

CUARTA PARTE
EL ESTADO RECIÉN INDEPENDIZADO

CAPÍTULO PRIMERO

LA FORMA DE ESTADO DE LA MODERNIZACIÓN . . .	747
I. La naturaleza tendencialmente no democrática de los Estados que persiguen la modernización	747
II. La forma de Estado del subdesarrollo. Modelos constitucionales externos y propuestas de soluciones originales . .	752
III. Subdesarrollo institucional. Objetivo de adecuar modelos importados	753
IV. Poder religioso y poder político	758
V. Función política de la burocracia civil y militar	765
VI. Características de la forma de Estado	767

CUARTA PARTE

EL ESTADO RECIÉN INDEPENDIZADO

CAPÍTULO PRIMERO

LA FORMA DE ESTADO DE LA MODERNIZACIÓN

En numerosos ordenamientos no se han consolidado ni las soluciones estatales que conducen al modelo liberal ni las inspiradas en el modelo socialista, si bien los diversos constituyentes, al fijarse en general una *finalidad de modernización* de las respectivas sociedades, demostraron inspirarse, a menudo, en tales modelos o intentaron adaptarse a los mismos. La tendencia a la concentración del poder y al uso autoritario del mismo se ha difundido en todas partes.

I. LA NATURALEZA TENDENCIALMENTE NO DEMOCRÁTICA DE LOS ESTADOS QUE PERSIGUEN LA MODERNIZACIÓN

En la experiencia constitucional contemporánea tan sólo el Estado liberal y el socialista han afirmado y desarrollado sistemas coherentes y estables de instituciones que, no obstante las profundas diferencias y particularismos propios de cada distinto ordenamiento, se han concretado en varias áreas del globo.

Quedan fuera de una segura posibilidad de encuadramiento en esos modelos la mayor parte de los Estados soberanos reconocidos como tales por la ONU. Entre éstos asumen un papel particular aquellos Estados que han alcanzado la independencia después de la Segunda Guerra Mundial y que entran en el grupo de los países comúnmente definidos “en vías de desarrollo” de África, Asia, América Centro-Meridional y Oceanía. La mayor parte de estos Estados cuenta con instituciones constitucionales que, pese a evidentes intentos de imitación formal del modelo liberal, y a veces del socialista, no permiten alguna posibilidad seria de identificación real con tales modelos. Su clasificación no resulta fácil.

Al examinar las formas de Estado posibles se mencionó (*cfr.* primera parte, capítulo segundo, apartado IV) que las *formas ideales* son la de-

mocrática y la autocrática, según que se asegure el reconocimiento del carácter esencial de la libre correspondencia entre Estado-comunidad y Estado-aparato o se asegure la preeminencia del segundo prescindiendo de las orientaciones que emergen en el Estado-comunidad. Para individuar estas “formas” hay que recurrir al criterio de la titularidad y del ejercicio del poder, al criterio de las modalidades del uso del poder y al de la finalidad del poder. De las diversas posibilidades de enlace de tales criterios se han individuado también las *formas históricas* del poder estatal. Las características objetivamente democráticas o autocráticas de un ordenamiento estatal derivan sobre todo de los criterios de atribución del poder (distribución o concentración) y del ejercicio del poder (consenso o imposición) y no sólo de las finalidades del uso del poder afectado por presupuestos ideológicos, y por las afirmaciones subjetivas y unilaterales de los diversos ordenamientos.

Con estas premisas pasamos ahora a examinar la forma de Estado caracterizada por la *finalidad de modernización* que tiende a privilegiar formas de concentración del poder y modalidades de uso del poder que prescinden del consenso de los gobernantes, y que, por ende, tiene una connotación esencialmente autocrática, y no democrática: en ésta los gobernantes administran el poder de manera unilateral, interpretando directamente las exigencias de la colectividad ante la ausencia de instrumentos de control político y jurídico sobre su proceder.

Obviamente, tal afirmación tiene valor tan sólo tendencial, en cuanto las complejas experiencias constitucionales que serán consideradas más adelante no excluyen algunos casos de introducción de formas de separación del poder y de uso consensual y no impositivo del mismo. Por lo tanto es necesario observar, a nivel preliminar, cómo también en el ámbito de los ordenamientos examinados pueden individuarse fases en las que las formas autocráticas se alternan con formas democráticas o en las que en un cuadro prevalentemente autocrático se incluyen episodios constitucionales que tienden a introducir en los ordenamientos connotaciones democráticas.

Como resultará del análisis que sigue a continuación, en el ámbito de la forma de Estado que se caracteriza por tener finalidades de modernización se incluye una serie compleja y no homogénea de experiencias constitucionales que no son fáciles de analizar de manera sistemática.

Como primera aproximación se podría hacer coincidir la forma en examen con la de los Estados denominados “en vías de desarrollo”; pero

es evidente que tal supuesta coincidencia no es suficiente para definir la forma de Estado, en cuanto que la noción se limita a citar una situación de superación del subdesarrollo *económico* y no indica nada en cuanto al dato institucional.

Similar es la remisión a la noción de Estado del “tercer mundo”, que con frecuencia se efectúa también en disertaciones de ciencia política y jurídica: tal noción evoca únicamente una localización espacial en ámbitos tendencialmente diversos de aquellos propios de los ordenamientos de derivación liberal y socialistas y se inclina a coincidir con la noción anteriormente recordada.

Ambas calificaciones hacen énfasis sobre situaciones de atraso y marginación de los procesos de desarrollo económico y social y sobre el objetivo de llegar al nivel de los ordenamientos de los Estados con mayor progreso, de donde puede inducirse, genéricamente, una carencia de desarrollo institucional.

Otras calificaciones sugeridas, por lo general, hacen énfasis sobre las causas de la situación de desarrollo insatisfactorio, cuando se mencionan Estados “nuevos”, o recientemente independizados, o que surgen del proceso de descolonización.

Todas estas definiciones, en general, son citadas en los tratados de derecho constitucional para individuar de *manera residual* grupos de ordenamientos que no es posible ubicar en las formas de Estado liberal y socialista.

Por el contrario, en las páginas sucesivas se intentará profundizar los rasgos característicos de los ordenamientos de los Estados que de manera convencional se definen caracterizados por finalidades de modernización. La dificultad de rendir cuentas en modo orgánico de la compleja variedad tipológica de los modelos analizados, evidencia la necesidad de ulteriores y futuras afinaciones de investigación, pero permite superar la fase de indicación genérica de una subclase que comprende de manera aproximada los Estados que no encajan con el modelo de derivación liberal y socialista.

Antes de proceder a la exposición del esquema de análisis propuesto es necesario tener en cuenta algunas consideraciones y criterios que lo inspiran.

- a) Los Estados analizados comprenden preponderantemente Estados que derivan del proceso de *descolonización*, pero algunos de éstos

- también son Estados que aunque hayan tenido el influjo de las potencias coloniales nunca fueron territorios sometidos a las mismas (*cf.*, por ejemplo, Arabia Saudita, Irán, Tailandia, Liberia).
- b) A diferencia de lo que habitualmente se piensa, existen hipótesis de Estados que antes de la fase colonial habían madurado *experiencias estatales*, si bien considerablemente diversas de las europeas o similares (*cf.*, por ejemplo, Marruecos, Túnez, Etiopía, Egipto, Omán, Qatar, Bahrein, Kuwait).
 - c) Los ordenamientos estatales tenidos en consideración han surgido, preponderantemente, luego de la Segunda Guerra Mundial, pero existen numerosos ejemplos de Estados surgidos durante el periodo anterior (*cf.*, por ejemplo, Liberia, Etiopía, Arabia Saudita, Líbano, Siria, Irak, Egipto, Jordania, Emiratos, Tailandia, Irán).
 - d) Además se observa el aumento a consecuencia de la descolonización de nuevos territorios independientes con una extensión particularmente limitada y con una población muy reducida (los así llamados *micro-Estados*: por ejemplo, Bahamas, Granada, Cabo Verde, Comores, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles), equiparados formalmente a los demás Estados sujetos del derecho internacional, como lo demuestra su admisión en la ONU.
 - e) Los ordenamientos de los Estados examinados conciernen aquellas áreas esparcidas en diversos continentes y con base en sus precedentes históricos han madurado características que les son peculiares sin que sea fácil atribuirlos a un sistema. Por razones expositivas, tendencialmente se acercarán grupos de ordenamientos que tienen algunas *matrices comunes*, como el haber sido influenciados por un ordenamiento dominante (que en general corresponde al de una potencia colonial, pero que a veces corresponde a un Estado escogido libremente como modelo de referencia) como el grupo de los ordenamientos que recibieron el influjo del modelo constitucional inglés, del modelo francés, del modelo de la URSS, o el haber asumido como presupuestos que condicionen las decisiones constitucionales a los principios propios de una opción religiosa y cultural compartida, como en los ordenamientos islámicos.
 - f) En la presente exposición no son considerados los Estados latinoamericanos que han adquirido la independencia en el siglo XIX. Tales ordenamientos (con la excepción del ordenamiento socialista

cubano) han acogido principalmente las instituciones liberales que no parecen ser renegadas también en las fases en las que, o mediante suspensiones de las Constituciones o mediante la introducción de Constituciones orgánicas con orientación autoritaria, los rasgos característicos del constitucionalismo liberal son rechazados, a veces por periodos largos. La justificación de tal opción metodológica se encuentra precisamente en la constatación por la cual, bien sea a nivel jurídico-constitucional que a nivel político, la forma de Estado de derivación liberal permanece siempre como un complejo institucional de referencia. La situación de los ordenamientos que derivan del proceso de descolonización luego del segundo conflicto mundial es considerablemente diversa, sobre todo en el área centroamericana (ex dependencias inglesas, holandesas, francesas). Por el contrario, en los ordenamientos africanos y asiáticos dicho proceso presenta rasgos comunes.

- g) En el análisis que sigue a continuación se identificarán algunos ciclos constitucionales que se explican por la relación que existe entre las Constituciones de los Estados examinados y las que han tenido lugar como modelo de referencia para las mismas. Hay que precisar, a propósito de lo anterior, que estos ciclos han sido dilucidados con un intento clasificatorio claro, en cuanto expresión de una *tendencia* dominante: obviamente, la realización de los mismos en los diversos ordenamientos puede corresponder a momentos históricos diferenciados, mientras en la realidad no todos los ordenamientos estudiados experimentan en modo idéntico las mismas fases constitucionales.
- h) Algunos ordenamientos, especialmente si no han tenido ninguna influencia colonial, han conservado sustancialmente el complejo propio de las *instituciones tradicionales*, salvo una racionalización de las mismas mediante su inserción en los textos constitucionales orgánicos. Por lo tanto, es posible confrontar casos en los cuales no es posible individuar la fase de introducción de los institutos propios del Estado de derivación liberal (separación de los poderes, pluripartidismo, garantías de los derechos individuales y colectivos), mientras la puesta en marcha del ordenamiento se presenta similar a cuanto sucede en los Estados que tras haber acogido las instituciones ofrecidas por los modelos de las potencias coloniales las

han rechazado (véase, por ejemplo, Arabia Saudita, desaplicación de la Constitución de 1961; Kuwait, Constitución de 1962; Qatar, Constitución de 1970; Bahrein, Constitución de 1973; Brunei, Constitución de 1959, reformada en 1965).

II. LA FORMA DE ESTADO DEL SUBDESARROLLO. MODELOS CONSTITUCIONALES EXTERNOS Y PROPUESTAS DE SOLUCIONES ORIGINALES

Los Estados que han conseguido formarse e independizarse cuando ya se habían consolidado en el mundo las Constituciones liberales y socialistas han hecho referencia preponderantemente a tales Constituciones en cuanto modelos naturales ofrecidos a su atención. Sin embargo, en realidad la adopción de Constituciones que invocaban institutos ya consolidados en otras experiencias constitucionales llevaba, con toda evidencia, a una dificultad o imposibilidad para aplicarlas, dada la profunda diversidad de presupuestos que caracterizaban a los nuevos ordenamientos respecto a aquellos que operaban en las Constituciones tomadas como modelo. Nunca, como en tales casos, se dio un abismo tan claro entre la Constitución formal y la Constitución material. Por consiguiente, se intentó en algunos Estados dar vida a Constituciones que se aproximasen más a la realidad social y política del ordenamiento interesado, experimentando nuevas soluciones organizativas. Pero, también, en este caso los constituyentes estaban, a menudo, condicionados por la herencia dejada por el constitucionalismo pasado y, por tanto, bajo diversos perfiles, se repetía el fenómeno de la profunda divergencia entre la forma y la realidad de la Constitución.

Es posible individuar un *primer ciclo constitucional* donde los textos de las Constituciones se inspiran en los modelos ofrecidos por las potencias coloniales o, a mayor abundamiento, son elaborados por los órganos de tales potencias, tomando como modelo el esquema ofrecido por la propia Constitución. Tal ciclo abarca textos constitucionales que se fundan, casi exclusivamente, en principios del Estado de derivación liberal —a cuya matriz acudían las potencias coloniales— y cubre los ejemplos de Constituciones de los nuevos Estados hasta la gran oleada de la descolonización de los territorios ingleses y franceses después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

Un *segundo ciclo constitucional* interesa, por lo general, a los mismos ordenamientos más arriba señalados en una fase sucesiva a la consecución de la independencia. Las Constituciones mantienen buena parte de los institutos regulados en el primer ciclo, que sufren, sin embargo, profundas y sustanciales alteraciones tras insertar soluciones dictadas por la exigencia de satisfacer las necesidades locales y de restablecer institutos tradicionales marginados durante el dominio colonial. Se introducen soluciones organizativas y funcionales que comportan una alta concentración de poder con una orientación fuertemente autoritaria. Concentración de poder y rechazo de los principios que caracterizan al Estado modelado sobre una orientación de tipo liberal, es otra característica de las Constituciones de los ordenamientos que no experimentaron la fase precedente, optando desde el comienzo por una formalización de los institutos tradicionales.

Un *tercer ciclo constitucional* se inspira en el modelo de Constitución ofrecido por el Estado socialista. Es adoptado o en sustitución de modelos precedentes o como primer experimento constitucional en Estados en los que triunfan los movimientos de liberación apoyados por las potencias socialistas. Por lo regular, la adopción del modelo socialista comporta al mismo tiempo la introducción de soluciones organizativas y funcionales que tengan en cuenta, de modo más o menos pronunciado, las exigencias locales y que están marcadas por una fuerte orientación autoritaria.

Un *cuarto ciclo constitucional* se caracteriza por el rechazo del modelo de Constitución socialista y por la recuperación, al menos formal, de algunos valores característicos de las Constituciones liberales.

III. SUBDESARROLLO INSTITUCIONAL. OBJETIVO DE ADECUAR MODELOS IMPORTADOS

La locución “Estados en vías de desarrollo” ha entrado ya en el uso común e indica, implícitamente, un juicio de relación respecto a Estados que se consideran desarrollados. La calificación se refiere, de ordinario, a los aspectos económicos del desarrollo, pero puede extenderse a aspectos sociales, políticos y, más limitadamente, jurídico-institucionales. En este sentido, el subdesarrollo comprende también un subdesarrollo del sistema jurídico y de las instituciones del ordenamiento. Por lo tanto, no

debe sorprender que los constituyentes se hayan propuesto, aparte de conseguir objetivos en el campo económico y social, igualmente lograr la consolidación de un conjunto de instituciones, formalizadas en términos jurídicos, que pudiese situar al ordenamiento respectivo en un nivel de madurez y modernidad semejante al de los ordenamientos tomados como modelo. Los constituyentes de los Estados recién independizados han pretendido imponer al propio ordenamiento las Constituciones propias de los Estados con desarrollo social y económico más avanzado, en los cuales, entre otras cosas, la participación de los individuos en la actividad política tenía ya una larga y compleja tradición.

Para comprender las dificultades suscitadas por una simple transposición de las instituciones de los Estados más avanzados, es necesario recordar algunas de las *características* de los ordenamientos llamados en vías de desarrollo.

1. Ausencia de identidad nacional

En primer lugar, por lo regular, falta la homogeneidad nacional. Los nuevos Estados se han formado con grupos étnicos no homogéneos, cada cual con sus tradiciones, su lengua, su religión. Su cohesión a menudo es artificial y halla su origen en viejas distribuciones administrativas y territoriales del periodo colonial. Tal situación hace problemática la unidad de los diversos componentes sociales, facilita las inclinaciones secesionistas y explica cómo el hecho de adoptar medidas que aseguren la unidad se vuelve un rumbo constante en los nuevos ordenamientos y termina por constituir la premisa para las intervenciones represivas de los derechos de libertad asegurados por las Constituciones y para una simplificación de las estructuras estatales destinadas a privilegiar formas de concentración del poder.

2. La contradicción entre tradición y modernización

En estos Estados es evidente no sólo el subdesarrollo económico y social, cultural y político respecto a otros Estados, sino que también se da una profunda fractura en su ámbito entre aquella parte del país que es más próxima a los modelos contemporáneos del desarrollo y aquella otra parte más lejana. En general, en las áreas urbanas una pequeña minoría

que ha sufrido la influencia exterior controla el aparato político, administrativo y económico del Estado del que se margina a la casi totalidad de la población.

3. *Predominio de la ideología nacionalista*

La ideología asumida como oficial por los dirigentes del nuevo Estado asume una importancia particular, en cuanto sirve para suministrar una identidad a grupos sociales profundamente diferenciados entre sí, imprimiéndoles una constante movilización en vista de determinados objetivos. Todos los países recientemente independizados se inspiran en ideologías consolidadas, como el liberalismo y el socialismo. Este último, en particular, ha tenido mucho éxito porque generalmente se identifica con el concepto de “desarrollo”. Pero es el nacionalismo el que en realidad asume una función predominante, pues funciona como ideología-marco en la que parecen insertarse las otras ideologías.

Para comprender el significado de la ideología nacionalista, es preciso reflexionar sobre la extrema debilidad de los nuevos Estados dotados de lábiles estructuras organizadas y sometidas a condicionamientos externos y a fuerzas centrífugas en su interior. En los ordenamientos que examinamos, la formación del Estado ha *precedido*, por lo general históricamente, a la creación de la sociedad nacional, con un proceso inverso respecto al conocido, por ejemplo, por la experiencia europea y americana. El nacionalismo se refleja en la valorización de los componentes tradicionales culturales y religiosos del pasado, y en la ostentación de los atributos de la soberanía conseguida, como el activismo diplomático y la constitución de fuerzas armadas. Desde el punto de vista político-institucional, el nacionalismo insiste en la importancia del principio de la *unidad nacional*, que lleva, tendencialmente, a la creación de estructuras autoritarias con fuerte concentración del poder que se manifiestan mediante la marginación de las minorías étnicas y religiosas y la eliminación de las políticas, el establecimiento del partido único, la superación del principio de separación de poderes en favor del Ejecutivo y la personalización del poder de los dirigentes.

Desde el punto de vista económico, conectado estrechamente con el político, el nacionalismo comporta, en el campo internacional, la reivindicación de un derecho autónomo al desarrollo, la lucha contra el imperialismo ejercido por las grandes potencias y el neocolonialismo desple-

gado por las viejas potencias coloniales, y, en el interior, la exaltación de los valores simbólicos del desarrollo, tales como la modernización por medio del recurso a la industrialización acelerada, la adopción de instrumentos planificadores, el recurso a las nacionalizaciones y, en fin, la creación de un sector económico público privilegiado respecto al privado.

4. *Acogida de un socialismo nacional y rechazo del marxismo-leninismo*

Numerosos Estados declaran que acogen el socialismo como ideología-guía. La razón de tal elección está asociada a la ecuación entre socialismo y desarrollo.

Conviene observar que el socialismo, especialmente en los Estados africanos, rechaza, a menudo, la versión marxista-leninista, en cuanto la considera extraña a su realidad. En particular: se ha señalado la incompatibilidad de la doctrina materialista con una concepción espiritualista del hombre, especialmente en los Estados árabes; se ha rechazado el principio colectivo, en cuanto se le considera incompatible con la concepción comunitaria de la propiedad propia de la tradición africana; se ha rechazado, generalmente, el concepto clave de la distinción y conflicto de clases, por ser incompatibles, radicalmente, con las exigencias unitarias propias de casi la totalidad de los Estados; por consiguiente, se rechaza también el principio internacionalista que subordina los intereses nacionales a los grupos políticos internacionales.

El rechazo de la mayoría de los dirigentes de los Estados examinados a dejarse incluir en el dilema capitalismo-marxismo-leninismo ha llevado a la elaboración de doctrinas elementales que pretenden ser socialistas y que, en general, están formadas por elementos que integran el bagaje histórico del socialismo y elementos propios de las tradiciones locales, todo ello dentro de un marco nacionalista. Así, para los dirigentes africanos (Nyerere, Senghor, Keita, Nkrumah) el socialismo coincide con la concepción comunitaria propia de las tradiciones locales; para los dirigentes asiáticos es el budismo la “piedra angular” del socialismo (Sihanuk); para los dirigentes musulmanes el socialismo se reconduce a la tradición de justicia y de igualdad del Islam (Nasser, Gaddafi, Jomeini).

A diferencia de las referencias genéricas al socialismo efectuadas en muchos Estados islámicos después que los grupos nacionalistas tomaron el control del Estado, en el caso del programa del partido socialista

Baath nos encontramos con una elaboración ideológica y programática precedente a la conquista del poder, lo que ocurrió en Siria e Irak: en este caso las connotaciones de los programas del partido se presentan esencialmente como nacionalistas, tendiendo a revalorizar el patrimonio cultural árabe, a promover la independencia, a desarrollar formas de alianza con los demás países árabes, privilegiando así la intervención pública y promoviendo la modernización.

En los Estados árabes las Constituciones intentan, en ocasiones, conciliar la invocación de los principios del Islam con los socialistas. Así, la Constitución argelina de 1963, al insistir en los principios islámicos, afirma al mismo tiempo la voluntad de realizar un régimen socialista (preámbulo) introduciendo un partido único de vanguardia, órgano directivo del Estado, mediante la adopción del principio del centralismo democrático (preámbulo, artículos 10, 22, 23 y ss.). La Constitución egipcia de 1971 realiza una amplia valorización de los principios tradicionales y de los religiosos (artículos 2, 9, 12 y 19) y al mismo tiempo afirma el partido único (artículo 5) y el carácter socialista del Estado (artículos 1, 4, 23 y ss.). Una conciliación de los principios islámicos con el propósito de edificar el socialismo aparece en la Constitución de Libia de 1969 (artículos 6 y ss.) y en la sucesiva proclama constitucional de 1977. La Constitución iraní de 1979, fundada más que cualquier otra Constitución sobre los principios islámicos, no renuncia a acoger algunos principios socialistas, como lo evidencia la normativa en materia económica, en la cual se consagra la regla de la planificación (artículo 43) y la propiedad se articula en estatal, cooperativa y privada (artículo 44). La Constitución de Somalia de 1979 proclama al Islam como la religión del Estado (artículo 3), como sucedía ya con la Constitución precedente de 1960 (artículo 1, 3), y al mismo tiempo declara repetidamente seguir los principios del socialismo. De modo análogo, la Constitución de Sri Lanka de 1972 concilia el socialismo y el budismo (artículo 16, 2).

5. *Acogida del marxismo-leninismo y doctrina de la “democracia nacional”*

Es necesario señalar que durante lo que definimos convencionalmente como tercer ciclo constitucional se realizó, en algunos ordenamientos, un esfuerzo para adoptar la versión marxista-leninista del socialismo acogiendo oficialmente la doctrina en los textos constitucionales e intentan-

do dar consistencia real al partido único y a estructuras estatales en parte imitadas del modelo socialista soviético (véanse, por ejemplo, las Constituciones de Birmania, 1974; Mozambique, 1975; Angola, 1976; Tanzania, 1977; Benín, 1977; República Popular del Congo, 1969; República Democrática Popular del Yemen, 1970; Argelia, 1976).

Sin embargo, es problemático hallar una operatividad real de tales opciones político-institucionales, repitiendo así, con este propósito, la separación entre la forma y la sustancia de las Constituciones. La misma doctrina político-jurídica soviética era muy cauta al definir semejantes ordenamientos como socialistas, y prefiere considerarlos como encaminados al socialismo mediante la fase institucional de la “dictadura democrática revolucionaria”, fase dictatorial transitoria en la cual, tras el éxito de una revolución nacional, se ha formado una alianza entre diversas clases, todas coincidentes en la opción anticapitalista, y en la que se ha afirmado como prevaleciente un partido único que todavía no es el partido comunista revolucionario, sino un partido democrático revolucionario, “fuerza dirigente de la vanguardia de la sociedad y del Estado en los países que optaron por el socialismo” (*cf.* Constitución de Birmania, 1974, artículo 11; Constitución de Mozambique, 1975, artículo 3; Constitución de Argelia, 1976, artículo 97; Constitución de Tanzania, 1977, artículo 3), o bien se trata de un “frente nacional” con las mismas características (Constitución de Benín, 1977, artículo 2).

IV. PODER RELIGIOSO Y PODER POLÍTICO

En muchos de los Estados el proceso de laicización es marginal, prevaleciendo siempre el papel de la religión. La fuente y la justificación del poder político a menudo es vista en la divinidad y un papel determinante lo asumen los grupos de intérpretes, como mediadores entre las divinidades y las comunidades de los creyentes. Por lo tanto, se verifican hipótesis de Estados en los cuales el ordenamiento religioso viene a ser identificado con el ordenamiento constitucional y en el cual los expertos religiosos desempeñan una función política activa (*teocracias*), o bien Estados en los cuales los preceptos religiosos condicionan oficialmente la conducta política, si bien formalmente se verifica una bipartición entre el ordenamiento religioso y el ordenamiento político (Estados confesionales).

1. *La relevancia del poder religioso: ejemplos en Estados coptos y budistas*

Ejemplos de conmixción entre el ordenamiento religioso y el ordenamiento estatal se presentan en Etiopía, cuando estaba vigente la Constitución de 1965, abrogada en 1975. El emperador era el jefe del Estado y de la Iglesia, siendo la religión copta la religión oficial del Estado (artículo 126), y la Constitución le reservaba el “derecho de promulgar decretos... relativos al funcionamiento de la Iglesia”, como también de confirmar con propio nombramiento los cargos eclesiásticos electivos (artículo 127).

Existen otros ejemplos con respecto a las relaciones entre la religión budista y el Estado. Las Constituciones de Camboya de 1947 y de 1972 declararon el budismo como la religión del Estado, así como también la Constitución de Laos de 1947 y la de Sri Lanka de 1972.

2. *Los Estados islámicos*

Teniendo en cuenta la extensión de éstos en Asia y África, hay que subrayar que los Estados islámicos asumen un papel importante y de gran significado bajo el aspecto de las relaciones entre el Estado y los principios religiosos. A propósito de esto, hay que distinguir los ordenamientos positivos, cada uno de los cuales ofrece una regulación propia y específica de las relaciones entre la religión y el poder político, de lo que es el conjunto de los principios fijados por el Islam en materia de ordenamiento político.

El Islam comprende una regulación completa de todos los aspectos de la vida de la comunidad de los creyentes y se reduce a un conjunto de preceptos religiosos y jurídicos. Debiéndose notar que al Islam le es extraña la distinción entre cuestiones religiosas y temporales.

La fuente del poder de la comunidad de los creyentes (*Umma*) es Dios, único soberano. Los principios legales del Islam se encuentran contenidos en el *Corán* —libro revelado—, en la práctica del profeta (dichos y hechos: *Sunna* y *Hadith*), en la interpretación de los jurisconsultos (*Ijtihad*) y en sus opiniones (*Ijma*, extensión de *la Ijtihad*) y en el razonamiento por analogía (*Qiyas*).

De todos modos, este conjunto de principios constituye la reglamentación divina fundamental aplicable en todas las comunidades, por lo que

cualquier fuente normativa ulterior y sucesiva tendría siempre carácter ejecutivo. El hecho de que el único soberano sea Dios implica el carácter *derivado* de la soberanía divina de todo poder político en las formas históricas de organización estatal. El poder es ejercido por un jefe (*Amir* o *Califa*) vinculado a la comunidad a través de un acuerdo que fija los límites del poder y las garantías personales de los administradores. Además, el poder del jefe es ejercido previa consulta a la asamblea (*Majlis-el-Shura*) de expertos en derecho. Los jueces (*Qadis*) son nombrados por el jefe de común acuerdo con la asamblea, garantizando así una separación entre la decisión política y la función de control judicial.

Por lo tanto, el gobierno de la comunidad es al mismo tiempo el gobierno de Dios, si bien existe una distinción significativa entre la posición *chiita*, que retiene confiar a una clase de expertos la interpretación del Corán, y la posición *sunita*, que rechaza la mediación de un clero poseedor de la función de interpretación de los principios coránicos y de juicio sobre los comportamientos de los fieles y de los gobernantes (pero en realidad el surgimiento de personalidades y de grupos que desempeñan de hecho un papel de tutores y de revisores de la ortodoxia también en las comunidades sunitas tiende a reducir la diferencia).

3. *Los ordenamientos islámicos contemporáneos*

Frente a los principios generales del Islam encontramos realizaciones significativamente diversas; dichos principios han tenido la posibilidad de aplicarse mediante la formación de Estados islámicos basados sobre sus propias Constituciones.

La afirmación de los Estados islámicos atravesó varias etapas. Las más recientes, útiles al presente análisis, son: aquella en la cual los Estados soberanos o que estaban sometidos a un protectorado adoptaron Constituciones inspiradas en los modelos occidentales (y que escogieron, en particular, la forma de gobierno parlamentario), como Pakistán, Irán, Egipto, Irak, Siria, Líbano, Transjordania, Marruecos, Túnez, Libia (por lo general, esta fase va desde finales de la Primera Guerra Mundial hasta los años cincuenta); y la etapa del rechazo del modelo occidental, de la concentración del poder en un líder nacional —a menudo— expresión de las fuerzas armadas, la remisión explícita y sistemática a los valores del Islam y, en los países árabes, de la nación árabe, en nuevos textos consti-

tucionales que con frecuencia se remiten también a la ideología socialista. Esto sucede, por ejemplo, en Argelia, Egipto, Libia, Sudán, Túnez, Irán, Irak, Siria, Pakistán, Bangladesh (esta etapa, que inició en los años cincuenta del siglo XX, aún se mantiene).

4. *Estados teocráticos*

En los textos constitucionales el papel atribuido al Islam asume relevancias diversas. En primer lugar, existen Constituciones en las cuales —prescindiendo de la dirección política en materia de relaciones sociales, económicas y políticas seguida en concreto, que puede ser profundamente diversa (por ejemplo conservadora o progresista)— se efectúa un intento de actuación diligente de las prescripciones coránicas: en éstas el poder es confiado al intérprete de la voluntad soberana de Dios.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la Constitución de Hedjaz de 1926: el rey es considerado jefe espiritual y ejecutor temporal de la ley coránica que tiene carácter supremo (artículo 2). Pero el ejemplo, tal vez, más pertinente de la adopción de una Constitución considerada simple ejecución de las prescripciones coránicas lo encontramos en la Constitución iraní de 1979.

En ésta se consagra la soberanía divina como única, la función fundamental del derecho revelado y la misión dirigente de los expertos religiosos (artículo 2). Los principios del Islam se constitucionalizan formalmente y constituyen la base sobre la cual se desarrolla la futura legislación (artículo 4).

La guía política del país se atribuye a los expertos religiosos, intérpretes de la voluntad divina. El más competente e idóneo ejerce las funciones de “guía” de los creyentes, y en donde no sea posible individuar quién es el más competente será la mayoría popular la que lo determinará. La dirección política es atribuida a un Consejo de Doctos (artículos 5, 107 y ss.). El guía es la máxima fuente de autoridad y concentra en sí mismo importantes atribuciones que le permiten el control del aparato estatal: designa los cargos más altos de la magistratura, nombra un Consejo de Vigilancia de la Constitución, formado por expertos en jurisprudencia islámica, que verifica la compatibilidad de la legislación con los principios islámicos, y comanda las fuerzas armadas.

Una asamblea (artículos 63 y ss.) elegida con voto popular directo y secreto ejerce funciones legislativas; un colegio ministerial vinculado a la asamblea mediante una relación de confianza ejerce la función de gobierno (artículos 133 y ss.); un presidente de la República (artículos 113 y ss.) elegido mediante sufragio popular directo, considerado, después del guía, el cargo público más importante. Todas estas disposiciones, que vislumbran también los lineamientos de una forma de gobierno parlamentaria, sin embargo deben situarse en la previsión que asigna funciones de dirección y control determinantes al guía o al Consejo de Doctos, dotados de competencias de dirección. En la práctica, el papel de los expertos (la denominada vigilancia o guía de los expertos en la jurisprudencia coránica) se ha consagrado no como una simple supervisión del proceder de los órganos constitucionales ya mencionados, sino como una dirección primaria que permite concentrar en el guía competencias efectivas de gobierno y administración.

5. *Estados confesionales*

Mientras que la Constitución referida por último proporciona un ejemplo de identificación entre el aspecto religioso y el aspecto político que hace entrever hipótesis de ordenamiento teocrático o sacerdotal, en otras Constituciones, que si bien distinguen la organización política-constitucional de la organización estrictamente religiosa, se consagra el carácter confesional del Estado, en cuanto la acción de los órganos constitucionales debe ser fiel a los principios religiosos.

Se recuerda que la primera asamblea constituyente en la que se afrontó expresamente el problema de la *transfusión* de los principios islámicos en el texto constitucional fue la de Pakistán. Pero en realidad la primera Constitución de Pakistán se limitó a consagrar que la soberanía pertenece a Dios, y que por ende el legislador goza de poderes “delegados” de interpretación de la ley divina, y que los ciudadanos deben vivir de acuerdo a lo establecido por la ley coránica. La tendencia por la cual el Islam es la religión del Estado es común a numerosos textos constitucionales (Libia, 1951, artículo 5 y 1969, artículo 2; Somalia, 1960, artículo 1, 3 y 1979, artículo 3; Túnez, 1959, artículo 1; Argelia, 1963, artículo 4; Marruecos, 1961, artículos 3 y 6, y 1972, artículo 6; Mauritania, 1961, artículo 2, 1; Egipto, 1971, artículo 2; República Árabe del Yemen, 1970,

artículo 2; Bahrein, 1973, artículo 2; Afganistán, 1977, artículo 22; Irak, 1958, artículo 4).

Otro indicio de confesionalidad emerge de la previsión por la cual el jefe del Estado debe ser musulmán (*cf.*, por ejemplo, las Constituciones ya citadas de Mauritania, artículo 1, y de Túnez, artículo 37; además de la Constitución de Siria de 1950, artículo 3).

También es significativo el principio formal de la conformidad necesaria de la legislación con los principios contenidos en los textos y en la tradición islámica, que asumen carácter supraconstitucional y constituyen un límite al legislador (véase, por ejemplo, Pakistán, 1956, artículo 198 y 1962, artículos 6, 1 y 199-206; Egipto, 1971, artículos 1, 9 y 12; Somalia, 1960, artículo 50). Tal vínculo existe, obviamente, también en el Estado teocrático. La Constitución de Irán de 1979, artículo 4, establece que “todas las leyes, los reglamentos civiles, penales, financieros, económicos, administrativos, culturales, militares, políticos y similares, deben basarse sobre los criterios del Islam. El presente artículo tiene valor general, es decir, se refiere a todos los artículos de la Constitución y a las demás leyes y reglamentos”.

Una garantía para el respeto de la superioridad de los principios del Islam lo ofrecen las formas de control preventivo o posterior de la *islamicidad* de los actos normativos por obra de los órganos jurisdiccionales. La Constitución somalí de 1960 (artículo 98, 1) confiaba a una Corte Suprema, que actuaba como corte constitucional, un juicio de constitucionalidad modelado sobre el esquema italiano: las leyes y los actos equiparados no conformes con la Constitución ni con los “principios generales del Islam” podían ser anulados. Otras Constituciones instituyen órganos consultivos y de control formados por expertos religiosos (*cf.*, por ejemplo, Constitución de Pakistán de 1956, artículo 198 y de 1962, artículos 199-206). La Constitución de Irán de 1979 prevé que las leyes votadas por el Parlamento no pueden contrastar a la Constitución ni a los principios del Islam, y atribuye el control a un Consejo de Vigilancia (artículo 72) formado por expertos en jurisprudencia coránica (artículo 91). El Consejo interviene con un control sucesivo o posterior, solicitando a la asamblea que reexamine los textos considerados contrarios a los principios, so pena de su inaplicabilidad, si no se adecuan. Se prevé también un control preventivo, ya que el Consejo asiste a los debates parlamentarios expresando pareceres facultativos u obligatorios cuando las propuestas discutidas tengan carácter de urgencia (artículos 92-97).

6. *Partidos y grupos de presión religiosos en el Estado laico*

En fin, existen Estados que se declaran laicos expresamente, como sucede textualmente en las Constituciones de las ex dependencias coloniales francesas (Alto Volta —conocida hoy como Burkina Faso—, Constitución de 1970, artículo 2; Camerún, Constitución de 1961, artículo 1, 2; Chad, Constitución de 1962, artículo 1, 1; República Popular del Congo, Constitución de 1970, artículo 1; Costa de Marfil, Constitución de 1960, artículo 2, 1; Dahomey, Ley Fundamental de 1970, artículo 2; Gabón, Constitución de 1961, artículo 2, 1; Guinea, Constitución de 1958, artículo 1, 1; Níger, Constitución de 1960, artículo 2; Ruanda, Constitución de 1962, artículo 38; Senegal, Constitución de 1963, artículo 1, 1). Tal vez la disposición más articulada se encuentra contenida en el artículo 2 de la Constitución de Madagascar de 1959: “La República... es agnóstica respecto a las varias religiones. El Estado y las iglesias gozan de una autonomía recíproca en las esferas respectivas, con exclusión de cualquier interferencia recíproca”. Sin embargo hay que confrontar también la Constitución de Nigeria de 1979, artículo 10: “el gobierno de la federación o de un Estado no podrá adoptar alguna religión como religión del Estado”. También en los Estados laicos, no obstante, el poder religioso continúa ejerciendo una influencia sustancial sobre el poder político. El componente religioso en casi todos los Estados en examen emerge como fuerza política de relieve dentro de la sociedad formando —o confluyendo en— partidos políticos. En muchos de estos ordenamientos aparece por lo general la figura del *partido confesional* como portador de la religión convirtiéndola en ideología política, o al menos del partido que se inspira en una religión y que propone infundir su actividad en los principios de ésta.

7. *Declaraciones internacionales de los derechos*

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 es denegada por diversas concepciones propias de las culturas africanas (Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, Nairobi, 1981), de la cultura árabe (Carta Árabe de los Derechos del Hombre, El Cairo, 1994), y de la cultura islámica (Declaración del Cairo de 1990).

Es significativa la previsión contenida en la Declaración del Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam, deliberada por la Organización de la Conferencia Islámica en la cual participaron los gobiernos de treinta y ocho Estados musulmanes (5 de agosto de 1990). La Declaración enuncia numerosos derechos civiles, políticos, económicos y sociales, pero el reconocimiento de los mismos está subordinado constantemente a su compatibilidad con la ley coránica (*Shariah*). Esto tiene lugar bien sea previendo expresamente tal cláusula, como por ejemplo en materia de libertad de opinión, que se encuentra garantizada “siempre que no sea contraria a los principios de la *Shariah*” (artículo 22, 1), o bien introduciendo normas generales de interpretación sistemática. En efecto, se consagra que “todos los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración se encuentran supeditados a la *Shariah* islámica” (artículo 24) y que la *Shariah* es “la única fuente de referencia para la interpretación de cualquier artículo de la presente Declaración” (artículo 25).

V. FUNCIÓN POLÍTICA DE LA BUROCRACIA CIVIL Y MILITAR

Una característica de los ordenamientos en examen es la dificultad de organizar a la sociedad nacional mediante el desarrollo de un proceso político equilibrado: la fuerte inestabilidad, condensada en vicisitudes que conducen a rápidas sustituciones de Constituciones y de las elites gobernantes, hizo emerger la importancia de las *burocracias civiles y militares*, que en virtud de los principios de organización y de funcionamiento heredados con frecuencia por la tradición del gobierno colonial se revelaron en un primer momento como grupos dotados de una cohesión particular y destinados a asegurar la continuidad de los aparatos estatales particularmente frágiles y, por ende, manifestaron la propensión a influenciar la actividad del gobierno hasta, en ciertos casos, sustituir a las elites políticas que habían obtenido la independencia: las burocracias civiles y militares se impusieron en cuanto estructuras estables en un marco político-institucional caracterizado por una inestabilidad bien marcada.

Otra razón que facilitó el surgimiento de la función política de las burocracias consiste en la *escasa participación política*, lo que genera como consecuencia que un número sensiblemente restringido de sujetos se vuelva políticamente activo: la contraposición entre las elites políticas y

la masa de sujetos que nominalmente tendrían título, según las diversas Constituciones, para estar presentes en la escena nacional es particularmente vistosa. Así pues, el modesto nivel general de instrucción y cultura pone en resalto lo adquirido por las burocracias civiles y militares. En consecuencia, el personal que debería permitir el funcionamiento de los aparatos administrativos de los nuevos Estados, en cuanto titulares de funciones ejecutivas respecto a las directivas de los órganos políticos según el modelo heredado por el esquema organizativo del Estado de derivación liberal, termina por investirse (también) del ejercicio de las funciones de dirección, bien sea que los diversos órganos administrativos asuman decisiones propiamente políticas en ausencia de las de los órganos constitucionales, o bien sea imponiendo sus propias decisiones, en vía de hecho, a los órganos de vértice, o bien, bajo otro aspecto, escogiendo a los titulares de las funciones constitucionales entre el personal administrativo. Por lo tanto, las situaciones que se presentan en los diversos ordenamientos pueden variar, pero un dato difuso consiste en la presencia a nivel de órganos políticos de vértice de sujetos que provienen de la administración civil y militar que forman frecuentemente la única clase dirigente disponible.

Una vez aclarada la importancia de las elites burocráticas es fácil comprender el papel ejercido por las elites militares que se reveló claramente preferencial con respecto al rol no marginal de las burocracias civiles. En efecto, una característica de los Estados recién independizados es la función constitucional, casi siempre relevante, adoptada por los militares *en cuanto grupo organizado* a causa de la debilidad de las instituciones de la sociedad civil. A pesar de que las primeras Constituciones vigentes en el periodo sucesivo a la independencia copiaron el modelo típico del Estado liberal, que contempla la separación entre el poder civil y el poder militar, si bien afirmando la subordinación del segundo al primero y reconociendo sólo a este último, entendido como conjunto de órganos constitucionales, las competencias de dirección política, en muchos ordenamientos la incapacidad de los civiles para expresar gobiernos en grado de guiar el proceso de formación de los nuevos Estados ha facilitado el abandono del poder a los militares y ha impulsado a estos últimos a conquistarlo por la fuerza. La consecuencia ha sido la suspensión de las Constituciones y el ejercicio del poder mediante gobiernos militares de hecho, y en un segundo momento la institucionalización de los gobiernos militares mediante la adopción formal de nuevas Constituciones.

A la hipótesis difundida de un *gobierno militar directo*, que comporta el ejercicio de las funciones constitucionales por parte de órganos militares, la disolución de los partidos, la decadencia de los parlamentarios, la limitación de las libertades políticas y, en general, la suspensión de las atribuciones de los órganos constitucionales antes previstos por las Constituciones, se añaden por lo menos otras dos hipótesis. La primera es que los militares ejercen un *gobierno indirecto*, recayendo de hecho sobre las decisiones de los órganos constitucionales que son orientados por órganos de carácter sustancialmente militar. La segunda consiste en que los militares dejan a los órganos constitucionales civiles el desarrollo de las funciones en periodos que se consideran normales, *reservándose su intervención* en casos de crisis. Los militares, pues, se reservan el pasar del gobierno indirecto al directo. En conjunto, en todos los ordenamientos de reciente independencia el papel constitucional de las estructuras militares asume importancia central.

Consecuencia de la situación referida es la dificultad de verificar en muchos ordenamientos recientemente independizados una clara distinción entre el nivel de los órganos constitucionales de dirección y el nivel de los órganos administrativos dotados de competencias de puesta en marcha de la dirección: el principio de la supremacía del poder político sobre el aparato administrativo es codificado formalmente pero no siempre es operativo en la práctica constitucional por las razones ya referidas de manera sintética y que ponen en evidencia el *rol político* de las burocracias.

VI. CARACTERÍSTICAS DE LA FORMA DE ESTADO

Una característica común de los ordenamientos en examen es la naturaleza tendencialmente formal o de todos modos residual de los institutos que caracterizan la forma de Estado democrática.

El subdesarrollo social y económico y la marginación de la participación activa en la actividad política de amplios estratos de la sociedad evidencian, por una parte, el escaso grado de relevancia de los derechos civiles y políticos de los individuos y de los grupos, por otra parte una concentración tendencial del poder en favor del Estado-aparato y una concentración de las funciones constitucionales en la organización del Ejecutivo y del partido único.

De modo más específico, resulta recesiva la posición de tutela de los *derechos individuales y colectivos*, que, o bien son previstos formalmente pero no se encuentran garantizados a nivel jurisdiccional, o bien son regulados de manera restrictiva. Resulta limitado el papel de las asociaciones políticas, previéndose el pluripartidismo de manera marginal, y en este caso con el predominio de un partido con respecto a otros, o bien introduciéndose el partido único, o prohibiéndose los partidos al considerarse inconstitucional la función de oposición política, con excepciones muy limitadas. Se excluye el principio de la autonomía de las colectividades territoriales con un rechazo casi generalizado del federalismo, concibiéndose diversos modos de organización con base territorial como forma de descentralización administrativa controlada desde el centro.

El poder tiende a concentrarse en una estructura políticamente homogénea que por lo general es asignada al vértice del Ejecutivo (presidente de la República, jefe de Estado monárquico, presidente de un órgano colegiado) y del partido único, reunidos en sí mediante una unión personal en un único titular.

El principio de separación de poderes es formalmente mantenido o superado, pero la totalidad de las funciones constitucionales se delega tendencialmente a la ya citada estructura mediante un principio de *concentración* de la totalidad de las funciones (y a veces del ejercicio mismo de éstas). Por lo tanto, las funciones constituyente, de revisión, de reglamentación y de dirección política se concentran en un solo conjunto orgánico (con escasas e ineficaces formas de control), en cuanto cuerpo electoral, Parlamento y jurisdicciones o cuentan generalmente con funciones de dirección y de control meramente formales o bien éstas son privadas de su función de limitación (a diverso título) del Poder Ejecutivo. Lo que se verifica a nivel de previsiones formales (en el marco de la Constitución o tras la introducción de regímenes derogatorios muy frecuentes en caso de emergencias internas e internacionales) o a título de hecho.

La legitimación del poder tiene lugar a través de una investidura popular (elecciones que con frecuencia son controladas y manipuladas de diversa manera) o a través de la autoasunción del poder (golpe de Estado) seguida a veces de procedimientos formales de ratificación (elecciones, referéndum plebiscitario).

El papel de los gobernantes prescinde frecuentemente de la búsqueda del consenso de los gobernados, si bien en algunos de los ordenamientos la ideología escogida previamente por las Constituciones se encamina a promover formas de movilización en torno a las líneas programáticas propuestas.