

El autor reúne en este volumen una serie de conceptos y palabras clave en teoría política, con el fin de ofrecer a profesores y alumnos un marco de conjunto sobre los grandes temas de la política. A través de un recorrido lógico que va desde los fundamentos constitutivos de cada sistema político a la reflexión sobre el destino de la sociedad liberal-democrática en el mundo contemporáneo —incluido el análisis de las relaciones en-

tre el medio televisivo y la política—, Giovanni Sartori desarrolla una teoría en la cual las ideas son verificadas por los hechos y los hechos son incorporados en las ideas. Todos los conceptos y palabras que recoge —constitución, democracia, dictadura, igualdad, ideología, liberalismo, mercado, opinión pública, parlamento, política, representación, sistemas electorales, sociedad libre, técnicas de decisión, videopoder— están ordenados

alfabéticamente y siguen un mismo esquema: fundamento histórico, encuadramiento semántico y descomposición analítica. La historia del concepto y el encuadramiento semántico fundamentan el análisis, dirigido a «pensar problemas», especificándolos y precisándolos. Este manual cubre con creces una laguna existente hasta el momento en la bibliografía sobre teoría política.

Giovanni Sartori

Elementos

de teoría política

Alianza Singular

y no los griegos (como sabemos) inventaron el derecho; pero tampoco los romanos llegaron al «constitucionalismo». En la medida (notable) en la cual el ser ciudadano romano aseguraba protección, esta protección provenía de las *leges* (no de los actos denominados *constitutiones*), y del derecho común (privado), no del derecho público. El llamado, y mal llamado, constitucionalismo romano no impidió en ninguna medida los numerosos abusos o baños de sangre que jalonaron la historia del Imperio (y también el fin de la República); y por lo tanto no impidieron en modo alguno lo que nuestro constitucionalismo (el que ha acuñado el término) ha logrado efectivamente impedir.

Habiendo establecido cuál es el significado históricamente correcto que proporciona la *ratio essendi* de «constitución», queda que la definición formal (aunque no vacía) del término está bien atrincherada y es utilizada ampliamente. Si debemos aceptarla, entonces hay que explicarla y precisarla. Con ese objeto seguiré (aunque no siempre en los términos) la clasificación propuesta por Loewenstein²³ distinguiendo entre a) constitución garantista (constitución en sentido estricto), b) constitución nominal, c) pseudoconstitución (o «constitución-fachada»).

Llamo *nominales* a las constituciones que Loewenstein denomina, de modo inexacto, «semánticas». A parte de estas divergencias terminológica suscribo plenamente su descripción de dicha especie: «La constitución se aplica plenamente, pero su realidad ontológica la proporciona únicamente la formalización de la localización existente del poder político que beneficia exclusivamente a sus detentadores efectivos» (p. 149). Las constituciones nominales son, por lo tanto, *nominales* en el sentido de que se apropian del «nombre» constitución. Ello equivale a decir que las constituciones nominales son meramente «constituciones organizativas», es decir, el conjunto de las reglas que organizan, pero que *no limitan* el ejercicio del poder político en un determinado Estado²⁴. En efecto las constituciones nominales no pretenden ser «verdaderas constituciones». Estas describen sin simulaciones un sistema de poder que no posee límites ni controles. No son letra muerta. Lo que sucede es que esta letra es irrelevante para el *telos* del constitucionalismo. Un constitucionalista alemán de los años treinta no habría dicho nada insensato si hubiese definido de este modo la «constitución»: la constitución es la voluntad del soberano. En base al *Führerprinzip* vigente en aquellos años, la susodicha definición era conforme a la realidad. El garantista podrá decir que esta definición no es la de «constitución»; pero el positivista o formalista deberá admitirla.

Alianza Ed., 1987). Véase también, y sobre todo, Bruno Leoni, *Freedom and the Law*, N. York, Van Nostrand, 1961.

²³ Cfr. K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, especialmente pp. 147 y sig.

²⁴ Se mantiene con frecuencia que el simple «ordenar», la mera existencia de una «forma» definida y estable es un límite por sí mismo. Ello puede ser verdadero, pero no en el sentido *garantista* del término. Por ejemplo, los ejércitos son por lo general bien ordenados, pero este hecho no protege a los subordinados frente a sus superiores. Del mismo modo, Morris-Jones mantiene que «la regularidad sobrentendida en el término *rule* implica una negación del arbitrio» (loc. cit., p. 439). Disiento. Las reglas (*rules*) que el príncipe *legibus solutus est*, o bien que *regis voluntas suprema lex*, son reglas caracterizadas por su regularidad pero no por ello limitativas de la arbitrariedad: de este modo, son las reglas las que la legitiman.

Las *constituciones-fachada* son diferentes de las nominales en cuanto toman la apariencia de «verdaderas constituciones». Lo que las hace pseudo-constituciones es que éstas no son observadas (al menos en lo que respecta a sus características garantistas fundamentales). En realidad son «constituciones-trampa». En lo que respecta a la libertad y a los derechos de los destinatarios de las normas son letra muerta. Por ejemplo, según Vishinsky, la Constitución de Stalin hace entrar «a unas masas populares cada vez más grandes en el gobierno del Estado», refuerza constantemente «los vínculos entre el aparato del poder y el pueblo»; y las constituciones soviéticas en general «confirman los derechos y la libertad democráticos genuinos», «fijan y subrayan las garantías materiales»²⁵. Si ello es así, entonces la constitución stalinista de 1936 es una constitución de fachada (véanse sobre todo los artículos 3, 125, 127, 141).

Una defensa de las constituciones nominales y sobre todo de las constituciones-fachada es que, a pesar de todo, «educan» o pueden educar. Pero esta defensa me parece inaceptable. Las constituciones a las que nos estamos refiriendo no tienen, en realidad, ningún *objetivo* educativo. E incluso si tuvieran un altamente improbable *efecto* educativo, sigue siendo verdad que «educar» no es el objetivo de una constitución. Ello no es un criterio suficiente (o suficientemente pertinente) para justificar un tipo especial de «constituciones educativas»²⁶. Una constitución puede contener afirmaciones de intención, de «aspiración»; pero si estas aspiraciones se afirman para engañar y son sistemáticamente violadas, se me escapa qué educación puede derivarse de éstas.

Existen con frecuencia superposiciones entre constituciones nominales y constituciones-fachada. Sin embargo, la distinción sigue siendo útil. Las constituciones nominales describen realmente las reglas de funcionamiento del sistema político (no afectan al *telos* del constitucionalismo, pero son su exposición veraz), mientras que las constituciones de fachada no proporcionan ninguna información creíble. En la mayor parte de los casos se puede percibir claramente, a pesar de las superposiciones, cuál es el aspecto preponderante: si una constitución es fundamentalmente nominal o básicamente un disfraz. En cualquier caso, la distinción es útil en el plano analítico para separar los componentes de un eventual «tipo mixto» (en parte nominal y en parte ficticio) de constitución no-garantista.

La distinción es importante también desde otro punto de vista, porque muestra que si se rechaza la acepción garantista no es posible trazar una línea de demarcación entre «constitución» y «gobierno constitucional». Ciertamente, si una constitución se convierte en letra muerta, este es un caso de constitución que no es seguida por un gobierno constitucional. Pero este argumento vale sólo para las constituciones-fachada. En el caso de las constituciones nominales no tenemos ya un «Estado de prerrogativa» (*prerogative State*) que sustituye *de facto* al «Estado legal»: tene-

²⁵ Vishinsky, *The Law of the Soviet State*, N. York, 1951, pp. 88-89. Entre las demoliciones de dicha «fachada», véase H. Chambre, *Le Pouvoir Soviétique: Introduction à l'Etude de ses Institutions*, París, 1959. El detenido análisis de Chambre muestra claramente que la teoría soviética del Estado y la praxis constitucional correlativa se resuelven en un decidido predominio del hecho y del arbitrio sobre la ley.

²⁶ Los incidentes automovilísticos pueden servir al objeto de inducir a la mejora de nuestra técnica de conducción. ¿Y es ésta es una razón como para crear la categoría de los «incidentes educativos»?

mos, por el contrario, un «Estado de prerrogativa» legitimado por la constitución. Por consiguiente, en este caso nos encontramos ante un gobierno que, por definición, gobernará siempre según la constitución. ¿Sobre qué base podemos, entonces, afirmar que este no es un «gobierno constitucional»? Es una pregunta que debo dirigir a otros. Yo no sabría contestarla.

Todo lo expuesto con anterioridad no toca, como es evidente, los problemas de a) *décalage* entre la constitución escrita y la constitución material (o viva) y b) la falta de adaptación entre ciertas disposiciones constitucionales. El desfase aparece a medida que una constitución envejece: la falta de adaptación afecta, por el contrario, también a constituciones recién nacidas.

Confieso que el *décalage*, el desfase, no me inquieta mucho. Si una constitución está escrita, es casi inevitable que, con el paso del tiempo, el documento formal y la constitución viva se alejen como toda relación entre un pasado y un presente. (En este sentido también las constituciones escritas se convierten en constituciones no escritas.) Sin embargo, mientras que el espíritu y el *telos* del documento original se conserven en las nuevas circunstancias, el *décalage* compromete únicamente el mito de una «constitución fija». La experiencia americana muestra que las constituciones escritas pueden sobrevivir a pesar del presupuesto antihistórico, o ahistórico, en base al cual fueron concebidas. Por otra parte, el remedio de una constitución no escrita no sería un remedio.

El punto delicado no afecta a la caída en el desuso de algunas disposiciones constitucionales debido a su anacronismo, sino a aquellas normas que no han sido puestas en vigor a causa de una falta de voluntad, o inercia, del poder legislativo o del poder ejecutivo. El problema es serio, dado que los casos de aplicación incompleta de las constituciones son realmente frecuentes en muchos países. No sería inútil preguntar: ¿por qué? ¿Es quizá porque el «espíritu constitucional» (exactamente como el tipo correspondiente del gentilhomme constitucional) se está disolviendo? ¿O bien a causa de otros motivos?

Es necesario tener presente a este respecto que la mayor parte de los países poseen una constitución reciente, o bien porque han reescrito la anterior, o bien porque ésta comienza ahora. Y las constituciones contemporáneas —por lo general— son malas constituciones, técnicamente hablando²⁷. Se encuentran en ellas deslumbrantes profesiones de fe, por un lado, y un exceso de detalles superfluos, por otro. Algunas de éstas son ya tan «democráticas» que ya no son constituciones (una constitución limita la voluntad del pueblo en no menor medida de lo que limita la voluntad de los que detentan el poder)²⁸, o bien hacen el funcionamiento del gobierno demasiado complejo y complicado para permitir que funcione un gobierno, o bien ambas cosas. En estas condiciones la no aplicación puede ser un remedio a

²⁷ Obsérvese que las nuevas constituciones mejoran las viejas en cuanto que no son ya «negativas», sino «positivas». Si positivo significa que las constituciones son también un instrumento de acción social y económica, entonces podemos alegrarnos de dicho desarrollo positivo. Pero hay que añadir, no obstante, una condición: que el añadido positivo no devore la cabeza «política» que la precede y condiciona.

²⁸ Entre otras cosas porque una constitución no puede limitar efectivamente la voluntad de los detentadores del poder si éstos pueden saltarse y hacer ineficaces los impedimentos constitucionales apelando directamente a la voluntad popular.

la falta de aplicación. Por lo tanto, debemos regular caso por caso. Sería contraproducente o poco sensato aceptar en todos los casos el punto de vista estrictamente jurídico según el cual «toda la constitución debe ser aplicada a cualquier costo». Personalmente pienso que debemos aceptar siempre si la no aplicación afecta al funcionamiento del gobierno en relación a los objetivos fundamentales del constitucionalismo, o no. En el primer caso puede hablarse de «delitos de ausencia de aplicación» (como dice Loewenstein), mientras que en el segundo caso no se puede hablar propiamente de «delito».

Resumiendo, este escrito somete a la discusión los siguientes argumentos:

1) Que la palabra constitución ha sido reconceptualizada, si se puede hablar así, con un objetivo bien preciso, en concreto para denotar una «técnica de libertad» (como habría dicho Mirkin-Guetzévitch) inédita, cuyas características se habían materializado bastante claramente cuando, por ejemplo, Montesquieu visitó Inglaterra en 1730.

2) Que este objetivo ha sido oscurecido con frecuencia por la complejidad del modelo original (la constitución inglesa), por un lado, y por una especie de aislacionismo polémico de los estudiosos británicos, por otro; lo que no obsta para que la idea de *límite* sea fundamental para el prototipo inglés y en no menor medida para los sucesivos modelos americano y francés.

3) Que la tesis que mantiene que el significado garantista de constitución ha sido precedido por un significado más vago y meramente formal no es históricamente sostenible, y se deriva en realidad de una errónea traducción, o de una referencia imprecisa al término *politeía*.

4) Que la equivalencia «constitución» igual a «cualquier forma de Estado» no es, por consiguiente, la connotación más antigua, sino una reciente disolución del concepto que refleja la ilusión jurídica por alcanzar un derecho «purificado» universal y despolitizado, o bien el objetivo de utilizar la palabra constitución como una «palabra trampa».

5) Que, por lo general, existen dos casos: o bien se usa el término en su específico significado garantista o bien es un sinónimo inútil (e ilusorio) de términos como organización, estructura, forma, sistema político y otros similares.

6) Que, por lo tanto, la variedad de las denominadas constituciones de nuestro tiempo puede clasificarse en tres categorías: reales, nominales y constituciones-fachada.

7) Que la existencia de constituciones nominales implica que si no aceptamos la acepción garantista del término ya no podemos distinguir entre «constitución» y «gobierno constitucional».

Si todo lo anterior es verdadero, entonces debemos volver con renovada atención y conocimiento a aquel constitucionalismo que los constitucionalistas han descuidado desde hace tiempo²⁹. La experiencia de medio siglo en esta parte confirma *ad*

²⁹ Véase, en su apoyo, el censo de la situación de B. Akzim, «On the Stability and Reality of Constitution», *Scripta Hierosolymitana*, Hebrew University, Jerusalem, 1956, vol.III, pp. 313-339. Según este autor, en 45 de los países examinados el sistema constitucional está caracterizado por una extrema

abundantiam que la indiferencia jurídica hacia los problemas declarados meta-jurídicos ha sido desastrosa en sus resultados. Cuando un problema político —y el constitucionalismo es inevitablemente la solución jurídica de un problema político— se despolitiza, las consecuencias efectivas de un ordenamiento jurídicamente «neutral» son y siguen siendo (aunque involuntariamente) políticas³⁰; y ello beneficia a los demagogos y a los déspotas.

Una última precisión. Se me ha objetado que mi énfasis en la caracterización garantista de «constitución» privilegia —por decirlo con el latín lapidario de Bracton— la *jurisdictio* dañando al *gubernaculum*³¹. Pero mi idea no es ésta. Mi tesis es la de que el constitucionalismo busca un equilibrio —un equilibrio siempre inestable y siempre difícil— entre el ejercicio del poder (*gubernaculum*) y el control sobre el poder (*jurisdictio*). Está claro que una constitución en la que los controles impiden actuar (como, en el límite, en el *liberum veto* de las Dietas en Polonia) es solamente una constitución mal ensamblada. Pero me parece igualmente claro, yendo al otro extremo, que una constitución toda *gubernaculum* y nada *jurisdictio* no debe ser aceptada por el constitucionalismo. Un *poder sin control* no da origen al estado constitucional: es su negación y su destrucción. Quien elimina la *jurisdictio* del *gubernaculum* se burla del constitucionalismo; y debemos al menos impedir que ello ocurra en su nombre. Volviendo de la terminología de Bracton a la de nuestro tiempo, o una constitución da lugar a un *sistema decisional intransitivo* (la sustancia de los frenos y contrapesos), o bien no es tal. Una estructura decisional transitiva es la estructura del poder absoluto.

inestabilidad y fragilidad, y al menos en 28 de estos países existen constituciones que no son «reales», sino (siguiendo los criterios de Loewenstein) nominales o ficticias (pp. 327 y 330). Y, nótese, de este conjunto se excluyen las monarquías absolutas (¡aunque entre éstas sólo Yemen declara no poseer una constitución!). En cuanto a los países que gozan de estabilidad constitucional (y, por lo tanto, de constituciones suficientemente duraderas) y en los cuales, por consiguiente, existen «constituciones reales», éstos son como máximo 19 (y digo como máximo porque Azkim es generoso: incluye en este tipo, por ejemplo, a Checoslovaquia, detenida en 1948).

³⁰ De este modo también Matteucci, *Positivismo Giuridico e Costituzionalismo*, cit., especialmente pp. 15, 72, el cual señala cómo la «neutralidad» del positivismo jurídico no es sólo ilusoria, sino también una ilusión que pone a los estudiosos en la situación paradójica de favorecer a los enemigos a los que desearía combatir: de hecho, éstos legitiman todas las premisas de aquel Estado absoluto que aborrecen en su conciencia. Cfr. también la consideración de P. Piovani, *Linee di una Filosofia del Diritto*, Padova, Cedam, 1958, p. 168, allí donde el autor señala la «deformación del positivismo jurídico en *politicismo jurídico*». De hecho, «el iuspositivismo en estado puro, en cuanto es estatalización del derecho, es una transferencia del derecho de la voluntad del legislador» (*ivi*, p. 229).

³¹ Así, Maddox, *A Note on the Meaning of Constitution*, cit. *passim*, y también en su contra-deducción a mi respuesta, APSR, diciembre 1984, p. 1071. Sobre Bracton, véase especialmente C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1947, cap. IV; trad. italiana, *Costituzionalismo Antico e Moderno*, Venecia, Neri Pozza, 1956.