

ma sobre ese Derecho. Todas las actitudes doctrinales, el empirismo y el positivismo de idéntico modo que el idealismo, el formalismo al igual que el estructuralismo, resultan inexcusablemente ideológicas. Sólo falta preguntar, pues, si no lo será también acaso la propia afirmación de la necesidad de desideologizar el conocimiento del Derecho para construir una verdadera ciencia jurídica, es decir, la teoría crítica del derecho.

En este sentido, la *introducción crítica al derecho*, que ahora nos ocupa, sería más bien una introducción previamente «acrítica», o por lo menos sólo parcialmente crítica, por cuanto consiste en el examen y condena de una determinada concepción del derecho mediante la exposición-afirmación de otra determinada concepción ni discutida ni demostrada.

Son innegables las dificultades y los riesgos inherentes a la construcción de una teoría del derecho coherentemente crítica. Pero estos obstáculos no podrán justificar nunca que esta apasionante aventura termine degenerando en otro tipo de dogmatismo, en el que la autoridad de Marx venga simplemente a sustituir la erosionada fuerza de convicción de otros nombres que han sido también muy importantes en el cambiante retablo de la historia de las ideas.

B. DE CASTRO.

MORKEL, Arnd, y MEYER, Gerd: *División de poderes*, en «Marxismo y Democracia». Enciclopedia de conceptos básicos. Política 2. Ediciones Rioduero, S. A., de EDICA, S. A. Madrid, 1975. 154 págs.

Los profesores Arnd Morkel, del *Institut für Politische Wissenschaft*, de la Universidad de Heidelberg, y Gerd Meyer, del *Seminar für Wissenschaftliche Politik*, de la Universidad de Tubinga, hacen con este trabajo una valiosa y actual aportación al problema de la división de poderes desde el punto de vista occidental (evolución de la idea de la división de poderes; la división de poderes en las Constituciones políticas y sistemas de gobierno y estructura de poderes en la democracia moderna) y en el campo marxista (análisis marxista de la división de poderes; fundamentación de la concentración de poderes en la teoría política marxista; división de funciones en la Constitución soviética y en la democracia popular), para terminar con un análisis comparativo.

La teoría de la división de poderes es un fenómeno de la Edad Moderna, ya que si, ciertamente, se encuentran ya en la antigüedad esbozos de la misma, no puede mantenerse —según estos autores— la idea, expuesta en alguna ocasión, de que la división de poderes se remonta a Aristóteles. Ciertamente que Aristóteles distingue ya en la *Política* tres «poderes»: uno consultivo, otro magistral y otro legislativo, pero «nada indica que los haya concebido también personalmente coordinados, y pudiera ser que estuviesen asignados a diferentes personas u órganos».

El principio de la división personal de poderes, que es característico de la teoría moderna de la división de poderes, no aparece en las ciudades-Estado griegas ni en la República romana.

La teoría moderna de la división de poderes se desarrolló por primera vez en Inglaterra. Ya O. Cromwell subrayó en el *Instrument of Government* (1653) la necesidad de oponer a un Parlamento fuerte un Gobierno capaz de actuar; en este reparto del poder, veía la mejor garantía para evitar los peligros tanto de la democracia pura como de la monarquía pura. Poco más tarde Harrington desarrolló en su *Oceana* (1656) el modelo de una República en la que el poder legislativo se reparte entre dos órganos: un Senado y un Consejo; en el Senado debe reunirse la aristocracia; en el Consejo, el pueblo. En tanto que el Senado posee el derecho de propuesta, el Consejo tiene el derecho de revolución. Frente a ellos está el Magistrado, que ejecuta las leyes.

En su *Second Treatise of Government* (1689), Locke distingue cuatro poderes: el *legislativo*, el *ejecutivo*, el *federativo* (es el poder exterior) y el *prerrogativo* (el derecho de emergencia). El legislativo debía residir en la burguesía hacendada, y los tres poderes restantes, en el rey. Se trata tanto de una división de poderes como de una limitación; *separación*, en cuanto que quienes crean las leyes no pueden, a la vez, aplicarlas; *limitación*, en cuanto que el legislativo y el ejecutivo deben colaborar, impidiendo el abuso de poder y asegurar la libertad de los ciudadanos.

Pero el más influyente teórico de la división de poderes fue Montesquieu, quien en su *Esprit des lois* mostró la importancia de la constitución para la libertad política. Para conjurar el peligro de que el absolutismo de su tiempo no degenerase en el despotismo, vio como medio organizativo la división de poderes, que concebía, sobre todo, como *freno de poderes*. Según Montesquieu, sólo había libertad donde el poder está repartido entre varias personas e instituciones, que se controlan mutuamente. «El poder frena al poder» (*le pouvoir arrete le pouvoir*). Según esta teoría de la división de poderes de Montesquieu, existen tres poderes: el *legislativo*, el *ejecutivo* y el *judicial*. Estos poderes deben ser ejercidos por personas distintas, independientes entre sí, pues, en otro caso, reina el despotismo. El monarca, la nobleza y el pueblo debían constituir el ejecutivo y el legislativo; el ejecutivo debía residir en el rey; la legislación debía estar en manos de una corporación representativa, elegida por el pueblo, y de una cámara de la nobleza (sistema bicameral); ambas Cámaras debían poseer la iniciativa legislativa. La administración de justicia debía ser ejercida no por jueces permanentes, sino por personas que fueran en cada caso convocadas del medio del pueblo.

Los «*foundig-fathers*» americanos, sobre todo J. Adams, Madisson, Hamilton y Jay, acogieron las ideas de Montesquieu y las desarrollaron ulteriormente en el sentido de un sistema equilibrado de *checs and balances*, de controles y contrapesos. La libertad, según se afirma en *The Federalist*, sólo puede garantizarse cuando los tres poderes, por un lado, están suficientemente separados entre sí; pero por otro, están también tan unidos mutuamente, que pueden controlarse y frenarse eficazmente entre sí.

Sin embargo, desde siempre se han presentado objeciones a la teoría de la división de poderes. Los defensores de la división de poderes no desconocen esas objeciones, pero ponderan más importantes sus venta-

jas que sus inconvenientes. Algunos autores consideran superflua la división de poderes porque no se necesita dividir el poder si éste sirve a un fin bueno, y si el fin es malo se deberían cambiar los gobernantes. Pero se contesta, a su vez, que todo gobernante, con total independencia de los fines que persiga, corre el riesgo de abusar de su poder si éste no se limita mediante la división de poderes.

Entre otras, la objeción principal contra la división de poderes reside en el temor de que la división del poder conduzca a la paralización mutua de los poderes y a la desintegración de la comunidad. Hobbes lo formuló con precisión: «los poderes divididos se destruyen... mutuamente» (*Leviathan*, c. 29). Por esta razón ha puesto reparo a la división de poderes autores que no eran en modo alguno partidarios de la odisea del Estado absolutista. Otros autores, por el contrario, afirman que, precisamente, en la división de poderes reside la posibilidad de integrar la comunidad y hacerla así más poderosa, antes que ello fuera posible con la concentración de poderes. Este efecto *integracionista* se acentúa también en los autores modernos que, como R. Smend, veían en la división de poderes no sólo una protección de los ciudadanos ante los abusos del Estado, sino también, sobre todo, una posibilidad de la integración funcional.

Todas estas objeciones evidencian cuán ligada está la división de poderes a determinadas condiciones: funciona solamente en el estado normal de tranquilidad interna y externa. Porque en los casos de emergencia interior o exterior es inevitable, si no suprimir la división de poderes, sí limitarla a suspender su ejercicio y especialmente reforzar el ejecutivo frente al legislativo. Por su parte el estado de excepción obliga a la concentración de poderes. Significativamente rechazan también la división de poderes los teóricos que fundan el Estado en el estado de excepción (guerra civil) como Maquiavelo y Bodin, Hobbes y Carl Schmitt.

La división de poderes en las más importantes Constituciones y sistemas de gobierno empiezan a aparecer en el tránsito del siglo xvii al xviii en que en Inglaterra existían tres poderes claramente separados entre sí: la Corona y su Gobierno, el Parlamento y los Tribunales del *common law*, cuyos jueces eran inamovibles. Con la declaración de la independencia americana empezó la recepción de la teoría de la división de poderes en los textos constitucionales. Y ya antes de la entrada en vigor de la Constitución de la Unión Americana estaba consagrada constitucionalmente en varios de sus Estados el principio de la separación de poderes. La Constitución de la Unión, de 1787, contiene no sólo indirectamente el principio de la división de poderes y establece la incompatibilidad de la actividad legislativa y ejecutiva. En la Asamblea Nacional francesa, la teoría de la división de poderes entró en conflicto con la teoría de la soberanía del pueblo postulada por Rousseau. Pero la Asamblea resolvió el conflicto con la idea de que interpretaba la división de poderes no como división de la voluntad comunitaria y de la soberanía, sino simplemente como una *división de funciones*.

La división de poderes adoptó una expresión específica según las formas de dominio en que se realizó. El modelo desarrollado por Montes-

quieu es el adaptado a monarquía constitucional; e incluso dentro de tales ordenamientos son posibles las variantes como lo demuestra el ejemplo de la monarquía constitucional alemana entre 1848 y 1918, en la que la posición del ejecutivo —apartándose del pensamiento de Montesquieu— era esencialmente más fuerte que la del legislativo.

Actualmente predominan en las democracias dos formas de gobierno: la *presidencialista* y la *parlamentaria*. En un sistema presidencialista de gobierno (que se puede considerar la variante republicana de la monarquía constitucional) como el de los Estados Unidos existe división y limitación de poderes entre el Parlamento y el Gobierno (el Presidente no puede disolver el Congreso, y el Congreso no puede destituir al Presidente). El Presidente tiene un veto suspensivo frente a las leyes; puede enviar representantes suyos al Congreso y, a través del Departamento de Presupuesto, influir en la configuración del presupuesto del Estado. Y, en sentido inverso, el Congreso, a través del Derecho presupuestario, tiene una intervención en el poder del Gobierno en política interior y exterior, y mediante los Comités controla al Gobierno. Asimismo, el Senado tiene el derecho de intervención en el nombramiento de altos funcionarios y en la firma de tratados internacionales. El sistema bicameral, el sistema federal y la jurisdicción constitucional, ejercida por el Tribunal Supremo Federal (la *Supreme Court*) representa otros aspectos del sistema (*checks and balances*).

En el sistema parlamentario rige entre el Parlamento y el Gobierno una integración parcial. Ninguna República parlamentaria puede responder plenamente a los postulados de la antigua teoría sobre la división de poderes. Así, en la República Federal Alemana con la compatibilidad de cargo ministerial y mandato de diputado, con la posibilidad de que el Parlamento derribe al Gobierno mediante el voto de censura, con la designación de los jueces constitucionales federales por el Parlamento y, por último, con el derecho del *Bundesrat* a colaborar en la administración y en el estado de emergencia.

Más que de división de «poderes» (existe hoy, según algunos autores de la política, no entre Parlamento y Gobierno, sino entre Gobierno y oposición, mayoría y minoría) se trata de un contrapeso que frena y controla al Gobierno, de una verdadera y más o menos fuerte «presión», pero no de un «poder» que la oposición, mientras no pase al Gobierno, no tiene, y sólo es una «parte» (si se trata de oposición parlamentaria) del poder legislativo.

Actualmente la estructura de la división de poderes en la democracia moderna, a diferencia de predominio del legislativo (en lo que Locke y los autores de *The Federalist* veían un gran peligro), la amenaza procede del predominio del ejecutivo. Son el Gobierno y la Administración quienes logran crecientemente limitar la influencia de los Parlamentos, por lo que resulta cada vez más difícil a éstos el control del Gobierno. Por otra parte, el sistema de partidos, que, por un lado, representa un elemento importante dentro del campo de los *checks and balances*, por otro quebranta frecuentemente en la práctica la división de poderes.

El análisis marxista de la división de poderes presenta, como veremos,

unas notables diferencias que separan radicalmente la concepción marxista de las occidentales que hemos expuesto.

La teoría política marxista-leninista rechaza, fundamentalmente, el principio de la división de poderes tal como se ha desarrollado en la teoría y práctica de la democracia burguesa en la que la evolución histórica de la forma de la división de poderes pasó de un compromiso entre la nobleza y el rey por un lado y la burguesía por otro, y de una creciente parlamentarización, hasta culminar en la toma definitiva del poder político, es decir, en la unión del legislativo y el ejecutivo en las manos de la «clase dominante». Según la teoría marxista-leninista, la división de poderes tiene, en el Estado burgués, la función de asegurar la independencia del poder ejecutivo, que se considera la más segura y eficaz protección de la burguesía contra la representación popular. Para la democracia popular, en cambio, la división de poderes se caracteriza, según la concepción marxista-leninista, por una serie de factores que han corrompido su misión, originariamente positiva, para la sociedad burguesa (a estos factores pertenecen la irresponsabilidad del Jefe del Estado, la irresponsabilidad de los diputados ante sus electores).

La teoría tradicional de la división de poderes ha perdido, según la teoría soviética, su importancia práctica en la época de «crisis del capitalismo» y del imperialismo, ya que todo el poder se concentra en las manos del gobierno en el Estado parlamentario burgués moderno.

Pero, paradójicamente, esa supuesta concentración de poderes que critica el marxismo-leninismo como propia del Estado parlamentario burgués moderno, se da inequívocamente en la doctrina y en la práctica de la revolución rusa y en la dictadura revolucionaria del proletariado. Por principio, los tres poderes están concentrados en las manos de los soviets —los diputados de los obreros, campesinos y soldados— y ejercidos por ellos. El poder total del Estado no se reparte, ni cada poder se limita por normas constitucionales, difícilmente modificadas, ni se ponen en equilibrio los poderes en un sistema de frenos y contrapesos, porque «esta dispersión del poder estatal debilitaría a la clase obrera en su lucha contra los enemigos internos y externos y frenaría la rápida construcción del socialismo o del comunismo. La separación del pueblo respecto al Parlamento y, especialmente, del Gobierno, la Administración, el Ejército y la Justicia irresponsables, sólo puede suprimirse con la total «conquista del poder estatal por las masas populares mismas» en la forma de «dictadura del proletariado».

¿Es este «gobierno del *por* el pueblo» —radical democracia—, o mejor, en su propia terminología, «democracia popular» —la realmente existente en la Unión Soviética? ¿Es verdaderamente *el pueblo* el que ejerce esa concentración de poderes? Ya nos han contestado resonantemente hace tiempo y con perfecto conocimiento de causa Dylas, Marcuse, Garaudy y otros.

Sin embargo, aún pretenden fundamentar la concentración de poderes en el principio del centralismo democrático según líneas directrices unitarias. Pero esto no se opone —dice el marxismo-leninismo soviético— a una distribución «secundaria» de funciones, distribución de competencias,

que «divide funcionalmente el poder del Estado, crea órganos, instituciones y autoridades con determinadas competencias y derechos en un orden jerárquico sobre la base de la subordinación de los poderes a un centro de poder que los delega».

¿Cuáles son esas funciones y órganos de poder en la Constitución soviética?

En la teoría política soviética se distinguen cuatro funciones del Estado: legislación, gobierno, planificación-administrativa, administración de justicia y control. La legislación corresponde a los soviets. El más alto órgano legislativo es el Soviet Supremo de la Unión Soviética, que, junto a sus funciones legislativas, es órgano elector de la jefatura colectiva del Estado, del Presidium del Soviet Supremo, del Consejo de Ministros, de los miembros del Tribunal Supremo y el procurador general del Estado. Como órgano legislativo, tanto como órgano electoral, está controlado por los órganos ejecutivos (el Consejo de Ministros y por el Partido). El monopolio de votar las leyes, garantizado al Soviet Supremo por la Constitución soviética de 1936, tiene en la práctica sólo importancia formal, porque todas las leyes son elaboradas por otros órganos y se promulgan generalmente (con excepción del presupuesto) como decretos del Presidium del Soviet Supremo. Y el *verdadero legislador* (subrayamos nosotros) es el Partido, que aparece formalmente con frecuencia en los «decretos comunes del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética y del Consejo de Ministros».

Lo mismo podríamos decir de los «demás» poderes del aparato estatal soviético y de su independencia» (respecto al Presidium del Soviet Supremo, y, en definitiva, al Comité Central del Partido Comunista). Las cuatro funciones son coordinadas por el omnipotente e inapelable Partido. El Partido controla también cualquier otra concentración de poder social y político que en las democracias occidentales efectúa un nuevo equilibrio social de poderes: las unidades del federalismo soviético, los medios de comunicación y, finalmente, las organizaciones sociales.

En las democracias populares, las respectivas Constituciones parten del principio de la unión de poderes, cuyo titular más o menos declarado es, como en su «modelo soviético», el Partido.

Fácil es ya, para terminar, un análisis comparativo. Con carácter general puede afirmarse que gracias al progreso económico y técnico, los gobernantes disponen hoy de un monopolio del poder como jamás se poseyó. Este monopolio surge —según los profesores Morkel y Meyer— de la decreciente influencia de los Parlamentos, que frecuentemente no pueden oponer nada al monopolio informativo y a la técnica burocrática. Por eso, la división de poderes es una de las instituciones fundamentales de la limitación y el control del poder. Sin garantías institucionales contra el capricho de un poder individual, un partido, una organización, etcétera, no pueden concebirse la democracia, el Estado de Derecho y la libertad política.

En la teoría occidental sobre formas de dominación se elige con frecuencia la división de poderes como criterio para la clasificación de las formas de gobierno. En la doctrina política marxista se rechaza este pro-

cedimiento como formalista, y se elige como criterio clasificatorio no la división institucional de funciones, sino la clase que posee la hegemonía. En el Estado moderno, la conjunción de ejecutivo y legislativo apenas es impugnada ya en la teoría política de las democracias occidentales.

En la doctrina marxista, la teoría de la división de poderes ha sido siempre considerada como una concepción del Estado burgués que debería ser rebatida. Y es significativo del papel secundario de este concepto el hecho —subrayado por Morkel y Meyer— de que en el más importante diccionario soviético especializado de conceptos políticos (el *Političesky Slovar*, 2.^a edic., Moscú, 1958) no aparezca, y que la *Enciklopedičesky slovar pravorych značij* (Moscú, 1965) lo cita sólo entre comillas. Incluso en las democracias occidentales —dicen los autores citados— decrece la importancia del concepto división de poderes, si bien todavía aparece no sólo en la literatura, sino también en la administración de justicia (por ejemplo, la sentencia por la que en 1952 fue prohibido en la República Federal Alemana el neofascista partido del Reich, se fundamentaba, entre otros argumentos, en su hostilidad contra la división de poderes). Por eso, los juristas se preguntan si la división de poderes es una base del Estado democrático la que todos los partidos democráticos deberán estar obligados, así como deben admitir el sistema político-democrático. En el Estado de partidos moderno —terminan Morkel y Meyer— el pluralismo de los grupos de interés, de las *élites*, de los medios de comunicación, es una traba más eficaz contra la monopolización del poder que un alambicado esquema de *checks and balances* como lo implantó la antigua teoría del Estado constitucional, con notable olvido de los factores sociales.

Emilio SERRANO VILLAFañÉ.

Moss, Robert: *El experimento marxista chileno*. Editora Nacional. Gabriela Mistral. Bellavista. Santiago de Chile, 1974. 249 páginas.

Mucho se ha escrito y se sigue escribiendo sobre Chile. Desde 1970 Chile ha sido uno de los centros de la curiosidad periodística y política mundial, al que se han destacado periodistas y políticos, corresponsales de prensa y líderes propagandistas. Casi todos en visitas rápidas y con prejuicios *a priori* que les hacían ver lo que querían ver, lo que les «interesaba» ver para contar luego, parcial y desfigurado, a sus lectores o al gusto de las empresas propagandísticas de las que eran emisarios. Faltaba, por tanto, en casi todos esos informadores la objetividad y desapasionamiento que debe presidir toda buena información.

Robert Moss, inteligente editorialista de la revista inglesa *The Economist*, escritor, político estudioso, observador imparcial, ha visitado repetidas veces Chile para informarse directamente y sin prejuicios de la «verdad de Chile» en 1971, 1972 y 1973, dando un cuadro objetivo a la misma en las columnas de su revista en las que describía con honradez y sin pasionamiento alguno el panorama completo de la experiencia chi-