

El Constitucionalismo africano

Carlos ROBLES PIQUER

Embajador

En fechas recientes dos influyentes diarios dedicaron sendas referencias a dos Estados africanos: el *New York Times* subrayaba en un editorial el 21 de marzo de 2000, y con este título, que “Nigeria está en peligro”. Con referencia a los graves disturbios que enfrentan a cristianos y musulmanes y que han causado ya centenares de muertos, afirmaba que el Presidente Obasanjo, democráticamente elegido hace un año, no ha ofrecido a su pueblo el liderazgo necesario para resolver esta peligrosa situación. La solución recomendada por el gran periódico de lengua inglesa es, sobre el papel, muy simple, quizá demasiado para un país que, según una crónica publicada en ese mismo periódico al día siguiente, cuenta unos 400 grupos étnicos, cifra que otras fuentes reducen a cerca de la mitad. El editorial dice que el Presidente, para mejor luchar contra las fuerzas centrífugas nigerianas y contando con los “representantes de las regiones y de los sectores sociales”, debe “redactar una nueva Constitución que establezca una distribución más adecuada de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.”

Al día siguiente, otro gran diario, el parisino *Le Monde*, dedicó su editorial al encendido elogio del “Ejemplar Senegal”. Como puede suponerse, la razón, la justa razón, de esta alabanza es el hecho de que, vencedor relativo en la primera vuelta de las elecciones presidenciales pero derrotado en la segunda, el hoy Presidente de la República del Senegal, Abdou Diouf, haya aceptado la derrota y haya sido el primero en felicitar a su rival, Abdoulaye Wade, un veterano y tenaz político liberal que fue en una ocasión el único Ministro de Estado que tuvo Diouf y que por entonces dijo algo tan innovador en política como que el suyo era “un partido de contribución, no de oposición.” En todo caso, el elogio es justo pues no parece que hubiera sido imposible para el todavía Presidente en ejercicio efectuar algún retoque en el escrutinio, de lo que por cierto fue acusado por el ya Presidente electo en dos elecciones anteriores. Pero lo que interesa aquí es subrayar que la primera tarea a la que Wade anunció que va dedicarse es a la de convocar y probablemente ganar un Referendum que le permita reformar la Constitución a fin de celebrar nuevas

elecciones generales, ya que el texto actual no le autoriza a disolver una Cámara en la que tienen hoy cómoda mayoría los diputados del Partido Socialista que ha gobernado el país sin interrupción desde la independencia con sólo dos Presidentes, el propio Diouf que lo ha sido durante diecinueve años y su eminente predecesor, Léopold Sedar Senghor, que lo fue durante más de veinte. Si la posibilidad real y no sólo teórica de la alternancia es, como creo, el rasgo que mejor distingue el sistema democrático del que no lo es, es preciso saludar como una espléndida noticia africana la de que esa alternancia haya llegado a Senegal, aunque sea con algunas décadas de retraso.

Las opiniones del editorialista norteamericano y del nuevo Presidente senegalés se mueven en dos áreas coincidentes en lo esencial: y lo esencial es el valor que, desde fuera y desde dentro de África respectivamente, se concede a la simple existencia de una buena Constitución, en el primer caso, ó a su deseable reforma, en el segundo. Es un valor casi mágico que nos lleva a recordar, inevitablemente, la tesis más bien escéptica de un magnífico libro que el historiador mexicano Carlos Pereyra dedicó nada menos que a la Constitución norteamericana vista con ojos críticos y que se resume bien en su solo título: "El fetiche constitucional americano"¹.

Tal como lo conocemos hoy, el constitucionalismo africano es un fenómeno reciente que se inicia en los momentos de la descolonización, es decir, a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo que ahora termina. En muchos casos, la primera Constitución del nuevo Estado soberano fue redactada con la ayuda de los funcionarios y los expertos del antiguo colonizador y tuvo muy en cuenta alguna de las Constituciones de éste, generalmente la que estaba en vigor en aquellos años. También hubo, en numerosos países de matriz francesa y en algunos dominios británicos, las que podemos llamar Constituciones autonómicas que tuvieron una vida efímera pero cuyos artículos, en número variable, fueron trasladados luego a las primeras después de la independencia. Todo ello cuando ésta se logró por medio de acuerdos y por vías pacíficas pues la situación fue distinta cuando medió una larga guerra, como ocurrió sobre todo en Argelia, o se dio una voluntad de ruptura como en Guinea. En cuatro ocasiones, (en la antigua Costa de Oro que enseguida fue Ghana, en Camerún y dos veces en la ex Alto Volta ahora conocida como Burkina Faso), los textos fueron sometidos a consulta popular, y en el resto, fueron aprobados por los Parlamentos o Asambleas.

Esta regla sobre el reciente origen del constitucionalismo que nos ocupa

¹ Carlos Pereyra, *El fetiche constitucional americano. De Washington al segundo Roosevelt*, M. Aguilar, editor. Madrid, 1942. El autor recuerda que el fetiche es un objeto de culto, no es un talismán ni un amuleto, y que la palabra tiene su origen en el latín "facere", hacer, y llega al español a través del portugués "feitiço", recurriendo Pereyra al "Diccionario portugués" de Cândido de Figueiredo para afirmar que fetiche es "todo lo que es objeto de culto en algunos pueblos salvajes de África".

tiene excepciones. Así, al defender ante su Asamblea la Constitución de la República de Túnez de 1959, el Presidente Bourguiba (que gobernaría durante treinta años sin interrupción y con poderes casi absolutos) aludió a la que, si su versión es fidedigna, sería seguramente la más antigua Constitución que haya sido aplicada en suelo africano: la Constitución cartaginesa que el Presidente no fecha pero que cabe suponer vigente en el siglo tercero o en la primera mitad del segundo antes de Jesucristo, en vísperas de las guerras púnicas que condujeron a la destrucción de ese Imperio por los soldados romanos. Bourguiba aseguró que, según el testimonio de muchos autores, “Cartago tenía su Constitución” y que “el pueblo tenía su parte en el ejercicio del poder” mientras que “disposiciones constitucionales muy precisas apuntaban a marcar límites al poder personal. Había un Senado y una Cámara de los Diputados. La autoridad suprema del Estado no era asumida por un solo hombre sino por un Consejo de cinco miembros”². Todavía encontramos en la historia de Túnez otro intento de normalizar la vida política con la Constitución de 1857 mejorada y ampliada en 1861, hasta llegar —añade el Presidente— a un texto de casi cien artículos que garantizaba los derechos de los ciudadanos, al menos de los poseedores de algunos bienes, como correspondía al espíritu del tiempo.

Viniendo hacia nuestros días, la primera, y desventurada, Constitución africana parece ser la de Sierra Leona en cuya península, llamada por los navegantes portugueses “la colina del león” y en la que hoy está la capital Freetown, se propuso el Gobierno británico en el siglo XVIII crear una colonia denominada “Provincia de la Libertad”, con el buen ánimo de probar que el comercio con gentes libres era más provechoso que el comercio de esclavos. En este espíritu desembarcó allí, en 1787, una curiosa expedición formada por 341 hombres negros y 70 mujeres blancas, con el apoyo financiero de un filántropo inglés, el señor Granville Sharp, que había comprado la tierra a un reyezuelo de la etnia temme. Este gobernante local pareció haber firmado el documento de compraventa sin entenderlo muy bien, lo que luego creó conflictos, entre ellos el muy importante de que los temme atacaron la colonia en 1789, esclavizaron a algunos pobladores y permitieron que otros vivieran justamente del comercio de esclavos. En su brevísima vida, la “Provincia de la Libertad” tuvo una Constitución otorgada por el poder blanco que fue redactada por el propio Granville Sharp quien, como dice Elizabeth Isichei,³ “la basó, con inconsciente etnocentricidad, en su propia comprensión de los precedentes anglosajones”, los cuales, añadiremos, no parecen haber arraigado

² El texto de este discurso en Charles Debbasch, *La République tunisienne*, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, París, 1962, pp. 187-206. A continuación se reproduce el texto de la Constitución de 1959.

³ Isichei, Elizabeth: *A history of African societies to 1870*, Cambridge University Press, 1997, página 381.

bien. Dos años después, otra tentativa también filantrópica para crear una Compañía de Sierra Leona terminó en la ruina de sus socios. La colonia tradicional fue restablecida en 1808 y se nutrió enseguida de libertos, es decir de los esclavos que la marina de guerra británica liberaba en la mar, al interceptar los buques negreros.

La tercera intentona tuvo también origen anglosajón pero no británico sino norteamericano. Hablo naturalmente de Liberia a cuyo territorio, colindante con Sierra Leona por el sur de este país, llegaron en el siglo XIX negros norteamericanos apoyados por iniciativas privadas que deseaban compensar el daño causado por la esclavitud mediante la fundación de un Estado libre y soberano para algunos descendientes de las víctimas de la trata. El nuevo Estado proclamó su independencia en 1847 y fechó en el día 27 de julio de ese año su propia Constitución, cuidadosamente copiada de la norteamericana y encabezada con una hermosa divisa, la de que "el amor a la Libertad nos ha conducido hasta aquí". Aquellos colonos al revés, aquellos retornados a sus raíces africanas, no se inspiraron para nada en éstas: su modelo fue siempre el norteamericano y reprodujeron en Monrovia la Casa Blanca, el Capitolio y hasta el modelo de Guardia Fronteriza. La vida política se organizó en torno a dos grandes partidos que eran la réplica del republicano y el liberal, aunque a veces su vida haya sido muy dramática, el Estado se ha mantenido y el sistema américo-liberiano dominó el país y a las tribus autóctonas hasta que éstas tomaron una sangrienta revancha en 1980.

Creen algunos expertos que Etiopía, el Estado más antiguo de África con continuidad en la independencia, estuvo dotado de alguna forma de Constitución ya en la baja Edad Media cuando, en el siglo XV, se traduce al amhárico desde el viejo idioma gúez, que es todavía hoy el idioma litúrgico de la Iglesia copta, el texto del *Féthä Nagast* o Ley de los Reyes en donde quedan expresados los dos principios que han mantenidos unidos a los etíopes durante largos siglos pese a múltiples diferencias de todo tipo: la fidelidad a una dinastía hereditaria y la fe ortodoxa. Otras normas recoge ese viejo libro: la ley sálica, el nombramiento del Jefe de la Iglesia copta etíope en la persona de un miembro de la Iglesia copta egipcia, y disposiciones que pertenecen al ámbito de los derechos canónico, penal, de propiedad y de familia.

Los tratadistas difieren al apreciar el valor de la primera Constitución contemporánea de Etiopía, escrita a instancias del Negus y otorgada libremente por él a su pueblo el 16 de julio de 1931 con la intención principal de que la simple existencia de ese texto opusiera barreras morales en la conciencia internacional a la previsible segunda invasión italiana contra el Imperio que, en 1896, había derrotado a la primera en Adua. Es una Constitución breve que se inspiró en la japonesa del Imperio Meiji de 1886 y desde luego arranca de la proclamación de la persona del Rey de Reyes, el *Negus Nagast*, como sagrada e inviolable. Pero al menos abrió una primera puerta al parlamentarismo al

crear un Senado y una Cámara de Diputados aunque muy escaso fuera el poder de sus miembros. La Constitución fue enmendada, y algo mejorada sin duda, en la reforma de 1955, unos años después de haber recuperado Etiopía su independencia y el Negus su corona con la derrota del Eje. Añadamos brevemente que las Constituciones etíopes de la República, la marxista-leninista o la democrático-liberal hoy vigente, se han parecido poco a sus predecesoras.

Los ejemplos dados podrían llevar a creer que la gran mayoría de África era, antes del predominio europeo, un conjunto amorfo, sin ley y enteramente desprovisto de normas de convivencia. No fue así: el Continente tiene no sólo una larga prehistoria, como cuna de la especie humana según los mejores antropólogos, sino una larga historia que ha justificado, por ejemplo, los ocho volúmenes de la *Historia General de África* publicados por la UNESCO como fruto del esfuerzo de un Comité Científico Internacional creado hace ahora treinta años⁴. Los seis primeros tomos de esa Historia cubren, en unas tres mil páginas, la peripecia del *homo sapiens* desde su aparición en el Continente, hace unos 100.000 años, hasta la llegada de los colonizadores en torno a 1880. Y es apasionante seguir en sus páginas las vicisitudes de esos pueblos y sus imperios, desde el Egipto de los faraones cuya primera dinastía se sitúa en torno a los 3.200 años anteriores al nacimiento de Cristo hasta la revolución llamada *Mfecane* o aplastamiento que inició un rey zulú contra sus vecinos bantús y que acabó por enfrentarse al poderío británico en Suráfrica. Entremedias están hechos tan importantes como la llegada y expansión del Islam, sobre todo al norte pero también al sur del Sahara, los imperios de Malí y de Shongay, los Estados hausas, el Imperio de Kanem-Bornu que duró desde el siglo VII al siglo XIX, y el Imperio etíope que llegó casi hasta nuestros días. Todos esos sistemas tenían su orden interno y su sistema de Gobierno; es decir, estaban de algún modo, constituidos. Como ha escrito un tratadista africano, “el poder negroafricano se estructuró como una monarquía oligárquica, autocrática. o como una oligarquía monárquica”⁵, conceptos que no quedaron reflejados en textos escritos por lo que, sin desdeñarlos, no cabe incluirlos en un examen del Constitucionalismo africano cuyo rasgo esencial es precisamente la posesión de un texto redactado por parlamentarios o expertos, usualmente por ambos, y luego aceptado por el pueblo o por sus representantes electos.

En África contemporánea, Constitución es sinónimo de independencia. Lo vimos claramente en el ánimo que inspiró las dos primeras Constituciones etíopes, antes y después de la ocupación italiana; y lo vemos en todos los Estados

⁴ *Histoire Générale de l'Afrique*, Présence Africaine / Edicef / UNESCO, Édition abrégée, VIII volúmenes, París, 1986/1988.

⁵ Pathé Diagne, en *El concepto del poder en África*, obra colectiva, edic. Serbal/Unesco, Barcelona 1983, p. 45.

que se constituyeron como soberanos una vez que, habiendo participado en la Segunda Guerra Mundial junto a los aliados, lograron extender a África el principio que estos habían proclamado en la Carta del Atlántico en 1941 —y que en verdad fue pensado para Europa— “del derecho de cada pueblo a elegir la forma de Gobierno bajo el que desea vivir.” La Constitución significa, además, una equiparación con el modelo del propio Estado europeo al que habían estado sometidos, cuyos principios jurídicos asimilaban en virtud del fenómeno que la doctrina conoce con el nombre de recepción, cuyas instituciones de derecho público generalmente sustituían a las suyas precoloniales y cuya lengua (el francés, el inglés y el portugués, o el español en el caso de la pequeña Guinea Ecuatorial) suponía un eficaz vínculo para la unidad interna del nuevo Estado, superpuesto a la variedad de los propios idiomas, y también un vehículo necesario para la comunicación con el mundo exterior. Como dijo Bryce hace ya unos cuarenta años en su conocido estudio sobre *Constituciones rígidas y flexibles*, es claro que los nuevos Estados, “al comenzar su vida independiente, sintieron la necesidad de fijar las líneas de conducta de su Gobierno en un instrumento solemne consagrado como fundamental”⁶ que es la Constitución. Y es notorio que la recepción equivale a una asimilación, según la sentencia de Wiaker, para quien un pueblo acepta un derecho extraño si “lo hace parte integrante de su propia vida y pensamiento”⁷. Todo ello convierte los textos constitucionales en documentos tan irrenunciables como sometidos a los vaivenes del poder político, que siempre trata de adaptarlos a sus intereses. Veámoslo, en la imposibilidad de analizar ahora toda la realidad africana, a través de algunos ejemplos que creo representativos.

Ghana, la antigua Costa de Oro británica, pasó por las siguientes etapas: primero, una Constitución autonómica otorgada por los ingleses en 1951 que creó una Asamblea legislativa con mayoría africana, según lo recomendado por una comisión investigadora instalada por el propio Gobierno colonial; en el mismo año, unas elecciones que dieron la mayoría al “Convention People’s Party” de Nkrumah; enseguida, en 1952, a éste como Primer Ministro de Costa de Oro; poco después, en 1954, una nueva Constitución todavía otorgada por el poder británico, y, por fin, la independencia de Ghana todavía bajo la Corona el 6 de marzo de 1957, uniendo al nuevo país la parte británica de Togo. Siguió en 1960 la proclamación de la República dentro del Commonwealth con Nkrumah como Presidente y la declaración del suyo como partido único. El régimen dictatorial y la política socialista, que Nkrumah llamaba comunismo, así como sus aspiraciones panafricanistas

⁶ J. Bryce, *Constituciones rígidas y flexibles*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1963, p. 175.

⁷ Wiaker, *Historia del Derecho Privado de la Edad Moderna*, edic. española de 1957, p. 91. Cit. por Miguel Herrero de Miñón, Op.cit., p. 103.

que inquietaron a los Estados vecinos, no dieron precisamente prosperidad a un pueblo que había disfrutado, en 1957, de una renta per capita comparativamente alta. Ello le condujo a la Constitución de 1964 que declara al Presidente, es decir a Nkrumah, como una “fuente de honor” autorizado para “obrar como quisiera”. El resultado de ese exceso de poder fue el golpe militar que lo derrocó dos años después y, en 1969, la Constitución de la II República que restableció los partidos, aunque el ejército volviera a tomar el poder en 1972, 1978, 1979 y 1981. Parece hoy haberse llegado a la deseable estabilidad civil cuando el Capitán Jerry John Rawlings, el muy cruel golpista de 1979 y 1981, ganó la Presidencia en 1991 y de nuevo en 1996 en sendas elecciones democráticas y cuando, en la estela democratizadora que África inició en 1990, una Asamblea Consultiva redactó una Constitución democrática que el pueblo aprobó por referendun el 28 de abril de 1992 y en cuyo marco se han celebrado con normalidad elecciones parlamentarias en las que el partido de Rawlings obtuvo casi dos tercios de los escaños, mientras que las medidas liberalizadoras con respaldo internacional han mejorado en algo la situación económica.

En otro país aludido al comienzo, el más poblado y quizá por ello el más heterogéneo de África, los problemas jurídico-políticos han estado siempre a la altura de esa dimensión. **Nigeria** los ha tenido y los tiene de tanta gravedad que un reciente estudio general sobre el Continente la empareja con Ruanda, la del terrible genocidio, como ejemplos de la pesadilla de los años 90 cuyos elementos describe así el autor: “Estados monopartidistas, Presidentes vitalicios y Gobiernos militares eran la regla; los recursos se despilfarraban mientras la elite acumulaba riqueza y los pobres sufrían”⁸. En su territorio aplicaron los ingleses diversas fórmulas para ir preparando el autogobierno desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta la Constitución autonómica de 1951 que organizó el territorio en tres regiones con predominio de tres etnias: en el norte los hausas, en el este los ibos y en el oeste los yorubas, con sendas Asambleas regionales que en parte eran electivas, que tenían algunos poderes y que enviaban sus diputados a la Cámara Nacional de Representantes, mientras que doce de los dieciocho Ministros del Gobierno Federal eran designados, cuatro cada una, por las tres regiones.

Aunque formalmente independiente desde el 1 de octubre de 1960, Nigeria fue entonces dotada por el Reino Unido de su primera Constitución autonómica que mantenía el vínculo con la Corona británica y que estuvo en vigor hasta 1963. Como antes había hecho Ghana, Nigeria se proclama República dentro del Commonwealth el 1 de octubre de este año, fecha también de la nueva Constitución marcadamente federal, con tres Asambleas legislativas, con un

⁸ Reader, John: *AFRICA. A Biography of the Continent*, Penguin Books, Londres, 1998, p.657.

Presidente de la República, un Primer Ministro, una Cámara y un Senado federales, y un poder judicial encabezado por el Tribunal Supremo. No duraría mucho este orden constitucional: baste recordar que hubo golpes de Estado militares en enero y en julio de 1966, en 1975, en 1983, en 1985 y en 1993. En algunos casos, unos militares de una región o de una tendencia derribaban y substituían a otros, a veces, los derrocados eran los gobernantes civiles a los que habían dado paso algunos dictadores, como hizo en 1979 el General Obasanjo a favor de un Gobierno de civiles derrocado cuatro años después. Durante este período, sin embargo, el constitucionalismo siguió floreciendo: en 1966 fue en parte abrogada y en parte modificada la de 1963 suprimiéndose por ejemplo el Parlamento, las Asambleas legislativas y el cargo de Primer Ministro. Tuvo lugar después la terrible guerra separatista de Biafra que duró tres años, hasta 1970; en 1975 fue dada al país una nueva Constitución militar que abolió el federalismo, aumentó el número de estados hasta 19 y trasladó la capital de Lagos a Abuja. Un proyecto militar de Constitución de 1976 condujo a la que una Asamblea Nacional constituyente adoptó en 1978, entró en vigor en 1979 y abrió el camino al multipartidismo, a las elecciones presidenciales que ganó Alhaji Shehu Shagari, candidato del Partido Nacional de Nigeria, y con él a un Gobierno de civiles en la que se denominó la Segunda República Federal.

Los golpes militares del 83 y del 85 suprimieron parte de la Constitución, el gobierno de los políticos que había resultado de aplicarla y, por supuesto, todos los partidos existentes. El General Babangida abrió en 1987 un registro de partidos políticos al que se presentaron cuarenta y nueve solicitudes que fueron examinadas con lupa por la Comisión Electoral Nacional y por las autoridades militares las cuales decidieron, en palabras de Babangida, que eran “rebrotos de antiguos partidos políticos y que sus fundadores eran realmente suplentes de políticos descalificados o prohibidos” mientras que otras asociaciones peticionarias “tenían sus raíces en el fanatismo étnico o religioso”⁹. Por ello decidió, en 1989, que para democratizar como él deseaba su complejo país bastarían dos nuevos partidos, uno de centro izquierda, de centro derecha el otro. Los llamó respectivamente “Socialdemócrata” y “Republicano Nacional” que, en diciembre de 1991, se repartieron, por vía electoral y casi por partes iguales, los gobiernos de los ahora 30 estados de la Federación. Sin embargo, fueron sucesivamente anuladas las elecciones parlamentarias y las municipales en 1992, aunque se celebraron, por fin, las presidenciales de 1993 que, según todos los observadores, ganó con claridad el Jefe Mashood Abiola, luego dolorosamente célebre; no lo fue menos el General Sani Abacha que substituyó a Babangida después de un breve interregno civil, anuló aquellas

⁹ Citado en *Transitions démocratiques africaines*, estudios reunidos y presentados por Jean-Pascal Daloz y Patrick Quantin. Editions Karthala, París, 1997, Cap. 4 : “External Factors and Internal Dynamics of Democratization in Nigeria”, por Emeka Nwokedi, p.203.

elecciones, encarceló al Jefe Abiola cuando éste se autoproclamó Presidente electo, lo vio morir en la cárcel, creó nuevos partidos artificiales que le ofrecieron su apoyo para ser elegido Presidente y murió él mismo de repente en 1998, después de haber amasado una colosal fortuna pero dejando su muy rico país tan endeudado como arruinado. Con el General Obasanjo, encarcelado también durante varios años por Abacha y elegido Presidente en elecciones libres en febrero de 1999, se ha abierto un camino hacia la esperanza. Y, como no podía ser menos, este camino está acompañado ya por una nueva Constitución que se basa en la de 1979, inspirada por el propio Obasanjo como dictador que dio paso a un Gobierno democrático y civil. Esta Constitución entró en vigor el mismo día de la toma de posesión de Obasanjo, el 29 de mayo de 1999, y añade algunos detalles a la anterior, de modo que los 279 artículos de aquella pasan a ser 320 más siete apéndices, lo que hace de ella una de las más largas y detallistas del planeta, especialmente cuidadosa en delimitar las relaciones entre los poderes del Estado. Por ello que, más que pedir —con lejana suficiencia— una nueva Constitución, parece razonable recomendar al Presidente Obasanjo que aplique la que acaba de ser promulgada, y abrirle un margen de confianza ante la ciclópea tarea que le espera.

En el extenso territorio que estuvo agrupado en el África Occidental y el África Ecuatorial Francesas pueden hallarse ejemplos para todos los gustos. Mencionado ya brevemente el caso de Senegal, podemos fijarnos en otros dos, justamente por las diferencias que los separan: Costa de Marfil y Benin, extremadamente interesantes ambos por diversos motivos.

Costa de Marfil ha sido, hasta fechas recientes, un ejemplo de estabilidad comparable a su hermana-rival, la República senegalesa. Si en ésta los cimientos de esa estabilidad se condensan en el nombre de Senghor, entre los marfileños esos cimientos se llaman Houphouët-Boigny, el antiguo organizador de una unión sindical de ricos agricultores que crea luego el RDA, la Agrupación Democrática Africana, con una visión supranacional; pero que también supo, dentro de ella, organizar el Partido Democrático Africano de la Costa de Marfil, ser Ministro del Gobierno de la Metrópoli en París y renunciar a esa cartera para gobernar su país desde Abidján, en la fase autonómica como Primer Ministro y en la independencia como Presidente. Para este alto cargo fue elegido o sucesivamente reelegido ocho veces al comienzo de otros tantos periodos quinquenales desde 1960, siempre en la primera vuelta aunque la Constitución admita la posibilidad de la segunda, hasta su muerte por enfermedad en 1993. Su gestión, sostenida durante treinta años sobre el partido único, ha sido ferozmente criticada y se le ha pintado como un simple peón, bien remunerado, del neocolonialismo francés. Sea ello más o menos cierto, nadie puede negar su altura política y su capacidad para mantener en paz un pueblo complejo al que le ha ido mejor que a muchos de sus vecinos, sometidos

dos a frecuentes golpes de Estado y regímenes militares. Costa de Marfil, después de la Constitución autonómica redactada por la Asamblea constituyente y aceptada por Francia en marzo de 1959, ha sido regida desde noviembre de 1960 por la Constitución de la independencia, calificada por los expertos como “ultrapresidencialista”¹⁰ y que ha estado en vigor durante cerca de cuarenta años aunque haya sido sometida por la Asamblea y el Presidente a ocho revisiones, alguna tan importante como la que en abril de 1990, ante la oleada democratizadora de ese mismo año, obligó a aceptar el multipartidismo lo que, por cierto, no impidió que en las elecciones legislativas de noviembre el antes partido único obtuviera oficialmente 163 de los 175 escaños de la Asamblea, en medio de las protestas de los treinta partidos que acababan de ser legalizados. Por desdicha, el nuevo Presidente, Henri Konan Bedié, no pareció poseer las eminentes cualidades políticas de quien lo escogió para sucederle; y ello ha dado pie a una intervención golpista de las Fuerzas Armadas que lo envió al exilio y que naturalmente abre un serio interrogante sobre el futuro de la democracia en Costa de Marfil.

Un contraste digno de relieve lo encontramos en la República del **Benin**, el antiguo Dahomey, un país cuya extensión se aproxima a la marfileña aunque su población equivalga sólo a la tercera parte. Si los marfileños, desde la independencia, han sido gobernados por una sola Constitución varias veces reformada, sin salir en realidad del monopartidismo, los benineses han demostrado que es posible pasar del más rígido totalitarismo a una democracia pluralista, y ello sin necesidad de alcanzar altos niveles de vida. Dahomey empezó con una Constitución autonómica de matriz franco-africana como casi todos los territorios de esta influencia colonial. Directamente o a través de su Asamblea, su pueblo ha aprobado luego una primera Constitución del nuevo Estado soberano en 1960, una segunda en 1964 después del golpe militar del coronel Soglo, la tercera en 1968 a raíz de un nuevo golpe que dan los comandantes Kouandeté y Kérékou, la cuarta —llamada provisional o Carta del Consejo Presidencial— que es aprobada por un directorio militar en 1970, dos años antes de que Kérékou tome de nuevo el poder y transforme a Dahomey en la República Popular de Benin con partido único e ideología marxista-leninista, al africano modo por supuesto, generando en 1977 una Ley Fundamental no consultada al pueblo que equivale a la quinta Constitución. Y al propio Kérékou hay que reconocer el mérito de haber inventado, sin duda bajo fuertes presiones expresadas en las protestas populares que engendró el fracaso económico de su sistema, las Conferencias Nacionales como una alternativa parademocrática a la simple celebración de elecciones auténticas. La Conferencia beninesa no sólo dio origen a un Gobierno de transición y a unas

¹⁰ Herrero de Miñón, Miguel: “Nacionalismo y constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados”. Tecnos, Madrid, 1971, p. 211.

elecciones presidenciales que ganó el Primer Ministro de ese Gobierno, sino también a una nueva Constitución, la sexta de la independencia, que esta vez sí fue realmente democrática. Lo fue tanto que cinco años más tarde unas nuevas elecciones retiraron del poder al demócrata que lo ejercía y lo devolvieron al dictador convertido a la democracia, al que será preciso juzgar cuando termine su mandato electivo y no sólo por su gestión en el Gobierno sino por el tenor con el que se celebren las elecciones presidenciales del año 2001. Como resumen de los treinta años cubiertos por esa tan agitada historia constitucional cabe decir que sólo el primero y el último de los seis textos enumerados se ajustan a los cánones de respeto mínimo a la voluntad popular que son esenciales en cualquier sistema democrático.

Busquemos ahora una situación distinta. En el Océano Indico, con vínculos muy estrechos con el África meridional, nos encontramos con **Mozambique**, una nación que ha sido duramente probada en las últimas semanas, cuando empezaba a recoger los frutos de la paz tan difícilmente obtenida. Es, también, un ejemplo de cómo África puede evolucionar desde fórmulas doctrinales rígidas hacia sistemas más abiertos y más capaces de dar satisfacción a las iniciativas que un pueblo joven siempre alberga en su seno. Las dos Constituciones que Mozambique ha debido obedecer desde su independencia son muy reveladoras de tan profundo cambio.

Después de luchar contra la ocupación portuguesa desde 1962, la caída del Gobierno Caetano permitió al Frente de Liberación de Mozambique, FRELIMO, que había nacido en 1960, llegar en Lusaka a un acuerdo con el Gobierno surgido en Lisboa de la Revolución de los Claveles. Como fruto de ello, fue proclamada la independencia, el 25 de junio de 1975, juntamente con la primera Constitución de la República Popular de Mozambique, una Constitución absolutamente inspirada en los dogmas del marxismo-leninismo a la que algunos piadosos comentaristas han bautizado como propia del marxismo africano, lo que sólo es cierto en lo que concierne a la localización del país receptor de esa tradición jurídica, si así puede llamársele. El texto constitucional había sido aprobado, cinco días antes, por el Comité Central del Partido y nunca fue sometido a una consulta popular ni a un debate con otras fuerzas políticas aunque pronto se vio que éstas existían y que reaccionaban ante el contenido de la nueva Ley de leyes. Esa Constitución, agrupada en cinco Títulos y 81 artículos, es breve pero jugosa: configura al Estado como una dependencia directa del FRELIMO y como una herramienta al servicio del sistema socialista, enmarcado en lo que se define como una Democracia Popular. El Estado, solidario con los países socialistas, es laico, lo rige el Presidente que nombra al Primer Ministro, y todos los órganos, incluida la Asamblea Popular, están bajo el control del partido único. El segundo Congreso del FRELIMO, en 1977, se reiteró en esta exclusivista condición, se autocalificó como el inspirador de la necesaria revolución popular y marxista,

y decidió la expulsión en masa de los portugueses, firmando en cambio un acuerdo de cooperación estrechísima con la Unión Soviética.

La reacción aludida se llamó Resistencia Nacional Mozambiqueña, RENAMO, y desencadenó una muy cruel guerra de guerrillas en la que indudablemente contaba con el respaldo de una parte de la población, sobre todo en el centro del oblongo territorio mozambiqueño, respaldo que tampoco le ha faltado en las urnas cuando llegó la hora de la democracia. El líder de RENAMO, Afonso Dhlakama, declaró, doce años después, cuando ya se habían firmado los acuerdos de Nkomati entre los racistas de Pretoria y los revolucionarios de Maputo, que “si fuéramos unos bandoleros hace tiempo que habríamos sido entregados a las fuerzas del Gobierno”¹¹. Sería quizá cierto; pero no lo fueron menos los traumáticos daños causados por una guerra civil que duró más de quince años. Un corresponsal de *Le Monde* aseguraba en 1991 que sólo en la provincia de Zambeze ya un millón cien mil personas habían abandonado sus modestos hogares.

Muchas fueron las conversaciones en busca de la paz; muchas y difíciles. Pero ésta se firmó al fin, el 4 de octubre de 1992. Fue ello posible porque el Gobierno de Maputo había ido evolucionando lentamente, desde el campo socialista hacia el de los países no alineados; y, sobre todo, porque en julio de 1989, poco antes de la caída del Muro, el FRELIMO había ya abandonado los viejos dogmas que tenían arruinada su economía y servían para prolongar una guerra insensata, y había decidido convertirse a la social-democracia. En consecuencia aprobó una Constitución, el 30 de noviembre del 90, que es la vigente y que, aunque reivindica el papel histórico del FRELIMO, no lo mantiene como partido único sino que acepta las elecciones libres, el pluralismo político, las libertades de prensa y reunión, y la economía de mercado. Es un texto mucho más largo que el anterior, con 206 artículos, y por tanto más minucioso. El adjetivo “popular” desaparece del nombre de la “República de Mozambique” y también del de la Asamblea que pasa a llamarse “de la República”. Enseguida, empezó a recibir una ayuda exterior, occidental, mucha más eficaz y generosa que la proporcionada por la Unión Soviética. Buena falta le hace a un país que, antes de las inundaciones, tenía un promedio de renta por persona equivalente a unas doscientas setenta y cinco pesetas diarias.

Detengámonos por último en **Egipto**, sin el que no podría escribirse la historia de África. Según Dubois-Richard y Shafik Ghorbal, tres grandes fases o etapas agrupan los modos de gobierno del país del Nilo: la primera, la de los Reyes-Dioses, sean los Faraones, los Ptolomeos o los Césares romanos; la segunda, la de una ley divina, cristiana primero, después musulmana; la tercera, que se habría iniciado con la Revolución francesa sería la actual, la de la

¹¹ John D. Battersby, un *New York Times* service, en *Intern. Herald Tribune*, 1 -VIII- 1988.

pura razón humana. Es una teoría que parece básicamente acertada aunque haya de tenerse siempre muy presente la influencia que siguen teniendo el islamismo y, en mucha menor medida, el cristianismo copto. Sobre todo, los ulemas, como élite islámica jurídico-religiosa, pesan mucho en la configuración del Estado.

Después de precedentes que aquí no cabe detallar, pero entre los que es preciso mencionar la organización napoleónica, con una Carta otorgada a modo de Constitución que crea una Asamblea de notables con una especie de Comisión permanente, partiremos del momento en el que, en 1922, Egipto recobró su soberanía, aunque tutelada por la Gran Bretaña. Desde entonces, su pueblo ha vivido bajo dos sistemas constitucionales: el primero, el monárquico relativamente liberal y con pluripartidismo, cubrió los subsiguientes treinta años porque llegó hasta la revolución nacionalista de 1952. Fueron los años de la Monarquía de Fuad, de Faruk y del fugaz Ahmed Fuad que reino un año y cuyo derrocamiento cedió el paso a la República; fue también un período de relativa libertad aunque la Constitución del 21 de abril de 1953 estuvo inspirada en la otomana de 1876 que a su vez se había nutrido, aunque endureciéndola, de la Constitución nacida de la independencia de Bélgica. Esa Monarquía era formalmente parlamentaria, con el Islam como religión del Estado y el árabe como su lengua oficial, y contaba con dos Cámaras, una de ellas, la de Diputados, elegida por sufragio universal. Ese parlamentarismo plural, incluso limitado, carecía de antecedentes en la conciencia del pueblo egipcio que había estado siempre sometido a poderes extranjeros y férreamente regido, en el siglo anterior, por el gran Muhammad Alí y por los jedives Ismail y Taufik de quienes Fuad se tenía por continuador. Quizá por ello la garantía de derechos y libertades que el texto enumera y la correspondiente división de poderes están bien contrapesadas por una concentración de estos últimos en el Soberano al que ayuda un Senado compuesto por personas de alto nivel social y económico, dos quintos de las cuales son nombradas por el Rey. La prueba de que así es la tenemos en la suspensión de la Ley de leyes en 1930, que fue justificada con el auxilio de dos artículos de la propia Constitución, aunque esa suspensión durara sólo hasta 1934.

La ruptura importante, mantenida hasta nuestros días, es la revolución de los "oficiales libres" en 1952, encabezada por el general Naguib pero liderada por el teniente coronel Nasser. Del nasserismo, con no pocas variantes, vive todavía la República árabe que es ahora Egipto. Sus jalones jurídico-políticos han sido: las Proclamaciones Constitucionales de Naguib, de febrero y julio de 1953; la retirada del relativamente moderado Naguib y la asunción por Nasser de todos los poderes en diciembre de 1954; la Constitución del 16 de enero de 1956 que define a Egipto como parte de la gran Nación Árabe y propugna el no alineamiento y que fue, muy expresivamente, respaldada por el 99,82 % de los votos emitidos en el referendun al que fue sometida. Para que no hubiera

dudas, fueron suprimidos todos los partidos y substituidos por uno solo, la Unión Nacional de los Ciudadanos. La Asamblea estaba controlada por el partido único y era por tanto éste, siempre manejado por Nasser, el que designaba al Presidente de la República, Nasser por supuesto, y a los dos Vicepresidentes. No había en ella un Primer Ministro y Nasser era, además, Presidente del Consejo del Mando de la Revolución que era el titular colegiado del poder. Este esquema se mantuvo, con los necesarios retoques técnicos, durante la unión con Siria en la República Árabe Unida, y cuando ésta se disolvió, es cuando se proclama oficialmente a Egipto como una República socialista parte del Tercer Mundo, cuando el partido único pasa a llamarse Unión Socialista Árabe, cuando muere Nasser y le sucede Sadat que había creado una laxa federación llamada Unión de las Repúblicas Árabes y cuando, asesinado Sadat, la Presidencia pasa a Mubarak que la ejerce desde hace ya cerca de diecinueve años sin interrupción. Justo es recordar que Annuar As Sadat, consciente de la necesidad de la paz para su pueblo, dio el doble paso, trascendental y valeroso, que habría de costarle la vida y que fue el de su viaje a Jerusalén y el de la firma de la paz con Israel, paso que significó la normalización de las relaciones egipcias no sólo con ese Estado sino con Occidente en general y, sobre todo, con Estados Unidos que, desde entonces, prestan a Egipto tanta ayuda financiera y tanto respaldo político como al propio Israel. Sadat decretó el 15 de mayo de 1971 la "revolución rectificadora" que, naturalmente, rectifica a Nasser y parecía aceptar un sistema liberal-democrático que en la práctica no duraría mucho: prueba de ello la tenemos en el dato de que durante su mandato que, duró once años, convocó ocho *referenda* y un plebiscito, éste para su propia reelección como Presidente (1976) y los otros sobre temas tales como las Constituciones de la Unión de Repúblicas Árabes y de la propia República Árabe de Egipto (1971), las nuevas orientaciones de su política (1974), los poderes reforzados del ejecutivo en materia de represión (1977), la prohibición de actividad política a quienes la hubieran ejercido antes de Nasser (1978), la aprobación de su política de paz con Israel (1979) y la reforma constitucional (1980). Y lo más llamativo de todo ello es que, en analogía al parecer muy africana con otros ejemplos, los textos sometidos a estas consultas populares recibieran siempre el respaldo expreso de más del 99 % de los votantes salvo uno de ellos que alcanzó "sólo" el 98,3 %, siempre según las cifras oficiales. No puede sorprender que un periodista egipcio hablara, en junio de 1979 y en una revista no egipcia, de "La democracia egipcia descarriada" y asegurara que su país se hallaba ante "un nuevo totalitarismo" aunque su contenido político se situara, según el periodista, en los antípodas del totalitarismo nasseriano¹².

¹² Mohamed Sid Ahmed, "La Démocratie égyptienne fourvoyée", *Le Monde Diplomatique*, n.º 303, París, junio de 1979.

Cabe ahora preguntarse si es posible sacar algunas conclusiones generales del examen de las Constituciones que acabamos de resumir. Nos previene contra ello un buen especialista, Jean du Bois de Gaudusson, para quien la diversidad que ofrecen estas Constituciones “prohíbe sostener la hipótesis de que exista un modelo africano”¹³. Procuraremos, en todo caso, no ser tan pesimistas como el co-autor de un libro todavía reciente sobre *La criminalización del Estado en África*, que lo empezó con estas palabras: “Hay una alta posibilidad de que el África subsahariana esté volviendo al corazón de las tinieblas”, lo que naturalmente fue dicho como referencia al famoso y muy citado libro de Conrad¹⁴.

Lo primero a señalar es que el simple dato de que los Estados africanos persistan en estar oficialmente regidos por Constituciones es un factor positivo que indica el respeto a una norma, incluso si es una norma que se cuida de “adaptar las instituciones a los imperativos vitales de la eficacia” y si sirve para establecer “una democracia autoritaria”, dicho sea con sendas frases de dos líderes del alba de la independencia, el congoleño Youlou y el beninés Maga, recogidas por Miguel Herrero de Miñón en su muy sugerente libro sobre el comienzo de la vida constitucional en los Estados que alcanzaron la independencia al comenzar la segunda mitad del siglo XX¹⁵.

No obstante, es obligado señalar que muchas de las nuevas Constituciones se adaptan con mucha dificultad al cuerpo social al que deben vestir y no parecen haber sido muy asimiladas por sus destinatarios. Permite creerlo así tres hechos estrechamente ligados entre sí que se han dado con mucha frecuencia, con excesiva frecuencia, en los cuarenta años de vida africana independiente: el primero, el excesivo número de Constituciones que han durado muy pocos años y que han sido generalmente derogadas, suspendidas o profundamente alteradas en virtud de golpes de Estado de origen militar que han sostenido por la fuerza a Gobiernos de hecho; el segundo, las muchas ocasiones en las que esas Constituciones, cuando han sido sometidas a *referenda*, han resultado aprobadas por más del noventa y cinco por ciento de los votos emitidos, y el tercero, la aparición reiterada de estas mismas mayorías abrumadoras cuando las Constituciones así refrendadas han abierto el camino a la elección de un Presidente como candidato único o a una Asamblea también determinada por un único partido. Lo que en Europa solemos calificar de mayorías “a la

¹³ “Les Constitutions africaines publiées en langue française”, Textes rassemblés et présentés par Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Desouches, Bruylant-Bruxelles, La Documentation française, París, 1997, Tome I, p. 11.

¹⁴ “The criminalization of the State in Africa”, Jean-François Bayart, Stephen Ellis & Béatrice Hibou, (versión inglesa de “La criminalisation de l'état en Afrique”), The International African Institute in association with James Currey, Oxford, and Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, 1999.

¹⁵ Miguel Herrero de Miñón, *Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados*, Editorial Tecnos, Madrid, 1971, p. 114.

búlgara” se ha consolidado en los nuevos Estados africanos con más frecuencia que las relativas mayorías que son habituales en las democracias consolidadas. Tomemos como ejemplo el caso de Benin, el antiguo Dahomey cuya transición a la democracia antes hemos alabado: su tercera Constitución, segunda de la independencia, fue aprobada en referendun en 1964 con el 99,81 % de los votos emitidos, los candidatos únicos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República recibieron enseguida el 99,80 % de los votos; después de un golpe de Estado, la cuarta Constitución obtuvo en 1968 el 92,90 % de los sufragios; las Constituciones quinta y sexta no fueron sometidas a consulta popular pero la elección legislativa posterior a ésta en 1979 dio a la lista única del partido único el 97,48 % de los votos depositados; y la séptima Constitución recibió en referendun en 1990 el 93,22 % de votos favorables. No es sorprendente que un buen especialista en temas africanos, el agrónomo René Dumont, publicara en 1963 su célebre libro *África negra ha empezado mal*¹⁶.

La tercera y última conclusión es una que puede parecer paradójica: la de que cualquier conclusión es prematura. Es decir: el tiempo transcurrido desde la independencia de casi todos los Estados africanos es inferior al promedio de una vida humana, incluso cuando este promedio es tan bajo como suele serlo en ese Continente, y no es posible pensar que sociedades étnica y lingüísticamente muy complejas como lo son casi todas las africanas, enmarcadas en fronteras que la colonización europea trazó con notable arbitrariedad y a veces poco dotadas en riquezas naturales, pueden consolidarse como naciones y organizarse como Estados de la noche a la mañana. Si algún ejemplo puede darse de que ello es, sin embargo, posible, basta mirar a ese gran país que es Suráfrica. Y podemos hacerlo, sobre todo, por el contraste con su vecino menor, Zimbabwe, que parece haber entrado en un grave proceso degenerativo del que da fe el dato casi increíble de que Ian Smith, el líder blanco de la Rodesia que se independizó no sólo contra la mayoría negra sino contra la Corona británica, esté ahora encabezando un nuevo partido a sus ochenta y un años, empujado por quienes saben que sus condiciones de vida han empeorado en un país donde una cuarta parte de los habitantes padece SIDA.

A Suráfrica no le faltan sin duda problemas, pero el Presidente Mandela y su Gobierno los han ido encarando con prudencia y realismo. Desde los económicos y sociales hasta los psicológicos y políticos, habiendo sido capaces de afrontar con prudencia una delicada sucesión presidencial. Por ello, Suráfrica es hoy un buen ejemplo de que los pueblos africanos son, o serán, capaces de construir un porvenir digno incluso sobre los cimientos dejados

¹⁶ Editorial Seix Barral, S.A., Barcelona, 1966. La obra original, en Éditions du Seuil, Paris, 1963.

por esa gran indignidad que fue el sistema del *apartheid*¹⁷. No sólo debemos desearlo, debemos ayudarles a que así sea. Esperemos que en esa dirección camine la Cumbre euroafricana que fue propuesta ante el Parlamento Europeo por el Presidente Sampaio de Portugal y que, por fin, está celebrándose en El Cairo.

¹⁷ Uno de esos profetas fue el periodista Tom Barnard que pronosticó la descomposición del Estado sudafricano en su novela *South Africa. 1994-2004*, a popular history, Southern Book Publishers, Natal, 1992.

