

## TENDENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS RECIENTEMENTE INDEPENDIZADOS (ÁFRICA) \*

### INTRODUCCIÓN

Con el acceso a la independencia de 24 antiguas colonias, África ha pasado a ocupar el primer lugar en la actualidad mundial. En efecto, en el espacio de diez años, de 1951 a 1961, toda una serie de territorios de colonización europea se han convertido en Estados.

Tierra de elección del subdesarrollo, esta importante porción del Continente Africano se ha convertido en un campo de rivalidad abierto a los dos bloques ideológicos opuestos. El Este y el Oeste, a través de ofertas, ayudas en especie y acuerdos de cooperación, tratan de instaurar allí su influencia o de reforzarla, de influir sobre la orientación de las vidas nacionales, dando a sus ideas la difusión más amplia, de provocar, en fin, la adhesión a una u otra de estas dos *Weltanschauungen* rivales.

¿Cuál es, pues, la fisonomía de esta África, objeto de tan insistentes solicitudes?

El siguiente cuadro incluye tan sólo los Estados cuyas Constituciones son objeto del presente estudio.

\* SECCIÓN IV: A. *Derecho público*. 1) Tendencias constitucionales de los Estados recientemente independizados.

Presentado en: Comunicaciones Mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Hamburgo, 1962).

Estados	Fechas de Independencia	Antiguo Estatuto	Constituciones Vigentes
República del Camerún República Centroafricana	1-I-1961 13-VIII-1960	Territorio bajo tutela francesa Territ. de ultramar del A.E.F. (1)	4 marzo 1960 16 febrero 1959, modificada el 12 de diciembre de 1960
República del Congo (Brazav) Rep. de Costa de Marfil	15-VIII-1960 5-VIII-1960	Territ. de ultramar del A.E.F. Territ. de ultramar del A.O.F.(2)	2 de marzo de 1960 3 de noviembre de 1960
República de Dahomey República de Gabón República de Ghana República de Guinea República del Alto Volta Reino Unido de Libia	1º-VIII-1960 17-VIII-1960 6-III-1957 2-X-1958 5-VIII-1960 24-XII 1951	Territ. de ultramar del A.O.F. Territ. de ultramar del A.E.F. Colonia británica Territ. de ultramar del A.O.F. Territ. de ultramar del A.O.F. Colonia italiana, bajo administración franco-inglesa, 1942	26 de noviembre de 1960 21 de febrero de 1961 1º de julio de 1960 12 de noviembre de 1958 30 de noviembre de 1960
República Malgache	28-VI-1960	Territ de ultramar del A.E.F.	7 de octubre de 1951 24 de abril de 1959, modificada el 28 de junio de 1960
República de Mali	20-VI-1960	Territ. de ultramar del A.O.F.	24 de enero de 1959, modificada el 22 de septiembre de 1960
Rep. Islámica de Mauritania República del Níger República del Senegal	28-XI-1960 2-VIII-1960 20-VI-1960	Territ. de ultramar del A.O.F. Territ. de ultramar del A.O.F. Territ de ultramar del A.O.F.	20 de mayo de 1961 8 de noviembre de 1960 24 de enero de 1959, modificada el 26 de agosto de 1960
República del Tchad República de Togo República tunecina	11-VIII-1960 27-IV-1960 20-III-1956	Territ. de ultramar del A.E.F. Territ. bajo tutela francesa Protectorado y Estado Asociado con Francia	28 de noviembre de 1960 14 de abril de 1961 1º de junio de 1959

(1) A.E.F.: África Ecuatorial Francesa

(2) A.O.F.: África Occidental Francesa

## I. MEDIO HUMANO

1. *Condiciones geográficas.* Los climas, secos o desérticos, ecuatoriales o tropicales, implican una lucha contra los elementos para poder asegurar la explotación: suelos improductivos, métodos primitivos, erosión, viento, ausencia o insuficiencia de irrigación, selvas y sabanas impropias a la cría de ganado, etcétera... Por otra parte, las riquezas naturales están desigualmente distribuidas: como, por ejemplo, en la República marfiliana y en la República voltaica.

2. *Condiciones demográficas.* África es el continente menos poblado. Con una superficie de 30.500,000 km<sup>2</sup>, su población es tan sólo de 230 millones, es decir que representa aproximadamente el 7.7 % de la población mundial. La proporción reducida del elemento humano, la difícil y continua lucha contra la naturaleza, el marco tribal, esta verdadera “florescencia de micro-naciones”,<sup>1</sup> explican el aprovechamiento limitado de las riquezas y el muy lento arranque de la explotación.

## II. MEDIO SOCIAL

El establecimiento de los europeos no ha influido profundamente en la mentalidad de los autóctonos. Sobre todo, y principalmente, ha subrayado la oposición entre dos comunidades que todo separa: razas, clases sociales, costumbres, religiones (el islamismo sigue progresando continuamente). El “colonizado” tiende entonces a honrar su cultura ancestral, patrimonio ético que exalta frente al europeo: Pero, sobre todo, desde los últimos quince años, “las aportaciones europeas, trátase de la instrucción escolar, del esfuerzo social o del progreso económico..., han contribuido de igual manera a la desintegración de las sociedades consuetudinarias, sea cual fuere la muy amplia diversidad de tipos de estructuras sociales tradicionales”.<sup>2</sup> La transformación de las estructuras urbanas y rurales, el despertar de una conciencia africana y la politización (siempre superficial) del país considerado, han originado un malestar sociológico que, ciertamente, no se apaciguará sino después de dos o tres generaciones. He aquí la consecuencia ineludible del encuentro de dos civilizaciones de valor

<sup>1</sup> DIA, Mamadou, *Nations africaines et solidarité mondiale*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960.

<sup>2</sup> “Problèmes humains et politiques”, in *Les Documents de la Revue des Deux Mondes*, N° 3, noviembre 1959, Paris, p. 35.

desigual, presentando etapas muy diferentes de evolución y de técnicas, “una, inmovilizada en sus costumbres milenarias; la otra, adornada de todas las seducciones de un dinamismo revolucionario”.<sup>3</sup>

### III. MEDIO POLÍTICO

La herencia del estatuto colonial presenta aquí tres aspectos:

1. La supervivencia del marco tribal explica la ausencia de toda conciencia nacional y, *a fortiori*, de todo sentido concreto de solidaridad intercontinental: el ruidoso estallido de la Federación del Mali, en agosto de 1960, lo demuestra elocuentemente.<sup>4</sup>

2. Las estructuras sociales en formación no permiten todavía al hombre emerger de la masa y destacarse de ella como individuo.

3. La muy rápida politización de África, cuando menos del África de habla francesa, no es sino un fenómeno superficial que subraya la urgencia de una educación cívica apropiada: ni la conciencia ni la voluntad política figuran todavía dentro de lo adquirido por las masas.

<sup>3</sup> “Problèmes humains et politiques”, *cit.*

<sup>4</sup> La experiencia del federalismo, preconizado por el Partido del Reagrupamiento Africano (*Regroupement*), tomó mal giro y concluyó en un fracaso espectacular: la Federación del Mali, constituida en enero de 1959 por los Estados autónomos, la República Sudanesa (hoy en día República del Malí) y la República del Senegal, acabó en un ruidoso estallido, en agosto de 1960, con motivo de la secesión de los dirigentes senegaleses que ya no aceptaban la actitud de jefe de Estado Unitario adoptado por el Presidente sudanés de la Federación, Modibo KEITA, Mamadou DIA actual Primer ministro del Senegal, ha formulado magistralmente la moraleja de esta breve aventura federalista en el África de habla francesa: “Hemos sido partidarios del federalismo: no es necesario seguir siendo sus adeptos fanáticos cuando todo demuestra que, todavía, su hora no ha llegado, al contemplar el florecimiento de micronacionalismos y estas micronaciones que tanto necesitan ser civilizadas. Precisa tener en cuenta estos micronacionalismos y estas micronaciones que cristalizan las realidades de este universo extraño del África del siglo xx, para empezar a plantear, modesta y progresivamente, las bases de un gran nacionalismo africano y los cimientos de una gran nación africana. De ahora en adelante seremos suficientemente lúcidos para admitir que si tal ha de ser la fase final de un largo desarrollo histórico, antes es menester organizar etapas, prever transiciones, tomar en cuenta las sociologías diferentes pese a analogías aparentes y neutralizar los egoísmos de los que detentan el poder” (*Nations africaines et solidarité mondiale, cit.*). Ver, nota 13.

La laguna no se llenará fácil y rápidamente. Esta proliferación de partidos políticos en el África francófónica (que podría acaso considerarse como una imitación espontánea de los ejemplos dados a granel por la metrópoli) no contribuye a disciplinar la acción política, ya intensa. Ésta ejerce sobre el africano un atractivo irresistible, que, desde hace unos quince años, “ha colocado la política en el primer rango de sus preocupaciones; los partidos políticos han penetrado hasta en los pueblos más remotos. La explicación es muy simple: todo lo que el africano ha obtenido —derecho de sufragio, libertad de trabajo, derechos sindicales, asignaciones familiares— todo lo debe a la política; los grandes hombres de África son todos políticos”.<sup>5</sup>

A la hora de la independencia, los jóvenes Estados africanos presentan pues, un conjunto de factores y condiciones de todas las categorías (humanos, económicos, sociales), que van a determinar directamente las instituciones políticas y su funcionamiento práctico. La tarea de los dirigentes es inmensa y se inscribe como obra de larga duración, puesto que se trata de edificar, ordenar y asegurar el desarrollo de cada vida nacional.

Hemos tratado de reunir bajo dos rúbricas las tendencias constitucionales de estos jóvenes Estados:

- I. Las que nos permiten colocarlos dentro del clima de la democracia clásica;
- II. Las que son particulares al Continente Africano y traducen sus necesidades a través de la adopción de instituciones idóneas.

Mencionaremos también, en sendas rúbricas, las tendencias particulares al grupo de Estados de habla francesa, que se inspiran directamente en los principios e instituciones políticas y administrativas de la antigua metrópoli.

Por otra parte, hemos renunciado a mencionar el sustantivo República delante del nombre de cada Estado (excepto para la República Centroafricana y la República Malgache): hablaremos, pues, de Camerún, Guinea o de Mauritania. Precisamos, en fin que el Estado del Congo, del que se trata aquí, es el antiguo Congo francés, a veces designado como “Congo (Brazzaville)”.

<sup>5</sup> MILCENT, M., citado en “Problèmes humains et politiques”, *cit. nota* (2).

SECCIÓN I

TENDENCIAS GENERALES DE LA DEMOCRACIA CLÁSICA  
U OCCIDENTAL, DESDE EL PRIMER CUARTO  
DEL SIGLO XX

En África, encontramos las siguientes:

1. Adhesión al concierto internacional y recepción de los principios del derecho internacional;
2. Reafirmación de la dignidad y de los derechos del hombre;
3. Aspectos de la corriente socialista; y
4. Racionalización del poder.

§ 1. CONCIERTO INTERNACIONAL Y DERECHO  
INTERNACIONAL PÚBLICO

*I. Adhesión al concierto universal*

Esta adhesión se manifiesta tanto en el plano mundial como en el regional.

1. La necesidad de una “tercera fuerza” como contrapeso a la rivalidad de los dos bloques del Este y del Oeste, apareció claramente en los nuevos Estados, cuya primera preocupación fue solicitar y obtener su admisión a las Naciones Unidas. En un solo día, el 20 de septiembre de 1960, trece repúblicas africanas de habla francesa se vieron reconocer la calidad de miembros: Alto Volta, República Centroafricana, Congo, Costa de Marfil, Camerún, Dhomey, Gabón, República Malgache, Malí, Niger, Senegal, Tchad y Togo.

2. Esta necesidad de solidaridad se refleja también —con un vigor principalmente literario— en el terreno continental. Claro es que este movimiento se sitúa dentro de un clima de estricta cooperación que deja entera e intacta la soberanía de cada Estado, aunque, como veremos después la idea de un Ejecutivo supraestatal ejerza un gran atractivo sobre un grupo de dirigentes. Numerosas son las agrupaciones regionales de Estados africanos, bien en el terreno de la cooperación

económica, o en el de la ideología política. Todas tienden a asentar las bases de la unidad africana.

a) Con las antiguas metrópolis:

—*Commonwealth*: Ghana.

—*Comunidad francesa*: República Centroafricana, Congo, Gabón República Malgache, Mauritania, Senegal y Tchad. Además, todos los Estados de África de habla francesa tienen calidad de miembros asociados de la Comunidad Económica Europea.

b) En el terreno de la ideología política:

—El Bloque de Casablanca: Egipto, Ghana, Guinea, Malí y Marruecos;

—La Unión Africana y Malgache, nacida de la Conferencia de Yaundé, el 28 de marzo de 1961, que reúne quince Estados, entre los cuales trece son de habla francesa.

c) En fin, en el terreno de la cooperación económica:

—La Unión Aduanera de los Estados de la antigua África Ecuatorial Francesa: República Centroafricana, Congo, Gabón y Tchad.

—La Unión Aduanera de los Estados de la antigua África Occidental Francesa: Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey, Mauritania, Níger y Senegal.

—El “*Entente*”: Alto Volta, Costa de Marfil, Dahomey y Níger.

Este regionalismo tendente a una cooperación muy estrecha, se encuentra subrayado en ocho Constituciones: 1) Camerún, Preámbulo; 2) República Centroamericana, Preámbulo: “La República Centroafricana se propone hacer todo lo posible para participar en la realización de la unidad africana”; 3) Ghana, el artículo 2 es revelador: “En la confiada espera de una próxima cesión de la soberanía en beneficio de una Unión de Estados y Territorios Africanos, el pueblo confiere ahora al parlamento el poder de prever la cesión de cualquier parte de la soberanía de Ghana”; 4) Guinea, Preámbulo: “El pueblo de Guinea apoya sin restricción toda política tendiente a la creación de los Estados Unidos de África”; 5) Malí, Preámbulo; 6) Senegal, Preámbulo, y 7) Túnez, Preámbulo.

Los demás Estados no acogen sino con mucha circunspección la idea de federalismo, y aun de confederalismo, y tienden a una vocación mas universal: 1) Alto Volta; 2) Congo; 3) Costa de Marfil, Preámbulo: “El pueblo marfiliano afirma su voluntad de cooperar en paz y amistad con todos los pueblos que comparten su ideal de justicia, igualdad, libertad, fraternidad y solidaridad humana”; 4) Dahomey; 5) Gabón; 6) República Malgache; 7) Mauritania; 8) Níger; y, 9) Tchad.

## II. *Recepción de los principios del Derecho Internacional*

Esta recepción es general. Encontramos dichos principios tal como están formulados en la Carta de las Naciones Unidas.

1. Adhesión y respeto a los derechos del individuo y a las libertades fundamentales enumeradas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (diciembre de 1948). Nueve Constituciones hacen una referencia especial a la Declaración francesa de 1789, todas en el Preámbulo: 1) Alto Volta; 2) Congo; 3) Costa de Marfil; 4) Dahomey; 5) Gabón Mauritania; 7) Níger; 8) Senegal; 9) Tchad.

2. Adhesión y salvaguardia a los postulados de la democracia, a la libre determinación de los pueblos, al ideal de coexistencia pacífica y fraternal, que implica renunciar a la guerra y adoptar el principio de la solución pacífica de los conflictos.

3. El primado del derecho internacional sobre el derecho interno, sobre derecho nacional, se afirma en todas las Constituciones, según dos fórmulas:

- toda convención internacional que encierre una cláusula contraria a la Constitución, requiere, para ser ratificada, revisión de dicha Constitución;
- “Los tratados o acuerdos regularmente ratificados tienen, al ser publicados, una autoridad superior a la de las leyes ... (Costa de Marfil, artículo 56).”

### § 2. REAFIRMACIÓN DE LOS DERECHOS DEL INDIVIDUO Y DE LA DIGNIDAD HUMANA

Los excesos y los horrores de la dictadura nazi hicieron más aguda la necesidad de subrayar nuevamente el concepto de la dignidad del individuo y del respeto a sus derechos y libertades fundamentales. La declaración de la ONU, que da alcance universal a la esencia de la

Declaración francesa de 1789, ha sido llevada al terreno del derecho interno por la mayoría de las Constituciones africanas.

### I. *La forma*

Los derechos individuales, las libertades públicas, así como los deberes fundamentales (impuestos, defensa de la patria, etcétera...) teniendo en cuenta la distinción clásica entre individuo, nacional y ciudadano—, están enunciados más o menos detalladamente:

1. Para unas Constituciones, en el Preámbulo, en forma de articulado enumerativo: 1) Camerún; 2) República Centroafricana; y, 3) República Malgache. La contienda relativa al valor jurídico del Preámbulo no cambia nada el fondo del asunto. Además, la Constitución del Camerún especifica que: “El Estado garantiza a todos los ciudadanos de los dos sexos, las libertades y los derechos enumerados en el Preámbulo de la Constitución.” Esta innovación técnica vale la pena de ser subrayada.

2. La mayoría de las Constituciones hacen referencia, en un breve Preámbulo, a la Declaración de 1789, o a las de las Naciones Unidas, y los completan con una mención o enumeración sucinta en la misma Constitución: 1) Alto Volta: Preámbulo y artículo 6; 2) Congo: Preámbulo y artículo 1º, inciso 3; 3) Costa de Marfil: Preámbulo y artículo 6; 4) Dhomey: Preámbulo y artículo 6; 5) Malí: Preámbulo y artículo 1º, inciso 2; 6) Mauritania: Preámbulo y artículo 1º, inciso 2; 7) Níger: Preámbulo y artículo 6, inciso 1 y 2; y, 8) Tchad: Preámbulo y artículo 6.

3. Ciertas Constituciones dedican a los derechos del individuo un título o un capítulo especial:

- Gabón: Título Preliminar y artículo 1º, con 8 incisos;
- Guinea: Título X: “Derechos y Deberes fundamentales de los Ciudadanos”, artículo 39 a 48;
- Libia: Capítulo II, “De los Derechos del Pueblo”, artículos 8 a 32;
- Senegal: Título: “De las Libertades Públicas y de la Persona Humana”, artículos 6 a 13;
- Togo: Título II: “Disposiciones Generales: del Estado, de la Soberanía y de las Libertades Públicas”, artículo 2 y artículos 5 a 13;
- Túnez: Capítulo I, artículos 5 a 17.

4. En fin, una Constitución, la de Ghana, no hace ninguna mención relativa a los derechos individuales.

## II. *El fondo*

Precisa advertir, en primer lugar, que en las Constituciones examinadas no se encuentra una descripción precisa de un sistema de garantía de los derechos y libertades, lo que constituye un rasgo característico del derecho constitucional ibero-americano. Las cartas africanas indican las leyes correspondientes, pero no confieren ninguna investidura constitucional a un recurso especial, como el *habeas corpus*, el *amparo mejicano* o el *mandado de segurança brasileño*. Se limitan a una mera declaración enumerativa de los grandes principios de 1789.

Dos rasgos interesantes:

1. *Un antirracismo marcado*. Si, a primera vista, ello se puede considerar como una actitud común del Mundo Libre de 1945, precisa también, y principalmente, interpretarlo aquí como una clara advertencia contra una amenaza susceptible de afectar a la joven democracia africana. En efecto, ninguno de los Estados considerados forma moral y racionalmente una nación en el sentido europeo de la palabra. Dentro de sus fronteras, cada país reúne un número variable de grupos étnicos muy diferentes: las minorías no deben ser objeto de una discriminación racial promovida por el o los grupos numéricamente superiores. El principio del antirracismo es afirmado con mucha fuerza en todas las Constituciones que sancionan penalmente toda contravención a dicho principio: "Toda propaganda particularista de carácter racial o étnico, toda manifestación de discriminación racial son castigadas por la ley" (Costa de Marfil, artículo 6, inciso 2).

2. *El derecho de propiedad*. Se encuentra mencionado, según la tradición liberal y con la restricción clásica de la expropiación por causa de utilidad pública, en siete Cartas: 1) República Centroafricana; 2) Gabón, artículo 1º, inciso 6; 3) Libia, artículo 31, inciso 4; 4) República Malgache, Preámbulo; 5) Senegal, Preámbulo; 6) Togo, artículo 11; y, 7) Túnez, artículo 14.

Diez Constituciones no le dedican ninguna mención. En la décimo octava, la del Camerún, el derecho de propiedad figura dentro de la rúbrica

ca de los derechos sociales, y se hace hincapié, de paso; sobre su carácter de función social.

### § 3. LOS DIFERENTES ASPECTOS DE LA CORRIENTE SOCIALISTA

1. La corriente socialista tuvo en Europa una primera expresión con la aparición de *los derechos sociales*, en las Constituciones elaboradas después de la primera Guerra Mundial, entre 1919 y 1923 (Alemania, Polonia, Rumanía, etcétera...). El lugar así concedido al socialismo había de consolidarse e ir tomando una importancia creciente. Las Constituciones elaboradas inmediatamente después de la Segunda Guerra lo muestran claramente: Francia 1946 Y 1958, Italia 1947, etcétera... Esta misma corriente llega ahora —doctrinalmente— a África, y se expresa en los principios y grandes líneas de una legislación social —a nuestro parecer, todavía muy tímida y esquemática— al referirnos a las Constituciones estudiadas. Diez de éstas, solamente, mencionan los derechos sociales, bien en el Preámbulo, o en el mismo documento.

Estos derechos sociales, que se manifiestan en prestaciones del Estado para con el individuo, versan sobre:

- protección y asistencia al individuo (instrucción), a la familia, a la juventud;
- protección y asistencia al trabajador: libertad sindical, derecho de huelga (reglamentado), participación en la elaboración de las convenciones colectivas, etcétera...
- seguro social, etcétera...

Las redacciones más características, son, por orden decreciente: Gabón: “El Estado, *según sus posibilidades*, garantiza a todos, especialmente al niño, a la madre y a los viejos trabajadores, la protección de salud, la seguridad material, el descanso y los asuetos” (artículo 1º, inciso 5); 2) República Malgache; 3) Senegal; 4) Camerún; 5) República Centroafricana; 6) Tchad; 7) Libia; 8) Malí; 9) Túnez; y, 10) Guinea: el programa social se reduce aquí al solo artículo 44, singularmente restrictivo, puesto que únicamente toma en cuenta a los ciudadanos; el sentido literal excluye pues a todos los jóvenes, menores de 21 años sean cuales fueren sus situaciones y actividades: “Los ciudadanos de la República de Guinea tienen el mismo derecho al trabajo, al descanso a la asistencia

social y a la instrucción.” “Se reconoce al trabajador el ejercicio de las libertades sindicales y el derecho de huelga.”

Las demás Constituciones no mencionan nada en la materia.

2. Precisa ahora subrayar una tendencia negativa, o cuando menos, *la ausencia de mención relativa a un dirigismo de Estado*: nacionalización de las riquezas naturales y de ciertas empresas industriales, monopolios de explotación del Estado en sectores determinados, etcétera... El principio de la economía dirigida no encuentra ningún comienzo de consagración en las Constituciones examinadas.

En efecto, la preocupación mayor de estos Estados consiste, según una lógica elemental, en fomentar la actividad económica antes de pensar en reglamentarla. Se trata pues y principalmente, de favorecer la iniciativa privada, de atraer los capitales nacionales y sobre todo extranjeros al instituir una amplia libertad de acción, de circulación y de inversión, bajo un muy discreto control del Estado. Pero ciertamente, con el transcurso del tiempo, los progresos realizados provocarán la modificación de esta actitud actual.

a) *República Malgache*: “El Estado garantiza la libertad de los capitales y de las inversiones destinadas a programas establecidos o aprobados por el Estado...” (Preámbulo.)

b) *Camerún*: “Se reconoce a todos, dentro de las condiciones fijadas por la ley, la libertad de constitución, de gestión y explotación de las asociaciones, sindicatos y sociedades, la libertad de circulación de las personas y de los bienes, la libertad de establecimiento y de inversión, así como la no discriminación en materia jurídica, financiera, fiscal y comercial. El Estado del Camerún, consciente de la importancia del desarrollo de su economía dentro de la libertad y de la necesaria participación de capitales de todo origen en este desarrollo, se preocupa en prever entre sus instituciones la existencia de códigos, convenciones y contratos idóneos para asegurarle dicho concurso” (Preámbulo).

*Conclusión*. En la medida en que nos referimos a la presente letra de las Constituciones, advertimos que estamos lejos, aquí, del derecho constitucional de la América Latina, donde cada Carta Fundamental enumera cuidadosa y detalladamente derechos individuales, garantías y derechos sociales, a la vez que consagra, formal y ampliamente, el principio del dirigismo de Estado.

#### § 4. LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER

Encontramos también un rasgo común característico, que el decano Boris MIRKINE-GUETZEVITCH llamó: “la racionalización del poder”:<sup>6</sup> tendencia a someter a una minuciosa reglamentación el conjunto de las relaciones de los órganos de gobierno, tendencia a dotar el procedimiento parlamentario de engranajes y técnicas precisas para asegurar la estabilidad y eficacia del Gobierno. Después de algunos casos aislados, en el siglo XIX, el poder racionalizado apareció en Europa a fines de la primera Guerra Mundial, y afirmó su carrera ascensional en las constituciones africanas, según vamos a ver. Además, las Cartas del bloque de habla francesa reflejan más que fielmente las reglas establecidas en la materia por la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958.

1. *La duración de las sesiones parlamentarias es reducida y estrictamente determinada en el tiempo.* Esta disposición ha de interpretarse como el deseo de impedir debates que, al eternizarse, suspendería la acción gubernamental. En cuanto al grupo de Estados francófonos, encontramos la transposición directa de la reglamentación de los artículos 28 y de la Carta francesa.

a) Las sesiones ordinarias. Tienen lugar a fechas fijadas, su duración no puede ser prolongada y su número es generalmente de dos al año salvo el Camerún que prevé tres sesiones (artículo 22) y Libia (artículo 112) que instituye una sola sesión anual. Su duración total varía entre un máximo de cinco meses y medio (Alto Volta, Costa de Marfil, Dhomey y Niger) hasta un mínimo de un mes y medio (Túnez, artículo 29), con la gama intermedia de cinco, cuatro y tres meses. Pero la tendencia es general: impedir al Parlamento paralizar el Ejecutivo mediante debates que nunca llegan a concluirse.

b) Las sesiones extraordinarias. El parlamento se reúne en sesión extraordinaria a petición del Gobierno o de la mayoría de los miembros que compongan la o las Asambleas; excepto para el Ghana donde el derecho de convocación es prerrogativa exclusiva y única del Presidente de la República (artículo 22, inciso 2).

<sup>6</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931.

Aparecen dos condiciones restrictivas: 1) El Parlamento se reúne para estudiar un orden del día determinado; 2) esta reunión no puede prolongarse más allá de quince días. Este plazo puede ser menor: ocho días (República Malgache, artículo 22), o mayor: un mes (Mauritania, artículo 31 y Togo, artículo 20). En fin, las Constituciones del Alto Volta, Costa Marfil, Guinea, Libia, Níger y Túnez no indican ninguna limitación de tiempo.

2. Las reglamentaciones minuciosas del *régimen del orden del día*, de la votación de los *proyectos de leyes financieras* y, para cinco Repúblicas, el mecanismo de *la cuestión de confianza o de la urgencia*, tienden a reforzar la preeminencia del gobierno en sus relaciones con el Parlamento. Por otra parte, encontramos aquí también la reproducción de los artículos 48, 47 inciso 3 y 49 inciso 3 de la Constitución Francesa.

a) El orden del día. 1) Fiel transposición del artículo 48 francés, el artículo 29 de la Carta del Camerún proporciona al Ejecutivo un medio más de acción o de influencia sobre el Parlamento, al atribuir al Gobierno el derecho riguroso de fijar el orden del día de la Asamblea, el cual “comporta, por prioridad y en el orden establecido por el Gobierno, la discusión de los proyectos que él presenta o de las proposiciones de leyes aceptadas por el mismo”. Encontramos una redacción idéntica en las Constituciones de otros ocho Estados: 2) República Centroafricana (artículo 29); 3) Congo (artículo 47); 4) Gabón (artículo 48); 5) República Malgache (artículo 42); 6) Mauritania (artículo 38); 7) Senegal (artículo 49); 8) Tchad (artículo 41); y, 9) Togo (artículo 26) .

Este sistema permite al Gobierno aplazar, a voluntad, el examen de problemas o cuestiones dificultosas, susceptibles de poner en juego su responsabilidad ante la Asamblea, y lograr que se discutan, ante todo, cosas más favorables. Esta disposición subraya con más claridad todavía la situación de autoridad del Ejecutivo frente al Legislativo, sobre todo en régimen parlamentario, puesto que así se encuentran disminuidas o aplazadas las oportunidades de que surja una moción de censura.

Guinea (artículo 15), Malí (artículos 31 y 32) y Túnez (artículo 28) adoptan soluciones menos radicales: “Los proyectos de ley depositados por el Gobierno, así como las proposiciones de ley aceptadas por el mismo, se estudiarán con prioridad.”

b) Votación de los proyectos de leyes financieras. La reglamentación establecida confiere amplios poderes al Gobierno en la materia. El mecanismo instituido realiza el atentado más notorio contra uno de los aspectos

esenciales de la función legislativa, puesto que tiende a despojar el Parlamento de su prerrogativa más antigua y tradicional: autorizar y votar el impuesto. En efecto, trece Cartas africanas han adoptado la reglamentación del artículo 47, inciso 3 de la Constitución francesa: cuando el Parlamento no se pronuncie en un plazo de setenta días sobre el proyecto presentado por el Gobierno, éste puede prescindir de aquél y poner en vigor, mediante ordenanzas, las disposiciones de dicho proyecto.

Los constituyentes africanos han introducido unas cuantas variantes en la redacción de dicha regla, especialmente en cuanto al plazo otorgado, fijado en treinta días por Senegal (artículo 54), a setenta y cinco por Congo (artículo 52), a sesenta por la República Centroafricana (artículo 47) y Tchad (artículo 42), cincuenta por la República Malgache (artículo 40), y cuarenta y cinco por el Camerún (artículo 40). Siete Cartas adoptan el plazo fijado por la Constitución francesa: setenta días: Alto Volta (artículo 51), Costa de Marfil (artículo 51, inciso 3), Dahomey (artículo 51), Malí (artículo 33), Mauritania (artículo 40), Níger (artículo 51) y Togo (artículo 31).

c) Cuestión de confianza y procedimiento de urgencia. El mecanismo de la cuestión de confianza instituido por la Constitución francesa (artículo 49, inciso 3), tiene por resultado la *adopción sin votación de un texto* presentado por el Gobierno ante la Asamblea: “El texto se considera adoptado, excepto si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, es aprobada conforme a lo establecido en el inciso precedente” (artículo 49, inciso 3).

Cinco Constituciones africanas adoptan ya sea este mismo mecanismo de la cuestión de confianza, o el de la urgencia, procedimiento que aseguran igualmente la adopción tácita de un texto gubernamental.

*Mecanismo de la cuestión de confianza.* 1) Camerún: “Cuando la cuestión de confianza está planteada con motivo de la votación de un texto, éste es adoptado si la confianza no es rechazada” (artículo 36, inciso 4), y: “La confianza no puede ser rechazada sino por la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea” (artículo 36, inciso 3). 2) Malí: “Cuando el presidente del Gobierno compromete la responsabilidad del Gobierno, una o varias mociones de censura pueden ser presentadas ante la Asamblea, dentro de las veinticuatro horas siguientes... Si a la expiración del plazo arriba mencionado, ninguna moción ha sido presentada, el Presidente hace constar que la confianza no ha sido retirada al gobierno” (artículo 34, incisos 2 y 3). 3) Tchad: el mecanismo es idéntico (artículo 45).

*Mecanismo de la urgencia.* 1) *República Centro africana*: “El Gobierno puede pedir que se examine urgentemente todo proyecto o proposición de ley... El examen de urgencia no puede ser rechazado. Si la Asamblea no se pronuncia en un plazo de ocho días, el Gobierno puede poner en vigor, mediante ordenanza, las disposiciones del proyecto o de la proposición” (artículo 28). 2) *Congo* “Cuando el Gobierno deposite un proyecto de ley y pida el examen de urgencia del mismo, la Asamblea Nacional tiene que pronunciarse dentro de los diez días siguientes... A falta de pronunciamiento de la Asamblea dentro del plazo fijado, el texto gubernamental... será promulgado como ley” (artículo 51).

Para los regímenes que no han instituido la responsabilidad política del Gobierno, el procedimiento de urgencia conduce al mismo resultado que el mecanismo de la confianza en régimen parlamentario: adopción de un texto gubernamental, sin someterlo a votación.

## SECCIÓN II

### TENDENCIAS PARTICULARES AL CLIMA POLÍTICO DE LA DEMOCRACIA AFRICANA

El marco del presente estudio nos limitará, a menudo, a una simple enumeración de las tendencias o de los factores de éstas. Sin embargo, el destino del Ejecutivo en la democracia africana requiere un examen más detenido.

1. Afirmación de independencia y de soberanía.
2. Alcance del derecho de sufragio.
3. Tendencias generales de los regímenes políticos africanos.
4. Tendencias particulares a los sistemas de gobierno de la democracia africana.

#### § 1. AFIRMACIÓN DE INDEPENDENCIA Y DE SOBERANÍA

Una de las primeras tendencias por señalarse la constituye la afirmación de la independencia y soberanía de los jóvenes Estados, a veces completada por una declaración relativa a la solidaridad internacional (Cf. p. 5). Así, la Carta de la República Centroafricana: “La República

Centroafricana es un Estado libre, independiente y soberano” (artículo 2), o también la de Senegal: “La República del Senegal no medirá ningún esfuerzo en vista de la realización de la unidad africana” (Preámbulo).

En 16 Constituciones, la redacción de esta afirmación no refleja ninguna acrimonia, ni deja adivinar ningún nacionalismo exacerbado, lo que permite inducir el carácter relativamente apacible del proceso de independencia, así como la progresión regular que ha marcado cada una de sus etapas desde 1944 —cuando menos en lo concerniente al África Negra de habla francesa. El presidente de la República del Senegal, Léopold Senghor, no deja de subrayarlo al contestar a una alocución del General De Gaulle: “Hemos sido, en el África negra de habla francesa, los primeros en reclamar la independencia nacional para la realización de nuestra personalidad colectiva... *Hecho único en la historia colonial, en un plazo de dos años, usted ha otorgado la independencia a quince países antiguamente colonizados...*”<sup>7</sup>

Por cierto, que el mismo cielo despejado y sereno no ha presidido el nacimiento de la República tunecina y —en un grado menor y algo diferente— el de Guinea.

La independencia de Túnez cristaliza en efecto, y a título principal, el justo término de la valiente e incansable actividad de Habib Bourguiba, presidente actual de la República Tunecina, cuyos fervores nacionalistas fueron a menudo brutalmente frenados por numerosas estancias en las cárceles de una metrópoli severa y poco realista.<sup>8</sup> La afirmación de la independencia y del nacionalismo tunecinos toma aquí, como podía preverse, un tono apasionado y va acompañada por una carga a fondo en contra del imperialismo colonial: “Nosotros, Representantes del Pueblo tunecino..., Proclamamos la voluntad de este Pueblo, que se ha librado de la dominación extranjera merced a su poderosa cohesión y a la lucha que ha sostenido contra la tiranía, la explotación y la regresión...” (Preámbulo).

La República de Guinea, al negar su adhesión a las nuevas instituciones propuestas por la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 (Comunidad francesa), decidió seguir sola su camino: “El pueblo de Guinea por su votación del 28 de septiembre de 1958 ha rechazado la dominación y, por lo tanto, ha adquirido su independencia nacional y se convierte en Estado libre e independiente” (Preámbulo). Los términos son aquí muy medidos y parecen traducir más melancolía y aprensión que coraje verdadero. Por otra parte, esta ruptura con Francia no se explica, y como lo pone de relieve oportunamente Jean Lacouture: “Tenemos la impresión de que, con Guinea, la historia balbucea...”<sup>9</sup>

<sup>7</sup> LE MONDE, 21 de abril, de 1961.

<sup>8</sup> LACOUTURE, Jean, *Cinq hommes et la France*, Editions du Seuil.

<sup>9</sup> LACOUTURE, Jean, *op. cit.*, p. 327.

## § 2. ALCANCE DEL DERECHO DE SUFRAGIO

1. El derecho de sufragio pertenece a los ciudadanos de ambos sexos mayores de edad, conforme a las disposiciones establecidas por la ley. Precisa señalar una innovación interesante de la Constitución de la República Centroafricana: el artículo 2, inciso 4, reconoce también el derecho de votación a *los ciudadanos de la Comunidad*, a reserva de reciprocidad. Pero sin duda, esta disposición quedará en letra muerta, puesto que hasta ahora no ha despertado ningún eco entre los demás miembros de la Comunidad.

2. El sufragio es universal, directo o indirecto según los casos, y secreto.

3. Se ejerce también mediante el *referéndum* legislativo.

4. Los partidos políticos, tanto en su formación como en sus actividades, deben respetar las leyes, y los principios de la democracia y de la soberanía nacional.

La Constitución de Ghana permanece muda sobre las modalidades del sufragio, mientras que la de Guinea no menciona ninguna reglamentación relativa a los partidos políticos (cf. las notas 4 y 13, relativas a los partidos políticos y a la tendencia al partido único, partido oficial del Jefe del Estado).

## § 3. TENDENCIAS GENERALES DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS

### I. *Un poder ejecutivo fuerte y personalizado*

Los incidentes, remolinos, cambios bruscos y expectativas de la vida política africana traducen las fluctuaciones profundas que la afectan. El nivel económico, el estado social y la madurez política que permitirían el funcionamiento de una democracia de tipo europeo, actualmente no pueden ser más que objetivos lejanos. *La démocratie est, en effet, une longue pratique*. Todo en África es diferente de Europa: la substancia de los días, como la de los seres y de las cosas. Urge, fundamentalmente, hacer obra constructiva y dejar en el armario de las quimeras la utopía de una democracia perfecta —por lo demás ¿en dónde existe?— que podría crearse en África *ex nihilo nihili*.

El régimen político que la lógica impone en el África recientemente independizada tiene que ser, pues, *de inspiración autoritaria y centralista, con miras a una meta doble de edificación y de educación*. Nada se construye en el desorden, nada en la inercia o la indiferencia. La democracia africana, “en primer lugar, debe tender a integrar un aparato estatal

fuerte”,<sup>10</sup> único capaz de asegurar a los individuos un nivel de vida decente. Porque, “mientras no se haya vencido la miseria y el hambre, no habrá independencia verdadera” (Léopold Senghor, presidente de la República del Senegal). Será, pues, el régimen de los “hombres fuertes”, es decir un Ejecutivo que asegure la continuidad de aplicación de programas planificados, sin el freno de censuras parlamentarias desordenadas, sin el imprescindible aval de una mayoría movедiza o imposible.

## II. *Las causas de semejante poder*

Los factores sociales, psicológicos y religiosos contribuyen naturalmente a la formación de semejante poder: a la vez que lo explican, refuerzan su necesidad.

La personalización del poder “es una ley general de las sociedades políticas contemporáneas”.<sup>11</sup> Numerosos son los ejemplos: De Gaulle, Nehru, Ho-Chi-Minh, Nasser, Stalin, Castro, etcétera...

1. Si en Europa este fenómeno puede atribuirse en gran parte a la *despolitización de las masas*, en África la situación es diferente, puesto que *la despolitización se convierte aquí en apolitización*, esto es la ignorancia de la vida política, o una preparación muy insuficiente para la misma. El *leader* que ha llevado una lucha victoriosa o se ha constituido en campeón de una independencia pacífica, viene a ser el Jefe del Estado y del Gobierno. Encarna al país, a sus aspiraciones, a su patrimonio ético cultural y, muy naturalmente, sin ninguna discusión, la masa del pueblo lo ve encargarse de organizar y poner en marcha la vida de la nación: Bourguiba en Túnez, Senghor en Senegal, Selkou Touré en Guinea, Tsiranana en la República Malgache, etcétera... “Los grandes hombres de África son todos políticos.”

2. Si este elemento negativo de apolitización de las masas constituye en África una de las primeras causas de la personalización del poder, otro factor contribuye ampliamente a reforzar el fenómeno, pues le aporta un *elemento positivo*, de orden afectivo: el *mesianismo*. En efecto, como veremos más adelante ( cf. fracción 5 del presente párrafo ), el Islam y las creencias africanas conservan unidas las diferentes esferas de la vida, lo espiritual y lo material no son más que un solo y mismo terreno abierto a la

<sup>10</sup> IDENBURG P. I., “Les nouveaux États Africains et les normes démocratiques occidentales”, in *Revue Juridique et Politique d’Ouvre-Mer*, año XV, N° 2, abril-junio de 1961, Paris; pp. 195-203.

<sup>11</sup> FAUVET, Jacques, “Faut-il élire le Président de la République au suffrage universel?”, in *Le Monde*, 4-10 de enero de 1962.

actividad humana. Por consiguiente, el Jefe político también reviste una autoridad religiosa, inseparable del ejercicio del poder. El prestigio y la amplitud de esta autoridad están en función directa de las represalias y persecuciones que el *leader* haya sufrido durante su lucha para la independencia. Numerosos ejemplos ponen de manifiesto que el Jefe político es considerado como un enviado de Dios, como su profeta, como su verdadero *mesías*: Mohamed y en Marruecos, Bourguiba en Túnez, Oh-Chi-Minh en Indochina, Jomo Kenyatta, en Kenya, etcétera... Este sentimiento de mesianismo es tanto más arraigado en las masas africanas cuanto que procede de una mística religiosa en la que el elemento “magia” conserva toda su fuerza y su poder dinámico. “Sobre la estatua que N’Krumah mandó colocar delante del edificio del Parlamento a Acera (Ghana), figuran, entre otras, estas palabras: “Buscad en primer lugar el reino político, y todo lo demás os será dado por añadidura”... Todo movimiento de independencia se convierte así en religión, con su dogma su ritual y su Mesías propios... Hasta los dirigentes africanos de cultura occidental siguen viviendo en dos mundos y, en el momento menos esperado, el elemento mágico, a menudo determinado por una mística simbólica, se manifiesta en la vida política.”<sup>12</sup>

3. Si, en un principio, el multipartidismo ha caracterizado al África negra de habla francesa, precisa señalar que, desde 1958, ha empezado a manifestarse una tendencia hacia un reagrupamiento en dos grandes formaciones: la Reunión (*Rassemblement*) Democrática Africana y el Partido del reagrupamiento (*Regroupement*) Africano.<sup>13</sup> La imperativa necesidad de hacer obra positiva y estable —lo que implica entre muchas otras cosas, clarificar el ambiente fácilmente turbado que dimana de la multiplicidad de los partidos y de las divisiones de una opinión todavía en su infancia—, explica esta tendencia hacia una reunión, la cual, sin duda, irá acentuándose hasta cristalizar en *el partido único*.

<sup>12</sup> IDENBURG, P. I., *op. cit.*

<sup>13</sup> La reunión (*Rassemblement*) Democrática Africana preconizaba la independencia y una cooperación duradera con Francia, a través de la Comunidad. El Partido de Reagrupamiento (*Regroupement*) Africano reclamaba la independencia inmediata, la creación de un Ejecutivo federal y la cooperación económica entre los estados africanos, libres, por otra parte, de celebrar acuerdos con Francia, en un mismo terreno de igualdad jurídica, de Estado soberano a Estado soberano. La transformación de la Comunidad de 1958 en Comunidad “renovada”, de forma contractual, en 1960, demuestra que el partido de la Reunión Democrática Africana ha modificado su programa, el cual se parece mucho ahora al del Partido del Reagrupamiento Africano. De aquí la tendencia al partido único, por la similitud de los programas respectivos. *Ver también nota 4.*

En efecto, las oposiciones, trabas, contiendas o frenos, todo lo que en resumen puede originar cierta inmovilidad del poder Ejecutivo, no pueden aquí ser tolerados. Apoyado en su partido, el Jefe del Estado determina la ruta a seguir, y cada uno tiene que conformarse con esta elección. La existencia de partidos de ideologías muy opuestas y, por lo tanto, de jefes rivales conduce fatalmente al desorden y a la anarquía, y África ofrece un terreno predilecto para el desarrollo de estos fenómenos: las feudalidades locales no tardarían en proliferar, convirtiéndose en gobiernos que no vacilarían en imponer por la fuerza y la violencia sus propias leyes. En el dominio personal, como es sabido, el detentar y ejercer el poder constituye siempre la actividad humana de mayor provecho. El clima extremadamente turbio que reina en la República del Congo-Léopoldville (ex-belga) desde la primera hora de independencia (1º de julio de 1960), lo demuestra elocuentemente.

4. La cuarta realidad africana que, a su vez, subraya y reafirma la necesidad de un Ejecutivo fuerte y por consiguiente personalizado, la constituye un inmenso abismo que separa a los dirigentes —formados en la escuela de la antigua metrópoli—, de las masas populares difíciles de despertar y orientar, siempre predisuestas, por su ignorancia, a todas las aventuras. En semejante situación, la voluntad del Jefe hace las veces de voluntad general, puesto que la de la masa es todavía inexistente, o casi. La educación cívica es una tarea de largo plazo y las divisiones tribales no dejan de dificultarla, al par que hace más frágiles sus resultados posibles.

5. *La influencia del Islam.* Al igual que la vida espiritual de sus adeptos el Islam rige también su vida material. Esfera religiosa y esfera secular están unidas y confundidas, y César resulta ser en cierto modo tributario de Alá. El Islam lo define todo: tanto el poder político y el derecho como el dogma y las ceremonias del culto. La vida y la actividad del Estado islámico llevan, pues, el sello religioso: el derecho no puede entonces tener un carácter absoluto, sino que está ligado con la religión, de la que depende rigurosamente. “El concepto doctrinario de Estado, en la aceptación occidental de la palabra, no existe ni en la perspectiva africana del mundo, ni en la del Islam.”<sup>14</sup> En Libia, por ejemplo: “El Rey ejerce el poder legislativo juntamente con el Parlamento” (artículo 41). Sería fácil, pero erróneo, ver en esta situación una confusión de ejercicio de los poderes, cuando se trata tan sólo, en realidad, de la aplicación del concepto islámico de poder: éste es prerrogativa y atributo exclusivo del soberano que lo ejerce para el bien común, y sus límites no pueden ser

<sup>14</sup> IDENBURG, P. I., *op. cit.*

determinados más que por la voluntad divina. La limitación del poder no pertenece esencialmente al derecho público, sino mediante el dogma, puesto que el derecho público ha sido edificado sobre las bases establecidas por el Islam. Esto es el caso del Reino Unido de Libia, de la República Islámica de Mauritania y de la República Tunecina. Un fenómeno idéntico caracteriza también —aunque en grado menor— a Guinea y Nigeria, “Estados Laicos” en los que la comunidad musulmana representa, respectivamente, el 68% y el 90% de la población.

La coexistencia de la tradición islámica con técnicas modernas, constituye seguramente uno de los rasgos más originales de estos jóvenes Estados. Las Constituciones de Libia (artículo 5), Mauritania (artículo 2) y Túnez (artículo 1º) declaran el Islam “religión de Estado” y hacen del pertenecer a esta confesión la condición *sine qua non* del ejercicio del poder ejecutivo: Libia, artículo 45; Mauritania, artículo 10; Túnez: “El Presidente de la República es Jefe del Estado. Su religión es el Islam” (artículo 37).

#### § 4. TENDENCIAS PARTICULARES A LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA AFRICANA

##### I. *Los sistemas*

Encontramos tres grupos de regímenes políticos:

1. El régimen presidencial, adoptado por ocho Estados: 1) Alto Volta, 2) Congo, 3) Costa de Marfil, 4) Dhomey, 5) Guinea, 6) Mauritania, 7) Níger, y 8) Túnez.

2. El régimen parlamentario, adoptado por seis Estados: 1) Camerún, 2) Libia, 3) República Malgache, 4) Malí, 5) Senegal y, 6) Tchad.

3. El régimen de tipo presidencial, régimen híbrido, derivado de los dos precedentes, y adoptado por cuatro Estados: 1) República Centroafricana, 2) Gabón, 3) Ghana, y 4) Togo.

Presidencialismo y parlamentarismo, en su versión africana y según la misma letra de las Constituciones, presentan aspectos diferentes de los que les asigna el derecho constitucional clásico, y tanto el régimen de tipo presidencial como el régimen parlamentario logran, el primero, reforzar,

el otro asegurar la preponderancia del Ejecutivo, al dotarlo de prerrogativas que no le pertenecen tradicionalmente.

## II. *La tendencia básica*

Presidenciales, parlamentarios o derivados, los diferentes tipos de regímenes africanos consagran todos el predominio del poder Ejecutivo sobre el poder Legislativo. Si en régimen presidencial este predominio es uno de los elementos básicos—aunque regulado y limitado—, en cambio, en régimen parlamentario, la existencia de semejante elemento no deja de ser insólita. El parlamentarismo africano ha sacrificado el equilibrio de fuerzas entre los diferentes órganos de gobierno a la eficacia y estabilidad del Ejecutivo. Ello es la razón por la cual ni la estructura monocrática dualista del Ejecutivo, ni el carácter monocameral o bicameral del Legislativo, influyen verdaderamente en el fondo del problema.

## III. *Presidencialismo y parlamentarismo africanos*

Resulta, pues, que en el régimen parlamentario —que no está basado sobre una rigurosa separación de los poderes como el régimen presidencial—, encontramos un Parlamento (o una Asamblea) privado de facultades que ahora han pasado al Ejecutivo. Tradicionalmente órgano predominante, el Parlamento se convierte ahora en órgano secundario. Dentro de un clima de rigurosa colaboración institucional, su papel se limitará, a menudo a ratificar las decisiones del Ejecutivo, y la oposición, muy reducida, que las Constituciones le reconocen el derecho de ejercer, no podrá manifestarse más que dentro de límites muy estrechos.

El ejercicio de los medios principales de acción del Legislativo sobre el Ejecutivo: en régimen presidencial, votación del presupuesto; y en régimen parlamentario, responsabilidad política del Gobierno ante la Asamblea; es cuidadosamente reglamentado y limitado por la exigencia de modalidades y condiciones muy precisas.

## IV. *Tendencias de los regímenes políticos del África de habla francesa*

En las dieciséis Constituciones de los Estados africanos de habla francesa, encontramos, bajo una forma simplificada, las instituciones creadas

por la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958: todas tienden a asegurar la primacía del Ejecutivo sobre el Legislativo, *independientemente del tipo de régimen establecido*. Examinaremos rápidamente las nuevas prerrogativas del Ejecutivo en su diálogo con el Legislativo:

1. Poderes reforzados del Ejecutivo, relativos a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Parlamento o de la Asamblea (Cf. página 187).

2. Poderes del Gobierno relativos al orden del día del Parlamento o de la Asamblea ( Cf. página 187) .

3. Poderes del Gobierno relativos al mecanismo de votación de las leyes financieras (Cf. páginas 187 y 188).

4. *Delegación constitucional de poder legislativo al Ejecutivo. Las Ordenanzas*. Con el artículo 38 de la Carta francesa aparece por primera vez en un texto constitucional, el principio de la delegación del poder Legislativo, como institución. Si nos referimos a los textos mismos, este principio puede calificarse de revolucionario, puesto que el artículo 13 de la Constitución de 27 de octubre de 1946 prohibía expresamente toda delegación de este poder. Pero, en realidad, el artículo 38 no introduce ninguna práctica nueva, puesto que si la Vª República tiene sus ordenanzas, la IVª tuvo sus *leyes-cuadro*, como la IIIª sus decretos-leyes.

Este mismo principio ha sido adoptado por todas las Constituciones francófonas, a excepción de la de Guinea. La terminología utilizada es idéntica: las medidas de carácter legislativo dictadas por el Ejecutivo son igualmente designadas como ordenanzas. La República Tunecina, en cambio, decidió devolver su prestigio al término decreto-ley (artículo 28, inciso 2).

5. *Referéndum legislativo*. En todas las Cartas salvo en la de Túnez, figura la institución del *referendum* legislativo, a ejemplo del artículo 11 de la Constitución francesa. Esta institución permite en todo instante, al Jefe del Estado, prescindir del Parlamento al presentar a la aprobación popular un proyecto de ley que la o las Asambleas quizás hubiesen rechazado o modificado.

6. *Delimitación precisa del dominio de la ley y del reglamento*. Este nuevo principio, que trastorna y contradice la tradición jurídica de Francia, figura en el primer rango del derecho público del África de habla francesa, excepto en lo concerniente a Guinea. De ahora en adelante, el dominio de la ley es la excepción, mientras que el del reglamento viene a ser la regla: Previa la enumeración limitativa de las materias que caen dentro del ámbito de la ley, se establece que las materias que no son enun-

ciadas como de dicho dominio “tienen carácter reglamentario y lo conservan independientemente de cualquier consideración” (República Malgache, artículo 33).

La Constitución de Guinea, a modo de protesta, afirma el principio opuesto (anteriormente tradicional en el derecho francés): “El dominio de la ley es ilimitado” (artículo 9, inciso 2).

La Constitución tunecina nada dice sobre este punto.

7. El mecanismo de la *cuestión de confianza* en régimen parlamentario (Camerún, Malí y Tchad) y el *de la urgencia* en régimen presidencial (Congo) o de tipo presidencial (República Centrafricana), tienen por resultado —como hemos visto más arriba (página 189)— la adopción sin votación de un texto gubernamental.

Examinamos de nuevo esta fórmula en el régimen parlamentario. Las Constituciones del *Camerún* (artículo 36, inciso 4), *Malí* (artículo 34, incisos 2 y 3) y *Tchad* (artículo 45, inciso 2) toman por su cuenta el mecanismo establecido por el artículo 49, inciso 3, de la Carta francesa: *el de la presunción de confianza*. El esquema es el siguiente: Cuando el Gobierno compromete su responsabilidad acerca de un texto, si ninguna moción de censura es presentada en las 24 horas siguientes, el texto se considera adoptado. El Parlamento ni siquiera tiene que molestarse en dar su opinión, en manifestar concretamente su voluntad: la ausencia de oposición vale como adopción. ¡He aquí un Legislador bien amordazado!

8. En fin, trece de las Constituciones (salvo las de Guinea, Malí y Senegal) reproducen el artículo 16 de la Carta francesa que confiere *poderes excepcionales* al presidente de la República. Así, Congo: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación la integridad de su territorio o la ejecución de sus obligaciones internacionales se encuentren amenazadas de una manera grave e inmediata, el presidente de la República tomará las medidas excepcionales exigidas por las circunstancias, después de consultar oficialmente con el presidente de la Asamblea y con el presidente de la Sección Constitucional de la Suprema Corte. El presidente informará a la Nación mediante un mensaje. La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho” (artículo 20).

Huelga comentar el carácter dictatorial de este artículo que en realidad responde a una necesidad en la joven África.

## CONCLUSIÓN

Un Ejecutivo fuerte y personalizado, dotado, tanto en régimen parlamentario como en régimen presidencial, de prerrogativas nuevas y asumiendo, dado el caso, poderes dictatoriales excepcionales, frente a un legislativo muy debilitado, es, pues, la característica primera de los regímenes políticos africanos que acabamos de examinar.

No se trata de hacer el elogio de la autocracia, y tampoco de concluir en la inexistencia de la democracia africana. El tiempo ha de transcurrir antes de que pueda formularse una apreciación objetiva en la materia. Y además, ¿cuál es la buena fórmula de la democracia? ¿Cuál es el sistema de gobierno democrático satisfactorio? El apriorismo no puede aquí intervenir y si bien un régimen puede funcionar correctamente en un determinado país, puede ser un fracaso en otro. La democracia europea no constituye un prototipo perfecto, un modelo eterno e inmutable, ni siquiera para Europa. Y Europa empieza a darse cuenta de que las instituciones políticas tienen que seguir la evolución de las estructuras del país en que funcionan y responder a sus necesidades, so pena de convertirse en un conjunto anacrónico; vestigios muertos e inmóviles. En el mundo entero, inclusive en el mundo occidental, la complejidad de cada vida nacional va acentuando la aparición de un aparato estatal caracterizado por un Ejecutivo fuerte y estable, capaz de llevar a cabo las finalidades del Estado y de la Nación. Aún en Inglaterra, el Parlamento va perdiendo su secular importancia en beneficio del Gabinete, es decir del Ejecutivo verdadero.

Precisa recordar que el predominio del Ejecutivo corresponde, para África, a una necesidad vital y por consiguiente, imperativa, hasta tal punto que, por otra parte, no se ve la solución intermedia que podría proponerse. Las jóvenes Repúblicas africanas tienen mucho que hacer para organizar sus vidas de Estados modernos. En el terreno humano y social, en el terreno económico y financiero, en el terreno internacional, estos Estados se enfrentan con una inmensa tarea a realizar. El llevarla a cabo no puede ser el hecho de un poder demasiado preocupado por el respeto a un teórico equilibrio de fuerzas en el mecanismo gubernamental, mediante una oposición parlamentaria muchas veces abusiva: una democracia de tipo europeo no puede funcionar en el África actual. La virtud republicana, tan apreciada por Montesquieu, permanecerá sin duda como el atributo de unas épocas más clementes que la nuestra. En nuestro siglo, cruel, rápido, completo, en el que todo se deforma para transformarse, un Estado, para sobrevivir, requiere una autoridad verdadera y la continuidad

de los poderes públicos. Dicho imperativo es la condición *sine qua non* de toda construcción política viable y es el elemento necesario de cualquier organización verdadera.

Por eso, en el experimento que la joven África está intentando, no podemos sino desearle recorrer esta larga y difícil ruta, con el mayor éxito posible.