

LA UNION DE LAS REPUBLICAS ARABES Y LA CONSTITUCION EGIPCIA DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1971

Es, ciertamente, más difícil confeccionar la lista de los Estados árabes progresistas en 1972 que en 1960.

En 1960 una frontera bastante clara separaba los Estados tradicionalistas y los Estados revolucionarios.

Por no tomar más que dos ejemplos, Libia, entonces gobernada por el viejo Rey Idris, formaba parte de la primera categoría y la R. A. U. de la segunda. ¿Es hoy el Yemen un Estado verdaderamente revolucionario? ¿Y un militante comunista del Sudán considera la Libia del coronel Khaddafi como un Estado revolucionario? Al menos es dudoso...

Así, pues, el concepto «progresista» se ha vuelto relativo. Y los recientes acontecimientos del Sudán han mostrado que el anticomunismo podía ir a la par con el progresismo.

No obstante, es de señalar que, desde 1945, las tendencias del nacionalismo árabe se han canalizado en dos corrientes principales de pensamiento y de acción. Una era la del partido Ba'ath socialista (Resurrección) y la otra la del nasserismo (1).

El partido Ba'ath, que fue fundado por un cristiano, Michel Aflak, basó su ideología en tres principios y tres fines. Los principios esenciales eran los siguientes:

1. Un verdadero movimiento nacionalista debe tener su origen en las masas y debe tener las masas como sujeto y como objeto, como fin y como medios. La primera revolución debe ir dirigida contra el *leadership* tradicional que se apoyaba en la heredad, la riqueza o lazos tribales o sociales.

Al acentuar el papel de las masas el partido evitaba emplear el término «proletariado», porque creía que tal término apuntaba al aspecto económico de una clase que era específica de las sociedades industriales avanzadas. En

(1) Cfr. MUNIF RAZZAZ: *Arab Nationalism in the Middle East*, obras completas, Londres, 1971.

los países subdesarrollados, luchando por la existencia y la independencia, las masas incluían a los proletarios pero comprendían también todas las clases «trabajadoras» que, por su naturaleza, no tienen lazos con los intereses coloniales y que están en realidad en conflicto con aquéllos que, a causa de su subdesarrollo, son sus víctimas.

2. Un verdadero movimiento nacionalista no debe limitarse a «creer» en la unidad, sino que debe tomar las primeras medidas en este sentido organizándose sobre una base nacionalista «panárabe» y, gracias a su organización, luchar contra la división de la patria árabe.

3. Solamente por medio de la revolución puede ser construída una nueva sociedad árabe progresista. Hay que combatir no solamente el colonialismo sino el carácter retrógrado de la sociedad circundante (de ahí el origen del nombre mismo del partido «resurrección»).

De estos principios se desprenden los tres fines: unidad, libertad y socialismo, que se convirtieron posteriormente en los *slogans* de todos los movimientos progresistas árabes, incluido el nasserismo.

Parece que esta ideología de Ba'ath haya influído, en cierta medida, las actitudes pragmáticas de Nasser. En «la filosofía de la Revolución» se encuentran temas bastante parecidos. Pero el culto del Estado adquiere ahí más importancia (2). Y, además, Nasser estaba consagrado al culto de la personalidad; tuvo mucha dificultad en instituir un partido de masas en Egipto. Sin embargo, en el exterior, Nasser ha gozado de un inmenso prestigio y ha sido el primero en el Oriente Medio en haber expulsado al Ejército británico, nacionalizado los capitales extranjeros y tomado conciencia de la nación árabe.

Como ha escrito nuestro colega Boutros Ghali: «De Cheops a Ramsés II, de Ramsés II a Mohamed Ali, de Mohamed Ali a Gamal Abdel Nasser, la política de Egipto ha estado siempre dominada por dos desafíos. El primer desafío es de orden interno: ¿cómo dominar las aguas del Nilo?, ¿cómo distribuir las riquezas nacidas del cultivo de las tierras regadas por esas aguas? El segundo desafío es de orden externo: ¿cómo dominar la situación geográfica única de Egipto en la encrucijada de las vías de tres continentes?»

»El primer desafío ha sido recogido por cinco mil años de trabajo de los fellahs, por la construcción de diques y canales, por la desecación de pantanos y, más recientemente, por la construcción del Gran Dique y la distribución de tierras a los campesinos. La ideología política con esta experiencia como

(2) Hay que subrayar la supremacía del aparato estatal en el marco de «la sociedad hidráulica más antigua del mundo». WITTFOGEL: *Despotisme oriental*, Ediciones Minuit, París, 1964, pág. 23.

base es la que constituye el tema principal del estudio de la señora Afaf El Kosheri Mahfouz.

»El segundo desafío es más difícil de recoger desde el momento en que la situación geográfica y cultural de Egipto ofrece al país la posibilidad de elegir entre varias políticas extranjeras. Egipto, ¿debe consagrarse a la unidad del mundo árabe, debe trabajar en pro de la solidaridad del continente africano o bien entregarse a la resurrección de un Commonwealth musulmán, o bien incluso luchar, a través de la emancipación de los Estados proletarios, para democratizar la sociedad internacional?» (3).

Al adoptar la Carta de Trípoli, de 27 de diciembre de 1969, parece que Egipto haya optado por el acercamiento con Libia y el Sudán, es decir, por una política pan-árabe.

Así, pues, antes de estudiar la Constitución de 11 de septiembre de 1971 es indispensable examinar la Constitución de la Federación de Estados árabes en la cual se inserta.

I

EGIPTO Y LA FEDERACIÓN DE ESTADOS ÁRABES

A) *Los orígenes de la Federación*

Nasser había tenido como ambición intentar la fusión de los pueblos árabes. ¿No había cambiado el nombre de su propia patria y sustituido a Egipto por la «República Árabe Unida»?

Como ha escrito Jean Lacouture: «Quien no ha conocido el Oriente de 1956-1957 no sabe lo que puede ser la "energía", la fuerza de irradiación de una opinión pública dispersa, informe, impalpable y que sopla en ráfagas. Ella es la que ha arrojado a Gamal a las tormentas árabes, primero hacia la aventura siria y después hacia el fracaso yemenita» (4). Ciertamente, Siria le pidió convertirse en la provincia Norte de la R. A. U., pero menos de tres años más tarde, el 29 de septiembre de 1961, este sueño habría fracasado y Nasser retiraba sus tropas de Siria, admitiendo así el fracaso de la política unitaria, manteniendo al mismo tiempo, como un desafío, las siglas «R. A. U.» (5).

(3) Cfr. prólogo de BOUTROS GHALI a la tesis de la señora EL KOSHERI MAHFOUZ: *Socialisme et pouvoir en Egypte* LGDJ, París, 1972, pág. 9.

(4) Cfr. NASSER (Seuil, 1971, pág. 165).

(5) Uno de los actos políticos significativos del Presidente Sadat habrá sido reen-

El apoyo prestado por Nasser al levantamiento dirigido contra el Imán de Sanaa y a los autores de la proclamación de una *República* del Yemen traducirá la esperanza de otra Federación con la República hermana. De hecho, como observa objetivamente Lacouture: «La larga y costosa expedición del Yemen, que inmovilizó durante cinco años un tercio del Ejército Egipcio más allá del Mar Rojo, hace pensar, sobre todo, en otra guerra de España» (6).

El arabismo africano de Nasser fue más positivo. Nasser ayudó moral y materialmente al G. P. R. A., y Ben Bella podía concederle el título de «hermano mayor» con toda justicia. Y, sin embargo, éste cometió el grave error de dar al primer Jefe de Estado argelino la consideración excesiva de ser el hombre de El Cairo, transformando de este modo la caída de Ben Bella en junio de 1965 en caída del nasserismo en Argelia.

Finalmente, Nasser habrá tenido el mérito de haber sido el primer Jefe de Estado que ha apoyado los movimientos de resistencia palestinos y sobre todo el Fath.

Pero en esta búsqueda incesante del acercamiento de los pueblos árabes hay que citar, sobre todo, los dos golpes de Estado acaecidos en Libia y Sudán en 1969. En estos dos países, oficiales imbuídos de las ideas de Nasser ocuparon el Poder. Creían sustituir un régimen monárquico apolillado y un régimen parlamentario ineficaz con un sistema copiado del de la R. A. U.: basado en un nacionalismo sombrío, en un «socialismo árabe», en una creencia profunda en el Islam (7) y, como lo demostrará el desarrollo de los acontecimientos, en un anticomunismo que no excluye ciertos lazos con la Unión Soviética.

Se puede considerar, por tanto, que el testamento político de Nasser, desaparecido trágicamente en septiembre de 1970, encerraba esta búsqueda de la unidad árabe (8).

Ya en la Carta de Trípoli los tres Presidentes, Nasser, Nemery y Khaddafi, afirman que «el encuentro de las tres revoluciones representado por sus tres

lazar con el pasado varias veces milenario recuperando la sigla Egipto: República árabe de Egipto.

(6) Op. cit., pág. 179.

(7) Así, el Presidente Khaddafi no deja de invocar a Alá en el telegrama de pésame que dirige al Gobierno soviético con ocasión de la trágica muerte de los tres cosmonautas.

(8) Cfr. BENOIST-MÉCHINI: *Un printemps árabe*, París, 1959, pág. 81: «El mundo árabe será un conjunto variado pero homogéneo donde cada uno se sentirá en su casa. Id a través del Oriente... Veréis cómo allí se pasea a placer. Veréis que se habla por todas partes la misma lengua, que se profesa por todas partes la misma religión. Que la diversidad de razas, de dialectos y de sectas no os oculta esta gran realidad fundamental: el mundo árabe es uno» (palabras de Nasser).

dirigentes concreta la causa sagrada de la nación árabe contra el imperialismo y el sionismo. Constituye la respuesta decisiva de nuestra nación a la derrota, la afirmación de que rechazamos ésta y la confirmación evidente de la nobleza de nuestro pueblo y de sus capacidades creadoras de lucha. Representa una esperanza nueva alrededor de la cual se reúnen nuestras masas populares árabes que le aportan su confianza y su apoyo.»

En consecuencia, los tres Jefes de Estado deciden «reunirse periódicamente cada cuatro meses para velar por la realización de los objetivos comunes de sus pueblos».

La muerte brutal del Presidente Nasser precipita los acontecimientos: los Jefes de los tres Estados, reunidos en el Cairo, anuncian el 8 de noviembre de 1970 su intención de formar progresivamente una Federación que debía ser el «nudo de la unidad árabe». El 27 de noviembre el general Assad, Presidente de Siria, se adhiere a los objetivos definidos en El Cairo. Finalmente, tiene lugar la Conferencia de Benghazi, donde se firma, el 17 de abril de 1971, el acuerdo sobre la unión de las Repúblicas árabes, sin la participación del Sudán, presa entonces de dificultades interiores.

B) *El contenido de la Constitución de la Federación de Estados árabes (9)*

El texto del acuerdo pone de relieve la primacía que concede a lo político sobre lo económico. El panarabismo se manifiesta claramente en la voluntad de crear entre los tres Estados una sociedad árabe socialista unificada (artículo 9.º), pero también en la afirmación de que el pueblo de la Unión forma parte integrante de la Nación árabe; el artículo 9.º dispone: «Las Repúblicas árabes, que tienen fe en la unidad árabe, son admitidas en la Unión por decisión adoptada por unanimidad por el Consejo Presidencial». Se trata, pues, de una Unión abierta a otros Estados árabes. Si el artículo primero afirma que se trata de un Estado Federal denominado «Unión de Repúblicas árabes», el sistema instituido, a pesar de su nombre, está más cerca de una Confederación que de un Estado Federal. En efecto, las decisiones más importantes del Consejo Presidencial Federal, compuesto por los Jefes de Estado de las Repúblicas miembros, deben ser adoptadas por unanimidad.

Las instituciones federales son de tipo presidencial: se tiene en cuenta los tres poderes pero la primacía corresponde al poder ejecutivo.

(9) Está compuesta por la República Arabe-Siria, la República Arabe-Libia y la República Arabe-Egipcia.

Este se da en dos grados: el Consejo presidencial, formado por los Presidentes de las Repúblicas miembros, y el Consejo ministerial federal. Según el artículo 24, «los ministros federales son responsables ante el Consejo presidencial en el ejercicio de sus atribuciones».

El poder legislativo está confiado a una Asamblea nacional federal compuesta por veinte miembros por Estado, sin tener en cuenta la población de cada uno de ellos. Finalmente, existe una Corte constitucional que comprende dos miembros por Estado; el Consejo presidencial federal, según el artículo 46, nombra su presidente entre los miembros. Esta Corte está encargada de pronunciarse sobre la conformidad de las leyes de las Repúblicas en relación con las leyes y constituciones federales.

La supremacía *de facto*, de Egipto, se traduce en dos sentidos: por una parte, el Presidente Sadat ha sido elegido Presidente de la Federación; por otra, El Cairo ha sido escogido como capital.

En relación con las Constituciones anteriores, se acentúa el islamismo (artículo 6.º) y la garantía de las libertades individuales.

Finalmente, el principio piramidal caro a Kelsen ha sido respetado: el artículo 11 dispone que «cada una de las Repúblicas de la Unión se compromete a que su propia Constitución no esté en contradicción con las disposiciones de la presente Constitución».

En el plano político está prevista una armonización y una coordinación de los diferentes movimientos o partidos existentes en el seno de cada República. El artículo 62 precisa que «por decisión del Consejo Presidencial federal adoptada por unanimidad se formará un frente político que agrupe a los representantes de la dirección de la organización política en cada una de las Repúblicas miembro. Este frente estará coordinado por una Carta de acción nacional.»

En último término, como consecuencia según parece de los acontecimientos desarrollados en Sudán, se reconoce a las autoridades federales el derecho a intervenir en uno cualquiera de los Estados miembros de la Federación, en caso de que lo amenazaran disturbios. El artículo 64, 2.º párrafo, dispone incluso que, «en el caso de que el Gobierno de una de las Repúblicas no estuviera en situación de requerir la ayuda de la Federación, o si la seguridad de la Federación está en peligro, las autoridades federales competentes deben intervenir sin requerimiento para salvaguardar el orden y restablecer la situación». Se trata, pues, de un tratado referente no sólo al Derecho constitucional sino inclinado a mantener regímenes políticos similares.

Así, pues, de un estudio profundo del tratado resalta que la finalidad perseguida es esencialmente política. Hay que reunir en una misma entidad regímenes a la vez nacionalistas y socialistas árabes. Dadas las numerosas referen-

cias al Islam, no puede tratarse de adoptar un socialismo ateo o marxista. Hay que señalar, además, que los tres Jefes de Estado son oficiales que se inspiran en el ejemplo dado por el Presidente Nasser.

Importa ahora estudiar más de cerca las disposiciones de la Constitución egipcia de 11 de septiembre de 1971, no perdiendo de vista la preponderancia de los jefes militares. Un autor marxista, Abdel Malek, ha escrito: «Todo ocurre como si los cuadros políticos de origen militar aplicaran a sus homólogos civiles la misma tesis que la dirección política del Estado egipcio aplica a la izquierda marxista: "colaborar con ellos, absorberlos, pero mantener a toda costa el poder de decisión en nuestras manos"» (10).

II

LA CONSTITUCIÓN DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 1971

El 11 de septiembre de 1971 un referéndum aprobaba los términos de la Constitución de la República Arabe de Egipto. Egipto se encontraba así dotado de una nueva Constitución. Su elaboración respondía a una doble necesidad: era necesario dar a Egipto un estatuto definitivo porque la Proclamación Constitucional era provisional hasta la redacción de un texto definitivo por la Asamblea Nacional sometido a continuación a referéndum (11). El título de la nueva Constitución es revelador: Constitución permanente de la República Arabe de Egipto. Era necesario, además, facilitar una Constitución al nuevo Estado miembro de la Unión de las Repúblicas árabes.

Esta Constitución egipcia va precedida de un acto de Proclamación que recuerda los preámbulos o las Declaraciones de Derechos de las Constituciones de los Estados occidentales. La finalidad de esta declaración consiste en definir las directrices del nuevo régimen. Esta declaración debe permitir guiar la acción del pueblo egipcio para superar graves dificultades: la nación árabe ante el problema palestino, la sucesión de Nasser, los imperativos del desarrollo económico.

Una línea directriz: la continuidad. Y se hace una referencia a la revo-

(10) Cfr. ANOUAR ABDE MALEK: «Le rôle de l'armée dans la vie politique en R. A. U.», *Le Mois en Afrique*, núm. 14, febrero 1967, pág. 71.

(11) Cfr. esta revista, J. ROBERT: «L'Egypte moderne et ses constitutions», 1965, página 856; y nuestro artículo sobre «El acercamiento de las instituciones de Derecho público de la R. A. U., del Irak, de Siria y de Argelia», en esta revista, 1968, pág. 133.

lución del 23 de julio. Será conveniente examinar sucesivamente en qué consiste la fidelidad a la herencia revolucionaria para preguntarse a continuación si esta fidelidad es respetada en la práctica.

A) *En qué consiste la fidelidad a la herencia revolucionaria*

En el acta de Proclamación se hace hincapié en el nacionalismo y el socialismo, que siguen siendo los dos componentes de la revolución de 23 de julio. La primera frase está concebida de esta manera: «Nosotros, las masas trabajadoras del pueblo de Egipto, esta tierra cuya gloria se remonta al alba de la Historia y de la Civilización...» Por otra parte, se hace referencia al socialismo específico.

1. *El nacionalismo, primer componente de la revolución.*—Este nacionalismo posee un doble aspecto: un nacionalismo de reacción ante el extranjero, un nacionalismo de expansión panárabe.

Egipto debe ser independiente y estar unido. Aquí se hace un referencia a la historia del pueblo egipcio que debe luchar para afirmarse. Esta tesis aparece en los «seis principios» de los oficiales libres de la revolución de 1952: liquidación del colonialismo y de los traidores egipcios que lo apoyan, constitución de un Ejército nacional poderoso, lucha contra la Compañía del Canal de Suez y la intervención anglofrancesa de 1956, lucha contra Israel y el sionismo. Hay que subrayar, finalmente, que, como prueba de la unanimidad nacional, la Constitución ha sido adoptada por el 99 por 100 de los votos.

Pero este pueblo unido debe aliarse con los otros pueblos árabes.

Es también un nacionalismo de expansión pan-árabe. Su apoyo es una comunidad cultural y religiosa: el artículo 2.º dispone que «el Islam es la religión del Estado y la lengua árabe su lengua oficial; los principios de la jurisprudencia islámica constituyen una fuente principal de legislación». Los dirigentes practican la religión musulmana y en el acta de Proclamación «las masas trabajadores del pueblo de Egipto... reconociendo el derecho de Dios y sus revelaciones, declaran, en este día de 11 de septiembre de 1971, ante Dios y por su gracia, aceptar esta Constitución que nos hemos otorgado».

2. *El socialismo, segundo componente de la revolución.*—En el acta de Proclamación se afirma que «nuestro pueblo ha podido conservar intactos los principios de la revolución y dirigir constantemente su marcha, logrando así establecer una armonía perfecta, hasta una identidad total, entre la libertad

política y la libertad social». El artículo primero de esta Constitución estipula que «la República Arabe de Egipto es un Estado democrático socialista, basado en la alianza de las fuerzas trabajadoras del pueblo». De este modo, quedan consagradas las diferentes reformas agrarias tendentes a luchar contra la aristocracia de los terratenientes y las principales nacionalizaciones de las grandes industrias y del gran comercio en 1961. En este sentido, el artículo 37 dispone que «la ley determina la superficie máxima de la propiedad agraria, con el fin de proteger al campesino y al obrero agrícola contra la explotación y afirmar la alianza de las fuerzas trabajadoras del pueblo a nivel de aldea».

Finalmente, como en las Constituciones precedentes, la mitad de los miembros del Parlamento debe estar constituida por representantes de los obreros y de los campesinos.

Pero este socialismo es un socialismo específico, un socialismo árabe. Es un socialismo espiritualista que rechaza el marxismo ateo.

La herencia revolucionaria parece, pues, haberse mantenido.

B) *La fidelidad a la herencia revolucionaria,
¿ha sido respetada en la práctica?*

El nacionalismo, ponderado por el Presidente Sadat, es más egipcio que árabe. Por otra parte, el conflicto ocurrido con el ala izquierda de la Unión Socialista árabe, dirigida por Alí Sabry, ha cambiado el concepto de socialismo árabe.

1. *La realización todavía inacabada de la nación árabe.*—La grave derrota sufrida por Egipto en junio de 1967 ha obligado a éste a repliegarse en cierta medida sobre sí mismo. Ciertamente, la unificación de la nación árabe figura en numerosas Constituciones, sobre todo en la de Argelia (artículo 2.º de la Constitución de 1964), y el Presidente Bumedian proclamaba en 1967: «El arabismo no está solamente en El Cairo, en Damasco y en Jerusalén. El arabismo, el honor y la nobleza árabes, se encuentran por todas partes en la patria árabe: en Marruecos, en Argelia, en Túnez, en Libia». Y el golpe de Estado ocurrido en este último país en 1969 ha permitido constituir ulteriormente la unión de los Estados árabes. Pero, contrariamente al artículo 13 de la Constitución de la Unión de Repúblicas árabes («el derecho de desplazamiento, de residencia, de trabajo en las Repúblicas, está garantizado a los ciudadanos de la Unión»), Libia, por ejemplo, no deja volver libremente a su territorio a los ciudadanos egipcios. Subsiste, pues, un particularismo libio, egipcio y sirio, al cual hay que tener en cuenta. El fracaso de la unión Siria-

Egipto ocurrido en 1961 incita, pues, a los dirigentes actuales de los tres países implicados a iniciarse con prudencia en la vía de la unión árabe.

2. *Desacuerdos sobre el concepto de socialismo árabe.*—La eliminación de Alí Sabry, de Sami Sharaf y de Shaarawi Gomaá (los principales inculpados en el complot contra el Presidente Sadat en mayo de 1971) ha tenido como efecto reconsiderar ciertos excesos del socialismo. Los secuestros de la época nasseriana, que convertían a algunos egipcios en verdaderos «muertos civiles», están ahora regulados o abandonados. El artículo 36 de la nueva Constitución dispone que «la confiscación general de los bienes está prohibida. La confiscación privada sólo puede tener lugar en virtud de una sentencia judicial.» Y el artículo 35, al condenar implícitamente ciertas rutinas anteriores, estipula que «la nacionalización sólo puede ser decidida por consideraciones de interés público, conforme a la ley por medio de una indemnización».

A este respecto, al socialismo prudente de Egipto parece oponerse el socialismo combativo del Presidente Khaddafi. Por causa precisamente de estas fluctuaciones, se explica mejor por qué Egipto ha creído necesario reafirmar su adhesión a los principios socialistas: tiende a figurar entre los líderes del Tercer Mundo como en la época de Nasser. Nuestro colega Boutros Ghali ha escrito también: «Incluso cuando la no-alineación egipcia, a pesar de sus contradicciones y sus debilidades, sólo hubiera servido para mejorar la posición del Tercer Mundo en la carrera por el desarrollo, en la batalla por un reparto menos desigual de los bienes, habría aportado su contribución a la civilización planetaria y al establecimiento de una paz justa y duradera» (12).

Como conclusión, se puede decir que el nuevo régimen político egipcio ha preferido a las opciones grandiosas de líder político de la totalidad del mundo árabe o del Africa independiente, que eran las del Presidente Nasser, ambiciones más limitadas pero más realistas: «La edificación paciente de la Unión de Repúblicas Arabes, a la cual vendrá a unirse el Sudán, es una prueba de ello.»

GILBERT TIXIER

(12) Cfr. «Le Monde Diplomatique», suplemento *Egipto*, marzo 1972, pág. 19.