

**2. SECCIÓN DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS**



## **TÍMIDA APROXIMACIÓN AL CONSTITUCIONALISMO POPULISTA**

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón\*

Qué sea populismo no es nada claro, porque más allá de las acepciones propias del diccionario, la palabra aparece hoy día cargada de sentimiento en la mayoría de las ocasiones hostil, de manera que la definición raya en el impropio. Al decir de Ortega en un radiante capítulo de *El Espectador* titulado *Teoría del Improperio*, cuando la palabra pierde racionalidad y se carga de emoción.

Salvando esta ingente dificultad inicial para precisar de qué hablamos, creo que al menos provisionalmente puede definirse el populismo en la política de nuestros días por los siguientes tres rasgos. Primero, la simplicidad en el planteamiento de las cuestiones y su eventual respuesta. Segundo, el más ingenuo y crudo voluntarismo. Tercero, el recurso como raíz del conjunto a la idea del pueblo, un pueblo más imaginado que construido.

Y a una política populista así concebida y definida es claro que corresponde determinado tipo de constitucionalismo porque es evidente que las formas políticas se corresponden a determinadas constelaciones de ideas. Así lo han puesto de relieve los historiadores de la materia desde el que fue introductor de la misma en el currículum académico español, nuestro admirado colega el Presidente Díez del Corral, hasta nuestro actual presidente. El derecho comparado, especialmente en el campo constitucional, no es un mero juego como humorísticamente sugirió uno de los padres del comparatismo, Ancel, sino la dimensión espacial de la historia del derecho.

---

\* Sesión del día 16 de enero de 2024.

Pueden localizarse tres focos de génesis y expansión del constitucionalismo que llamo populista, la Indochina postcolonial francesa, el Oriente Medio y el Latinoamericano autollamado constitucionalismo bolivariano enraizado en Venezuela.

Un precedente común a todos ellos y que les ha servido como fuente de inspiración es el jacobinismo francés en su periodo más activo de 1791 a 1795.

En todos estos casos el populismo, de ahí su nombre, invoca al pueblo como fuente de legitimación y de inspiración. Pretende ser fiel a la voluntad popular, ya expresa, ya presumida por la vanguardia de ese propio pueblo que tiende a institucionalizarse.

En el viejo Reino de Camboya, tras varios años de vigencia tan efectiva como disfuncional de la Constitución de 1947, fiel imitación de la francesa de 1946, el pluripartidismo se sustituye por una organización de vocación nacional, *La Comunidad Socialista de Camboya*, que no puede calificarse de partido único, ni siquiera dominante, pero que es, en todo caso, un movimiento de masas inclusivo de diversos sectores sociales y profesionales con vocación de expresar la voluntad popular y que en 1958 adquirió relieve constitucional como principal órgano del Estado, con un eco en la reforma egipcia de 1961.

Otro tanto ocurre a través de la noción de Umma o Comunidad Islámica de los Creyentes de la que se derivan una serie de caracteres subyacentes a las constituciones formales de los países musulmanes. La Umma y no los individuos que en ella se integran es el verdadero sujeto de la vida política. De ella surge el liderazgo que llámese como se llame hereda la raíz califal. Es la Umma, con su solidaridad e indivisibilidad la que explica la representatividad colectiva de las asambleas consultivas, las relaciones de hermandad entre sus miembros y de fidelidad a sus valores.

La frustración de la «primavera árabe», tan previsible como sorpresiva para los ingenuos e ignorantes observadores occidentales «More Obama», se debió en gran parte a que ponían su esperanza en la eclosión de las libertades individuales de los pueblos musulmanes pero lo que emergió tras la caída de los autoritarismos entre el Atlántico y el Índico fue la UMMA.

Por último, en el tercer foco, el Latinoamericano, predomina la identidad político-social de un movimiento supuestamente revolucionario y que va desde la reivindicación de los pobres hasta la afirmación de identidades más o menos artificiales pasando por la recepción y consiguiente refracción de credos revolucionarios de filiación occidental. También aquí es el colectivo, no siempre de fácil determinación, el que sustituye al individuo, se expresa a través de un caudillaje difícilmente revocable y afirma unos valores directivos en el quehacer político que son los que reclaman la fidelidad de la masa.

El caso paradigmático es la Venezuela chavista cuyas fórmulas institucionales se inspiran parcialmente en la Constitución colombiana de 4 de julio de 1991 e influyen en la frustrada Constitución chilena de 2023.

El proceso iniciado en 1958 con la reorganización de fuerzas políticas y que primero cristalizó en la llamada Constitución de 1961 y la ulterior decantación del llamado Polo Patriótico en torno al Coronel Chávez, se consolida en los proyectos constitucionales de 1992 y culmina en el texto todavía teóricamente vigente de 1999.

Ahora bien, ¿quién es el soberano, esto es el Señor de la Constitución como lo fue el Príncipe en el siglo xvii o la Nación en el siglo xix? Sin duda el pueblo real, es decir, una solidaridad básica de raíz étnica, religiosa, sociopolítica, pero idealizado como algo siempre activo y virtuoso, entiéndase igualitario y un poder también activo capaz de garantizar la virtud del pueblo y animar su actividad. Es evidente la huella de Rousseau.

Y de este pueblo idealizado surge un caudillaje que tiene mucho de carismático pero a lo que se añaden importantes ingredientes de legitimidad histórica y dinástica, por ejemplo en Camboya, o religiosa, por ejemplo en el mundo musulmán donde todo poder, por laicizado que parezca, se engarza con el poder califal. Hay que destacar también la forzosa fidelidad de todos, de todo el pueblo, gobernantes y gobernados, no ya a la constitución pese a reclamarse siempre de ella, sino a unos valores supraconstitucionales que constituyen el espíritu en algunos casos del pueblo y en otros de la revolución.

Los caracteres identificatorios del constitucionalismo populista son fundamentalmente los siguientes: En primer lugar el carácter retórico de los textos constitucionales aquí estudiados. En segundo término la fluidez de los mismos textos y como consecuencia de ello la opción por la democracia directa y la provisionalidad de cada uno de sus elementos.

Entiendo por retórico la utilización del lenguaje para hacerlo sugerente y atractivo, de manera que el lenguaje retórico es una especie de lenguaje dinámico, esto es, que produce acciones u omisiones en el sujeto a quien dicho lenguaje va dirigido, sea esta dinamicidad debida a la emotividad del mismo. Emotividad que puede incluso revertir en el propio sujeto hablante de manera que cabe denominarlo lenguaje catártico porque produce efectos por la mera alocución.

Un buen ejemplo del carácter retórico de los textos constitucionales populistas es, entre otros muchos, el Preámbulo de la Constitución venezolana de 1992 que dice así: *El Pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes*

*de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente.*

Siguen 350 artículos y al menos 18 disposiciones transitorias.

Pero es claro que la retórica caracteriza especialmente la parte dogmática. En ella a los derechos clásicos se suman los sociales, los colectivos, los económicos, la protección de las minorías y los derechos de género hasta el punto de que todo sustantivo se enuncia siempre en masculino y femenino, por ejemplo venezolanos y venezolanas, ancianos y ancianas, patrones y patronas, trabajadores y trabajadoras, magistrados y magistradas, vicepresidente ejecutivo y vicepresidenta ejecutiva, duplicando así la redacción. Énfasis que como formación reactiva hace sospechar la escasa promoción media de la mujer en Venezuela.

El carácter retórico de los textos estudiados lleva a su fluidez.

Frente a las constituciones clásicas que pretenden ser estables y por ello tienden a la rigidez, las populistas no son ya flexibles sino lo que cabría denominar fluidas, porque en la senda trazada inicialmente por Rousseau no limitan la decisión del soberano sino que están siempre a su merced. El soberano no actúa en el marco de la Constitución sino que puede disponer de ella siempre y libremente. Tal es la tendencia claramente afirmada por la versión más radical del Jacobinismo durante la Revolución Francesa.

Esto no aclara pero sí explica el torrencial devenir de los textos jurídicos populistas. En especial la Constitución egipcia de 1956, donde se apuntan influencias del proceso constitucional yugoeslavo, que pretendía ser definitiva, se modificó pronto, en 1958, para adaptar el texto a la unión de Egipto con Siria. Después a la disolución de dicha unión en 1962, a la nueva unión de ambos ya integrantes de la R. A. U. con Iraq, y, por último, a la propia di-

solución de la R. A. U. La nueva composición de la Asamblea en 1961 y un intento de reestablecer en puridad el texto de 1956 en 1968. Todas estas modificaciones se hacen mediante proclamas constitucionales del Jefe del Estado, sometidas a referéndum popular.

La fluidez llega al máximo al hacer de las normas constitucionales el reflejo de la estructura y aún de la coyuntura política mediante una continua y silente mutación constitucional.

Así, en Camboya, el nuevo régimen inaugurado por Norodom Sinauk pretende acercar las decisiones políticas al pueblo y para ello, sin modificar la Constitución de 1947, se prevén las siguientes fórmulas: el derecho de petición, la revocación popular de los representantes y el referéndum. A ello hay que añadir la información y el diálogo permanente con sectores sociales más o menos institucionalizados como es el caso de las profesiones en trance de corporativización, de los movimientos juveniles y otras asociaciones.

Esta es la primera gran modificación de la moderna Constitución camboyana, que continúa adaptándose a las circunstancias de cada momento bajo la dirección del antiguo Rey que abdicado se convierte simplemente en príncipe Norodom y que adopta el título de Jefe del Estado legitimado por el correspondiente consenso popular. El régimen continúa estas líneas de evolución hasta que se formula una nueva constitución en 1964.

Tras la sanguinaria república protagonizada por los Kemer Rojos y la pacificación tutelada internacionalmente, es curioso constatar que la vigente Constitución del 2004 engarza con la restauración monárquica protagonizada por Norodom Sinauk.

Una de las primeras manifestaciones de lo dicho es la opción en pro de la democracia directa frente a la democracia mediatizada a través de elecciones de los representantes y de la democracia voluntarista frente a la democracia ilustrada. Si lo primero lleva a optar en pro de asambleas universales y de flexible reclutamiento, lo segundo conduce a la marginación e incluso supresión de lo que pudiera denominarse instituciones inteligentes y, más allá, a las instituciones de asesoramiento y reflexión vinculante. Hoy tachada de elitismo como opuesto a participación inclusiva.

Las constituciones francesas de la primera etapa revolucionaria, por ejemplo de 1791 a 1793, sean las proyectadas por los girondinos, sean las proyectadas por los jacobinos, son buen exponente de lo primero. Las instituciones se reducen a una asamblea y en el mejor de los casos a un comité ejecutivo designado y revocable por las mismas y la eliminación de cualquier representación oligárquica. De ahí la dificultad de inventariar las constituciones populistas.

Todo ello sigue sometido a la provisionalidad inherente a un proceso político siempre activo en el que la voluntad popular, cuya expresión puede ser y frecuentemente es paraconstitucional crea una realidad política y consiguiendo constitución semántica en el sentido que Löwenstein da al término de difícil racionalización jurídica. Ello explica en parte la confesada timidez de mi balbuciente ensayo.

Venezuela se autocalifica de democracia inclusiva y participativa, participación popular que se consigue a través de múltiples técnicas (artículo 70) desde las consultas informales hasta las iniciativas legislativa y constitucional. Su pieza central, clave en el pensamiento chavista pero solo constitucionalizada en 1999, es el referéndum revocatorio que puede llevar a la remoción de cualquier funcionario o magistrado (artículo 72). El referéndum revocatorio venezolano no es, sin duda, única institución de este tipo en Latinoamérica puesto que a nivel infraestatal tiene viejos antecedentes el Colombia y Argentina, e incluso en Europa se conoce en Irlanda. Pero sí reviste un carácter más fundamental que somete a esta provisionalidad pretendidamente revolucionaria todo el entramado constitucional.

Todo ello permite construir una familia como René David hacía en su derecho comparado con las constituciones de raíz latina o germánica. Y digo familia y no estirpe porque agruparemos constituciones muy diferentes en el tiempo y muy lejanas en el espacio y sería ingenuo considerar que las meras similitudes institucionales e incluso axiológicas son muestras de una conexión genética de texto en tan diferente latitud como Indochina o Hispanoamérica. Pero sin duda algo de ello hay porque entre los primeros y los últimos, e incluso unos intermedios iniciados por la constitución egipcia de 1956, tienen un aire de familia fácilmente explicable porque son juristas franceses los que inspiran o al menos acompañan la elaboración de constituciones en Camboya, Egipto o Venezuela.