

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

LA NUEVA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BURUNDI

DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1981

El reino de Burundi -territorio bajo administración belga desde 1926- accedió a la independencia el 1o. de julio de 1962. Después de cuatro años de relativa tranquilidad bajo la tutela del rey Mwambutsa IV, el país iba a entrar en el ciclo de la inestabilidad política, los pronunciamientos, las tensiones socioétnicas y el marasmo económico que son las constantes de la mayor parte de los Estados negroafricanos.

Cabe recordar que desde el golpe de Estado de 1o. de noviembre de 1976 -el tercero que sufrió el país, convertido en República en 1966-, el coronel Jean-Baptiste Bagaza, presidente de la República y del partido único, jefe del Estado y del Gobierno, erigido en legislador soberano, ha asumido la conducción de los asuntos públicos, conforme al Decreto-Ley de 26 de noviembre de 1976 que suspendió la Constitución de 1974.

A los cinco años de haber accedido a la magistratura suprema por la vía pretoriana, el coronel-presidente ha estimado oportuno "organizar las estructuras democráticas del Estado para que se haga efectiva la soberanía del pueblo"; en consecuencia, ha mandado redactar una nueva Ley fundamental, aprobada por el Comité central del partido y adoptada por referéndum: la Constitución de 20 de noviembre de 1981.

Nos proponemos examinar las reglas fundamentales relativas a la organización y al funcionamiento de los poderes públicos que establece la nueva Carta burundí, así como señalar las principales diferencias que existen entre este texto y el de la Constitución de 11 de julio de 1974.

La Constitución de 20 de noviembre de 1981

La nueva Constitución consta de 81 artículos -la anterior, de 64-, agrupados en diez títulos. El régimen que asienta no se aparta del clási-

co esquema negroafricano: hegemonía del presidente de la República, monopartidismo rígido y democracia unánime.

De manera general, la estructura de la nueva Ley fundamental es muy parecida a la de la Carta de 1974, consagra instituciones establecidas anteriormente a la par que introduce innovaciones, y, a ejemplo del texto de 1974, adopta una serie de disposiciones que se inspiran directamente de la Constitución francesa de 1958, como el referéndum, los poderes excepcionales, la estricta delimitación del dominio de la ley respecto del reglamento, etcétera.

Principios generales (título I)

Burundi, "República unitaria, soberana, laica y democrática", adopta sin reserva el principio del "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" (art. 1o.). El artículo 2 introduce una primera novedad al adoptar la institución del referéndum -modo de consulta popular que no figuraba en la Carta anterior. Los artículos siguientes fijan disposiciones relativas a las colectividades territoriales, la capital, el himno, la bandera y el escudo nacional. Por su parte, el artículo 9 enumera las instituciones fundamentales de la República, a saber: "el Partido, el presidente de la República, el Gobierno, la Asamblea nacional y la Autoridad judicial".

De las libertades públicas y de los deberes de los ciudadanos (título II)

La lista de las libertades y derechos fundamentales garantizados (igualdad, seguridad, garantías penales, derechos cívicos, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, libertad de opinión, de conciencia, de reunión y expresión, etcétera) se inspira directamente en la filosofía liberal europea de fines del siglo XVIII, si bien el concepto de individuo y de derechos individuales no ha penetrado en la conciencia del africano y de ninguna manera forma parte de su patrimonio éticocultural. Este rasgo es característico de toda el Africa negra -lo que no impide que figure en cada Constitución negroafricana una enumeración minuciosa de los derechos y libertades fundamentales que, a primera vista, son la expresión del más puro liberalismo político.

Entre otros, el derecho de propiedad es solemnemente reconocido "a todos, Burundíes y extranjeros", y protegido por la ley (artículo 19).

En caso de expropiación por causa de “utilidad pública”, la Carta anterior establecía la exigencia de una “justa y previa indemnización”; el texto actual, al referirse a la “necesidad pública” de la expropiación, se limita a mencionar que dará lugar a una “indemnización equitativa” -fórmula imprecisa que no constituye garantía alguna.

Como en el texto de 1974, los derechos económicos y sociales son prácticamente inexistentes; se reducen a una declaración de principio de “la igualdad de acceso a la instrucción, la educación y la cultura” (artículo 18), sin que se mencione la intención del Estado de, cuando menos, “esforzarse” en hacer efectivo este derecho.

De los deberes de los ciudadanos (título II, capítulo II)

En la nueva Constitución figura un capítulo relativo a los deberes de los ciudadanos, cuando la Carta anterior se limitaba a enunciar algunos principios fundamentales del régimen del trabajo.

En efecto, conforme al artículo 14 de la redacción de 1974, el trabajo, “derecho y deber de cada uno”, implicaba una remuneración equitativa que asegura al trabajador y a su familia “una existencia conforme a la dignidad humana”; por otra parte, el texto prohibía “los trabajos no remunerados”, excepto los que se ejecutaren “en provecho de una colectividad pública”, que de ninguna manera podían ser impuestos por fuerza.

En cambio, el texto de 1981 enumera los deberes del nacional “para con la familia, la sociedad, el Estado y las demás colectividades reconocidas por la Constitución y la ley” (artículo 21), haciendo caso omiso de disposiciones que tutelén el derecho al trabajo o que fijén los principios generales del régimen del trabajo. El ciudadano burundí tiene:

- el deber de servir a la comunidad nacional y de “contribuir a la edificación de un sistema económico” que asegure “el acceso al bienestar material y al desarrollo intelectual de todos”;

- el deber de “honrar el trabajo” y de cumplir con los tributos que determine la ley; y,

- el deber de preservar y reforzar la unidad y la solidaridad social, la independencia nacional y la integridad territorial, así como el deber de contribuir a defender su país y de “velar por la conservación de los valores culturales nacionales y por la promoción de la salud moral de la sociedad”.

En resumidas palabras, el ciudadano burundí se enfrenta con una se-

rie de deberes, definidos en términos bastante abstractos. En realidad, la Constitución insiste en los conceptos de "comunidad y unidad nacional", "intereses fundamentales de la sociedad", "solidaridad social y salud moral de la sociedad", como si intentara conjurar en cierto modo los peligros siempre presentes de las rivalidades étnicas, de las explosiones de particularismos tribales y de la anarquía de los feudalismos locales -otra constante del Africa subsahariana.

El partido, el poder ejecutivo y el poder legislativo (títulos III a VI)

Desde su acceso a la independencia, los Estados negroafricanos han conocido una evolución constitucional y política caracterizada por una gran inestabilidad que no ha tardado en desembocar en la instauración de un régimen autoritario, más a menudo militar que civil, asentado en un monopartidismo riguroso, como lo pone en evidencia una vez más el caso de Burundi.

A. El partido único, la UPRONA

La República de Burundi, dispone el artículo 22, "adopta el principio del partido único de masa, denominado 'UPRONA' ", es decir "Unión para el progreso nacional". Cabe precisar que en este dominio el constituyente de 1981 no innova; en efecto, el partido, creado en 1962, erigido en partido único por el *arrêté-loi* de 23 de noviembre de 1966, ha sido consagrado por todos los textos constitucionales posteriores.

La UPRONA, cerebro y elemento rector de toda la vida política del país, es la institución fundamental de la República; "canaliza y refleja las aspiraciones del pueblo, orienta la política general del país, inspira y controla la acción de todas las instituciones del Estado" (artículo 24) -es decir, conforme al artículo 9, el presidente de la República, el Gobierno, la Asamblea nacional y la autoridad judicial.

Sin originalidad y según el modelo bien conocido, los órganos del partido son el Congreso nacional, el presidente del partido, el Comité central y el Buró político (artículo 25). Instancia suprema, el Congreso nacional fija las grandes orientaciones de la política interior e internacional y del desarrollo económico y social, así como elige al presidente y al Comité central (artículo 26). El presidente, quien vela por el buen

funcionamiento del partido, “dirige y coordina todas las actividades del Comité central y del Buró político” (artículo 27). Por su parte, el Comité central, órgano superior de dirección, vela por la buena aplicación de las decisiones del Congreso nacional y controla la acción del Gobierno en la aplicación de la política determinada por dicho Congreso (artículo 28).

Al parecer, el partido, a través de sus órganos, es quien ejerce verdaderamente el poder de Estado, sin embargo, vamos a ver que el elemento dominante y determinante del aparato de la UPRONA es en realidad el presidente de la República, también presidente del partido.

B. El presidente de la República

Conforme a la Carta de 1974, el Secretario general de la UPRONA, elegido por el Congreso nacional, se convertía “en presidente de la República, jefe del Estado y del Gobierno” (artículo 22). En este dominio, la Constitución de 1981, preocupada por “hacer efectiva la soberanía del pueblo” introduce la elección popular, si bien, como antes, la presidencia del partido es indisolublemente ligada a la función presidencial. En efecto, de ahora en adelante, el presidente de la República será elegido mediante sufragio universal directo, por mayoría absoluta de los votos expresados, y prosigue el artículo 29-, “el presidente del partido UPRONA es el único candidato a la presidencia de la República”. El mandato del presidente es ahora de cinco años, en vez de siete, y si la Carta de 1974 señalaba que era renovable, en cambio el texto de 1981 queda mudo en la materia.

El presidente de la República, jefe del Estado y del Gobierno, “tiene la plenitud del poder ejecutivo que ejerce mediante decreto” (artículo 32). Garante de la independencia nacional, el presidente conduce la política general del Estado, es el jefe de los ejércitos, nombra a los empleados civiles y militares, declara la guerra y “firma el armisticio”, acredita a los embajadores, firma y ratifica los tratados y acuerdos internacionales, ejerce el derecho de gracia y confiere condecoraciones (artículos 33 y 72). En fin, -a ejemplo de la Constitución francesa de 1958-, el artículo 34 confiere al jefe del Estado poderes excepcionales que le permiten “tomar todas las medidas que estime necesarias”, en caso de “peligro grave e inmediato que amenace la independencia o el interés superior de la nación”.

Señalemos dos diferencias con el texto de 1974. Por una parte, el ar-

título 35 actual establece que la función presidencial es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública electiva, con excepción de la de presidente de la UPRONA; por la otra, a la expiración de su mandato, el presidente tendrá derecho a “una pensión y a los demás privilegios y facilidades que determina la ley” (artículo 38).

C. *El Gobierno*

Simple ejecutante de la política general del Estado, el Gobierno es responsable ante el presidente de la República, quien nombra y revoca a los ministros y “fija sus atribuciones mediante decreto” (artículo 39 y 40). Esta disposición permite al presidente controlar rigurosamente, limitar y reducir a voluntad las respectivas competencias de sus colaboradores, eventualmente susceptibles de pretender adquirir un peso político excesivo y, por ende, censurable; en suma, cada ministro actúa por delegación expresa del presidente, revisable a cada instante, y, en consecuencia, siempre provisional y precaria.

D. *La Asamblea nacional*

Respecto de la función legislativa, y en contraste absoluto con la Carta de 1974, la nueva Constitución rompe con una tradición de quince años, al dictar una medida verdaderamente revolucionaria en el contexto de la práctica constitucional burundí que, desde 1966, reservaba el ejercicio del poder legislativo al titular del ejecutivo. En efecto, la Asamblea nacional, reinstituída y rehabilitada después de un largo eclipse, vuelve a asumir el poder legislativo -por cierto, dentro de límites muy determinados, y con modalidades y matices que asignan al nuevo legislador un papel bastante modesto, como vamos a ver.

1. *El parlamento no es un cuerpo esencialmente electivo.* La Asamblea está integrada por “representantes” elegidos mediante sufragio universal directo, por una parte, por la otra, a fin de “asegurar la completa representación de las fuerzas sociales del progreso . . . , el presidente de la República designará una quinta parte de los miembros de la Asamblea nacional” -puntualiza el artículo 43; el mandato de los parlamentarios, elegidos o nombrados, es de cinco años.

2. *En segundo lugar*, si bien la Asamblea “vota la ley” (artículo 45), el dominio de competencia del legislador es estrictamente delimitado

respecto del poder reglamentario -disposición imitada de la Constitución francesa de 1958. En efecto, la competencia del parlamento no es general, sino que se trata de una competencia de atribución que solamente podrá ejercerse en los dominios que enumera limitativamente el artículo 46. Así es como la Asamblea podrá legislar tan sólo en materia de garantías y obligaciones fundamentales del ciudadano, de estatuto de la persona y de los bienes, así como en lo concerniente a la organización política, administrativa y judicial, a las cuestiones financieras, tributarias y domaniales, al régimen de la enseñanza y a los objetivos económicos y sociales definidos por "las leyes de programa". "Las demás materias -establece el referido artículo 46- tienen un carácter reglamentario", es decir que son de la competencia exclusiva del presidente de la República, quien ejerce "en plenitud" el poder reglamentario mediante decreto.

3. *La Asamblea comparte* con el presidente de la República la iniciativa legislativa (artículo 52) -disposición que no impide que el jefe del ejecutivo se convierta eventualmente en legislador único. El artículo 53 habilita al presidente "para dictar, mediante decretos-leyes, medidas que son del dominio de la ley", en los periodos de receso de la Asamblea o cuando ésta estuviere en la imposibilidad de sesionar; estos decretos entrarán en vigor inmediatamente y deberán ser sometidos a la ratificación del parlamento, excepto los que conciernen "al empréstito exterior".

Por otra parte, tanto el presidente como la Asamblea tienen el derecho de enmienda; sin embargo, las enmiendas de origen parlamentario no procederán cuando su adopción tuviere como resultado, bien una disminución de los ingresos públicos, o bien una agravación de una carga pública importante (artículo 54).

4. Acabamos de ver que el ejecutivo puede convertirse en legislador. Además, la Constitución establece que *el presidente podrá recurrir a la consulta popular*, mediante referéndum, y someter al cuerpo electoral "todo proyecto de reforma que, si bien pertenece al dominio de la ley, pudiere afectar el futuro de la nación o las instituciones de la República" (artículo 55). Así es como, dado el caso, el legislador -cuya competencia es muy limitada institucionalmente- no participará en la elaboración de reformas importantes en el dominio que, por definición, es el suyo.

5. *La Asamblea no puede promover la responsabilidad política del Gobierno*, el que responde de su acción únicamente ante el jefe del Es-

tado. El parlamento puede solamente "informarse de la actividad gubernamental mediante cuestiones orales o escritas" (artículo 58), pero no dispone de ningún modo de presión susceptible de influir en la política general del país.

6. *El régimen burundí no es, pues, de tipo parlamentario*; ello no impide que la Constitución confiera al presidente de la República el arma suprema del ejecutivo parlamentario: *el derecho de disolución*. En efecto, previa consulta al Comité central, el presidente podrá pronunciar la disolución de la Asamblea, sin más ni más; por otra parte, las nuevas elecciones se celebrarán, sin prisa alguna, en un plazo de cuatro meses, contado a partir de la fecha de publicación del decreto de disolución (artículo 60).

En suma, la Asamblea nacional reinstaurada aparece como un elemento de poco peso en el régimen político burundí, enteramente dominado por el jefe del ejecutivo, a través del aparato del partido y de los demás órganos del Estado.

La autoridad judicial (Título VIII)

"En el ejercicio de sus funciones -puntualiza el artículo 66-, los jueces no son sometidos más que a la Constitución y a la ley". A este respecto, cabe subrayar que la Carta anterior, después de asentar también que el juez estaba sometido a la autoridad de la ley, agregaba: "así como a las opciones del partido y a la concepción revolucionaria del derecho" (artículo 51). Esta disposición, además de estar en contradicción total con el concepto de independencia de la magistratura, no aclaraba lo que debía entenderse por "concepción revolucionaria del derecho". Estas exigencias, desconcertantes y confusas, no figuran en la nueva Constitución.

La Corte suprema está integrada por cuatro *Chambres* o Salas (artículo 68):

- la Sala de Casación que conoce de los recursos de anulación formados contra las decisiones de última instancia de las cortes y de los tribunales del orden judicial;
- la Sala Administrativa que examina los recursos formados contra las decisiones de las jurisdicciones administrativas;
- la Sala Judicial que conoce de las infracciones cometidas por "mandatarios políticos o públicos"; y,
- la Sala Constitucional que examina la constitucionalidad de las leyes

y de los compromisos internacionales, a solicitud del presidente de la República o del de la Asamblea nacional; la ley declarada no conforme con la Constitución no podrá ser promulgada.

En fin, señalemos otra innovación del texto de 1981: la creación de una Corte de Seguridad del Estado, competente para conocer de las infracciones tipificadas por el Código penal como "atentado a la seguridad del Estado" (artículo 71). Por otra parte, el Consejo de Defensa nacional, instituido por la Carta anterior, desaparece en la nueva Constitución.

La revisión de la Constitución (título IX)

Conforme al texto de 1974, y a consecuencia de la confusión de los poderes ejecutivo y legislativo, la iniciativa de la revisión constitucional era atributo exclusivo del presidente de la República (artículo 63). Lógicamente, la nueva Constitución confiere también esta iniciativa a la Asamblea nacional (artículo 76). La enmienda presentada por el presidente de la República, previa consulta al Comité central, deberá ser votada por una mayoría de dos tercios en el parlamento (artículo 77).

Disposiciones transitorias (título X)

Era de prever que la Constitución dispusiera, lacónica: "El presidente de la República en función -coronel J. B. Bagaza- seguirá ejerciendo todas las prerrogativas de jefe del Estado y del Gobierno hasta el término de su mandato y la instalación oficial del presidente de la República, conforme lo establece el artículo 29 de la presente Constitución" (artículo 79).

Ahora bien, recordemos que el coronel-presidente, al llegar al poder en noviembre de 1976, empezó a ejercer los plenos poderes que sigue ejerciendo hoy en día. A falta de poder establecer la fecha de expiración de su "mandato" actual, estamos reducidos al terreno de la hipótesis, pues la Carta no señala término o plazo alguno para la celebración de elecciones generales. Sin embargo, puede estimarse que la nueva Constitución, adoptada por referéndum el 18 de noviembre de 1981, entró en vigor a la fecha de su publicación, el 20 de noviembre, si bien el jefe del Estado ha decidido mantener el *statu quo*.