIB regional, igual a la del sector agrícola", y en torno a él se forman y fortalecen sectores de ingresos medios, población ésta en acelerado ascenso.

La maestra Abraham llama la atención en la falta de una variable política en el esquema de integración centroamericana, a diferencia de la experiencia europea, cuando desde el principio se creó esa instancia, en la Asamblea, integrada por representantes de las asambleas o parlamentos nacionales. Con el Tratado de Integración Económica se crearon una serie de instancias, todas de carácter técnico, desde la reunión de ministros responsables de la integración hasta una serie de organismos regionales; sin embargo, "la variable política se manifiesta sólo a nivel de los presidentes, pero podemos afirmar sin temor a equivocarnos que es la gran ausente en el proceso integrador". Con-

dición de cualquier intento integracionista "es la presencia de una instancia política que lo viabilice y fortalezca".

En la región centroamericana, a partir de mayo de 1986, cuando se lleva a cabo la primera reunión en la pequeña ciudad de Esquipulas, en la frontera de Guatemala, El Salvador y Honduras, patrocinada por el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, se ha producido un proceso acelerado de acercamiento con innumerables reuniones regionales e internacionales de diverso nivel. En este momento existe "una ilusión común, pacificar la región y propiciar un desarrollo sostenido a largo plazo que permita terminar con las guerras fratricidas y eliminar por siempre la injusticia social". En el primer acuerdo de Esquipulas, por consenso de los cinco presidentes, se aprobó la creación del Parlamento Centroamericano, idea que había sido lanzada por el presidente Cerezo en su toma de posesión. Se integraron grupos de trabajo que concluyeron en la presentación del Tratado del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas.

La iniciativa, según Abraham, se puede caracterizar desde dos perspectivas: la primera, a su juicio la más importante, consiste en calificar al Parlamento como un "foro de discusión política del más alto nivel regional, que vendrá a oxigenar los procesos de integración del área centroamericana", convirtiéndose en una nueva alternativa de comunicación en el área; la segunda, complementaria de la anterior, es que es el "único instrumento que se deja establecido en el marco del Plan de Paz" con carácter permanente. Desde el punto de vista jurídico, la firma del Tratado "constituye la suscripción de un tratado internacional", aunque la soberanía de cada uno de los Estados queda expresamente garantizada en muchos de sus artículos. Los acuerdos a que llegare el Parlamento, si obligaran a los Estados "se presentarán como solicitudes a considerar", con gran fuerza moral, pero sin carácter obligatorio. Solo en un aspecto, el Tratado modifica un tratado vigente, y es el que se refiere al nombramiento del funcionario superior de los organismos regionales de integración, lo que se ha justificado por la necesidad sentida en el área de la reactivación del proceso de integración. Por eso, dice Abraham, se puede decir que el tratado opta por un "camino funcional y sectorial para la integración centroamericana, lo cual equivale a decir que la reconstrucción de Centroamérica, no se hará de una sola vez, sino mediante realizaciones concretas que logren sobre todo una solidaridad de hecho". Desde el punto de vista político, la participación de los partidos en la integración de la nueva asamblea regional, abre grandes posibilidades de presencia e influencia de las

corrientes políticas en un espacio mayor, siendo un factor potencial de fortalecimiento ideológico de las agrupaciones.

Durante mucho tiempo, reflexiona la autora, hemos identificado integración con mercado común. Esta nueva instancia política da

una buena oportunidad para enriquecer la integración, y dejar un poco de lado el problema arancelario y de deudas pendientes entre los países, hechos que han consumido la mayor parte del tiempo y del pensamiento de los integracionistas, para comenzar a pensar en la puesta en marcha de políticas comunes, sean estas comerciales, agrícolas, de tráfico de drogas, en fin una verdadera integración, que logre conquistar un espacio en el mundo moderno.

Además, agregamos nosotros al excelente trabajo de Gloria Abraham, esta instancia, cuando se integre, puede constituirse en una ventana regional frente al mundo, especialmente frente a Europa, que puede ser el interlocutor válido y hasta hoy ausente, para concretar convenios birregionales de cooperación. La Comunidad Económica Europea ha manifestado su deseo de presencia en la región, particularmente en el apoyo a este proyecto. Se han producido varias resoluciones en ese sentido, y en las Conferencias de San José, se ha insistido sobre el tema. En la de Guatemala, de febrero de 1987, se afirmó expresamente la intención de apoyar el Parlamento Centroamericano y el deseo de fomentar la cooperación entre éste y el Parlamento Europeo. En otra conferencia posterior, en Hamburgo, en febrero y marzo de 1988, la Comunidad declaró su voluntad de realizar una contribución económica para la organización del nuevo foro y la realización de sus elecciones directas, y el Parlamento Europeo aprobó una resolución para el establecimiento de una línea presupuestaria para América Latina, separada de la que tenía conjunta con Asia. En esta misma resolución se pedía ayuda para la reconstrucción complementaria al Plan de Naciones Unidas y asistencia específica técnica y financiera para la creación y funcionamiento del Parlamento Centroamericano. Las razones para el apoyo a este proyecto de foro regional podrían resumirse en las tres siguientes: 1. el potencial que la nueva institución pueda tener para coadyuvar al proceso de pacificación regional; 2. las posibilidades de contribuir a la reactivación del proceso de integración, al incorporar a sectores representativos de la sociedad civil en el proceso, que antes estuvo en manos de los tecnócratas que lo administraron y de los representantes de intereses económicos concretos, y 3. la importancia

que puedan tener, para afianzar el proceso de democratización, las primeras elecciones directas para un parlamento regional en países en vías de desarrollo.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

ALDECOA LUZARRAGA, FRANCISCO, "El Parlamento Centroamericano a la luz de la experiencia europea", *Polémica, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica, segunda época, núm. 8, mayo-agosto de 1989, pp. 35-40.

El autor, quien es profesor de relaciones internacionales en la Universidad del País Vasco, hace un análisis en el que pretende proponer los objetivos, características, funciones y atribuciones que debe tener, según su criterio, el Parlamento Centroamericano en proceso de constitución y que, según él, debe modificarse en la forma en que está propuesto, "con el objeto de perfeccionar, desarrollar o modificar el texto, antes de su vigencia definitiva".

El primer intento por solucionar la crisis de la región, partió del Grupo Contadora, que proponía una paz con desarrollo, amén de la participación de todos los actores involucrados. Los esfuerzos del Grupo dieron paso a los acuerdos de Esquipulas, situando en lugar protagónico, esta vez, a los países de la región, representados por sus presidentes, en ejercicio de una activa diplomacia directa que ha sido un desafío a la diplomacia tradicional. Las vicisitudes de los distintos aspectos de los acuerdos de Esquipulas, ponen en primer plano y "se va incrementando la expectación por la única de las instituciones *non nata* y prevista en Esquipulas, que se le supone con poderes milagrosos, el Parlamento Centroamericano".

Fue el presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, quien antes de su toma de posesión lanzó la idea del Parlamento regional y el que lo impulsó en las diferentes reuniones conocidas con el nombre de Esquipulas, como un foro permanente de diálogo y negociación política. Surge, dice Aldecoa Luzarraga, como "proyecto político concreto, cuando se acepta como filosofía básica inspiradora la trilogía indivisible de paz, desarrollo y democracia" y la aceptación de estos planteamientos en los Acuerdos de Esquipulas II (Plan de Paz), que es un "tratado internacional destinado a producir efectos jurídicos y (que) reúne todos los requisitos que establece el Convenio de Viena sobre Derecho

de los Tratados". Se coloca al Parlamento, y esta es una tesis central en el estudio, "en la cúspide del proceso, pero no como punto de partida, sino como punto de llegada. . . no se establece para conseguir la democracia, sino que se celebrarán elecciones para su constitución cuando se hayan creado las condiciones inherentes a toda democracia. . .". Esta interpretación —que nos parece bastante restrictiva— está basada en una lectura literal y fuera de contexto del artículo 4 de los Acuerdos, que dice que "creadas las condiciones inherentes a toda democracia, deberán celebrarse elecciones libres, pluralistas y honestas". Por el contrario, las partes de los Acuerdos de Esquipulas deben interpretarse en conjunto, y dentro de ellos, la existencia del Parlamento, como un foro de discusión, negociación, encuentro y estímulo al proceso de integración tiene autonomía. Lo que se configura en el *Proyecto de Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas*.

El autor expresa que el texto del Tratado es "impreciso", que su naturaleza, aunque a ella se dedican 19 artículos, "no queda nada clara"; que no está tampoco claro el número de países que lo integran, lo que no nos parece una afirmación cierta; que la atribución de designar al funcionario más alto de los organismos de integración tiene "escaso valor jurídico. . . hasta en tanto no se modifique en ese sentido los tratados constitutivos de las respectivas organizaciones" y que el Parlamento "tiene, por tanto, la contradicción en su seno, al ser elegido por sufragio universal directo pero sin una auténtica atribución de competencias soberanas", y además, afirmación también discutible, que "el hecho de no tener competencias tasadas y ser elegido por sufragio universal, implica de alguna manera poderes constituyentes".

En su parte más sugestiva, el autor contrapone la experiencia del *Parlamento Europeo* con el proyecto centroamericano y señala sus diferencias obvias: 1) En relación con el proceso político en Europa, el Parlamento aparece en la fase de integración, pero antes de ella existió la fase de concertación, por la que se solucionó la guerra, y la cooperación, en la que se inicia el proceso de reconstrucción. Lo que evidentemente es distinto en Centroamérica, no porque "se están planteando las cosas en orden inverso", como afirma el autor, sino porque simplemente el proceso histórico es diverso. 2) En cuanto al proceso de integración, en Europa éste se produce con base en una homogeneidad de los países, en tanto, afirma el autor, en Centroamérica "no solo no hay homogeneidad en esas condiciones, sino que existe antagonismo, e incluso en el seno de algunos de esos países, conflictos armados". 3) Por

lo que respecta al papel del Parlamento, el autor indica que en Europa el motor del proceso de integración fueron los gobiernos, la elección en los primeros veinte años del Parlamento fueron indirectas y "en cuanto fue elegido por sufragio universal, lo primero que se planteó fue que tenía que tener poderes equivalentes a su representación", y lo segundo "reclamar para sí nada más y nada menos que poderes constituyentes, debate en el que estamos inmersos actualmente con motivo de las terceras elecciones directas por sufragio universal". Lo que, evidentemente, no sucede en Centroamérica, aunque el autor no lo explicita.

Con base en estas consideraciones, el autor indica que el *Tratado* debe ser modificado "en el sentido de posibilitar su formación, de manera más flexible y gradual, abierta a los siete países centroamericanos" (se refiere a Panamá y a Belice como otros dos miembros), proponiendo las siguientes líneas: a) Que no haya diputados no electos directamente. Se refiere a la disposición del Tratado que designa diputados a los presidentes y vicepresidentes que terminan su periodo. Que puedan ser elegidos en forma indirecta los diputados en la primera legislatura y que se utilicen las leyes electorales vigentes para esta elección, pero que se posibilite la uniformidad gradual y progresiva. b) Que se autorice la incorporación de otros Estados en el futuro, para permitir la integración de los siete países por él considerados como centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Belice y Panamá. También debería dejarse abierta la posibilidad de que "todos los Estados miembros no tengan el mismo número de representantes, y éstos se asignen en relación con la población". c) Que se le dieran atribuciones específicas como "hacer dictámenes obligatorios, aunque no vinculantes, aprobar presupuestos, nombrar los responsables de los órganos permanentes de la cooperación y la integración, entre otros".

Finalmente, el autor considera que es necesario previamente avanzar en el proceso de paz, para conseguir las condiciones objetivas para poder constituir el Parlamento y que se haya reiniciado el proceso de recuperación de la integración centroamericana. Lo que en la práctica implica su congelamiento. Todas esas consideraciones, en términos abstractos, podrían ser compartidas por el lector. Sin embargo, tiene el error de partir de un desconocimiento del proceso político y del cuadro general, en el que se suscriben los Acuerdos de Esquipulas y se propone la idea del Parlamento Regional como un instrumento potencial para coadyuvar al proceso de pacificación regional; como un instrumento para contribuir al proceso de reactivación del proceso de integración empantanado y como un interlocutor válido que sirva como

ventana de comunicación de la región con el exterior. Solo en ese contexto puede analizarse correctamente su significación.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

MOLOTO, J. B. M., "A Bill of Rights for South Africa-Now, Later or Never", *Codicillus*, Pretoria, vol. XXX, núm. 2, octubre de 1989, pp. 8-14.

La discriminación racial, particularmente bajo su forma institucionalizada conocida como *apartheid*, constituye no sólo la más rotunda negación de los derechos humanos y la más evidente afrenta contra la dignidad humana, sino, al mismo tiempo, un crimen de lesa humanidad.

Por ello a nadie escapa la importancia y trascendencia de la posible adopción de una declaración de derechos humanos en Sudáfrica, país donde la inmensa mayoría de la población de color ha vivido, por largo tiempo, en condiciones de odiosa discriminación, extrema opresión, cruel y violenta represión, y despiadada explotación; es decir, bajo un régimen de segregación racial institucionalizada y de esclavitud y servidumbre legalizadas.

Como es natural, según lo advierte el doctor Moloto, director de la Asociación de Juristas Negros, la adopción de una declaración semejante ha sido, de siempre, una cuestión muy controvertida, que pone de manifiesto actitudes y opiniones encontradas, empezando por la monolítica resistencia del partido en el poder a la elaboración y promulgación de una Constitución verdaderamente democrática, que incluya una declaración de derechos y que garantice los derechos y libertades fundamentales del individuo.

Puede palparse, agrega, incluso en el sector libertad y progresista de la comunidad blanca, y sin que sea admitida abiertamente, una actitud contraria a cualquier cambio que signifique el reconocimiento y garantía de los derechos de los negros.

En contrapartida, este valiente y agudo trabajo pretende reflejar la posición y el sentir de millones de negros, que hasta hoy día siguen sufriendo las consecuencias de las leyes racistas sudafricanas, respecto del documento de trabajo número 25, proyecto 58, sobre los derechos del hombre y del grupo, elaborado a partir de abril de 1986 y publicado

en marzo de 1989 por la Comisión Jurídica Sudafricana, que funciona desde 1973.

Al efecto, el autor examina sucesivamente las tres diferentes posiciones que el propio documento identifica y consigna en torno a la declaración de derechos en cuestión, externando, respecto de cada una de ellas, lo que considera el sentir de la comunidad negra.

Así, en primer lugar se refiere a la posición que pretende que tal declaración sea adoptada con posterioridad y sólo como resultado de las negociaciones conducentes. Esta posición, en su opinión, tiene muy pocas probabilidades de ser llevada a la práctica, tomando en cuenta, principalmente, la costumbre generada por más de tres siglos de dominación de la mayoría negra por la minoría blanca, la negativa del gobierno nacionalista a reconocer a los legítimos representantes de los negros, así como la falacia e hipocresía que subyacen en la propuesta de un referéndum mediante el cual la población, en su gran mayoría analfabeta, decida si acepta o no la declaración; una aceptación, consciente e informada de tal referéndum, se antoja imposible por ahora.

Más adelante expone la actitud de quienes sugieren la adopción inmediata de una declaración de derechos limitada, posponiendo para más tarde la posibilidad de asumir una declaración completa. Tal actitud, como la anterior, adolece de viabilidad práctica dada la dificultad, cuando no la imposibilidad, para decidir, entre otras cosas, cuáles derechos deben ser reconocidos en lugar de otros, o para determinar aquellos derechos cuyo ejercicio no tuviera inmediatas y graves implicaciones respecto de las leyes racistas en vigor. Esta posición, al igual que la anterior, significaría posponer por mucho tiempo, o tal vez indefinidamente, la adopción de una declaración de derechos.

Por último, examina la posición que reclama la adopción inmediata, en tanto cuestión de urgencia, de la susodicha declaración, exigencia que, en su opinión, hace caso omiso de las numerosas cuanto adversas condiciones y circunstancias prevalecientes en Sudáfrica, las cuales serían incompatibles o, dicho de otra manera, no podrían coexistir con una amplia y completa declaración de derechos.

El autor concluye afirmando que la eliminación de tales condiciones y circunstancias es condición indispensable para la efectiva vigencia de una declaración de derechos y que, por tanto, la eventual adopción de ésta no debería significar el dar por concluida la tarea, sino que sería preciso emprender, de inmediato, la realización de un programa de reconstrucción nacional.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

NDAKI, B. F., "Human Rights — The Regional Dimension", *Codicillus*, Pretoria, vol. XXX, núm. 2, octubre de 1989, pp. 24-30.

Bajo un enfoque comparativo y en el ámbito regional interno sudafricano, el profesor Ndaki, del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Bophuthatswana, se refiere, primero, al problema de la observancia de los derechos humanos en Bophuthatswana, Ciskei y Kwa Zulu, Natal, después, a la potencial influencia regional que Sudáfrica ejercería, en caso de que este país adoptara una declaración de derechos, y, finalmente, al necesario encuadramiento del sistema regional de protección de los derechos humanos que pudiera llegar a crearse en África del Sur, a los ideales, principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos.

Deliberadamente utilizamos la frase "ámbito regional interno sudafricano", ya que de las tres entidades político-territoriales que toma en cuenta el autor, dos —de las cuales, Bophuthatswana y Ciskei, las considera como países independientes desde 1977 y 1981, respectivamente— se constituyen en realidad entre los diversos "bantustanes" cuya independencia ficticia declaró el régimen racista de Sudáfrica a partir de 1976, misma fecha en que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a través de varias resoluciones (31/6A, de 1976; 34/93G, de 1979; 35/206A, de 1980 y 36/172A, de 1981), ha declarado tal independencia totalmente nula y sin valor, y ha condenado enérgicamente el establecimiento de bantustanes mediante los cuales se pretende consolidar la inhumana política de *apartheid*, destruir la integridad territorial del país, perpetuar la dominación de la minoría blanca y privar al pueblo africano de Sudáfrica de sus derechos inalienables.

Hecha la anterior acotación, regresamos al estudio del profesor Ndaki, quien, en su estudio comparativo sobre la observancia de los derechos humanos en las entidades político-territoriales en cuestión, examina algunas de las disposiciones de las Constituciones promulgadas por dichas entidades, cuyo contenido y aplicación han sido o pueden ser convertidos en letra muerta por obra y gracia sea de los tribunales, sea de la Asamblea Nacional de Sudáfrica.

Por lo que hace a la influencia que Sudáfrica ejercería sobre los países cercanos de la región, en el caso de que este país llegase a adoptar una declaración de derechos, el autor alude a la expectativa de que tal declaración pueda convertirse en el elemento catalizador que haga posible la adopción de una convención sobre derechos humanos y liber-

tades fundamentales, semejante a la que existe en Europa occidental. Tal propósito, sin embargo, requeriría del despliegue de determinadas estrategias jurídicas diplomáticas, económicas y sociales que se esbozan en esta parte del trabajo que reseñamos.

Finalmente, el profesor Ndaki señala como requisito previo indispensable para el establecimiento de un sistema regional semejante, la aceptación por consenso, de los ideales, principios y normas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en 1948 y 1966, respectivamente.

El autor concluye señalando que el logro de tal consenso implicará un proceso lento y arduo cuyos obstáculos, en todo caso, no serán ni menores ni mayores que otros, sino simplemente diferentes.

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

NOHLEN, Dieter, "Un sistema electoral europeo: la Ley Electoral Europea y el problema de las circunscripciones", *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, España, núm. 20, enero-abril de 1988; pp. 85-94.

Los *Tratados de la Comunidad Europea* de 1957 hacen referencia a "un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros" para las elecciones previstas, pero hasta ahora no existe una ley electoral europea. Las elecciones se han llevado a cabo, a partir de una decisión del Consejo del 20 de septiembre de 1976, de acuerdo con las leyes electorales nacionales. Actualmente existen doce sistemas electorales diferentes, lo que hay que tomar en cuenta al referirse al "sistema electoral europeo". Sigue en marcha, en el Parlamento Europeo, la elaboración de un "procedimiento uniforme", pero aún no se concreta, y debe entenderse como un proceso hacia la unificación de los sistemas electorales vigentes.

Dentro de este marco, el profesor Nohlen analiza los sistemas electorales y específicamente el de los efectos de uno de sus elementos, el tipo de circunscripciones y hace hincapié más que en sus connotaciones políticas, en sus aspectos teórico-sistemáticos y contextuales.

La circunscripción es el elemento que tiene el impacto más grande sobre los efectos de los sistemas electorales, al extremo de que éstos dependen de aquellas en cuanto a sus efectos, en el sentido de que la

división del territorio en circunscripciones, influye en la relación votos-escaños, en la adjudicación de cargos. Por eso se habla de "mayorías fabricadas" (*manufactured majorities*).

Otro tema vinculado a las circunscripciones es el de la relación entre votante y elegido, conocimiento de ofertas y control de la gestión, un voto más o menos personal, ideológico en favor de una persona o de un programa o listas de partido: listas abiertas y voto preferencial.

El otro tema, que hace relación a las elecciones regionales, es el de la representación nacional, de todo un pueblo integrante de una comunidad mayor, respetando su identidad y su organización en entidades, como son los estados soberanos federados o las comunidades autónomas; es decir, los temas son: 1) relación votos-escaños; 2) relación elector-representante; 3) tipo de representación: territorial de comunidades o nacionales por cabeza. En estas relaciones interviene la circunscripción electoral, siendo su tamaño la variable decisiva.

Insiste Nohlen en el enunciado de que el grado de proporcionalidad de un sistema electoral depende del tamaño de las circunscripciones: a mayor tamaño de ellas, corresponde mayor correspondencia porcentual entre votos y escaños. Y mayor proporcionalidad conlleva a mayores posibilidades para los partidos menores, lo que también significa respeto al pluralismo político. A menor tamaño, menor la cantidad de escaños en la circunscripción, menor la proporcionalidad de los resultados, lo que favorece a los grandes partidos. Puede indicarse una excepción, constituida por partidos cuyo electorado se concentra en alguna región o en zonas urbanas específicas (especialmente las capitales en América Latina); a ellos no les perjudica el tamaño de las circunscripciones: en general, tienen las mismas posibilidades en un distrito nacional único que en distritos regionales.

En cuanto a la relación votantes-elegidos, requiere circunscripciones menores, lo que se hace difícil en elecciones a parlamentos regionales por la pequeña cantidad de puestos a adjudicar. En cuanto al principio de representación nacional o territorial, la división territorial acorde a las comunidades autónomas o a los Estados federados, refleja el tipo de representación. En Francia el distrito electoral único cumple con la disposición constitucional de una nación *une et indivisible*.

Así pues, el tamaño pequeño produce menor proporcionalidad, mayor relación entre votante y elegido, y facilita la representación de territorios y pueblos. El tamaño grande produce mayor proporcionalidad, menor relación directa entre votante-elegido y combina con la representación de tipo nacional.

Al comparar las normativas electorales para la elección del Parlamento Europeo, aparecen las siguientes tendencias: 1) Se mantienen los sistemas establecidos para las elecciones internas, con la excepción de Francia, que ha introducido un sistema de representación proporcional. En diez casos se mantiene la representación proporcional. Sólo Gran Bretaña, para 78 de sus 81 escaños, mantiene el principio de mayoría simple. 2) Se mantiene o incluso se aumenta el grado de proporcionalidad de los sistemas. Esto es muy importante, porque el número menor de puestos en relación con las elecciones internas, es un factor natural que opera en dirección inversa. Este es un esfuerzo en favor del pluralismo político, incluso suprimiendo las barreras que perjudicaban a partidos pequeños. 3) El elemento técnico que se utiliza para obtener el objetivo anterior, es el distrito nacional único. Se ha adoptado en nueve de doce países. Estas tres tendencias generan un grado de uniformidad de los sistemas dentro de la heterogeneidad que se articula también con el uso del método de cómputo aplicado en nueve de doce casos: el método d'Hondt (con excepciones de Inglaterra, Irlanda e Italia). 4) Una cuarta tendencia está en reconocer algunos casos específicos atribuidos a diferencias de estructura, tradiciones y coyunturas como el voto único transferible en circunscripciones pequeñas de la tradición irlandesa, etcétera.

Relacionando estas tendencias con los tres ámbitos indicados antes, se concluye que prevalece el propósito de buscar proporcionalidad entre votos y escaños, a través de la circunscripción única. Esto se privilegia sobre relación votante-elegido o tipo de representación.

Establecer un sistema electoral europeo uniforme tiene problemas de acuerdo político global, y concordar los distintos sistemas, especialmente el de representación proporcional y el mayoritario, por lo que se ha buscado un sistema mixto. El proyecto de sistema electoral uniforme de 10 de marzo de 1982, llamado *Informe Seitzinger*, fracasó por el voto en contra de los conservadores británicos en el gobierno. Proponía un sistema proporcional, con circunscripciones plurinominales de un mínimo de tres y un máximo de quince escaños cada una (con lo que se pretendía mantener relación más estrecha entre votantes-elegidos); además la coalición a nivel nacional de las listas presentadas en las circunscripciones, y el reparto de los escaños primero a nivel nacional y luego a nivel de las circunscripciones de entre las listas coaligadas con base en los votos obtenidos por cada lista. Era, pues, "un sistema proporcional con circunscripción única a nivel de los estados miembros y unidades territoriales llamadas circunscripciones en función de las can-

didaturas (o listas) y del reparto interno de los escaños obtenidos por un partido político que son plurinominales de diferente tamaño". En una iniciativa, el *Proyecto Bocklet*, de 1984, no se fija ningún tipo de circunscripción, suprime los límites mínimos y máximos del tamaño, pero el reparto de los escaños sigue siendo previsto a nivel nacional, pero por falta de viabilidad política no fue sometido al Pleno.

En España, la *Ley Orgánica del 2 de abril de 1987*, para las elecciones europeas, que modifica el *Régimen Electoral General*, del 19 de junio de 1985, recogió el principio proporcional con base en la circunscripción única nacional. Se optó por un sistema electoral "preciso, lógico, acorde a la sistemática electoral: un sistema proporcional puro con listas bloqueadas y cerradas y con un reparto de los escaños según la regla d'Hondt... se suprimió la barrera del 3 por 100 de los votos para participar en el reparto..."; y se discutió mucho las circunscripciones autonómicas. Es importante destacar que el mayor efecto proporcional se relaciona con el mayor pluralismo político y la mayor igualdad de posibilidades que tienen todos los partidos, y que la circunscripción nacional favorece a los partidos políticos pequeños de alcance nacional. Al decir de Fernando Santaolalla, "así como las preferencias de la población, su estructuración sociológica y el propio arco de fuerzas políticas se corresponden con un sistema proporcional, no hay nada en las elecciones del Parlamento Europeo que demande necesariamente unos distritos autonómicos".*

El proceso hacia la unificación sigue, y el modelo español puede ser muy útil porque corresponde a una solución muy aproximada a lo deseable.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

QUINZIO, Jorge Mario, "El *ombudsman*, garante de la seguridad y defensor de la democracia", *Revista Chilena de Derechos Humanos*, Santiago, Chile, núm. 9, noviembre de 1988, pp. 37-48.

El autor, profesor de derecho constitucional en la Universidad de Chile, presenta los antecedentes remotos y su extensión a otros países de la universalmente conocida institución del *ombudsman*. Los primeros antecedentes los encontramos en Suecia en el siglo XVI con el preboste

* *Elección en España del Parlamento Europeo*, Madrid, 1987, p. 98.

de la Corona. En 1809 se institucionaliza a nivel constitucional el *ombudsman*, manteniendo una función estrictamente apolítica e independiente del gobierno y del Parlamento, tendente a proteger a los ciudadanos contra la interferencia indebida, negligencia y errores de los servidores públicos. En Suecia existen el *ombudsman* parlamentario (J.O.), *antitrust* (N.O.), del consumidor (K.O.), de la prensa (P.O.) y para la igualdad de los sexos (Jam.O.).

Entre los países que cuentan con un *ombudsman* —señala el autor— están: Finlandia, en donde existe un canciller de justicia o procurador, al que se le considera “guardián supremo de la ley”. Dinamarca, quien vigila la administración civil y militar, excepto el Poder Judicial y abarca también la actividad empresarial del Estado y los servicios relacionados con educación, salud e investigación. En Gran Bretaña el “comisionado parlamentario” es nombrado por la Corona a propuesta del gobierno; puede investigar cualquier injusticia por causa de “mala administración”. Al *ombudsman* francés se le conoce con el nombre de “mediador”; es un intermediario entre los administrados y la administración pública, inspirador de reformas administrativas. El “defensor del pueblo” español es el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales y supervisar la actividad de la administración.

El autor del artículo da una lista de diferentes países que han adoptado la institución, ya sea en el ámbito territorial o material limitado y comenta que en Latinoamérica la casi inexistencia del *ombudsman* se debe a nuestra herencia jurídica, influida básicamente por los modelos franceses, estadounidenses y español, que ignoraban esta institución, y por la presencia de otras instituciones más o menos análogas (fiscal general, procurador general, contralor general, etcétera). Además, menciona el autor, debemos agregar la inestabilidad que afecta los gobiernos de muchos países latinoamericanos, ya que es condición fundamental para la implantación del *ombudsman* la efectividad de un régimen democrático, en la medida que constituye un baluarte de la paz social y un medio de fortalecimiento de la justicia.

A pesar de estos obstáculos, Latinoamérica no ha permanecido ajena a la difusión de la institución y presenta algunas instituciones que él considera realizan funciones de *ombudsman*, por ejemplo: en Perú el Ministerio Público tiene entre otras atribuciones actuar como defensor del pueblo ante la administración pública. El Tribunal de Garantías Constitucionales de Ecuador, que en estricto sentido técnico-jurídico no es un Tribunal, ya que no decide y sí realiza funciones de

un *ombudsman* colectivo. El procurador general de la República de Colombia. En Venezuela la Dirección de Derechos Humanos dentro de la Procuraduría General de la República. El defensor de los derechos universitarios mexicano, dentro del ámbito de la Universidad Nacional Autónoma de México. El procurador de los derechos humanos de Costa Rica también realiza funciones de *ombudsman*.

Guatemala fue uno de los primeros países latinoamericanos que estableció en su Constitución de 1985 el "procurador de derechos humanos" como comisionado del Congreso de la República, para la defensa de los derechos humanos. El *ombudsman* de la Comisión del Canal de Panamá, cuyo ámbito de competencia queda limitado a la zona del Canal. En Brasil existe a nivel municipal y el actual proyecto de Constitución Política contempla la "Defensoría del Pueblo". En Buenos Aires la figura del "contralor general comunal"; actualmente se encuentra en estudio en el Congreso Nacional un proyecto de defensor del pueblo a nivel nacional.

El articulista considera indispensable, una vez que se normalice el régimen democrático, la implantación de una institución como el *ombudsman* en Chile, sobre la base de las necesidades y características especiales de la nación chilena. Lo llama el profesor Quinzio, "defensor de los derechos humanos o defensor de la persona", y llenaría la necesidad en una democracia o estado de derecho de vigilar la salvaguarda de sus derechos e intereses legítimos; sería un complemento a otros tribunales de justicia, en especial a los administrativos.

El "defensor de los derechos humanos o defensor de la persona" es una institución ignorada en nuestro medio, opina el autor, por lo que es necesario analizarla cautelosamente, a la luz de nuestra realidad y de las sociedades que ya la conocen. Es necesario tomar en consideración, en la configuración de dicha institución, nuestra propia idiosincrasia y las funciones que están encomendadas a otros órganos de control, para evitar duplicidad con instituciones ya existentes.

El "defensor de la persona" que propone el autor no debe inmiscuirse en los asuntos judiciales, será un eficaz fiscalizador de cualquier tipo de anormalidad administrativa. Su misión es proteger al ser humano de los errores, arbitrariedades, injusticias u omisiones de cualquier autoridad. El *ombudsman* es un instrumento eficaz en la colaboración permanente de control para proteger la amplia gama de los derechos humanos y preservar el orden jurídico establecido. Sirve como dique a la creciente intervención del Estado en todos los órdenes y para pre-

venir los abusos voluntarios o involuntarios de las autoridades dotadas cada vez de más amplias facultades.

Todos y cada uno de los medios de control existentes, sea que estén a cargo de tribunales ordinarios de justicia o especiales, son sin duda operantes y prestan útiles servicios: pero no producen un completo y rápido sistema de control, quedando con frecuencia los afectados en la indefensión. El defensor será de gran utilidad para suplir tales limitaciones y colaborar con ellos en un mismo empeño. Su principal objetivo debe ser prevenir y hacer observaciones, llamados de atención a los funcionarios y proponer sugerencias de reformas y de aplicación de la norma para una eficiente protección a la persona. Dado el actual ritmo de vida es indispensable extremar el control de los actos de las autoridades a fin de asegurar la legalidad y la defensa de los derechos humanos. El "defensor de los derechos humanos o defensor de la persona" debe ser un instrumento jurídico-político que, como tal, actuará para afianzar la democracia y perfeccionarla, "pues sólo así se podrán vivir a fondo los valores de la libertad, igualdad, justicia, paz, solidaridad que dan un auténtico sentido a un estado de derecho".

La meta del *ombudsman* es atender en forma inmediata a las personas que reclaman la violación y reconocimiento de sus derechos: escuchándolas, compartiendo sus inquietudes y gestionando con la mayor rapidez, urgencia y eficacia, los remedios más justos a sus quejas. Instaurada la institución, puede ser un fructífero instrumento de diálogo, intercomunicación y solidaridad en la vida del pueblo y de la sociedad.

Los derechos y las garantías que establecen la Constitución Política y las leyes, no sólo deben estar reconocidos, debe contarse con los medios efectivos para su defensa, y el *ombudsman* es un instrumento que ha tenido magníficos resultados; ha forjado una tradición de justicia y de comprensión que tiende al respeto de la dignidad de la persona, garantizando su seguridad y defendiendo la democracia.

El hombre tiene la necesidad imperiosa de que su seguridad esté garantizada, entendiéndose por seguridad aquella sensación de estar a salvo de amenazas de cualquier índole, sean físicas, psicológicas o sociales, que pudieran poner en peligro la vida, la libertad, el bienestar, las expectativas de progreso. En una democracia el hombre, individual o colectivamente, debe tener su supervivencia garantizada, ajena a cualquier temor. En un estado de derecho deben existir órganos suficientes encargados de la seguridad más plena y amplia posible de las personas. En el concepto democrático la seguridad del ser humano es el objetivo

fundamental; por eso, sin duda, los derechos humanos son los objetivos más caros de un gobierno.

Es aquí donde la institución del *ombudsman* emerge como "garante de la seguridad y defensor de la democracia".

Magdalena AGUILAR CUEVAS

DERECHO ECONÓMICO

BLANCO RUBIO, Carmen, "El control de las actividades financieras internacionales: bases teóricas de las actuales tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, Madrid, núm. 27, 1987, pp. 25-36.

Cuando en el año 1982 un gran número de países latinoamericanos solicitaron la renegociación de su deuda, como consecuencia de la crisis financiera por la que atravesaban, se acentuó la necesidad de contar con un adecuado sistema de control y regulación de las actividades que en esta materia llevan a cabo sus miembros. El objeto de este artículo es establecer el marco teórico para el control y regulación de las actividades financieras internacionales.

Los años sesenta y setenta se caracterizaron por el desarrollo de mecanismos que tuvieron el propósito de sustraer las transacciones financieras de los controles establecidos, y por el surgimiento de una dialéctica entre innovación-intervención.

Esta circunstancia provocó el surgimiento de varias propuestas que tenían como objeto normalizar las actividades, sobre todo bancarias. La autora las sistematiza en tres grupos.

El primer grupo, al que llama de "coordinación reguladora", parte del supuesto de que el desequilibrio ha llevado a los agentes del mercado a asumir riesgos excesivos. Surgen aquí dos tendencias, una reguladora y otra liberalizadora de normas, en virtud de que se trata de conseguir el equilibrio tanto a través del incremento de los controles que afecten a los mercados externos, como de la disminución de la regulación en los internos.

El segundo grupo lo constituyen las propuestas que intentan una "coordinación informativa", ya que estiman que no se conoce la magnitud exacta del riesgo que se corre porque falta coordinación informativa y transparencia entre los agentes financieros internacionales, por lo que su intención es incrementar y armonizar esta información.