

## LA CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO CENTROAFRICANO \*

### I. INTRODUCCIÓN

El truculento mariscal-presidente Jean-Bedel BOKASSA, que asume desde el 1º de enero de 1966 la conducción de la cosa pública en la República Centroafricana, a favor del golpe de Estado que ideó y llevó a cabo exitosamente, tenía que señalarse nueva y estruendosamente en la crónica política africana, al hacerse proclamar “Primer Emperador” por el Congreso extraordinario del partido único, el M.E.S.A.N. (Movimiento para la Evolución Social del África Negra), el 10 de noviembre de 1976, y al dotar a su país de una nueva y sexta Constitución, producto y expresión de una megalomanía desconcertante: “la Constitución del Imperio Centroafricano”.

En un lapso de diez años —1966: coronel-presidente, 1968: general-presidente, 1972: general-presidente vitalicio, 1975: mariscal-presidente vitalicio, y, en fin, 1976: emperador—, el exuberante *leader* centroafricano supo colocarse en la cumbre de los honores e instalarse, majestuoso y solemne, en una nueva jerarquía política que dirige con mano firme.

Nos proponemos, al presentar las instituciones que adopta la nueva Constitución, señalar las principales características del régimen político que instaure, como un bosquejo esencialmente descriptivo.

Recordemos que el entonces coronel J-B. BOKASSA promulgó dos “Actas constitucionales” de fechas 4 y 8 de enero de 1966, que suspendieron la Constitución de 26 de noviembre de 1964 y otorgaron la totalidad del poder ejecutivo y legislativo (ejercido mediante ordenanzas) al nuevo jefe del Estado. Notemos que el artículo 12 del Acta constitucional N° 2 (de 8 de enero de 1966) consagró el M.E.S.A.N., “movimiento creado por el presidente Berthélemy BOGANDA” en 1964, como partido único de derecho en la República Centroafricana.

\* *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año X, núms. 28-29, enero-agosto de 1977.

La nueva Carta consta de 67 artículos, agrupados en 12 títulos.

## II. PREÁMBULO

El Preámbulo proclama la adhesión del nuevo Imperio a una serie de principios generales, ahora clásicos, en el dominio internacional: adhesión a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, libre determinación de los pueblos, solidaridad y cooperación internacionales, etc...

En el dominio nacional, señalemos derecho a la vida, al desarrollo de la personalidad, a la instrucción; principio de la legalidad de las penas; derecho de asociación sindical; inviolabilidad de la correspondencia y de domicilio; derecho a la propiedad; no discriminación por razón de raza, sexo, opiniones o creencias religiosas.

Sin embargo, notamos que los derechos sociales son formulados muy lacónicamente, con una marcada economía de palabras, lo que permite pensar que se trata más bien de una declaración de intención que de un verdadero programa de acción social: “El Estado y las colectividades públicas tienen el deber de velar por la salud pública (*sic*) y moral de la familia. ...” No se menciona el derecho al trabajo, ni medidas algunas tendientes a asegurar la protección del trabajador.

## III. GENERALIDADES (Título I)

Después de proclamar al mariscal Jean-Bedel BOKASSA “Primer Emperador” con el nombre de “Emperador Bokassa Primero” y de atribuirle como emblema “el águila en el sol” (artículo 1º), subráyase que “la soberanía pertenece a la nación encarnada por el Emperador quien la ejerce directamente mediante el plebiscito, e indirectamente mediante las instituciones constitucionales” (artículo 2). El carácter subalterno asignado a los cuerpos intermedios (principalmente a la Asamblea nacional) es claramente marcado; además, notemos que se adopta aquí la institución del plebiscito (adhesión ratificada por el cuerpo electoral a la persona de un gobernante y a su política general), preferentemente a la del referéndum (aprobación de un texto sometido al electorado), de consonancia demasiado democrática. Por otra parte —laguna preocupante—, la Constitución no incluye capítulo alguno relativo a los derechos del ciudadano, a las libertades fundamentales, al ejercicio de los derechos políticos, principalmente al de sufragio, fuera de esa mención lacónica: “Los diputados son elegidos mediante sufragio universal...” (artículo 18).

#### IV. DEL EMPERADOR (Título II)

De una manera general, la nueva Carta consagra las modalidades del parlamentarismo racionalizado adoptadas por la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, y que aseguran el predominio sin falla del ejecutivo sobre los demás elementos del sistema.

En primer lugar, como es inherente a toda monarquía, “la Corona del Imperio y sus derechos constitucionales son hereditarios y se transmiten de padre a hijo a los descendientes de sexo masculino, en línea directa, y por orden de primogenitura...”; sin embargo, el Emperador se reserva el derecho de designar, para sucederle, a uno de sus hijos que no sea el mayor, o a un miembro de la familia imperial (artículo 12). Si el príncipe heredero fuere menor de dieciocho años, un Consejo de regencia —cuya composición precisa el artículo 13, párrafo segundo— “ejercerá los poderes y derechos constitucionales de la Corona, excepto los que son relativos a la revisión de la Constitución” ( artículo 13, párrafo primero).

Además de las atribuciones clásicas de jefe de Estado: poderes de representación (artículo 6) y militares (artículo 4), nombramiento a cargos públicos, indulto (artículo 7) y promulgación de las leyes (artículo 5), el Emperador gozará las siguientes prerrogativas: sólo él puede declarar la guerra, sin previa consulta con cuerpos o personas algunos (artículo 4); recurre a la consulta plebiscitaria cuando así lo estime conveniente (artículo 2); decreta la disolución de la Asamblea nacional, previa consulta con el primer ministro y la sala constitucional de la Corte suprema, sin que estas opiniones puedan influir su decisión en última instancia (artículo 8); decreta el estado de sitio y “asume poderes especiales” con este motivo (artículo 9); en fin, en caso de crisis graves ejerce poderes excepcionales, previa consulta con la Asamblea nacional (artículo 10). Finalmente, el artículo 14 precisa que “ el Emperador dispone de una lista civil”.

Pese a que se trata de una “monarquía parlamentaria” (Preámbulo), la Constitución no menciona la institución del referendo, lo que consagra los poderes propios de decisión del soberano y subraya su preponderancia.

#### V. DEL MOVIMIENTO PARA LA EVOLUCIÓN SOCIAL DEL ÁFRICA NEGRA (Título III)

Partido único de derecho (artículo 15) —y de estricto alcance nacional a pesar de su denominación—, el M.E.S.A.N. “determina las orientaciones de la política general de la nación...; asegura la promoción económi-

ca, social y cultural del Imperio...”; opina sobre las cuestiones que le someta el emperador, y, *last but not least*, “designa a los candidatos para las funciones electivas” (artículo 16), es decir, principalmente a los aspirantes a miembros de la Asamblea nacional, a los futuros diputados.

En realidad, concebido como instrumento al servicio de la política del Emperador, el M.E.S.A.N. se limita a ejecutar las decisiones que de aquél emanen.

## VI. DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Elegidos mediante sufragio universal —es la única mención referente al derecho de votación que figura en la Constitución—, por cinco años, de las listas establecidas por el M.E.S.A.N., los diputados integran la Asamblea nacional, cámara única (artículos 17 y 18). Gozan de la inmunidad parlamentaria, bajo reserva de no expresar opiniones “que pongan en cuestión el régimen monárquico o constituyan una falta al respeto debido al Emperador” (artículo 19).

La Asamblea celebra dos sesiones anuales de una duración total de cuatro meses; en los períodos de receso, es decir, durante ocho meses cada año, el Gobierno está habilitado para legislar mediante ordenanzas que deberán ser homologadas por la legislatura en su próxima sesión (artículo 44). El orden del día está establecido por la Mesa de la cámara, según las indicaciones que le comunique el Gobierno (artículo 37); cuando esta agenda resulta agotada, independientemente de las fechas asignadas por la Constitución para la duración de la sesión, un decreto imperial declara clausurada ésta (artículo 23).

¿Cuáles pueden ser las facultades de semejante Asamblea, emanada exclusiva y enteramente del M.E.S.A.N.? las clásicas atribuciones de una cámara de registro, como vamos a verlo.

1. La Asamblea comparte la iniciativa de las leyes con el primer ministro; toda proposición de ley debe ser transmitida al Gobierno “para que opine”, previamente a toda discusión y votación (artículo 35).

2. El artículo 28 fija limitativamente el dominio reservado a la ley, fuera del que todas las demás materias “pertenecen al dominio del reglamento”, es decir, que son reguladas por el ejecutivo (artículo 29). En consecuencia, el Gobierno puede oponerse, por improcedencia, a toda proposición de ley o enmienda que no forme parte del dominio asignado al legislador, y deferirla a la Corte suprema que deberá estatuir en un plazo de ocho días (artículo 36). El principio clásico según el que el legislador tiene compe-

tencia para dictar medidas en todas las materias caducó, pues, en beneficio del poder reglamentario al que se le atribuye el dominio “eminente”.

3. En cuanto al presupuesto, cuando no haya sido votado al finalizar la segunda sesión anual, “el Gobierno lo establecerá definitivamente mediante decreto imperial” (artículo 32). La atribución más antigua e importante del Parlamento, la de votar los subsidios, desaparece, anexada por el ejecutivo.

4. Por su parte, el artículo 44 consagra la delegación institucional del poder legislativo al Gobierno: éste, “para la ejecución de su programa y en los períodos de receso, puede solicitar a la Asamblea nacional que lo autorice para dictar, mediante ordenanzas, medidas que forman parte del dominio de la ley”. Por una parte, el Gobierno puede erigirse en legislador durante ocho meses cada año (recesos), y, por otra, en período de sesión, puede pedir la Asamblea que le delegue el poder legislativo “para la ejecución de su programa”.

5. En fin, señalemos una laguna singular e inexplicable a primera vista, puesto que el régimen instaurado está calificado como “parlamentario” (Preámbulo): la ausencia total de reglamentación de la responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea. En principio, la Constitución admite que dicha responsabilidad existe, pero la menciona con suma discreción en dos artículos (39 y 41), sin estipular el mecanismo de su aplicación, como si se tratara de un elemento puramente teórico, sin alcance práctico alguno, que debe figurar necesariamente para que el régimen político adoptado pueda prevalerse de la etiqueta “parlamentarismo”, pero insusceptible de aplicarse en la realidad, como vamos a verlo al examinar el título V de la Constitución.

## VII. DEL GOBIERNO (Título V)

El Gobierno está integrado por el primer ministro, varios viceprimeros ministros, ministros y secretarios de Estado (artículo 38), nombrados por el Emperador quien puede poner fin a sus funciones “en cada momento” (artículo 39), es decir, de hecho, discrecionalmente.

El Gobierno es, en realidad, un grupo de trabajo encargado de llevar a cabo la política determinada por el Emperador, sin poderes de decisión propios, y que, correa de transmisión, se limita a dar a conocer a la Asamblea las decisiones y los “deseos” imperiales, puesto que, conforme a la tradición parlamentaria, el monarca no comunica directamente con el Parlamento.

En cuanto a la responsabilidad política ya evocada, la Constitución contempla su existencia virtual, al mencionar que el primer ministro

puede ser cesado “en cada momento” por decisión del Emperador, “o a consecuencia de una moción de censura adoptada por la Asamblea nacional” (artículo 39). Por su parte, el artículo 41 puntualiza que, después de ser nombrado el Gobierno, “el primer ministro se presentará ante la Asamblea nacional y expondrá el programa que va a aplicar. Este programa reflejará las grandes orientaciones de la acción que el Gobierno se propone de llevar a cabo en los diferentes sectores de la vida nacional, y principalmente en los dominios de las relaciones exteriores, de la política económica, social y cultural”. Y nada más: eso es todo. Normalmente, la Constitución debería precisar que esta declaración de política general da lugar a una votación que, de resultar adversa al Gobierno, implica su dimisión inmediata y colectiva; también debería señalar las condiciones y los mecanismos de esta votación.

En resumidas palabras, el artículo 39 contempla una virtual moción de censura, mientras el 41 traza el marco dentro del que podría darse lugar a un voto de desconfianza contra el primer ministro, pero sin precisar que estas posibilidades sean susceptibles de tomar cuerpo. Además, notamos que esta responsabilidad política parece afectar únicamente al primer ministro y no al Gobierno en conjunto, al contrario de lo que sucede en el régimen parlamentario clásico, en el que la censura o la desconfianza acarrean la dimisión colectiva, solidaria e inmediata del Gabinete.

Ahora bien, preguntémosnos ¿qué sentido tendría una responsabilidad política efectiva del Gobierno en el Imperio Centrafricano? Estrictamente ninguno. En efecto, junto con un Emperador omnipotente y un Gobierno fiel ejecutante, encontramos una cámara única, cuyos miembros son designados por el M.E.S.A.N. (dicha designación debiendo ser ratificada por votación popular), y que representan, pues, un partido único y monolítico, sin que pudiera idearse la sombra de la menor oposición, y menos todavía de un principio de disidencia, por tímida que fuese. Ante esta situación, una votación de censura o de desconfianza contra el gobierno es propiamente inconcebible. Además, si enfocamos el caso extremo de un cambio repentino y total de opinión de la Asamblea que la llevare a poner al Gobierno en minoría, ¿qué sucedería? mediatemente, el Emperador decretaría la disolución de esta cámara rebelde, cuyos miembros hubiesen firmado así su exclusión definitiva, peligrosa e inútil de la vida política nacional, puesto que el M.E.S.A.N. se apresuraría en designar a nuevos candidatos a diputados, cuya fidelidad incondicional y a prueba de todo extravío fuere la característica primera.

Por estas razones, y aunque la Constitución admite la existencia de la institución, la responsabilidad política no requiere ser regulada, puesto que no es susceptible de tener aplicación alguna en el Imperio Centrafricano.

### VIII. DE LA JUSTICIA (Título VI)

Este título, muy breve, que consta de cuatro artículos de redacción sucinta, establece que la justicia está administrada en nombre del Emperador (artículo 45) quien garantiza la independencia del poder judicial, con la asistencia del Consejo superior de la magistratura, que el mismo preside (artículo 47). El artículo 48 precisa que nadie puede ser preso arbitrariamente, y que toda persona se presumirá inocente hasta que su culpabilidad haya sido establecida, conforme a un *due process of law*.

### IX. DE LA CORTE SUPREMA (Título VII)

La Corte suprema —creada por la ley 61/249 de 15 de noviembre de 1961— consta ahora de cuatro salas: constitucional, judicial, administrativa y de cuentas (artículo 49). Vela por la constitucionalidad de las leyes y ordenanzas; sus decisiones no son susceptibles de recurso alguno, y la disposición legal que ha declarado inconstitucional no puede ser promulgada ni aplicada (artículos 50 y 51). La Corte asegura también el respeto a la regla de la separación de los dominios respectivos de la ley y del reglamento, al fallar que tal o cual proposición de ley regula, en realidad, una materia que pertenece al dominio reglamentario; en este caso, se trata obviamente de mantener al legislador en la estricta esfera de sus competencias, en beneficio del ejecutivo (artículo 36), como ya lo vimos. En fin, la Corte emite opinión sobre “toda cuestión jurídica o administrativa que le sea sometida por el Emperador, el Gobierno o la Asamblea nacional”; y puede “llamar la atención del Gobierno acerca de reformas de orden legislativo o reglamentario que le parezcan conformes al interés general” (artículo 52).

### X. DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (Título VIII)

También consagrado por la Constitución de 26 de noviembre de 1964, el Consejo económico y social “opina acerca de todos los proyectos y proposiciones de ley, ordenanza y decreto, así como de todas las medidas necesarias para el desarrollo económico y social del Imperio, que le sean sometidos” (artículo 53). Dado el caso, elabora informes de índole económico y social, y puede “expresar deseos en los dominios de su competencia” (artículo 53). La ley determinará la composición y las reglas de funcionamiento del Consejo (artículo 54).

## XI.

El título IX, *De las colectividades territoriales*, precisa que éstas son creadas por la ley, y que se administran libremente mediante consejos elegidos (artículo 55).

El título X, *De los tratados y acuerdos internacionales*, establece que éstos son firmados y ratificados por el Emperador (artículo 56), y especifica cuáles de ellos deberán ser ratificados por una ley (artículo 57).

## XII. DE LA REVISIÓN (Título XI)

La iniciativa de la revisión es prerrogativa exclusiva del Emperador (artículo 58) quien someterá el proyecto a referéndum (artículo 59). La Asamblea no desempeña papel alguno en este proceso: no tiene iniciativa, ni vota y ni siquiera emite opinión. Como era de esperarlo, el artículo 61 precisa que “la forma monárquica del Imperio Centrafricano no puede ser objeto de revisión”.

## XIII. Después de este rápido examen, ¿qué podemos pensar de la nueva Carta fundamental centrafricana?

A nuestro parecer, ésta, si bien consagra una “monarquía parlamentaria”, instaura, en realidad, un presidencialismo autoritario, caracterizado por la confusión de poderes en beneficio del ejecutivo, y con una orientación marcada hacia la autocracia.

1. Por una parte, a los gobernados, se les atribuye poca importancia: sus derechos de ciudadanos no son mencionados, si se excepta la referencia indirecta del artículo 18 al “sufragio universal”, y se nota un absentismo parecido en materia de libertades fundamentales y de derechos sociales.

2. Por otra parte, resulta manifiesto que la pieza fundamental del régimen es el Emperador y únicamente él. Los demás elementos del sistema giran en torno al jefe del Estado para asegurar la ejecución de su política: partido único, Asamblea y Gobierno no tienen más razón de ser que la de contribuir a realizar las decisiones que sólo el monarca tiene prerrogativa de tomar.

¿Cómo explicamos las dos características esenciales —o, cuando menos, las que más llaman la atención respecto de las garantías dadas a

los gobernados y de las limitaciones puestas a los gobernantes—: la poca importancia del individuo y la omnipotencia del poder político encarnado en la persona del Emperador?

Ahora bien, recordemos que el África negra es un universo diferente del nuestro, donde imperan conceptos, costumbres y comportamientos bastante alejados de los que nos son familiares.

En primer lugar, el concepto de derechos individuales (o garantías individuales) —elaboración de la filosofía liberal europea del siglo XVIII— no ha penetrado en la conciencia popular, en general: de ahí que ni la existencia reconocida de estos derechos ni su ejercicio pueden figurar en primer lugar de las preocupaciones o aspiraciones del africano. Lo que en el pensamiento del hombre “occidental” corresponde a una grave amenaza contra los derechos individuales y a un decaimiento peligroso de la libertad, no lo constituye en la mentalidad africana.

En segundo lugar, el África negra —tierra elegida del jefe tribal, autoritario pero paternalista— no podía más que transponer a escala nacional el concepto ancestral del gobernante de la tribu: un jefe único e indiscutido, de quien todo emana y hacia quien todo remonta, principio y término de todas cosas.