

Elecciones sin democracia. La gama de los regímenes de África*

Nicolas van de Walle

Traducción de Andrea León M.

En la primera mitad de los noventa, grandes cambios políticos barrieron África subsahariana. A través de toda la región, los regímenes de un solo partido estuvieron presionados por críticos nacionales y tendencias globales a permitir partidos legales de oposición, libertad de prensa y elecciones competitivas. Las competencias multipartidistas, que habían sido escasas desde la era inmediata a la postindependencia, durante tres décadas, se convirtieron en rutina. Los candidatos de oposición comenzaron a ganar consistentemente puestos legislativos. En unos pocos países como Zambia, a los candidatos de oposición que ganaron en la votación les fue permitido realmente asumir las riendas del gobierno.

Estos cambios inesperados elevaron las esperanzas de que una región, largamente conocida por el fracaso político y económico, estuviera a punto de empezar una nueva página. Por algún tiempo, el puro romanticismo de la idea escondió la verdad de cuán duro sería constituir gobiernos democráticos estables en países largamente perseguidos por la pobreza, el autoritarismo, la baja capacidad administrativa y las divisiones etnolingüísticas. En muchos de estos países, las políticas electorales han probado ser decepcionantes, pues la corrupción, los abusos de poder y las crisis económicas continúan infestando la vida nacional.

* Originalmente, este artículo fue publicado en inglés con el título "Elections Without Democracy: Africa's Range of Regimes". *Journal of Democracy*, Vol. 13 (2), National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, abril de 2002, pp. 66-80. Agradecemos a Johns Hopkins University Press el amable permiso para su publicación en castellano.

Así, sobre mucha parte de África, el optimismo de *fin-de-siècle* ha dado pie a un desaliento de comienzos del siglo XXI. Después del romance de la transición, hemos entrado en la era de la “democracia con adjetivos”, dado que los observadores se han esforzado por inventar calificativos que capturen la cualidad real y la textura de la política multipartidista practicada en la región.¹

Esta oscilación del péndulo puede ser inevitable, pero el desaliento actual acarrea por lo menos tres peligros. El primero nos tienta a subvalorar las ganancias de la pasada década. Estas obvias imperfecciones no deberían cegarnos frente a la clara mejoría en la competencia y la participación que los noventa han traído. No debemos olvidar que si bien la política diaria no alcanza los ideales democráticos, el típico país subsahariano es mucho más democrático hoy que a finales de los ochenta.

El segundo peligro de la perspectiva desalentadora nos tienta a medir las democracias africanas con estándares imposiblemente estrictos de democracia liberal; estándares que incluso democracias maduras occidentales no logran satisfacer consistentemente. El padrinzago político y las irregularidades electorales, causas de preocupación extrema cuando salen a la luz en democracias inexpertas, no son para nada desconocidas en Occidente, tal como nos lo recordaron las elecciones presidenciales de Estados Unidos en el año 2000. Las campañas vacías y los competidores demasiado partidistas tampoco se encuentran solamente en democracias jóvenes. Si bien el giro hacia procedimientos democráticos no puede, instantáneamente, transformar normas sociopolíticas, ésto todavía se desea y se busca.

El tercero nos induce a agrupar todas las múltiples docenas de organizaciones políticas multipartidistas de África subsahariana bajo la misma categoría de “democracia imperfecta”, aunque ya un análisis breve muestra que la política se practica de manera muy diferente de país a país, y que éstos difícilmente parecen estar todos en el mismo camino. De hecho, precisamente necesitamos una comparación cuidadosa de sistemas políticos si queremos comprender por qué algunos países han obtenido un progreso democrático sustancial mientras que otros no.

1. El ascenso del multipartidismo

Entre 1989 y finales de 2000, África subsahariana fue testigo de 70 elecciones presidenciales (extendidas a lo largo de los 48 países de la región) que implicaron a más de un candidato.² En el mismo periodo, las elecciones legislativas que incluyeron

1 David Collier y Steven Levitsky. “Democracy with adjectives: conceptual innovations in comparative research”. *World Politics*, 49, abril de 1997, pp. 430-451.

mínimamente a dos partidos se llevaron a cabo en 42 países por lo menos –un promedio de más de siete elecciones al año. Hacia finales de 1990, cuerpos legislativos nacionales en 39 de los 48 países subsaharianos incluían representantes de al menos dos partidos políticos. Solo Congo-Kinshasa, Eritrea, Ruanda, Somalia, Swazilandia y Uganda no tuvieron ninguna elección.

¿Qué tanto progreso implicó esto? Muchísimo, en comparación con el periodo de 1985 a 1989, en el cual solo nueve de estos países tuvieron elecciones competitivas multipartidistas. Aun más, de 1989 a 2000, 35 países se las arreglaron para tener más de un ciclo de elecciones competitivas, en casi todos los casos cuando los funcionarios habían alcanzado el final prescrito a su mandato constitucional. Diez países convocaron tres elecciones de este tipo, Nigeria tuvo cuatro. Es claro que un patrón de regularización se estaba formando y mostró un contraste agudo con los periodos previos, cuando los cuerpos legislativos elegidos por competencia fueron destituidos, con mucha frecuencia, por un *coup d'état* militar.

En general, podemos afirmar que la gran mayoría de estados africanos son ahora regímenes electorales multipartidistas. Una mirada más cercana, sin embargo, revela estados y organizaciones políticas que varían desde democracias relativamente liberales hasta dictaduras personales escasamente encubiertas. La clasificación de los regímenes por Freedom House es casi correcta. De los 39 países subsaharianos que calificaron como sistemas electorales multipartidistas hacia finales de 2000, Freedom House califica a 9 como “libres”, a 22 como “parcialmente libres” y a 8 como “no libres”.³ Es decir, en uno de los extremos, unos pocos países pueden pretender haber establecido, hasta cierto punto, gobiernos democráticos genuinos. Éstos incluyen a Botswana y Mauricio, los cuales tienen, en comparación con otros países africanos, largas experiencias de régimen multipartidista y son quizás las únicas democracias consolidadas de África, como también otros países que se democratizaron en los noventa (Benín, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, y quizás Malí). Estos países exhiben instrumentos de

2 Muchos consideran que las elecciones transicionales de noviembre de 1989 que fueron adelantadas en Namibia bajo los auspicios de la ONU, marcan el comienzo de la ola de democratización de África. Para un análisis general de democratización en África subsahariana, véase: Michael Bratton y Nicolas van de Walle. *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*. Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

3 Adicionalmente, la región tiene nueve países que no incluyen partidos múltiples en sus legislaciones: Angola, Burundi, Congo-Kinshasa, Eritrea, Ruanda, Somalia, Sudán, Swazilandia y Uganda. Freedom House califica los primeros ocho como “no libres”. Uganda, cuyo cuerpo legislativo nacional es elegido bajo lo que es llamado oficialmente una base “no partidista”, es calificado como “parcialmente libre.”

responsabilidad horizontal más bien efectivos, presentados en la forma de un sistema judicial o un cuerpo legislativo nacional que se ha mostrado deseoso de objetar de manera formal o informal contra un ejecutivo constitucionalmente dominante. En los últimos años, los electores han expulsado ejecutivos en Benín, Mauricio y Santo Tomé y Príncipe; la conjetura es que esto podría pasar también en los otros estados. La prensa y los grupos de la sociedad civil pueden ser delgados en la base y débiles para los estándares occidentales, pero su independencia es indiscutible.

Al otro extremo, poniendo de lado estados abiertamente autoritarios que no permiten oposición, podemos identificar algunos como Camerún, Gambia, Guinea, Mauritania y Togo, donde la ola reciente de democratización ha resultado en poco más que tolerancia de mala gana por parte de los funcionarios a un tipo de gobierno electoral multipartidista que no amenaza su permanencia en el poder. Lo que acostumbraba ser el único partido legal se mantiene como dominante en el gobierno y posee un fuerte control sobre el parlamento, incluso si a los candidatos de la oposición se les permite ganar una minoría de puestos. El partido del presidente se beneficia de una terrible demarcación arbitraria de distritos electorales, manipulación del registro electoral y monopolio del cubrimiento de televisión y radio. Esos opositores que se las arreglan para ganar posiciones legislativas encuentran que su rama de gobierno tiene poderes en gran medida circunscritos, mientras la constitución le da al presidente un grado de poder muy amplio. De igual forma, el poder judicial carece de la autoridad, los recursos y la independencia para gobernar con efectividad contra el ejecutivo en cualquier asunto de importancia. El desequilibrio entre las ramas del gobierno significa que hay muy poca –o no hay– responsabilidad horizontal: el presidente y sus subtenientes están, en su mayoría, por encima de la ley.

Simultáneamente, existe poca responsabilidad vertical a pesar de las elecciones regulares. El voto fraudulento es común; la violencia contra la oposición permanece impune; la sociedad civil y la prensa son reprimidas, aislando aun más al gobierno de la ciudadanía. Existen periódicos independientes –otra ganancia del periodo de transición del comienzo de los noventa–, pero los periodistas pueden ser arrestados, los periódicos embargados, o las organizaciones de noticias debilitadas paulatinamente por impuestos y regulaciones drásticas. Las organizaciones cívicas pueden multiplicarse frecuentemente con fondos del exterior, pero el gobierno encuentra formas de restringir la expansión de su influencia más allá de la capital y otras ciudades grandes usando múltiples estrategias legales, financieras y políticas.

La mayoría de los sistemas multipartidistas africanos –alrededor de dos docenas de estados– no se acomoda con facilidad a la categoría de “democracia madura” ni a la de “autocracia electoral”. Estos estados “intermedios” exhiben características típicas de cada extremo. Tienen demasiado respeto por los derechos y excesiva

responsabilidad vertical para ser llamados autocracias, pero también menos responsabilidad horizontal que las democracias genuinas. Ellos son, de verdad, “regímenes híbridos”.⁴ Tanto en Benín (un régimen híbrido) como en Sudáfrica (una democracia completa), los jueces pueden hacer valer algunos límites constitucionales sobre el poder presidencial; pero en las autocracias electorales de Togo y Zimbabwe éste no es el caso. En el sistema genuinamente democrático de Botswana, la persistencia de la corrupción de alto nivel llevó a la dimisión del vicepresidente en puesto y aparentemente heredero presidencial en 1992; tal cadena de eventos hubiera sido impensable en la Kenia de Daniel arap Moi o en el Gabón de Omar Bongo. En unos pocos estados, el cuerpo legislativo es efectivo en el debate político; en tres de ellos (Mauricio, Botswana y Sudáfrica) es constitucionalmente soberano, y en todos los otros, no puede refrenar al presidente. Pero, incluso aquí, una mirada más precisa revela diferencias. En Zambia y Tanzania, por ejemplo, los legisladores al menos *tratan* de ejercer fiscalía sobre la administración y el presupuesto, mientras que en Camerún se concentran en el padrinazgo y apenas aparentan cuestionar al ejecutivo.

En la mayoría de los países africanos, el poder yace con el presidente y un círculo pequeño de gobierno, quienes usan los recursos del Estado para mantener el apoyo de grandes redes de clientes políticos. Este gobierno neopatrimonial es inherentemente antidemocrático porque está basado en la apropiación privada de bienes públicos. Pero, otra vez, existen diferencias de país a país. En los países con las instituciones democráticas más viejas, el clientelismo permanece significativo –el padrinazgo político es común, incluso en democracias occidentales– pero es restringido. La distinción entre lo público y lo privado está bien establecida, y existen una prensa y una oposición que pueden censurar por delitos a altos empleados públicos. En países como Botswana, Sudáfrica y Mauricio, el clientelismo persiste, pero dentro de límites que se vuelven cada vez más estrechos: ya no es más un sistema de gobierno. En contraste, en los más autocráticos Zimbabwe, Chad y Guinea, los presidentes todavía unen libremente sus intereses personales y partidarios con aquellos del Estado, y no son sometidos a responder por ello.

Una vez más, la mayoría de los estados africanos cae dentro de estos dos extremos. A pesar de apoyarse en el clientelismo, muchos países están frenando los peores excesos del pasado. Los derechos de propiedad exigen respeto y los oficiales no son libres de actuar como autócratas y expropiar negocios privados. De hecho, en muchos de estos regímenes medianos o híbridos, la lucha contra la extorsión y los

4 Este término fue acuñado probablemente por Terry Lynn Karl. “The hybrid regimes of Central America”. *Journal of Democracy*, 6, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 1995, pp. 72-86.

abusos de poder de los funcionarios es frecuentemente el punto de corte de un conflicto político más grande por una democratización más amplia.

Una distinción final concierne la posibilidad de un vuelco electoral. En general, los observadores están de acuerdo con la tesis de que en algunos países las elecciones son competitivas y es suficientemente incierto el hecho de que un funcionario pueda perder, como los presidentes de Benín, Madagascar, Mauricio y Senegal. En contraste, en Camerún, Guinea, Kenia y Zimbabwe, los presidentes han recurrido a la fuerza y al fraude previamente, durante y después de las elecciones, antes que ceder el poder. En la mitad está el conjunto ambiguo familiar de dos docenas de países, donde las competencias electorales están inclinadas contra la oposición, pero donde procedimientos democráticos aparecen suficiente y profundamente enraizados para hacer improbable que un funcionario pueda oponerse a una victoria electoral aplastante de la oposición.

2. Explicando las diferencias

En el presente ensayo no hay suficiente espacio para explorar completamente las razones de estas variaciones políticas en los países africanos. Por tanto, solo indicaré algunos pocos puntos críticos, pero frecuentemente mal entendidos o tratados de una forma muy precaria.

El primero tiene que ver con la teoría de la modernización, la cual tiende a explicar el nivel de la democracia en un estado constitucional con referencia a su estructura socioeconómica. La teoría no es de mucha ayuda en este caso. Muchos de los estados subsaharianos, incluidos Mauricio y Bostwana, están con seguridad entre los más ricos, pero eran pobres cuando se volvieron democráticos hace muchas décadas, y sólo desde entonces han disfrutado un rápido crecimiento económico. En África occidental, los más democráticos Benín y Malí tienen esencialmente el mismo tipo de economía y estructura social que sus vecinos menos democráticos Togo y Burkina Faso, y están entre los países más pobres de todo el continente. Los estados menos democráticos incluyen no solo a los desesperadamente pobres Guinea Ecuatorial y Chad, sino también a Kenia y Camerún, que son más desarrollados.

En resumen, la región ofrece evidencia que apoya la tesis de Adam Przeworski y sus colegas, según la cual una tradición democrática puede ocurrir a *cualquier* nivel de desarrollo.⁵ Ellos también argumentan que las ganancias democráticas tienen más probabilidad de durar en países más ricos o que disfrutaban de un rápido crecimiento

5 Adam Przeworski *et al.* *Democracy and development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

económico. ¿Los datos de África garantizan una conclusión similar a la que Przeworski y sus colegas llegan, con base en sus estudios de países alrededor del mundo?

África subsahariana tiene 13 países que podrían pretender que su transición a la democracia fue completa en la primera mitad de los noventa. Tomando sus calificaciones de Freedom House durante los años pico de la transición y comparándolas con las de 2001-2002, observamos que cuatro países (Benín, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Malí) han sostenido e incluso mejorado sus ganancias democráticas, mientras que otros (Congo-Brazzaville, Guinea-Bissau y Zambia) han sufrido serios retrasos.

Es claro que esta descripción ofrece un apoyo muy pequeño para la teoría de modernización convencional. Los casos exitosos estuvieron entre los países menos desarrollados económicamente, mientras que Congo-Brazzaville, productor de petróleo, fue uno de los más ricos y más urbanizados, y Zambia se mantuvo como uno de los países más urbanizados e industrializados, aunque estaba entre los más pobres como resultado de un estancamiento económico de larga duración.

Un segundo asunto central tiene que ver con la naturaleza de la transición en cada país. El comienzo de los noventa fue un período de gran fermento político. Mirando hacia atrás, después de una década es fácil cometer el profundo error de fusionar las diversas experiencias nacionales en una sola transición "africana". Desde 1990 hasta 1994 existió una presión enorme por democratizar. Las protestas nacionales crecieron, atrayendo frecuentemente el apoyo internacional.⁶ Algunos líderes cedieron el poder voluntariamente, pero no todos pudieron pasar por la ola democrática. En Benín, una crisis económica aterradora y la renuencia de los donadores a afianzar en el gobierno al presidente Mathieu Kérékou, sellaron el destino de éste. Algunos líderes calcularon mal el apoyo que disfrutaban de la población. Ambos, Kenneth Kaunda, de Zambia, y Hastings Kamuzu Banda, de Malawi, parecen haber creído verdaderamente que ganarían las elecciones que ellos mismos convocaron, a las que invitaron observadores internacionales. Otros líderes fallaron en asegurar el apoyo militar. En otras palabras, de alguna forma los líderes viejos abrieron espacio para los nuevos. Con todo, los regímenes viejos de un solo partido y sus presidentes fueron arrojados del poder en 14 países. A excepción de cuatro, todos los presidentes en función fueron derrotados en las urnas, frecuentemente en las primeras elecciones multipartidistas de la era postcolonial.

6 Un análisis comprensivo de la democratización en África es presentado en Michael Bratton y Nicolas van de Walle. *Op. cit.*

Estos 14 casos pueden distinguirse muy bien de los otros donde el régimen unipartidista se las arregló para permanecer en el poder a pesar de la transición y de la competencia multipartidista. En Burkina Faso, Kenia, Camerún, Tanzania y Costa de Marfil, los noventa fueron testigo de las primeras elecciones competitivas en una generación. En cada caso, el funcionario de larga duración ganó, aunque por un margen muy pequeño. En Kenia, el manejo taimado del presidente Moi le permitió sobrevivir en el poder, a pesar de ganar solamente el 37 por ciento de los votos en diciembre de 1992. De igual forma, en Camerún, el presidente Paul Biya afirmó su victoria con el 40 por ciento en las elecciones dudosas de octubre de 1992. En los dos países hubo media docena de ejercicios electorales previos, pero el presidente nunca se había visto forzado a enfrentar otro candidato. En las diez elecciones africanas que terminaron con la destitución del funcionario, la votación fue libre y justa. En países como Camerún y Kenia no lo fue. Con todo, el fin del año 2000 encontró 19 de los 48 países subsaharianos gobernados por la misma figura que había mantenido el poder en los tiempos de un solo partido, antes de 1990.

Los países donde algunos funcionarios fueron derrocados en el remolino de la transición son, en la actualidad, significativamente más democráticos que otros en los cuales el dictador sobrevivió la llegada de la política multipartidista. En el periodo de 2001-2002, el primer conjunto de estados promedió calificaciones de Freedom House de 3,2 y 3,4 por derechos políticos y libertades civiles, respectivamente. Si eliminamos de este grupo a Burundi, Congo-Brazzaville y Nigeria –cada uno de los cuales sufrió un golpe de estado y retorno parcial al antiguo régimen–, el promedio de Freedom House mejora a 2,7 y 3,1. ¿Y qué pasa con los países donde el viejo gobernante permaneció en el poder? Los promedios de 2001-2002 de las calificaciones de Freedom House fueron claramente menos democráticos: 5,5 y 5,4. Dada la política profundamente personalizada de África, tiene sentido que los líderes individuales ejerzan un efecto tan poderoso en los resultados políticos.

Estos hechos revelan también que los efectos de las transiciones del comienzo de los noventa son todavía importantes. Thomas Carothers puede estar en lo correcto cuando afirma que el “paradigma de transición” no es ya un marco útil para entender la situación de la democracia en el mundo actual.⁷ Sin embargo, al menos en el caso de África, él subestima seriamente la importancia continua de lo sucedido en el periodo de transición, una división en la historia política del continente. Cuando los países fueron capaces de remover funcionarios autocráticos, la victoria para la democracia fue, si bien incompleta, muy significativa. Deshacerse del viejo gobernante

7 Thomas Carothers. “The end of the transition paradigm”. *Journal of Democracy*, 13, Washington, Johns Hopkins University Press, enero de 2002, pp. 5-21.

abrió un espacio para otros actores políticos y nuevas organizaciones, estimuló la competencia, sentó un precedente para elecciones futuras y, frecuentemente, reforzó el cuerpo legislativo y la rama judicial en relación con la rama ejecutiva. Diez años más tarde, esto todavía es relevante.

3. La importancia de la competencia política

Otra dinámica de la transición, todavía influyente, se relaciona con la competitividad de las primeras elecciones multipartidistas. A través de la región, la primera elección sentó patrones que persistieron durante el resto de la década. Las fuerzas de oposición se establecieron en esta primera elección y usualmente permanecieron en un lugar visible de la política nacional durante la década, ya fuera que el partido de oposición líder hubiera sido capaz de obtener al menos una tercera parte de los puestos en el cuerpo legislativo, o que las fuerzas combinadas de todos los partidos de oposición hubieran podido evitar que el partido presidencial ganara por una clara mayoría.

La competencia política puede generar inestabilidad y conflicto. Disputas centradas en personalidad, partidos débiles y clientelismo penetrante crean políticas legislativas altamente volátiles. La puerta se abre para la polarización étnica, la parálisis parlamentaria y el descrédito de la democracia. Los gobiernos pueden ser tentados a usar la represión y la manipulación para debilitar a la oposición. En la República Centroafricana y (en un grado menor) Madagascar, empates entre el gobierno y la oposición han socavado la estabilidad democrática. De igual forma, los golpes militares en Nigeria y Congo-Brazzaville se originaron, en parte, porque las disputas entre el gobierno y la oposición ayudaron a deslegitimar la democracia.

Por supuesto, los dictadores africanos ya hace tiempo argumentan que la democracia engendrará conflictos incontrolables, y por tanto, es demasiado peligroso intentarla. Pero la historia postcolonial de África desmiente la noción de que un dictador que se sienta seguro sea un dictador que se sentirá como haciendo concesiones. En vez de ello, parece que la presión constante de una oposición legítima y pacífica es importante para explicar la cualidad del multipartidismo actual. Mientras más fuerte sea la oposición, más brillantes aparecen los prospectos de la democracia.

Otra vez, el papel de la oposición prueba ser bien diferente dependiendo de si el funcionario viejo sobrevivió a la era multipartidista. El cuadro 1 ilustra este argumento.

La celdilla de arriba a la izquierda, que muestra la categoría del *estatus quo*, incluye países donde no emergió la oposición efectiva en los noventa, y en los cuales los viejos gobernantes autocráticos permanecieron a cargo. En Mauritania y Guinea,

por ejemplo, la ausencia de una oposición local significativa le ha permitido al *ancien régime* mantenerse por medio de nada más que unas pequeñas reformas cosméticas diseñadas para conservar la ayuda internacional. En la celdilla de abajo a la derecha se encuentran los regímenes multipartidistas en *consolidación*, tales como el de Benín y Santo Tomé y Príncipe. En ellos el viejo gobernante cayó, una oposición efectiva emergió y el partido ganador fue apoyado por una pluralidad o una simple mayoría. Éstos son usualmente los más democráticos de los nuevos estados multipartidistas en la región. La caída del funcionario y el surgimiento de la competencia de partido parecen haber abierto el camino para la restricción del ejecutivo y el establecimiento de mecanismos de responsabilidad.

Cuadro 1. Dinámicas de transición y práctica democrática

	<i>Competencia de partido no competitivo</i>	<i>Competencia de partido competitivo</i>
Funcionarios no expulsados	ESTATUS QUO:Burkina Faso, Djibouti, Gabón, Guinea, Mauritania	AUTOCRACIA IMPUGNADA: Camerún, Chad, Kenia, Togo
Funcionarios expulsados	EJECUTIVO DOMINANTE: Malí, Namibia, Sudáfrica, Zambia	CONSOLIDACIÓN: Benín, Malawi, Santo Tomé y Príncipe

Las otras dos celdas del cuadro muestran la mayoría de los regímenes híbridos de la región. La celdilla de arriba a la derecha incluye el conjunto pequeño de países donde el funcionario sobrevivió a la transición de los comienzos de los noventa pero no pudo detener el surgimiento de una oposición parlamentaria significativa. Llamo a éstas las *autocracias impugnadas*. Ellas incluyen países volátiles –Kenia, Togo, Chad y Camerún– donde el partido presidencial está claramente en la minoría y el régimen no podría sobrevivir una elección razonablemente libre y justa contra una oposición unida. Los cuatro países han sufrido cortes de ayuda internacional en la década pasada como castigo a la represión y a las estrategias clandestinas de “dividir y gobernar” que el gobierno ha usado para permanecer en el poder. Para evadir el estatus de paria y progresar en asuntos como el perdón de deuda internacional, estos países deberán continuar las elecciones y permitir una prensa libre nominalmente, incluso sabiendo bastante bien que una liberalización real significaría su fin.

Finalmente, en la celdilla de abajo a la izquierda están los sistemas de *ejecutivo dominante*. En estos países el comienzo de los noventa trajo un cambio de régimen real, pero el partido del nuevo presidente emergió como dominante desde la primera elección multipartidista. Un buen ejemplo es Zambia, donde Frederick Chiluba destituyó a Kaunda en 1991 y luego buscó consolidar el poder imitando muchas de las tácticas favoritas de su predecesor autoritario –un trabajo

que resultó más fácil debido a la ausencia de una oposición efectiva al partido de Chiluba en la Asamblea Nacional.⁸ Chiluba se retiró al final de su segundo periodo en 2001 (su sucesor escogido a dedo ganó una elección altamente controversial). Tal vez este patrón cambiará, pero no hay duda de que la dominación del ejecutivo ha devorado la democracia de Zambia. Algo similar podría decirse de Malí, donde la dominación del partido del ejecutivo principal ha alimentado una tendencia antidemocrática, aunque la mayoría de los observadores califican al presidente Alpha Oumar Konaré como un demócrata bastante sincero.⁹ Estos regímenes no tratan necesariamente de revertir las ganancias democráticas del comienzo de los noventa, pero la dominación ejecutiva bien puede ser la barrera más grande a la continuación del progreso.

4. La dinámica del cambio

Este análisis nos hace preguntar sobre lo que tendrá que cambiar para que las docenas de países del África subsahariana, o así llamados estados “híbridos”, escapen de su estatus de “intermedio” y realicen el giro hacia una democracia liberal real.

Muchos observadores acentúan el papel de la acción de actores externos en la formación de la tercera ola de democratización.¹⁰ Algunos argumentan que la democracia africana ha sido en su mayoría impuesta desde el exterior. Otros afirman la “hipótesis de presentabilidad”, la cual sostiene que la presión internacional ha producido “pseudo-democracias”, ya que para Occidente, con vistas a sus otros fines en la región, será suficiente un show externo de formas democráticas de los gobiernos africanos sin importar cuán superficiales éstas sean.¹¹ Además, otros protestan que los donantes, aunque sinceros, no usan más vigorosamente la poderosa influencia que pueden ejercer con el fin de mover a los gobiernos africanos hacia la democracia.

8 Acerca de la república de Zambia, véase: Caroline Baylies y Morris Szeftel. “The 1996 Zambian elections: still awaiting democratic consolidation”. *Review of African Political Economy*, 24, marzo de 1997, pp. 113-128; Julius Ihonvbere. “How not to consolidate democracy: the experience of the Movement for Multiparty Democracy (MMD) in Zambia”. En: J. M. Mbaku y J. O. Ihonvbere (editores). *Multiparty democracy and political change*. Aldershot, Unilateral, 1998, pp. 219-240.

9 Eric Kay Smith. “Mali’s decade of democracy”. *Journal of Democracy*, 12, Washington, Johns Hopkins University Press, julio de 2001, pp. 73-79.

10 Véase, por ejemplo: Samuel Decalo. “The process, prospects and constraints of democratization in Africa”. *African Affairs*, 91, enero de 1992, pp. 7-35.

11 Por ejemplo, Richard Joseph. “Africa, 1990-1997: from *apertura* to closure”. *Journal of Democracy*, 9, Washington, Johns Hopkins University Press, abril de 1998, pp. 3-17.

Sin embargo, sería un error exagerar las capacidades de “los donantes” –si usamos un término desesperanzadamente vago y que cobija como un todo, a lo que en realidad son docenas de embajadas, agencias bilaterales y organizaciones multilaterales que raramente coordinan sus esfuerzos o hablan con una voz. La amenaza de sanciones por parte de los donantes ayuda probablemente a forzar la apertura de espacio político para grupos de oposición, pero los gobiernos donantes tienden a tener un prejuicio natural a favor de los funcionarios que son apoyados por sus fondos, y están poco dispuestos a tomar en cuenta otras opciones de partidos que típicamente se requerirían para promover un cambio real. Las mejores esperanzas para el progreso democrático, sin duda, yacen en otra parte.

Es necesario observar el fenómeno de aprendizaje institucional. Ya que la democracia genuina requiere comportamiento adquirido por parte de ambos individuos e instituciones, es razonable considerar que mientras más experiencia un país haya tenido con decisiones democráticas (ya sea tomadas por electores, legisladores, jueces o la prensa), tendrá más probabilidades de experimentar aprendizaje democrático. Estas son buenas noticias; en especial cuando este aprendizaje ocurre, *incluso* si esos procesos son imperfectos. Así, se ha mostrado que el número de elecciones que un estado africano autoritario haya tenido entre 1960 y 1990 ayudó a explicar la probabilidad de su democratización en los noventa. Mientras más alto el número de elecciones –sin importar su grado de competitividad–, mayor era la probabilidad de una democratización posterior.¹² De igual forma, las largas experiencias con constitucionalismo en los países colonizadores del sur de África han probado ser cruciales en la consolidación de la democracia desde la caída del *apartheid*, incluso si estas constituciones excluyeran grandes números de población de la participación política completa con base en argumentos raciales.

Si se extiende esta lógica a los noventa, aparece un cierto optimismo en relación con los regímenes híbridos africanos. Aunque imperfectas, las múltiples elecciones que han sido llevadas a cabo representan unas reservas significativas de capital experiencial que puede asegurar un futuro progreso democrático. Las comisiones electorales, los partidos políticos, los periodistas y, por supuesto, los electores, se han beneficiado de las lecciones aprendidas.

Parece difícil rechazar la idea familiar de que a largo plazo una economía saludable y creciente realizará, con mayor probabilidad, un progreso democrático. La teoría de modernización estándar, como hemos visto, asume el nivel de desarrollo económico como la variable central para la explicación. El problema de usar este

12 Michael Bratton y Nicolas van de Walle. *Op. cit.*

modelo para explicar la democratización africana es que existe una variación socioeconómica muy pequeña a lo largo de la región. Para los estándares mundiales todo el continente subsahariano es pobre, profundamente rural, mayormente analfabeta y con solo una minúscula clase media. Sin embargo, la teoría de la modernización predeciría más resultados democráticos en África del este o del sur, ya que los países de estas áreas presentan niveles más altos de alfabetización y urbanización. De igual forma, si dejamos todas las otras variables constantes, los países de la costa, más ricos e industrializados, deberían ser más democráticos que los países sin salida al mar, más pobres. Desafortunadamente, todavía es muy temprano para saber si tales predicciones se confirmarán.

Con seguridad, el éxito económico de Bostwana y Mauricio ayuda a explicar su estabilidad democrática. Uno podría suponer también que los resultados económicos, más bien positivos, de Malí y Benín durante los noventa, han ayudado a las democracias jóvenes de esos países a encontrar su arraigo. Por supuesto, los resultados económicos dependen, de alguna forma, de la dinámica política: ciertos tipos de regímenes promueven el crecimiento mejor que otros. Al mismo tiempo, es difícil discutir con la idea general de que una actividad económica fuerte facilita el movimiento pacífico hacia una mayor democracia. Sin embargo, es ilusorio asumir que somos testigos de un “círculo virtuoso” de creación de riqueza y democratización en estos países. La verdad es que la mayoría de las economías africanas, al menos en el futuro previsible, permanecerán altamente vulnerables a los caprichos del clima y de los precios de mercancía internacional, sin importar su forma de gobierno.

Sin embargo, una variable estructural más sobresaliente para el futuro de la democracia es, probablemente, la capacidad de gobierno del Estado central. Décadas de fracaso económico, dependencia de ayuda internacional y venalidad oficial e incompetencia, han sido terriblemente costosas para muchos países africanos en su capacidad de manejar las tareas básicas del gobierno.¹³ Comparados con los estados de otras regiones movidos por la tercera ola, los gobiernos de África central aparecen pequeños y subdesarrollados. En el país típico subsahariano, los empleados estatales constituyen solamente el dos por ciento del total de la población, comparados con el tres por ciento en América Latina y el casi siete por ciento del antiguo bloque soviético.¹⁴ Los gobiernos africanos también parecen tener una dificultad más grande en la recolección de los impuestos. A pesar de toda su

13 He elaborado este argumento en mi libro *African economics and the politics of permanent crisis, 1979-1999*. Nueva York, Cambridge University Press, 2001.

14 *Ibid.*, p. 92.

predominancia política a nivel nacional, estos gobiernos son relativamente débiles y vulnerables, y así permanecerán hasta tanto un crecimiento económico sostenido sea elusivo –con implicaciones que son negativas para la estabilidad política y la democracia real. Los estados africanos del presente pueden hacer poco para mejorar la vida de la población, lo cual significa que su legitimidad y estabilidad permanecerán en duda.

El decaimiento del Estado subvierte la democracia genuina en toda la región, pero los prospectos son más oscuros donde el decaimiento está más avanzado, como en Chad, la República Centroafricana, Guinea, Mauritania, Nigeria y la Unión de Comores. Incluso si el Estado central no ha colapsado completamente, como ha pasado en Somalia, las administraciones estatales tienen muy pocos empleados; éstos no son profesionales, y éstas son virtualmente impotentes. Los donantes extranjeros y las caridades privadas proveen el poco servicio público que existe, y el Estado ni siquiera puede afirmar su soberanía sobre todo su territorio. Oficiales medianos y bajos no responden siquiera a superiores nominales en el gobierno, ni a la ciudadanía. Soldados y oficiales de la policía usan sus armas para robar, más que para defender a la población. Los donantes extranjeros proveen cerca de dos terceras partes de los fondos de desarrollo y dominan los procesos de política pública a través de estructuras paralelas sobre las cuales ni la rama ejecutiva ni el cuerpo legislativo nacional tiene control. En resumen, estos países carecen del nivel mínimo de capacidad del Estado que es necesario para la democracia.

5. El destino de los funcionarios

Otra cuestión esencial es cuán profundamente se han atrincherado los funcionarios en el poder. Mientras más tiempo un líder ha estado en poder, más personalizado es el régimen, y por tanto, más difícil será institucionalizar procedimientos democráticos. Esto es particularmente cierto en el caso de los gobernantes que llegaron al poder en una forma autocrática. El retiro de gobernantes personales de larga permanencia como Biya, de Camerún; Moi, de Kenia; Mugabe, de Zimbabwe; Gnassingbé Eyadema, de Togo; Blaise Compaoré, de Burkina Faso; Lansana Conté, de Guinea; Teodoro Nguema, de Guinea Ecuatorial, y Omar Bongo, de Gabón, es una condición necesaria –aunque no suficiente– para un mejor gobierno y una democracia más completa en sus respectivos países. En cada uno de estos regímenes el principal obstáculo actual al proceso democrático es la resistencia contra él orquestada por el presidente en función y su círculo. Una excepción parcial a esta generalización es el caso de Senegal, donde después de un largo proceso de reforma gradual, el presidente Abdou Diouf –que había estado en el poder por largo tiempo– realmente se retiró

después de perder una elección libre y justa en marzo de 2000.¹⁵ De otro lado, es impresionante que todos los veteranos que se las arreglaron para sobrevivir la ola de transición inicial al comienzo de los noventa permanezcan en el poder hasta ahora.

Otros factores afectarán los prospectos a largo plazo para la democracia en Guinea Ecuatorial, Kenia y Zimbabwe, por citar solo tres de estos países y, por ejemplo, la polarización étnica puede, en algunos casos, complicar el proceso, mientras que las disparidades sustanciales en la legacía institucional a disposición de los regímenes que les sucedan, lo favorecerán, más en algunos países que en otros. Así, una vez que Mugabe desaparezca, Zimbabwe se beneficiará de una tradición constitucional mucho más fuerte que un país, que como Guinea Ecuatorial, nunca ha conocido otra cosa que gobiernos personales. Sin embargo, el enorme poder personal acumulado por Nguema Moi y Mugabe será muy difícil de transferir, incluso a sucesores seleccionados a dedo; de este modo, coherentemente, el poder de otras ramas del gobierno debería crecer. Y por más obstinados que sean los nuevos presidentes en su carácter, será mucho más difícil para ellos aferrarse a todo el poder que han heredado.

El cambio político positivo será más fácil de alcanzar en países sin gobernantes personales de largo atrincheramiento como Mozambique y Tanzania, donde procesos de democratización todavía algo precarios y lentos se incrementaron paulatinamente. Un precedente esperanzador fue puesto en Ghana a finales de 2000 cuando el presidente Jerry Rawlings se retiró y su sucesor escogido perdió las elecciones de diciembre.¹⁶ Sin importar los motivos personales de Rawlings para su retiro, los prospectos para una democracia genuina se despejaron significativamente cuando él decidió no competir otra vez.

Los mismos africanos parecen entender esto, si las demandas en aumento de límites para el término presidencial son algún indicativo. Una de las características típicas de las constituciones de la era de transición de los noventa fue una cláusula que limitó al presidente a dos términos consecutivos. Un número de presidentes elegidos democráticamente ha respetado esta norma de una forma implícita. El presidente Miguel Travoada, de San Tomé y Príncipe, se retiró al final de su segundo término en julio de 2001, mientras que el presidente Konaré, de Malí, ha anunciado que se retirará cuando su término expire en junio del 2002. Muchos de los dictadores

15 Richard Vengroff y Michael Magala. "Democratic reform, transition and consolidation: evidence from Senegal's 2000 presidential election". *Journal of Modern African Studies*, 39, marzo de 2001, pp. 139-162.

16 Esta elección se describe bien en: Paul Nugent. "Winners, losers and also rans: money, moral authority and voting patterns in the Ghana 2000 election". *African Affairs*, 100, julio de 2001, pp. 405-428.

que sobrevivieron al comienzo de los noventa acordaron limitar los términos, aunque usualmente estuvieron en la capacidad de “apadrinarse” al dejar fuera de cuenta su tiempo en poder anterior a la primera elección multipartidista. De este modo, el presidente de Togo, Eyadema, todavía está en su segundo término, aunque tomó el poder en 1967.

A pesar del buen ejemplo dado por Rawlings, la mayoría de sus camaradas está ahora disputando estos límites de término. Sam Nujoma, de Namibia, estuvo en la capacidad de cambiar la constitución para que se le permitiera otro término de cinco años en 1999, aunque ya ha prometido retirarse en 2004. Otros presidentes, sin embargo, han encontrado que la opinión pública –con claro apoyo de donantes– es extremadamente hostil a tales propuestas y desea conservar los límites de términos. El presidente de Zambia, Chiluba, tuvo que abandonar su esfuerzo de eliminar los límites de términos cuando su propio partido protestó. A su vez, los presidentes Conté, Eyadema, Moi y, de Malawi, Bakili Muluzi, se han encontrado con una resistencia inflexible.¹⁷ En cada caso, un referendo fraudulento u otro artificio tramado presidencialmente puede conseguir que una revisión se apruebe, pero es claro que la idea de un mandato presidencial limitado temporalmente se está estableciendo como una nueva norma política en la región, lo que impone altos precios a cualquiera que esté tentado a descalificarla. Cada vez que un presidente de larga duración se retira, los prospectos para una democracia mejorada avanzarán a lo largo de todo el continente.

6. Normas y lecciones

Hace más de una década, Daniel Levine aconsejó a sus compañeros politólogos estudiar con más cuidado las bases sociales de las nuevas políticas democráticas en Latinoamérica, y señaló cuán poco claras eran las “relaciones organizadas en el público de masas, los movimientos y grupos sociales, y los elementos de liderazgo, motivación y legitimidad”.¹⁸ Actualmente estas palabras suenan apropiadas para estudiosos sobre África. Observadores occidentales no esperaban la ola de democratización que pasó sobre África a comienzos de los noventa. Todavía hoy, estamos esforzándonos por clarificar las dinámicas y normas emergentes que están dándole forma a la política africana.

17 Véase, por ejemplo: “Des souverains bien inspirés”. *L'autre Afrique*. Octubre 10-16 de 2001, pp. 24, 25.

18 Daniel Levine. “Paradigm lost: dependence to democracy”. *World Politics*, 40, abril de 1988, p. 389.

Necesitaremos un mejor entendimiento de estas dinámicas si hemos de tener algún éxito en la predicción del futuro curso de la democracia en África. Un ejemplo es la norma emergente a favor de los límites de términos. Tales normas determinan una legitimidad para el régimen que, a su vez, condiciona significativamente la evolución de todos los estados, excepto los autoritarios. Como hemos visto, incluso gobernantes relativamente autoritarios tienen que tomar en cuenta estas normas cuando han de estimar lo que sus ciudadanos soportarán. Otro ejemplo es mi argumento de que la cualidad de la competencia política y el poder de la oposición determinan en parte la cualidad de la democracia que emerge. Por supuesto, yo pasé por alto preguntas obvias: ¿Qué determina el poder de la oposición en un país dado? ¿Por qué las fuerzas de oposición están en mejor capacidad para organizarse en un país que en otro? ¿Por qué en algunos países la oposición es continuamente socavada por divisiones y conflictos internos? ¿Por qué aparecen divisiones étnicas críticas en algunos países, pero no en otros? Tenemos que ser capaces de responder estas preguntas antes de poder decir que entendemos realmente por qué los sistemas multipartidistas inexpertos de África se están moviendo en direcciones tan distintas. Esto promete no ser una tarea fácil.

Sin embargo, este corto examen de la evolución política de África sugiere muchas lecciones importantes. En primer lugar, los eventos caóticos del comienzo de los noventa fueron una verdadera bifurcación del camino: ubicaron países en diferentes vías y continúan teniendo importantes ramificaciones. En segundo lugar, de las experiencias nacionales divergentes de la región, emergieron aproximadamente dos docenas de regímenes híbridos, en los cuales un progreso genuino hacia la democracia coexiste con un tinte de autoritarismo suficientemente fuerte para levantar dudas acerca de los resultados democráticos futuros.

Finalmente, ya que las variables estructurales tienen tan poco poder explicativo cuando los países son tan similares socioeconómicamente y, sin embargo, tan diferentes políticamente, nosotros, en este caso, deberíamos desviar nuestra mirada de lo estadístico y reconocer que los resultados políticos dependerán no en un pequeño grado de lo que individuos notables piensen, hagan y digan. En la política de África, pobremente institucionalizada y altamente personalizada, con sus arreglos constitucionales endebles y fuertes hábitos de clientelismo, el destino de la democracia puede depender de si los grupos de la sociedad civil, los partidos de oposición y los ciudadanos ordinarios pueden enfrentar el ingenio y la fortaleza de hábiles gobernantes que intentan mantener el poder y no son muy escrupulosos acerca de cómo lo logran. La habilidad de los mismos africanos para poner un punto final a la era del "presidente a perpetuidad" constituye, en la mayoría de los países, el más grande paso ya dado en el largo camino hacia la democracia genuina.

