

## LA REFORMA DE 19 DE FEBRERO DE 1980 A LA CONSTITUCIÓN DE 1978 DE LA REPÚBLICA DE ZAIRE \*

### INTRODUCCIÓN

La ley número 80-007, de 19 de febrero de 1980, reforma varios artículos de la Constitución de la República de Zaire de 15 de febrero de 1978<sup>1</sup> —la quinta desde la independencia, el 10 de julio de 1960, y la tercera elaborada a iniciativa del general presidente Mobotú Sese Seko, quien asume la conducta de la cosa pública desde 1965.

La crónica de la vida pública zairense refleja una inestabilidad política poco común, desde la independencia del país, con múltiples golpes de Estado, tres declaraciones de secesión (provincias de Katanga y Kasai, en julio y agosto de 1960, e instauración de una “república popular” en la ciudad de Stanleyville-Kisangani, en septiembre de 1964) y, en consecuencia, tres guerras civiles (1960-1965), así como levantamientos de gendarmes katangueses (1966), intervenciones de mercenarios blancos (1966 y 1977), etcétera.

Si bien Zaire, por su suelo y subsuelo, es uno de los países más ricos del África negra, su economía no podía dejar de resentirse de este caos político prolongado. En su discurso del 10 de julio de 1977, a los diecisiete años de la independencia, el presidente Mobotú, sibilino pero determinado y firme, subrayó que la solución al problema económico requería en primer lugar un amplio programa de reformas a las instituciones políticas: unos meses después se promulgó la Constitución de 15 de febrero de 1978, que sustituyó a la Carta de 15 de agosto de 1974.

El actual régimen político de la República de Zaire presenta en alto grado todos los rasgos característicos del “presidencialismo negroafricano”:

\* *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, mayo-agosto 1982, año XV, núm. 44.

<sup>1</sup> Ver “La Constitución de 15 de febrero de 1978 de la República de Zaire”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 35, mayo-agosto de 1979, pp.519-520.

a) Un partido único, el Movimiento Popular de la Revolución (M.P.R.) —creado por el presidente Mobotú en 1967 y consagrado por la revisión constitucional de 23 de diciembre de 1970, que, “guiado por el Mobutismo... es la nación zairense organizada políticamente” artículo 33); por otra parte, es total la asimilación entre el partido y el Estado;

b) El predominio absoluto del “presidente-fundador” del partido, jefe del ejecutivo, presidente de la República y jefe del Estado, que concentra en sus manos la totalidad del poder;

c) La consagración del decaimiento de los demás poderes: del parlamento, calificado como “Consejo Legislativo”, y del poder judicial, rebajado a “Consejo judicial”, ambos ‘órganos’ del Movimiento Popular de la Revolución” (artículo 52), al que están enteramente enfeudados;

d) En fin, el carácter muy teórico de los derechos individuales en el contexto específico del continente africano, en el que “el grupo es la persona moral esencial”,<sup>2</sup> así como la inconsistencia de los derechos sociales —condicionados por la existencia de recursos presupuestales apropiados.

#### LA REFORMA DE 19 DE FEBRERO DE 1980

¿Qué aporta la reforma de 1980 al régimen zairense, ya caracterizado por la absoluta preponderancia del presidente de la República y presidente del partido?

En pocas palabras —mediante sutiles modalidades y medidas drásticas—, refuerza aún más la rigurosa autoridad que ejerce el presidente sobre los órganos del partido y del Estado, e institucionaliza así el estilo autocrático de gobernar del general Mobotú.

#### I. AUTORIDAD REFORZADA DEL PRESIDENTE SOBRE EL BURÓ POLÍTICO DEL M.P.R.

“Órgano de concepción, inspiración, orientación y decisión del Movimiento Popular de la Revolución” (artículo 58), el Buró Político está integrado por comisarios políticos.

1. El artículo 40 del texto de 1978 establece la prerrogativa exclusiva del presidente de la República para nombrar a todos los empleos públi-

<sup>2</sup> Favrod, Charles-Henri, *L'Afrique seule*, París, Le Seuil, 1961, p. 54.

cos, civiles y militares: comisarios políticos, comisarios de Estado, magistrados, embajadores, oficiales de las fuerzas armadas, funcionarios civiles y responsables de los organismos paraestatales.

En el caso específico de los comisarios políticos, si bien el presidente ejercía su prerrogativa para nombrar a doce comisarios de los treinta que integraban el Buró, en cambio los dieciocho restantes se elegían mediante sufragio universal directo; conforme al artículo 59 del texto constitucional de 1978. Al desaparecer del referido artículo 40 la mención “en las condiciones que determina la Constitución” y, al modificar el tenor del artículo 59, la reforma suprime la modalidad de la elección y atribuye al presidente la facultad discrecional de nombrar a *todos* los comisarios políticos cuyo número no precisa. De hecho, no debe darse retroactivamente a dicha elección un alcance que nunca tuvo en la realidad, puesto que el mismo presidente del partido era quien aprobaba la lista de los candidatos a comisarios designados mediante sufragio universal.

Además, conforme a la redacción original del ya referido artículo 59, fuesen elegidos o designados, los comisarios políticos debían ser nombrados por el presidente —es decir que éste decidía en última instancia y, dado el caso, podía modificar a su antojo el resultado de la consulta popular, al negarse a nombrar a uno o varios de los comisarios recién electos, y al sustituirlos por otros que él mismo escogía.

En fin, ya nombrados, “y en esta calidad” los comisarios políticos eran de derecho comisarios del pueblo (artículo 59, párrafo 3o.), es decir diputados. Esta prerrogativa insólita desaparece con la reforma de 1980.

Por otra parte, consecuencia de las modificaciones precedentes, se abroga el artículo 60 que introducía el principio del carácter democrático del Buró político, al establecer que “todo ciudadano zairense por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, podrá, elegirse como miembro del Buró Político”. Abrogada esta disposición, resulta confirmada y subrayada la desaparición de la votación popular en beneficio de la designación unilateral, atributo exclusivo del presidente. En realidad, esta abrogación armoniza el derecho con los hechos, pues sanciona indirectamente la costumbre autocrática que impera en Zaire desde hace años, y que cada día la refuerza y confirma.

2. Por otra parte la destitución del comisario político es ahora decisión discrecional del presidente del partido y presidente de la República; en efecto, la reforma abroga la disposición final del artículo 64, que enumeraba las causas de destitución: alta traición, desviacionismo o falta grave a la disciplina del partido —aunque la misma imprecisión de estos términos se presta a todas las interpretaciones. De ahora en adelante,

desaparece por completo el problema: el presidente es quien decide soberanamente, sin restricción legal alguna, de la suerte de los comisarios políticos que puede destituir a su voluntad. El “presidente-fundador” gobierna el Movimiento en función de una política muy personal, esencialmente oportunista, y susceptible de modificarse en cada momento: su arbitrariedad absoluta resulta consagrada constitucionalmente.

## II. AUTORIDAD REFORZADA DEL PRESIDENTE SOBRE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Con la reforma de 1980, y a ejemplo del Consejo Ejecutivo (o ministerio), tanto el Consejo Legislativo como el Consejo Judicial, resultan estrictamente subordinados a la voluntad presidencial.

### A. *El Consejo Legislativo*

“Órgano del Movimiento Popular de la Revolución, encargado de elaborar las leyes” (artículo 66), el Consejo Legislativo está integrado por comisarios del pueblo, elegidos mediante sufragio universal directo (artículo 67), por cinco años.

Tres disposiciones de la Constitución de 1978 limitan eficazmente el papel del parlamento zairense al de una simple cámara de registro:

a) La iniciativa de las leyes no es atributo suyo exclusivo, sino que la comparte con el presidente de la República (artículo 80) —fórmula que no puede engañar a nadie, pues no logra disimular el monopolio de hecho que ejerce el presidente en este dominio, como en los demás, en el contexto general de la realidad política zairense;

b) Además, el dominio de la ley está estrictamente limitado por el artículo 81; el Consejo no tiene competencia general para legislar en todas las materias, sino una simple competencia de atribución en los dominios que la Constitución le asigna limitativamente: derechos cívicos, nacionalidad, estado y capacidad de las personas, regímenes matrimoniales, derecho sucesorio, régimen electoral, enseñanza, etcétera;

c) En fin, cuando el parlamento no adoptare la ley de presupuesto en tiempo oportuno, el presidente de la República declarará vigentes las disposiciones de este proyecto, puntualiza el artículo 82.

A estas tres armas en favor del ejecutivo, la reforma añade una cuarta que completa la eficacia del arsenal y garantiza al jefe del Estado la doc-

lidad incondicional del Consejo Legislativo. En efecto, el artículo 40 bis da al “presidente-fundador” del Movimiento y presidente de la República la facultad de decretar la disolución del Consejo, “previa consulta con la Mesa de esta cámara” —modalidad puramente formal que no ejerce influencia alguna sobre la decisión final que tome el presidente. Declarado disuelto el parlamento, se convocará a elecciones generales en un plazo de sesenta días, y el Consejo Legislativo recién electo se reunirá de pleno derecho el segundo lunes siguiente al día de su elección, puntualiza el párrafo segundo del artículo 74 reformado.

### *B. El Consejo Ejecutivo*

“Órgano de ejecución del Movimiento Popular de la Revolución” (artículo 87), el Consejo ejecutivo (es decir el ministerio) está integrado por un primer comisario de Estado y varios comisarios de Estado, todos nombrados y revocados por el jefe del Estado (artículo 88), quien preside este órgano (artículo 87).

En este dominio, si bien la reforma al artículo 89 deja subsistir la obligación del primer comisario y de sus partes de pronunciar juramento de fidelidad personal ante el jefe del Estado, en cambio desaparece el texto de dicho juramento que consagraba el mismo artículo en la redacción de 1978.

¿Podría interpretarse esta ausencia de toda fórmula precisa como una prerrogativa más del presidente de la República para destituir a sus ministros a cada momento, con toda libertad, bajo cualquier pretexto y sin el menor motivo? La medida resulta superflua en el contexto del régimen.

Más sencillamente, parece tratarse de subrayar la absoluta autoridad nacional, y, en consecuencia, el deber de obediencia estricta de todos los zairenses y principalmente de sus colaboradores más cercanos los comisarios de Estado simples ejecutantes temporeros de la omnipotente magistratura suprema.

### *C. El presidente del Consejo Judicial*

El Consejo Judicial —es decir “el conjunto de las cortes y tribunales, así como del Ministerio público” (artículo 94)— está presidido por “un alto magistrado” que lleva el título de presidente del Consejo judicial”, nombrado por el jefe del Estado —rezaba el artículo 95 del texto constitucional de 1978.

Este alto magistrado participaba en las deliberaciones del Consejo Ejecutivo, es decir, del ministerio (artículo 97) —innovación insólita. Pero, su misión principal consistía en “ejercer el control general de la actividad y de la política de sentencias de las cortes y tribunales”, o, en términos más claros, debía velar por la unidad de la jurisprudencia (artículo 98, párrafo tercero).

Con la reforma de 1980, que abroga los artículos 95 a 98, desaparece repentinamente la institución del presidente del Consejo Judicial. ¿Por resultar ineficaz o revelar ser inútil? ¿O, más bien, en razón de la autoridad que el alto magistrado hubiere adquirido en la administración de justicia o en el seno del Consejo Ejecutivo y, en consecuencia, del freno virtual que podía representar frente al autoritarismo desencadenado del jefe del Estado? El enigma queda entero.

#### CONCLUSIÓN

Con la reforma constitucional de 19 de febrero de 1980, el régimen político zairense, por el delirio autocrático de su presidente, se acerca a la caricatura y configura uno de los aspectos más detestables de la dictadura: refleja el avasallamiento total de un pueblo y de un país a la obsesión enfermiza de un déspota extravagante y ridículo.

El caso del presidente general Mobotú Sese Seko es típico de una megalomanía grave —conjugada con un apetito insaciable de omnipotencia— que parece afectar a la mayor parte de los dirigentes negroafricanos, y cuyo ejemplo más escandaloso, cínico y grotesco fue el de Bokassa I, el efímero exemperador de Centroáfrica.