

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

PETER ANYANG' NYONG'O
The African Academy of Sciences, Nairobi

Introducción

Los regímenes autoritarios y sus defectos

HACIA EL FINAL de la década de los ochenta, las presiones tanto internas como externas contra los regímenes unipartidistas de África comenzaron a mostrar señales de éxito. Al inicio de aquella década, el Banco Mundial se había quejado de la pesada burocracia que esos regímenes habían creado y perpetuado en África. Se decía que estas burocracias iban en detrimento del desarrollo del continente africano, pues eran desperdiciadas, corruptas, ineficientes y políticamente represoras. Además, suprimían las garantías individuales de la gente, así como las oportunidades para emprender negocios (Banco Mundial, 1981).

Lejos de clamar abiertamente por un cambio democrático en África, el Banco Mundial abogaba por un “buen gobierno” como una cura para esta desazón. En este contexto, un buen gobierno es aquel que garantiza a la sociedad relativas libertad y seguridad (Cohen, 1995), donde los asuntos públicos son conducidos por un Estado relativamente “limpio”, que procura mantenerse tan lejos como le sea posible de la corrupción, practica una distribución adecuada de los servicios y mantiene un alto grado de transparencia y distribución. Muy pronto, estos “indicadores de buen gobierno” sentarían las bases sobre las cuales se haría llegar la ayuda a las naciones africanas, por lo que constituyen una forma de presión que, con mucha frecuencia, aceleraba el proceso tendiente a realizar elecciones multipartidistas como el primer *litmus test* en el restableci-

miento de un buen gobierno. Fue así como los regímenes autoritarios pudieron efectuar elecciones sin que la realización de éstas necesariamente desembocara en una democratización plena.

Exigencias de democracia y conferencias nacionales

La exigencia de democracia fue más allá que la mera celebración de elecciones. En un proyecto de investigación auspiciado por la Universidad de las Naciones Unidas y llevado a cabo por una docena de estudiosos africanos, se encontró que varios movimientos y organizaciones habían presionado, durante todo el periodo posindependentista, para conseguir un cambio democrático en África (Anyang' Nyong'o, 1987). Demandaban libertad, respeto a los derechos humanos, concesión del derecho al voto para todos los ciudadanos, establecimiento de un gobierno representativo, el fin de la represión política y el restablecimiento del Estado de derecho. Asimismo, exigían poner fin a las contribuciones a los partidos políticos y a los proyectos de gobierno —financiados por el Estado—, que se les obligaba hacer, así como participar en un proceso de desarrollo que mejorara sus vidas. Estos grupos y movimientos, que iban desde asociaciones de profesionales hasta sectas espirituales rebeldes, estaban dirigidos por sindicalistas proscritos, políticos y académicos exiliados, e incluían a jóvenes, estudiantes, académicos radicales y clérigos que predicaban en mezquitas e iglesias. Por lo tanto, su concepción sobre cómo podía ganarse la democracia y qué clases de gobiernos podía garantizarla también variaba. Sin embargo, ellos sí compartían algo: su aspiración a tener un gobierno democrático y su rechazo al régimen unipartidista autoritario y militar. El Movimiento pro Justicia en África (MOJA por sus siglas en inglés) en Liberia fue quizás el más articulado al exponer lo que más tarde sería conocido como “la batalla por la Segunda Independencia de África”. Igualmente vociferante fue el Movimiento de la Segunda Independencia del Congo (Wamba, 1987).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando estos regímenes comenzaron a tambalearse, fue necesario preguntarse si estaban dejando camino a las democracias

y si estas democracias perdurarían; si quienes desafiaban a los antiguos regímenes estaban listos y eran capaces de institucionalizar la democracia, o si las elecciones multipartidistas eran todavía otro mecanismo para cambiar a los guardianes del neocolonialismo.

En África occidental, algunas de las variadas fuerzas populares descritas anteriormente se congregaron en conferencias nacionales que declararon una rebelión popular contra el régimen unipartidista y militar de la región. La “fiebre de las conferencias nacionales” muy pronto se extendió también a África central, y después de la exitosa Conferencia Nacional de Benin otras la seguirían en Mali, Gabón, Togo y Zaire. En Benin se llevó a cabo una elección libre y justa, y Mathew Kerekou fue derrotado por N. Soglo, un ex ejecutivo del Banco Mundial, quien se convirtió en el nuevo presidente. En Camerún, Gabón, Togo y Zaire, los antiguos regímenes no se movieron, con lo que frustraron todos los intentos de las conferencias nacionales por conseguir cualquier cambio sustancial del régimen por medio de elecciones multipartidistas. En Costa de Marfil, así como en Senegal, el concepto de conferencia nacional casi no echó raíces, y las elecciones multipartidistas sólo confirmaron a los antiguos regímenes en el poder por medio de arreglos electorales que fueron objeto de debates. De alguna manera, los franceses cooptaron el proceso de la conferencia nacional en el Congo, aunque el régimen marxista-leninista finalmente fue destituido del poder.

En la África angloparlante todavía está por realizarse una convención nacional en la que se repita la experiencia francófona. Lo que ocurrió en Malawi fue una exitosa negociación entre el partido en el poder y sus opositores, acerca de las reformas específicas que permitirían una elección multipartidista, pero no hubo un diálogo en el que participara una representación amplia de la sociedad malauí. Se puede decir lo mismo sobre Sudáfrica, donde también se dio una transición clásica del colonialismo a la independencia.

El predominio de las convenciones nacionales en los estados africanos francoparlantes ha conducido a los observadores a comentar que aquéllos eran principalmente “asuntos francófonos”, que existe algo en la cultura política de los países en los

que se habla el francés que los hace estar dispuestos a aceptar el concepto de convención en la reciente transición al multipartidismo, aunque no siempre se explica qué es ese "algo". Heibrunn (1993), en un estudio acerca de las convenciones nacionales en Togo y Benin, concluyó que la iniciativa de la convención triunfó en Benin más que en Togo debido a la existencia de una "fuerte vida asociativa" en el primero más que en el segundo. Sus críticos (Nwajiaku, 1994), sin embargo, han argüido que la influencia de Francia en algunas de sus antiguas colonias fue más importante en el inicio y consecución de las convenciones nacionales, que la "vida asociativa", que también podría encontrarse en otros países donde las convenciones no fueron iniciadas (por ejemplo, Senegal), ni tampoco condujeron a reformas políticas sustanciales (por ejemplo, Costa de Marfil). Esta tesis queda corroborada por la fuerte declaración hecha por el presidente François Mitterrand en la conferencia francófona que tuvo lugar en La Baule, en junio de 1990, cuando exaltó los acontecimientos desarrollados en Benin como un modelo para África, y advirtió que "la ayuda francesa será trivial para aquellos países que continúen viviendo bajo un régimen de corte autoritario sin que exista ningún movimiento hacia la democracia" (de Barrin, 1990). El gobierno de Benin, casi derrotado debido a su gran endeudamiento, incapaz de pagar empleados, con su ideología desacreditada y sin recibir apoyo político o económico por parte de Francia, se vio obligado a rendirse y comprometerse con el levantamiento social que buscaba un cambio tanto económico como político. Togo, Costa de Marfil, Camerún y Senegal, sin embargo, con el apoyo continuo de Francia, a pesar de sus respectivas crisis internas, todas graves por igual, resistieron las tormentas de las conferencias nacionales y no sufrieron cambios de régimen.

En otras partes continuaba la demanda de multipartidismo por parte de estudiantes, académicos, organizaciones religiosas, sindicatos, diversos profesionales y partidos políticos nacientes, apoyados por el ambiente internacional favorable que existió después del colapso del bloque soviético. En Kenia, un movimiento ampliamente apoyado pero espontáneo llamado El Foro para el Restablecimiento de la Democracia (FORD), surgió bajo el liderazgo de Jaramogi Oginga Odinga, un na-

cionalista octogenario. La contraparte de FORD en Zambia fue el Movimiento pro Democracia Multipartidista (MMD), conducido por el menudo sindicalista Frederick Chiluba. Un movimiento similar surgió en Malawi, que sería llamado AFORD (Alianza para el Restablecimiento de la Democracia). Todos estos movimientos estaban ampliamente apoyados, muy diversos en el número de sus miembros y pobremente organizados en lo que fueron llamados partidos políticos. Este relajamiento en la organización junto con la amplitud de sus bases sería parte del problema para aquellos que lograron llegar al poder, el MMD en particular.

Democracia y elecciones competidas

En 1995 tuvieron lugar elecciones en por lo menos 31 países africanos. Si excluimos Botswana, Mauricio, Namibia Senegal y Cabo Verde —todos habían tenido elecciones multipartidistas previas, lo que los convertía en “viejas democracias” de África— y si además descontamos Sudáfrica y Eritrea, donde se efectuaron elecciones por primera vez como un esfuerzo para lograr la liberación nacional, se verá que el resto fueron elecciones realizadas para desafiar la atadura mantenida por los regímenes autoritarios en la sociedad.

A pesar de las muy fuertes presiones para el cambio democrático, en Ghana, Mozambique, Burkina Faso, Costa de Marfil, Camerún, Tanzania y Kenia se desarrollaron elecciones consideradas como controversiales, pues tan sólo regresaron el poder a los regímenes antiguos, por lo que la oposición cuestionó inmediatamente la validez de los resultados y la legitimidad de los regímenes en el poder. Existieron otras situaciones como la que se dio en Birmania, en las que las elecciones se habían llevado a cabo, pero los resultados no fueron respetados por los antiguos regímenes: Nigeria es un ejemplo de esto.

Muchos países africanos están tan desgarrados debido a las luchas internas que el tema pendiente en la agenda no es tanto la realización de elecciones democráticas como el establecimiento de la paz, la ley y el orden, como prerequisites para la construcción de cualquier sociedad democrática. Aquí se

hace referencia a Sudán, Rwanda, Burundi, Angola, Sierra Leona, Liberia y Somalia.

Los límites de las elecciones competidas

Las elecciones competidas, aunque son buenos indicadores de un gobierno democrático (Schumpeter, 1950) no son —en y por ellas mismas— lo único de lo que trata la democracia. Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl (1991) señalan que debemos estar conscientes de la “falacia del electorado”: el voto no es suficiente. La democratización requiere el establecimiento, no sólo de elecciones regulares (mismas que tuvo Sudáfrica durante los 50 años que duró el régimen del *apartheid*), sino también de otras muchas instituciones y procedimientos, que podrían estar faltando en aquellos países africanos en los cuales de hecho es difícil llevar a cabo dichas elecciones, y cuando se realizan difícilmente conducen a un gobierno democrático sostenible. Estas instituciones y procesos incluyen cuerpos legislativos, judiciales y de investigación estatales, además de grupos de interés, asociaciones cívicas y partidos políticos promovidos por la sociedad, que tienen el poder de apoyar a dirigentes políticamente responsables (Bratton, 1995).

Así, mientras se puedan tener elecciones plurales y competidas, discutir sobre el principio del sufragio universal adulto y la cédula secreta, árbitros independientes y razonablemente organizados —llamados frecuentemente “comisiones electorales” en África aunque los funcionarios públicos en un Estado democrático pueden desempeñar el mismo papel— y realizarlas en intervalos de tiempo regulares, se distinguirán las democracias de otros sistemas políticos (Epstein 1967, La Palombara y Weiner, 1966). Sin embargo, la consolidación o institucionalización de la democracia requiere mucho más que esto.

Si sólo usamos las elecciones competidas como criterio para medir la democracia (Joseph, 1995), Benin, Botswana, Cabo Verde, la República Central Africana, El Congo, Kenia, Madagascar, Mauricio, Malawi, Namibia, São Tomé y Prínci-

pe, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbawe, pueden todos ser calificados como democráticos. Sin embargo, Richard Joseph sería el primero en aceptar que la forma en la que las elecciones se llevan a cabo en estos países, la medida en la cual se les consideró como libres y justas y el grado de legitimidad concedido a los regímenes que resultan electos, difieren enormemente. Aunque este autor se adelantó al categorizar a estos regímenes tomando en consideración en qué medida los procesos políticos democráticos y las prácticas estaban siendo institucionalizadas. Importante en su reporte fue “el grado de competencia entre grupos organizados, las oportunidades para la participación popular de todos los ciudadanos adultos en elecciones libres y justas, así como en asuntos públicos, la regularidad con la cual las elecciones se mantienen —local y nacionalmente—, las garantías constitucionales para los controles y balances en el gobierno, y el reforzamiento efectivo de las garantías individuales y los derechos humanos. Con respecto a estos componentes clave de la democracia, los regímenes africanos comienzan a aparecer como poseedores de grados variables de gobierno democrático o de ausencia de éste, lo que se traduce en elecciones competidas realizadas sin obstrucciones. Joseph describe estas diferencias en lo que se refiere al compromiso del régimen con la democracia. Sin embargo, esto haría aparecer a estos regímenes como si tuvieran la opción de comprometerse o no. ¿Qué hace que Benin mantenga una elección libre y justa que lleve a Mathew Kerekou de vuelta al poder después de cinco años, mientras que Frederick Chiluba y su régimen (MMD) es presa del pánico cuando percibe la posibilidad de que el UNIP de Kenneth Kaunda regrese al poder en las segundas elecciones multipartidistas? ¿Hasta qué punto pueden las élites gobernantes —por largo tiempo acostumbradas a beneficiarse de esta situación— rendirse voluntariamente frente a las demandas de un gobierno democrático? O, de manera mucho más general, ¿puede el gobierno democrático institucionalizarse exitosamente en economías relativamente rezagadas donde ocupar un puesto público está relacionado muy de cerca con la acumulación personal de riqueza en vez de con el servicio a la comunidad? (Ekeh, 1975).

“Desarrollo”, autoritarismo y democracia

Samuel Huntington (1968) sostenía que en las naciones jóvenes donde el desarrollo o la modernización es una prioridad para las élites en el poder, es difícil —y puede no ser necesario— establecer y sostener una democracia. Sin embargo, se tiende hacia el gobierno autoritario, justificado por su resultado modernizador. El argumento se basó en un análisis de la vida política (Easton, 1964). Para que cualquier sistema político sea estable o se reproduzca a sí mismo a lo largo del tiempo, debe ser capaz de transformar sus demandas (consumos) en valores útiles (rendimientos). Si no puede hacerlo de manera autoritaria, entonces podría sobrecargarse, y por lo tanto es poco probable que sobreviva. Cuando un sistema tiene recursos limitados para valores asignados autoritariamente, no puede afrontar demasiadas demandas. Por lo tanto, en el caso de las sociedades en desarrollo, donde las élites modernizadoras necesitan maximizar los recursos para propósitos de crecimiento económico (léase modernización), las demandas se tienen que mantener a raya; lo que el sistema logra al ser autoritario es un mecanismo de control de entrada que selecciona sólo aquellas demandas a las cuales se les pueden asignar pocos recursos. Es así que, para maximizar los recursos para el crecimiento económico, las demandas de consumo deben detenerse.

Sin embargo, los argumentos en contra resurgieron de manera subsecuente, con respecto a si dichas élites fueron autoritarias con un propósito modernizador o principalmente para satisfacer sus limitados intereses: corrupción y búsqueda de ingresos en particular. Tampoco podría decirse que a estos regímenes les faltaban recursos. Las décadas de los sesenta y setenta fueron una época en la que el ahorro en moneda extranjera de la mayoría de los países africanos estaba en su nivel más alto debido a los buenos precios de las exportaciones en el mercado mundial. Ghana obtuvo independencia con sus vastas reservas extranjeras en sus cuentas londinenses y las ganancias de Costa de Marfil provenientes del café y del cacao estaban en su más alto nivel a mediados de los setenta. Kenia tuvo un “boom del café” a finales de los setenta. Durante las décadas mencionadas, Tanzania recibió una generosa ayuda proveniente de los países

escandinavos. Pero ninguna de estas favorables circunstancias económicas llevaron al relajamiento del control autoritario ni al cambio estructural e inversión sustancial para el desarrollo económico. Quizás la mayoría de estos países acumularon grandes deudas foráneas, por lo que tenían muy poco que exhibir en cuanto a desarrollo económico.

La postura mantenida por el Banco Mundial en 1981 resume la percepción general de los regímenes africanos posindependientes: tienen una democracia reprimida, sin necesariamente ser modernizadora o progresista. En realidad, estos países se las habían arreglado para reproducirse a sí mismos por 30 años o más, y pudieron haber seguido así de no haber cambiado la coyuntura mundial. Eso también explica por qué ahora no pueden, por voluntad propia, abandonar las demandas de un gobierno democrático, y por qué las instituciones que mantienen los regímenes autoritarios no son fáciles de dismantelar, incluso después de que se han llevado a cabo elecciones plurales competidas.

La caída de los partidos políticos y el surgimiento del Estado autoritario

Una de las primeras consecuencias del surgimiento del autoritarismo en África fue el partido político de masas; fundamentalmente, la esencia de un partido político es reunir a la gente en el proceso de una competencia política por recursos en una sociedad. En los sistemas políticos democráticos, cuando se realizan elecciones y un partido gana, forma el gobierno y por lo tanto tiene la oportunidad de usar el poder del Estado de manera autoritaria para allegarse valores en beneficio de sus miembros.

El partido político, como LaPalombara y Weiner sostienen (1966), es una creación de la sociedad moderna y de los sistemas políticos modernizadores, y no sólo de las sociedades democráticas. Ya sea en una sociedad libre o bajo regímenes totalitarios, se espera que la organización conocida como *el partido* coordine a la opinión pública y comunique las demandas al centro del poder gubernamental y de decisión. El partido estructura para sus seguidores la política y las metas que se

propone, y el tipo de intereses a los que puede aspirar cuando llegue al poder. Pero para llegar al poder en una sociedad democrática por medio de elecciones, el partido debe obtener el apoyo de la mayoría del electorado.

Por lo tanto, en su intento por ganar dicho apoyo, el partido buscará apelar a la diversidad de intereses, aunque no los satisfaga todos, mientras se encuentre en el poder. De esta manera los manifiestos partidistas y los documentos políticos producidos para ganar las elecciones son siempre o demasiado amplios en cuanto a lo que ofrecen al electorado, o tienden a simplificar asuntos que enfrentan intereses conflictivos de clase, étnicos, regionales, económicos, culturales o ideológicos, a los que los partidos deben apelar.

En África colonial, a los africanos no se les permitía participar en política, lo que incluía la formación de partidos políticos. Se les veía como sujetos y no como ciudadanos —con excepción de los pocos *evolues* a quienes se les aceptaba dentro del parlamento francés por derecho propio. No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que, debido a las presiones nacionalistas por libertad y reforma, surgieron grupos que buscaron movilizar a la gente contra los regímenes coloniales (Hodkin, 1961; Emerson, 1966). Algunos de estos movimientos nacionalistas fueron organizados en torno a los sindicatos (Mboya, 1957), asociaciones étnicas y regionales (Sklar, 1967) o revueltas campesinas contra las políticas agrícolas de represión y explotación, como el Sindicato Africano Agrícola en Costa de Marfil (Morgenthau, 1964).

Los partidos políticos surgieron a partir de estos diversos movimientos y grupos, y muy seguido en marcos en los que el régimen colonial no estaba preparado ni adaptado a esos partidos. En el Congo, los partidos políticos funcionaban en un ambiente en el que el Estado era débil, la infraestructura estaba pobremente desarrollada y la sociedad civil casi no existía. En Kenia, mientras que la organización partidista inicialmente sólo estaba permitida más allá de las fronteras distritales —por lo tanto coincidentes con los intereses étnicos y regionales—, la vida asociativa estaba desarrollada más ampliamente en la nación, siendo su movimiento sindicalista uno de los más fuertes de África. Por lo tanto, fue posible para los partidos políticos

nacionalistas emerger en el panorama nacional una vez que las restricciones se eliminaron.

Al usar la base sindicalista como un vehículo para la lucha nacionalista, Tom Mboya expandió la agenda sindical para incluir las demandas de independencia que pudieran atraer a otros grupos en Kenia. Como lo menciona, la libertad (o *uhuru*) significaba diversas cosas para diferente gente, y las discusiones ideológicas en el partido nacionalista (KANU), tenían que limitarse para que así el apoyo pudiera maximizarse para lograr esta meta de independencia. Julius Nyerere en Tangañica (actualmente Tanzania) usó el mismo acercamiento para organizar TANU con su epicentro en el movimiento sindicalista de los maestros.

Al enfrentarse a las demandas, provenientes de los diversos intereses y expectativas, más interesados en construir una sociedad donde los intereses de la élite tuvieran primacía, y careciendo tanto de ideología como de capacidad organizativa que pudiera reconciliar intereses conflictivos en el periodo de la posindependencia, los nacionalistas se desplazaron rápido para usar el poder administrativo de Estado —ya desarrollado bajo el gobierno colonial— como la base e instrumento de su poder. De ahí el surgimiento del partido único de Estado en la mayoría de los países africanos. Los partidos políticos dejaron de ser movimientos de masas y se convirtieron en “estatizados”: instrumentos de control político más que movilizadores de la sociedad para la participación popular (Anyang' Nyong'o, 1987). Esto fue lo que ocurrió con KANU en Kenia, TANU en Tanzania, el UPC en Uganda, el PDCI en Costa de Marfil, el MPR en Zaire, el PDG en Guinea, la UNIP en Zambia, el PRPB en Benin y el RPT en Togo. El poder se centralizó enormemente, las autoridades locales se subordinaron al centro, y las reglas tradicionales se eliminaron (como en Uganda) o crecieron eficazmente bajo el control del partido (como en Tanzania y Ghana), y la vida asociativa fue corporatizada a través de la estructura de partido donde ésta ya existía o reprimido su desarrollo donde todavía no existía.

En los lugares en donde no existía apoyo popular, la mayoría de los regímenes unipartidistas encontraron más fácil depender del apoyo de las etnias al ser éstas un grupo de votan-

tes que necesitaba poca organización, y sus integrantes tenían pocas oportunidades y podía presionárseles fácilmente para que se identificaran con la agenda del Estado al decirles que ésta era “beneficiosa para nuestra gente”. El poder político basado en lo étnico hizo al régimen unipartidista particularmente inseguro, si no políticamente frágil. La búsqueda del apoyo étnico cada vez que se enfrentaba con el desafío a su poder, hizo a los presidentes africanos cada vez más vulnerables a las políticas étnicas. Con las crecientes presiones para la democratización a fines de los años ochenta y durante los noventa, surgió un incremento en el uso del factor étnico para mantener el poder. Como lo observó Crawford Young (1995) “las cada vez más desesperadas manipulaciones de divisiones clánicas de Siad Barre en Somalia, del islamismo de Gaafar Nimeiri en Sudán, de los sentimientos anti-Luba en la Shaba de Mobutu Sese Seko, de la comunidad zulú por parte de los ‘segurócratas’ del *apartheid*, o de los conflictos por la tierra en el Valle del Rift de Daniel arap Moi en Kenia”, todos apuntan a la tan estrecha base de estos regímenes y por lo tanto a la única forma de apoyo popular en la que pueden confiar: el grupo étnico del presidente o los “chicos de casa”.

Pero el éxito con el cual el gobierno unipartidista suprimió las organizaciones de la sociedad civil también dependía del nivel de desarrollo de las distintas economías africanas antes y después de la independencia. Cuando Tanzania se independizó casi no habían abogados en este país; Uganda contaba con un grupo debido a su tan avanzado sistema educativo para la época colonial. La mayoría de las industrias de sustitución de importaciones en África del Este, que se iniciaron en los cuarenta, se establecieron en Kenia, lo que explica la existencia del tan adelantado sindicalismo que allí existe. Una vez más Kenia fue la única plantación colonial en África del Este, lo que explica los intereses que los pobladores tenían en desarrollar una infraestructura más sofisticada, con servidores públicos y profesionistas africanos que manejaran esta infraestructura. Dahomey, actualmente Benin, fue el centro de reclutamiento de profesionales y servidores públicos para el Estado francés del África occidental, una distinción que sólo compartió con Senegal. La vida asociativa era más avanzada en Uganda, Kenia,

Benin y Senegal, si se la compara con Tongo, Costa de Marfil, Zaire y Mozambique. A pesar de sus intentos, los regímenes unipartidistas en estas “ex colonias avanzadas” no pudieron sofocar completamente a la sociedad civil, incluso bajo los peores periodos de autoritarismo.

Estas asociaciones de la sociedad civil, reprimidas o que trataban de emerger, se convirtieron en centros de organización de movimientos de la “segunda independencia”, referidos con anterioridad, y por democracias multipartidistas que siguieron al reblandecimiento de la guerra fría. En Zambia, fue la Iglesia, una asociación de periodistas y abogados, los trabajadores de las minas y los sindicatos de maestros quienes formaron el MMD. En Kenia fueron fuerzas similares, pero excluyendo a los muy “estatizados” sindicatos, los que pusieron los cimientos de FORD. En Benin, la Conferencia Nacional de las Fuerzas Vivas del País estaba formada por académicos, periodistas, sindicalistas y abogados, todos pertenecientes o que habían sido miembros de una asociación o de la otra.

Promesas y límites de las democracias multipartidistas

Al igual que los partidos nacionalistas, los partidos políticos recientemente establecidos han sido movimientos de masas de organización débil, orientados a un sólo asunto y no ideológicos; están dominados por la élite, sus partidarios son movilizados desde la cúspide, con una base urbana muy grande y con programas poco o nada elaborados y políticas para sus proyectos que asumen el poder estatal. Cuando han accedido al poder, como en Benin, Zambia y Malawi, han aceptado la estructura del Estado como dada, han seguido implementando más o menos las mismas políticas que sus predecesores, y se han sujetado muy duramente a los programas de ajuste estructural (SAP) del Banco Mundial y del FMI, sin ofrecer ninguna de sus propias versiones de crecimiento económico y renovación. Enfrentados a las presiones o retos impuestos por el electorado, han apelado a tácticas de “control de entrada”, que son reminiscencias de los regímenes autoritarios a los que remplazan.

En Zambia, por ejemplo, muchos trabajadores del Estado han perdido sus empleos debido a la privatización, pues el sector estatal era el mayor empleador debido al papel dominante en la economía de la industria nacionalizada del cobre. La liberalización, también, abrió las industrias estatales a la competencia por las importaciones baratas, lo que condujo a que cerraran y que más personas perdieran sus trabajos. Este creciente ejército de desempleados encontró su voz en Kenneth Kaunda, el hombre que presidió el gran sector estatal. Kaunda ha culpado a Chiluba y al MMD del costo social de la implementación de las SAP. El MMD no ha sido capaz de explicar o vender las medidas de austeridad que son asumidas en nombre de las SAP. La élite del MMD, que continúa con el estilo de vida de sus predecesores del UNIP, están en la postura menos favorable para justificar dichas medidas frente a las gravemente afectadas masas. La búsqueda de rentas no se ha abandonado, la corrupción ha sido rampante bajo el régimen del MMD y el partido no ha mostrado ningún signo de ser una entidad democrática organizada capaz de continuar con la movilización popular. En nombre de la privatización, muy seguidas las empresas paraestatales son vendidas en forma por demás desventajosa a la élite de la MMD, lo que desacredita cualquier argumento de que tales proyectos de reforma son para beneficio público.

En Kenia, donde los partidos de oposición ganaron la mayoría de los votos populares, pero fallaron al formar el gobierno debido a cuellos de botella constitucionales, la arena política ha continuado presionando en favor del partido en el poder, el KANU, el cual ha continuado usando el aparato represor estatal para detener la democratización, rehusándose a reformar leyes y procedimientos que fueron instituidos para reproducir el régimen unipartidista. Entonces, aun cuando la oposición ha tenido éxito al usar los debates parlamentarios y los comités para ventilar la corrupción del gobierno y el sector público, el régimen ha fallado al actuar y refugiarse de manera segura detrás de las ramas ejecutiva y judicial del Estado, que todavía funcionan bajo la cultura unipartidista.

También debe notarse que este naciente proceso de democratización está teniendo lugar en un momento en que las eco-

nomías africanas están ocupando el peor lugar en la economía mundial. A pesar del incremento de la globalización, o quizás debido a ella, las economías africanas cada vez están más marginadas. El porcentaje del comercio de África con el mundo cayó de 4% a menos de 1% a lo largo de los últimos 20 años. La asistencia oficial para el desarrollo (ODA) también ha caído de manera drástica, y la inversión foránea directa decayó tan sustancialmente que en algunos países ya no es más un factor a tomar en consideración. Esto sucede en un momento en que el endeudamiento con el extranjero está en su máximo nivel: la deuda externa de Kenia es de 106% de su PNB, y Mozambique está cerca de 210%. El pago del servicio de la deuda de Kenia consume cerca de 28% de las ganancias provenientes de las exportaciones; en Mozambique representa 21% y en Uganda 14% (UNDP, 1996).

Incluso con la mejor de las intenciones, estos gobiernos se encuentran en condiciones extremadamente difíciles como para iniciar procesos de crecimiento económico que puedan generar oportunidades de empleo, crear impuestos altos y dar al Estado una base fiscal para incrementar su capacidad de gasto en beneficio social. Es en una atmósfera de crecimiento económico como ésta en la que sería más fácil para un gobierno democrático echar raíces. Pero la situación empeora cuando, a pesar del ambiente internacional desfavorable, los nuevos regímenes no han tomado ninguna medida seria de reforma para cambiar el derroche del Estado, la cleptocracia y las mismas prácticas ineptas que llevaron a los regímenes autoritarios a su total descrédito. Ésta podría ser una función de la actitud que las élites tienen frente al poder del Estado, la cual es que éste debe ser usado antes que nada y por encima de cualquier cosa para lograr una ganancia personal en términos de riqueza, prestigio y estatus social más que para servir a algún ideal o programa público.

Institucionalizando el gobierno democrático

Con el trasfondo del autoritarismo, el poder altamente centralizado, constituciones que todavía presuponen la existencia de un régimen unipartidista, las élites con una cultura de partido

único todavía ampliamente a cargo de aparatos estatales, estructuras de gobierno local que se han atrofiado a lo largo de los años, una cultura con un nivel bajo de participación política, economías predominantemente agrícolas y campesinas y un ambiente internacional que ha marginado a África, la institucionalización de la democracia en este país es definitivamente una enorme empresa. Con esto no queremos decir que no existan fuerzas sociales bien intencionadas luchando por la democracia, organizaciones civiles con intereses creados para abrir la arena política mediante la democratización, y ciertas fuerzas que estén positivamente predispuestas a llevar a cabo proyectos de democratización en África. Estas observaciones se hacen, sin embargo, para subrayar las condiciones objetivas por medio de las cuales la democracia se quiere institucionalizar, frente a las posibilidades y límites para construir gobiernos democráticos, cualesquiera que sean los factores subjetivos. Un análisis como tal ayudará más adelante en el diseño de programas que puedan responder a situaciones concretas más que a satisfacer los sentimientos ideológicos de aquellos comprometidos en el proyecto, tanto dentro de África como fuera de este continente.

En primer lugar, los partidos políticos necesitan estar apropiadamente organizados. Hemos notado muy pronto la importancia y la posición central que tienen los partidos políticos en la organización de la gente en las democracias modernas. La vida activa asociativa, desarrollada por la sociedad civil, no es suficiente en el proceso de institucionalizar la democracia. Además, como lo notó Roberto Michels (1958), la democracia no se puede concebir sin organización. Una clase que despliega frente a la sociedad la bandera de ciertos clamores definidos, y que aspira a la realización de un complejo de propósitos ideales que derivan de las funciones económicas que aquella clase cumple, escribe Michels, *necesita organización*.

El trasfondo del movimiento de masas de los partidos que han estado en su "segunda independencia" de apertura democrática, los han hecho negligentes en la organización y, una vez más, depender de la estructura administrativa del Estado al tener el poder. Además, esto ha alienado a estos partidos de las verdaderas asociaciones civiles que los apoyaron.

En segundo lugar, los partidos políticos necesitan desarrollar ideas con las cuales puedan movilizar a su gente y conservar su apoyo. No existe en realidad ningún atajo para establecer los principios universales mediante los cuales los partidos busquen el poder en toda la nación. De otra manera, los partidos continuarán basándose en “ligas naturales”, tribales o étnicas, para lo cual no se necesita ninguna ideología sofisticada que no sea apelar a los sentimientos que defienden los intereses sectarios, que se justifican muy seguido sobre la base de injusticias pasadas, percibidas o reales, llevadas a cabo por antiguos regímenes.

En tercer lugar, las políticas en África —como en todos lados— siempre estarán basadas en asuntos distributivos, ya que cada grupo busca lo que popularmente se conoce como “el repartimiento del pastel nacional”. Este repartimiento puede a veces ser visto como una alternancia en el poder, es decir, si la última vez el grupo étnico *X* estaba en el poder y sus élites ganaron desde el Estado por medios corruptos, en este momento es el turno del grupo étnico *Y*, cuya élite deberá tomar su turno en el repartimiento de la corrupción. Ésta, obviamente, es una cuestión de cultura y socialización políticas.

Verba y Pye (1965) notaron que la cultura política es importante en la orientación de la gente frente a las acciones de este tipo. En cuanto a las creencias empíricas, los símbolos expresivos y los valores que definen la situación en la cual la acción política tiene lugar —como votar o allegarse recursos por medio del Estado— la cultura política es vital, ya que sitúa las creencias que definen la orientación de una persona en la esfera pública, y da estructura y significado a la vida política de la misma manera en la que la cultura en general da coherencia e integración a la vida social. Mediante la socialización política —en escuelas, clubes, asociaciones, el partido y los medios masivos de comunicación— los individuos obtienen orientación y adoptan una cierta peculiaridad cultural.

Los sistemas políticos unipartidistas, que han existido a lo largo de 30 años, han perpetuado una cultura política que no puede olvidarse voluntariamente. Se trata de una cultura antidemocrática, individualista, provincial, que teme a la autoridad, muy comúnmente insular, que protege a las etnias,

que ha continuado limitando la libertad individual para llevar a cabo asociaciones civiles, y que tiende a arraigar actitudes de beneficio personal más que orientadas hacia la comunidad, frente a la vida pública. Por lo tanto, cuando la corrupción es llevada a cabo por alguien "de los míos", es posible que esto no necesariamente sea desaprobado por alguien que habla en favor de la confiabilidad y la transparencia, ya que estos conceptos no están verdaderamente universalizados dentro de la cultura neocolonial. Para romper con esta cultura, sería necesario un proceso deliberado de ingeniería social, llevado a cabo por los partidos políticos democráticos y las organizaciones (incluyendo a los medios masivos de comunicación) que estén comprometidos conscientemente en la transformación de la sociedad y en la institucionalización de un gobierno democrático. Pero este proyecto podría no ser exitoso a menos de que esté acompañado por un proceso de rápido crecimiento económico, de manera que la estructura social se transforme, y los dirigentes de las nuevas relaciones sociales modernas creadas sean quienes eventualmente corten el cordón umbilical del provincialismo y del etnicismo en la política.

La importancia de este proceso de ingeniería social (que incluye la educación cívica) y el crecimiento económico no pueden ser suficientemente enfatizados; las exitosas experiencias de la isla Mauricio y Singapur apuestan a esto (Brautigam, 1995). Aquí reside el papel de las ONG y de los socios del norte, no al patrocinar instituciones y los procesos que los involucran, sino al compartir experiencias y unir sus fuerzas a las de ellos. Las convenciones de la ciudad organizadas en Nairobi y Kisumu (Karuga, 1993) bajo el auspicio de la Fundación Friedrich Naumann demostró que existen personas y grupos que sólo necesitan contar con un apropiado marco organizativo para iniciar actividades que podrían fortalecer las organizaciones comunitarias, los consejos municipales y las organizaciones de barrio en el proceso de democratización. Por lo tanto, están por surgir en un futuro cercano partidos con programas específicos y orientación ideológica, debido a la decepción de aquéllos apoyados en las masas y pobremente organizados. Cuando surjan dichos partidos, sin duda será necesario para ellos tener relaciones fraternales con partidos

similares de otras partes sobre la base de los intereses comunes. Con vistas al crecimiento económico, la campaña por la condonación de las deudas es vital, ya que sin duda ésta es un área donde los socios del norte pueden tener un papel muy importante, así como también deberían apoyar las iniciativas para lograr una mayor transparencia en el manejo de las relaciones internacionales, ya que el endeudamiento de África no es una herida autoinfligida, sino que le debe mucho a las injusticias de la globalización, un tema que continúa siendo controversial, pues revela la falta de democracia social que existe en todo el mundo. ❖

Traducción del inglés:
GABRIELA LARA

Bibliografía

- ANYANG' Nyong'o, P. (1987), *Popular Struggles for Democracy in Africa*, Londres, Zed Press.
- Banco Mundial (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington.
- BARRIN, P. de (1990), "Les dirigeants s'engagent à associer plus étroitement les populations à la construction de leur avenir", *Le Monde*, 23 junio.
- BRATTON, M. et al. (1997), *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge University Press.
- BRAUTIGAM, D. (1995), "The Paradoxes of Democratization in Mauritius", *Africa Demos*, 3(4).
- COHEN, H. (1995), "Good Governance, Democracy and 'Citizen Expectations' in Africa", *Africa Demos*, 3(4).
- CRAWFORD, Young (1994), *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Heaven, Yale University Press.
- EASTON, D. (1964), *A Systems Analysis of Political Life*, Princeton, Princeton University Press.
- EKEH, P. (1975), "Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement", *Comparative Studies in Society and History*, 17:91-112.

- EMERSON, R. (1966), "Parties and National Integration in Africa", *Political Parties and Political Development*, J. LaPalombara y M. Weiner, Princeton, Princeton University Press.
- EPSTEIN, L. D. (1967), *Political Parties in Western Democracies*, Londres, Pall Mall.
- HEILBRUNN, J. R. (1993), "Social Origins of National Conferences in Benin and Togo", *Journal of Modern African Studies*, 31(2): 277-299.
- HODGKIN, T. (1961), *African Political Parties*, Londres, Penguin.
- HUNTINGTON, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- JOSEPH, R. (1995), "The Promise of Democracy", *Africa Demos*.
- KARUGA, J. (ed.) (1995), *Actions to Restore the Past Glory of Kisumu*, Nairobi, FNF.
- LAPALOMBARA, J. y M. WEINER (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- MBOYA, T. (1957), *Freedom and After*, Londres, Penguin.
- MICHELS, R. (1958), *Political Parties*. Glencoe, The Free Press.
- MORGENTHAU, R. S. (1964), *Political Parties in French-Speaking West Africa*, Londres, Clarendon.
- SCHMITTER, P. y T. L. KARL (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, 128.
- SCHUMPETER, J. (1950), *Capitalism, Democracy and Socialism*, Nueva York, Harper.
- SKLAR, R. (1967), "Political Science and National Integration: A Radical Approach", *Journal of Modern African Studies*: 5(1).
- UNDP (1996), *Human Development Report*, Londres, Oxford University Press.
- VERBA, S. y L. PYE (1965), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- WAMBA DIA WAMBA, E. (1987), "The Struggles for the Second Independence in Congo", *Popular Struggles for Democracy in Africa*, P. Anyang' Nyong'o, Londres, Zed Press.