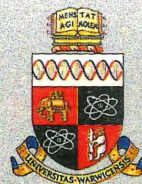


UNIVERSITY OF WARWICK
School of Law



Capítulo 9

DESAFIOS CONSTITUCIONALES CONTEMPORANEOS

César Landa y Julio Faúndez
(editores)



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FACULTAD DE DERECHO
Maestría en Derecho Constitucional 1996
FONDO EDITORIAL

Primera edición, marzo de 1996

Carátula: Sandra Bigio

Cuidado de edición: Carlota Casalino

Corrector de estilo: Eduardo Toche

Desafíos Constitucionales Contemporáneos

Copyright © 1996 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18. San Miguel. Apartado 1761. Lima 100, Perú. Telfs.: 462-6390, 462-2540, anexo 220.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN: 9972-42-007-8

Impreso en el Perú - Printed in Peru



HISTORIA, DERECHOS HUMANOS Y CONVERGENCIA CONSTITUCIONAL EN EUROPA ORIENTAL¹

I. ¿UN NUEVO (DES)ORDEN CONSTITUCIONAL EN EUROPA ORIENTAL?

Por su propia naturaleza, las constituciones no pueden ser neutrales². Necesariamente implican la inclusión de los valores políticos y económicos primordiales de las sociedades en las cuales actúan³. Por consiguiente, la transición del comunismo a

1 Este artículo se basa en una ponencia presentada al Seminario Procesos Constitucionales Contemporáneos, celebrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú en Marzo de 1994. Agradezco profundamente al Decano y al personal de la Facultad de Derecho por su cálida hospitalidad y al Consejo Británico por su generoso apoyo financiero.

2 Es evidente que el principio de neutralidad, o igualdad, puede ser en sí mismo una norma constitucional, como lo es el principio de igualdad ante la ley. Sin embargo, esto difícilmente sería ideológicamente neutral.

3 En ciertos casos, las constituciones no reflejan las *verdaderas* realidades políticas o económicas de una sociedad. Más bien, actúan como instrumento de la política exterior (y de legitimación interna) al dar la apariencia de que se preocupan por los derechos humanos, el imperio de la ley y el gobierno democrático. Ver por ejemplo, la Constitución de Albania de 1946, con sus correspondientes revisiones hasta 1958. La Constitución "garantizaba" a los ciudadanos albanos varios derechos humanos incluyendo, en el Artículo 20, la "libertad de expresión, de prensa, de organización, de asociación, de reunión y de manifestación pública."

sociedades democráticas y de mercado en Europa Oriental –fenómeno que aparentemente abarca toda la región– ha ido acompañado de cambios fundamentales en las constituciones nacionales ⁴.

En esencia, el nuevo orden constitucional que ha sido proclamado por (y para) los estados de Europa Oriental consagra tres principios complementarios: la democratización, el reconocimiento de los derechos individuales y de las minorías y el constitucionalismo. En este contexto, el ‘Constitucionalismo’ debe entenderse como la imposición de limitaciones constitucionales a la discreción tanto del ejecutivo como del legislativo, aún cuando el gobierno o el Poder Legislativo parezca contar con fuerte apoyo electoral ⁵.

Ver A.J.Peaeslee, *Constitutions of Nations*, Vol.III (3ra. edición revisada, 1968, Martinus Nijhoff, Holanda) p. 6.

- 4 Sobre el texto consolidado de la Constitución húngara de 1949, con sus correspondientes enmiendas hasta 1990, remítase a A.P.Blaustein y G.H.Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, Cuaderno VIII, publicado en octubre de 1990 (Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, Nueva York); sobre el texto de la Constitución de la República Checa del 16 de diciembre de 1992, ver *ibid.*, Cuaderno V, publicado en junio de 1993; sobre el texto de la Constitución de la República Eslovaca del 1o. de setiembre de 1992, ver *ibid.*, Cuaderno XVII, publicado en junio de 1993; sobre el texto consolidado de la República de Polonia a partir del 1o. de mayo de 1990, ver *ibid.*, Cuaderno XV publicado en agosto de 1991. Ver también el texto de la “Pequeña Constitución” *ibid.*, publicada en octubre de 1993. Sobre el texto de la Constitución de Rumania del 21 de noviembre de 1991, ver *ibid.*, Vol.XV publicada en marzo de 1992. Sobre el texto de la Constitución de la República de Bulgaria del 12 de julio de 1991, ver *ibid.*, Cuaderno III, publicado en mayo de 1992.
- 5 Remítase por ejemplo a J.Elster, “Introduction”, en J.Elster y R.Slagstad (Editores), *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge University Press, 1988), p. 2, quien señala que “el Constitucionalismo se refiere a límites impuestos a las decisiones de la mayoría; y en forma más específica, a límites que de alguna manera son autoimpuestos.” A veces el constitucionalismo se entiende en términos más generales. Es así que, de acuerdo a una reciente definición, el constitucionalismo “consagra como principio central el respeto al valor y a la dignidad de las personas. Para proteger dicho valor, los ciudadanos deben tener derecho a la participación política, y lo que pueda hacer su gobierno debe ser restringido por límites sustantivos, aun cuando refleje a la perfección la voluntad popular”. Remítase a W.Murphy, “Constitutions, Constitutionalism and Democracy” en Greenberg *et al.*, *Constitutionalism and Democracy* (Oxford University Press, 1993) p. 3.

En términos de democratización, los textos constitucionales nuevos o revisados disponen el establecimiento de partidos políticos, elecciones parlamentarias periódicas y el derecho de los ciudadanos adultos a participar directamente en los asuntos públicos y a votar en las elecciones mediante voto secreto. Por ejemplo, el Artículo 29° (2) de la Constitución de la República de Eslovaquia señala que "los ciudadanos tienen el derecho a crear partidos políticos y movimientos políticos y a incorporarse a ellos", mientras que el Artículo 30° dispone que ⁶:

(1) Los ciudadanos tienen derecho a participar en la administración de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de la libre elección de sus representantes.

(2) Las elecciones se celebrarán dentro de plazos que no excedan el período electoral ordinario que la ley establezca.

(3) El derecho al sufragio es universal, igualitario y directo y se ejerce mediante el voto secreto.

El reconocimiento de los derechos humanos ha tenido un lugar particularmente destacado en los textos constitucionales nuevos o revisados aprobados en toda Europa Oriental. En general, los derechos incluidos enfatizan aquellas libertades civiles y políticas que fueron denegadas durante la era comunista. Es significativo el hecho de que estos derechos sean compatibles con las economías de mercado que los estados postcomunistas se han comprometido a construir ⁷. Además, ante la existencia de minorías lingüísticas, étnicas o religiosas en casi todos los estados de Europa Oriental (y de una larga historia regional de problemas para dar cabida a las minorías)

6 En relación al texto de la Constitución de la República Eslovaca del 1o. de setiembre de 1992, ver *supra* N° 3.

7 Por el contrario, los derechos sociales y económicos pueden plantear demandas materiales a los gobiernos que, en una economía de mercado, el Estado no se encuentra en capacidad de cubrir.

los derechos de las minorías también ocupan un lugar preponderante en estos textos constitucionales ⁸.

En la República checa, por ejemplo, el Artículo 1o. de la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales afirma que, "los seres humanos son libres e iguales en su dignidad y en sus derechos. Los derechos y libertades fundamentales son inherentes, inalienables, no pueden prescribir ⁹". La Declaración enumera los diversos derechos civiles y políticos en el Capítulo Dos. Estos incluyen, por ejemplo, el "derecho a la vida" [Art.6 (1)], la prohibición de la tortura y del "trato inhumano o degradante" [Art.7 (2)], "libertad de movimiento y residencia" [Art.14 (1)], "libertad de pensamiento, conciencia y credo religioso" [Art.15 (1)], "libertad de expresión y derecho a la información" [Art. 17 (1)], el "derecho de recurrir ... a los órganos del Estado o de autogobierno territorial" [Art.18 (1)], el derecho a la libertad de reunión pacífica [Art. 19 (1)], y el derecho de los ciudadanos a "participar en la administración de los asuntos públicos ya sea directamente o mediante la libre elección de sus representantes [Art. 21 (1)].

Los derechos económicos y sociales, que ocuparon lugares predominantes en las constituciones comunistas adoptados por los estados de Europa Oriental después de la Segunda Guerra Mundial¹⁰, se han relegado al Capítulo Cuarto de la Declaración. Su extensión es limitada y en su mayor parte se confinan a los elementos más esenciales de un Estado asistencial más que a los sacrosantos preceptos de una economía socialista. Es así que, en vez de un

8 Los problemas y derechos de las minorías se analizan en forma más completa *infra* IIa. Parte.

9 De conformidad con el Artículo 3 de la Constitución de la República Checa, la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales es "parte del orden constitucional de la República Checa". Refiérase *supra* N° 3 en relación al texto de la Constitución Checa del 16 de diciembre de 1992 y al de la Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales.

10 Remítase a *infra* IIIa. Parte donde figura un análisis de las constituciones comunistas.

derecho *al* empleo, la Declaración garantiza el derecho de todos “a adquirir sus medios de sustento a través del trabajo” vale decir, que no se impedirá a nadie el ejercicio de su derecho a obtener un trabajo y dedicarse al mismo. En caso que los ciudadanos “no puedan ejercer este derecho por causas ajenas a su voluntad” el Estado “brindará la seguridad material apropiada” [Artículo 26 (3)].

El Capítulo Tres de la Declaración dispone los derechos de las minorías nacionales y étnicas. Estos derechos incluyen el principio de que la “identidad nacional o étnica” de una persona no puede “usarse en su detrimento” (Art.24), y que los ciudadanos que pertenezcan a minorías “nacionales y étnicas” tienen derecho a “educación en su propio idioma” y a “usar su idioma en contactos oficiales” [Art.25 (2)(a)(b)] ¹¹.

En términos de constitucionalismo, vale decir, en la imposición de restricciones constitucionales a la discreción del ejecutivo o del legislativo, la innovación más significativa ha sido el establecimiento de tribunales constitucionales en todos los estados postcomunistas de Europa Oriental ¹². Si bien entre los distintos tribunales hay

11 Ver igualmente el Art.34 (2)(b) de la Constitución eslovaca. Sin embargo, el texto eslovaco agrega, en forma algo ominosa: “la promulgación de los derechos de los ciudadanos que pertenecen a minorías nacionales y grupos étnicos, garantizados en esta Constitución no debe contribuir a comprometer la soberanía e integridad territoriales de la República Eslovaca ni a discriminar a sus demás habitantes”. Remítase a *supra* N° 3 en relación al texto de la Constitución Eslovaca.

12 De los estados de Europa Oriental sólo la antigua Checoslovaquia poseía, en el período entre las dos guerras mundiales, un Tribunal Constitucional con poderes para revisar la legislación primaria. En 1985, durante la era comunista, Polonia estableció un Tribunal Constitucional. Ver, en general, H. Schwartz, “The New Courts: An Overview”, (1993) Vol. 2 N° 2 *East European Constitutional Review* 28. Ver también H. Schwartz, “The New East European Constitutional Courts”, en A. Howard (Ed.), *Constitution Making in Eastern Europe* (Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.1993), Capítulo 6. Sobre el Tribunal Constitucional de Alemania, que ha sido un modelo importante para los Tribunales Constitucionales establecidos en Europa Oriental, refiérase por ejemplo, a D.Kommers, *Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court* (Sage Publications, Beverly Hills y Londres 1976).

variaciones significativas en cuanto a jurisdicción de materias, derechos de acceso o activismo judicial, también los unen elementos importantes. En esencia, estos tribunales se encuentran separados de las instancias judiciales ordinarias y su mandato se limita a asegurar la constitucionalidad de las leyes y a asegurar, por lo demás, que la Constitución sea respetada¹³. Por ejemplo, el Artículo 83º de la Constitución Checa señala que "el Tribunal Constitucional es el órgano judicial que protege la constitucionalidad". Igualmente, el Preámbulo de la Ley XXXII de 1989, aprobada por la Asamblea Nacional de Hungría, declara que el Tribunal Constitucional húngaro se estableció¹⁴:

para velar por el cumplimiento del imperio de la ley, el orden constitucional, la protección de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, asegurar la separación de poderes y el equilibrio de poder entre las dependencias del gobierno ...

Por consiguiente, a estos tribunales se les ha confiado la responsabilidad de salvaguardar el nuevo orden constitucional proyectado para Europa Oriental¹⁵. En esta abrumadora empresa tendrá suprema importancia la habilidad de estos tribunales para resistirse a las intrusionas de los poderes ejecutivos o legislativos en las distintas constituciones nacionales.

13 Sobre las diferencias significativas en la jurisdicción de materias entre estos tribunales, ver por ejemplo, a Schwartz "The New East European Constitutional Courts", Howard, *supra* N° 11, en las pp. 167-70.

14 Ver 1989: XXXII tv., en Magyar Kozlony, N° 77, 30 de octubre de 1989, p. 1283.

15 Además de las fuentes citadas *supra* N° 11, ver por ejemplo, M.F.Brzezinski, "Toward "Constitutionalism" in Russia: The Russian Constitutional Court", en (1993) 42 *International and Comparative Law Quarterly*, p. 673; I. Pogany, "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy", (1993) 42 *International and Comparative Law Quarterly*, p. 332; P. Paczolay, "The New Hungarian Constitutional State: Challenges and Perspectives", en Howard, *supra* N° 11, p. 21.

Sin embargo, para juzgar si realmente se ha instaurado un nuevo orden constitucional en Europa Oriental y si dicho orden tiene perspectivas razonables de perdurar, debemos recordar que –no obstante haber compartido la historia del comunismo en la era de la posguerra– los países de Europa Oriental no son de ninguna manera semejantes. En realidad, desde el punto de vista histórico, Europa Oriental nunca ha sido ni remotamente monolítica¹⁶. Los estados de la región tienen un patrimonio sumamente diverso en lo que respecta a su desarrollo económico, cultura política, religión, idioma, composición nacional y étnica, y experiencia histórica. Estos elementos todavía podrían resultar decisivos para definir en qué medida echarán raíces en cada Estado de Europa Oriental las nuevas estructuras constitucionales, fundamentadas en un aparente compromiso con formas de gobierno democráticas, el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos. Probablemente sea inevitable que haya cierta diversificación, ya sea en términos de los órdenes constitucionales o en la cultura política (y por supuesto en asuntos de política económica), ahora que los países en cuestión (o las élites políticas de dichos países) tienen ‘libertad’ para establecer por sí mismas sus instituciones y principios de gobierno¹⁷.

Es más, antes de su forzada soviétización, Europa el Este no era simplemente una extensión o continuación de Europa Occidental (aparte de serlo geográficamente). Por consiguiente, Europa Orien-

16 Europa Oriental *pareció* monolítica durante el régimen comunista, cuando la mayoría de las estructuras económicas, políticas y constitucionales necesariamente se modelaban en base a las de la Unión Soviética. Sin embargo, aun durante este período de forzosa conformidad, surgieron diferencias sustanciales, particularmente en el terreno de la política económica. Ver, en general, G. Swain & N. Swain, *Eastern Europe Since 1945* (MacMillan, Londres 1993), Capítulo 6.

17 Evidentemente, la libertad es relativa. Por consiguiente cabe preguntarse si los países de Europa Oriental estarían en libertad de elegir la *no* libertad mediante un retorno ya sea al comunismo no reconstruido o a alguna otra forma de totalitarismo. Es indudable que, aunque se ejerciera libremente, tal opción ocasionaría sanciones económicas y políticas.

tal no sólo se caracterizó por variaciones internas de todo tipo, sino que también era *diferente* de Europa Occidental en ciertos aspectos que eran fundamentales y a su vez, vagamente comunes ¹⁸. Evidentemente, estas diferencias no fueron ni absolutas ni uniformes. Por lo tanto, el grado de diferencia entre los distintos Estados de Europa Oriental dependía de sus respectivas experiencias históricas. Sin embargo, las diferencias entre Europa Oriental y Occidental eran reales e importantes, en materia de desarrollo económico, cultura política o estratificación social. Por consiguiente no se puede suponer (como ha ocurrido aparentemente algunas veces) que la existencia de regímenes comunistas del tipo soviético haya sido el *único* obstáculo para el establecimiento de democracias pluralistas y liberales en Europa Oriental, comprometidas con el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos. Para comprender realmente qué perspectivas hay de que perdure la transformación constitucional de la región, es necesario informarse previamente sobre su historia y particularidades ¹⁹.

II. EUROPA ORIENTAL ANTES DE LA ERA COMUNISTA

Europa Oriental no se *volvió* diferente de Europa Occidental debido a la soviétización. Más bien, las diferencias se transformaron y acentuaron como consecuencia de ese fenómeno. Antes de la era comunista, las importantes desigualdades entre Europa del Este y Europa Occidental eran patentes ²⁰. Estas desigualdades fueron en

18 Ver en general, G. Schopflin, *Politics in Eastern Europe* (Blackwell Publishers, Oxford, 1993), Cap.1; A. Polonsky, *The Little Dictators* (Routledge & Kegan Paul, Londres, 1975), Cap.1; J.Rothschild, *East Central Europe Between the Two World Wars* (University of Washington Press, 1974), Cap.1. Existe un excelente panorama histórico en R. Okey, *Eastern Europe 1740-1985* (Harper Collins Academic Londres, 1986).

19 También sobre este punto, refiérase a P.Lewis, "History, Europe and the Politics of the East", en S. White, J. Batt, P. Lewis (Eds.), *Developments in East European Politics* (Macmillan Press, Basingstoke, 1993). p. 262 en las pp. 264-65.

20 Ver las referencias *supra* N° 17. Okey sugiere que "fueron los siglos dieciséis y diecisiete, en el período que comenzó con el Renacimiento y la Reforma, cuando

parte *materiales* y en parte *sociales* y *políticas*. En términos materiales, lo que hacía a Europa Oriental 'desigual' se reflejaba en la relativa pobreza y atraso económico de la región ²¹:

Según virtualmente todos los índices estadísticos relevantes ... Europa Centro-Oriental era menos productiva, menos instruida, y menos sana que Europa Occidental y Europa Centro-Occidental. Siendo una región potencialmente rica con habitantes pobres, sus censos del período interbélico no revelan una distribución de la riqueza sino más bien una mala distribución de la pobreza.

Lo 'desigual' de Europa Oriental también era aparente en el carácter abrumadoramente agrario de las economías de la región, habiendo industrialización significativa sólo en Polonia, Hungría y Checoslovaquia ²². De estos estados, sólo Checoslovaquia poseía un sector manufacturero de amplia base comparable a los de las principales economías de occidente ²³. Es más, las industrias checoslovacas más productivas se hallaban concentradas abrumadoramente en Bohemia y Moravia, en la parte checa de la república ²⁴. La falta de industrialización se complicaba con el relativo atraso de la producción agropecuaria de Europa Oriental ²⁵.

La Europa Centro-Oriental del período interbélico era preponderantemente agrícola e improductiva. Si bien su

ocurrieron cambios fundamentales que convirtieron a Europa Oriental en un mundo aparte ... lejano de la experiencia de Europa Occidental ..." Okey, *supra* N° 17, p. 17.

21 Rothschild, *supra* N° 17, pp. 14-15.

22 Polonsky, *supra* N° 17, pp. 9-10.

23 Sin embargo, incluso la industria checa no progresaba uniformemente, según los estándares de la época. Ver por ejemplo, Rothschild, *supra* N° 17, pp. 87-88.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*, p. 15.

población se dedicaba a la agricultura en una proporción mucho mayor que en Europa Occidental, la productividad de su agricultura, tanto en términos de rendimiento por unidad de área agrícola como de rendimiento por trabajador agrícola, era mucho menor. Esta situación generaba un círculo vicioso de subcapitalización rural, subproductividad, subconsumo, subempleo, sobrepoblación y miseria generalizada.

En parte, la apremiante situación económica de la mayoría de campesinos se debió a que carecían de tierras, o a que poseían 'minifundios', demasiado pequeños para ser económicamente viables ²⁶. En la etapa posterior a la Primera Guerra Mundial los intentos de reforma agraria, como los de Polonia y Hungría, fueron generalmente tibios y no lograron mejorar materialmente su situación ²⁷. En este contexto de pobreza e indigencia rural ²⁸, la existencia

26 Polonsky, *supra*, N° 17, p. 7. Respecto al atraso general de la producción agrícola, especialmente en Europa Oriental (distinta de Europa Centro Oriental) ver P. Gunst, "Agrarian Systems of Central and Eastern Europe", en D. Chirot (Ed.) **The Origins of Backwardness in Eastern Europe** (University of California Press, 1989). Cap.3. Al comenzar el siglo veinte en Hungría, "la sociedad agraria ... se había proletarizado significativamente debido al principio de igualdad en la herencia. Como la industria no podía absorber la mano de obra agrícola, cerca de la mitad de la población campesina estaba formada por proletarios agrícolas totalmente indigentes o minifundistas que subsistían por su trabajo asalariado". *Ibid.*, p. 80. Respecto a las diversas categorías de campesinos de Europa Oriental, ver por ejemplo, a Schopflin, *supra* N° 17, pp. 25-29.

27 Polonsky, *supra* N° 17, p. 8. Por el contrario, la reforma agraria en Checoslovaquia, en 1920, tuvo alcances mucho mayores. *Ibid.*, p. 119-120. En Rumania, las radicales reformas agrarias no lograron aliviar la apremiante situación de los campesinos, principalmente debido al significativo aumento de la población. Ver, por ejemplo, G. Stokes, "The Social Origins of East European Politics", en Chirot, *supra* N° 25, p. 210 en p. 233.

28 Hay un interesante estudio autobiográfico sobre las condiciones de los trabajadores agrícolas que vivían y trabajaban en las grandes haciendas del sudoeste de Hungría, en las décadas del 20 y del 30. Ver G. Illyes, **People of the Pusztá** (Corvina, Budapest, 1967). El libro se publicó originalmente en húngaro bajo el título de **Pustak Nepe** en 1936.

de grandes haciendas que ocupaban una proporción sustancial de los terrenos agrícolas, engendró considerable amargura ²⁹.

El subdesarrollo *material* de Europa Oriental estuvo acompañado de una serie de características sociales y culturales que eran marcadamente distintas de la experiencia de Occidente. En particular, la supervivencia del feudalismo en Europa Oriental que llegó inclusive hasta mediados del siglo XIX, dejó un legado socialmente conservador generalizado ³⁰. Por consiguiente, muchos de los estados de la región se caracterizaron por un alto grado de estratificación social, una limitada movilidad social y la existencia de una clase propietaria con una pronunciada aversión a involucrarse en el comercio o la manufactura ³¹. Ante la ausencia de una clase 'nativa' capaz de dedicarse a estas actividades o dispuesta a ello, tendieron a predominar ³² los elementos 'extranjeros', generalmente de origen alemán o judío. La estratificación social a que hice referencia, se reprodujo en la esfera política formándose partidos campesinos en toda Europa Oriental que afirmaron los intereses de su clase y que con frecuencia se caracterizaron por una marcada aversión a las ciudades y a los supuestos 'valores urbanos' ³³.

Políticamente, Europa Oriental difería fundamentalmente de Europa Occidental en que fue cuna y dominio de varios imperios desde comienzos del siglo XIX, en contraste con los modernos estados-nación que surgieron como unidad política básica de Occi-

29 Polonsky, *supra* N° 17, p. 7. Sobre la posición distintiva de Serbia y de Bulgaria, donde no había una verdadera clase terrateniente (y por consiguiente no había grandes haciendas) ver por ejemplo, Stokes, *supra* N° 26, en las pp. 234-36.

30 El feudalismo no se abolió en Austria-Hungría hasta 1848.

31 Ver en general, Schopflin, *supra* N° 17, pp. 15, 19, 24. Dicha estratificación social, que fue particularmente pronunciada en Polonia y Hungría, estuvo mayormente ausente en Serbia y Bulgaria, donde los turcos otomanos habían liquidado a la nobleza. Ver en general, Stokes *supra* N° 26, en las pp. 234-36.

32 Polonsky, *supra* N° 17, p. 5. Ver también Schopflin, *supra* N° 17, p. 20.

33 Polonsky, *supra* N° 17, p. 11. Ver también Rothschild, *supra* N° 17, p.16-18.

dente ³⁴. Muchos de los estados que se crearon posteriormente en Europa Oriental sólo obtuvieron su independencia en el marco del pacto político general que siguió a la Primera Guerra Mundial ³⁵, pacto que también ocasionó aumentos sustanciales en el tamaño de ciertos estados y las correspondientes disminuciones de algunos de sus vecinos³⁶. La prolongada colonización de Europa Oriental tuvo la tendencia de inhibir el desarrollo de una cultura política democrática y de economías industriales y modernas.

Los estados establecidos después de la Primera Guerra Mundial aprobaron constituciones ampliamente democráticas. Por ejemplo, Checoslovaquia adoptó en 1920 una Constitución que confería amplios poderes a la presidencia, creó un sistema legislativo bicameral e introdujo el sufragio ciudadano universal y obligatorio en las elecciones parlamentarias ³⁷. Además, tal como se señaló anteriormente, Checoslovaquia fue el único Estado de la región que instituyó un Tribunal Constitucional durante el período interbélico. Polonia adoptó una Constitución democrática en marzo de 1921 que, al contrario del modelo checo, limitaba la autoridad de la presidencia y concentraba el poder supremo en el Sejm ³⁸. Hungría, que emergió de la Primera Guerra Mundial como potencia derro-

34 Ver Rothschild *supra* N° 17, p. 3.

35 Esto fue cierto en Checoslovaquia, Yugoslavia (anteriormente sólo Serbia había alcanzado su condición de Estado), Polonia (ejemplo de restauración de soberanía) y los estados Bálticos.

36 El principal 'ganador' –aparte de los nuevos estados establecidos (cuyas fronteras fueron trazadas con considerable generosidad, a expensas de estados vecinos)– fue Rumania. El principal 'perdedor' fue Hungría que quedó con "sólo un tercio de su territorio histórico, dos quintos de la población que tenía antes de la guerra, y dos tercios de su pueblo Magiar". Rothschild, *supra* N° 17, p. 155. Otros 'perdedores' fueron Bulgaria (que perdió territorios a favor de Grecia), Alemania (a favor de Polonia) y Austria que, citando a Clemenceau, se convirtió en "lo que sobra". Ver Polonsky, *supra* N° 17, p. 63.

37 Ver Rothschild *supra* N° 17, p. 93-94.

38 Ver en general, N. Davies, *Heart of Europe: A Short History of Poland* (Oxford University Press, 1986) p. 121.

tada, no siguió esta tendencia. En contraste con lo que ocurrió en Checoslovaquia y Polonia, donde el acuerdo del período posterior a la Primera Guerra Mundial generó esfuerzos genuinos por democratizar el proceso político y crear una moderna estructura constitucional, Hungría experimentó en rápida sucesión un gobierno soviético de corta duración formado en 1919, y un régimen represivo, reaccionario y contrarrevolucionario instalado en agosto del mismo año³⁹. Desde el punto de vista constitucional, Hungría continuó siendo una anomalía. A diferencia de Polonia y Checoslovaquia, Hungría no adoptó una Constitución escrita. En vez de ello, el país continuó gobernado, como siglos atrás, por una Constitución no escrita compuesta por la costumbre y por una serie de leyes básicas⁴⁰. Se puede decir que Hungría carecía de “un verdadero momento constitucional”⁴¹.

En general, el ‘experimento’ democrático en la Europa Oriental interbélica no fue exitoso. En mayo de 1926 un golpe militar devolvió al mariscal Pilsudski al poder en Polonia⁴². Aunque el régimen polaco que lo sucedió apenas puede describirse como *totalitario* –la prensa disfrutaba de relativa libertad y se permitió el accionar de la mayoría de partidos políticos– se volvió, sin embargo, cada vez más *autoritario*⁴³. En 1935 se aprobó una nueva Constitución disponiendo una masiva ampliación de los poderes presidenciales⁴⁴.

En Hungría, el ‘experimento’ democrático ha sido notablemente circunscrito. No obstante tener un sistema de gobierno parlamen-

39 Ver en general Rothschild *supra* N° 17, p. 145-53.

40 Ver en general Paczolay, *supra* N° 14, pp. 22-23.

41 *Ibid.*, p. 23.

42 Ver en general Davies *supra* N° 37, pp. 123-25.

43 Rothschild sugiere que este casi-constitucionalismo se debió a las contradicciones de la propia personalidad de Pilsuski, que sumó su anhelo de tener legitimidad constitucional al de la afirmación de su voluntad personal. Ver Rothschild *supra* N° 17, pp. 55-56.

44 *Ibid.*, p. 61.

tario, en términos muy amplios, Hungría carecía del sufragio ciudadano universal que es un atributo indispensable de la democracia. En 1920, la proporción de la población adulta con derecho a voto se *redujo* efectivamente mientras que el voto secreto se suprimió en las áreas rurales. Esto se logró bajo el premierato del 'liberal' y relativamente ilustrado Conde Bethlen ⁴⁵.

En Checoslovaquia, la introducción de instituciones democráticas tuvo más éxito que en los demás estados de Europa Oriental y Europa Centro-Oriental. Ello se explica, al menos parcialmente, si se toman como referencia factores *sociales* y *económicos*. Es ampliamente reconocido que en la Checoslovaquia del período interbélico se adoptaron prácticas democráticas con relativo éxito debido en gran parte al *aburguesamiento* del Estado, especialmente de los territorios checos, que se dio alrededor de la Primera Guerra Mundial. Es así que, coincidiendo con la industrialización de las provincias checas (proceso al cual le debía mucho) emergió una clase media numerosa y confiada en sus propios recursos, con fuertes aspiraciones democráticas que brindó un entorno receptivo para las instituciones democráticas ⁴⁶. Hungría, por el contrario, continuó siendo una sociedad predominantemente agraria en vísperas de la Primera Guerra Mundial, con una poderosa aristocracia terrateniente políticamente dominante ⁴⁷.

El fracaso del modelo checo se debió finalmente a factores externos, especialmente los reclamos territoriales de la Alemania nazi, que culminaron con el desmembramiento de Checoslovaquia y el establecimiento del Protectorado Alemán sobre Bohemia y Moravia ⁴⁸. Sin embargo, y a pesar de sus éxitos democráticos, Checoslovaquia no había logrado atender los reclamos nacionalistas cada

45 Ver en general, *ibid.*, p. 160-161.

46 Ver en general, Stokes *supra*, N° 26, en pp. 212-19.

47 *Ibid.*, pp. 219-26.

48 Rothschild, *supra* N° 17, pp. 132-34.

vez más clamorosos de sus poblaciones de origen eslovaco y alemán⁴⁹. Eslovaquia se había unido a las provincias checas con un sentido de nacionalismo frustrado y un sentimiento de inferioridad profundamente arraigado. Las autoridades checas no fueron capaces de mitigar estos sentimientos.

Sin embargo, también es preciso mencionar la naturaleza o autenticidad del experimento democrático y constitucionalizador de la Europa Oriental en el período interbélico. Se ha sugerido que, a pesar de la apariencia de democratización y constitucionalismo de ciertos estados de la región, la realidad del poder sólo se modificó ligeramente, si acaso lo fue⁵⁰.

George Schopflin ha caracterizado esta situación como una forma de "política de fachada" en la cual se toleró, o incluso cultivó, una ilusión de formalidad democrática y constitucional⁵¹.

49 Ver en general, Polonsky, *supra* N° 17., pp. 122-25

50 Los límites del constitucionalismo en Europa Oriental durante el período interbélico fueron rigurosos. Así, por ejemplo, ni en Polonia ni en Hungría la revisión judicial de legislaciones primarias o secundarias era reconocida en la era precomunista. Acerca de Polonia ver, por ejemplo, A. Rapaczynski, "Constitutional Politics in Poland: A Report on the Constitutional Committee of the Polish Parliament", en Howard, *supra* N° 11, p. 93, en pp. 104-105. Sobre Hungría ver Paczolay, *supra* N° 14, pp. 43-44.

51 Schopflin, *supra* N° 17, pp. 12-13. Ni siquiera Checoslovaquia ha quedado exenta de tales críticas, a pesar de su indudable posición como el estado más democrático de la Europa Oriental antes de la guerra. En ese sentido Schopflin ha comentado:

"En el período interbélico, la política de Checoslovaquia era incuestionablemente pluralista y una muy amplia gama de intereses podían participar en el proceso político. Sin embargo, la soberanía parlamentaria no era la realidad del sistema y la estrategia global era determinada por las diversas y compenetradas élites checas (política, administrativa, económica, comercial, sindicalista, militar), articuladas mediante el *petka*, el grupo de cinco partidos que se hallaba permanentemente en el poder, guiado por la presidencia."

Esto tenía dos aspectos. De un lado implicaba un grado de respeto extrínseco y ocasionalmente genuino hacia las formalidades constitucionales ... De ahí que pudiera existir cierta autonomía real y que efectivamente la hubiera ... En muchas ocasiones, los tribunales emitieron veredictos que no estuvieron influenciados políticamente, la prensa pudo publicar y efectivamente publicó críticas al Estado, y organizaciones que protegían diversos intereses –como los sindicatos– pudieron trabajar en beneficio de sus miembros. De otro lado, el sistema era guiado, en forma igualmente evidente por la élite de poder, que tendía a considerar los procedimientos constitucionales y legales como un inconveniente y una fachada tras la cual se hallaba en libertad de defender sus posiciones e intereses, sin ser obstaculizada por otras fuerzas. Existía la apariencia externa de un marco institucional para permitir la participación masiva en la política, pero en términos reales, la participación política continuaba siendo privilegio de la élite.

Este argumento tal vez se podría sustentar en el hecho de que sólo un gobierno de Europa Oriental perdió aparentemente una elección, en todo el período interbélico ⁵².

Otra característica distintiva de Europa Oriental antes de la era comunista fue que, casi sin excepción, los estados de la región lograron independencia dentro de fronteras que contenían minorías sustanciales ⁵³. Tales minorías eran distinguibles de la mayoría de la población, no sólo por su origen étnico, raza, idioma o religión, sino también por sus modos predominantes de empleo, su posición socioeconómica en general, o sus lealtades políticas (a veces supues-

52 Esto ocurrió en Bulgaria en 1931. Ver en general, Rothschild, *supra* N° 17, p. 346-47.

53 La *exclusión* de tales minorías de los nuevos estados de Europa Oriental hubiera sido una imposibilidad cartográfica.

tas). Así, hubo más de doce millones de personas de origen germano en Europa Oriental y seis millones de judíos. Estos últimos, en particular, estuvieron fuertemente representados en las profesiones liberales, el comercio y la industria⁵⁴. Los primeros llegaron a identificarse (o a ser identificados) cada vez más, con el resurgente nacionalismo de la Alemania hitleriana⁵⁵. Los de origen húngaro también constituían una minoría significativa en diversos estados de Europa Oriental, a consecuencia de la reducción del Estado húngaro después de la Primera Guerra Mundial. Por consiguiente, tanto en la parte eslovaca de Checoslovaquia como en la región transilvana de Rumania, los terratenientes húngaros terminaron siendo una minoría étnica, aborrecida por la población campesina nativa. En la parte occidental de Polonia, la mayoría de los terratenientes eran de origen alemán mientras que los campesinos eran polacos; en Galitzia oriental, los terratenientes polacos coexistían intranquilos con los campesinos ucranianos⁵⁶.

Es indudable que la existencia de estas minorías tendía a exacerbar los problemas propios de un desarrollo político y constitucional ordenado, particularmente cuando las minorías en cuestión procuraban independizarse o unirse a otro Estado. Tanto Polonia como Checoslovaquia tuvieron problemas recurrentes con las minorías en todo el período interbélico⁵⁷. El dilema húngaro era el reflejo inverso del problema de estas minorías. El clima de extremismo y revisionismo político que caracterizó a la Hungría del período interbélico fue inducido, al menos en parte, por el acuerdo que

54 Ver por ejemplo, Polonsky, *supra* N° 17, p. 5.

55 *Ibid.*, p. 15. Ver también Rothschild, *supra* N° 17., p. 14.

56 Polonsky, *supra* N° 17, p. 15.

57 En Checoslovaquia las principales minorías, además de los eslovacos, eran los alemanes de los Sudetes y la numerosa comunidad magiar en Eslovaquia. El nuevo estado polaco, cuyas fronteras orientales fueron determinadas por el Tratado de Riga de 1921, incorporaba a sustanciales minorías de alemanes, ucranianos, bielorrusos y judíos. Ver en general, Rothschild *supra*, N° 17, pp.38-45.

siguió a la Primera Guerra Mundial y que ocasionó la contracción territorial y demográfica de Hungría y la incorporación de minorías húngaras sustanciales a Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia ⁵⁸.

En todo el período interbélico las condiciones económicas, sociales y políticas de gran parte de Europa Oriental no fueron propicias para el establecimiento de sistemas democráticos estables, basados en el respeto al imperio de la ley, las libertades fundamentales y los derechos de las minorías⁵⁹. Lo más notable es que en todos estos estados era conspicua la ausencia de elementos de estabilidad regional, continuidad o cohesión nacional, una cultura política democrática, un sentido de naturalidad (o inmutabilidad) de las fronteras nacionales, así como un aura general de tolerancia cívica. No es sorprendente por lo tanto, (al menos viéndolo retrospectivamente) que las estructuras constitucionales liberales con que fueron investidos muchos de los estados de Europa Oriental, zozobraran gradualmente ⁶⁰.

La erosión de las instituciones democráticas y de los procesos constitucionales liberales en la Europa Oriental precomunista (con la excepción parcial de Checoslovaquia) se debió en gran parte a los efectos catastróficos de la depresión económica de los primeros años de la década del 30 ⁶¹, a la diplomacia de la Alemania nazi y a un temor generalizado en toda la región respecto a la Unión Soviética

58 *Ibid.*, p. 155.

59 En general, tal como se señaló anteriormente, Checoslovaquia constituyó una excepción a esta regla.

60 Ver en general, Okey, *supra* N° 17, capítulo 7. Sobre el régimen legal internacional establecido para proteger a las minorías en los estados de Europa Oriental después de la Primera Guerra Mundial, ver por ejemplo, P.Thornberry, **International Law and the Rights of Minorities** (Clarendon Press, Oxford, 1991) Capítulo 3.

61 Rothschild comenta que "aun retrospectivamente, es difícil apreciar e imposible exagerar el tremendo impacto de esta experiencia en los pueblos y gobiernos de Europa Centro Oriental interbélica". Rothschild, *supra* N° 17, pp. 22-23.

y al bolchevismo ⁶². Sin embargo, en el fondo, la democracia y el constitucionalismo tenían raíces muy poco profundas en la Europa Oriental de antes de la guerra.

Por consiguiente, lo 'desigual' de la experiencia de Europa Oriental *antes de la soviétización* se hallaba en la ausencia de limitaciones constitucionales efectivas (especialmente la posibilidad de que las leyes se sometieran a interpretación judicial) a las dependencias gubernamentales del ejecutivo o del legislativo, en la falta de una genuina tradición democrática ⁶³, en lo frágil y controvertido de las fronteras nacionales, en la relativa novedad de la condición de Estado como forma dominante de expresión política, en el comparativo atraso económico y falta de industrialización con una pobreza concomitante tanto en la población rural como en la fuerza laboral urbana, en los niveles generalmente altos de estratificación social y en los problemas recurrentes y mayormente insolubles relacionados con las minorías nacionales. Esas minorías fueron con frecuencia percibidas en términos mayormente negativos, como una amenaza para la unidad nacional y para la realización de las aspiraciones nacionales ⁶⁴. Por consiguiente, el atraso económico de la Europa Oriental de antes de la guerra iba acompañado del subdesarrollo político y constitucional. Es frente a estos antecedentes que deberá juzgarse el posterior impacto de la soviétización y los actuales esfuerzos de democratización y constitucionalización.

62 Ver en general, *ibid.*, pp. 4-7, 22-23.

63 Tal vez deberíamos distinguir de ello la noción de una cultura democrática más limitada dentro de una clase social en particular. Esto se obtuvo, por ejemplo, entre las noblezas de Polonia y de Hungría. Sobre las tradiciones democráticas de la *Szlachta* polaca remítase por ejemplo, a Davies, *supra* N° 37, pp. 333-34. Sobre los derechos de la nobleza Húngara ver, por ejemplo, Okey, *supra* N° 17, p. 70.

64 Esto era cierto, por ejemplo, en las actitudes hacia los alemanes de los Sudetes en Checoslovaquia, hacia los magiares en Eslovaquia y Transilvania, hacia los alemanes, ucranianos y bielorrusos en Polonia y hacia los judíos prácticamente en todas partes.

III. LA SOVIETIZACION DE EUROPA ORIENTAL

La soviétización de Europa Oriental fue consecuencia de la invasión alemana a la Unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial. Al concluir las hostilidades en mayo de 1945, las fuerzas soviéticas ocuparon gran parte de Europa del Este tras haber obligado a los ejércitos del Eje a abandonar territorio soviético y retroceder a Alemania ⁶⁵. Además, el trauma de la agresión alemana, con su incalculable destrucción de vidas y propiedades soviéticas, había dejado a los gobernantes soviéticos con la firme resolución de establecer alguna forma de control sobre Europa Oriental, como medida de seguridad en caso de una futura amenaza de Occidente ⁶⁶. La Guerra también había alterado las formas de vida económica y política establecidas en toda la región, debilitando a ciertas clases sociales que anteriormente habían tenido prominencia política, como la nobleza polaca ⁶⁷, y radicalizando a otras clases, como la campesina ⁶⁸. Por lo tanto, en Europa Oriental era inevitable un cambio socioeconómico trascendente. Los estragos de la guerra definitivamente "suprimieron el retorno a las formas existentes antes de la guerra" tanto en la economía como en la política ⁶⁹. En un período de tres años gobiernos comunistas habían asumido el poder en todos los países de Europa Oriental ⁷⁰.

La soviétización de Europa Oriental ocasionó un nivel de convergencia económica, ideológica y constitucional sin paralelo en los

65 Ver por ejemplo, W. Carr, *A History of Germany 1815-1985* (Edward Arnold, Londres y Nueva York, 3ra.ed. 1987), pp. 362-65.

66 Ver, en general, J. Rothschild, *Return to Diversity* (Oxford University Press, 2da. ed. 1993), pp. 76-78. Ver también Z.Zeman, *The Making and Breaking of Communist Europe* (Blackwell, Oxford, 2da. ed. 1991), Cap. 17.

67 Rothschild, *supra* N° 65, p. 79.

68 Ver *infra* para mayores detalles.

69 Okey, *supra* N° 17, p. 191.

70 Ver, en general, *ibid*, pp. 188-98. Ver también Rothschild, *supra* N° 65, Cap. 3.

estados de la región. Esto se debió, en gran parte, a la creciente paranoia de Stalin. Tal como lo comentara un connotado historiador del período ⁷¹:

Se dejaría poco margen a cada uno de los partidos comunistas para adoptar el socialismo a los distintos requerimientos nacionales. Para fines de 1948, Stalin prosiguió con mayor vigor la campaña contra la desviación nacional burguesa –para usar el lenguaje de la época. Se impuso una rígida disciplina a los partidos comunistas y se emplearon métodos estalinistas para exigir su cumplimiento.

En términos económicos, la soviétización implicó la propiedad pública de empresas y activos industriales y de otros sectores significativos para la economía, y la colectivización de la agricultura ⁷². Sin embargo, estos procesos no fueron en su totalidad un *producto* de la soviétización. Por ejemplo, la nacionalización de empresas manufactureras claves y reformas agrarias fundamentales fueron elementos primordiales de las políticas de los gobiernos (esencialmente precomunistas) inmediatos a la posguerra que se formaron en Hungría y en Polonia ⁷³. A veces, estos procesos –y especialmente

71 Zeman, *supra* N° 65, p. 244.

72 La colectivización de terrenos agrícolas, tema notoriamente delicado en las sociedades predominantemente agrarias de Europa Oriental, fue abandonada en Polonia a mediados de la década del 50. Ver por ejemplo, a A.Korbonski, 'Poland' en T. Rakowska-Harmstone (Ed.), *Communism in Eastern Europe* (Manchester University Press, 2da. ed. 1984, p. 50 y 54).

73 En Hungría, los comunistas constituían una minoría en un gobierno de coalición formado tras las elecciones generales de noviembre de 1945. Se celebraron nuevas elecciones generales en agosto de 1947 y mayo de 1949. Sólo después de la última de ellas los comunistas quedaron indiscutiblemente en el poder. Ver, en general, Rothschild, *supra* N° 65, pp. 99-102. En Polonia, el gobierno inmediato a la posguerra, representó a una amplia coalición en la cual se incluyó a los comunistas. Aunque sólo controlaba nominalmente seis ministerios, el poder comunista era realmente mucho más extenso y generalizado. Ver *ibid.*, pp. 81-82. Hay un análisis más detallado sobre las expropiaciones y reformas agrarias precomunistas, tanto en Polonia como en Hungría, en I. Pogany *Righting Wrongs in Eastern Europe* (próximamente, 1995).

la reforma agraria— se desarrollaban en forma más orgánica que institucionalizada, cuando los campesinos y jornaleros agrícolas sin tierras se dividían espontáneamente grandes haciendas entre sí, *antes* que se formaran gobiernos comunistas e *independientemente* de los mismos. Esto ocurrió, por ejemplo, tanto en Rumania como en Polonia en el otoño de 1944 ⁷⁴.

Al nacionalizar las empresas económicas y colectivizar la agricultura, los gobiernos comunistas se basaban fuertemente en el derecho y en estructuras legales ortodoxas. Por consiguiente, la revolución social y económica no se trató de alcanzar con medios revolucionarios; sino que más bien fue realizada, en su mayor parte, utilizando formas legales convencionales.

En Hungría, por ejemplo, el gobierno comunista formado tras las elecciones de mayo de 1949, continuó los procesos conjuntos de nacionalización industrial y colectivización agrícola iniciados por gobiernos de la posguerra. Los comunistas, como sus predecesores, se basaban en leyes y decretos ministeriales o gubernamentales para implementar sus políticas que en su mayoría se continuaron fragmentariamente ⁷⁵.

Desde una perspectiva constitucional, la soviétización de Europa Oriental ocasionó una serie de constituciones redactadas siguiendo un modelo muy parecido al de la Constitución Soviética (o más correctamente 'Estalinista') de 1936 ⁷⁶. En Hungría, por ejemplo, se

74 Sobre los sucesos de Rumania ver por ejemplo, T.Reti, "A Roman Tervazdasag Kialakulasa 1944-1956" en G. Hunya (Ed.) **Romania 1944-1990** (Atlantisz Medvetanc, Budapest, 1990), p. 18; sobre Polonia ver por ejemplo, N. Davies **God's Playground: A History of Poland**, vol.II (Clarendon Press, Oxford, 1981) p. 559.

75 Ver en general I. Peto y S. Szakacs, **A Hazai Gazdasag Negy Evtizedenek Tortenete 1945-1985**, Vol.I (Kozgazdasagi es Jogi Konyvkiado, Budapest, 1985, p. 76-82, 95-103, 179 *et seq.*)

76 Para mayores detalles sobre estas constituciones ver, por ejemplo, la Tabla 5.7, en Swain & Swain, *supra* N° 5, p. 116-17.

adoptó una Constitución semejante a la Soviética en 1949 ⁷⁷. En Polonia una Constitución muy similar fue instituida en 1952 ⁷⁸. En 1947 Bulgaria y en 1952 Rumania aprobaron asimismo constituciones comparables ⁷⁹

La antigua Checoslovaquia promulgó, en mayo de 1948, una nueva Constitución con elementos de federalismo, luego que los comunistas tomaran el poder en febrero del mismo año ⁸⁰.

Es sorprendente la uniformidad esencial de estas constituciones. Por ejemplo, la Constitución húngara de 1949 afirmaba que “la República Popular de Hungría es el Estado de los obreros y los campesinos” y que “todo el poder pertenece a los trabajadores”⁸¹ Adicionalmente, la Constitución disponía que el Estado ⁸²:

... salvaguarda la libertad y el poder del pueblo trabajador de Hungría y la independencia del país, lucha contra toda forma de explotación del hombre, organiza las fuerzas de la sociedad para construir el socialismo...

En términos muy similares, el Artículo 1.2 de la Constitución de Polonia de 1952 disponía que “en la República Popular de Polonia

77 Ver en general, Pogany, *supra*, N° 14, en las pp. 334-36; Paczolay, *supra* N° 14, en las p. 23-24. Sobre el texto de la Constitución de 1949 ver 1949: XX tv., en *Magyar Kozlony*, 20 de agosto de 1949, N° 174, p. 1355.

78 Ver por ejemplo, Rapaczynski, *supra* N° 49, en la p. 94. Sobre el texto de la Constitución de 1952, con sus respectivas enmiendas hasta 1963, ver Peaslee, *supra* N° 2, Vol. III, p. 709.

79 Ver por ejemplo, a A. Adam “Az Alapjogok, Kulonosan a Szabadsagjogok Alkotmányi Szabalyozasanak Fejlodesi iranyairól”, en (1987) XVIII *Dolgozatok az Allam es Jogtudományok Korebol* (Janus Pannonius Tudományegyetem, Pecs, Hungría), p. 5, en p. 14.

80 Hay un excelente análisis de los desarrollos constitucionales en la antigua Checoslovaquia en K. Mathernova, “Czecho?Slovakia: Constitutional Disappointments”, en Howard, *supra* N° 11, Cap. 3

81 Art. 2(1), (2), Constitución de la República Popular de Hungría (1949), *supra* N° 76

82 *Ibid.*, Art. 3.

el poder pertenece a los trabajadores del campo y la ciudad", mientras que el Artículo 3.1 señalaba que la República Popular de Polonia ⁸³:

... salvaguarda los logros de los trabajadores polacos del campo y la ciudad y asegura su poder y libertad contra las fuerzas hostiles al pueblo;

Después de ciertas enmiendas a la Constitución húngara aprobada en 1972, los Artículos 2 (1) y 3 señalaban, respectivamente, que "la República Popular de Hungría es un Estado socialista" y que "la fuerza dirigente de la sociedad es el Partido Marxista-Leninista de la Clase Obrera" ⁸⁴. Una evolución similar se dio en otros lugares de Europa Oriental. Es así que, luego de una enmienda introducida en 1976, el preámbulo de la Constitución polaca reconocía el "rol dirigente" del partido comunista ⁸⁵. En Checoslovaquia, el preámbulo de la Constitución aprobada en 1960 reconocía "el liderazgo del Partido Comunista", mientras que el Artículo 4 proclamaba ⁸⁶:

La fuerza que guía a la sociedad y al Estado es la vanguardia de la clase obrera, el Partido Comunista de Checoslovaquia, una alianza voluntaria y militante de los ciudadanos más activos y de mayor conciencia política, surgidos de las filas de los obreros, campesinos y de la intelectualidad.

Desde un punto de vista constitucional, la "construcción del socialismo" implicaba el abandono (o la no introducción) de los

83 Sobre el texto de la Constitución de Polonia de 1952, con sus respectivas enmiendas, ver *supra* N° 77.

84 Sobre el texto consolidado de la Constitución húngara aprobada en 1972, ver 1972: I tv., en *Magyar Kozlony*, N° 32, 26 de abril de 1972, p. 257.

85 Ver, en general, J.Kurczewski, *The Resurrection of Rights in Poland* (Oxford University Press, 1993), p. 447.

86 Respecto al texto de la Constitución de la República Socialista de Checoslovaquia del 11 de julio de 1960, ver por ejemplo, Peaslee, *supra* N° 2, Vol. III, p. 225.

rasgos principales de la democracia liberal de Occidente. Es así que el imperio de la ley, la separación de poderes, el pluralismo político y la responsabilidad democrática se convirtieron en conceptos ajenos (o siguieron siéndolo), excluidos por el advenimiento del socialismo. Al menos, esos conceptos –si acaso se reconocían– estuvieron destinados a mantenerse en el terreno de la teorización abstracta sin trascendencia alguna en la práctica política o legal. Al comentar sobre la Constitución comunista de Polonia de 1952, uno de los principales especialistas en asuntos polacos ha señalado ⁸⁷ que:

La Constitución de la República Popular entró en vigencia el 22 de julio de 1952, al celebrarse el octavo aniversario del régimen soviético en Polonia. En su mayor parte parecía introducir una democracia modelo, con libertades civiles garantizadas, sufragio universal, gobierno parlamentario ... y un Consejo de Ministros que respondía ante la Asamblea. En la práctica, esta 'Democracia Popular' era una ficción legal ... Todo el poder efectivo se hallaba en manos del Buró Político del Partido, en su Primer Secretario, y en la élite privilegiada de la *nomenklatura* nombrada por él.

Son ilustrativos los efectos del proceso de soviétización en la doctrina de separación de poderes. La teoría constitucional, en la Europa Oriental soviétizada, elevó el poder legislativo a una posición de primacía, mientras que el ejercicio constitucional lo privaba de independencia y de toda autoridad verdadera ⁸⁸. La Constitución húngara de 1949 declaraba que "la Asamblea Nacional es el órgano supremo de autoridad del Estado en la República Popular de Hungría" y que "ejerce todos los derechos que resulten de la soberanía del pueblo" ⁸⁹. Igualmente, el Artículo 15.2 de la Constitución

87 Davies, *supra* N° 37, p. 7.

88 Ver por ejemplo, Swain & Swain, *supra* N° 15, pp. 115-118.

89 Art. 10(1), (2), Constitución de Hungría (1949), *supra* N° 76.

de Polonia de 1952 disponía que “el Seym, que es el más alto representante de la voluntad de los trabajadores del campo y la ciudad, vela por la observancia de los derechos soberanos de la Nación”⁹⁰. Sin embargo, en realidad, la “soberanía” de la legislatura era apenas una ficción legal que disfrazaba crudamente el irrestricto poder del Partido. A lo largo de varias décadas, durante el período de posguerra, la Asamblea Húngara se reunió sólo seis u ocho días al año y apenas promulgó tres o seis leyes anualmente⁹¹. Por consiguiente, “su rol se limitó principalmente a retocar en forma estatutaria las decisiones políticas que tomaba el partido de gobierno”⁹². Las demás legislaturas que funcionaban en Europa Oriental se reunían con la misma infrecuencia⁹³.

Mientras las legislaturas de Europa Oriental eran despojadas de poderes significativos (o que habitualmente *no se les otorgaban*), el rol de los tribunales fue estrictamente restringido (o no se desarrolló)⁹⁴. La interpretación judicial de la legislación primaria y secundaria o de las teorías de constitucionalismo⁹⁵, basadas en modelos

90 Sobre el texto de la Constitución de Polonia de 1952, con sus respectivas enmiendas, ver *supra* N° 77.

91 A. Adam, “A kozponti allami szervek rendszere Magyarországon”, en A. Adam y L. Kiss (Editores), *Elvek es Intezmenyek az Alkotmányos Jogallamban* (Budapest, 1991), p. 9 a p. 12.

92 *Ibid.*

93 Para mayores detalles, ver, por ejemplo, Swain & Swain, *supra* N° 15, p. 116.

94 En esta coyuntura sería útil recordar que Europa Oriental antes de la guerra no era, en su mayor parte, un refugio de ilustración liberal caracterizado por el imperio de la ley, la separación de poderes y el gobierno democrático. Tal como ya lo hemos mencionado, durante el período interbélico Checoslovaquia fue el único Estado de Europa Oriental que poseía un Tribunal Constitucional con facultades para interpretar la legislación primaria. Ver por ejemplo, Schwartz, “The New Courts: An Overview”, *supra* N° 11, p. 28. Por el contrario, “la misma idea de la interpretación judicial” era extraña a la “tradicción constitucional húngara”. Paczolay, *supra* N° 14, en pp. 43-44.

95 Para un análisis de las teorías recientes sobre el constitucionalismo ver, por ejemplo, las fuentes citadas *supra* N° 4.

anglo-americanos o continentales ⁹⁶, no encontraron acogida en el nuevo orden constitucional que se cristalizaba en Europa Oriental ⁹⁷. Es así que la *separación* de poderes, familiar para los juristas occidentales, fue rechazada a favor de la *concentración* del poder en los altos rangos del Partido. Fue sólo después —generalmente durante los esfuerzos por liberalizar y así dar sustento al sistema comunista— que emergieron los elementos de interpretación judicial de la legislación ⁹⁸. La extraordinaria amplitud de los poderes discrecionales que ejercía el Partido, con su capacidad de decidir casi todos los aspectos de la existencia material del ciudadano, también debe reconocerse al dar cuenta de la soviétización de Europa Oriental. Tal como lo señalara un distinguido abogado y parlamentario polaco ⁹⁹:

Debemos recordar que casi dos tercios de las familias polacas eran empleadas directamente por el Estado, mientras que el tercio restante se hallaba bajo el control económico directo del gobierno cuando se trataba de realizar sus

96 Sobre una comparación de interpretación judicial en los Estados Unidos y el sistema continental de interpretación judicial a cargo de los Tribunales Constitucionales ver, por ejemplo, Schwartz, "The New East European Constitutional Courts", *supra* N° 11, en pp. 164-67. Sobre el Tribunal Constitucional alemán, que ha sido un modelo importante para los Tribunales Constitucionales establecidos en Europa Oriental ver, por ejemplo, D. Kommers, *Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court* (Sage Publications, Beverly Hills y Londres, 1976).

97 Por el contrario, durante el período de post-guerra en Europa Occidental hubo una gradual extensión del principio de interpretación judicial de la legislación. Ver en general, M. Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford University Press, 1989), pp. ??-??

98 Así, un Tribunal Constitucional con una jurisdicción limitada se estableció en Polonia en 1985. Ver en general a Brzezinski, *supra* N° 14, p. 38. En Hungría se creó un Consejo de Derecho Constitucional aún más circunscrito en 1984. El Consejo de Derecho Constitucional, en contraste con el Tribunal establecido en Polonia, carecía hasta del poder para interpretar los decretos legislativos. Ver Paczolay, *supra* N° 14, p. 24.

99 Kurczewski, *supra* N° 84, p. 72.

ocupaciones familiares, generalmente agropecuarias; que el gobierno no era elegido sino nombrado por el grupo gobernante del partido comunista; que todas las dependencias administrativas, asociaciones reconocidas oficialmente, establecimientos industriales y las fuerzas armadas y policiales se hallaban subordinados por la fuerza, por la doctrina y por la ley –si acaso había ley– a las instancias gobernantes del partido comunista; que todos los servicios bancarios, médicos y sociales eran parte del propio gobierno. Que el atomizado individuo dependiera directamente de un gobierno centralizado que no tenía que responder por sus actos, era el elemento fundamental de la vida social bajo este tipo de organización social, económica y política.

Indudablemente, la Europa Oriental de la posguerra se caracterizó por violaciones flagrantes y generalizadas de los derechos humanos durante el período estalinista, mientras que los regímenes comunistas de Rumania y de la ex-República Democrática Alemana, por ejemplo, se mantuvieron hasta el final dependientes de la intimidación y la coerción. Sin embargo, no debemos perder de vista el hecho de que la experiencia del comunismo en Europa Oriental variaba significativamente de un país a otro, particularmente después de la muerte de Stalin y de la supresión de diversas rebeliones antisoviéticas a mediados de los años 50 ¹⁰⁰. A consecuencia de ello en la década del 60, tanto en Polonia como en Hungría, surgió un grado significativo de libertad intelectual ¹⁰¹. Lo característico de la posición húngara se acentuó con las políticas económicas del gobierno, cada vez más liberales y orientadas a una economía de mercado,

100 La que tuvo mayor alcance fue la revolución húngara de 1956. Ver en general, Rothschild, *supra* N° 65, Cap. 5.

101 Ciertamente tales libertades no fueron ilimitadas y estuvieron sujetas a percalces. En forma por demás notable, la ley marcial se declaró en Polonia en diciembre de 1981 y no se suprimió hasta 1983. Sin embargo, incluso los rigores de la ley marcial eran relativos:

mientras que en Polonia el sentido de pluralismo fue aumentado por la autoridad de la Iglesia Católica y por la relativa libertad de los campesinos, la mayoría de los cuales se libró de la colectivización ¹⁰². Estos factores contribuyeron en no poca medida a que Polonia y Hungría tuvieran una transición pacífica y negociada del gobierno comunista al gobierno democrático ¹⁰³.

IV. CONCLUSIONES

Esta ponencia se ha extendido, muy ampliamente, sobre la historia de Europa Oriental, tanto antes de la era Soviética como durante la misma. Sin embargo hemos enfatizado deliberadamente el pasado. Esto ha sido impulsado por la convicción del autor de que estos asuntos no sólo son de importancia histórica, sino que son profundamente pertinentes a los temas constitucionales y de derechos humanos contemporáneos.

Los registros históricos sugieren que hubo expresiones de democracia y de constitucionalismo relativamente limitadas en la mayoría de estados de Europa Oriental *antes que* la región se soviétizara. Más bien, las tradiciones políticas dominantes eran autoritarias y de carácter cada vez más nacionalista. Por ello, más que

“La represión era altamente selectiva y extrañamente blanda. Carecía de la violencia gratuita de Afganistán o El Salvador ... Carecía del terror social en masa que imperó en la Hungría de Kard después de 1956, y de las purgas sistemáticas de la ‘normalización’ de Husak en Checoslovaquia después de 1968. No recurrió a deportaciones masivas ... y careció de todo indicio de urgencia en restaurar el gobierno del Partido... Por alguna razón, que no había sido totalmente aclarada al finalizar el Estado de Guerra, el Régimen Militar no se sintió inclinado a explotar a plenitud sus nuevos poderes. Se hallaba curiosamente inhibido, y según los parámetros soviéticos, increíblemente reprimido.”

Davies, *supra* N° 37, p. 28.

102 Sobre Polonia ver, por ejemplo, Davies, *supra* N° 37, pp. 10-14. Sobre Hungría ver, por ejemplo, Rothschild, *supra* N° 65, pp. 204-07.

103 Ver por ejemplo, K.Sword (Ed.), *The Times Guide to Eastern Europe* (Times Books, Londres, edición revisada, 1991), pp. 112-13, 125-26.

interrumpir una evolución democrática lo que hizo la soviétización fue representar otra forma de autoritarismo, aunque se trató de un autoritarismo con apoyo tremendamente limitado de parte de la población local.

En segundo lugar, el nacionalismo y la coexistencia de grupos nacionales ha sido un problema recurrente y frecuentemente difícil de tratar en Europa Oriental. La prolongada negación de la auténtica manifestación nacional, ya sea por potencias imperiales como Austria-Hungría, Rusia o los Turcos Otomanos incluso hasta mediados del siglo XIX, o por la Unión Soviética y sus regímenes comunistas sustitutos en la era que siguió a la Segunda Guerra Mundial ¹⁰⁴, sin duda ha contribuido a fortalecer el sentimiento nacionalista. Sin embargo, este problema se ha agravado por la total imposibilidad de trazar fronteras nacionales que correspondan a la distribución de las poblaciones nacionales. Es más, el nacionalismo de Europa Oriental con frecuencia ha estado superpuesto por elementos religiosos. Es así que la condición de nación a veces se ha definido con referencia a valores cristianos, o incluso con referencia a una denominación cristiana específica.

La propia historia constituye un obstáculo para la estabilidad política y el orden constitucional en Europa Oriental. Los pueblos de Europa Oriental tienen un sentido impresionantemente agudo de su propia identidad nacional e historia. Esta conciencia de la *particularidad* de su experiencia nacional, con su inevitable letanía de pérdidas territoriales, subyugación(es) políticas y explotación económica, difícilmente propicia un espíritu de tolerancia hacia las minorías nacionales o hacia los estados vecinos. Esto podría explicar, por ejemplo, el trato que le da una resentida y recelosa población mayoritaria a la minoría húngara tanto en Rumania como en Eslovaquia.

104 Tampoco debemos olvidar el impacto que tuvieron las políticas de la Alemania nazi en los intentos de los estados de Europa Oriental y de Europa Centro Oriental por consolidar su recientemente adquirida condición de Estado (en la mayoría de casos).

Finalmente, la historia de Europa Oriental antes de la era comunista es la historia del subdesarrollo, no sólo político sino también económico. Es indudable que el subdesarrollo económico de Europa del Este ha impedido la formación de una genuina tradición democrática, ha agravado las tensiones sociales y ha contribuido a la política de proliferación de facciones (como por ejemplo, la formación de partidos campesinos) y por último a la política del fascismo. No está demás recordar que la posterior sovietización de Europa Oriental le negó a esta región –relativamente empobrecida– los beneficios materiales del Plan Marshall y le impuso un sistema económico incapaz de producir un crecimiento económico sostenido. Por ello, es fundamental tener una perspectiva histórica. Tal como ocurrió en el período interbélico, las estructuras democráticas y constitucionales frágiles pueden derrumbarse ante problemas económicos insolubles que amenazan la estabilidad social y la cohesión nacional ¹⁰⁵.

Lima, agosto de 1994

105 Al momento de escribirse el presente, Ucrania y Rusia constituyen ejemplos posibles de este perturbador fenómeno.