

CAPÍTULO TERCERO

RECHAZO DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL . . .	795
I. Segundo ciclo constitucional y rendimiento de las instituciones importadas: inestabilidad y reformas . . . . .	795
II. Derogaciones y progresiva eliminación de la separación de poderes. Reforzamiento del Ejecutivo presidencial . . .	796
III. Preeminencia constitucional de las competencias del Ejecutivo presidencial . . . . .	800
IV. Marginación de la asamblea electiva . . . . .	807
V. Marginación del Poder Judicial . . . . .	811
VI. Limitación de las autonomías colectivas y de las libertades individuales . . . . .	812
VII. Tendencia al partido único. Superación del pluripartidismo y negación de la función de la oposición política . . .	814
VIII. La concentración permanente del poder conexas a la elección presidencial y a la del partido único . . . . .	819
IX. Una variante de la concentración del poder: el gobierno de los militares . . . . .	821

## CAPÍTULO TERCERO

### RECHAZO DEL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

Inmediatamente después de la independencia de la mayor parte de los nuevos Estados se inicia un proceso de rechazo de las instituciones inspiradas en los ordenamientos de las viejas potencias coloniales. Se van eliminando progresivamente los mecanismos garantizadores conexos a la separación de poderes y se inicia un rápido proceso de concentración del poder en el Ejecutivo presidencial monocrático que, al mismo tiempo, es vértice de un partido único y, en numerosos ordenamientos, de las fuerzas armadas. Con la desaparición del pluripartidismo y la reducción o eliminación de los derechos fundamentales cambia profundamente la función de la asamblea y de las jurisdicciones.

#### I. SEGUNDO CICLO CONSTITUCIONAL Y RENDIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES IMPORTADAS: INESTABILIDAD Y REFORMAS

El recurso a la imitación de modelos constitucionales extranjeros, experimentados en ordenamientos lejanos de las tradiciones y de las exigencias reales de los nuevos Estados, ha llevado a un funcionamiento de las instituciones divergente del texto constitucional o, en ciertas hipótesis, a la adopción de nuevos textos considerados más adherentes a la realidad social a la que se aplicaban. Es necesario, pues, considerar tanto el rendimiento de las Constituciones citadas, como los intentos de adecuación de los instrumentos constitucionales.

En primer lugar hay que recordar que el fracaso de numerosas Constituciones “importadas”, a las que se podría añadir la sucesión vertiginosa de textos constitucionales que se comprueba en ciertos Estados, no siempre debe imputarse a que la Constitución sea ajena a las realidades loca-

les. A menudo, la sucesión de los textos deriva, más simplemente, de la sucesión de los *leaders* políticos, pues cada uno de ellos cambia la Constitución imponiendo la suya no muy diferente de la anterior, y lo hacen sólo para legitimar su función de gobierno y así fortalecer su poder. En otros casos el cambio de Constitución va unido, efectivamente, a un *cambio de régimen* que influye en la forma de Estado. Por ejemplo: sustitución de la Constitución de Libia de 1951 por la de 1969; de la Constitución de Irán de 1906 por la de 1979; de la Constitución afgana de 1964 por la de 1977; de la Constitución de Etiopía de 1955 por las “Proclamaciones” del periodo 1974-1977.

Resta el hecho de que el panorama constitucional se caracteriza por una sensible inestabilidad que contempla la frecuente sustitución de Constituciones y, además, el fenómeno insólito de las Constituciones adoptadas a título provisional a consecuencia de golpes de Estado, mientras que en otros casos se asiste a la simple abrogación o suspensión de la Constitución no seguida de otra nueva. La inflación de textos constitucionales termina por quitarles el carácter de conjunto de reglas estables y (tendencialmente) permanentes que aseguran credibilidad a las instituciones, circunstancia ésta que se considera como uno de los indicadores de la crisis del constitucionalismo en los nuevos Estados.

## II. DEROGACIONES Y PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES. REFORZAMIENTO DEL EJECUTIVO PRESIDENCIAL

El principio de la separación de poderes, que se afirmó casi en todas partes, sufre en realidad numerosas derogaciones que tienden progresivamente a marginarlo. Son indicios de tal proceso la consolidación del presidencialismo y la afirmación del partido único.

Empezando por el papel reconocido al Ejecutivo se nota una tendencia generalizada a superar cualquier forma de bicefalismo, privilegiando *el papel del presidente* tanto en lo que concierne a la estructura del órgano como en lo que se refiere a los criterios de selección del titular y duración de sus funciones.

1. *Fortalecimiento del Ejecutivo, superación de la forma de gobierno parlamentario y con tendencia presidencial y afirmación de la preeminencia presidencial como forma tendencialmente permanente de concentración del poder*

Comenzando por la estructura del vértice del Estado, recordemos que las Constituciones escogieron inicialmente tanto formas de gobierno parlamentario como formas de gobierno presidencial. Ambas opciones reconocían, teóricamente, un papel preciso a las asambleas electivas, pero muy pronto acababan por actuarse de modo que atribuían una *posición predominante sólo al Ejecutivo*, mientras que al mismo tiempo se operaba una *superación de las formas del Ejecutivo dualista* propias de la forma de gobierno parlamentario.

Por lo tanto, por una parte se valorizaban exclusivamente las disposiciones constitucionales que se referían a las atribuciones del presidente en aquellas Constituciones, desde hace tiempo muy numerosas, que tenían carácter presidencial —como en particular las inspiradas en la Constitución gaullista de 1958 y las otras influidas por elementos de la forma de gobierno parlamentario inglés ya mencionado—, por otra se eliminaba toda forma de dualismo entre el presidente de la República y el vértice del Consejo de Ministros allí donde se previó un intento por introducir la forma de gobierno parlamentario, como es el caso de Pakistán, que en 1962 se dio una Constitución con predominio presidencial, eliminando la anterior de 1956 caracterizada por elementos del gobierno parlamentario, y en el caso de la superación de la forma de gobierno parlamentario en Birmania (eliminación de la Constitución de 1947 mediante el golpe de Estado militar de 1962), en Indonesia (eliminación de la Constitución de 1950 con la declaración del estado de sitio y la concentración del poder en las manos del presidente de la República en 1957), en Singapur (superación de la Constitución de 1963 con la eliminación del pluripartidismo en 1968) y en Sri Lanka (superación de la Constitución de 1972 con gobierno parlamentario mediante la revisión de 1978 que introdujo una forma de gobierno con preeminencia presidencial).

Paralela a la tendencia predominante favorecedora de un Ejecutivo monocrático se acentuó la *marginación de la función de las asambleas*, que perdían toda atribución significativa en el campo de la dirección y del control y reducían su presencia en el campo legislativo hasta quedar

confinadas al papel de órganos auxiliares del Ejecutivo. La forma de gobierno que iba delineándose era presidencial en la forma pero “presidencialista” en la sustancia, debido a la ausencia de limitaciones y contrapesos (*checks and balances*) operados por el Legislativo y el Judicial en la forma presidencial clásica que habitualmente se toma como modelo: la de los Estados Unidos. Por tanto, la forma de gobierno definida como presidencialista acaba por coincidir con la fórmula de la *concentración del poder* propia de los Estados autoritarios. El proceso de simplificación y empobrecimiento de las estructuras constitucionales, ya indicado, sucedía sea a través de una adecuación por vía interpretativa de las Constituciones existentes, sea a través de abrogaciones parciales combinadas con enmiendas adicionales (revisiones formales), sea mediante nuevos textos constitucionales.

## 2. Elección popular directa y reelegibilidad del presidente

Examinando más de cerca las disposiciones constitucionales se percibe fácilmente cómo éstas han reforzado el poder presidencial mediante el procedimiento de elección del titular del órgano, que es, salvo excepciones marginales, la *elección popular directa del presidente*. Este último deriva su legitimación directamente del pueblo, que formalmente continúa describiéndose como titular de la soberanía. La elección presidencial se une a la elección de los miembros de la asamblea para asegurar al nuevo elegido una sólida base parlamentaria. Las elecciones están, en efecto, íntimamente ligadas a las parlamentarias a través de mecanismos previstos por las diversas leyes electorales que, sin embargo, tienen lugar en dos hipótesis. En la primera, prevista para ordenamientos con partido dominante, se dispone que los candidatos a la asamblea declaren preventivamente cuál candidato presidencial se comprometen a elegir si son elegidos, después el nuevo Parlamento elige al presidente basándose en los resultados de las elecciones generales. En este caso, si bien formalmente, los electores votan por el candidato al Parlamento; está fuera de discusión que en la práctica tienen presente la unión o vínculo entre éste y el candidato presidencial. En la segunda, que predomina en los ordenamientos con partido único, se somete al elector tanto el candidato parlamentario como el presidencial. Las candidaturas son distintas pero se votan conjuntamente. En fin, en casos totalmente marginales (como dificultades para

obtener mayoría popular para el candidato presidencial, muerte del presidente antes de ocupar el cargo, muerte o dimisión entre dos elecciones generales) las Constituciones pueden investir a la misma asamblea de la competencia para elegir al presidente.

La elección se hace mediante sistema *mayoritario*, raras veces a un solo turno (Constituciones de Togo y del Congo de 1961, de Ruanda de 1962, de Camerún de 1972) y en general a doble vuelta. Pero por lo regular el segundo turno o vuelta jamás se utiliza, porque la candidatura única o, en caso de pluralidad de candidaturas, la unanimidad o cuasi-unanimidad de los votos en favor de una de éstas lo hacen superfluo.

A la investidura popular inicial se añade una tendencial permanencia de las funciones presidenciales, ya que ante el silencio generalizado de las Constituciones, se admite que existe la posibilidad jurídica de *reelección continuada* que en la práctica convierte en vitalicio al cargo presidencial. La duración, por lo general quinquenal, del mandato es sólo nominal.

La disposición limitativa introducida en Senegal con la revisión de 1970 (artículo 21), a cuyo tenor el presidente no podía ejercer más de dos mandatos quinquenales, era una excepción, y de todos modos fue eliminada por la revisión de 1976. Al contrario, parecen alinearse con el citado principio consuetudinario las previsiones formales que hacen vitalicia la duración de las funciones presidenciales (*cf.* artículo 9 de la Constitución de Malawi de 1966, reformada por la ley de enmienda de 1970), las que permiten la reelegibilidad sin límites (*cf.* las siguientes Constituciones: Madagascar de 1959, artículo 9, 1; Mauritania de 1961, artículo 15; Níger de 1960, artículo 9), las que permiten la elegibilidad con límites tal amplios que no comprometen la permanencia por tiempo indeterminado del presidente en el cargo (como la Constitución de Liberia de 1847 reformada, según la cual el presidente ejerce un mandato de ocho años pero puede ser reelegido por un número indefinido de mandatos cuatrienales: artículo 3, 1; la Constitución de Túnez de 1959 admitía tres reelecciones: artículo 40; la de Ruanda de 1962, cuatro —artículo 53—). También son significativas las disposiciones constitucionales (calificadas por lo general como provisionales) que habilitan al jefe del Ejecutivo a continuar en el ejercicio de sus funciones a pesar de que con posterioridad a las elecciones se haya individuado un nuevo titular de la función constitucional (*cf.* Burundi, 1974, artículo 64 y 1981, artículo 79; Senegal, 1976, revisada, artículo 90; Ruanda, 1973, artículo 108).

### 3. *Naturaleza monocrática del Ejecutivo*

Desde el punto de vista organizativo la tendencia en gran medida predominante es la *concentración de atribuciones en el presidente*, que es al mismo tiempo jefe del Estado y del gobierno (véase artículo 5 de la Constitución de Camerún de 1972), creándose una *supraordenación jerárquica* respecto a los ministros, que se consideran sus “asistentes” y son nombrados y revocados por él; le corresponde, obviamente, la asignación de diversos sectores de atribución (*cf.* artículo 43 de la Constitución de Senegal de 1963).

Muchas Constituciones establecen que el presidente sea coadyuvado por un órgano colegiado, denominado de diversos modos, que reúne a los ministros. Es una característica común de los colegios ministeriales servir de sede en donde están representados los intereses de los distintos grupos étnicos, religiosos y territoriales, dándoles, pues, espacio a nivel gubernamental dentro del marco de ordenamientos unitarios que no permiten ordenamientos territoriales autónomos.

El gabinete o Consejo de Ministros está dotado de atribuciones sólo consultivas respecto al presidente, si bien existe una notable variedad de configuraciones constitucionales. Por lo regular corresponde al presidente la totalidad de las atribuciones de la administración.

Algunas Constituciones establecen la figura del vicepresidente, que se configura como el asistente más importante del presidente en el cumplimiento de las funciones gubernamentales y es su habitual representante en la asamblea. Por lo general forma parte, en calidad de ministro, del gabinete, que puede presidir en ausencia del presidente cuando no existe la figura del presidente del consejo. El vicepresidente ejerce funciones de suplente en ausencia del presidente y cumple las mismas funciones presidenciales en el periodo de vacaciones del órgano en la fase que precede a la nueva elección. En ciertos casos sustituye al presidente saliente.

### III. PREEMINENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS DEL EJECUTIVO PRESIDENCIAL

A la posición predominante en el ámbito del Ejecutivo y a la preponderancia política reconocida al titular de la presidencia por la legitimación que deriva de la elección popular directa y de la continuidad ten-

dencial de sus funciones, se une la amplitud de las competencias concretas que se le asignan al presidente.

### 1. *Formación y disolución anticipada de las asambleas*

El presidente convoca las elecciones para la formación de la asamblea y ordena su convocatoria. La convocatoria se prevé para sesiones breves y por lo regular el poder de convocatoria presidencial, al menos formalmente, convive con el de la autoconvocatoria de la asamblea y con el de la convocatoria de derecho con ciertos plazos periódicos.

La *disolución anticipada* de la asamblea —competencia desconocida en la forma de gobierno presidencial clásico y en cambio familiar a la forma de gobierno parlamentario que aparece rodeada de importantes límites— se reconoce con extrema amplitud a todos los presidentes en los ordenamientos examinados.

En algunos casos, la disolución es una facultad completamente discrecional del presidente (*cf.* República Centroafricana, Constitución de 1964, artículo 38; Zambia, 1973, artículos 93, 2), que puede retrasar la disolución, de suerte que las elecciones sucesivas se realicen en un periodo que le sea más favorable (Gabón, Constitución de 1961, artículo 17, y Camerún, Constitución de 1972, artículo 12). En otros corresponde al presidente sólo la iniciativa de la disolución seguida de varios requisitos, como cuando se exige el parecer favorable del partido único (Malí, Constitución de 1974, artículo 32, 4) o el voto de una ley parlamentaria que reduce la duración del mandato (Camerún, Constitución de 1972, artículo 12 b).

La disolución presidencial puede encaminarse, en particular, a superar una posible hostilidad de la asamblea sea con motivo del procedimiento legislativo, sea en el caso del procedimiento que comprometa la responsabilidad política del gobierno. En ambos casos las disposiciones constitucionales tienen clara fuerza de disuasión respecto a las iniciativas autónomas de las asambleas.

Con ocasión del procedimiento legislativo, el presidente puede oponer su veto a la ley votada por la asamblea devolviéndosela, pero ésta puede, a su vez, votar el texto con mayoría calificada. En este punto, si el presidente no quiere aceptar el texto, puede disolver la asamblea (*cf.* las Constituciones de Tanzania, 1965, artículo 50; Botswana, 1966, artículo 88; Gambia, 1970, artículo 71; Zambia, 1964, artículo 71 y 1973, artícu-



lo 79, 6; Malawi, 1966, artículo 35). La configuración de la disolución anticipada como posible instrumento de presión a disposición del presidente frente a una asamblea indisciplinada es evidente en aquellas Constituciones en las que la disolución se da como consecuencia automática de una puesta en juego por parte de la asamblea de la responsabilidad de los ministros (véanse las Constituciones de Chad, 1962, artículo 45; Togo, 1963, artículo 64; Senegal, 1970, artículo 75 bis; Malasia, 1966, artículo 57, 2; Zimbabwe, 1980, artículo 63, 2).

## 2. *Atribuciones de dirección y de competencia normativa primaria: la reserva de reglamento*

El presidente concentra en sí las atribuciones de *dirección* interna e internacional. Es el jefe indiscutible de la administración y provee todos los nombramientos más importantes sin el concurso de otros órganos constitucionales. Por lo general, asume directamente los cargos ministeriales más significativos. Dispone de un amplio poder *reglamentario* subordinado a la ley que abarca casi todos los sectores, mientras en algunos ordenamientos el campo de intervención de las asambleas está limitado formalmente a materias predeterminadas, quedando todas las demás a la competencia (primaria) del Ejecutivo.

Este sistema era seguido formalmente por las Constituciones de los Estados francófonos que intentaban de este modo inspirarse en la Constitución gaullista (artículo 34), distinguiendo el “*domaine de la lois*”, limitado taxativamente, del “*domaine du règlement*”, que comprende todos los sectores no confiados a la ley.

Véanse, por ejemplo, las siguientes Constituciones: Costa de Marfil, 1960, artículo 4; Madagascar, 1959, artículo 32; Mauritania, 1961, artículo 33; Senegal, 1963, artículo 56; Zaire, 1967, artículo 46; Camerún, 1972, artículo 20; Congo, 1973, artículo 55. Hay que exceptuar la Constitución de Guinea de 1958, que confería poderes legislativos ilimitados al Parlamento (artículo 9) y la de Túnez de 1959, que reconocía formalmente la competencia legislativa parlamentaria (artículo 18). Los ordenamientos de derivación inglesa reconocían formalmente el predominio parlamentario.

El Ejecutivo contaba con instrumentos particulares para oponerse a eventuales injerencias de la ley parlamentaria en el ámbito reservado al reglamento, a saber: la excepción preliminar del gobierno durante la dis-

cusión de la propuesta de ley en la asamblea; el recurso ante la corte suprema, de manera preliminar a la promulgación una vez que la ley fuese votada; el recurso por inconstitucionalidad ante la misma corte luego de la eventual promulgación.

### 3. *Ordenanzas de urgencia y disposiciones legislativas delegadas*

La amplitud de las atribuciones normativas aumenta si se considera que se reconoce al presidente, con amplitud, la facultad de adoptar *ordenanzas de urgencia* en materias que según las Constituciones se considerarían reservadas a la ley. Esto puede ocurrir mediante habilitación constitucional, sin intervención parlamentaria, especialmente en los intervalos de las sesiones parlamentarias, en caso de urgencia, y para adaptar el ordenamiento preexistente a las nuevas Constituciones.

Los ejemplos que siguen ilustran estas hipótesis. La Constitución de Ghana de 1960, aunque afirma que sólo correspondía al Parlamento la plenitud de la función legislativa (artículo 20, 5), confería al presidente la competencia para adoptar, en interés nacional, medidas legislativas idóneas para abrogar la normativa precedente, exceptuándose la constitucional (artículo 55). La Constitución de Uganda de 1967 habilitaba al presidente para utilizar la competencia legislativa en caso de urgencia, en el intervalo de las sesiones parlamentarias y cuando estuviese disuelta la asamblea, debe depositarse la ordenanza en la asamblea cuando se reúna por primera vez (artículo 64). La Constitución de Túnez de 1959 permitía la adopción de ordenanzas de urgencia en el intervalo entre las sesiones parlamentarias (artículo 31), y la de Egipto de 1971 atribuía un poder genérico de adopción de este tipo de disposiciones, que estaban sujetas a su posterior ratificación parlamentaria (artículo 147).

Las Constituciones de muchos Estados que eran dependencias inglesas, en fin, han confiado al presidente la competencia particularmente amplia de adoptar normas con fuerza de ley destinadas a *adecuar* los respectivos ordenamientos a las nuevas Constituciones. Se trata de una competencia transitoria que sin embargo se ha utilizado para valorizar la función presidencial con perjuicio de la parlamentaria, ampliando desmesuradamente las ocasiones de intervención del Ejecutivo. En fin, las funciones normativas presidenciales pueden ampliarse en virtud de *delegaciones* parlamentarias, con o sin fijación de límites y con o sin obligación de ratificación.

La Constitución de Egipto de 1971 preveía la competencia presidencial para “emitir decretos con fuerza de ley” mediante delegación conferida por mayoría de dos tercios y con indicación de los objetos, de los principios y de la duración, previendo, también, la ratificación sucesiva de la asamblea (artículo 108). La Constitución de Argelia de 1963 preveía la competencia para emitir medidas legislativas con delegación parlamentaria limitada temporalmente y con ratificación subsiguiente (artículo 58). La posibilidad de delegar a instancia precisa y preventiva del presidente, acompañada de limitaciones completamente formales, se consagra en numerosos textos constitucionales. *Cfr.* las siguientes Constituciones: Costa de Marfil, 1960, artículo 45; Níger, 1960, artículo 45; Túnez, 1959, artículo 28; Madagascar, 1959, artículo 43; Mauritania, 1961, artículo 36; Gabón, 1961, artículo 42; Senegal, 1943, artículo 66; Zaire, 1967, artículo 52; Guinea Ecuatorial, 1968, artículo 38.

#### 4. *Iniciativa legislativa y control del orden del día*

Se reconoce al presidente la iniciativa de las leyes parlamentarias de manera concurrente con la iniciativa que corresponde a los miembros del Parlamento, o de modo exclusivo en materia financiera, y sus ministros participan en la discusión. El gobierno establece el *orden del día* de la asamblea y tiene la facultad de obtener precedencia en la discusión de sus proyectos de ley; de autorizar la consideración de las iniciativas de ley parlamentaria; de pedir el procedimiento de urgencia para proyectos a los que atribuye particular relieve; de pretender que la discusión verse sobre el texto del proyecto gubernamental y no sobre el elaborado, eventualmente, por la comisión; de pedir que el voto se refiera al texto completo o a parte del texto en discusión, considerando sólo las enmiendas gubernamentales y, por lo tanto, impidiendo posibles enmiendas parlamentarias (el llamado voto bloqueado).

#### 5. *Poder de veto legislativo*

En conexión con el poder de promulgar las leyes el presidente dispone del *veto*. Tal veto puede ser definitivo (Constitución de Ghana de 1960, artículo 24), o por lo regular sólo suspensivo, pudiendo el presidente rechazar la promulgación a la espera de una segunda deliberación parlamentaria. Sin embargo, para poder superar el veto, la segunda votación

requiere mayorías elevadísimas, o bien se propone para una sesión parlamentaria sucesiva, o se declara, expresamente, que no vincula al presidente, el cual puede superarla con la disolución anticipada de la asamblea.

### 6. *Iniciativa del referéndum*

Siguiendo el ejemplo de la Constitución francesa de 1958, numerosas Constituciones, especialmente las de las ex colonias francesas, han introducido la iniciativa presidencial del referéndum. Pueden someterse a consulta popular tanto propuestas abrogatorias de las leyes como propuestas que introducen una nueva legislación. La competencia presidencial no está sujeta, formalmente, a limitaciones a consecuencia de la intervención de otros órganos constitucionales, o bien está condicionada a consultas o iniciativas previas que, sin embargo, en la práctica no parecen perjudicar la autonomía de acción del Ejecutivo.

### 7. *Poderes excepcionales en situaciones de crisis*

El aspecto crucial de los poderes presidenciales lo constituye la cláusula constitucional que admite los *poderes excepcionales* en caso de crisis interna e internacional. Las formulaciones son tan genéricas y amplias que, *a)* otorgan al presidente una discrecionalidad total para que sea operativa tal cláusula, procediendo a una autoasunción de los poderes; o bien, *b)* reconocen al Parlamento la posibilidad de delegar, con escasas limitaciones, los poderes excepcionales al Ejecutivo.

La fórmula de la *preferencia formal del Parlamento*, que es autorizado en circunstancias particularmente graves para habilitar al Ejecutivo a asumir poderes excepcionales en derogación de la Constitución, aparecía, sobre todo, en las Constituciones que fueron influenciadas por el principio de la supremacía del Parlamento de conformidad con el modelo inglés. Es el caso de la Constitución de Nigeria de 1960, que exigía que el Parlamento reconociese la presencia de una situación de peligro internacional o de amenaza de subversión de las instituciones democráticas para poder, luego, adoptar medidas derogatorias, provisionales y excepcionales (artículo 70). Así, también, la Constitución de Chipre de 1960 autorizaba la proclamación de un Estado de emergencia “en caso de guerra u otro peligro público que amenace la vida de la República” (artículo

183, 1). Sobre la base de tal poder el Parlamento fue también habilitado para adoptar leyes que disciplinasen el uso presidencial de los poderes de emergencia (*cfr.*, por ejemplo, la *Emergency Powers Act* nigeriana de 1961 y otras numerosas leyes adoptadas en varios Estados), mediante las cuales se prevenían limitaciones sensibles de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se difundió la preocupación de garantizar una intervención parlamentaria real no sólo en la fase inicial del otorgamiento de poderes, sino también en materia de prórroga de los poderes de emergencia, que deberían reconocerse por el Parlamento, y luego en materia de control sobre el uso que hizo de ellos el presidente.

La fórmula de la *autoasunción* de los poderes excepcionales por parte del presidente se halla, en cambio, en todas las Constituciones de las ex dependencias coloniales francesas que acogían extensivamente el artículo 16 de la Constitución gaullista de 1958. Según tales disposiciones el presidente podía tomar “todas las medidas consideradas necesarias” en caso de peligro que amenace las instituciones o la independencia de la nación, la integridad del territorio, el cumplimiento de los compromisos suscritos en el campo internacional o “cuando el funcionamiento regular de las instituciones gubernamentales se haya interrumpido”.

La extensión de los poderes excepcionales, obtenidos por cualquier título, es difícilmente limitable, ya que puede investir a cualquier sector a intervenir y originar una concentración de poderes en favor del presidente que se presume temporal. Las garantías constitucionales se suspenden y, por ende, también se altera el régimen de protección de los derechos individuales en periodos muy extensos. Durante la vigencia de la *Emergency Act* nigeriana, el presidente adoptó, basándose en ella, una serie de ordenanzas que eliminaron sustancialmente toda garantía en la Western Nigeria, mientras que en otros casos el régimen de derogación, en teoría provisional, se prorroga por periodos casi decenales, como en Zambia y en Kenia.

Las medidas presidenciales adoptadas durante la crisis escapan al control jurisdiccional, y el control político de la asamblea se reduce en ciertos casos, como en las Constituciones de los Estados que se inspiran en la Constitución francesa, a la reunión por derecho de la misma y a la obligación de depositar los textos adoptados por el Ejecutivo en la presidencia de la asamblea.

Más allá de las previsiones formales de las Constituciones, donde no hay una fuente formal de habilitación, el presidente recurre al principio

de necesidad (llamado *Doctrine of Civil Necessity*), que se considera implícito en las Constituciones conforme a numerosas decisiones jurisdiccionales: de este modo se justificaba la compatibilidad con la Constitución de las medidas adoptadas sin respetar sus previsiones formales, así como se garantizaba la operatividad del ordenamiento interesado.

#### IV. MARGINACIÓN DE LA ASAMBLEA ELECTIVA

Paralelamente al fortalecimiento del Ejecutivo, la posición de la asamblea electiva aparece extremadamente débil.

##### 1. *Principios organizativos*

Las mismas estructuras elegidas tienden a minimizar la función de los Parlamentos. Éstos son *monocamerales*, excepto en los Estados federales, en cuanto el bicameralismo se considera un riesgo para la necesaria unidad del Estado, y no se estima compatible con el impulso de modernización el papel de reflexión y de freno de la segunda cámara. El bicameralismo es, además, incongruente con ordenamientos con partido dominante y con partido único, como son la mayor parte de los examinados, porque el partido controla plenamente toda la representación política y, por lo tanto, no sería imaginable una diversa composición política de las dos cámaras.

Por lo que concierne a la *organización interna* de la asamblea, los principios seguidos son semejantes a los conocidos por el derecho parlamentario europeo. Figuran los órganos directivos (presidente y oficina de la presidencia, conferencia de presidentes), los grupos parlamentarios incluso donde existe el partido único, las comisiones permanentes y especiales y la comisión de “toda la cámara” en algunos ordenamientos. Todas estas formas de organización permiten operar de modo que recuerdan las soluciones garantistas propias del parlamentarismo clásico, sólo en los raros casos y en los periodos en que se tolera el pluralismo partidista. En la generalidad de las hipótesis el Parlamento cumple una función de soporte técnico y de colaboración respecto al gobierno, y en tal caso, especialmente, las comisiones parecen obrar como centro de elaboración y perfeccionamiento de las iniciativas gubernamentales.

## 2. *Colegio único nacional y escrutinio de lista mayoritario*

Los procedimientos electorales a través de los cuales se forma el Parlamento se articulan para garantizar una total correspondencia de la asamblea con la voluntad del partido y de sus dirigentes. En efecto, se adopta, principalmente, el *colegio único nacional* con presentación de listas de candidatos del partido y cómputo *mayoritario* de los votos a una sola vuelta, de modo que se favorezca al partido más fuerte a escala nacional que puede de hecho contar con la totalidad de los escaños o puestos parlamentarios. Al mismo tiempo, se llega a excluir del Parlamento a todos los partidos minoritarios, aunque sean mayoritarios en ciertas áreas regionales. Este procedimiento fijado por la Constitución de Guinea de 1958 (artículo 4) se ha extendido rápidamente a otros ordenamientos de casi la totalidad de las Constituciones y de las leyes electorales. Claro está que donde se afirma también, en derecho, el partido único subsiste el sistema de lista de partido en el colegio único nacional, pero se excluye también formalmente a los partidos de oposición de la competencia electoral.

## 3. *Limitación de las garantías de los parlamentarios*

Las posibilidades de desarrollo de cualquier función autónoma de la asamblea se obstaculizan, además, por las limitaciones a las que están sometidos los miembros del Parlamento.

La selección de los candidatos que se presentan al electorado la hacen los órganos del partido dominante o único, los cuales escogen únicamente a los adheridos a su propia organización (véase Constitución de Zambia de 1973, artículo 67, inciso *c* y artículo 75, reformado por la ley de revisión de 1983, que regula las elecciones primarias). La elección popular tiene función de simple ratificación, debiéndose, entre otras, votar sólo a un candidato en colegios uninominales.

El parlamentario seleccionado por el partido y aceptado por el electorado termina por ser un *mandatario del partido*, aunque algunas Constituciones insisten en establecer la prohibición del mandato imperativo (*cfr.* las Constituciones siguientes: Madagascar, 1959, artículo 23; Costa de Marfil, 1960, artículo 35; Gabón, 1961, artículo 30; Mauritania, 1961, artículo 30; Ruanda, 1962, artículo 85; Senegal, 1963, artículo 53; Alto Volta, 1970, artículo 51).

En realidad, en todos los ordenamientos las normas de la Constitución o del estatuto del partido prevén que las dimisiones del grupo parlamentario o la expulsión del mismo implican la pérdida de la calidad de parlamentario. La Constitución de Zaire de 1967 establecía: “Cuando un diputado se encuentre en la lista de un partido político y luego deja de pertenecer a este partido, pierde el propio mandato en la Asamblea” (artículo 39). La Constitución de Kenia de 1963, enmendada, comportaba igualmente la pérdida del mandato como parlamentario al diputado que abandonara el partido (artículo 42 bis). La Constitución de Tanzania de 1965 requería, para ser elegido como diputado, el pertenecer al partido único (artículo 27) y, asimismo, el mandato cesaba ante la ausencia de este requisito (artículo 35, 1). La Constitución de Zambia de 1973 une a la pérdida de la calidad de parlamentario el hecho de dejar de pertenecer al partido único (artículo 71, 2 inciso *b*).

En el desarrollo de sus funciones el parlamentario está estrictamente subordinado a la disciplina de partido. Sus posibilidades de iniciativa legislativa, a pesar de estar garantizadas formalmente, son inexistentes. Sus comportamientos están condicionados por el control de los trabajos parlamentarios ejercido por el gobierno. Las inmunidades de que gozan formalmente, que impiden que sean perseguidos por la conducta adoptada en el cumplimiento de sus funciones de modo que no repercuta sobre su libertad personal, se han visto comprometidas por la extensa introducción de la detención preventiva, lo que constituye una evidente violación de las garantías de inmunidad.

#### *4. Limitación de las atribuciones legislativas y de control político de la asamblea*

De la ya mencionada amplitud de atribuciones presidenciales en materia de reglamentación surgen, a su vez, las limitaciones a las atribuciones legislativas formalmente reguladas en los textos constitucionales.

Además, hay que considerar que en ciertas hipótesis las competencias legislativas son formalmente abolidas si bien a título provisorio. En efecto, en muchos casos la institución de órganos extraordinarios que preceden la fase constituyente conlleva a una asunción de las competencias legislativas por parte de éstos, en espera de la institución o inicio del ejercicio de funciones de la asamblea. En este caso un órgano monocrá-



tico o colegiado asume los poderes legislativos, a veces también por tiempo indeterminado (véanse, por ejemplo, las cartas constitucionales del Comité Militar de Salvación Nacional de Mauritania, 1979 y 1980; la Carta del Chad de 1987, artículo 8; el acto constitucional núm. 2 del 8 de enero de 1966 de la República Centroafricana; la Constitución Centroafricana de 1980, artículos 75 y 76; y las disposiciones adicionales a la Ley Fundamental de 1982 de Guinea Ecuatorial).

Como ya se indicó, muchas Constituciones han escogido formas de organización que parecían agilizar un *control político* real de la asamblea sobre el gobierno, sea porque prevén que los ministros se escojan entre los miembros del Parlamento, e incluso porque el mismo presidente tiene el *status* de parlamentario, sea también estableciendo textualmente una serie de modalidades jurídicas a través de las cuales se desarrolla un control de inspección sobre la actuación del Ejecutivo, o bien sea por la posibilidad de presentar mociones de censura que comprometen la responsabilidad política de los ministros ante la asamblea o, también, hasta la responsabilidad del presidente de la República, que involucraría a todo el gobierno, pero aclarando que no siempre se estableció la obligación jurídica de la dimisión del presidente, pudiendo, por el contrario, darse curso a la disolución presidencial de la asamblea. Sin embargo, en la práctica, las posibilidades de ejercer un control político eficaz del Ejecutivo son *inexistentes*, debido a que el presidente es al mismo tiempo jefe del partido único al cual necesariamente se adhieren todos los miembros del Parlamento; en consecuencia, resulta inimaginable que la asamblea intente realizar un control político sobre el gobierno.

##### 5. *El poder presidencial de disolución anticipada*

Conviene señalar que se reconoce al presidente, con amplitud, la competencia de *disolver anticipadamente* la asamblea. Se trata de una facultad discrecional que evidencia la posición subalterna del Parlamento respecto al presidente, y sólo en casos marginales halla limitaciones con las intervenciones de otros órganos constitucionales (por ejemplo, previa consulta popular mediante referéndum en la Constitución de Egipto de 1971, artículo 136).

## V. MARGINACIÓN DEL PODER JUDICIAL

La marginación del Poder Judicial es la confirmación ulterior de la progresiva eliminación del principio de separación. Formalmente, muchas Constituciones preveían un Poder Judicial desvinculado del Ejecutivo y del Legislativo según la pauta de las Constituciones utilizadas como modelo, aunque en ciertos textos constitucionales aparecían limitaciones significativas que tendían a reducir la jurisdicción de función pública a servicio administrativo sometido a las directivas del gobierno. Esta concepción de la justicia como simple servicio administrativo se difunde progresivamente, incluso, donde las Constituciones pagan un tributo formal al sedicente "Poder" Judicial, que cada vez más es un instrumento respecto a las exigencias políticas del Ejecutivo y del partido único.

La marginación del Poder Judicial implica también la posibilidad de utilizar las competencias de comprobación de la constitucionalidad de las leyes y de los actos normativos del Ejecutivo, que se había previsto no sólo por las Constituciones del periodo de la independencia (Senegal, 1963, artículos 63 y 67; Gabón, 1961, artículo 60; Malí, 1960, artículo 44 y 1974, artículo 67; Camerún, 1972, artículo 10; Congo, 1963, artículo 72; Chad, 1962, artículo 64; Costa de Marfil, 1960, artículo 57; Alto Volta, 1970, artículo 87; Mauritania, 1959, artículo 41; Madagascar, 1959, artículo 47; Ruanda, 1973, artículo 102; Burundi, 1974, artículo 57; Zaire, 1974, artículo 70). Efectivamente, a pesar de que la mayor parte de la normativa en cuestión permanece formalmente vigente, no se ha aplicado porque los sujetos habilitados para promover el control previo son los mismos Ejecutivos presidenciales que no tienen, en la práctica, motivos para poner en duda las medidas que ellos mismos promovieron. Por consiguiente, se ha manifestado la tendencia a transformar estas jurisdicciones en simples *organismos consultivos*, auxiliares del presidente (*cfr.* Constitución de Malí de 1974, artículo 67, 3; Madagascar, 1975, artículo 95). Consideraciones análogas acerca de la no utilización práctica de las competencias de las cortes deben hacerse en cuanto a la falta de aplicación o uso indebido de las normas que prevén su competencia en materia del control de la regularidad de las elecciones presidenciales y legislativas y de las consultas referendarias.

## VI. LIMITACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS COLECTIVAS Y DE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES

La autonomía de los individuos y de las colectividades era limitada progresivamente o eliminada de manera paralela al proceso de concentración del poder en favor del Ejecutivo, del partido y de los vértices respectivos.

### 1. *Limitación de los derechos individuales fundamentales*

La garantía de los derechos fundamentales, si bien asegurada de manera diversa en las Constituciones del periodo de la independencia, fue *anulada* progresivamente junto con la eliminación de las garantías de la oposición política y del principio pluripartidista conexas a ésta. Casi en todas partes los derechos políticos y los derechos civiles resultaban inconciliables con la consagración del partido único y la concentración del poder en el *leader* nacional. El pretexto, con frecuencia formalizado en las normas, surgía por las exigencias de consolidación de la unidad nacional y del desarrollo económico de los Estados recientemente independizados: frente a estas exigencias las posiciones individuales de derecho se volvían recesivas, y a veces categorías enteras de individuos también eran formalmente privados de los derechos políticos (véase, por ejemplo, la Constitución de Malí de 1974, título XIV, que excluía de tales derechos a todos aquellos que hubieran estado comprometidos con el régimen precedente).

Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, resulta más fácil valorar las afirmaciones formales contenidas en algunas Constituciones relativas al sometimiento del poder político estatal a la Constitución y al derecho (principio del “Estado de derecho”, *Rule of Law*, y similares: véanse, por ejemplo, Constituciones de Egipto, 1971, artículo 64; Sudán, 1973, artículo 59; Nigeria, 1979, artículo 1; Zimbabwe, 1979, artículo 3; Ghana, 1979, preámbulo).

Algunas Constituciones llegaron a no considerar en su texto una parte relativa al reconocimiento de la protección jurídica de los derechos individuales (*Bill of Rights*) (Ghana, 1960; Tanganika, 1961, 1962 y 1965; Malawi, 1966), sustituyéndola con declaraciones programáticas incluidas en los preámbulos o con declaraciones directivas suministradas por el

presidente al momento de la asunción del cargo. Por el contrario, otras Constituciones contenían, como ya se dijo, compromisos formales de garantía jurídica de los derechos individuales, pero contemplaban una limitación potencial de los derechos por razones de “defensa”, “seguridad” y “orden público”. En caso de que se verificaran presupuestos similares, debía indicarse de manera bastante articulada qué derechos podían ser objeto de limitación en todo o en parte y cuáles no eran absolutamente objeto de limitaciones. La posibilidad jurídica de derogación de la normativa constitucional se encontraba subordinada a una ley parlamentaria previa y la medida de derogación debía ser inevitable, proporcional a las necesidades y temporal.

Sin embargo, en la práctica, los ordenamientos monopartidistas abusaban ampliamente de la posibilidad teórica de derogación de la normativa sobre los derechos, bien sea sustituyendo a menudo determinaciones presidenciales por la ley del Parlamento, o bien dando una interpretación extremadamente amplia del concepto de seguridad nacional, identificado con los intereses del partido y del presidente de turno, o bien adoptando medidas desproporcionadas a las supuestas exigencias y tendencialmente permanentes.

El recurso a los poderes de emergencia, previstos anticipadamente en los textos constitucionales o justificados en la necesidad, ha constituido pues la premisa para las derogaciones radicales y en ciertos casos para la eliminación de los derechos de libertad.

## *2. Limitación de las autonomías territoriales*

La autonomía de las colectividades territoriales, que resultaba esencial para asegurar el papel de los diversos grupos étnicos dentro de la compleja estructura de muchos Estados recientemente independizados, al inicio parecía que era posible tutelarla mediante la introducción de estructuras federales. En la práctica, el proceso de concentración del poder en favor del vértice del Estado o del partido ha comportado una concentración de la organización estatal bien marcada.

Por lo tanto, se llega a una superación generalizada del modelo federal y a la consolidación de formas de descentralización administrativa controlada estrictamente por el aparato central del Estado (presidente de la República o gobierno controlado por el presidente).

Así pues, el federalismo fracasó en numerosos Estados (Pakistán, Birmania, Indonesia, Uganda, Tanzania, Kenia). La Constitución de Camerún de 1961 había previsto un ordenamiento federal, pero la de 1972, reformada en 1977 y en 1979, reguló un Estado unitario: hay que señalar también que durante la vigencia de la Constitución federal, una revisión de 1969 había atribuido ya al presidente federal la competencia de nombramiento de los primeros ministros de los Estados federados, sustrayendo tal competencia a las asambleas locales.

Una excepción de gran importancia la encontramos en Nigeria, que tras complejas experiencias en 1979 se dio una nueva Constitución en la cual la concepción federal era confirmada pero con una clara preeminencia del Estado federal con respecto a los estados miembros (extensión particular de las competencias enumeradas del Estado federal, preeminencia del gobierno federal en materia de tutela de la Constitución y de la integridad nacional a través de los poderes de emergencia, control federal de las fuerzas armadas y de la policía).

## VII. TENDENCIA AL PARTIDO ÚNICO. SUPERACIÓN DEL PLURIPARTIDISMO Y NEGACIÓN DE LA FUNCIÓN DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

La progresiva concentración del poder en favor del Ejecutivo presidencial va acompañada por una tendencia generalizada a la simplificación del sistema de partidos e incluso a constitucionalizar al partido único: el partido del gobierno es dirigido por el mismo presidente de la República, eliminando así cada posibilidad garantista conexas a la separación de los centros del poder tanto en el nivel del Estado-aparato como en el nivel del Estado-comunidad.

### 1. *Características del partido*

El partido político, al igual que el Estado, deriva de modelos importados de ordenamientos profundamente diversos de los existentes en las viejas potencias coloniales.

A veces surgido en la clandestinidad e identificado con el movimiento de liberación, a veces constituido artificiosamente en el mismo momento en que el país obtiene una Constitución que prevé, por vez primera, un órgano parlamentario y, por ende, la necesidad de elecciones populares

que presuponen precisamente alguna presencia de los partidos; el partido de impronta europea es, sin embargo, un instituto alejado de la realidad constitucional de los nuevos Estados. Por el contrario, existen casos raros en los que lo extraño del instituto se reconoce oficialmente, prohibiéndose la constitución de partidos y manteniéndose íntegra la tradición nacional del poder (por ejemplo, Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Qatar, Nepal, Suazilandia).

En la mayor parte de los ordenamientos que implícita o explícitamente permitían el pluripartidismo, de hecho o a través de la legislación ordinaria en materia electoral y de los derechos de asociación política, tal principio aparecía definitivamente comprometido, dándose lugar o al predominio neto de un partido en un marco sólo formalmente pluripartidista (partido dominante), o inclusive a regímenes con partido único. Tal proceso a veces se formalizaba en las mismas Constituciones. En consecuencia, el pluripartidismo aparecía operativo, a menudo precariamente, en pocos ordenamientos (véase, por ejemplo, India, Pakistán, Sri Lanka, Filipinas, Indonesia, Singapur, Tailandia, Marruecos, Botswana, Madagascar, Mauricio).

En ciertas hipótesis el pluralismo limitado halla una garantía precaria en las normas constitucionales (*cf.* Zaire, 1967, artículo 4; Alto Volta, 1977, artículo 7; Camerún, 1972, artículo 3), lo que denota un significado particular cuando tal normativa responde a una fase constitucional en la que se prevé el partido único (por ejemplo, garantía de los partidos políticos, a regularse mediante una ley posterior, prevista por el artículo 5 de la Constitución de Egipto tras la reforma de 1980 que eliminó el régimen con partido único previsto en 1971; admisión de partidos de oposición en Túnez en 1981, luego de la presentación de un documento de reforma política [carta nacional] ante un congreso nacional extraordinario del Partido Socialista desturiano).

Un ejemplo de pluripartidismo operante se tiene en Senegal tras la revisión constitucional de 1976 y de 1978 (artículo 3), que admitían tres partidos y después cuatro, y tras la última revisión de 1981, reconoció un pluripartidismo genérico sin límite al número de los partidos. Así también resultaba efectivo el pluripartidismo reconocido por la Constitución federal de Nigeria de 1979 (véanse los artículos 37-41 y la materia “disciplina de los partidos políticos” introducida en la lista núm. 1 como anexo de la Constitución de 1979, que contenía las materias de competencia legislativa exclusiva federal —núm. 55—). Igual situación fue prevista

en Marruecos por la Constitución de 1962 (artículo 3) y confirmada por la sucesiva.

Para comprender las razones de la tendencia a la reducción del número de partidos hay que observar que en los Estados en examen, el partido político es una organización que reagrupa a los individuos según su pertenencia a un grupo étnico, o más simplemente a una tribu o a un área territorial, o a un credo religioso. Más limitado es el caso de los partidos caracterizados por un claro componente ideológico que en general se colorea de nacionalismo. Ejemplos de partidos fundados en grupos étnicos se da en Nigeria, donde cada uno de los tres partidos presentes en el Estado federal reagrupaba a una precisa etnia y que era claramente predominante en un determinado estado miembro. Ejemplos de partidos fundados sobre etnias y grupos tribales es el de Zaire. Aquí la multitud de grupos dio lugar al nacimiento de una multitud de partidos (ochenta en las elecciones de 1960; doscientos en las elecciones de 1965). Ejemplos de partidos fundados en la pertenencia a razas y etnias diversas se da en Rhodesia, donde un partido representa a la minoría de la raza blanca y diversos partidos a las diferentes etnias de raza negra. Ejemplos de partidos religiosos son frecuentes en los países islámicos, budistas e hindúes, donde existen variadísimos partidos que se basan en la religión, la cual suple a la ideología política. Por lo general, al componente religioso corresponde un elemento étnico. Ejemplos de partidos que tienen connotación ideológica y que, sin embargo, no siempre se diferencian de la connotación étnica y religiosa se tienen, sobre todo, en los casos de partidos que derivan de movimientos de liberación nacional.

## *2. El partido dominante*

De acuerdo a lo anterior resulta más fácil comprender ahora cuál puede ser el destino del principio del pluripartidismo en los Estados de reciente independencia. Por lo general, en la medida en que está vinculado a diferenciaciones ideológicas y programáticas, éste se prohíbe en cuanto se considera factor de desintegración de la sociedad nacional. Cuando se tolera es porque indica, principalmente, la presencia de diversidades raciales, étnicas y religiosas, que a menudo van unidas a estructuras estatales de tipo federal. Por lo tanto, en los ordenamientos en examen el pluripartidismo no es necesariamente índice de pluralismo político como se entiende en el constitucionalismo europeo. La dialéctica mayoría-oposi-

ción es generalmente extraña a estos Estados en cuanto se considera siempre anticonstitucional a la oposición.

Cuando el pluripartidismo se garantiza, esto comporta siempre la presencia de un partido en posición muy predominante y, en consecuencia, se trata de la figura que los politólogos califican como *partido dominante*. El partido dominante en los nuevos Estados es difícil de definir. Trátase de un partido fuertemente mayoritario que controla al aparato estatal y que tolera una débil oposición en un marco de pluripartidismo formal.

En general, la fase del partido dominante es inmediatamente anterior a la del partido único, según una línea tendencial que se evidencia mucho más en los Estados africanos (Senegal, Camerún, Gabón, Ruanda, Burundi, Uganda, Kenia, Zambia, Malawi). Las modalidades consolidadas para pasar del partido dominante al partido único van desde el uso sin prejuicios de las medidas legales (fusiones, pactos electorales, reformas electorales, prohibiciones de partidos, legislaciones sobre el orden público, jurisdicciones de excepción) al uso de otras absolutamente arbitrarias y criminales (fraudes electorales, terrorismo político, asesinato de los *leaders*, golpes de Estado y semejantes).

### 3. *El partido único*

El pluripartidismo, si bien en su variante de partido dominante, no congenia con los nuevos Estados que cada vez en mayor número optan por el monopartidismo. El recurso al *partido único* puede darse, como se ha indicado más arriba, en cuanto efecto natural después de una fase en la que el partido tiene carácter dominante, o bien aparece desde el surgimiento del Estado en cuanto un movimiento de liberación nacional se transforma en partido (Túnez, Argelia), o bien puede derivar de un golpe de Estado militar, que eliminando las estructuras anteriores, incluidos los partidos, afirma un partido nuevo y único (Birmania, Togo, Zaire, Sudán, Egipto, Libia).

La importancia atribuida al partido único llevó a los constituyentes a reconocerles tal función en el mismo texto constitucional, eliminando así constitucionalmente, junto al pluripartidismo, toda oposición legal. El partido único se inserta, con frecuencia, en los textos constitucionales que mantienen formalmente la tradicional separación de poderes (Burundi, 1974, artículo 18; República Centroafricana, 1966, artículo 13; Congo, 1973, artículo 2; Malí, 1974, artículo 5; Mauritania, 1961, artículo 9;



Zaire, 1974, artículo 8). A veces, aun afirmándose una pluralidad de órganos constitucionales, el partido único se cita, textualmente, como titular de la función de dirección. La Constitución de la República Centroafricana de 1964, artículo 12, concebía al partido único como la más alta instancia del Estado, y la Constitución de Zaire de 1970, artículo 19, definía al partido único como “la más alta Institución de la República... Todas las demás instituciones le están subordinadas y sometidas a su control”. Otros ejemplos de los cuales surge la “soberanía” del partido los encontramos en las Constituciones de Burundi (1981, artículos 2 y 22), de Togo (1980, artículos 2 y 10) y del Imperio Centroafricano (1976, artículos 2 y 15).

Frecuentemente la supremacía del partido sobre los órganos constitucionales se indica claramente tan sólo en el estatuto del partido único: por lo tanto, hay que remitirse a tales normas para encontrar una clara indicación de las relaciones entre los órganos del partido y los órganos del Estado.

En realidad, los mismos estatutos del partido, si bien se califican formalmente como fuentes de derecho distintas de las del Estado, e incluso se conciben como fuentes subordinadas a la Constitución, en los ordenamientos con partido único, como los examinados, terminan por tener el valor de fuentes constitucionales en cuanto que disciplinan los fundamentos reales del poder del Estado. Por lo tanto, es necesario constatar que nos encontramos, en estos ordenamientos, ante casos en los que las fuerzas políticas locales continúan influidas por el modelo constitucional de derivación demoliberal y distinguen formalmente la Constitución del Estado de la del partido único, incluso en esta situación en la que es evidente que el poder soberano está concentrado en el partido único. Por lo tanto, en la realidad constitucional, el estatuto del partido único es parte integrante de la Constitución del Estado y sólo de la coordinación entre las normas (formalmente) estatutarias y las normas de la Constitución puede establecerse cuál es la relación entre los órganos del partido y los órganos del Estado. La conclusión evidente es que los órganos del partido están siempre supraordenados a los del Estado, pues éstos se someten a las directrices elaboradas por los del partido. El partido no es entonces un componente del ordenamiento del Estado, sino que tiende a coincidir con el Estado en cuanto “único movimiento político... que organiza la totalidad del pueblo” (artículo 12 de la Constitución de la República Centroafricana de 1964). En algunos ordenamientos, la calificación misma

del ciudadano en plenitud de los derechos coincide con la posibilidad jurídica de ser miembro del partido (artículo 5 de la Constitución de Tanzania de 1965).

La totalidad del poder se concentra en el partido cuyos órganos ejercen el poder constituyente, y las más importantes atribuciones de dirección son ratificadas por los órganos constitucionales que se ocupan, principalmente, de la actividad de ejecución bajo control de los órganos del partido. Entre otras cosas, como ya se mencionó, los mismos órganos constitucionales se confían a sujetos que son al mismo tiempo titulares de funciones del partido. El presidente, en particular, es siempre y al mismo tiempo titular del cargo más alto del partido.

La Constitución de Zambia de 1973 ofrece un ejemplo exhaustivo de penetración entre el Estado y el partido: el texto del estatuto del partido único se encuentra anexo a la Constitución, el cual integra la disciplina mediante numerosos reenvíos efectuados por las disposiciones de ésta, y constituye un elemento indispensable de interpretación de las cláusulas constitucionales (ley de revisión de 1975, artículo 2); el principio del partido único y de la prohibición de cualquier forma asociativa diversa de éste es contemplado en modo particularmente rígido (artículo 4 de la Constitución); la función constitucional del partido emerge de las previsiones por las cuales su Comité Central fija direcciones vinculantes al gobierno, y en caso de conflicto entre el Comité Central y el gobierno prevalece siempre la dirección política del primero (artículo 47 c, introducido por la ley de revisión de 1975); el único candidato a presidente de la República, para ser elegido con sufragio universal, debe ser elegido previamente presidente del partido por parte del Congreso del partido único (artículo 38, 3); los candidatos a las elecciones parlamentarias deben ser miembros del partido, y son elegidos por una comisión electoral que debe obtener previamente la aprobación del Comité Central del partido (artículo 75, modificado por la ley de revisión de 1983); el secretario general del partido hace parte del despacho del gabinete ministerial (artículo 50, 1).

#### VIII. LA CONCENTRACIÓN PERMANENTE DEL PODER CONEXA A LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y A LA DEL PARTIDO ÚNICO

El hecho de que las Constituciones examinadas privilegien la función constitucional del partido único y lo conviertan en centro de orientación

supraordenado en la estructura del Estado, sin embargo, no supone que el poder constitucional corresponda necesariamente al partido, en cuanto el principio monopartidista se valora conjuntamente con el recordado principio presidencialista que concurre para facilitar la concentración del poder en el órgano monocrático que reúne en sí, en una *unión personal*, las funciones de vértice del Estado y de vértice del partido.

En la totalidad de los nuevos Estados la función del *leader* termina por adoptar una posición central. El jefe es, al mismo tiempo, vértice de la comunidad nacional, del aparato administrativo, de las fuerzas armadas, del partido, a menudo de la comunidad religiosa, y siempre de aquella fachada institucional importada a través de modelos constitucionales extranjeros que se denomina Estado. Este complejo institucional, elaborado por una práctica y un pensamiento político en general extraño a las tradiciones locales, acaba por estar lejos de las convicciones de las colectividades nacionales, que han sido llevadas a identificar el poder con una persona bien definida y, por ende, rechazan la despersonalización del poder ínsita en la concepción institucional del Estado.

La autoridad tradicional del jefe es común en la historia de los nuevos Estados. En los Estados islámicos el fundamento del poder monocrático se halla tanto en el *Corán* como en su tradición interpretativa: el jefe es al mismo tiempo vértice religioso y político de la comunidad de creyentes. En los Estados asiáticos y en muchos otros existía una tradición monárquica que consideraba al soberano como beneficiario calificado del gobierno trascendente y que recibía del cielo el encargo del gobierno. En todas las sociedades africanas existía un jefe que se consideraba dotado de las más elevadas cualidades y a quien se le reconocía autoridad religiosa y política. En todas partes existía, pues, una tradición que identificaba el concepto del poder con su total concentración en una sola persona. Además, se ha observado, de manera justa, que el largo paréntesis colonial, si por una parte ha puesto a las sociedades tradicionales en contacto con la concepción institucional del poder, de otra ha terminado por consolidar en las poblaciones la idea fundamental de identificación del poder en una sola persona, en cuanto que las potencias coloniales acostumbraban confiar la plenitud de los poderes al gobernador colonial que representaba a la metrópoli en la colonia. De este modo, al gobernador terminaba por considerársele no como simple administrador por cuenta del Estado que lo enviaba, sino como un auténtico autócrata que concentraba en sí el poder militar y el civil y tenía poder de vida y muerte sobre

los súbditos locales. En la práctica, se veía al gobernador como el jefe de la comunidad que sustituía al jefe tradicional local, y al fin de la época colonial el nuevo jefe local retomaba su posición tradicional enriqueciéndola con los atributos que había conocido durante la dominación colonial como los atributos del poder. Por lo tanto, la referencia a figuras constitucionales como la del presidente de la República, importada de occidente, significaba, simplemente, añadir a sus funciones el bagaje de autoridad que rodeaba al gobernador colonial.

En conclusión, el poder del jefe de los nuevos Estados se refiere sólo en parte a las disposiciones formales de las Constituciones. El presidente no sólo posee los poderes que formalmente se le reconocen y ejerce sin límites de ningún tipo, sino que también goza de una posición central en el ordenamiento, siendo considerado él mismo como el poder por excelencia. El jefe se identifica con la nación, encarna una ideología que pretende reelaborar para adaptarla a las exigencias locales y es fundador y *leader* de un partido único. Además de esto, aparte de su posición personal de poder, existe un conjunto formal de disposiciones constitucionales que ofrece al presidente toda una serie de instrumentos asociados a la institución estatal que, como se indicó, se utilizan en su ventaja exclusiva, con marginación total de cualquier forma de garantía y control.

#### IX. UNA VARIANTE DE LA CONCENTRACIÓN DEL PODER: EL GOBIERNO DE LOS MILITARES

La asunción del poder por parte de los militares no modifica, sino que acentúa, la citada tendencia a la concentración.

En los nuevos Estados las fuerzas armadas constituyen, por lo regular, un centro autosuficiente de poder cuya cohesión se mantiene por la concepción autoritaria y jerárquica de la institución militar transmitida por la potencia colonial, que había dejado también en herencia el principio constitucional liberal de la subordinación del poder militar al político civil. Este principio, que debió emigrar para ser transmitido a las Constituciones de los nuevos Estados, nunca impidió que se verificara un fenómeno familiar a todos los ordenamientos conocidos: la influencia de las fuerzas armadas sobre las decisiones políticas, en cuanto que las mismas constituyen en todas partes un “grupo de presión” significativo. En otras hipótesis, se ha pasado de la simple influencia al llamado “gobierno indi-

recto” de las fuerzas armadas, en los casos en que es evidente que los órganos constitucionales civiles se encuentran subordinados, sustancialmente, a auténticas directivas vinculantes de la jerarquía militar, que a veces llegan a determinar la elección de los titulares civiles de los órganos del gobierno.

En todas estas hipótesis, por lo general, no existen disposiciones formales que prevean una función constitucional de los militares y, por ende, tanto el *poder de influencia* como el de *directriz política* permanecen en el nivel constitucional real y se deducen principalmente de la práctica de las instituciones.

Sin embargo, en los nuevos Estados, la falta de preparación de la clase política civil, la incapacidad de dirigir y controlar el desarrollo económico y de consolidar la reciente unidad, el arraigamiento al poder de los nuevos *leaders* que obstaculizaba cualquier rotación en favor de los partidos de oposición y, en general, el fracaso de los modelos constitucionales, han evidenciado rápidamente la posición de ventaja de los militares que terminaban por presentarse como la única institución dotada de cohesión, en cuanto organización jerárquica y disciplinada, y provista de la preparación necesaria para afrontar los problemas de la administración del desarrollo y de la unidad nacional. En este punto los militares han pasado del gobierno *indirecto* al *directo*, apoderándose del poder con una serie espectacular de golpes de Estado o bien tomándolo de las manos de los gobiernos civiles.

La intervención la hacen las fuerzas armadas, sobre todo bajo la guía de su comandante en jefe o de un órgano colegiado en el que, por lo general, están representadas las diversas fuerzas. Cuando existe, sin embargo, un *órgano colegiado* (junta, consejo revolucionario), éste es fruto de una solución transitoria, en cuanto emerge en su ámbito, rápidamente, la tendencia monocrática, como indican por ejemplo las experiencias de Egipto y de Libia.

El titular del *órgano monocrático* realiza en su favor una progresiva pero segura concentración de todas las funciones de dirección, comprendida la constituyente, y cualquier otro órgano eventualmente presente le está subordinado. Cuando ya no existe y no se instrumentaliza en apoyo del nuevo gobierno militar, se constituye un partido único que tiene la función de asegurar el consenso popular. Por lo tanto, el órgano vértice del aparato militar se convierte en vértice del Estado y del partido, confirmándose, nuevamente, el principio de concentración. Además, en oca-

siones, la exigencia de perpetuarse en el gobierno impulsa al vértice militar a abandonar las funciones propias de jefe jerárquico de las fuerzas armadas manteniendo sólo las civiles de jefe del Estado y del partido. Evidentemente, a través de tal instrumento no se mengua el principio de concentración en la persona del *leader* nacional, pues resulta evidente cómo en este tipo de ordenamiento el gobierno de los *militares* no es cualitativamente diverso del de los civiles, pero efectivamente constituye sólo una variante de la forma de gobierno autoritario típico de los nuevos Estados.

Es interesante evidenciar la actitud de los militares frente a la Constitución. Por lo general, en un principio existe la tendencia a suspender o abrogar expresamente la Constitución vigente mediante una declaración *ad hoc*, o implícitamente por medio de un acto institucional que se limita a afirmar la asunción del poder con motivaciones circunstanciales. Sin embargo, en un segundo momento los militares en el poder sienten la necesidad de reforzar su posición legitimando también formalmente situaciones que se han afirmado “de hecho” hasta aquel momento, adoptando nuevos textos constitucionales que se someten a referéndum plebiscitario (República Popular del Congo, 1973; Malí, 1974; Burundi, 1974; Zaire, 1974; Madagascar, 1975; Imperio Centrafricano, 1976; Benín, 1977; Alto Volta, 1977; Nigeria, 1978; Ghana, 1979).