

LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE RUANDA DE 20 DE DICIEMBRE DE 1978 *

INTRODUCCIÓN

Desde su acceso a la independencia, los estados francófonos del África negra han conocido una evolución constitucional y política caracterizada por una gran inestabilidad que, tarde o temprano, desemboca en la instauración de un régimen autoritario, más a menudo militar que civil, asentado en un monopartidismo rígido, como lo pone en evidencia una vez más el caso de Ruanda (Rwanda o Rouanda).

Territorio bajo administración belga, Ruanda¹ accedió a la independencia el primero de julio de 1962, y su primera Constitución fue promulgada el 24 de noviembre siguiente. Catorce meses antes, mediante el *referendum* de 25 de septiembre de 1961 —organizado por la autoridad de tutela a invitación de la ONU—, el 80 por ciento del cuerpo electoral había optado por la abolición de la monarquía tradicional² y la instauración de la República. Dicha opción puso fin a la dominación de la minoría étnica de los Tutsi —el 15 por ciento de la población, pastores hamíticos— sobre los Hutu —el 84 por ciento, agricultores bantúes. Como era de esperarse, la consagración de la supremacía hutu debía agudizar las rivalidades ancestrales que adquirieron nuevas dimensiones y que, después del intento fracasado de un grupo Tutsi para derrocar al gobierno Hutu, brotaron con extrema violencia en la matanza de diciembre de 1963, verdadero genocidio en el que pereció más de la mitad de la población tutsi.

Alejada la tormenta, durante unos diez años, la cordura y habilidad del presidente Grégoire Kayibanda —“padre de la independencia”— supieron

* *Legislación y Jurisprudencia*, Gaceta informativa, año 9, vol. 9, 30 de mayo-agosto de 1980, UNAM.

¹ Las actuales repúblicas de Burundi (independencia: primero de julio de 1962) y de Ruanda integran el territorio de *Ruanda-Urundi* (ambos eran reinos), antigua colonia alemana bajo tutela belga desde 1919 —mandato convertido en *trusteeship* por la ONU en 1964.

² El Mwami (rey) Rigeri V subió al trono en 1959, al fallecer el rey Matura III; ambos pertenecían a la etnia Tutsi.

asegurar al país una estabilidad constitucional y política frecuentemente citada en ejemplo. Sin embargo, trueno repentino en un cielo sereno, el 5 de julio de 1973, un grupo de oficiales de la Guardia Nacional, encabezado por su jefe el general Juvénal Habyarimana, tomó el poder y destituyó al presidente en función. Este mismo día, el nuevo jefe del Estado dio a conocer tres decisiones: 1) supresión del gobierno sustituido por un “Comité para la paz y la unidad” integrado por militares; 2) disolución de la Asamblea Nacional cuyos poderes se transfirieron al presidente de la República; y, 3) suspensión *sine die* de 28 artículos de la Constitución. A ejemplo de muchos gobiernos militares, el régimen instituido por el general J. Habyarimana se caracterizó por una fuerte concentración de poderes en manos del jefe del Estado que acumulaba las funciones ejecutiva y legislativa.

Unos cinco años después, con el deseo de “adaptar a las realidades nacionales los principios constitucionales establecidos el 24 de noviembre de 1962, ...y de garantizar a las generaciones presentes y futuras los bienhechos de la libertad, la prosperidad y el desarrollo de cada individuo...”, a iniciativa del presidente J. Habyarimana, el gobierno militar ruandés sometió a *referendum*, el 17 de diciembre de 1978, un proyecto de Constitución que el cuerpo electoral sancionó con una aprobación masiva. Promulgada el 20 del mismo mes,³ la nueva Constitución —que abroga la de 24 de noviembre de 1962— entró en vigor inmediatamente.

¿Cuáles son las aportaciones de la nueva ley fundamental? Innovaciones sustanciales, así como modificaciones o adaptaciones secundarias que esbozan los rasgos esenciales del sistema: fuerte predominio del ejecutivo asentado en un partido único, y, en contraparte, papel muy reducido del legislador convertido en “Consejo Nacional de Desarrollo”, mientras la Corte Constitucional sufre varias restricciones en sus competencias, principalmente en materia de control de la constitucionalidad e interpretación de las leyes.

La Constitución actual consta de 98 artículos —la anterior, de 111—, agrupados en cinco títulos.

Son varias las innovaciones en relación con la Carta de 1962, que modifican el equilibrio anterior de los poderes en beneficio del ejecutivo. En la forma, a menudo las diferencias se reducen a variantes en la redacción o a modificaciones en el orden numérico de los artículos. En el fondo, aparecen instituciones con alcance más amplio, como el *referendum*, o

³ *Journal Officiel de la République Rwandaise*, año XVII, núm. 24 bis de 20 de diciembre de 1978; el texto de la Constitución fue publicado en las dos lenguas oficiales: francés y kinyarwanda.

nuevas, como el partido único, el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo, la competencia legislativa del presidente de la República “en caso de urgencia” y su prerrogativa de decretar la disolución del Consejo Nacional de Desarrollo, etcétera..., así como modificaciones en las estructuras y competencias de las jurisdicciones superiores.

PREÁMBULO

La Carta anterior no tenía preámbulo.

Después de reafirmar la necesidad de fortalecer la unidad nacional, reforzar el respeto a “los principios democráticos” y a las libertades fundamentales, subráyase el carácter “imperativo” del esfuerzo nacional para llevar a cabo “la construcción del país” y asegurar su desarrollo mediante “la movilización de todas las fuerzas vivas de la Nación”. En fin, al señalar la adhesión de la República de Ruanda al concierto internacional, el Preámbulo consagra los principios de la coexistencia pacífica, cooperación internacional y edificación de la unidad africana.

TÍTULO I. DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULOS 1 A 11)

La República ruandesa, “democrática, social y soberana”, adopta como principio “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”,⁴ puntualiza el artículo primero, mientras el segundo consagra la abolición definitiva de la monarquía.

Señalemos dos innovaciones importantes:

1. Si bien el artículo 71 de la Carta anterior limitaba la aplicación del *referendum* a un solo caso —el de un desacuerdo institucional persistente entre el poder ejecutivo y el legislativo—, en cambio la Constitución de 1978 abandona la solución de 1962 al instituir dos casos nuevos de aplicación:

“La soberanía nacional pertenece al pueblo ruandés quien la ejerce a través de sus representantes o mediante *referendum*” (artículo 6); esta disposición lacónica parece establecer tan sólo el *referendum* legislativo, puesto que el artículo 91 excluye toda posibilidad de *referendum* constitucional al puntualizar que “la revisión se adoptará por mayoría de las tres cuartas partes de los miembros del Consejo Nacional de Desarrollo”.

Conforme al artículo 44, párrafo 8, *in fine*, “la federación de la

⁴ *Cfr.*, artículo 2, último párrafo de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1968: “Su principio es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

República ruandesa con uno o varios Estados democráticos deberá aprobarse mediante *referendum*"; dejando a un lado el *referendum*, la expresión "federación" es poco explícita y plantea preguntas que la Constitución no contesta.

2. Una diferencia esencial con la Carta anterior aparece en el terreno de los partidos políticos. La Constitución de 1962 preveía la existencia de varias "agrupaciones políticas" que se creaban y ejercían libremente sus actividades, siempre que respetasen los principios democráticos (artículo 10).⁵ Al pluripartidismo anterior, el artículo 7 actual sustituye un monopartidismo rígido, al instituir una "formación política única, fuera de la que ninguna actividad política podrá ejercerse: el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo,⁶ en cuyo seno el pueblo ruandés está organizado políticamente". Se trata, pues, de una amplia organización popular "de la que cada ruandés es miembro de pleno derecho", como en Argelia, Benin, Congo, Gabón, Malí, Zaire, etcétera... y cuya misión es unir, estimular e intensificar los esfuerzos del pueblo para realizar su desarrollo..." Una de las consecuencias de este "monismo partidario" es que la facultad de presentar candidatos a las elecciones legislativas va a ser atributo exclusivo del Movimiento, aunque la Constitución queda muda en la materia. Por otra parte, y desde un punto de vista más general, el unipartidismo favorece la subordinación de los órganos estatales a los órganos partidarios y hasta su confusión, puesto que "el presidente del MRND es el único candidato a la presidencia de la República..." (artículo 40); por otra parte, las disposiciones del artículo 42 refuerzan esta tendencia, al precisar que en caso de impedimento, incapacidad de expresar su voluntad, dimisión o fallecimiento, el presidente de la República será sustituido por el secretario general del partido, hasta que se celebren las elecciones presidenciales, en un plazo de 90 días.

En fin, notemos que el artículo 9 actual omite la mención que figuraba en el artículo 9 anterior, ambos relativos al derecho de sufragio de "todos los ciudadanos ruandeses mayores de edad...": la precisión "de ambos sexos" desaparece.

⁵ A fines de 1958, los Hutu crearon dos partidos políticos: la "Asociación para la promoción social de la masa" (Aprosoma) y el "Partido del movimiento para la emancipación de los Hutu" (Parmehutu) –ambos mayoritarios en la Asamblea Nacional, después de las elecciones de 1962. Por su parte, en 1959, los Tutsi crearon dos formaciones políticas: la "Unión nacional ruandesa" (Unar) y el "Partido democrático ruandés" (Rader). Una de las primeras medidas del régimen pretoriano surgido del golpe de Estado de 5 de julio de 1973 fue la de declarar disueltos todos los partidos políticos y prohibir toda forma de actividad política en el país.

⁶ De ahora en adelante, designaremos el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo como el Movimiento, el MRND o el Partido.

TÍTULO II. LAS LIBERTADES PÚBLICAS (ARTÍCULOS 12 A 33)

Característica específica del constitucionalismo tercermundista inspirado en la democracia liberal, la nueva Constitución ruandesa —como la anterior— asigna un lugar de honor a las libertades y los derechos individuales, sea la práctica gubernamental relativamente democrática o netamente autocrática.

Inviolabilidad de la persona humana, legalidad de los delitos y de las penas, derecho de asilo e igualdad ante la ley son consagrados en términos muy claros, así como la libertad de conciencia, asociación y reunión, circulación, respeto a la vida privada, al domicilio y correspondencia y a la propiedad privada, individual o colectiva (es decir, tribal). El Estado protege la familia y sólo reconoce el matrimonio monogámico “en las condiciones y formas que prescribe la ley” (artículos 24 y 25).

En cuanto a los derechos sociales, el programa de los gobernantes ruandeses es muy tímido, casi inconsistente, por ser directamente subordinado a un presupuesto estatal más que modesto. Si bien la Constitución afirma el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza primaria y reconoce el derecho al trabajo, en cambio, no los “garantiza” (artículos 27 y 30). La acción sindical recibe una consagración de principio (artículo 31), así como el derecho de huelga que el artículo 32 niega a los agentes de los servicios públicos. El silencio de la Constitución es total en lo concerniente a la protección al trabajador en su trabajo, descanso, salud, enfermedades y vejez, tanto en su persona como en la de sus familiares.

Por otra parte, la disposición que mencionaba el artículo 39 anterior: “Se prohíben toda actividad y propaganda comunista” no figura en el texto de 1978, consecuencia lógica de su artículo 7 antes mencionado. También desaparece el contenido del artículo 44 de la Carta de 1962, relativo a la economía nacional, “basada en los principios del socialismo democrático orientado hacia la participación de las masas populares en la producción y en la distribución equitativa del ingreso nacional...”, con miras a asegurar la justicia social; los dirigentes ruandeses actuales parecen haber renunciado, pues, al principio de la economía planificada en beneficio del de la economía de mercado.

TÍTULO III. DE LOS PODERES

Este título, el más largo de la Constitución, consta de 56 artículos, divididos en cuatro capítulos que organizan los poderes, fijan su fun-

cionamiento y regulan sus relaciones. Nos proponemos destacar los rasgos más característicos del actual sistema político ruandés, al señalar las principales aportaciones del texto de 1978.

A. El presidente de la República (artículos 39 a 46)

En este dominio, la innovación fundamental es la existencia de un partido único, estrechamente vinculado con la presidencia de la República.

1. El presidente del MRND, "...único candidato a la presidencia de la República..." (artículo 40), electo por mayoría de los sufragios expresados, desempeñará sus funciones durante cinco años; es reelegible, puntualiza el artículo 40. En caso de impedimento o de incapacidad de expresar su voluntad, el jefe del Estado será sustituido por el secretario general del Movimiento, así como en caso de dimisión o fallecimiento, hasta que se celebren nuevas elecciones presidenciales, en el plazo de 90 días (artículo 42). La solución de la Carta de 1962 era diferente: bajo la presidencia del presidente de la Asamblea Nacional, los ministros y secretarios de Estado elegían a uno de sus pares, encargado de despachar los asuntos ordinarios, hasta la celebración de nuevas elecciones, en el plazo de 30 días (artículo 52).

2. El presidente de la República, jefe del Estado y del Gobierno (artículo 39), goza de prerrogativas numerosas que la nueva Constitución refuerza todavía más (artículo 44). El presidente nombra y destituye libremente a los miembros del gobierno; determina y conduce la política general de la nación; tiene la iniciativa de las leyes (que comparte con el Consejo Nacional de Desarrollo); promulga las leyes y ejerce el poder reglamentario; nombra para los empleos superiores civiles, judiciales y militares; negocia, celebra y ratifica todos los tratados y acuerdos internacionales; declara la guerra y firma el armisticio; puede oponer un veto suspensivo a leyes ya votadas por el parlamento y, en el plazo de quince días las sesiones del Consejo Nacional de Desarrollo, únicamente una vez durante un mismo periodo de sesión. Inspirándose en el artículo 73 de 1962, el artículo 64 nuevo sanciona, en caso de urgencia o cuando el CND no pudiere sesionar, la facultad del presidente de la República "para legislar mediante decretos-leyes dictados en Consejo del Gobierno, los que perderán toda fuerza obligatoria a falta de ser confirmados por el CND durante su más próxima sesión".

Además de estas facultades que aseguran al presidente un predominio sin falla sobre el legislador, la Carta de 1978, en su artículo 79, le proporciona un arma más: el derecho de disolver el Consejo Nacional del

Desarrollo, que el artículo 56, m) anterior le denegaba formalmente. En efecto, el texto de 1962 instituía un caso único de disolución automática de la Asamblea, que provocaba la dimisión inmediata del presidente y de su gobierno (artículo 97). Ahora bien, hoy en día, el jefe del ejecutivo, “previa consulta con el Consejo del Gobierno, puede decidir la disolución del Consejo Nacional de Desarrollo”, con la única restricción de que la propia dimisión del presidente sería inevitable si éste recurre por segunda vez al derecho de disolución durante el mismo mandato.

B. El Gobierno (artículos 47 a 50)

En el desempeño de la función ejecutiva, el presidente “está asistido por sus Ministros o Secretarios de Estado, quienes ejercen las atribuciones que les confíe el presidente de la República, y velan por la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a las actividades de los departamentos que dirigen” (artículo 47). Simple grupo de trabajo encargado de aplicar la política general determinada por el presidente, el gobierno es responsable ante el jefe del ejecutivo —que nombra y revoca discrecionalmente a sus miembros—, así como ante el Consejo Nacional de Desarrollo.

C. El Consejo Nacional de Desarrollo (artículos 51 a 62)

Cámara de registro constituida bajo la égida del MRND, el Consejo está integrado por “diputados” electos mediante sufragio universal directo, por cinco años (artículo 52). Celebra dos sesiones ordinarias al año, y, eventualmente, sesiones extraordinarias, a convocación del presidente de la República o a iniciativa de la mayoría de sus miembros (artículo 57).

D. Relaciones entre el Consejo Nacional de Desarrollo y el Gobierno (artículos 63 a 80)

Precisa señalar tres grupos de disposiciones.

1. En primer lugar, la consagración formal del carácter “colectivo” de la función legislativa: “El poder legislativo está ejercido colectivamente por el presidente de la República y el Consejo Nacional de Desarrollo” (artículo 51); “la iniciativa de las leyes pertenece juntamente a los diputados y al presidente de la República” puntualiza el artículo 65 que, al contrario del artículo anterior, no otorga esta prerrogativa al gobierno.

2. En el terreno de la responsabilidad política es donde surgen cambios

mayores; en efecto, la Constitución de 1978 instituye modalidades nuevas que modifican completamente el sistema adoptado en 1962, y refuerzan así la posición eminente y privilegiada del jefe del ejecutivo.

Esquemáticamente, la Carta de 1962 instituía la responsabilidad política del propio presidente de la República ante el Parlamento, a exclusión de la de los ministros: “El presidente de la República es el único responsable ante la Asamblea Nacional, el vicepresidente y los ministros son responsables ante aquél únicamente” (artículo 67). El presidente podía plantear la cuestión de confianza sobre un programa de política general o un proyecto de ley ante la Asamblea que, por su lado, podía votar la desconfianza o la censura contra el jefe del ejecutivo y su gobierno, lo que acarrearía la dimisión colectiva e inmediata de los mismos (artículos 68 y 69).

Con el texto de 1978, la perspectiva cambia radicalmente y el principio de la responsabilidad política pierde su contenido. En efecto, la responsabilidad política colectiva del presidente y de su gobierno desaparece, pero surge para transferirse a “uno o varios ministros o secretarios de Estado” (artículo 77), quienes, después de votada la censura, “tendrán que presentar su renuncia al presidente de la República” (artículo 78). A la responsabilidad política directa del jefe del ejecutivo, la nueva Constitución sustituye la responsabilidad individual y administrativa de uno o varios ministros cuya dimisión, lejos de poner en peligro la existencia del gobierno, asegura directamente la perennidad al presidente de la República –simple corolario de la existencia del monopartidismo.

Además, recordemos que el presidente puede disolver el Consejo Nacional en todo momento, “previa consulta” con su gobierno (artículo 79), y que dicha cámara también resulta disuelta cuando el presidente de la República deje de ejercer sus funciones, “sea cual fuere la causa” (artículo 80).

3. En fin, en materia de interpretación de la ley, la competencia de la Corte Suprema de 1962 para “dar la interpretación auténtica de la ley escrita o de la costumbre...” (artículo 102, b) desaparece en beneficio exclusivo del legislador, de ahora en adelante único juez de la interpretación auténtica de los textos que adopta (artículo 73).

E. *Del poder judicial (artículos 81 a 90).*

En este dominio, la nueva Carta aporta reformas de estructuras y restricciones a las competencias de las jurisdicciones superiores.

El artículo 103 de la Constitución de 1962 puntualizaba: “La Corte Suprema consta de cinco secciones (salas):

- a) El departamento de las cortes y tribunales;
- b) la Corte de Casación;
- c) la Corte Constitucional;
- d) el Consejo de Estado; y
- e) la Corte de Cuentas”.

En la Carta de 1978, la Corte Suprema desaparece, pero sus tres elementos básicos subsisten: Corte de Casación y Consejo de Estado que, al sesionar juntos, integran la Corte Constitucional. También desaparece la Corte de Cuentas, antigua sala de la Corte Suprema, sustituida por una nueva Corte de Cuentas autónoma que “será organizada por una ley orgánica” (artículo 76); su función es de “examinar las cuentas de todos los servicios públicos, así como presentar ante el Consejo Nacional un informe sobre la regularidad de la cuenta general del Estado” (artículo 76).

Por su parte, el Consejo de Estado conoce de los recursos de anulación contra los reglamentos, *arrêts* y decisiones de las autoridades administrativas, y controla la regularidad de las consultas populares (artículo 84).

En el texto de 1962, la Corte Suprema —sesionando como Corte Constitucional— “daba su opinión sobre la constitucionalidad de las leyes y reglamentos y controlaba las decisiones de los poderes ejecutivo y judicial mediante sentencias”; también le competía dar la interpretación auténtica de la ley (artículo 102, a) y b). El artículo 85 actual reduce las competencias de la nueva Corte Constitucional: de ahora en adelante, se limitará a controlar la constitucionalidad de las leyes y decretos-leyes; deja de fiscalizar las decisiones de los órganos ejecutivos y judiciales, y la interpretación de la ley es ahora atributo exclusivo del Consejo Nacional de Desarrollo.

TÍTULO IV. DE LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (ARTÍCULO 91)

La nueva Carta no modifica la solución que fijaba el artículo 107 anterior. La iniciativa de la revisión pertenece juntamente al presidente de la República y al Consejo Nacional de Desarrollo, el que aprobará toda enmienda por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros (artículo 91).

CONCLUSIÓN

“Hoy en día, en el tercer mundo, la voz de las legiones suena más y más alta; la oleada del militarismo sube sin cesar, y el general más difundido en el planeta es el general jefe de Estado”.⁷

En Ruanda, como en muchos otros Estados en que las fuerzas armadas llegaron al poder, el régimen pretoriano instalado en 1973 no supo resistir la tentación de institucionalizarse, afirmando así su voluntad de perdurar. La proliferación de las dictaduras militares en los países en desarrollo es un fenómeno contemporáneo general, y, hasta ahora la experiencia ha puesto de relieve que los generales no logran ser más eficaces que los gobiernos civiles que han derrocado, pues no han resuelto ninguno de los problemas estructurales que afligen dichos Estados. Fundamentalmente, la dictadura pretoriana tiende a evolucionar hacia la dictadura personal, hacia el cesarismo; y nada permite esperar que el régimen del presidente Juvénal Habyarimana sea una excepción benéfica.

⁷ Roy, Mourice-Pierre, *Les régimes politiques du tiers monde*, L.G.D.J., París, 1977, p. 475.