

## LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA POPULAR DE BENÍN \*

(29-30 DE AGOSTO DE 1977)

SUMARIO: *Introducción. A. El Presidente Mathieu Kérékou y la “Revolución democrática popular”. B. La elaboración de la Ley Fundamental de la República Popular de Benín (septiembre de 1976 -agosto de 1977). C. Unas advertencias sobre la Constitución de 29-30 de agosto de 1977. D. La Ley Fundamental de la República Popular de Benín. E. Plan general de la Constitución. F. Prólogo de la Constitución. Sección I. El Marco Político y Socioeconómico. A. De la política. B. De la Economía. Sección II. Las Instituciones y el Régimen Político. A. La Asamblea Nacional Revolucionaria. B. El Comité Permanente de la Asamblea. C. El Consejo Ejecutivo Nacional y su Comité Permanente. D. EL Presidente de la República. E. El Partido de la Revolución Popular de Benín y su Comité Central. Sección III. Los derechos y deberes de los ciudadanos. A. África e “individuo”. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. Conclusión.*

### INTRODUCCIÓN

#### A. *El presidente Mathieu Kérékou y la “Revolución democrática popular”*

Desde su independencia, el 1 de agosto de 1960, y durante doce años, la República de Dahomey —convertida en República Popular de Benín, en 1975— conoció una inestabilidad política permanente: en su corta existencia sufrió cinco golpes de Estado militares —en promedio, uno cada ventiocho meses. Pero, con el último de estos levantamientos pretorianos, el 26 de octubre de 1972, exitosamente llevado a cabo por el comandante Mathieu Kérékou, el país parece haber encauzado su vida pública hacia riberas más calmadas. En efecto, el comandante, rápidamente elevado a la magistratura suprema, decidió dar principio a una “revolución

\* *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XII, núm. 35, mayo-agosto de 1979.

democrática popular” para pacificar, educar e incorporar a la vida moderna las masas campesinas (sea el 95% de la población), bajo la égida del marxismo-leninismo, principal fuente de inspiración de su acción política.

La tarea no era fácil y, naturalmente, fue llevada a cabo por etapas, a partir de métodos pragmáticos, sinónimos de realistas y exitosos.

Con una visión precisa de las necesidades y realidades del país, el presidente Kérékou dio a conocer, el 30 de noviembre de 1972, su “Programa de construcción nacional antiimperialista”; dos años más tarde, el 30 de noviembre de 1974, proclamó su “orientación nacional socialista basada en el marxismo-leninismo”; en fin, el 30 de noviembre de 1975, creó el instrumento fundamental para la realización de su política, el Partido de la Revolución Popular de Benín, partido único de derecho, y, “*destacamento de vanguardia* de las masas explotadas y oprimidas, *núcleo dirigente* del pueblo beninense y de su Revolución” (artículo 4);<sup>1</sup> este mismo día, la República de Dhomey, repudiando solemnemente “los regímenes de dimisión y traición nacionales que se sucedieron en el poder desde el 10 de agosto de 1960” (Preámbulo), cambió su identidad por la de “República Popular de Benín”.<sup>2</sup>

#### B. *La elaboración de la Ley Fundamental de la República Popular de Benín (septiembre de 1976-agosto de 1977)*

Una vez esbozado el marco de la vida pública y organizado su elemento motor —el partido único—, era preciso formular una constitución que iba a institucionalizar y consagrar la Revolución y sus metas.

El proceso de elaboración escogido es original; señalemos sus principales etapas a lo largo de once meses.

1. Creada por el Consejo Nacional de la Revolución, e integrada por diecinueve miembros (un presidente, un vicepresidente, once miembros y

<sup>1</sup> Cfr. el artículo 126 de la Constitución de 5 de diciembre de 1963: “... el Partido comunista de la Unión soviética, *vanguardia* de los trabajadores en su lucha para la construcción de la sociedad comunista, y *núcleo dirigente* de todas las organizaciones de trabajadores...”

Cfr. también El Estatuto del Partido Comunista de la Unión Soviética: “El Partido Comunista de la Unión Soviética es la *vanguardia* combativa y probada por el pueblo soviético...” (Primer párrafo). “Fundado por Lenin como *destacamento* de vanguardia de la clase obrera. . . ” (segundo párrafo).

<sup>2</sup> Benín: antiguo reino de la costa de Guinea, al oeste del delta del Níger, con apogeo en el siglo XVII, y cuya extensión territorial correspondía *en parte* a la actual República Popular.

seis consejeros técnicos). La Comisión de Ley Fundamental celebró su primera sesión el 3 de septiembre de 1976, “Conscientes de la importancia y alcance de la misión confiada a esta Comisión, el Comité Central del Partido y su presidente, Mathieu Kérékou, se dedicaron a guiarla directamente en sus trabajos”, los que concluyeron tres meses más tarde, el 14 de diciembre de 1976.

2. Este “anteproyecto”, sometido para examen y enmienda al Comité Central, en enero de 1977, se convirtió en “proyecto de Ley Fundamental que fue puesto en conocimiento de las masas populares y de todas las capas sociales del país”, para examen y enmienda, mediante una “campana de popularización” de dos meses, abierta el 22 de mayo y cerrada el 31 de julio del mismo año, con la participación, asistencia y asesoría de los Consejos Revolucionarios provinciales, distritales, comunales y aldeanos.

3. El Comité Central se reunió únicamente a principios de agosto para examinar las enmiendas propuestas y elaborar el texto definitivo del “proyecto de Ley Fundamental”.

4. Y conforme a las disposiciones transitorias del capítulo XI, artículo 155 del mismo “proyecto”, éste fue sometido al Consejo Nacional de la Revolución y adoptado como “Ley Fundamental de la República Popular de Benín”, en los últimos días de agosto de 1977. La nueva constitución fue publicada en el *Journal Gouvernemental “EHUZU” République Populaire du Bénin (O.N.E.P.I.)*, de 29-30 de agosto de 1977.

### C. Unas advertencias sobre la Constitución de 29-30 de agosto de 1977.

1. En primer lugar, es la sexta Constitución que rige en Benín.<sup>3</sup>
2. No fue obra de una asamblea electa, sino de una comisión nombrada.
3. Mediante la “campana de popularización”, el contenido de la futura Constitución fue sometido a la población para que emitiera opiniones y, dado el caso, propusiera enmiendas. *Grosso modo*, he aquí una variante africana, bastante original, de referéndum —cuando menos en lo concerniente al espíritu de esta institución: consulta popular acerca de un texto. Notemos que en el referéndum tal como se aplica hoy en día en Europa, el cuerpo electoral debe contestar “sí” o “no”, sin poder pro-

<sup>3</sup> Las cinco Constituciones anteriores son: 1. Constitución de 15 de febrero de 1959 (autonomía dentro de la Comunidad Francesa); 2. Constitución de 26 de noviembre de 1960 (independencia); 3. Constitución de 5 de enero de 1964; 4. Constitución de 8 de abril de 1968; y, 5. Carta de Consejo Presidencial (*Charte du Conseil Présidentiel*) de 7 de mayo de 1970.

poner modificaciones al texto sometido a su aprobación o rechazo; en cambio, en el caso de Benín, esta facultad sí fue concedida al electorado —el que haya sido usada con entero conocimiento del asunto es una pregunta que no nos compete contestar.

4. De la misma manera, no nos podemos extrañar de que el texto fuera sometido al juicio popular antes de recibir su redacción definitiva, puesto que, precisamente, el Comité Central tenía que enterarse de las aspiraciones y sugerencias de la población. Obviamente, eso no quiere decir que las enmiendas propuestas revistiesen carácter imperativo y que el Comité tuviera la obligación de incorporarlas al texto definitivo; pues, al contrario —y aquí es donde el sentido democrático de uno descubre una falla en este sistema—, el Comité Central era juez en última instancia de la oportunidad de cada enmienda, en función de criterios políticos y en nombre de la realización ortodoxa de los ideales de la “nueva sociedad socialista de Benín”. El Comité “estudió, pues, de manera exhaustiva y minuciosa *todas* las enmiendas propuestas, sean cuales fueran sus orígenes, capítulo por capítulo y artículo por artículo”.

El Comité clasificó en dos grandes categorías todas las enmiendas que recibió:

—En la primera, figuran todas aquellas que “no tienen en cuenta las preocupaciones de las masas populares, las realidades nacionales y las exigencias de la lucha de clase en Benín”, por lo que fueron rechazadas. Citemos, principalmente, la remuneración de los diputados, la garantía de los medios de expresión religiosa individual o colectiva y de la protección y respeto a edificios y lugares de cultos, el no reconocimiento de la propiedad privada, etcétera. Más adelante, mencionaremos las soluciones que adoptó el texto definitivo sobre estos puntos.

—La segunda categoría reúne ciento quince enmiendas que “sí tienen cuenta de las exigencias de la Revolución”, y cuyo contenido substancial fue incorporado al texto definitivo; las más importantes de estas modificaciones conciernen a trece artículos de la Constitución, que señalaremos más adelante.

5. Como vimos ya, en última instancia, y conforme al artículo 155 del texto definitivo, el Consejo Nacional de la Revolución adoptó la Constitución en los últimos días de agosto de 1977, y desapareció de la escena política.

Dicho Consejo (creado por la ordenanza núm. 74-68 de 14 de noviembre de 1974) no era una asamblea electa, sino un comité nombrado por el ejecutivo, con unas funciones de carácter consultivo, que asistía, dado el caso, al Gobierno Militar Revolucionario en sus tareas.

Lógicamente, y como lo dispone el artículo 156 de la nueva Constitución, este Consejo tenía que desaparecer una vez cumplida la misión que le fue asignada por un periodo de tres años, al reunirse la primera Asamblea Nacional Revolucionaria, después de celebrarse las elecciones legislativas correspondientes.

#### *D. La Ley Fundamental de la República Popular de Benín*

##### Cuatro observaciones preliminares

1. De una manera general, la democracia africana, que sea de tendencia “occidental clásica” o “socialista”, se inspira:

—por un lado, en las estructuras indígenas tradicionales: predominio de un solo hombre (jefe tribal tradicional), apoyado en un partido único que permite reunir y concentrar todas las energías para crear y asentar una nueva sociedad:

—por el otro, en la filosofía liberal europea del siglo XVIII o en la ideología marxista.

De tal suerte que una de las características de la democracia africana contemporánea es la yuxtaposición de instituciones jurídicas y políticas y de principios a menudo antinómicos. De ahí una ambigüedad que deja perplejo al observador.

En fin, la era de los golpes de Estado militares y de los gobiernos pretorianos no tardó en abrirse para África, a los pocos años de las independencias nacionales; citemos, entre otros países “socialistas” u “occidentales”: Alto Volta, Benín, Imperio Centrafricano, Congo, Etiopía, Ghana, Libia, Madagascar, Malí, Mauritania, Niger, Nigeria, Sudán, Uganda y Zaire.

2. En segundo lugar, si bien Benín escogió en 1974 la vía marxista-leninista no por ello tiene rango de pionero ni estatura de precursor en África: son numerosos los jóvenes Estados que, desde su acceso a la independencia, optaron por una orientación socialista; citemos, entre los más representativos: Argelia (1962), Angola (1975), República Árabe Saharaui (1976), Ghana (1957), Guinea (1958), Kenya (1963), Malí (1960), Tanzania (1964) y Túnez (1956).

En un segundo grupo, figuran las jóvenes Repúblicas que, después de uno o varios intentos de estilo “democracia occidental”, y según un período variable, escogieron la trayectoria socialista, como fue el caso de Benín a partir de 1974: Congo (1969), Egipto (1954), Etiopía (1974), Libia (1969), Madagascar (1975), Somalia (1969), Sudán (de 1969 a 1970) y Zambia (1969).

3. Precisa señalar que el socialismo africano presenta una multitud de facetas y una gran variedad en su contenido substancial: el de Kenya es muy diferente del argelino, que se distingue del de Guinea y que difiere de los de Zaire, Congo y Madagascar. Parece que la edificación del socialismo en África se inspira en la doctrina del pluralismo socialista, proclamada por la Unión Soviética cuando su reconciliación con Yugoslavia, el 3 de junio de 1955, y reafirmada por el XX Congreso del Partido Comunista soviético, en enero de 1956.<sup>4</sup> Y, en efecto, los Estados africanos que se adhieren al socialismo lo consideran como una técnica de edificación, susceptible de ser libremente modificada hasta ajustarse a la estructura y temperamento nacionales de cada país. Además, el vocablo “socialismo” da un concepto obscuro para el campesino africano —por no tener equivalente en su propio dialecto—, lo que impide que el aldeano lo defina a su manera, con mucha gracia, como lo pone de relieve la contestación que dio un campesino a la pregunta de un sociólogo: “¿Qué representa para usted el socialismo? —Primero, las cooperativas; y después, el hecho de que la gente que iba a pie, va en bicicleta; la que iba en bicicleta, va en coche; la que iba en coche, va en avión... y así todo”.<sup>5</sup>

4. Obviamente, la Ley Fundamental de la Unión Soviética de 5 de diciembre de 1936<sup>6</sup> fue fuente de inspiración para la nueva Constitución de Benín, en la forma y en el fondo, y tanto en la estructura del texto y en la terminología, como en el esquema de varios de los órganos instituidos. Sin embargo, precisa no caer en generalizaciones prematuras: señalar un parecido en los rasgos no equivale a establecer una filiación directa; se trata más bien de una inspiración substancial que de una fiel transposición. Además, los factores geográficos, humanos, climáticos, económicos y sociales son fundamental e irremediamente diferentes. En efecto, Benín comparado con la Unión Soviética es un país minúsculo, con sus 112 622 km<sup>2</sup>, sus tres millones de habitantes, su temperatura promedio de 27 grados, y su economía básicamente agraria... Nos proponemos, pues, señalar las semejanzas de forma y de fondo que encontraremos entre las

<sup>4</sup> Pese a esta declaración de tolerancia, las disensiones manifiestas y disidencias abiertas que surgieron posteriormente en el campo socialista, varias veces fueron “solucionadas” por las armas: represión en Hungría (1956), ocupación de Checoslovaquia (1968), agresión de Vietnam contra Cambodia (1978) y de China contra Vietnam (1979). *Volis nolis, veni, vidi, vici...*

<sup>5</sup> Lacouture, Jean, “Le colloque de Dakar”, *Le Monde*, 21 de diciembre de 1962, p. 6, París, Francia.

<sup>6</sup> Una nueva Constitución entró en vigor en la URSS el 7 de octubre de 1977.

dos constituciones, sin concluir a una identidad fatal entre los dos sistemas políticos que instituyen, puesto que los medios humanos en que funcionan son muy diferenciados.

### *E. Plan general de la Constitución*

La nueva Carta consta de un Preámbulo y de 160 artículos, agrupados en once capítulos.

#### *Constitución soviética de 1936*

- Cap. I. Organización social.
- Cap. II. Organización del Estado.
- Cap. III. Órganos superiores del poder de Estado de la U.R.S.S. (Soviet Supremo y Presídium)
  
- Cap. V. Órganos de la administración de Estado de la U.R.S.S. (el Consejo de Ministros).
- Cap. VIII. Órganos locales del poder del Estado
- Cap. IX. Tribunales y Ministros públicos
- Cap. X. Derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.
  
- Cap. XII. Escudo, bandera, capital.
  
- Cap. XIII. Procedimiento de revisión constitucional.

#### *Constitución de Benín 1977*

- Cap. I. De la política.
- Cap. II. De la economía
- Cap. III. De la Asamblea Nacional Revolucionaria (y de su Comité permanente).
- Cap. IV. Del presidente de la República.
- Cap. V. Del Consejo Ejecutivo nacional (el conjunto de los ministros).
- Cap. VI. De los órganos locales del poder de Estado.
- Cap. VII. De los órganos judiciales.
- Cap. VIII. De los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.
- Cap. IX. Del himno nacional, bandera, escudo y capital.
- Cap. X. De la adopción y revisión de la Ley Fundamental.

Este cuadro comparativo pone de relieve correspondencias elocuentes.

Para tratar de esbozar el aspecto general del régimen político de Benín, nos proponemos examinar los grandes principios político-socio-económicos que fija la Constitución, los diferentes órganos de gobierno y sus funciones, así como los derechos y deberes de los ciudadanos.

## F. *Preámbulo de la Constitución*

Proclama que ya ha llegado el momento de aplicar “una política nueva de independencia nacional”, gracias a la acción del “gran movimiento revolucionario de liberación nacional” en marcha desde el 26 de octubre de 1972, que supo llevar “al pueblo militante hacia la victoria sobre los regímenes de dimisión y traición nacionales que se han sucedido en nuestro país desde el 1o. de agosto de 1960”. Señala, luego, las dos siguientes etapas hacia las que Benín debe encaminarse “bajo la firme y perspicaz dirección de nuestro partido de vanguardia, el Partido de la Revolución Popular de Benín”<sup>7</sup> la de la “revolución democrática popular” y de la “revolución socialista”.

En cuatro párrafos, el Preámbulo subraya la adhesión de la nueva República Popular a una serie de principios generales, ahora clásicos, del derecho internacional: no alineación, igualdad, respeto a la soberanía, integridad territorial y dignidad nacional, reforzamiento de la solidaridad regional fundada en los principios de la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y adhesión al concierto internacional (ONU) y Declaración universal de los derechos del hombre. En fin, en cuanto al Tercer mundo, hace hincapié en “la lucha común antiimperialista, al lado de los países progresistas, así como de todos los pueblos y naciones del mundo, oprimidos y explotados”.

Reafirma las metas de la Revolución democrática popular y sus esfuerzos continuos para lograr “la edificación de la nueva sociedad socialista en la que cada beninense vivirá feliz”.

## SECCIÓN I

### EL MARCO POLÍTICO SOCIOECONÓMICO

#### A. *De la política (Capítulo I)*

Este capítulo, que consta de doce artículos, señala los principios fundamentales de la organización política y su orientación hacia el socialismo.

1. La República Popular de Benín es un “Estado revolucionario, soberano y laico” (artículo 1o.) que “se apoya en una amplia unión nacional de todas las clases...” (artículo 2).

<sup>7</sup> De ahora en adelante, lo designaremos como el PRPB.

2. El artículo 3 asienta principios muy firmes en materia de igualdad entre las “nacionalidades” que existen en Benín.

En efecto, terribles rivalidades tribales han dado lugar, en todos los jóvenes Estados africanos, a luchas violentas y sangrientas que, a veces, han degenerado en verdaderas guerras civiles, como en el caso de Nigeria y Zaire.<sup>8</sup> Las oposiciones pueden ser regionales (norte contra sur: Gabón, Ghana, Guinea, etcétera), o de carácter religioso (musulmanes contra animistas o cristianos: Camerún, Congo, Mauritania, Tchad, etcétera), o nacidas de diferencias muy acusadas en el desarrollo económico y social de las diversas regiones de un mismo país.

En Benín, existen diez diferentes etnias principales;<sup>9</sup> para poner fin a rivalidades ancestrales, siempre latentes, los autores de la Constitución asentaron con firmeza el principio de la igualdad de derechos y deberes, la prohibición absoluta de “cualquier acto de regionalismo”, y el de la libertad de cada “nacionalidad” de hablar y escribir su propia lengua y de asegurar el “desarrollo de su propia cultura”.<sup>10</sup>

Cinco enmiendas fueron propuestas al artículo 3: sustituir la palabra “nacionalidades” por “etnias”, o “grupos sociales”, o “colectividades” o “comunidades locales”; todas fueron desechadas.

3. El artículo 4 proclama la orientación socialista del desarrollo “fundado en la filosofía marxista-leninista, bajo la dirección centralizada del PRPB...”

<sup>8</sup> 1. La provincia occidental de Nigeria hizo secesión y proclamó su independencia como “República de Biafra” el 30 de mayo de 1967. Se desencadenó una guerra sangrienta entre el poder federal (o más bien los Haussas del norte y los Yorubas del oeste) y Biafra (es decir la gran etnia del este, los ibos), durante treinta meses; los secesionistas tuvieron que capitular el 12 de enero de 1970.

2. Con la independencia de Congo-Léopoldville (hoy en día, Zaire), el 1. de julio de 1960, se abrió un periodo de cinco años, de confusión caótica y gran violencia, en la vida política del joven Estado.

La provincia de Katanga proclamó su independencia, sin demora, el 11 de julio del mismo año, de ahí una guerra de treinta meses, a la que sólo una intervención militar de las fuerzas de las Naciones Unidas logró poner fin, en enero de 1963.

A su vez, sin tardar mucho, la provincia de Kasai hizo secesión en agosto de 1960, y durante veinticinco meses la lucha fue encarnizada entre el ejército federal y las fuerzas de los Balubas. En fin, en la ciudad de Stanleyville (hoy, Kisangani) se instauró una República Popular, durante siete meses (septiembre de 1964 a abril de 1965), que sólo las armas pudieron someter.

<sup>9</sup> Estas etnias son: 1) Fons, 2) Adjas, 3) Nagols, 4) Peulhs, 5) Aizos, 6) Sombas, 7) Baribas, 8) Yorubas, 9) Pila-Pilas, y 10) Mahis: *QUID 1974*, París, Ed. Robert Laffont, pp. 561-562.

<sup>10</sup> En Benín, se hablan unos doce dialectos diferentes; la lengua oficial es el francés.

4. El artículo 6 establece el principio de la elección popular de los dirigentes, mediante “consultas democráticas”, principalmente de los diputados a la Asamblea Nacional Revolucionaria, calificados como “comisarios del pueblo”. Esta denominación es de subrayarse: dejó de figurar en la Constitución Soviética de 1936 con la reforma de 1946 (que adopta la palabra “diputados”); notemos que la encontramos en la Carta de 1924 (artículo 37) que designaba a los miembros de un organismo diferente, ejecutivo y administrativo: el Consejo de los Comisarios del pueblo, equivalente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética de hoy en día, y no al conjunto de los miembros de una asamblea legislativa de elección popular.

Por otra parte, este artículo 6 establece una disposición idéntica a la del artículo 142 de la Constitución soviética (de 1936), en términos similares: los comisarios del pueblo podrán ser “retirados” por sus electores antes de que expiren sus mandatos o “cuando hayan demostrado que son indignos de la confianza del pueblo”.

El mismo artículo dispone que “las funciones de los comisarios del pueblo son gratuitas”. Sin embargo, esta regla no puede aplicarse con todo rigor, y, a defecto de dieta, los diputados recibirán una indemnización, necesaria para el buen cumplimiento de su misión.

En fin, el artículo 6 fue objeto de varias enmiendas relativas a la denominación del electo: “diputado” o “representante del pueblo”, que no fueron adoptadas.

5. Los artículos 7, 8 y 9 señalan los grandes principios que rigen y guían el funcionamiento de los órganos del Estado: centralismo democrático, dictadura revolucionaria y democrática, y defensa del régimen revolucionario.

6. El artículo concierne a “las fuerzas armadas populares..., dirigidas por el Partido de la Revolución”, y cuyo mando supremo pertenece al presidente de la República.

7. El artículo 11 subraya nuevamente los principios que rigen la política exterior: no alineación, lucha antiimperialista y apoyo a las luchas de liberación.

8. El artículo 12 asienta el principio de la libertad de conciencia y de la neutralidad del Estado en este dominio, bajo la reserva de que las expresiones de las creencias religiosas “no entorpezcan el desarrollo de la

Revolución beninense”. Recordemos que en Benín existen varios cultos, *lato sensu*:

- animismo 65% de adherentes
  - islamismo 13% de adherentes
  - catolicismo 12% de adherentes
  - protestantismo 3% de adherentes<sup>11</sup>
- (en lo concerniente a un 7% de la población, no existen datos).

El predominio de los cultos tribales tradicionales es elocuente: el 65% frente a las religiones monoteístas que reúnen apenas el 28%.

Dos enmiendas propuestas al artículo 12 fueron adoptadas: se trata de la prohibición de predicar contra la Revolución beninense y de la interdicción de “todas las prácticas oscurantistas, creadas por la feudalidad para aterrorizar, oprimir y explotar las masas...”

#### B. De la economía (capítulo II)

Corresponde, en su contenido, al Capítulo 10. de la Constitución Soviética de 1936 (“Organización social”), y consta de diecisiete artículos (13 a 29).

Este capítulo define, de manera precisa y detallada, la estructura socioeconómica de la nación, y especialmente las cinco formas de propiedad de los medios de producción.

Después de recordar la necesidad de establecer en Benín el régimen de la democracia popular” (artículo 13), la Constitución puntualiza los objetivos de la política económica: 1) dirección efectiva del Estado en la economía, industria, finanzas, comercio, transportes y todos los sectores vitales, y 2) promover y generalizar la reforma agraria (artículo 14), sector prioritario (artículo 15), mediante realizar y multiplicar pequeñas y medianas unidades locales, puesto que “la gran concentración de unidades de producción... no responde a las exigencias” del desarrollo del país (artículo 17).

Trataremos de esbozar los rasgos más característicos del marco socioeconómico así definido, comparándolo con el que establece la Carta soviética.

El artículo 18 enumera las cinco formas de propiedad de los medios de producción que existen en Benín, “en la etapa actual”;

<sup>11</sup> *QUID 1974*, París, Ed. Robert Laffont, pp. 561 562.

- la propiedad de estado,
- la propiedad de las cooperativas,
- la propiedad de los trabajadores individuales
- la propiedad de los nacionales beninenses
- y la propiedad de los extranjeros.

Se instituye así un sector público y un sector privado bastante amplios. La coexistencia de estos dos elementos, en proporción variable, es característica de las democracias populares de Europa central y oriental, a diferencia de la Unión Soviética que transfirió al Estado la propiedad de todos “los instrumentos y medios de producción” (artículo 4), y aunque reconoce determinadas formas de propiedad personal (y de derecho de uso vitalicio), limitativamente enumeradas (artículos 9 y 10).

1. *El sector público* o “propiedad del Estado, propiedad del pueblo entero”(artículo 19; *cfr.* artículo 6 de la Constitución soviética: “. . . bien del pueblo entero”), lo constituyen, en la etapa actual:

a) “los recursos mineros, las aguas y bosques, las tierras incultas y otros recursos naturales que la ley declare bienes del Estado. . .” (artículo 19). Notemos a diferencia de lo que prevé el artículo 6 soviético, la tierra en general no es objeto de propiedad del Estado, sino únicamente “las tierras incultas”, resulta que en Benín, como en Polonia por ejemplo, el sector privado agrícola es el más importante;

b) “La propiedad de las cooperativas es propiedad colectiva de los trabajadores que se han integrado a la economía cooperativa. . .”, sector que el Estado se esfuerza en “promover y desarrollar rápidamente” (artículo 20). Esta forma de propiedad no deja de evocar la propiedad tribal colectiva de la tierra.

La banca, los ferrocarriles, transportes y fábricas no forman parte del sector de propiedad del Estado o de propiedad colectiva; en efecto, en Benín, estas actividades están en gran parte en manos de extranjeros a quienes el artículo 18 reconoce el derecho de propiedad privada, medida indispensable también para atraer las inversiones del exterior, cuando menos “en la etapa actual de la revolución democrática popular”.

2. *El sector privado* lo integran cuatro categorías de bienes susceptibles de propiedad privada.

a) *La pequeña propiedad privada agrícola* está constituida por las tierras que cultivan “los campesinos individuales, y sus demás medios de producción”; el Estado protege jurídicamente este derecho y “ayuda acti-

vamente a los campesinos para desarrollar la producción e incitarlos a que se organicen progresivamente en cooperativas de diversos tipos, según el principio del libre consentimiento” (artículo 21). Cabe recordar que la Constitución soviética reconoce “las pequeñas economías privadas de campesinos individuales..., basadas en el trabajo personal...” (artículo 9); pero en la Unión Soviética, se trata de una excepción, la regla general sigue siendo el *kolkhoz*.

b) *La propiedad privada artesanal*. “Los artesanos y demás trabajadores individuales gozan del derecho de propiedad sobre sus medios de producción” (*cfr.* artículo 9 de la Constitución de la Unión Soviética); también el Estado garantiza este derecho, fomenta el desarrollo de dichas actividades y favorece la creación de cooperativas (artículo 22).

c) La propiedad privada de los medios de producción y “demás bienes” es garantizada a “los nacionales”, con un fin social, para que “participen realmente en la liquidación de las bases económicas del imperialismo y que contribuyan a edificar una economía nacional independiente” (artículo 23).

Por otra parte, el artículo 26 precisa que “los ciudadanos” —expresión que *stricto sensu*, excluye a los menores y extranjeros, lo que estaría en contradicción con el artículo 24— tienen derecho a “la propiedad de los ingresos lícitos de su trabajo, ahorro, casa habitación y demás medios de existencia”, así como heredar “bienes privados” (artículo 27); estos dos artículos se inspiran en el artículo 10 de la Carta soviética, lo que quizá explique que la palabra “ciudadanos” sustituya repentinamente en el texto beninense la de “nacionales” que figuran en el artículo 23.

d) En fin, *la propiedad de los extranjeros*. En nombre de las necesidades urgentes del desarrollo nacional, el Estado “reconoce y protege las actividades y la propiedad de los extranjeros, desde el momento que son útiles para la economía del país y los intereses del pueblo” (artículo 23).

### 3. Ampliación posible del sector público

Vemos que el sector privado en Benín resulta bastante amplio; es necesario prever, pues, que el interés público pueda exigir que el Estado “expropie, requise, compre de autoridad o tome a su cargo la tierra, los bienes y demás medios de producción en las ciudades y en el campo”, disposición completada por la siguiente medida, de inspiración muy socialista: “se atribuirá una indemnización si así lo exigen las circunstancias” (artículo 28).

El siguiente cuadro comparativo pone de relieve el predominio, en la URSS, del “sistema socialista de la economía”, con la existencia de un sector restringido reconocido a la propiedad privada. En Benín, democracia popular, prácticamente las proporciones son inversas.

*UNIÓN SOVIÉTICA*

*SECTOR PÚBLICO*

*1. Propiedad del Estado:*

—tierra, subsuelo, aguas, bosques, fábricas, yacimientos de carbón y minerales, ferrocarriles, transportes por agua y aire, bancos, correos, *sovkoz*, empresas municipales y conjuntos habitacionales en las ciudades y aglomeraciones industriales (artículo 6).

*2. Propiedad socialista de los kolkhos y organizaciones cooperativas:*

—empresas colectivas: ganado, edificios colectivos y producción (artículo 7);

—los *kolkhos* sólo tienen el derecho (y no el de propiedad) sobre la tierra, otorgado a perpetuidad (artículo 8);

—para cada familia *kolkhoziana* derecho de uso personal de un pequeño terreno (artículo 7) derecho de *posesión* sobre la casa de habitación, ganado, aves y pequeño material agrícola (artículo 7).

Aunque el sistema no es fundado jurídicamente sobre la propiedad en la práctica los resultados son análogos.

*BENÍN*

*SECTOR PÚBLICO*

*1. Propiedad del Estado:*

—recursos minerales, aguas y bosques y tierras incultas (artículo 19).

*2. Propiedad colectiva de los trabajadores:*

—las cooperativas (artículo 20)

*UNIÓN SOVIÉTICA*

*BENÍN*

SECTOR PRIVADO

SECTOR PRIVADO

1. Las pequeñas economías de los campesinos basadas en el trabajo personal (artículo 9).

1. La pequeña propiedad privada agrícola (artículo 21).

2. Las pequeñas economías de los artesanos basadas en el trabajo personal (artículo 9).

2. La pequeña propiedad privada artesanal (artículo 22).

3. Ingresos y ahorros provenientes del trabajo, casa habitación, objetos de menaje de uso cotidiano, mobiliario y objetos personales (artículo 10).

3. La propiedad de los nacionales (medios de producción y demás bienes) (artículo 23).

4. Derecho a heredar la propiedad personal (artículo 10).

4. La propiedad privada de los extranjeros (artículo 24).

5. Ingresos y ahorros provenientes del trabajo, casa habitación y demás medios de existencia (artículo 26).

6. Derecho a heredar bienes privados (artículo 27).

LAS INSTITUCIONES Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

También en la esfera de las instituciones políticas, el esquema adoptado por Benín refleja la influencia directa ejercida por el sistema de la URSS, tanto en la estructura de los órganos como en los principios fundamentales que rigen su funcionamiento: delegación del poder (pueblo a Soviet, Soviet a Presidium), y, en consecuencia, estructura vertical del poder, tendencia a la concentración y confusión del mismo, en oposición con el concepto occidental de la separación horizontal de los poderes.

*UNIÓN SOVIÉTICA*

*BENÍN*

*Estado federal*

*Estado unitario*

*Ideología marxista-leninista*

*Ideología marxista-leninista*

1. Soviet Supremo (bicameral)

1. Asamblea Nacional Revolucionaria (monocameral).

2. Presídium

2. Comité Permanente de la Asamblea

3. Consejo de Ministros

3. Presidente de la República

4. Partido único monolítico:  
Partido comunista de la Unión  
Soviética (artículo 126).

4. Consejo Ejecutivo Nacional

5. Partido único monolítico:  
Partido de la Revolución Popular  
de Benín (preámbulo y artículo 4).

La institución en Benín de un presidente de la República responde sin duda a la preocupación de trasponer la imagen tradicional del jefe tribal a la escala nacional, así como de subrayar definitivamente su predominio absoluto: el presidente de la República, jefe del Estado y del consejo Ejecutivo Nacional, es también presidente del Comité Central del PRPB.

*A. La Asamblea Nacional Revolucionaria (capítulo III, artículos 30 a 42)*

Esta Asamblea, nos dice el artículo 30, “es el órgano supremo del poder de Estado de la República Popular de Benín”, y el artículo 31 puntualiza que “es el único órgano legislativo de la República”. Comparemos con la carta soviética. “El órgano superior del poder de Estado de la Unión Soviética es el Soviet Supremo de la URSS” (artículo 30); y “El poder legislativo de la Unión Soviética” (artículo 32). Obviamente, el constituyente beninense, en un afán de fidelidad a su modelo, formula el mismo principio de unicidad del legislador; si dicho precepto era imprescindible en el caso de la Unión Soviética, Estado federal inmenso, en cambio, parece redundante en el de Benín, Estado unitario exiguo, a menos que se subraya así la prohibición de la delegación legislativa al ejecutivo mediante ordenanzas —institución consagrada en Dahomey-Benín desde la independencia, por la Constitución de 26 de noviembre de 1960.

### *I. Elección y organización. Estatuto de los Comisarios del Pueblo*

“Los Comisarios del Pueblo son electos” (artículo 32); la ley fijará las modalidades de estas elecciones y el número de los mismos, precisa el artículo 35. Este laconismo no deja de sorprendernos: ¿sufragio universal o restringido? ¿directo o indirecto? En realidad, no existe problema alguno: el partido único y las candidaturas únicas borran cualquier duda al respecto; esta asamblea será siempre unánime en sus decisiones.

Electa por tres años (artículo 33), la Asamblea celebra dos sesiones ordinarias al año —sin que la Constitución precise su duración, lo que induce a pensar que sus períodos de trabajo son muy cortos—, y se reúne en sesión extraordinaria a convocación del Comité Permanente o a petición de las dos terceras partes de los mismos Comisarios del Pueblo (artículo 36).

Las leyes y decisiones deberán ser votadas por mayoría absoluta de los miembros presentes (artículo 38), y la Asamblea es juez de la validez de los mandatos de sus Comisarios (artículo 40). En fin, éstos gozan de la inmunidad parlamentaria clásica: sin el asentamiento de sus pares, o en el intervalo de las sesiones, ningún Comisario puede ser arrestado ni enjuiciado, excepto en caso de flagrante delito (artículo 50).

### *II. Facultades de la Asamblea Nacional Revolucionaria*

En este dominio, el artículo 14 de la Constitución de la URSS (relativo a las competencias ejercidas por los órganos superiores del poder de Estado”) es la principal fuente de inspiración.

En realidad, la Asamblea Nacional Revolucionaria, como el Soviet Supremo, desempeña un papel modesto, en razón de la existencia del Comité Central del PRPB en primer lugar y del Comité Permanente de dicha Asamblea en segundo lugar. De hecho, el Comité Central es quien toma las decisiones que la Asamblea registrará y ratificará, dándoles fuerza de ley. Por otra parte, el Comité Permanente de la Asamblea (inspirado en el Presídium soviético), que sesiona todo el año, ejerce facultades propias importantes, así como todas las “atribuciones que la Asamblea le confíe, si así lo estima necesario” (artículo 45), en el intervalo de sus sesiones, es decir durante unos diez meses.

El artículo 41 asigna a la Asamblea Nacional Revolucionaria las siguientes atribuciones:

*I.* La Asamblea vota las leyes, adopta la Constitución y la revisa de manera exclusiva, dado el caso, así como “controla su aplicación”. Fija los impuestos, adopta el Plan de Estado y establece los principios funda-

mentales de la política exterior e interior. En materia presupuestal, se limita a “examinar y adoptar” el proyecto de presupuesto que el Consejo Ejecutivo Nacional le presenta.

2. “A propuesta del Comité Central del PRPB” ratifica la designación y, dado el caso, la destitución de varios altos funcionarios: el presidente de la República, los miembros de su propio Comité Permanente, el presidente de la Corte Popular Central y el Procurador General.

3. La Asamblea “decide de las consultaciones populares nacionales, de las cuestiones de guerra y paz, y de amnistía”.

4. En fin, ejerce un control de carácter particular y técnico —no se trata de control político general— sobre el Consejo Ejecutivo Nacional (es decir, el Ministerio), mediante “interpelaciones” que éste deberá contestar en el plazo de siete días (artículo 42). Por otra parte, el artículo 44 puntualiza que el Comité Permanente “es responsable ante la Asamblea y le da cuenta de su actividad”; obviamente, para dicho Comité, se trata de informar a la Asamblea para que pueda ratificar las decisiones que éste tomó.

#### B. *El Comité Permanente de la Asamblea (capítulo III, artículos 43 a 49)*

Este organismo, parecido en su estructura y competencias al Presídium soviético, es uno de los órganos de decisión del poder de Estado.

Órgano permanente, el Comité es elegido por la asamblea, en su seno, y consta de un presidente, varios vicepresidentes, un secretario general y varios miembros cuyo número será fijado por la Asamblea, “a propuesta del Comité Central del PRPB” (artículo 43).

Ejerce numerosas atribuciones que intentaremos clasificar en dos grandes categorías.

1. Unas son parecidas a las que ejerce un jefe de Estado: convocar a sesión la Asamblea, instituir y otorgar títulos honoríficos y condecoraciones. Convocar a elecciones legislativas y locales, opinar sobre el nombramiento o destituciones de los jueces de los Tribunales Populares de Distrito y de Provincia, así como de la Corte Popular Central, etcétera (artículo 45).

2. Por otra parte, el Comité ejerce cuatro facultades importantes:

a) El Consejo Ejecutivo Nacional es responsable ante el Comité Permanente en el intervalo de las sesiones; sin embargo, recordamos que pertenece exclusivamente al Comité Central del Partido promover el nombramiento o decidir la revocación de un ministro, a diferencia del artículo 49, inciso g) de la Constitución soviética, que atribuye esta facultad al Presídium.

b) El Comité “interpreta las leyes” (he aquí una confusión con la función jurisdiccional), así como dispone del poder reglamentario (confusión con la función ejecutiva), a imagen del Presídium (artículo 49, incisos b) y c).

c) Puede “modificar o mandar anular” los decretos, resoluciones, decisiones e instrucciones del Consejo Ejecutivo Nacional, contrarias a sus propias decisiones, a las leyes y a la Constitución (*cf.* Carta soviética, artículo 49, inciso f).

De la misma manera, puede modificar o anular directamente las decisiones “mal fundadas” de los Consejos Revolucionarios de Provincias; en este caso, como en el precedente, hay confusión con la función jurisdiccional, pues el control de la constitucionalidad y de la legalidad pertenece normalmente al juez .

d) En fin, el Comité le compete ratificar o denunciar los tratados celebrados con Estados extranjeros, y, a propuesta del Comité Central del PRPB, nombrar a miembros de la Comisión de Defensa Nacional (como en la Carta soviética, artículo 49, incisos o) y l).

En resumidas palabras, y dadas las intervenciones del Comité Central, el Comité Permanente, órgano de suplencia de la Asamblea Nacional Revolucionaria, ejerce un poder de decisión en dominios determinados, actuando en delegación del Comité Central que le da jurisdicción en sectores delimitados. Sin embargo, el Comité Permanente no asegura directamente las tareas gubernamentales de ejecución que la Constitución atribuye al Consejo Ejecutivo Nacional y a su Comité Permanente.

### *C. El Consejo Ejecutivo Nacional y su Comité Permanente*

#### *I. El Consejo Ejecutivo Nacional (Capítulo V, artículos 66 a 70)*

Es “el órgano administrativo y ejecutivo supremo de la República Popular de Benín (artículo 66) —inspirado del Consejo de Ministros de la URSS, órgano ejecutivo y administrativo superior del poder de Estado...” (artículo 64).

1. *Designación.* “A propuesta del Comité Central del PRPB, y previa opinión de la Asamblea Nacional Revolucionaria. . . “ el presidente de la República nombra a los miembros del consejo Ejecutivo, y los revoca (artículo 54). En realidad, nombrar y destituir a los ministros es prerrogativa exclusiva del Comité Central, limitándose a “opinar” la Asamblea acerca de la lista que le es transmitida (artículo 41), y el presidente a firmar los decretos correspondientes. En la Unión Soviética, el nombramien-

to y la destitución de los ministros son atribuciones del Soviet Supremo, o del Presídium en el intervalo de las sesiones .

2. *Composición y funcionamiento.* Bajo la presidencia del primer magistrado, el Consejo reúne a miembros relativamente numerosos: los ministros y los presidentes de los Comités de Estado de administración de las Provincias, nos dice el artículo 67, sin mayor precisión. Parecido en su estructura al Consejo de ministros de la Unión Soviética (artículo 70), en cambio, no es —como éste o como cualquier otro ministerio o gabinete— un organismo permanente: únicamente a convocación del presidente de la República, se reúne en pleno, ordinario o extraordinario, sin que la Constitución fije periodicidad alguna (artículo 68). Su tarea principal consiste, “en conformidad con la Ley Fundamental, las leyes... y las decisiones del Comité Permanente de la Asamblea, en tomar medidas administrativas, mediante decretos, *arretés*, decisiones e instrucciones, y controlar su ejecución” (artículo 69; *cfr.* el artículo 66 de la Constitución soviética).

3. *¿Cuáles son las atribuciones de este Consejo?* Esencialmente, le compete determinar el programa de acción, establecer los lineamientos de la actividad gubernamental que el Comité Permanente llevará a cabo. Para este fin, el artículo 70 le atribuye facultades importantes.

a) En primer lugar, comparte la iniciativa legislativa con la Asamblea Nacional Revolucionaria.

b) Celebra tratados con países extranjeros y asume la gestión de los asuntos exteriores. En este dominio, recordemos que la Asamblea “establece los principios fundamentales de la política exterior” (artículo 41), mientras que ratificar y denunciar los tratados compete a su Comité Permanente (artículo 45).

c) Prepara y ejecuta el proyecto de Plan de Estado, así como el presupuesto.

d) Asume la gestión del comercio interior y exterior, y de los asuntos de orden cultural y social.

e) Nombra y revoca a los funcionarios, conforme a la ley.

f) Tiene la facultad de “modificar o anular las decisiones mal fundadas de los ministerios y órganos” que de él dependen, así como de “los órganos ejecutivos administrativos a todos los niveles”. El Consejo de Ministros de la Unión Soviética goza de la misma facultad (artículo 69).

g) Coordina y dirige la actividad de los ministerios y de los órganos administrativos a todos los niveles (*cfr.* artículo 68, inciso a) de la Carta soviética).

h) También le compete “defender los intereses del Estado, mantener el orden público y proteger los derechos de los ciudadanos” (*cf.* Constitución de la Unión Soviética, artículo 68, inciso c).

i) En fin, “ejecuta el orden de movilización, aplica el estado de urgencia y de sitio, y toma medidas necesarias para asegurar la defensa nacional”.

Por otra parte, la Asamblea Nacional o su Comité Permanente pueden “confiar al Consejo las demás atribuciones que estimaren necesarias”.

El Consejo Ejecutivo es responsable ante la Asamblea “a la que da cuenta de sus actividades” (artículo 66). Ya vimos que esta responsabilidad no es de índole política como en el régimen parlamentario, sino de carácter particular y técnico, y que el órgano competente para oír la relación de las actividades gubernamentales no es el Comité Permanente, sino la Asamblea que sesiona durante un período de tiempo muy reducido; el control que pueda ejercer sobre el Consejo Ejecutivo queda, en consecuencia virtual.

## *II. El Comité Permanente del Consejo Ejecutivo Nacional (Capítulo V, artículos 71 a 75)*

“Órgano permanente de dirección, gestión y control de los asuntos del Estado, el Comité Permanente tiene por misión ejecutar el programa de acción establecido por el Consejo Ejecutivo” al que da cuenta (artículo 72).

Este Comité constituye el núcleo reducido del ministerio y su órgano directo de acción. Sus miembros, nombrados por el presidente de la República, “a propuesta del Comité Central del Partido y previa opinión de la Asamblea” (artículo 71), se reúnen en sesión ordinaria a convocatoria del jefe del Estado, quien lo preside (artículo 74).

## *D. El presidente de la República (Capítulo IV, artículos 51 a 65)*

Las funciones del presidente de la República, tales como las enumera la Constitución, serían puramente nominales si éste no fuera, al mismo tiempo, presidente del Comité del PRPB (artículo 10). En realidad, el jefe del Estado es quien ejerce el papel predominante en el sistema político beninense, no en razón de su función de presidente de la República y jefe del Estado, sino en su calidad de primer personaje, de presidente del Partido.

Jefe del Estado y del Consejo Ejecutivo, el presidente de la República es elegido por la Asamblea Nacional, “a propuesta del Comité Central del Partido, por un periodo de tres años, y es reelegible (artículo 52).

Ejerce las atribuciones clásicas de un jefe de Estado parlamentario, en mayor parte a propuesta del Comité Central o conforme a las decisiones de la Asamblea Nacional o de su Comité Permanente.

1. A propuesta del Comité Central, nombra y/o destituye a los miembros del Consejo Ejecutivo Nacional (artículo 54).

2. Conforme a las decisiones de la Asamblea o de su Comité Permanente, ratifica o denuncia los tratados (artículo 56); nombra o destituye a los miembros de la Comisión de Defensa Nacional (artículo 57); promulga la amnistía, proclama el estado de urgencia, guerra, movilización general y estado de sitio (artículo 59), y otorga títulos honoríficos y condecoraciones (artículo 61).

3. En fin, sin que intervenga órgano alguno del aparato estatal, el presidente promulga las leyes (artículo 53), acredita y destituye a sus representantes diplomáticos en el extranjero (artículo 55), convoca y dirige las reuniones del Consejo Ejecutivo (artículo 58), y ejerce el derecho de indulto (artículo 60).

4. En caso de ausencia del presidente o de *impedimento* de salud, el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Nacional asumirá la función presidencial, interinamente, así como en caso de vacancia del poder (muerte u otra causa) hasta que, en un plazo máximo de tres meses, un nuevo presidente sea electo (artículos 64 y 65).

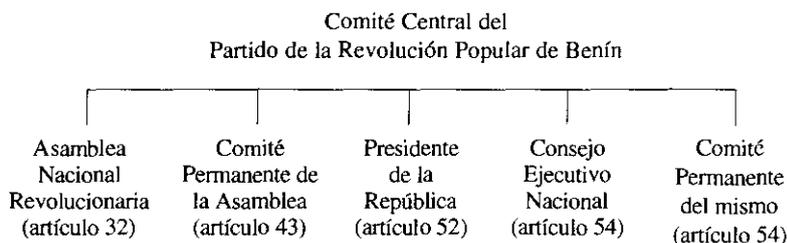
#### *E. El Partido de la Revolución Popular de Benín y su Comité Central*

El PRPB, partido único y monolítico, domina todo el aparato estatal, mediante su órgano dirigente, el Comité Central.

1. *El Partido*. Apartándose en este dominio del ejemplo de la Carta soviética —que sólo en su artículo 126 menciona discretamente al Partido comunista de la Unión Soviética—, la Constitución de Benín señala la existencia y el papel fundamental del Partido, en su Preámbulo y en sus artículos 4 y 10.

En efecto, “bajo la dirección firme y perspicaz de nuestro Partido de vanguardia...”, fundado en 1975, “el pueblo beninense llevará a cabo la etapa de la revolución democrática popular y la de la revolución socialista” (Preámbulo). “En la República Popular de Benín, la vía del desarrollo es el socialismo. Su fundamento filosófico es el marxismo-leninismo que deberá aplicarse de manera creadora a las realidades beninenses. En la República Popular de Benín, todas las actividades de la vida social se organizarán bajo la dirección centralizada del PRPB, destacamento de vanguardia de las masas explotadas y oprimidas, núcleo dirigente del pueblo beninense entero y de su revolución” (artículo 4).

2. *El Comité Central.* Si bien la Constitución señala las numerosas intervenciones e iniciativas del órgano dirigente del Partido, el Comité Central, en la dirección política del país (artículos 41, 43, 45, 52, 54, 57, 71, 103, 115 y 118, en cambio, no nos da precisión alguna sobre el mismo, ninguna mención relativa a su composición, y competencias. Sería de sobra, por lo demás, puesto que un rápido análisis de esta Constitución permite establecer que el Comité Central es quien inspira, determina y controla toda la actividad gubernamental, directa y exclusivamente. En efecto, todos los miembros que integran los diferentes órganos de gobierno son electos, o nombrados o designados “a propuesta del Comité Central”.



En estas condiciones, ningún sector —por reducido que sea— de la vida política y social del país puede librarse de la vigilancia del Comité Central, ni escapar de su poder de decisión: él es el verdadero “órgano del poder de Estado”.

En resumidas palabras, el PRPB y su Comité Central significan: candidatura única, elecciones plebiscitarias y asamblea unánime. En Benín como en la Unión Soviética, el principio fundamental es el de la concentración vertical del poder: todo emana y dimana de la cumbre de la pirámide, y el papel de los diferentes escalones de la jerarquía descendiente consiste en aplicar con minucia estas decisiones, cada uno a su respectivo nivel.

3. Ahora bien, ¿es el caso de Benín excepcional en el África negra?, ¿con su partido único y su jefe de Estado omnipotente? ¡Ciertamente no! Lejos de distinguirse, Benín sigue la corriente general que cruza por todo el continente; pues, partido único y *leadership* son dos rasgos específicos de los regímenes políticos africanos, ya lo vimos que se inspiran en el modelo de la democracia occidental y socialista.

La ausencia o la casi ausencia de clases sociales (el 95% de la población de África negra es campesina), junto con la proporción de analfabetas, explican la ausencia de voluntad política. Exceptuando a los *leaders*, la rápida politización africana no es más que un fenómeno muy superficial: la participación del africano en la acción política se reduce a una aceptación pasiva, indiferente; la conciencia cívica *nacional* ni el interés político figuran todavía entre lo adquirido por las masas.

Es fácil deducir unas consecuencias de este estado de cosas:

—por una parte, el *leadership de un hombre*: en efecto, el analfabetismo y el atractivo de lo novedoso llevan naturalmente las masas a seguir al que propone un programa político y social progresista, tanto más cuanto que el *leader* se constituye en campeón de la dignidad nacional;

—por la otra, el *partido único*: la casi ausencia de clases sociales —es decir de intereses opuestos y afirmados— y el prestigio del *leader*, asociados con el desconocimiento del concepto de oposición y la apremiante necesidad de edificar o asentar el joven Estado, conducen naturalmente a la instauración del partido único, partido de masa, partido popular “que pone las masas en movimiento y encauza la energía, a la par que vela por la realización del programa nacional”.

En efecto, a los tres años de las independencias respectivas, es decir en 1963, la tendencia hacia el partido único era general en todas las Repúblicas: muy afirmada en Congo y Congo-Kinshasa (Zaire, en 1975), República Centroafricana (Imperio Centroafricano, en 1976), Dahomey (Benín, en 1975), Ghana, Guinea, Malí y Tohad; menos rígida en Costa de Marfil, Madagascar, Mauritania y Senegal. Al transcurrir unos pocos años, esta tendencia siguió afirmándose y agudizándose, hasta concretarse en la institución del partido único *de derecho*, global y fuertemente jerarquizado, en todos los jóvenes Estados, acallándose y prohibiéndose toda forma de oposición. Pronto semejante situación de monopolio debía de provocar la entrada en escena de los militares, portavoces del descontento de los pequeños grupos apartados del juego político, y quienes, ante el fracaso comprobado de los civiles anunciaron su intención de ejercer el poder “para bien del país”, poder que, a menudo, confiscaron en beneficio propio, *sine die*.

Los factores sociales y políticos que caracterizan el África negra no pueden dejar de proyectarse en el dominio de los derechos individuales, como lo vamos a ver.

### SECCION III

#### LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

El Capítulo VIII de la Constitución de Benín (artículo 121 a 147) enuncia los derechos y obligaciones del ciudadano, sin seguir un plan metódico, sin señalar vías de derecho que consagren la existencia de dichos derechos y aseguren su protección; en resumidas palabras, tenemos la impresión que se trata más bien de un bosquejo descriptivo, de un programa susceptible de ser promovido, que de una verdadera sanción constitucional. Situación que en África resulta muy explicable.

#### A. África e “individuo”

En el África de hoy: “...el pasado conserva toda su influencia, y las instituciones tradicionales siguen siendo la base de la mayor parte de las relaciones sociales.”<sup>12</sup>

Entre estas instituciones tradicionales que, hoy en día todavía, y desde hace siglos, rigen la vida del africano, una de las más fundamentales es la tribu con la autoridad mágico-tutelar del jefe, encarnación y representante de los antepasados.

La segunda realidad, en el plan humano, es que el campesino africano<sup>13</sup> no se ha transformado en *individuo* según el concepto que la filosofía liberal del siglo XVIII da al vocablo, es decir que la noción de individuo —y menos aún de derechos propios del individuo— no forma parte todavía del patrimonio ético y moral del campesino africano. Éste no tiende a emerger de la masa, y, sobre todo, no aspira a realizarlo, puesto que el individuo en la acepción occidental, no tiene sentido alguno fuera del grupo social (familiar, tribal o aldeano). El predominio del grupo constituye uno de los rasgos básicos de la realidad africana y traduce un sentimiento muy arraigado en la conciencia popular. El hombre integra *naturalmente* el grupo, fuera del que su existencia no tendría sentido, ni pudiera concebirse; “el grupo es la persona moral esencial”.<sup>14</sup>

Esta ausencia general de conciencia individual no puede dejar de influir directamente sobre el contenido y el ejercicio de los derechos indi-

<sup>12</sup> Favrod, Charles-Henri, *L'Afrique seule*. París. Ed. Du Seuil, 1961; p. 54.

<sup>13</sup> “África es un universo campesino, a orilla del Nilo y del Zambete, al pie del Atlas y del Kilimandjaro”, Favrod, Charles-Henri, *op. cit.*, p. 43.

<sup>14</sup> Favrod, Charles-Henri, *op. cit.*, p. 54.

viduales —concepto importado de un universo diferente, que todas las Constituciones africanas han adoptado.

### *B. Derechos y deberes de los ciudadanos*

La redacción del capítulo VIII, en lo concerniente a quince artículos, no deja de evocar la influencia directa del capítulo X de la Constitución soviética.

Examinaremos las libertades públicas, las garantías individuales, los derechos sociales y los deberes fundamentales.

#### *1. Las libertades públicas*

1. Después de asentar el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley (artículo 121), la Constitución precisa que el derecho de sufragio, activo y pasivo, pertenece a “todos los ciudadanos mayores de dieciocho años” (artículo 122), así como a los militares en servicio (artículo 123).

2. En cuanto a la mujer, el artículo 124 establece el principio de su igualdad con el hombre, en los dominios “político, económico, cultural, social y familiar”<sup>15</sup> —disposición que la Constitución ha consagrado, pese a las numerosas enmiendas tendientes a suprimir esta igualdad en la esfera de la familia. Preguntémonos: ¿y por cuáles razones? En este dominio —el suyo tradicionalmente por esencia y definición—, la mujer africana es considerada como un elemento-objeto al servicio del marido y del hogar donde la poligamia es la regla; otorgar a las mujeres la igualdad con el hombre iba en contra de una de las más arraigadas tradiciones..., pero en nombre del socialismo y de las exigencias del desarrollo, se mantuvo el principio de la igualdad en la familia.

Sin embargo, el constituyente, como arrepentido por su osadía, fija sin demora límites al alcance de este reconocimiento, al precisar; “no obstante, la unidad de la familia debe ser protegida mediante una sana comprensión de este justo principio revolucionario. El Estado revolucionario se esforzará en crear progresivamente las condiciones de ejercicio de este derecho”. Es elocuente. Esta restricción y esta prudencia garantizan que dicha igualdad quedará como letra muerta para la generación actual, cuando menos.

<sup>15</sup> Artículo 122, párrafo primero, de la Constitución de la URSS: “Derechos iguales a los del hombre son otorgados a la mujer, en la URSS, en todos los dominios de la vida económica, pública, cultural, social y política”.

Lo que acabamos de referir pone de manifiesto el desajuste entre la realidad africana y la adopción de un principio extraño a su universo, de la barrera que levanta la mentalidad del africano y de la distancia psicológica así creada frente a conceptos que rechaza, como dañinos e incomprensibles.

Ciertamente, la igualdad de principio que establece el artículo 124 no tendrá aplicación alguna en Benín, por reducido que sea el dominio contemplado —pues, si la igualdad se considera como insostenible en la familia se analizará como invento maquiavélico en los sectores político, económico cultural y social, no cabe duda—, hasta que cambien las mentalidades, fenómeno que tardará algún tiempo en manifestarse. En este punto, como en muchos otros que señalaremos más adelante, los preceptos que enuncia la Constitución son más bien declaraciones de intención que reglas concretas, ya vigentes, que sanciona.

3. El artículo 134 asegura a los “ciudadanos la libertad de palabra, prensa, correspondencia, reunión, asociación y manifestación”, a imagen del artículo 125 de la Constitución soviética. El artículo 135 consagra la libertad de “practicar una religión” y la de practicar ninguna; el artículo 140 señala los límites al ejercicio de estas libertades que ningún ciudadano puede usar “para lesionar los intereses del Estado, del pueblo y de la revolución” (*cf.* artículo 130 de la Carta de la URSS), fórmula imprecisa y vaga que, en nombre del orden público, se presta a justificar numerosas restricciones.

## *II. Garantías individuales*

### *A. Los ciudadanos*

1. En una breve mención, el artículo 136 puntualiza que “ningún ciudadano puede ser arrestado ni encarcelado sin decisión de un Tribunal Popular o aprobación de un *Parquet* (Ministerio Público) Popular (*cf.* artículo 127 de la Constitución soviética). Enunciado lacónico que no señala el principio de la legalidad del juez ni de la pena. El ciudadano goza también de la inviolabilidad de su domicilio —que puede fijar libremente dondequiera (artículo 138)—, así como del secreto de la correspondencia (artículo 137).

2. Por su parte, el artículo 139 establece que todos los ciudadanos tienen el derecho de “dirigir a todos los órganos del Estado a todos los niveles,

por escrito u oralmente, denuncias o quejas contra toda persona física o moral que haya violado la ley o faltado a su deber”.

No se trata de un recurso jurisdiccional, sino de una categoría de petición presentada ante los agentes y funcionarios del Estado. Por una parte, este medio pertenece exclusivamente a los ciudadanos; en cambio, la expresión “contra toda persona física o moral” designa, al pie de la letra, a todo miembro de la comunidad de Benín, nacional o extranjero, sociedad o persona física, y no únicamente a los funcionarios, agentes y empleados de la administración. He aquí una imprecisión, voluntaria o no, que puede facilitar el formular denuncias o quejas contra los particulares ante la administración, y no ante el juez.

Por otra parte, en caso de queja contra un agente, empleado o funcionario del Estado, la Constitución no precisa si esta queja debe ser presentada al mismo agente o a su superior jerárquico; tampoco señala, para la administración, la obligación de contestar en un plazo determinado, sino tan sólo la “de examinar y resolver con diligencia” quejas y denuncias.

A nuestro parecer, este derecho propio de los ciudadanos de dirigirse a la autoridad administrativa para quejarse de una violación a la ley o para denunciar una falta a un “deber” puede resultar poco eficaz, y, desde cierto punto de vista, peligroso. Poco eficaz, porque no compete a la administración ser juez de su propia actividad, y peligroso, porque puede prestarse a favorecer denuncias, justificadas o no, relativas al comportamiento de cualquier persona “física o moral”.

En fin, recordemos que las garantías que acabamos de examinar sólo son atributos de los ciudadanos beninenses, y no de cualquier individuo.

### *B. Los extranjeros*

A imitación de la Constitución soviética —que, en su artículo 129, otorga “el derecho de asilo a los extranjeros perseguidos por defender los intereses de los trabajadores, o en razón de su actividad científica o de su lucha de liberación nacional”—, el constituyente de Benín concede “el derecho de residencia a todos los extranjeros perseguidos por haber defendido la justa causa de la paz y de la democracia, por participar en un movimiento revolucionario o en razón de sus actividades científicas, artísticas o culturales” (artículo 144), con la obligación para los beneficiarios de “no ejercer actividades contrarias a los intereses políticos, económicos, sociales y culturales del pueblo beninense, ni de utilizar la República Popular de Benín como base para agredir a otros países” —caso, este último que se ha presentado varias veces en África.

### *III. Los derechos sociales*

En este dominio, cabe advertir que la creación, por parte del Estado, de las condiciones que permitan el ejercicio efectivo de los derechos sociales no representan sino un objetivo a plazo más o menos largo. Esta situación no es específica de Benín, sino general en toda África. En efecto, los programas sociales se encuentran subordinados *rigurosamente* a los recursos financieros de cada Estado —que son escasos, por no decir precarios. Ello explica la fórmula que, en la Constitución acompaña invariablemente la enunciación de cada derecho social: “El Estado se esforzará en crear progresivamente las condiciones materiales necesarias para el goce de este derecho”.

Se trata más bien de un bosquejo descriptivo, de un programa susceptible de ser promovido, pues, en Benín, las prestaciones del Estado en beneficio del individuo tardarán algún tiempo en ser efectivas, aún “progresivamente”.

1. Protección a la familia, a la mujer (descanso pre y postnatal, con goce de sueldo), y al niño (artículos 125 y 126).

2. Protección y asistencia al trabajador:

a) Derecho al trabajo “que es un deber y un honor. El Estado. . . asegurará progresivamente el pleno empleo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y del salario, para garantizar a los ciudadanos el goce de este derecho” (artículo 127);

b) Derecho a “las actividades sindicales”, bajo la dirección del PRPB, pero sin que se mencione el derecho de huelga (artículo 128), y derecho al descanso (artículo 129);

c) Protección y asistencia a la salud en la vejez, y en caso de enfermedad o incapacidad de trabajo (artículo 130), así como el carácter gratuito de la atención médica (artículo 147).

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a la instrucción (“El Estado realizará por etapas la instrucción obligatoria y gratuita, y creará progresivamente nuevas escuelas...” artículo 131), así como pueden dedicarse a la investigación científica, creación literaria y artística y a cualquier otra actividad cultural, bajo la égida de “nuestra orientación nacional marxista-leninista” (artículo 132).

4. En fin, la juventud cuya educación “moral, intelectual y física, basa-

da en los principios del marxismo-leninismo...” “el Estado vigila con un cuidado particular” (artículo 133).

Este programa social es bastante completo.

#### *IV. Los deberes fundamentales*

1. Son las obligaciones clásicas de pagar los impuestos, asegurar la defensa de la patria y cumplir con el servicio militar (artículos 141 y 142).

2. Además —a imagen de los artículos 130 y 131 de la Constitución soviética—, los ciudadanos beninenses deben “respetar escrupulosamente y proteger... los bienes públicos y comunitarios que son sagrados e inviolables” (artículo 145); también tienen la obligación de “respetar la Ley Fundamental, la ley, la disciplina del trabajo, el orden público y las reglas de vida en sociedad” (artículo 146).

#### CONCLUSIÓN

¿Cómo va a funcionar el régimen instituido en Benín? ¿Logrará alcanzar sus metas que son las de sacar el país del subdesarrollo y edificar una sociedad más justa?

“Todos los estudios traducen perplejidad y preocupación ante el porvenir de las instituciones del Estado en África”, subraya el profesor Alain Plantey, con gran certeza.<sup>16</sup>

En efecto, en el caso de Benín, lo que nos deja pensativos es la existencia de toda una serie de factores de orden humano, junto con la configuración del sistema de gobierno que acabamos de examinar.

1. En el plan humano, encontramos una tasa de analfabetismo superior al 90%, una mentalidad regida por mitos seculares, una hostilidad marcada para con las personas e ideas que no pertenecen al universo africano, rivalidades tribales siempre latentes, malnutrición y estado sanitario mediocre, y, sobre todo —lo que es más negativo todavía— un gusto muy limitado para el trabajo y el esfuerzo, como lo pone de relieve la siguiente anécdota: “en Mali, al observar a especialistas chinos que trasplantaban arroz con ardor, varios campesinos Bambaras opinaban, sorprendidos: para trabajar así, ¡deben ser esclavos!”<sup>17</sup> En cuanto a los

<sup>16</sup> Plantey Alain, “Essai de prospective de l'État africain”. *Revue Juridique et Politique*, núm. 1, enero-marzo de 1977, pp. 3-17. París, Francia.

<sup>17</sup> Dumont. René. *L'Afrique noire est mal partie*; 2a. edición. París. Ed. du Seuil, 1966. p. 243.

dirigentes, sin que se ponga en cuestión su buena fe, los caracterizan la impreparación y la insuficiencia de moral cívica.

Agregaremos, para completar el cuadro, una economía agraria tradicional, con cultivos poco diversificados, sobre suelos pobres y bajo climas insalubres.

2. En el plan institucional —hacemos a un lado la “inspiración marxistaleninista”, pues la interpretación que le darán los dirigentes será *sui generis*, no cabe duda, y luego, impredecible—, recordemos el esquema del sistema instituido: un régimen fuerte, con el predominio absoluto del presidente de la República, al mismo tiempo jefe supremo del partido único. La autoridad del presidente marca todo el aparato administrativo, tanto las estructuras como los hombres, y tanto más cuanto que no existen los frenos clásicos que son los controles parlamentario y jurisdiccional, el sindicalismo de los asalariados y, especialmente, de los funcionarios: el resultado es la concentración del poder administrativo en manos de la presidencia.<sup>18</sup> Recordemos que el predominio del ejecutivo es el rasgo general de los regímenes políticos de la segunda mitad de este siglo, trátase de democracia liberal u occidental y de democracia popular o socialista, trátase de América, Europa, África o Asia.

Un ejecutivo predominante, un partido único y una democracia unánime, ¿serán rasgos censurables en la República de Benín? Objetivamente, pensamos que no lo son, pero —y que nos perdonen la falta de originalidad de la reflexión— que todo dependerá de la aplicación que recibirán.

Pues, *a priori*, la dirección única de un órgano que toma las decisiones, junto con una organización partidaria encargada de aplicarlas, movilizar las energías y encauzar la población hacia el esfuerzo constructivo, parece ser, en la situación actual, la única solución para asegurar los primeros pasos de la joven República Popular de Benín.

<sup>18</sup> Plantey, Alain, *op. cit.*, pp. 6-7.