

**REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 56.**  
**Miscelánea.**

Consolidación democrática en África Subsahariana.  
Ángel Pérez González

# Consolidación democrática en África Subsahariana

Ángel Pérez González\*

## RESUMEN

Las aportaciones realizadas por las teorías sobre consolidación democrática en Europa del Este son pertinentes para analizar los procesos de democratización y consolidación democrática de otras áreas, como el África Subsahariana. Esos parámetros de análisis insisten en la importancia de un Estado fuerte (organizado, con instituciones legítimas) y una sociedad estructurada (sea o no multiétnica) como condiciones necesarias para la democratización. Partiendo de la base de que las potencias colonizadoras utilizaron básicamente dos modelos —el asimilacionista francés y el de gobierno indirecto británico—, el estudio de cómo se cumplen esas condiciones en los distintos estados subsaharianos permite apuntar dos conclusiones: primero, que es posible un proceso de democratización en aquellos estados donde la colonización europea (francesa) produjo una asimilación total de la sociedad colonizada, incluyendo sobre todo los valores políticos del colonizador; y, segundo, que los procesos de democratización también son posibles en aquellos estados de colonización británica en los que se superpusieron las estructuras autóctonas y las de la metrópoli, fenómeno que permitió la aplicación de valores democráticos por instituciones locales legitimadas.

*Palabras clave: África Subsahariana, democracia, Estado, colonización.*

No existe acuerdo entre los autores que han tratado este tema sobre las condiciones que hacen posible una democracia y, mucho menos, sobre aquellas que garantizan su consolidación. Lipset estableció una conexión entre democracia y desarrollo económico, conexión puntualizada por D.A. Rustow, para quien esa relación no puede constituir en ningún caso un requisito previo del sistema democrático<sup>1</sup>. Otros autores han

\*Analista de Relaciones Internacionales. Director comercial de NMP Tech.  
(nmp@nmptech.com)

preferido resaltar la necesidad de un conjunto de valores y actitudes democráticas entre los ciudadanos, hecho que facilitaría lo que Ernest Barker denomina “acordar el desacuerdo”<sup>2</sup> o Gabriel Almond “cultura cívica”<sup>3</sup>. Un tercer grupo de autores destaca la importancia de la estructura política y la vitalidad de las instituciones, por ejemplo Lipjart; y Robert Dahl considera que la estabilidad democrática requiere un compromiso en el sentido apuntado por Barker y Almond, pero no entre los ciudadanos sino entre los miembros de la clase política. Rustow, por último, ha destacado la importancia de la influencia exterior y la necesidad de unidad nacional.

Si algo es evidente al escrutar estos argumentos es que el África Subsahariana no cumple íntegramente ninguno de ellos, ni siquiera el de unidad nacional, que se encuentra con frecuencia en entredicho en un marco político que parece perpetuar la división y el conflicto<sup>4</sup>. Esta realidad podría llevarnos a pensar que la democracia en África al sur del Sáhara es, por ahora, imposible. Y lo cierto es que no han faltado opiniones que tomaban esa dirección, considerando, por influencia de Lipset y otros autores, que el subdesarrollo económico, político e institucional hacían inviable un sistema democrático estable. Dos factores acabaron por consolidar esta idea: el enfrentamiento Este-Oeste, que hizo de África uno de sus escenarios, primando la seguridad sobre cualquier experimento político que pudiera ser desestabilizador; y las propias clases dirigentes africanas postcoloniales que arguyeron la necesidad de desarrollo económico para justificar gobiernos autoritarios más preocupados, en palabras de Raymond Aron<sup>5</sup>, por el poder y la expansión territorial que por el bienestar social y económico. Esta pretensión de delimitar espacios de la Sociedad Internacional aptos o no para gobernarse de acuerdo con un sistema democrático tiene su traducción más actual en las ideas de Huntington en torno a la especificidad de Occidente<sup>6</sup>, en esa línea pesimista y un tanto espengleriana de un futuro choque de civilizaciones; y, en todo caso, parece ser demostrada por la realidad del continente africano. En 1993, con motivo de la crisis de los Grandes Lagos, Edward N. Luttwak se expresaba de la siguiente manera<sup>7</sup>:

“A menos que se haga frente a la enormidad de una recolonización que estableciera a la ONU como administración a largo plazo de un número cada vez mayor de colonias africanas, lo único que puede hacerse es abandonar cada país y sus pueblos a su suerte... El nivel de desarrollo político que prevalece en ellos es sencillamente insuficiente para poner en funcionamiento las estructuras de un Estado moderno. Inevitablemente, sus líderes suelen ser los principales saqueadores de sus países, los burócratas suelen operar como chantajistas, los soldados son, por lo general, la mayor amenaza para la seguridad pública, y los policías son más proclives a robar a sus ciudadanos que a protegerlos”.

No es posible negar la realidad de las afirmaciones de Luttwak. Sin embargo, en defensa de una posible transición y consolidación democrática impulsada por factores endógenos, hay que decir que la realidad del continente es compleja, mientras que esas

afirmaciones son demasiado generales. Existen estados razonablemente consolidados, incluso países con salud económica. No se puede caer en los extremos, como sucedió en su momento con la crisis rwandesa o en la actualidad con la crisis de Sudán, crónica, por lo demás, o la de Guinea Bissau. Un cierto determinismo llevó a muchos a pensar que aquella violencia étnica y política era un problema sin solución, actitud que contrasta con la mantenida en fechas anteriores, mucho más optimista. Recordemos que la antropología política francesa había despreciado a las etnias como realidad operativa en el África subsahariana, considerándolas como una invención colonial<sup>8</sup>, actitud negada por autores como Georges Balandier, Claudio Moffa o Ferrán Iniesta<sup>9</sup>.

Y es que al analizar la democracia y su consolidación en África hay que partir de un hecho básico: el de democracia, como el propio Estado, es un concepto foráneo, difícilmente asimilado en numerosas sociedades africanas, máxime cuando su aplicación se ha llevado a cabo partiendo de las características operativas del sistema en Europa y Norteamérica. Para no abandonar en nuestro ejemplo la región de los Grandes Lagos, recordemos que en Rwanda y Burundi fueron las elecciones democráticas que inauguraron la independencia las que desencadenaron definitivamente la violencia. Sencillamente, la población votó de acuerdo con su adscripción étnica, lo que se tradujo en el control político del Estado por una de la etnias (la hutu) y la extensión de un acusado sentimiento de inseguridad en la otra (la tutsi). La Administración belga pasó por alto en el proceso de independencia dos hechos básicos: el primero, que la lealtad de aquellos votantes no iba dirigida al Estado de nuevo cuño, sino a su etnia; el segundo, que el propio concepto de individuo, como ciudadano, es discutible en numerosas culturas subsaharianas. La relación elemental entre Estado y ciudadano, tan evidente en Occidente, no existía o, en todo caso, estaba en formación. El resultado fue una profunda y perdurable crisis política y estado de guerra civil. Este fracaso y el desprestigio que acarrea debe considerarse como un lastre para el proceso de democratización del continente retomado en la década de los noventa.

## ÁFRICA, ¿DIFERENTE?

Estos datos podrían ser calificados, como mínimo, de poco esperanzadores. Sin embargo debemos huir de los elementos diferenciales y partir, a la hora de analizar la consolidación democrática en este continente, de un hecho básico: nada de lo que ocurre o ha ocurrido en África es propio por naturaleza y exclusivamente de África. Ningún factor de los nombrados justifica un análisis que haga referencia sólo a elementos pretendidamente singulares. Para demostrarlo examinaremos un esquema clásico, el de Linz y Stepan, de

consolidación democrática, lo que nos permitirá constatar que son los estados que mejor cumplen los requisitos del mismo los que más se acercan a una democracia consolidada.

Con este planteamiento no pretendemos emular la polémica suscitada ya en la década de los sesenta sobre el tratamiento metodológico adecuado para comprender los problemas del desarrollo. En este ámbito, la escuela más ortodoxa consideró que nada justificaba un estudio diferenciado de las economías del mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. W.W. Rostow ideó, incluso, un sistema de etapas según él comunes a ambos grupos de países: sociedad tradicional, condiciones previas al despegue económico, el despegue, madurez y era del consumo de masas<sup>10</sup>. Otros autores, muchos procedentes de países del Tercer Mundo, como Myrdal o Prebish, consideraron lo contrario. Si hacemos esta disgresión es porque en el África Subsahariana también se ha planteado una cierta especificidad en lo que a su democratización se refiere, argumentando para eso tanto el pasado colonial como el más reciente neocolonialismo. Dos elementos que, a nuestro juicio, no justifican su exclusión de análisis generales.

Por otro lado trataremos los procesos de democratización y consolidación como fenómenos paralelos. No consideramos que puedan separarse en la práctica, aunque sí se haga conceptualmente. Aceptamos en ese sentido el punto de vista de Di Palma<sup>11</sup> cuando afirma que “hay una tendencia a pensar que la consolidación es algo que viene tras una fase de transición democrática. Pero aunque la distinción aporte algunas ventajas inmediatas resulta totalmente ilusoria”.

De esta forma nuestra hipótesis de trabajo tendrá tres columnas vertebrales, a saber:

1. Un análisis no específicamente pensado para el África Subsahariana, como el de Stepan y Linz, es válido en esa región.

2. Requisito esencial para la democratización y consolidación es la existencia funcional de un Estado.

3. El proceso de consolidación es más probable allí donde las estructuras que deben ser modificadas para aceptar la competencia poseían previamente legitimidad<sup>12</sup>. Esas estructuras previamente legitimadas no son necesariamente las de un Estado moderno, también pueden corresponder a una sociedad tradicional.

Por último, si pretendemos probar este planteamiento debemos establecer primero el objeto del mismo, la democracia. Definir este sistema es un asunto controvertido, aunque todos los autores coinciden en la necesidad de que suministre oportunidades regulares de participación en el poder. Existen otros elementos relevantes que pudieran permitir conceptualizar la democracia, como la participación popular en la elección periódica de las autoridades. Pero este elemento, el sufragio, por sí solo, no garantiza la consolidación democrática, sino la institucionalización de lo que podríamos denominar, utilizando la terminología de R. Dahl, cuasipoliarquías. Es lo que Fareed Zakaria<sup>13</sup> llama democracias no liberales, fenómeno en el que Estado democrático y Estado de derecho no van de la mano, aspecto en el que insiste Guillermo O'Donnell<sup>14</sup>. Siguiendo a este autor podemos

afirmar que un régimen de esas características es siempre mejor que una dictadura o el caos. Pero debemos tener en cuenta que no están abocados por necesidad a convertirse con el tiempo en democracias consolidadas. Un ejemplo de estas situaciones sería Uganda, cuyo sistema político es presidencial, unipartidista y formalmente democrático, camino que parecen desear seguir de cerca Burundi y la República Democrática del Congo<sup>15</sup>. Por tanto nos ceñiremos a una definición rígida de democracia, como el Gobierno caracterizado por la alternancia posible del poder<sup>16</sup> y la capacidad para responder a las preferencias de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos<sup>17</sup>, siguiendo así el axioma elemental de Linz y Stepan: sólo las democracias, régimen cuyas autoridades gobiernan democráticamente, pueden convertirse en democracias consolidadas.

## EL ESTADO

El requisito esencial para que pueda darse una democracia es la existencia de un Estado. Y este factor, que pudiera parecer menor en otras regiones del planeta, es en el África Subsahariana un elemento de suma complejidad. El concepto de Estado es extremadamente ambiguo en un área geográfica que ha tenido que asimilar varios siglos de historia europea en unos pocos años de colonización. África es el único continente donde este concepto continúa siendo difícil de aceptar. De hecho, es el único donde podemos encontrar estados casi virtuales, como Somalia, que existe en los mapas, pero apenas en la realidad. En el momento en que el Estado está sometido a fuertes tensiones secesionistas o simplemente no es capaz de ejercer su autoridad sobre el territorio y población que lo componen, la democracia se hace imposible.

Es irrelevante cuándo y cómo se formó el Estado, pero éste debe estar consolidado en alto grado. Este axioma es evidente si constatamos que los limitados procesos de democratización que han tenido lugar en el África Subsahariana se han producido en aquellos estados razonablemente sólidos. Ese es el caso de Gabón, Senegal, la República Sudafricana o Zambia. Y es que allí donde el Estado no es sistemáticamente puesto en cuestión es donde las posibilidades de consolidación democrática serían mayores, por ejemplo en Angola o en la República Centroafricana. Aquellos que muestran problemas de consolidación, por tanto de funcionalidad, o caen en el caos, como Somalia, o acaban configurando regímenes autoritarios, como ha sucedido en Rwanda, Burundi, Congo o Nigeria, tras el intento de secesión de Biafra.

Por tanto, el Estado en África Subsahariana está sometido a una doble tensión. La endógena, originada en las características tradicionales de las culturas africanas y en la delimitación territorial colonial; y la exógena, relacionada con el proceso de globaliza-

ción que, de acuerdo con Daniel Bell<sup>18</sup> o Schlessinger<sup>19</sup>, parecen poner en duda la utilidad del mismo. Se presenta así la paradoja de que el Estado, principal aportación política occidental a la cultura universal, podría estar consolidándose en el África Subsahariana justo cuando más dudosa es su capacidad para hacer frente a los problemas de la sociedad moderna<sup>20</sup>.

Pero esta es una cuestión distinta. Lo esencial es que en África Subsahariana el concepto de Estado debe ser asumido por sociedades que no conocieron tales estructuras en el período precolonial. El concepto más próximo del mismo lo recibieron de las poblaciones musulmanas de norte del continente, cuya organización y religión favorecería el desarrollo de estructuras políticas organizadas. Es el caso de Sudán. Y todavía hoy los estados de la franja de transición subsahariana (arco que media entre Senegal y Sudán) así como la mayoría de las naciones del arco del Índico son, en general, excepcionalmente estables, tanto desde este punto de vista político como desde una perspectiva de seguridad.

La colonización europea, con el reparto colonial realizado en el Congreso de Berlín de 1885, y las divisiones artificiales del territorio en el proceso de independencias reforzarían uno de los problemas más graves del continente, la complejidad étnica de sus estados. Ésta, junto a la invertebración económica, no sólo constituye un obstáculo a la consolidación del Estado. También lo es, como consecuencia, para la democracia. El fenómeno estatal está relacionado por tanto con varios factores que influyen sobremedida en la organización del continente. Me refiero al nacionalismo, la administración, el papel del ejército y de los partidos políticos y, sobre todo, a las modalidades de colonización.

El nacionalismo en el África Subsahariana no estuvo ligado, en general, con el resurgimiento de entidades nacionales precoloniales. La colonización desintegró por completo las antiguas estructuras políticas, por sencillas que fueran. El nacionalismo tuvo que surgir tras la independencia para impedir la disgregación de los estados recién creados. La independencia, la democratización inicial, fracasada, y la consolidación del Estado fueron fenómenos paralelos. Incluso en aquellos momentos el nacionalismo estatal pretendió ser superado por la búsqueda de una solidaridad negro-africana a gran escala. Emulando los movimientos panarabistas y panislamistas surgen entonces la “negritud” y el “panafricanismo”. El primero nació en el África francófona y pretendió ser un movimiento de solidaridad que opusiera la universalidad africana a la universalidad de la cultura francesa; el segundo se nutrió de una ideología antioccidental, anticolonial y reivindicativa. Ambos fracasaron, aunque el segundo se materializó años más tarde en la Organización para la Unidad Africana (OUA).

Las dificultades de consolidación del Estado generalizaron los gobiernos presidenciales, dictatoriales o unipartidistas. Los partidos se convirtieron en el instrumento catalizador del nacionalismo y la modernización. Fue el caso del Movimiento Nacional Congoleño de Lumumba, el “Convention People’s Party” en Ghana o la Unión Senegalesa.

Junto al partido, el ejército se convirtió en la base del nuevo Estado, como única fuerza capaz de superar la división étnica y a veces la única donde existían personas con cierta formación. Muy pronto intervendrían en la actividad política. En Etiopía, en 1974, la acción conjunta de estudiantes, sindicatos y fuerzas armadas, avivada por el hambre de los campesinos, fue el detonante de la deposición del emperador Haile Salassie.

El último factor al que hacíamos referencia era la modalidad de colonización. Este elemento es importante. La primera colonización que sufren algunos territorios subsaharianos tuvo su origen en los pueblos musulmanes del norte del continente. Esta influencia se extendió desde Senegal hasta Sudán, el cuerno de África, Kenya, Tanzania y Zanzíbar. La presencia musulmana no creó en la franja de transición subsahariana grandes estados, pero sí relaciones de vasallaje y un intenso intercambio económico y cultural, generalizando un nuevo concepto de autoridad. La religión musulmana se encargó luego de consolidarlo. En el arco del Índico aparecieron estructuras políticas más estables, limitadas a las costas y dedicadas al comercio. La segunda colonización, la europea, tuvo dos fases. La primera en los siglos XV y XVI, con la presencia portuguesa, y una segunda, ya en el XIX y XX dominada por británicos y franceses. La colonización portuguesa duró el tiempo suficiente para consolidar un cierto mestizaje. Aunque Angola y Mozambique no fueron durante siglos colonias de poblamiento, sino fuentes de mano de obra esclava, aun hoy son estados con indudable personalidad. Su situación interna es convulsa, pero nadie dentro de ellos pone en duda su existencia. La democracia es por tanto posible. Lo mismo sucede en otras colonias portuguesas como São Tomé y Príncipe o Cabo Verde.

Respecto a franceses y británicos, su presencia fue determinante a los efectos que hoy y aquí nos interesan. Los franceses practicaron lo que ha venido a denominarse asimilación, esto es, la extensión de sus instituciones y formas a los territorios africanos. Los británicos, sin embargo, practicaron desde un principio un sistema de gobierno indirecto, que permitió luego admitir con facilidad el autogobierno. Hubo un intento consciente por equilibrar la administración colonial y la tradicional autoridad de jefes, clanes y tribus, introduciendo prácticas democráticas en consejos de distrito y ayuntamientos.

Hemos planteado en la hipótesis un axioma importante, la democratización como fenómeno más probable en sociedades cuyas estructuras previas gozaban de legitimidad. La colonización británica permitió mantener esa ficción de legitimidad que se había perdido, por el contrario, en los territorios de colonización francesa. El resultado es que los estados de colonización anglosajona muestran mayor estabilidad y mejores condiciones para la consolidación democrática. Es el caso de Zambia, Namibia, República Sudafricana, Botswana, Zimbabwe o Tanzania. Incluso la antigua Somalia británica, Somaliland. Si bien Somalia es un Estado sumido en el caos, dentro de ella se han desarrollado subestructuras de poder más o menos inestables y que carecen de reconocimiento internacional. Una de ellas sin embargo es especial, se trata de



Somaliland, cuyo funcionamiento político es revelador. Somaliland es un buen ejemplo de como las estructuras tradicionales de poder pueden servir de base a un sistema que se acerca más que la mayoría a la democracia, utilizando la tradición de gobierno de una población originalmente nómada. Somaliland es hoy un Estado de facto, bastante estable, habitado por poblaciones de tradición nómada para quienes el concepto de Estado es tan extraño como para otros africanos. Sin embargo, la estructura de “shir” (conferencias) locales y nacionales ha permitido el equilibrio entre los diferentes clanes y la elección periódica de un presidente y dos asambleas, una de delegados y otra de ancianos elegidos por los consejos de los clanes. El resultado es un Estado más legítimo, estable y democrático que la mayoría de los que existen en el África Subsahariana, capaz de sobrevivir sin ayuda exterior y con medios económicos ínfimos.

Por el contrario, los estados de tradición francesa más estables deben su estabilidad, como sucede en Gabón o en Senegal, al mayor éxito de la asimilación practicada por Francia durante el período colonial y a la menor heterogeneidad étnica. No tratamos de afirmar ni demostrar que es la colonización británica y no la francesa (o belga y española) la que favorece por naturaleza la democracia, pero es posible que la acción británica de signo más o menos democrático en los escalones inferiores de poder faciliten la asunción del proyecto democrático ligándolo a la propia tradición de autoridad local. En los estados de colonización francesa la adopción del sistema republicano y presidencial ha consolidado ejecutivos demasiado independientes y prácticas de poder más cercanas a las propias de un rey que al de un jefe de Estado democrático<sup>21</sup>.

Podemos así resumir este apartado en cuatro puntos:

1. Las zonas del continente de tradicional presencia musulmana parecen mostrar en general mayor estabilidad estatal, tanto en el África francófona como anglófona: Mali, República Centroafricana, Chad, Tanzania o Kenya. La razón hay que buscarla en el contacto prolongado con estructuras de poder centralizado.

2. Los territorios de larga colonización europea, básicamente las antiguas colonias portuguesas, no han desarrollado una especial estabilidad democrática, pero sí nacional y estatal, requisito previo esencial para crear y consolidar una democracia: Angola, Mozambique, Cabo Verde y São Tomé y Príncipe. La única excepción es Guinea Bissau, extremadamente inestable.

3. En las regiones de colonización británica se introdujeron prácticas democráticas ligadas a la tradición de poder local en los estratos inferiores de la administración, lo que ha facilitado la estabilidad democrática posterior cuando aquella se ha dado: Tanzania, Zambia, Botswana, República Sudafricana y Namibia.

4. En algunos estados de colonización francesa, belga y española de fuerte asimilación, como Senegal o Gabón, la administración colonial obtuvo suficiente legitimación, facilitando la transición democrática. En los demás estados desaparecen las estructuras de poder tradicionales y no se crean otras nuevas de cierta legitimidad. Se

generalizan los sistemas presidencialistas, luego autoritarios y las tensiones secesionistas y étnicas: Congo, República Democrática del Congo, Rwanda, Burundi, Guinea Ecuatorial, Togo, Costa de Marfil, entre otros.

Los estados pertenecientes o cercanos a los puntos 1 y 3 son los más propicios para la consolidación democrática. Los estados de los grupos 2 y 4 los menos propicios, con la salvedad de que los estados del grupo 2 poseen una identidad estatal no discutida, lo que facilita la consolidación una vez finalizadas las guerras civiles de Angola y Mozambique. Los estados del grupo 4 tienen una identidad estatal en entredicho y una tensión étnica creciente, lo que hace imposible a corto plazo la democracia. A este grupo uniríamos el caso de Sudán, especial por tratarse de un Estado cuyo régimen de gobierno es fundamentalista y dictatorial, controlado por la población blanca y musulmana del norte. Está envuelto en una guerra de aniquilación física y cultural de las poblaciones de raza negra, cristianas o animistas, del sur.

## DEMOCRATIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

### **Democratización**

Antes de analizar la consolidación democrática de acuerdo con los parámetros fijados por Linz y Stepan debemos establecer el conjunto de estados que constituyen una democracia, es decir, aquéllos que cumplen siquiera formalmente los requisitos de la definición que hemos utilizado al comienzo de esta exposición: alternativa posible de poder y gobierno democrático, esto es, que intenten responder a las necesidades de los ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos. Quedan fuera, por lo tanto, los regímenes autoritarios y los de partido único porque carecen de las condiciones mínimas para la consolidación, aunque en algunos se den los elementos que pudieran permitir una transición, como sucede en Nigeria tras la muerte del dictador Abasha.

Entre las razones que se han argüido para explicar el fracaso de la democracia en África destacan la falta de reconocimiento histórico de derechos y libertades civiles y políticas; las diferencias étnicas (pluripartidismo=plurietnismo), y la tradicional personificación del poder, esta última defendida por Barraclough. En realidad, al establecer este trío, más que explicar su fracaso se están exponiendo obstáculos evidentes a la democratización, no exclusivos de las sociedades africanas. De esta manera, los estados que citemos como democráticos deberían haber sido capaces de iniciar la superación de esas trabas, que en realidad podrían incluirse en las condiciones que R. Dahl<sup>22</sup> establecía para recorrer el camino hacia una poliarquía: secuencias históricas, segmenta-

ción subcultural y creencias de activistas políticos. Ya tenemos, por tanto, dos condiciones: la existencia indiscutible del Estado y la superación, cuando menos parcial, de los obstáculos ligados a la tradición.

Debemos tener en cuenta, además, que en África han existido en realidad dos procesos democratizadores. El primero, tras la independencia, constituyó un fracaso generalizado. La independencia política y la democracia habían estado ligados con anterioridad en ejemplos como el de EEUU, Finlandia o Israel. En todos ellos la independencia supuso la victoria de la democracia. En el espacio subsahariano este proceso tuvo dos características: no siempre la independencia fue producto de la presión de élites democráticas; y, sobre todo, existió una preferencia, la construcción estatal, que a veces obligó literalmente a la adopción de gobiernos autoritarios capaces de hacer frente a las numerosas secesiones (Katanga, Biafra, separación entre Senegal y Mali, Cabinda entre otras). La democracia fue en esos casos sacrificada.

El segundo proceso de democratización comenzó en 1990, tras la cumbre de la OUA de ese año, en la que los gobiernos africanos se comprometieron con la democracia insistiendo en mantener absoluta independencia y soberanía, dos conceptos obsesionantes en un continente marcado por el neocolonialismo, el plurietnismo y las guerras secesionistas. Esa segunda oleada tuvo su origen en factores exógenos. El primero, el desmoronamiento del bloque comunista, lo que arrastró a algunas dictaduras emblemáticas: Hisen Habré en Chad, Musa Traoré en Mali, Siad Barre en Somalia, Megistu Haile en Etiopía o Samuel Doe en Liberia. El segundo, la nueva actitud de los donantes de ayuda occidentales, que comenzaron a condicionarla al mayor o menor grado de respeto de los derechos fundamentales.

La transición se ha operado mediante la celebración de una conferencia nacional, a la cual sigue un referéndum constitucional y unas elecciones. Así sucedió en Nigeria, Ghana, Sierra Leona, Tanzania, Gambia, Camerún, Angola, Guinea-Bissau, Burundi o Rwanda. En todos los casos fue patente la utilización de complejos mecanismos para conservar el poder por parte de los anteriores hombres fuertes y en numerosas ocasiones el proceso se ha visto desbordado por la guerra o la vuelta de un sistema autoritario. Fue el caso de Nigeria, Rwanda, Burundi, Guinea-Bissau, Burkina-Faso y Costa de Marfil. En otros casos, como ha sucedido en la República Democrática del Congo, el proceso revolucionario y violento no ha supuesto la instauración de un régimen democrático.

Los estados donde el proceso democrático ha enraizado cumplen las tres condiciones que hemos planteado: existencia del Estado, legitimidad de las estructuras políticas a sustituir o modificar y posible análisis de acuerdo con criterios no específicamente pensados para ellos. Los estados son los siguientes: Burkina-Faso, Mali, Níger, Cabo Verde, Gambia, Senegal, Benín, República Centroafricana, São Tomé y Príncipe, Gabón, Kenya, Tanzania, Etiopía, Angola, Mozambique, Zambia, Zimbabwe, Botswana, Namibia, Madagascar y Sudáfrica. Todos ellos respetan, al menos formalmente, la posibilidad de

alternancia en el poder, criterio elemental que hemos considerado al definir la democracia y que nos permite dejar a un lado a aquellos que, incluso manteniendo el recurso al voto popular, constituyen sistemas unipartidistas. Entre éstos, no lo olvidemos, existen importantes diferencias que van desde la razonable estabilidad y respeto de derechos básicos como en Uganda a la dictadura más tradicional de Guinea Ecuatorial.

## **Consolidación**

Cinco son las condiciones que Linz y Stepan consideran necesarias para asegurar la consolidación de un sistema democrático<sup>23</sup>:

1. Condiciones que permitan el desarrollo de una sociedad civil democrática.
2. Una sociedad política que disfrute de autonomía.
3. Protección efectiva de derechos fundamentales y políticos.
4. Una estructura burocrática útil para el Estado democrático.
5. Lo que ambos autores denominan “sociedad económica”.

Las dos primeras condiciones pueden tratarse de forma conjunta, pues son complementarias. Por sociedad civil hacemos referencia al marco seguro y autónomo en el que son posibles asociaciones y solidaridades múltiples. Stepan la define como el conjunto de movimientos sociales y organizaciones cívicas de todo tipo que intentan configurar un entramado de acuerdos formales e informales para así poder expresarse y perseguir sus propios intereses. Por sociedad política debemos entender el marco donde los actores políticos compiten con garantías por el control del poder político. Linz y Stepan defienden la necesidad de una sociedad civil fuerte tanto durante la transición como durante la consolidación. Sin embargo, si por algo se caracterizan los estados subsaharianos en términos generales es por la debilidad de las sociedades civiles y, sobre todo, por la influencia en ambas, la civil y la política, de las tensiones creadas por el plurietnismo.

La etnia, a la que ya hemos hecho referencia al tratar el Estado, condiciona la aparición de partidos y asociaciones, y controla con frecuencia los poderes locales. En estas condiciones, incluso allí donde existe un sólido sistema de partidos, como en Sudáfrica, la consolidación democrática se hace más compleja. Pero no por ello es imposible. Las dudas a este respecto derivan del propio concepto de Estado-nación, procedente de Europa e incorporado a la vida política universal. En el África Subsahariana, la propia necesidad de asegurar la pervivencia del Estado, primero, y luego la voluntad de emular a las antiguas metrópolis impusieron una construcción estatal unitaria, que en realidad no fue tal. Y no lo fue porque a menudo era la etnia mayoritaria la que terminaba capitalizando el aparato estatal y su brazo armado, el ejército. Un ejemplo es Guinea Ecuatorial y el enfrentamiento, ya antes incluso de la independencia, entre bubis y fang.

Para solventar este problema es necesario articular criterios flexibles de distribución del poder y llevar a cabo políticas que eviten enfrentamientos mayores. Hay que recordar que la división étnica no siempre coincide con la lingüística o religiosa. No todo son dife-

rencias. Una fórmula podría ser el respeto de las prácticas tradicionales que pudieran ser adaptadas a las exigencias democráticas, como ha sucedido en Somaliland, o en Sudáfrica, con el reconocimiento parcial de elementos diferenciales, en particular a los zulúes.

En este marco la sociedad civil tiene poco espacio donde desarrollarse, pero lo tiene. Zambia, Zimbabwe, Botswana, Namibia o Sudáfrica son buenos ejemplos, aunque en todos ellos hay un elemento extraño a la tradición africana, la existencia de un notable grupo de ciudadanos de origen europeo. En todo caso, la organización de la sociedad civil en torno a parámetros socioculturales no es malo por naturaleza, máxime si sirve para consolidar los rudimentos democráticos. Este fenómeno también afecta a la vida política, pues los partidos representan con frecuencia intereses parciales y étnicos, pero este fenómeno tiene menor relevancia probablemente por el convencimiento existente en el seno de las clases políticas de los estados mencionados de la necesidad de unidad. En general los grandes partidos en todos los estados pluralistas del continente pretenden, al menos, superar el estrecho marco de la etnia o la tribu. Es el caso del Partido Democrático de Botswana, la Alianza Democrática de Namibia y el Congreso Nacional Africano y el Partido Nacional en Sudáfrica.

Las fórmulas para superar esta división étnica y su influencia sobre la sociedad civil y política no son numerosas. Linz y Stepan plantean una que ellos consideran adaptable a Europa del Este, la creación de naciones-Estado frente al tradicional Estado-nación. Un ejemplo de nación-Estado sería Suiza, o incluso los Estados Unidos. Es decir estados que son capaces de generar una fuerte lealtad siendo multiculturales o multinacionales. Esta fórmula también es aplicable a los estados que estamos analizando, embarcados ya en un proceso de consolidación democrática. Y los mejores ejemplos, sin duda, los ofrecen de nuevo los estados de colonización británica: Sudáfrica, Namibia, Botswana, Zambia e incluso Tanzania. Los estados como Senegal y Gabón se benefician de una menor pluralidad étnica y por tanto el proceso allí sí puede dirigirse a la creación de un Estado-nación. De hecho en esos estados la sociedad civil tiene otras características, más vinculada a movimientos estudiantiles, como en Etiopía, o a ramificaciones de partidos, que a consideraciones étnicas. Es el caso en Gabón de la Asociación Nacional de Leñadores, ya consolidada como partido político, o el peso específico de las asociaciones de funcionarios en países como la República Centroafricana.

Respecto a la condición 3, la protección efectiva de los derechos fundamentales está íntimamente ligada a la necesidad de que el Gobierno se comporte de forma democrática, esto es, de acuerdo con las normas de un Estado de derecho, una de cuyas manifestaciones es el principio de legalidad. El Estado y la administración deben estar sometidos en su funcionamiento a la ley, que debe establecer procedimientos para su control.

Este elemento es importante. Es el que permite distinguir democracias formales y efectivas, el que permitió desarrollar el concepto de democracia no liberal, al que ya hemos hecho referencia. Este factor nos ha permitido separar del grupo de estados en

condiciones de consolidar su democracia a aquellos que no garantizan ese principio, aunque ello resulte paradójico en algunos casos: así, Uganda, con un régimen unipartidista que no calificamos de democrático, posee un sistema de garantías legales más efectivo que Angola, que es un estado multipartidista. En última instancia podríamos discutir que es más importante, la democracia en sí misma o las garantías de derechos, en cuyo caso Uganda saldría mejor parada. Pero hemos optado por un concepto rígido de democracia que exige, entre otros, el reconocimiento de los derechos políticos.

Entre los estados seleccionados también hay diferencias. Están más cerca de la consolidación Senegal, Cabo Verde, Gabón, São Tomé y los estados anglófonos de África Austral. Están más alejados Angola, Mozambique, Mali o Níger. Pero incluso en éstos, aunque se encuentran verdaderos obstáculos para hacer efectivo el principio de legalidad, existe un compromiso general de acatarlo. Este convencimiento es imprescindible para asegurar la consolidación. Los dos obstáculos que han tenido que ser superados para aceptar el principio de legalidad han sido el factor psicológico, es decir, el rechazo de la democracia como sistema que fomenta la división y el conflicto; y la tendencia a elaborar constituciones programáticas con escasos capítulos procesales que garanticen los derechos reconocidos. Una Constitución abstracta, poco comprometida y demasiado genérica en sus pronunciamientos en torno al sistema político o los derechos esenciales, equivale poco más que a un programa de gobierno y no a un conjunto de normas que permitan el correcto funcionamiento de instituciones democráticas.

Los países seleccionados, todos en mayor o menor medida, se enfrentan a esos obstáculos. La ventaja la poseen, en este como en los demás aspectos, los estados anglofonos de África Austral, en donde las minorías blancas de origen europeo han detentado el poder hasta épocas muy recientes; y los estados francófonos de Senegal, Benín y Gabón, donde la tradición administrativa francesa está bien arraigada y ha inspirado el sistema presidencial y republicano. Pero en estos tres últimos casos, no lo olvidemos, los factores que más han influido son similares a los de África Austral, la tradición legitimada de gobierno consolidada con la intensa asimilación y la existencia de una clase política e intelectual formada en Francia y partícipe durante años de las instituciones ideadas en el seno de la extinta Unión Francesa, hecho que también se da en Burkina-Faso, Mali y Níger con menor intensidad.

En cuanto a la condición 4, Stepan y Linz insisten en la necesidad de un sistema burocrático que facilite la labor de los partidos y dirigentes políticos. En realidad su existencia previa no debe tomarse como una necesidad sustancial; esta burocracia puede crearse, aunque no hay duda de que supondría un problema añadido a los que ya de por sí genera un proceso de consolidación democrática.

La condición esencial que debe darse para que el entramado burocrático existente sea de utilidad en el proceso de consolidación es la profesionalidad razonable de los trabajadores de la administración, única forma de que ésta se encuentre comprometida

da con el cumplimiento de la ley y la garantía de derechos. Esta administración se encarga además de la exacción de impuestos y es evidente que sin dinero, cuya recaudación requiere cierta eficacia, no hay democracia. Por tanto, unas burocracias profesionales o crecientemente profesionalizadas, una presencia adecuada de la administración en todo el territorio, una administración de justicia eficaz y el respeto frecuente de normas de actuación democráticas facilitan la consolidación democrática. Todos los estados seleccionados poseen rancias tradiciones administrativas. Podemos decir que hay una gran intensidad burocrática en los estados anglofonos de África Austral, debido a su mayor desarrollo económico; una intensidad media en Senegal, Benín, Gabón y Etiopía, y una menor intensidad en los demás estados del grupo. En algunos países, de hecho, como en la República Centroafricana o Senegal, los funcionarios constituyen una fuerza activa capaz de influir en la marcha del Gobierno convencidos de la relación de dependencia entre sus intereses y la democracia. Algo impensable, por ejemplo, en la República Democrática del Congo, donde difícilmente se puede hablar de administración. Es decir, la garantía de derechos y la exigencia de su aplicación, precaria como es en algunos casos (Angola, Mozambique o Mali) contrasta con la lamentable falta de despliegue de fuerzas de seguridad, origen de inseguridad a menudo; carencia de jueces y funcionarios e insuficiencia de medios con que cuentan la mayoría de las naciones excluidas de este grupo. Aunque no sucede en todas, como hemos recordado varias veces: Uganda o Nigeria sí poseen una estructura burocrática sólida, lo que en su momento facilitará la democratización, si ésta llega a producirse.

Por último, respecto a la condición 5, al referirse a la “sociedad económica”, Stepan y Linz incluyen dos premisas: una democracia consolidada es incompatible con una economía intervenida y es incompatible también con un mercado absolutamente libre. Este planteamiento está ligado sin duda al fin de las economías dirigidas del antiguo bloque del Este, que ha supuesto en África la desaparición de numerosos regímenes que justificaban su existencia autoritaria en la necesidad de desarrollo. Las dos premisas parecen evidentes y están unidas a los postulados del liberalismo constitucional occidental, siempre ligado a altas cotas de libertad económica.

En el África Subsahariana la cuestión adquiere sin embargo otras connotaciones, porque el problema es, como planteábamos en la introducción, si el subdesarrollo de numerosos estados es una cortapisa a la democracia y si este subdesarrollo de carácter estructural requiere un tratamiento por parte de analistas económicos distinto al de otras zonas del planeta. En cualquier caso los estados que analizamos, de creciente consolidación democrática, poseen todos economías de libre mercado, un Estado razonablemente sólido que garantice un marco estable a la economía y, en algunos casos, una situación económica envidiable en el continente más pobre del planeta. Esto no es suficiente para pensar que la democracia sólo es posible en países económicamente desahogados. Algunos estados de los analizados como democráticos, como São Tomé, Mali

o Níger son ejemplos evidentes de que la pobreza y la escasez de recursos no son incompatible con la democracia. Lo que sí es cierto es que la democracia parece distribuir con mayor eficiencia los recursos y generar un espacio de seguridad que favorece el desarrollo económico. Es lo que ha sucedido en Somaliland, dentro de la virtual Somalia (Somaliland no ha sido incluida en la lista de países democráticos porque carece de reconocimiento internacional) o en Cabo Verde y Tanzania.

En última instancia, podemos decir que cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico, la capacidad de un Estado para garantizar un sistema libre de mercado e intervenir allí donde las necesidades sociales lo exigen depende de los factores analizados: Estado funcional, burocracia profesional, un sistema de partidos y una sociedad civil dinámica. Sin esos elementos de contrapeso un sistema capitalista sin barreras puede poner en serio peligro la democracia, es lo que Schumpeter denomina “destrucción creadora”, esto es, el capitalismo se basa conceptualmente en el equilibrio, pero en la práctica se ve arrastrado al desequilibrio con el rosario de desigualdades e injusticias que acarrea <sup>24</sup>.

## CONCLUSIÓN

Creemos haber demostrado los tres axiomas de la hipótesis planteada, a saber:

1. La democratización de los estados de África Subsahariana puede ser analizada con parámetros similares a los utilizados en otras regiones. Las teorías que ensalzan la contraposición entre valores locales endógenos y valores democráticos importados no tiene en África, como en Iberoamérica o en Asia, ningún sentido. En este caso, los estados con democracias consolidadas o en fase de consolidación se ciñen, mejor o peor, a los requisitos establecidos por Stepan y Linz pensando sobre todo en Europa del Este.

2. La existencia indiscutida de un Estado es un requisito elemental. Este es probablemente el obstáculo más importante para la democratización de numerosas sociedades subsaharianas, un problema ligado directamente al pasado colonial y al plurietnismo.

3. La democracia enraiza y se consolida preferentemente allí donde las estructuras políticas poseían una razonable legitimidad, basada en la mayor asimilación de conceptos europeos o en la adaptación de formas tradicionales de poder.

¿Tiene futuro la democracia en África Subsahariana? La respuesta debe ser afirmativa. Pero eso no quiere decir que no vayan a persistir los problemas y obstáculos, el menor de los cuales no es la globalización y el rechazo de la modernidad provocado por aquélla en numerosas regiones no occidentales. Los procesos de consolidación serán



lentos, tendrán altibajos, pero siempre serán mejores, estamos de acuerdo con Guillermo O'Donnell, que la falta absoluta de libertades. Por lo demás, el problema étnico, siendo grave como es, no se trata de una dificultad estrictamente singular. La cuestión racial la sufren también naciones desarrolladas, como los Estados Unidos<sup>25</sup>.

Por último, quizá el peligro más claro para el África Subsahariana sea el riesgo de desbordamiento, esto es, el iniciar o consolidar una democracia cuando las naciones más avanzadas se enfrentan ya a retos como el desarrollo tecnológico, la integración económica internacional o la crisis supuesta del Estado-nación. Hacer frente a todos los retos al mismo tiempo, sin grandes medios como es el caso, es una tarea casi imposible. Pensemos que los estados subsaharianos, con alguna excepción en África Austral, deben realizar a un tiempo tareas como democratizar, consolidar el Estado, asegurar un cierto desarrollo económico, hacer frente a las fuerzas del mercado y tendencias tecnológicas; en definitiva, retos que superan con mucho las posibilidades de la mayoría de los pequeños, frágiles y recientes estados subsaharianos. Sucede sin embargo que ni siquiera en este caso parece haber alternativa a una gradual expansión de los principios, valores e instituciones democráticos.

#### Referencias bibliográficas

- ARON, R. *Trois essais sur l'âge industriel*. Paris: Plon, 1966.
- CABRERA, M.A. *África en armas*. Madrid: Ed.Iepala, 1986.
- COQUERY-VIDROVITCH, C. y MONIOT, H. *África Negra de 1800 a nuestros días*. Barcelona: De. Labor, 1985.
- DAHL, R. A. *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Barcelona: Guadiana, 1974.
- DESCHAMPS, H. *Las Instituciones políticas de África Negra*. Tau: Ed.Oikos, 1971.
- DI PALMA, G. "La consolidación democrática. Una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 42, abril-junio 1988.
- DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y derecho Constitucional*, Barcelona: Ed.Ariel, 1988.
- HUNTINGTON, W. P. "Occidente único, no universal", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- HUNTINGTON, S. "If not civilizations, what?" *Foreign Affairs*, vol.72. No. 5, 1993.
- INIESTA, F. "Convulsión en los Grandes Lagos", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- KABUNDA BADI, M. " Geopolítica y nuevo orden regional en África Central", *Meridiano Ceri*. No. 19, 1998.
- LEYMAIRE, P. " Sous le choc de la révolution congolaise", *Le Monde Diplomatique*. No. 520, 1997.
- LINZ, J. J. y STEPAN, A. "Toward consolidated democracies", *Journal of Democracy*, vol.7. No. 2, 1996.
- LIPSET, S. M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987.
- O'DONNELL, G. "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*, vol.7. No. 2, 1996.
- PARDO de SANTAYANA, J. "El Centro de África sin horizontes de Paz", *Política Exterior*, vol.XI. No. 55, 1997.
- PFUFF, W. "De nuevo sobre Huntington", *Política Exterior*, vol.XI. No. 59, 1997.

- PRUNIER, G. "Somaliland, le pays qui n'existe pas", *Le Monde Diplomatique*, Octubre, 1997.
- RIDAO, J. M. "Guinea Ecuatorial", *Política Exterior*, vol.X. No. 54, 1996.
- RUFIN, J.C. *L'empire et les nouveaux barbares*. Éditions Jean-Claude Lattés, 1991.
- RUSTOW, D. A. "Transitions to democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*. No. 2, April, 1970.
- SCHLESSINGER, A. "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*, vol.XI. No. 60, 1997.
- VARIOS *El Estado del Mundo*. Edición 1995. Madrid: Akal, 1995.
- ZAKARIA, F. "La aparición de las democracias no liberales", *Política Exterior*, vol.XII. No. 62, 1998.

#### Notas

1. RUSTOW, D. A. "Transitions to democracy. Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*. No. 2, (abril 1970), p. 337.
2. Op. cit. Nº 1, p. 337.
3. Op. cit. Nº 1, p. 338.
4. RUFIN, J-CH. *L'empire et les nouveaux barbares*, Éditions Jean-Claude Lattés, 1991, p. 130.
5. ARON, R. *Trois essais sur l'âge industriel*, Plon, 1996, p. 201-202.
6. HUNTINGTON, S. P. "Occidente único, no universal", *Política Exterior*. Vol. XI. Nº 55 (1997), p. 141.
7. Edward N. Luttwak es director de geoeconomía en el centro de Estudios Estratégicos Internacional de Washington. Ver en SANTAYANA, J. P. "El Centro de África sin horizontes de Paz", *Política Exterior*. Vol. XI, nº 55, (1997), p. 52.
8. INIESTA, F. "Convulsión en los Grandes Lagos", *Política Exterior*. Vol. XI, nº55 (1997), p. 34-35.
9. Op. cit. Nº 8, p. 30.
10. Op. cit. Nº 5, p. 43-44.
11. Di PALMA, G. "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 42, (abril-junio 1998), p. 79.
12. Este planteamiento es recogido por Robert Dahl de la siguiente manera: "el proceso de iniciación más propicio para una poliarquía es el que transforma las estructuras y formas hegemónicas, previamente legitimadas, en formas y estructuras aptas para la competencia política". DAHL, R. A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Barcelona: Guadiana, 1974, p. 59.
13. ZAKARIA, F. "La aparición de las democracias no liberales", *Política Exterior*. Vol. XII, nº 62 (1998), p. 119.
14. O'DONNELL, G. "Illusions about consolidation", *Journal of Democracy*. Vol.7, nº2 (1992).
15. KABUNDA BADI, M. "Geopolítica y nuevo orden regional en África Central: el papel de Congo-Kinshasa", *Meridiano Ceri*. Nº19 (1998), p. 25.
16. LIPSET, S. M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987, p. 41.
17. Op. cit. Nº 12, p. 11.
18. BELL, D. "The future world disorder". En D.Bell, D. *The winding passage. Essays and sociological journeys, 1960-1980*, Abt, Cambridge (Mass), 1980, p. 210-227.

## Consolidación democrática en África Subsahariana

19. SCHLESSINGER, A. "¿Tiene futuro la democracia?", *Política Exterior*. Vol. XI, nº 60 (1997), p. 140.
20. BUZAN, B. *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 159.
21. MICHELON, Th. "Pour la suppression de l'élection présidentielle en Afrique", *Le Monde Diplomatique*, nº 526, (enero 1998), p. 24-25.
22. Op. cit. Nº 12, p. 43.
23. LINZ, J. y STEPAN, A. "Toward consolidated Democracies", *Journal of Democracy*. Vol. 7, nº 2 (1996), p. 17.
24. Op. cit. Nº 19, p. 136.
25. PORTER, B. D. "Can American Democracy survive?" En HUNNINGTON, S. P. "If not civilizations, what?", *Foreign Affairs*. Vol. 72, nº 5 (1993), p. 190.