

ÁFRICA SUBSAHARIANA: ¿CAMINOS PROPIOS O IMPUESTOS?

SUB-SAHARAN AFRICA: COMPULSORY WAYS OR PATHS OF ITS OWN?

María Elena Álvarez Acosta*

Abstract

All through the 90's Sub-Saharan Africa has been characterized by a combination of democratic openings and the application of programs of structural adjustment. According to many expectations, the combination "democracy - structural adjustment" was the way out to achieve both governability and a sustained development of the region. Debates about this issue and the results of the "democracy of adjustment" are open and contradictory.

This research aims at a preliminary definition of concurrent components and factors from the historical viewpoint which, in accordance with this performance, has had some influence on the binomial "governability - democracy" in Africa.

Key words: governability in Africa / democratization / structural adjustment

Las aperturas democráticas combinadas con la aplicación de los programas de ajuste estructural caracterizaron el panorama subsahariano en los años 90. Según las expectativas de muchos, la combinación democracia-ajuste estructural era la fórmula salvadora para lograr la gobernabilidad y el desarrollo sostenido de la región. En esos años, la tendencia internacional de los grandes poderes de establecer la gobernabilidad democrática era considerada el mecanismo fundamental para promover el desarrollo.

Aunque una generalización de cualquier aspecto de la sociedad subsahariana, incluyendo el de la gobernabilidad y la democracia, es insuficiente, pues al margen de las similitudes, África es eminente-

* Profesora Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Cuba.

mente diversa y plural en cada una de sus subregiones y países, como tendencia, los resultados alcanzados por la “democracia de ajuste” son cuestionables.

Los debates en torno al tema son amplios y contradictorios. El presente trabajo se propone una caracterización preliminar de los componentes y factores concurrentes desde el punto de vista histórico que, por su comportamiento, han influido en el binomio gobernabilidad-democracia en África.

Repasando los conceptos

Desde que comenzamos a leer la breve introducción de este trabajo, los términos y conceptos utilizados –governabilidad, democracia, gobernabilidad democrática, a los que podríamos agregar sociedad civil, cultura política, etc.– nos percatamos que estamos en presencia de conceptualizaciones que tienen una visión occidental. Sin embargo, más que la denominación de un fenómeno o la utilización de los conceptos para analizar este, lo preocupante es que en la práctica, en la realidad, aunque pueden tener un valor universal, no se universalizan.

En el caso que nos ocupa, África Subsahariana, no se parte de sus peculiaridades, escenario donde se aplicará, sino de establecer el modelo exitoso de la democracia liberal a través del prisma de los valores occidentales “universales”.

La gobernabilidad, concepto que se divulgó y comenzó a generalizarse a mediados de los años 70s, comprende los ámbitos económico, político y administrativo. Según la definición del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median sus diferencias”.¹

Dentro de los factores que comprende la gobernabilidad se incluirían, entre otros, el Estado, los partidos políticos, la sociedad civil. Para lograr la gobernabilidad, donde se incluye el buen gobierno –que comprende el buen sistema de la gestión política, las finanzas, la administración, los asuntos políticos, etcétera– es necesario un buen des-

¹ PNUD, (1997), *Governabilidad y Desarrollo Humano Sostenible*, New York, NY 10017, p. 3.

envolvimiento de la conjugación de los diferentes elementos sociales y, por supuesto, la armonización de la organización institucional y la cultura política, no sólo como apoyo y sostén a la gestión socioeconómica y política, sino también, para lograr el orden y la estabilidad que garantice dicha gobernabilidad.

Las fórmulas y parámetros referidos a la gobernabilidad se fueron concentrando en aspectos formales relativos a la gobernabilidad democrática o democracia, asociando o reduciendo la noción de democracia a la de gobernabilidad o "buen gobierno". Este último, de forma general sólo incluye tres elementos: independencia, (para indicar probablemente la vocación de un gobierno "para todos" y no de un grupo), honestidad (que debe significar el sometimiento a procedimientos establecidos, a los que se le atribuye la capacidad de comprobar si la gestión es o no honesta) y sensibilidad al sentir de las masas (lo cual pretendería subrayar la necesidad de una atención sostenida a las expectativas de los elementos, más allá de la víspera del sufragio).²

El debate sobre el mencionado "buen gobierno" y la "democratización", fueron introducidos por el Banco Mundial como respuesta a lo que consideraban la mala gestión de los gobiernos africanos. Su punto de partida era tecnocrático y no social. Las necesidades de los Programas de Ajuste Estructural instrumentados -eficiencia, transparencia y no corrupción- condujeron a una práctica contradictoria que, por una parte llamaba e imponía la democracia y el buen gobierno y, por la otra, exigía "Estados fuertes" o gobiernos autoritarios para implementar los impopulares programas.³

En África más que el concepto de democracia, tiende a aparecer el de democratización, lo que se traduce en un proceso de crecimiento o transformación que debe conducir a un producto final. Entonces, estamos en presencia de las reformas de estructuras políticas existentes para la creación de estructuras democráticas nuevas. Lo que significa que el producto final debe ser a semejanza de un modelo que se desarrolló, en otras partes y en otros tiempos, en países que se han denominado democráticos, autoproclamados paradigmas de la democracia liberal.

² GONZÁLEZ, David (1999), *¿Quiénes guían hacia dónde y en qué circunstancias? El liderazgo africano en el umbral del Tercer Milenio*, Documento, CEAMO

³ MAFEJE, Archie [En línea], "Democratic Governance and new democracy" in *Africa: Agenda for the future*. <http://www.worldsummit2002.org/texts/ArchieMafeje2.pdf>

La concepción política de la democracia, con sus componentes de multipartidismo, elecciones, participación de la sociedad civil, entre otros, tiene su origen en la tradición anglo-americana. Por ejemplo, al referirse a la sociedad civil se parte de la teoría democrática-liberal que identifica las instituciones civiles y actividad política como un componente emergente de un tipo particular de sociedad política, basada en los principios de ciudadanía, derechos, representación democrática y reino de la ley.

Ante la "crisis" africana aparecía como fórmula salvadora el establecimiento de los Programas de Ajuste y las aperturas democráticas, se imponían desde fuera recetas redentoras que obviaban las realidades internas. No se tuvo en cuenta que los países que desde la independencia habían mantenido fórmulas democráticas no habían hecho la diferencia.

Estamos en presencia, no sólo de la percepción occidental de las necesidades de las sociedades africanas, sino también ante la imposición de fórmulas ajenas a estas. Sin embargo, las fórmulas de imposición no le son extrañas a las sociedades africanas y tienen mucho que ver con su inserción en el sistema capitalista y las formas de dominación y explotación a las que ha sido sometida.

Dos ideas básicas deben tenerse en cuenta, pues aún tienen vigencia: la primera es que el surgimiento del capitalismo como sistema constituyó un cambio en la evolución y el ritmo de los procesos socioeconómicos de determinadas regiones, así como una diferenciación de su lugar y papel -de acuerdo a las condiciones en que se integraban a ese sistema y su posterior evolución- a partir de realidades y particularidades que presentaban en ese momento.

La segunda idea parte de que la evolución del capitalismo estableció -y condicionó- un proceso de desarrollo desigual, dentro de un único sistema. En ese proceso algunos países pasaron a engrosar el mundo desarrollado, otros el subdesarrollado. Esto estuvo determinado por las diferentes condiciones histórico-sociales del desarrollo del capitalismo en ellos y su ubicación en el sistema mundial.

En ese escenario y hasta la actualidad, las estructuras socioeconómicas de África -que se inserta en el sistema capitalista, subordinada a los grandes centros de poder- han asimilados e incorporados fórmulas y métodos de explotación y dominación variadas, dando peculiaridades a su sociedad, donde se insertan la modernidad y la tradición, al tiempo que ha tenido que enfrentar reajustes y desestructuraciones impuestas que han violentado constantemente sus realidades y necesidades.

La etapa colonial y su legado

La etapa colonial significó una remodelación forzosa de África, en función de cumplir los objetivos metropolitanos, este momento sería el primero en que se evidenciara la imposición de fórmulas y mecanismos socioeconómicos y políticos occidentales a la sociedad africana que, en la práctica, conllevaría a la incorporación de rasgos extraños que se agregarían a los propios, aumentando las contradicciones al interior de las sociedades. Aún hoy la gobernabilidad africana se ve afectada por factores objetivos que no se reducen a fórmulas políticas, sino a la herencia colonial.

La división territorial forzosa del continente –fronteras arbitrariamente concebidas– condujo a que las nuevas entidades agruparan una gran heterogeneidad étnica y, a su vez, quedaran divididas artificialmente entidades sociales. Estas condiciones serían fuente de futuras contradicciones ínter territorial y fronterizo en el período postcolonial.

El Estado colonial se estableció como fórmula de poder foráneo y por la fuerza, no como resultado del proceso de desarrollo histórico interno, ni como respuesta a las demandas del contexto socio-cultural y clasista del continente africano. A pesar de operar en un marco territorial delimitado, no llegó a proyectar la unificación nacional, esencialmente por las propias dinámicas, composición de ese espacio y por los objetivos de su presencia.

El aparato estatal evolucionó al margen de la sociedad africana, aunque esta tenía cierta participación subordinada, sobre todo en el control local y con fórmulas tradicionales. El Estado colonial establecido de acuerdo a la teoría y práctica europea, y como reflejo de esos poderes, no pudo legitimar su presencia, aunque tampoco podía alcanzarla, ya que la voluntad colectiva era contraria a sus funciones. Más allá de las fórmulas políticas de dominación, se mantenían fórmulas tradicionales que, en la práctica no fueron destruidas y, en algunos casos, fueron aprovechadas por la metrópoli.

El Estado colonial estableció una legislación arbitraria y represiva que no dio cabida ni al desarrollo de lo que hoy se concibe como sociedad civil, ni, por supuesto, a una gota de democracia. El Estado omnipotente aplastó toda forma de organización que no estuviera bajo su égida; sin embargo, no pudo eliminar la actividad de la sociedad contra él, aunque en este caso, las acciones contrarias al Estado adoptaron diversas formas, tradicionales y modernas, dadas las particularidades de la sociedad africana.

Los africanos en el poder

Al llegar al poder las agrupaciones y partidos que dirigieron la lucha por la liberación nacional postularon sus objetivos esenciales, entre los que sobresalían la necesidad del desarrollo económico, la modernización de las sociedades, el progreso social y la defensa de la independencia y la soberanía. Al margen de los caminos seguidos para lograr estos objetivos y del éxito de sus resultados, la unidad nacional y la participación popular fueron constantes en los proyectos de los nuevos Estados emergentes.

El Estado postcolonial no era ni foráneo, ni impuesto por la fuerza; en su accionar debía legitimar su gobierno en correspondencia con las aspiraciones de los grupos y sectores que lo habían llevado al poder. Las características asumidas por las fórmulas de poder fueron, entre otras, el autoritarismo, el poder personal y el unipartidismo. El Estado siguió siendo el principal agente económico y ocupó la posición central, a través de sus instituciones en el proceso de acumulación y consolidación de determinados sectores.⁴

Sin embargo, por razones diversas, la pérdida de legitimidad y hegemonía no se hizo esperar. La crisis de poder tuvo diversas manifestaciones, como golpes de Estado, conflictos étnicos y guerras civiles. La base tradicional manifestó sus inquietudes a través de variadas fórmulas. La etnicidad se convirtió en un conflicto crónico, no sólo manipulado por el Estado, sino opuesto a este.

Aunque todos los países no evidenciaron de forma idéntica los rasgos apuntados anteriormente, en mayor o menor medida han sufrido inestabilidad política, crisis económica, una débil cohesión nacional e incapacidad estatal, funciones esenciales que estaban llamados a desempeñar. Las razones que pueden explicar esta realidad son muchas y, prácticamente, se convierten en regularidades.

En la práctica, con independencia de los errores internos, hubo condicionamientos e imposiciones y copias exógenas que influyeron en la crisis de gobernabilidad en los años 80 y 90 en el continente.

No puede obviarse el contexto internacional de posguerra, caracterizado por la Guerra Fría y la contradicción Este-Oeste que influ-

⁴ Esta visión es válida para los países que optaron por el capitalismo o por el socialismo, con diferentes manifestaciones y en función de proyectos variados. En este marco muchos regímenes se convirtieron en corruptos y antipopulares.

yeron de variadas formas sobre el continente. Los intereses occidentales se concretaron en la política neocolonial hacia la región.

Las grandes potencias manipularon sectores internos de base étnico-tribal para desestabilizar algunos procesos, lo que produjo una mayor unilateralidad en las fórmulas de poder, para hacer frente a dichas acciones. Además, se estimularon contradicciones fronterizas, aspiraciones expansionistas y acciones militares directas en función de conservar y salvaguardar los intereses geoestratégicos y económicos de las antiguas metrópolis y de las nuevas potencias que aspiraban a introducirse en el continente, como es el caso norteamericano.

La lucha por la independencia nacional pasaba obligatoriamente por el antimperialismo y el anticolonialismo, que se manifestó en el cuestionamiento del multipartidismo y los regímenes democráticos de las ex metrópolis. En otro sentido, la experiencia del socialismo en Europa del Este y la URSS asumió fórmulas unipartidistas y autoritarias que, en última instancia, fueron tomados como modelo a utilizar en el marco de los principios de soberanía y como experiencias antimperialistas que podían tener cabida en el contexto africano.

En África, por razones diferentes, ambos caminos -socialista y capitalista-, conducían a la esencia monolítica del unipartidismo y el totalitarismo. En la práctica, el andamiaje de poder utilizado fue el colonial, además, en mayor o menos medida, la lógica del desarrollo interno se subordinó a las relaciones externas.

El Estado, como fuerza organizada, debía regular la participación socio-política y económica en el empeño propuesto. Los partidos gobernantes justificaron o creyeron que en el fortalecimiento de la unidad nacional debían mantener la unidad alcanzada durante el período por la liberación nacional. Pero las motivaciones eran diferentes, y cuando no logró mantenerlo, en muchos casos, lo impuso.⁵

En esas condiciones, la sociedad civil, concebida como las formas de organización y manifestación de la sociedad "capitalista" y la sociedad "tradicional", quedó paralizada, y el Estado se atribuyó el derecho de representarla. En el afán de modernización, algunos Estados pasaron por alto sus singularidades internas; en la práctica, manipularon los modelos étnico y clasista en su conjunto y el papel que

⁵ Con independencia de los sistemas y formas políticas, tales como el presidencialismo, el parlamentarismo y otras, en la práctica, el Estado «omnipotente» era, en mayor o menor medida, muy débil. No se balancearon los niveles y esferas de poder en las diversas instancias: local, provincial, regional y nacional.

cada uno de ellos podía desempeñar en el proceso. No se tuvo en cuenta la alternativa política tradicional y su conjugación a fórmulas modernas como componente para el pluralismo que podía revertirse en la estabilidad.

En la medida que los sentimientos anticoloniales que los habían unido en contra del enemigo común fueron viendo frustrados sus ideales se alejaban del proyecto inicial. La crisis de legitimidad se manifestó en todos los órdenes de la vida; pero ahora los africanos estaban en el poder.

La democracia de ajuste

En fin de la denominada bipolaridad en el escenario global, también fue escenario del paso de la ideología de la contención a la nueva mentalidad, que planteaba como eje básico la necesidad de la democratización de corte occidentalizante de las sociedades. Los sucesos en la URSS y en Europa del Este actuaron como catalizadores de las demandas por reformas económicas y por el multipartidismo.

Desde finales de los años 80 y principios de los 90 se produjeron cambios en las plataformas políticas y un vuelco de la fórmula unipartidista hacia el multipartidismo en la casi totalidad de África Subsahariana.⁶ Entre 1990 y 1995 se habían realizado 28 elecciones presidenciales multipartidistas, las que adquirieron ese carácter por primera vez en su historia en 21 países. Aun así, la inestabilidad seguía poniéndose de manifiesto a través de guerras irregulares y golpes de Estado.⁷

⁶ El tránsito democrático abarcó un amplio espectro de caminos: de gobiernos militares a civiles; control fraudulento de elecciones por parte de partidos gobernantes, etcétera. Estos cambios políticos no han seguido un modelo uniforme. La Conferencia Nacional se convirtió en la manera de transición política más frecuentemente utilizada -sobre todo en los países francófonos, aunque Ghana también transitó por ella. Otras fórmulas han sido los Gobiernos de Unidad Nacional que se han dado, sobre todo, allí donde existían fuertes pugnas -en muchos casos conflictos armados- como en Sudáfrica, Angola, Uganda y Ruanda, entre otros. La fórmula de Gobierno de Reconciliación Nacional también ha estado presente, con su más importante ejemplo en Somalia. De todos modos, los rasgos de crisis política persisten. Aún en algunos países las nuevas fórmulas no han podido lograr la estabilidad y la paz.

⁷ Los conflictos en África han sido sostenidos. Aún en regiones que habían tenido una estabilidad relativa, como África Occidental, la regionalización de los conflictos fue la tendencia más importante. En este ámbito sobresalen los Grandes Lagos y el Cuerno Africano.

Paralelamente, entre 1980 y 1989, según un estudio de la UNICEF, los países de África Subsahariana iniciaron 241 programas de ajuste estructural en colaboración con el FMI y el Banco Mundial. Como promedio, cada uno de los 36 países estudiados por la UNICEF emprendió 7 programas en el decenio de 1980-1989; algunos llegaron a más de 10. Sólo pocos países, que albergan a menos del 6% de la población total de África Subsahariana, no habían iniciado ningún programa a la altura de 1989. El 75% de los programas cumplió las condiciones del Banco Mundial.

Sin embargo, la democratización no tiene poderes mágicos y la gobernabilidad a través de la democracia occidental tenía que superar, si se quería que fuera exitosa, al menos tres obstáculos básicos:

- Las propias peculiaridades inherentes a estas sociedades. El entorno seguía estando matizado por la diversidad social y lo incompleto del proceso de un proyecto histórico común en este marco.
- La debilidad de las formas organizativas al interior de las sociedades.
- Los niveles de dependencia económica del exterior y la subordinación a los intereses de los grandes centros, que disminuye las posibilidades de desarrollo económico armónico en cuanto a la producción y reproducción capitalista, lo que disminuye las posibilidades de autonomía de los sectores internos.

No podemos obviar que hay una relación inequívoca entre desarrollo y democracia; pero esta pasa por el papel del Estado. El voluntarismo y el idealismo en el contexto de los últimos treinta años demostraron su inoperancia, por ende el pragmatismo debe predominar en los nuevos caminos trazados. El pragmatismo requiere el análisis objetivo de las condiciones internas y externas de cada país y las aspiraciones factibles con una participación activa de toda la población.

En la práctica el ajuste democratizador que llevaría al logro de la gobernabilidad africana ha sido un fracaso, sobre todo, o mejor dicho, más allá de todas las limitaciones que ha tenido, porque no logró encaminar esas sociedades hacia el desarrollo y la paz necesaria.

No se tuvo en cuenta el respeto a la diversidad y especificidad étnico-clasista, con fórmulas de equilibrio de poder, donde todos se sintieran parte, lo que se trasluciría en fuerzas centrípetas y no de dispersión y causal de conflictos.

El logro de una relación armónica entre las formulas de poder y la pluralidad participativa se ha visto afectado por las terribles condiciones económicas que continúan padeciendo los africanos, en medio de ajustes estructurales que inciden negativamente en las condiciones de vida y que pueden impedir la aspiración generalizada de un mejor gobierno por la esperanza de la vida. En este sentido, no sólo podía influir de forma favorable la buena conducción de los asuntos económicos, concretados en planes y programas participativos, sino también la asistencia exterior.

El camino de la democracia en África pasa por el acomodo de los intereses generales y particulares, modernos y tradicionales, a las estructuras de poder, con fórmulas básicamente africanas donde lo autóctono debe imprimir su sello muy particular.

En la medida que los poderes actuales puedan satisfacer las demandas de la mayoría de la población y, poco a poco, logren un mejoramiento económico, en una confrontación constante con la típica sociedad civil africana, lograrán avanzar hacia los caminos de la democracia, sin prescindir de la necesaria ayuda de las grandes potencias. Los modelos democráticos particulares no pueden condicionarse a criterios ajenos, pues se caería en el mismo error de otros tiempos: la copia o imposición de modelos no afines a las realidades africanas.

Algunas reflexiones finales

Históricamente ha habido una subestimación a las capacidades africanas, tanto de los estudiosos y especialistas, como de los estadistas y organismos internacionales. En la práctica, el "paternalismo" hacia la región no le ha dado el lugar que le corresponde a las potencialidades y riquezas de la identidad y cultura de la resistencia africana.

Las particularidades socioeconómicas, políticas, culturales y nacionales de los países africanos no los condenan al fracaso de determinadas fórmulas económicas y políticas, más bien, condicionan la urgencia de un proyecto que responda con efectividad a esas condiciones.

Los valores de la sociedad africana conjugan parámetros únicos y diversos, debido a su composición heterogénea y sui géneris, donde lo tradicional y lo moderno evolucionan de forma yuxtapuesta.

Los proyectos unipartidistas no fracasaron por sus características intrínsecas, sino porque no incorporaron de forma creadora y práctica las particularidades de la sociedad africana y porque el contexto internacional no los favoreció.

Las fórmulas democráticas podrán triunfar, siempre y cuando tengan en cuenta lo que en otros momentos se ha pasado por alto: la tipicidad de la realidad africana. La estabilidad necesaria y el fortalecimiento del Estado africano, así como el éxito de los procesos democráticos, incluyen el desarrollo económico y el mejoramiento de las necesidades vitales del hombre; es en este sentido que los países dominantes pueden hacer su mayor contribución.

Todo indica que la imposición de la democracia liberal o los "valores occidentales" han traído más aspectos negativos que positivos a las sociedades africanas, pero podríamos preguntarnos: ¿Cómo reaccionarían estas últimas si se les impusiera un modelo democrático que, más allá de su denominación, defendiera los valores africanos?

Bibliografía

- AISSI, Antoine-Maire (1990), "Question of the future of Africa: Democracy, African relations with the West", *Development, Development & Socio-Economic Progress*, 2/1990, no. 49, April-June.
- AKE, Claude (1989), "La especificidad del Estado poscolonial en África", en ANYANG'NYONG'O, Peter (comp.), *La Sociedad en el África Actual*, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.
- AMIN, Samir, (1987), "The State and the Questions of Development", en ANYANG'NYONG'O, Peter (ed.), *Popular Struggles for Democracy in Africa*, The United Nations University, Third World Forum. Studies in African Political Economy, The United Nations University, Zed Books Ltd, London and New Jersey.
- COHEN, Abne (1974), *Two Dimensional Man: An essay on the anthropology of Power and symbolism in a complex society*, Berkeley y Los Angeles. Tomado de JOSEPH, Richard A., "Clase, Estado y Política de prebendas en Nigeria", en ANYANG'NYONG'O, Peter (comp.) (1989), *Estado y Sociedad en el África actual*, Centro de Estudios de Asia y África, Colegio de México.

- DUNN, Kevin C. & SHAW, Timothy M. (eds) (2001) [En línea], *Africa's Challenge to International Relations Theory*, New York, Palgrave Publishers Ltd, <http://web.africa.ufl.edu/asq/v7/v7i4a14.htm>
- HAZOUME, Marc-Laurent [En línea], *Africa and Democratic Challenge. An Essay on Adult Education for Democracy and the Culture of Peace*, UNESCO Institute for Education (UIE). <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/demoeng.pdf>
- SHADRACK B. O. Gutto [En línea], *The rule of Law, Human and Peoples' Rights and Compliance/Non-Compliance With Regional And International Agreements And Standards by African*. <http://www.worldsummit2002.org/texts/ShadrackGutto2.pdf>
- SKINNER, Elliot P. [En línea], *African Political Cultures and the problems of Government*. <http://web.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i3a3.htm>
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl G. (1986), "Sovereignty and Underdevelopment: juridical Statehood in the African Crisis", *The Journal of Modern African Studies*, 24-1.
- LÓPEZ, Carlos, (1994), *Basta ya. Para un diagnóstico alternativo de la crisis africana*, Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper 5, Uppsala.
- NZONGOLA, Ntalaja, "Revolution and Counter-Revolution in Africa", *Essays in Contemporary Politics*, Institute for African Alternatives, Zed Books Ltd. London and New Jersey.