



Secretaría

Distr.
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1998/L.4
16 de abril de 1998
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA DE
LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS
14ª reunión
4 a 12 de mayo de 1998

PROBLEMAS PRINCIPALES Y NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA
DE GOBIERNO EN ÁFRICA

Informe preparado por la Secretaría*

* En la preparación de este documento, la Secretaría ha contado con la asistencia del Sr. Jacques Mariel Nzouankeu en calidad de asesor.

PROBLEMAS PRINCIPALES Y NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA
DE GOBIERNO EN ÁFRICA

M. Jacques Mariel NZOUANKEU

Profesor de Derecho Público y Ciencias Políticas
Experto en Administración Pública, Finanzas y Gobierno

(DAES, Acuerdo de Servicios Especiales 2766)

Dakar, abril 1998

/...

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	7
I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES E INICIATIVAS RECIENTES EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO	8
1. Iniciativas mundiales	8
2. Iniciativas regionales	9
II. DETERMINACIÓN DE LAS CATEGORÍAS CLAVE Y DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE GOBIERNO EN ÁFRICA	11
A. Las categorías clave del gobierno	11
1. Consideraciones preliminares	11
2. El estado de derecho democrático	12
a) Principios básicos	12
b) Un principio de organización: la división de poderes	12
c) Una constitución democrática	14
3. La sociedad democrática	15
a) Participación y legitimidad	15
b) Eficacia y responsabilidad	17
c) Integración nacional	20
- La integración del derecho y la restitución de la autoridad del poder judicial	22
- Proyecto de reforma del derecho	22
4. Formulación y administración de políticas públicas	25
B. Nuevas tendencias en materia de buen gobierno	27
1. Porvenir del Estado africano	27
a) El buen gobierno exige el fortalecimiento del Estado	27
b) En África podrían surgir nuevas formas de Estado	28
2. Futuro de la democracia pluralista mayoritaria	29
a) Multiplicidad de modelos democráticos	29
b) Las ambigüedades de las opciones africanas	31
c) La adaptación a la democracia pluralista mayoritaria y los nuevos problemas del buen gobierno	32
III. RECOMENDACIONES	34

RESUMEN

Desde un punto de vista general, se reconoce que el buen gobierno tiene efectos beneficiosos para los países de África. La dificultad se plantea a la hora de llevar a la práctica programas de buen gobierno en esos países.

Dadas las divergencias respecto del contenido, e incluso de los objetivos del buen gobierno que separan a los asociados en desarrollo para que su intervención y sobre todo la de las Naciones Unidas sea eficaz es necesario determinar cuáles son los principales problemas y las nuevas tendencias en este ámbito.

Ello ha de hacerse sobre la base de las actividades recientes de las Naciones Unidas y de los organismos bilaterales de desarrollo. Examinando esas actividades se obtiene una lista impresionante, que ni siquiera es exhaustiva, de elementos que se consideran indicadores de buen gobierno.

Las conclusiones que siguen se han extraído de esa abundante información.

A. Problemas principales

Cabe dividir los problemas principales en tres categorías:

1. Problemas relacionados con la construcción de un Estado de derecho democrático. Se trata de construir el Estado africano y lograr que funcione con arreglo a los grandes principios del buen gobierno: división de poderes, independencia del poder judicial, libertad de los medios de comunicación, elecciones libres, multipartidismo y oposición, etc. También se trata de dotar a esos países de constituciones que garanticen el buen gobierno, se adecuen a la realidad, respeten los derechos humanos universales, estén bien redactadas y no contengan disposiciones demagógicas, cuyo efecto no es sino propagandístico.

2. Problemas relacionados con la instauración de una sociedad democrática en África. Los grandes principios del buen gobierno que se aplican a estos problemas son: a) la participación popular, incluida la descentralización, la reestructuración de los parlamentos para hacerlos más representativos, el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales y todas las medidas que confieren legitimidad al poder político y autoridad al gobierno; b) la eficacia de la lucha por la transparencia y contra la corrupción y la obligación de rendir cuentas (accountability); c) la integración nacional, es decir, un conjunto de medidas que generan solidaridad entre los grupos sociales y unifica los ordenamientos jurídicos para hacer efectivas las decisiones de las autoridades gobernantes.

3. Problemas relacionados con la formulación y gestión de políticas públicas. Numerosos casos de mal gobierno obedecen a que las políticas públicas están mal formuladas y mal administradas.

B. Nuevas tendencias

Se han determinado dos grandes tendencias en los problemas que habrá que resolver en África en materia de gobierno.

1. Cuestiones relacionadas con el futuro del Estado africano. Hay coincidencia respecto de la necesidad de fortalecer el Estado africano, ya que liberalización no debe equivaler a "Estado mínimo" o Estado débil. Sin embargo, todavía no se sabe cómo hacerlo sin poner en peligro la libertad de mercado, ni volver al Estado intervencionista o al Estado autoritario. A ello se añade que en el horizonte apuntan nuevas formas de Estado como el Estado regional, el Estado multinacional o el Estado étnico.

2. Problemas relacionados con el futuro de la democracia pluralista mayoritaria. La doctrina y la estrategia de las Naciones Unidas y de la mayor parte de los organismos bilaterales en materia de gobierno se basan en el postulado de que África acepta como régimen político la democracia pluralista mayoritaria. Ahora bien, en el futuro esta hipótesis se cumplirá cada vez menos, como mínimo por dos motivos.

Por un lado, en África no se acepta el fenómeno de la mayoría. No forma parte de la cultura africana decidir aritméticamente entre una mayoría y una minoría ni aceptar que la minoría deba someterse a la mayoría. Por este motivo, donde se ha instaurado este sistema, se ha eludido el principio de la mayoría: toda oposición significativa se incluye en el gobierno y el parlamento queda sin oposición. Para que en África se acepte el principio de la mayoría es necesario realizar reformas profundas.

Por otro lado, hay opiniones cada vez más autorizadas que reconocen que en África hay diversos modelos democráticos y todos tan aceptables como legítimos. Así pues, la democracia pluralista mayoritaria ha de competir con modelos basados en la cultura autóctona como la democracia sin partidos políticos o la democracia consensual. Ni siquiera debe excluirse la posibilidad de que reaparezcan regímenes de partido único bajo la apariencia de partido dominante, es decir, regímenes en que haya un partido permanentemente mayoritario a cuyo alrededor gire una serie de partidos pequeños que no ejerzan ninguna influencia real en la vida política.

Estos fenómenos habrán de originar un replanteamiento de todas las hipótesis en que se basan actualmente las doctrinas del buen gobierno.

INTRODUCCIÓN

Desde hace casi dos decenios, el buen gobierno se considera un factor determinante del desarrollo en sentido amplio, que incluye no sólo el crecimiento económico sino también el progreso social. No obstante, el concepto de buen gobierno no se ha trasladado realmente a la práctica y no se ha introducido de manera efectiva en los países del África francófona hasta hace relativamente poco, tras las primeras evaluaciones de los programas de ajuste estructural. Desde entonces se ha convertido en concepto dominante, es decir, fundamental, de la gestión de los asuntos públicos.

En el plano teórico, cada vez se reconocen de manera más generalizada los efectos positivos del buen gobierno para los países de África.

Así, ya no se cuestiona que influya en el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la seguridad ni que pueda hacer desaparecer, o al menos disminuir, los conflictos que desestabilizan numerosos países de África y, de este modo, refuerce su legitimidad y autoridad. Además, y aunque ello todavía se discuta, cada vez es más evidente la relación entre el buen gobierno y el desarrollo en el sentido de que el buen gobierno permitiría a los países de África desarrollarse con mayor rapidez y de modo más sostenible.

En el plano práctico, se plantea una gran dificultad, a saber, cómo ejecutar los programas de buen gobierno en África.

Esta cuestión práctica origina divergencias en ocasiones profundas entre los gobiernos de África, los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo y las propias Naciones Unidas. Entonces se hace patente que no todo el mundo asigna el mismo significado ni el mismo contenido al concepto de buena gestión de los asuntos públicos; y esta diversidad de puntos de vista explica la divergencia entre los objetivos e incluso los resultados, que difieren según el significado que se atribuya al concepto o la idea que se tenga de él. Además, en la medida en que los diversos programas sectoriales de buen gobierno no se articulan con arreglo a una visión global, se despilfarran los fondos destinados al desarrollo.

Esta dificultad práctica se superaría determinando los elementos clave y las nuevas tendencias en materia de buen gobierno. Para ello, no hay que estudiar esos elementos clave desde un punto de vista teórico sino, al contrario, sobre la base de las actividades recientes del sistema de las Naciones Unidas, la Organización de la Unidad Africana (OUA), los organismos bilaterales de desarrollo (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los organismos de cooperación franceses, diversas fundaciones, etc., así como de los propios Estados de África.

Ello permitiría lograr varios objetivos:

- Reunir y sintetizar elementos considerados como indicadores de la buena gestión de los asuntos públicos tanto por las Naciones Unidas como por otros asociados en el desarrollo;

- Determinar entre ellos los elementos clave que pueden suscitar si no el consenso entre los asociados en el desarrollo, sí al menos un acuerdo amplio, lo cual permitiría armonizar los puntos de vista, coordinar la visión global del desarrollo, definir una estrategia coherente y obtener resultados más satisfactorios en la puesta en práctica de los programas de buen gobierno;
- Determinar las divergencias entre los asociados en el desarrollo y analizar los motivos, la naturaleza y el alcance de estas divergencias, así como extraer conclusiones pertinentes para la ejecución de los programas de buen gobierno;
- Analizar esos elementos clave y las tendencias nuevas y formular recomendaciones a las Naciones Unidas para la puesta en práctica de programas.

Así pues, el presente informe constará de tres partes:

- I. Resumen de las actividades e iniciativas recientes en materia de buen gobierno en África
- II. Problemas clave y nuevas tendencias en materia de buen gobierno en África
- III. Recomendaciones

I. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES E INICIATIVAS RECIENTES EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO

A lo largo de los últimos años, tanto las Naciones Unidas como los demás asociados en el desarrollo han dedicado numerosas actividades al buen gobierno. Sin que la enumeración que sigue sea exhaustiva, cabe señalar:

1. Iniciativas mundiales, en especial:

- Junio de 1995, Programa de Acción de El Cairo, aprobado por la Organización de la Unidad Africana (OUA). La OUA reconoció entonces que la buena gestión de los asuntos públicos es un factor esencial del desarrollo económico y social, al igual que la democracia, la paz, la seguridad y la estabilidad.
- Marzo de 1996, Iniciativa especial para África del sistema de las Naciones Unidas en apoyo del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el decenio de 1990. En este marco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó un subprograma denominado Iniciativa especial sobre gestión pública en África (SIGA), cuyo objetivo es promover el buen gobierno mediante la creación de instituciones sólidas y el aumento de la participación de la sociedad civil, la transparencia, la responsabilidad y la eficacia.
- Abril de 1996. La continuación del quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se dedicó a la función de la

/...

administración pública en el desarrollo. La Asamblea aprobó la resolución A/50/225.

En el transcurso de este importante período de sesiones, la Asamblea General afirmó, entre otras cosas, que una buena gestión de los asuntos públicos y una administración transparente en todos los sectores de la vida social eran el cimiento indispensable del desarrollo.

En la resolución A/50/225 de la Asamblea General, se dio un nuevo impulso a la gestión de los asuntos públicos en África. Asimismo, esa resolución legítima la mayor parte las iniciativas actualmente en curso en materia de buen gobierno.

- Mayo de 1997. En la 13ª Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas se abordó en profundidad, entre otras, la cuestión del buen gobierno desde la perspectiva de la resolución A/50/225 de la Asamblea General y, sobre todo, se formularon recomendaciones de acción en los planos nacional e internacional en torno al tema: "Reestructurar el Estado para el desarrollo y el cambio socioeconómico".

2. Iniciativas regionales

En el plano regional se han dedicado numerosas actividades al buen gobierno; entre ellas cabe destacar:

- Febrero de 1991. El Banco Mundial organizó en el Senegal un seminario sobre gestión gubernamental y desarrollo económico en que diversos expertos y encargados de la adopción de decisiones políticas analizaron la relación entre las medidas de desarrollo y las características de la gestión gubernamental. En el seminario se prestó una atención especial a los criterios de evaluación del buen gobierno.
- Noviembre de 1991. El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) y otros asociados en el desarrollo organizaron un seminario regional en Dakar (Senegal) para tratar de la capacidad institucional en materia de cambio y de apoyo a las políticas públicas. En el seminario participan representantes de gobiernos de numerosos países africanos, encargados de adoptar decisiones políticas y expertos que se ocuparon de la importancia que reviste contar con un marco institucional apropiado en materia de buen gobierno.
- Noviembre de 1996. El Instituto Africano para la Democracia organizó en Dakar un seminario regional sobre buen gobierno y desarrollo, con la colaboración del PNUD, USAID, la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica de los Países Francófonos y otros organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo. En este importante encuentro se examinaron nuevamente el propio concepto de buen gobierno, su contenido y sus objetivos.
- Mayo de 1997. Se celebró en Cotonú (Benin) la segunda Conferencia de Ministros de la Administración Pública de los Estados miembros del Observatoire des Fonctions Publiques Africaines, con la colaboración de

/...

la Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle. En ella participaron, aparte de observadores y expertos, representantes de la administración pública de 20 Estados francófonos de África. El tema central de la Conferencia, una nueva administración pública en África para un mejor servicio al usuario, está ciertamente relacionado con los problemas de la gestión de los asuntos públicos. No obstante, una parte importante de la Conferencia se dedicó al buen gobierno y el representante de Francia precisó cuál era el concepto de buen gobierno para su país.

- Julio de 1997. Se celebró en Addis Abeba (Etiopía) el Foro sobre el buen gobierno en África, bajo los auspicios del PNUD y la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas. En el Foro participaron representantes de numerosos gobiernos de África, que expusieron y debatieron sus programas nacionales de buen gobierno. Al Foro siguió la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad, organizada por el PNUD para tratar de las prácticas y experiencias internacionales en esa materia.
- Marzo de 1998. Las Naciones Unidas organizaron en Addis Abeba (Etiopía) una conferencia que tuvo como tema el buen gobierno en África y el fortalecimiento del marco institucional.

Los objetivos de la Conferencia eran favorecer el intercambio de opiniones sobre el mejor modo de fortalecer las instituciones del Estado, condición indispensable del buen gobierno; determinar cuáles son los obstáculos que dificultan la consolidación de una buena gestión de los asuntos públicos y las estrategias para superarlos; definir un plan de acción estratégico para consolidar el marco institucional del buen gobierno en los países de África; y difundir las enseñanzas obtenidas de la experiencia de los diversos países.

Estas actividades han permitido conseguir resultados notables que no es posible reproducir aquí debido a las limitaciones de espacio. Sin embargo, cabe destacar que se ha aclarado el concepto de buen gobierno y su contenido. A ese respecto, la definición establecida por las Naciones Unidas se ha convertido en norma a que se ajustan otras definiciones. Además, ha sido posible reafirmar los vínculos entre buen gobierno y desarrollo, entendido éste como desarrollo humano sostenible en el sentido que le dan las Naciones Unidas. Finalmente, se han sentado las bases para elaborar el marco institucional del buen gobierno.

*

* *

II. DETERMINACIÓN DE LAS CATEGORÍAS CLAVE Y DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE GOBIERNO EN ÁFRICA

Las actividades que se acaban de resumir, y también la práctica de los Estados africanos ofrecen una larga lista, que por otra parte no es exhaustiva, de elementos que por un motivo u otro se relacionan o tienen que ver con el buen gobierno. Se trata ahora, de identificar y analizar sobre esa base lo que puede considerarse como categorías clave del gobierno.

A continuación, a partir de las conclusiones del análisis y con una actitud de anticipación y prospectiva, se describirán las nuevas tendencias, es decir, los problemas que seguramente habrá que enfrentar en el futuro en materia de gobierno.

A. Las categorías clave del gobierno

1. Consideraciones preliminares

Las conclusiones y recomendaciones de las principales actividades recientes en materia de gobierno, así como la práctica de los Estados permiten identificar tres grandes categorías clave con las que se relacionan todos los elementos e indicadores enumerados: el Estado democrático o Estado de derecho, la sociedad democrática y el problema de la formulación y la gestión de las políticas públicas. Esto significa en suma que, cuando hay un Estado de derecho democrático, cuando ese Estado se apoya en una sociedad democrática y cuando existe una buena coordinación entre el Estado y la sociedad, lo cual supone una buena formulación y una buena gestión de las políticas públicas, existe un buen gobierno.

Todos los elementos de la larga lista de indicadores de buen gobierno se relacionan a una de estas tres categorías. A la inversa, cuando se habla de mal gobierno, significa o bien que el Estado de derecho democrático no está bien construido o no funciona convenientemente, o bien que hay fallas de funcionamiento en la sociedad democrática, o bien que las políticas aplicadas por los gobiernos están mal formuladas o mal administradas.

Las tres categorías se presentan en el orden lógico de su creación. El Estado de derecho democrático es el marco institucional, el proceso y los mecanismos del gobierno. La sociedad democrática, por el contrario, se refiere al propio contenido de la democracia, los valores, las formas de cultura, los modos de vida que el buen gobierno debe tener en cuenta.

En la reflexión, al igual que en la acción, la prioridad lógica corresponde al enfoque institucional, a la construcción del Estado democrático. La expresión de Montesquieu que alude a los "canales por donde corre el poder" es reveladora en este sentido: desde el punto de vista de su contenido, en tanto que valor, forma de cultura o civilización, la democracia puede compararse con un líquido precioso que podría desparramarse por todas partes, ser absorbido por la tierra o mezclarse con impurezas si no hay conductos, canales y receptáculos adecuados para recogerlo y conservarlo. Por lo tanto, un marco institucional apropiado, comparable en este sentido a una caja fuerte destinada a conservar

objetos de valor, es la condición previa e indispensable para el establecimiento y el desarrollo de toda sociedad democrática.

Ello explica en gran parte, que la reivindicación de la democracia o del buen gobierno comience siempre por una reivindicación institucional: es el Estado, su forma, sus estructuras y los mecanismos de su funcionamiento lo que se pone primero en tela de juicio cuando se deplora el mal gobierno o la ausencia de ciertos valores que se consideran democráticos; recíprocamente, sólo se concibe la restauración o la rehabilitación de ciertos valores dentro de un proceso institucional apropiado o que se percibe o considera como tal. La crisis de legitimidad se produce precisamente cuando los ciudadanos creen que el Estado (esta especie de canal) ya no es el vehículo adecuado para los valores democráticos, en cuyo caso procede, o bien refaccionar el canal, o bien reemplazarlo.

Resulta, pues, particularmente apropiada la conclusión del documento de trabajo 2 de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Addis Abeba en marzo de 1998 que dice:

"En el presente documento hemos insistido más en el papel del Estado y el de su centro de lo que se suele hacer en los textos sobre estos temas. En cierta medida, es una simple reacción a la insistencia excesiva en la sociedad y la gobernabilidad de los regímenes. Representa también una toma de conciencia del hecho de que es posible establecer con mayor rapidez instituciones políticas eficaces que sociedades pacíficas y economías prósperas. Estos factores son interdependientes pero el establecimiento de instituciones gubernamentales parece claramente ser el mejor medio de iniciar el proceso de buen gobierno."

En resumen, las categorías y los problemas clave del buen gobierno son, en orden lógico y cronológico: el establecimiento del marco institucional, es decir, la construcción del Estado de derecho democrático, la promoción de una sociedad democrática y, finalmente, la buena formulación y la buena gestión de las políticas públicas.

Estas ideas merecen una breve explicación.

2. El Estado de derecho democrático

Hay tres elementos que permiten la construcción de un Estado de derecho democrático en África:

a) Principios básicos acordes o, en todo caso, compatibles con las exigencias de los derechos humanos universales. Si bien, como se ha visto, la lista no es exhaustiva, algunos han pasado a ser clásicos, a saber, el multipartidismo y la oposición política, la libertad de los medios, la independencia de los jueces, las elecciones libres, periódicas y transparentes y la alternancia en el poder.

b) Un principio de organización: la división de poderes

La división de poderes es el principio fundamental según el cual se organizan o deben organizarse los poderes en un Estado democrático. Este

/...

principio es comparable al plano de un edificio y cumple dos funciones, al parecer contradictorias, pero en realidad complementarias.

Por un lado, se trata de un principio de integración; en efecto, organiza el espacio dentro del Estado democrático a fin de poner juntos los bienes o valores que presentan las mismas características o están destinados a la misma función; por este motivo se debería hablar de división de funciones. Es el mismo principio que permite distinguir en un edificio los dormitorios y las piezas destinadas a otros usos. Este tipo de plano no es neutro: determina a priori la ubicación de los bienes y valores: se sabe, por ejemplo, donde estarán los aparatos domésticos y las camas. Asimismo, este plano orienta la forma en que se organizará la vida en el edificio. Supone, en efecto, que se acepte desde el principio que cada pieza cumplirá la función a la que ha sido destinada: que, por ejemplo, no se cocinará en el baño, ni se meterá a los animales en el dormitorio, como podría hacerse en una vivienda tradicional.

Por otra parte, el mismo principio se presenta como principio de exclusión en el sentido que excluye del espacio democrático los bienes y valores que no le pertenecen. Por ejemplo, en el plano del edificio esbozado anteriormente, que corresponde a un departamento o una casa estilo occidental, no hay lugar para hacer fuego con leña, de la misma manera que es imposible meter a los animales. La división de poderes funciona, pues, como la dueña de casa y su tamiz: rechaza los valores incompatibles con el edificio democrático.

La división de poderes es un indicador del buen gobierno en la medida en que entraña tres manifestaciones principales.

- La separación del poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. El poder legislativo no debe depender del poder ejecutivo sino constituir un contrapeso para equilibrarlo. Esto supone no solamente el multipartidismo, sino también un equilibrio entre los partidos políticos. Efectivamente, si hubiera un desequilibrio entre los partidos, uno podría convertirse en dominante y de ese modo controlar el ejecutivo y el legislativo, el cual no podría así desempeñar el papel de contrapeso ante el gobierno.

El poder judicial debe tener garantías de independencia frente al ejecutivo y al legislativo sin convertirse por ello en un Estado dentro del Estado. Los jueces no deben sufrir ninguna presión en el ejercicio de sus funciones.

- La separación del Estado y de las instituciones y fuerzas religiosas. En un Estado democrático, las decisiones deben tomarse exclusivamente a nivel del Estado, sin injerencia de las instituciones y fuerzas religiosas. En este sentido puede decirse que el Estado democrático, particularmente en África, debe ser un Estado laico.

No se trata de un laicismo concebido como el siglo pasado en Europa en términos de conflicto entre el Estado y las instituciones religiosas. Se trata, por el contrario, de organizar la coexistencia entre el Estado y todas las creencias. El Estado laico no discrimina entre los creyentes y quienes no lo son y no establece jerarquías entre las creencias; permite en cambio la coexistencia de distintos grupos sociales en sociedades complejas, multirraciales, multiétnicas y multiconfesionales.

- La separación del Estado y los partidos políticos. El Estado democrático no es neutro en un sentido general, puesto que tiene por misión imponer y privilegiar la ideología democrática representada por los partidos democráticos, es decir, por partidos que acepten los principios del pluralismo democrático, así como el tipo de sociedad que deriva de su aplicación. Sin embargo, tolera las demás doctrinas siempre que su expresión no ponga en tela de juicio su propia existencia. Es el único régimen que acepta, cabe repetir, siempre que no esté en peligro su existencia, que se desarrollen en su seno doctrinas que se declaren, llegado el caso, abiertamente opuestas a sus ideales e incluso los combatan.

Con esta reserva, y dentro de estos límites, puede entonces decirse que el Estado democrático, aunque no sea neutro, es, o debe ser, un árbitro entre los partidos; debe mantener en equilibrio la balanza entre los partidos democráticos y los no democráticos que se desarrollan en su seno. Ello supone que el aparato del Estado no esté dominado por ninguno de estos partidos; que los medios del poder público, al igual que los bienes públicos, no estén al servicio del partido que detenta el poder, que suele ser el partido mayoritario. La separación del Estado y los partidos políticos es una separación funcional; significa que los gobernantes deben distinguir entre las funciones que les corresponden como estadistas y las que tienen como miembros de los partidos políticos a los que pertenezcan.

Una de las características del Estado democrático es la universalidad de sus principios. Esto significa que las funciones que se le asignan son idénticas en todos los continentes y cualesquiera sean los pueblos a los que se apliquen. Es un poco como una religión cuyas reglas, establecidas por las autoridades competentes e incluso escritas valen para las personas que las aceptan cualquiera sea su raza y en todos los continentes.

La universalidad de los principios democráticos no debe confundirse con la uniformidad; universal no significa uniforme. Esto explica que cada pueblo y cada raza puede amueblar la casa-democracia con sus propios bienes culturales y sus propios valores de civilización. Las estructuras universales y estandarizadas del edificio, así como las funciones asignadas a cada una de las piezas funcionan como un tamiz y eliminan los valores culturales contrarios a la esencia de la democracia. Por lo tanto, la universalidad de la democracia es totalmente compatible con la diversidad de las culturas.

c) Una constitución democrática

El buen gobierno supone que el Estado de derecho se basa en una constitución democrática libre de todo tipo de disposiciones demagógicas e inaplicables: proclamas intempestivas para embellecer la fachada del Estado, disposiciones encaminadas a demostrar que se es más democrático que los países industrializados y que establecen mecanismos onerosos y complejos que neutralizan los poderes so pretexto de controlarlos, que crean un gobierno pero lo privan de los medios de gobernar, todas las disposiciones inspiradas por la propaganda política de cuyo carácter utópico en el sentido peyorativo del término no cabe la menor duda.

Por el contrario, las constituciones africanas deben ser simples y claras y deben organizar el proceso de decisión mayoritaria en forma lógica y coherente.

Cuando una constitución responde a estos requisitos debe ser respetada escrupulosamente. Los gobernantes no deben modificar la constitución para adaptarla a sus ambiciones políticas. Por el contrario, son ellos los que deben adaptarse a la constitución, un poco como el inquilino se adapta al departamento que ocupa y que no puede transformar.

3. La sociedad democrática

El buen gobierno supone que la sociedad sea democrática. Los objetivos del buen gobierno no pueden lograrse en una sociedad desgarrada por conflictos, rivalidades o exclusiones raciales o étnicas, tribalismo, una mayoría imposibilitada de participar en la gestión de los asuntos públicos, la irresponsabilidad, el desorden, la corrupción y el despilfarro.

En África tres tipos de medidas pueden facilitar el surgimiento de una sociedad democrática:

a) Participación y legitimidad

El mal gobierno suele ser resultado de que los gobiernos no son legítimos en el sentido de que no han sido establecidos con el consentimiento de la mayoría. Esto suele deberse a dos motivos:

- O bien la constitución y las instituciones de gobierno están mal concebidas y no permiten a la mayoría de los ciudadanos participar en los asuntos públicos, lo cual constituye la dimensión jurídica del problema;
- O bien la constitución y las instituciones gobernantes prevén una serie de modalidades de participación popular, pero los gobiernos hacen caso omiso de ellas para mantenerse en el poder, lo cual constituye la dimensión política y cívica del problema. Esta situación se manifiesta cuando los ciudadanos son tan débiles o han vivido tanto tiempo en la servidumbre y el temor que no pueden o no se atreven a reivindicar los derechos que sin embargo les reconoce la constitución; la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de presión y otras fuerzas intermediarias que tienen la función de equilibrar el poder central son débiles o inexistentes.

Sin embargo, esta es una situación extrema, puesto que, cuando la dimensión jurídica está en orden y las constituciones y otras instituciones de gobierno están bien concebidas, se desarrollan en la sociedad controles que limitan la arbitrariedad de los gobernantes. La educación cívica tiene un papel decisivo en el surgimiento de estos controles, pero no logrará sus objetivos si no se realiza dentro de un marco jurídico apropiado. Por ejemplo, no sirve de mucho explicar a los ciudadanos que pueden cuestionar las decisiones del gobierno o a los grupos débiles como las mujeres que pueden influir a su favor en las decisiones del gobierno, si no existe previamente un marco jurídico que organice y proteja esos derechos.

Hay tres reformas jurídicas que pueden favorecer la participación popular e incrementar la legitimidad de los gobiernos.

- Replanteamiento del sufragio universal. No es verdad que el sufragio universal se adapte en todos los casos, y en todos los planos, a las sociedades africanas, ya que, para lograr la integración de estas sociedades, condición necesaria para el buen funcionamiento del pluralismo democrático, hay que emprender antes una serie de reformas; por ejemplo, la defensa de las minorías, una descentralización significativa basada en la diversificación de la condición jurídica de las colectividades locales, una reforma de fondo del régimen de tenencia de la tierra que permita redistribuir el poder económico y la instauración y defensa del pluralismo cultural para dar las mismas oportunidades a todas las culturas y permitir a cada uno elegir la suya. Para llevar a buen término tanto éstas como otras reformas, hay que recurrir a otras fórmulas de representación y a otros procedimientos de elección de representantes. Por tanto, el sufragio universal debería circunscribirse a sectores precisos y bien delimitados, ya que, si se lo adoptara de manera general, podría, en determinados casos, desgarrar el tejido social en lugar de consolidarlo.
- Replanteamiento de los procedimientos de participación popular. En las constituciones de África debería permitirse, siempre que hubiera gobierno mayoritario, que los ciudadanos participaran todo lo posible en la preparación, la adopción y la ejecución de las decisiones que los afectarían. En este sentido, la democracia pluralista ofrece una gama impresionante de instrumentos que se han utilizado muy poco en África, pero que podrían transformar radicalmente sus sociedades:
- * Fórmulas de cogestión y de participación en el capital y en los beneficios de las unidades de producción;
- * Instauración de la democracia directa o reforzamiento de sus procedimientos: referéndum para dirimir todas las cuestiones de gran importancia; veto popular que permita a un grupo de ciudadanos oponerse a la aplicación de una ley; poder de iniciativa que permita a los ciudadanos proponer que se sometan a votación determinadas leyes; poder de revocación, sobre todo en el plano local; etc.
- ** Fórmulas de concertación nacional: deberían someterse a concertación nacional obligatoria determinados asuntos delicados, los cuales podrían enumerarse en la constitución o en otras leyes.

Mediante las citadas fórmulas podría crearse una auténtica democracia participativa y pujante, capaz de afianzar la solidaridad nacional.

- Diversificación del poder. En las constituciones africanas debe desarrollarse al máximo el principio democrático de la división de poderes. En su forma clásica, el principio consiste en la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; pero lo que conviene mantener no son esos tres grandes ámbitos de competencia que delimita, sino el propio principio de separación. Se trata de un principio evolutivo y dinámico, que no consagra una estructura fija de poder, sino

/...

que permite adaptar las exigencias de la democracia pluralista a todo tipo de sociedades.

Las sociedades africanas se caracterizan por su gran rigidez: el Estado está fuertemente centralizado y el poder económico, sobre todo la propiedad de la tierra, está en manos de unos cuantos grupos feudales. Los mecanismos de la democracia pluralista no surten efecto en estas condiciones; la división clásica de los tres poderes ya no cumple su objetivo, que era que cada poder sirviera de contrapeso a los demás.

El ejemplo del Parlamento es ilustrativo. Según la concepción clásica de la división de poderes, su función consistía en servir de contrapeso al ejecutivo. Por tanto, los parlamentarios debían ser de alto nivel y disponer de los medios materiales necesarios para ejercer sus funciones.

Ahora bien, los parlamentarios debían ser, sobre todo, representativos, es decir, debían ejercer un poder político efectivo sobre la población. Lamentablemente, los regímenes electorales de la mayoría de los países de África no coadyuvan a ello, ya que se centran en la legalidad de la elección y no en la representatividad de las personas elegidas. Por esta razón, se da el caso de que los diputados hayan resultado elegidos de manera legal y transparente, pero no ejerzan un auténtico poder político en la población. Ello significa que el poder político está fuera del Parlamento, por ejemplo en los círculos religiosos o tradicionales. Para que el Parlamento se convierta en el centro de decisión inicial y desempeñe con normalidad su función de contrapoder, hay que adoptar otra doctrina del derecho electoral.

Para romper esta rigidez del Parlamento y de otras instituciones democráticas, deben preverse en las constituciones africanas mecanismos de diversificación del poder. Esta operación va más allá de una mera reorganización técnica del poder, que sería el caso de la desconcentración. Se trata de una nueva doctrina de distribución del poder, de todas las formas de poder, que permite a todas las personas y a todos los grupos sociales tener algo que conservar y defender.

El Estado laico constituye un progreso a este respecto, ya que permite distinguir entre poder político y poder religioso. Pero en el Estado laico, el poder político sigue estando concentrado. No se trata sólo del poder de reglamentar oficialmente la conducta de los ciudadanos, sino también del poder de imponer opciones éticas. El Estado no se limita a decir a los ciudadanos cómo deben comportarse, sino que les impone determinadas opciones éticas al ordenarles qué deben hacer. Para crear contrapesos eficaces, hay que promover la diversificación del poder, proceso cuyo primer eslabón ha sido la secularización del Estado, y, en este sentido, se podría, por ejemplo, disociar el poder político del poder económico, por un lado, y del poder cultural, por otro.

b) Eficacia y responsabilidad

Una sociedad democrática requiere también que el proceso de adopción de decisiones sea eficaz y que los funcionarios de la Administración se hagan responsables de sus actos.

- La eficacia puede lograrse mediante dos elementos fundamentales de la buena gestión de los asuntos públicos.
- * La transparencia, que es uno de los medios de prevenir la corrupción. Los avances que ha habido a este respecto en la actividad reciente de las Naciones Unidas y de los organismos bilaterales para el desarrollo siguen siendo pertinentes y actuales. Por otra parte, la colaboración estrecha y permanente entre las Naciones Unidas y organizaciones como Transparency International será muy beneficiosa para África. Por último, se avanzaría considerablemente en este ámbito si se aprobara un proyecto de convenio internacional de lucha contra la corrupción.

Entretanto, África puede adoptar medidas modestas, pero eficaces y de fácil aplicación. Puede empezar por garantizar la utilización transparente de la ayuda oficial para el desarrollo.

África recibe ayuda bilateral y multilateral importante para crear instituciones y afianzarlas. Sin embargo, si esa ayuda se desaprovecha, puede desbaratar la democracia cuyo objetivo era consolidar; desgarrar el tejido social, cuando lo que se esperaba era que actuara como factor de cohesión y concordia; dar lugar al empleo de métodos dudosos de gestión de los asuntos públicos y fomentarlo, cuando debería servir para elaborar nuevos indicadores de buena gestión; y, por último, empañar el propio prestigio de los donantes, cómplices involuntarios de una situación degradada en la que, paradójicamente, llegaría a lamentarse el haber recibido ayuda, porque ésta habría despertado ambiciones o creado conflictos que, de otro modo, jamás se hubieran suscitado.

La condición previa de una buena utilización de la ayuda oficial es su utilización transparente. Esta condición no siempre es suficiente, pero sí es necesaria y debe preceder a todo debate de fondo. El debate sobre la transparencia, así como sobre la buena utilización de la ayuda, debe hacerse en el momento en que se conceda esta última. No sirve de nada esperar a que se gasten los fondos para, acto seguido, "descubrir" que se han malgastado y emprender, entonces, la caza de brujas o abrir todo tipo de investigaciones que, no sólo estarán condenadas al fracaso, sino que incluso podrían agravar el descontento.

Los gobiernos podrían publicar, con carácter trimestral o semestral, un Boletín de la ayuda oficial, en el que todos los ciudadanos encontrarán la información siguiente:

- La cuantía total del apoyo financiero recibido de cada donante, desglosada minuciosamente por sector de actividad o partida presupuestaria: seminarios, publicaciones, organización de material de elecciones, vehículos, equipo diverso, indemnizaciones y pago de honorarios cuando procediera, etc.
- La relación de personas físicas o jurídicas, como agrupaciones, sociedades, institutos de investigación, entidades consultivas, grupos de intereses económicos, organizaciones no gubernamentales, etc., que hubieran recibido, por la razón que fuera, fondos con cargo a la ayuda oficial, con independencia del concepto por el cual se hubieran recibido esos fondos (ayudas, honorarios, subvenciones, gastos de viaje,

/...

alojamiento o alimentación con ocasión de seminarios, dietas, etc.); por tanto, toda persona que acepte fondos con cargo a la ayuda oficial deberá estar avisada de que su nombre figurará en el Boletín;

- La relación del equipo, los materiales, el mobiliario, etc., adquiridos con fondos de ayuda oficial, así como la partida presupuestaria en la que se hubieran consignado efectivamente los gastos correspondientes;
- La relación de las revistas, libros, folletos, opúsculos, seminarios, conferencias, etc., producidos u organizados con fondos de ayuda oficial.

Podrá publicarse información de muchos otros tipos en el Boletín, que iría perfeccionándose en cada edición.

Todo lo que los funcionarios en activo no puedan ejecutar ni administrar directamente se regirá, de manera rigurosa, por las normas de la licitación pública. Ello comprenderá no sólo la adjudicación de contratos relacionados con equipo, materiales o mobiliario, sino también los contratos de realización de estudios, de publicación, de organización de seminarios y toda clase de contratos de servicios. No debería ser necesario "estar bien relacionado" para realizar actividades financiadas con fondos de ayuda oficial. Debería nombrarse una comisión técnica que aplicara las reglas normales de la competencia para seleccionar las entidades o las personas mejor calificadas para realizar dichas actividades. Por último, debería darse amplia publicidad a las licitaciones públicas y no tratar la información relativa a ellas como información confidencial accesible exclusivamente a los iniciados o a unos círculos de influencia cerrados.

Una vez que se reúnan esas condiciones mínimas, podrá, por fin, abrirse el debate de fondo sobre la buena utilización del dinero que nos dan nuestros colaboradores. Cabe citar dos breves ejemplos: si se comparan las sumas destinadas respectivamente a publicaciones y a tinta indeleble en unas elecciones, tal vez se caiga en la cuenta de que se puede ahorrar en publicaciones renunciando a editarlas en un papel cuché lujoso y con ilustraciones a color y de que con esos ahorros se puede comprar tinta indeleble de calidad superior y que dé buenos resultados con independencia de cómo se la manipule; por ejemplo, que no sea necesario agitar el frasco que la contiene. También podría reducirse el número de vehículos, que no se destinaran exclusivamente al apoyo logístico de las elecciones.

La utilización transparente de los fondos de ayuda oficial no es sino un aspecto de la gestión transparente de las finanzas y los asuntos públicos en general, y constituye el mejor indicador del buen gobierno.

La efectividad de la gestión se juzgará a partir de la práctica cotidiana de esa virtud; ya que si África demuestra que es capaz de practicar esa transparencia, no sólo salvaguardará su propia soberanía y se liberará de los controles externos cada vez más coercitivos y enfadosos, sino que ello representará una profunda transformación de la mentalidad de sus habitantes, en el sentido de un mayor respeto por el bien público y el surgimiento de Estados fuertes y respetados.

- Se han hecho muchos comentarios interesantes sobre la cuestión de la descentralización como indicador de buen gobierno.

Los aspectos técnicos de la descentralización: la descentralización territorial o local, la descentralización por servicios, la desconcentración del poder central, la delegación del poder y de la capacidad de asumir compromisos, están íntimamente ligados al ejercicio de la función pública y forman parte del estudio de la Administración pública.

La aportación de la descentralización al buen gobierno se analiza más adelante, en el párrafo dedicado a la integración nacional.

- La responsabilidad permitirá, siempre que haya una buena gestión, determinar quién deberá rendir cuentas.

Convendría afrancesar la palabra inglesa "accountability" que se utiliza para designar ese concepto, dado que es más expresiva que sus equivalentes francesas: "responsabilité", "obligation de rendre compte", "imputabilité", etc.

Gracias a la "accountability" se pone fin a las decisiones y actividades anónimas que menoscaban en gran medida las buenas relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

También gracias a ella pueden darse recompensas o imponerse sanciones, sin lo cual no puede haber una buena gestión de los asuntos públicos.

c) Integración nacional

Uno de los principales obstáculos que se oponen al surgimiento de la sociedad democrática en África es la falta de integración nacional de los países de ese continente. En tal sentido, la mayor parte de los Estados africanos sufren una crisis de legitimidad.

No se debe confundir la legitimidad del Estado con la de los gobiernos: un gobierno legítimo es aquel que ha sido debidamente electo y goza del libre consentimiento y el apoyo de la mayoría de los ciudadanos.

En cambio, la legitimidad del Estado entraña, como mínimo, un consenso respecto de las instituciones, respecto de un equilibrio de poderes que garantice las libertades, respecto de las fronteras del Estado y, por consiguiente, respecto de la nación.

Se observa que la mayor parte de los Estados africanos padecen una crisis de legitimidad que da lugar a gestión deficiente de los asuntos públicos en numerosas situaciones: la existencia de numerosas leyes represivas y que conculcan las libertades se debe, aunque ello no lo justifique, a que el Estado no goza de legitimidad, es decir, de un mínimo de consenso que le conferiría la autoridad necesaria para hacer aceptar sus decisiones.

Esta situación obedece a que no siguen sin consolidarse las fronteras artificiales impuestas por el proceso de colonización y congeladas más tarde por los nuevos gobiernos. Aunque se llegó a creer de buena fe que el Estado centralizador enmarcado dentro de esas fronteras terminaría por crear naciones

(en términos generales la llamada tesis del Estado-nación), hoy día se observa que el sentimiento nacional sigue siendo muy frágil y que en la mayoría de los casos la identidad de clan, tribal o regional prima sobre lo que se conoce en los países industrializados como el interés general.

El fracaso de la doctrina y la política del Estado-nación explica que numerosos países africanos se presenten como una yuxtaposición de nacionalidades, a menudo rivales, y no como un conjunto integrado.

Existen dos instrumentos jurídicos que podrían favorecer la integración nacional en África.

- Una filosofía de descentralización diferente. Ya se reconoce que la descentralización es un indicador de buen gobierno y se sabe que actualmente se dedican cuantiosos fondos a sostener esa descentralización en numerosos países africanos.

Sin embargo, se trata de una descentralización clásica que, por lo menos en lo que concierne al África de habla francesa, sigue aproximadamente el siguiente proceso: mediante una ley se reconoce la autonomía jurídica y financiera de agrupaciones o colectividades territoriales, se les autoriza a elegir sus propios dirigentes y administradores, se enuncian sus facultades, se les transfieren determinados servicios que hasta el momento estaban a cargo del gobierno central y se les transfieren los recursos de que disponía el gobierno central para prestar dichos servicios.

No cabe duda de que ese proceso constituye un avance en relación con la situación anterior, en la que todas las actividades eran dirigidas por el propio gobierno central. Ahora bien, la descentralización está concebida de manera tal que no favorece la integración nacional y dentro de un decenio se observará que no sirve de indicador de buen gobierno, al menos por cinco razones:

- * Se trata de una duplicación, de una copia en las comunidades territoriales de lo que se hace en el nivel del gobierno central, y éste no constituye un modelo de actuación en África. Copiar sus normas de funcionamiento en las comunidades territoriales equivale a acentuar la gestión deficiente de los asuntos públicos y no consolida el buen gobierno. Los países que han puesto en práctica la descentralización han copiado en las comunidades descentralizadas el sistema electoral del gobierno central, la estructura de su poder ejecutivo, todas las instituciones que no funcionan bien y que a menudo se incluyen en programas de reformas con miras a lograr una buena gestión pública. A ello se añade que generalmente las mismas personas que cumplen funciones a nivel del gobierno son quienes las desempeñan en las comunidades descentralizadas. Por tanto, la descentralización clásica no hace desaparecer las deficiencias de funcionamiento que se observan a nivel del gobierno central; tales deficiencias persisten, sólo que duplicadas en divisiones más pequeñas dentro del Estado.
- * La descentralización clásica no protege a las minorías; el sufragio universal no permite que tengan una representatividad genuina. Convendría concebir otras modalidades de organización administrativa que

tuvieran en cuenta esas realidades y, sobre todo, elaborar una nueva técnica de delimitación de las divisiones administrativas.

- * En ocasiones se duplica el sistema central a tal grado que todas las comunidades descentralizadas se organizan de una manera rigurosamente igual. Convendría diversificar los estatutos de las agrupaciones territoriales. El intento de administrar todas las regiones de un Estado conforme a reglas uniformes acentúa la rigidez social, por lo que deberían diversificarse los estatutos de las agrupaciones territoriales. No hay razón alguna para instituir órganos administrativos idénticos en zonas de nómadas y desérticas o en regiones boscosas o marítimas.
- * La descentralización clásica no garantiza el pluralismo cultural. El desfase entre el pluralismo político y el pluralismo cultural provoca numerosas fisuras dentro de la sociedad. El pluralismo cultural implica que el poder político no organiza la dominación de una cultura sobre las otras y ofrece a todas idénticas oportunidades para desarrollarse. Ello entraña asimismo la libertad de escoger la cultura que se prefiera y, por consiguiente, la posibilidad de cambiar de cultura y de que se acepte esa decisión.
- * Siempre que las dimensiones del Estado lo permitan, como ocurre con casi las dos terceras partes de los Estados africanos, el federalismo constituye la mejor modalidad de gestión de los asuntos públicos.

Así pues, es preciso adoptar una filosofía de descentralización diferente para que favorezca de manera efectiva la integración nacional.

- La integración del derecho y la restitución de la autoridad del poder judicial

Los análisis sobre la autonomía del poder judicial como indicador de una buena gestión de los asuntos públicos conservan su validez, de modo que cabe celebrar la ejecución de programas de apoyo al poder judicial elaborados en numerosos países africanos que tienen por objeto, entre otras cosas, dotar de equipo a los tribunales, formar magistrados o proporcionarles la documentación necesaria para sus funciones.

Sin embargo, estos programas de apoyo al poder judicial abordan principalmente las consecuencias de la mala gestión de la justicia, y no sus verdaderas causas. Con mucha frecuencia, la mala gestión de la justicia no se debe al estatuto de los magistrados sino a la manera en que se organiza la justicia y, fundamentalmente, a que las normas de derecho que el magistrado debe aplicar no se adaptan a las realidades socioculturales o a las exigencias de la mundialización y de las innovaciones tecnológicas. Por esa razón, los efectos beneficiosos de los programas de renovación del poder judicial podrían verse neutralizados si no se emprende a continuación una reforma del contenido mismo del derecho.

Así pues, las Naciones Unidas podrían considerar la ejecución de un proyecto de reforma del derecho en África, encaminado a lograr que las diferentes comunidades jurídicas del continente se enriquecieran con aportaciones mutuas.

Por ejemplo, la introducción de determinados principios del common law en el ámbito del África de habla francesa permitiría crear numerosos indicadores de buen gobierno, al menos en lo que respecta a la autoridad y el cargo de los magistrados, e incluso instituir garantías especialmente adaptadas a las realidades socioeconómicas de los africanos. En cambio, a los países africanos del common law les convendría adaptar determinadas instituciones del sistema del código civil, tales como la responsabilidad de los gobernantes y otras personalidades públicas.

Hay por lo menos tres aspectos que justifican este proyecto.

- * La reforma del derecho consolidará la unidad nacional. Las naciones africanas no están unidas en la esfera del derecho; funcionan conforme al principio del pluralismo jurídico. Ello significa que existen diferentes ordenamientos jurídicos que se superponen y, por consiguiente, se neutralizan. Pese a las apariencias, el ordenamiento jurídico estatal no es efectivo y su legitimidad proviene apenas de una cuarta parte de la población. El hecho de que el Estado disponga de medios coercitivos para imponer sus normas a todos no debe hacer creer que la legitimidad de un ordenamiento jurídico puede basarse indefinidamente en la coerción. Lo único que asegura la genuina estabilidad de un sistema jurídico es la interiorización de las normas. Ahora bien, en África sectores enteros de la sociedad evaden el derecho estatal o le oponen resistencia y siguen evolucionando conforme a las normas de sus respectivos sistemas jurídicos.

Aunque determinadas corrientes de pensamiento alientan el pluralismo jurídico por considerarlo un reflejo del pluralismo político en el plano social, ese sistema constituye a la larga una amenaza para la unidad nacional. Por ejemplo, la coexistencia del derecho laico y el derecho religioso se basa en un frágil equilibrio cuya ruptura estaría preñada de consecuencias para la unidad nacional.

Por tanto, el objetivo prioritario de la reforma del derecho consiste en alcanzar la integración social del derecho y de esa manera ampliar y consolidar la base del consenso con miras a lograr un mejor funcionamiento de la democracia.

- * La reforma del derecho consolidará la paz social

Una de las tendencias del derecho moderno consiste en asignar una nueva función a las normas jurídicas.

Hasta ahora, las normas jurídicas tendían a regir directamente las conductas individuales. Eran legítimas porque las promulgaban órganos habilitados a ese efecto: el parlamento respecto de las leyes y el gobierno respecto de los reglamentos. Por ese motivo la reglamentación era unilateral, a saber, la reforma de la educación, el código electoral y el estatuto de los funcionarios, por citar sólo algunos ejemplos, eran legislados por el Parlamento o decretados por el gobierno unilateralmente, con sujeción al control por el poder judicial de las modalidades prácticas de su aplicación.

Lo que parece nuevo es la tendencia a conferir a las normas jurídicas el carácter de directrices y de marcos de concertación; las normas unilaterales clásicas se ven sustituidas progresivamente por normas de concertación. Las normas verdaderamente coercitivas se convierten cada vez más en normas negociadas, incluso en esferas como la función pública en la que la administración ejercía tradicionalmente una autoridad discrecional, y aun cuando, según el estatuto general de los funcionarios, estos ocupan siempre una posición establecida y reglamentada respecto de la administración.

Frente a este fenómeno hay por lo menos dos opciones de política.

Mantener y fortalecer la legalidad republicana, lo cual significa, por ejemplo, que no se puede cuestionar, fuera de la Asamblea Nacional, una ley aprobada debidamente por los diputados de la nación electos por sufragio universal; o también que deben surtir pleno efecto los decretos que dicta el poder ejecutivo en virtud de la autoridad discrecional que le reconoce la Constitución.

Asignar una nueva función a las leyes y los reglamentos. Por ejemplo, si se considera que son sólo directrices, deberá admitirse que mientras no concluyan las concertaciones emprendidas en los marcos que establezcan esas directrices no se introducirán normas coercitivas, a menos que se decida también que la ley y los reglamentos sólo tendrán por función codificar los resultados de concertaciones a las que se llegue por consenso.

Por consideraciones relacionadas con el mantenimiento de la paz social, determinados gobiernos africanos parecen seguir esta última tendencia. Sin embargo, para que esta tendencia sea duradera, se necesitará una reforma del derecho encaminada a redefinir las funciones del poder legislativo y del poder ejecutivo así como las modalidades de la participación de los agentes sociales en el proceso de las decisiones jurídicas.

También en este aspecto, el common law puede prestar una valiosa ayuda a los países de habla francesa. Ya se trate de la codificación de decisiones jurídicas importantes o de leyes de orientación, las normas del common law sólo surten efecto cuando son interpretadas y aplicadas por los tribunales y son en definitiva normas de arbitraje: frente a un problema relacionado con graves conflictos de valores, los tribunales se niegan a fallar y solicitan el arbitraje del Parlamento.

* La reforma del derecho aumentará la competitividad

Una de las características del sistema jurídico del código civil es la distinción entre el derecho público y el derecho privado.

Esta distinción representa cada vez más una desventaja dentro del actual contexto internacional, caracterizado por la competitividad y la mundialización, especialmente porque está dominado en gran medida por las potencias del common law, que no conocen tal distinción o no le confieren el mismo valor.

La reforma del derecho permitirá reconocer ese acercamiento casi natural entre el derecho público y el derecho privado y sacar las consecuencias prácticas, por ejemplo, en materia penal. Se sabe que los países del common law

no cuentan con ministerio público ni jueces de instrucción pero que los crímenes y los delitos se reprimen. Incluso en materia penal, el sistema se basa en el principio del juicio contradictorio: el juez se limita a aplicar normas estrictas de admisión o exclusión de pruebas sin injerirse en la conducción del proceso, que se basa casi exclusivamente en pruebas testimoniales, y aplica el requisito de la prueba más allá de toda duda razonable y si este requisito no se cumple, no cabe más que el sobreseimiento.

Es evidente que una institución de esta índole constituye un excelente indicador de buena gestión de los asuntos públicos.

Una de las más importantes consecuencias de la integración del derecho se hará sentir en los países africanos en los que existen castas, al igual que en los países, más numerosos, en que se practica el tribalismo.

Ninguna democracia real podría funcionar en esos países.

La India, que está a punto de superar situaciones análogas, es un terreno de observación privilegiado para África.

4. Formulación y administración de políticas públicas

Los efectos provechosos del Estado de derecho y de la sociedad democrática sólo podrán mantener y reforzar si las políticas públicas se formulan y administran correctamente.

Se da aquí una doble responsabilidad e incumbencia de los países africanos y de los asociados en el desarrollo.

Es frecuente que algunos gobiernos africanos no perciban con claridad los objetivos del buen gobierno en relación con las reformas o las políticas públicas que instauran.

De ahí que convenga recordar que el buen gobierno sugiere la idea de que un instrumento puede rendir más aunque no se lo transforme, cuando se lo sabe utilizar. Desde este ángulo, la innovación no radicaría en las reformas sino en el arte de conducir el Estado o la administración pública, orientando sus distintos componentes y estructuras con miras a optimar su rendimiento y eficacia.

El buen gobierno no excluye las reformas. No obstante, a la inversa de la proposición según la cual "el Estado, cuanto más chico, mejor", una buena gestión no implica que hay que hacer reformas por sí mismas como medio de modificar la función del Estado, sino porque ellas revelan la eficacia de la gestión o, en otras palabras, porque son instrumentos eficaces de conducción del Estado o de la administración pública.

Por ejemplo, mientras que una interpretación económica de la descentralización consistiría en determinar, entre otras cosas, la forma en que la nueva distribución de funciones entre las comunidades locales y el Estado modifica la función de éste, lo desembaraza de ciertas tareas, o aligera sus finanzas, o en preguntarse si las nuevas comunidades locales disponen de recursos suficientes para asumir sus nuevas funciones, desde el punto de vista

/...

del buen gobierno se trataría de determinar, por ejemplo, la manera en que la descentralización mejora la calidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, si impulsa la participación popular y la democracia local y en qué medida lo logra.

Los indicadores del buen gobierno son numerosos y varían según los contextos. Si se los toma aisladamente, no constituyen índices de una buena gestión. O sea que, por ejemplo, una constitución no es buena en sí, ni tampoco lo es un determinado sistema judicial. En caso extremo podría decirse que cada uno de esos elementos, tomado aisladamente, es bueno en sí: en términos absolutos, toda constitución podría ser buena, al igual que todo sistema judicial o toda concepción de los derechos humanos.

Esos elementos constituyen indicadores de buen gobierno, sólo en la medida en que puedan funcionar como un conjunto armonioso. Es necesario pues que los distintos elementos en cuestión encajen unos con otros y se conecten como piezas de un mismo mecanismo.

En África, la cuestión del buen gobierno pasa por determinar si las reformas ensamblan armoniosamente con la constitución, el sistema judicial o la administración pública o, incluso, por establecer si hay que modificar uno o varios de esos elementos para transformarlos en piezas de un mismo mecanismo. El buen gobierno es un motor que funciona. La situación opuesta semeja una yuxtaposición de piezas. Aunque cada una sea interesante, las piezas no pueden conectarse para constituir un mecanismo que funcione, o bien porque pertenecen a aparatos de tipo diferente, o bien porque en el momento de la fabricación no se pensó que debían conectarse o ensamblarse.

Desde ese punto de vista, todavía resta mucho por hacer para instaurar el buen gobierno en África. A continuación, se describen las tres fallas principales de que adolece la formulación de políticas públicas.

1. Se dejan inconclusas numerosas reformas y ciertos Estados aparecen como una vasta obra abandonada.

Ahora bien, el buen gobierno también se mide por la capacidad que tienen los poderes públicos de efectuar reformas coherentes y de llevarlas a feliz término.

2. Sucede a menudo que falta correlación entre distintas reformas; o sea que éstas no se ensamblan, no se conectan entre sí como debería haber ocurrido. Puede ocurrir que sucesivamente se intente una descentralización, una reforma del sistema judicial y una reforma de la administración pública, sin que los cambios en una esfera repercutan en las otras. Por ejemplo, no se aprovecha la descentralización para aligerar la administración pública mediante la transferencia de una parte de su personal a las nuevas comunidades locales ni para descentralizar la justicia con miras a acercarla más a los ciudadanos.

3. Negarse a respetar los resultados del proceso electoral con todas sus consecuencias tampoco constituye una buena gestión de los asuntos públicos. Las elecciones se celebran para designar a la mayoría que gobernará. Formar un gobierno que no refleje los resultados de las elecciones revela que algo no funciona correctamente en el sistema político.

Los asociados en el desarrollo, las Naciones Unidas inclusive, también pueden contribuir a que los países africanos formulen mejores políticas públicas.

Antes que nada tendrían que armonizar sus propias doctrinas en materia de buen gobierno para evitar que sus divergencias perjudicaran a las políticas públicas africanas.

Luego tendrían que aceptar que esas políticas son tan diversas como la cantidad de Estados. Esto implica que renuncien a elaborar proyectos que se aplicarían sin discriminación a todo un grupo de Estados, ya que ningún Estado africano es idéntico a otro. Este reconocimiento debería conducir a que se descentralicen las actividades para que se adapten mejor a las realidades locales. Desde el principio habría que traspasar a los mismos africanos la responsabilidad total de formular los proyectos.

B. Nuevas tendencias en materia de buen gobierno

Lo precedente permite imaginar la importancia de los problemas futuros en materia de gobierno. Se trata de problemas que aún no se han resuelto o que surgirán como consecuencia del nuevo entorno politicoeconómico mundial.

Esos problemas pueden agruparse en dos grandes categorías: una vinculada a la naturaleza y misión del Estado africano, la otra al futuro de la democracia pluralista mayoritaria.

1. Porvenir del Estado africano

El debate sobre el Estado africano y el buen gobierno remite a la idea de "reconceptualización".

Reconceptualizar el Estado significa redefinir su función y su misión, teniendo en cuenta los objetivos que se le asignan.

En África existen tres opciones al respecto.

a) El buen gobierno exige el fortalecimiento del Estado

Esta opción gira en torno a una interpretación del concepto de "El Estado, cuanto más chico, mejor".

Hasta ahora prevalece la interpretación económica que se vincula a la aplicación de las políticas de ajuste estructural. La frase "cuanto más chico" apunta al pasado para describir lo que hay que cambiar. La frase "más chico" sugiere que la modificación tiene carácter reductor, que se trata de desembarazar de algo al Estado. La palabra "mejor" se refiere al porvenir y describe lo que será o habrá de ser la nueva imagen, las nuevas características del Estado; la palabra "mejor" condensa un juicio de valor que implica que se tratará de un cambio cualitativo, que la configuración del Estado, una vez que se haya desembarazado de algo, será preferible a la que tiene actualmente.

La consecuencia es el debilitamiento del Estado. De ahí proviene la expresión "Estado mínimo", "Estado facilitador", "Estado esencial", "Estado necesario", frases que significan que, cuanto menos intervenga el Estado, mejor para la economía y los ciudadanos.

Sin embargo, está surgiendo una interpretación administrativa de la expresión "El Estado, cuanto más chico, mejor".

En primer lugar, queda claro que la liberalización de la economía significa justamente un Estado fuerte, capaz de tomar iniciativas, impulsar, orientar, algunas veces de controlar, y de imponerse en las relaciones internacionales.

Luego, sin poner en tela de juicio la función económica del Estado, se privilegia el buen gobierno, o sea, la manera en que el Estado asume sus responsabilidades, su capacidad de regulación y de fomento, su capacidad para dirigir la sociedad.

En este contexto, el nuevo Estado debe conservar la iniciativa y reservar al servicio público un espacio irreducible para poder así proteger los intereses privados y el interés general.

Por consiguiente habrá que determinar cómo fortalecer el Estado africano sin volver al Estado intervencionista y sin cuestionar las grandes opciones de la liberalización económica. Tal vez será necesario establecer los principios de un Estado neointervencionista.

b) En África podrían surgir nuevas formas de Estado

Cabe exponer dos hipótesis.

* Surgimiento de un Estado regional o subcontinental

Si se logra la descentralización y se la hace avanzar lo suficiente y si se confirma la integración económica por el afianzamiento de las comunidades existentes (ejemplo: Comunidad Económica de los Estados de África (CEDEAO), Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC), Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA)), así como por la creación de otras comunidades, numerosos asuntos saldrán de la jurisdicción de los gobiernos centrales, lo que conducirá al surgimiento de un Estado regional en el que las principales decisiones se adoptarán en el seno de las comunidades africanas. Conservando las proporciones, el modelo se asemejará al de la Unión Europea.

Según esa hipótesis, la medida del buen gobierno de los Estados africanos consistirá en la conformidad con los objetivos de las políticas comunitarias. Análogamente, la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos adquirirá una dimensión regional. Los programas de buen gobierno serán más eficaces porque se aplicarán en un territorio más extendido.

* Surgimiento del Estado multinacional o del Estado étnico

Algunas regiones de África se ven gravemente amenazadas por el tribalismo y las rivalidades étnicas. En algunos casos, las etnias se presentan como

nacionalidades pequeñas con todos los atributos y características concomitantes: idioma, religión, historia y otros elementos propios.

Como consecuencia del trazado arbitrario de fronteras entre la mayor parte de los Estados, algunas de esas etnias o nacionalidades se distribuyen en varios países jurídicamente independientes.

La etnia como base de la reconceptualización del Estado es objeto de un análisis profundo en África. El fracaso del desarrollo económico o la disminución de su ritmo podrían conducir en determinadas partes de África al surgimiento de un Estado multinacional o étnico. En lo que respecta al buen gobierno, habrá que establecer la manera en que esa concepción del Estado podría armonizarse con los derechos humanos universales. Así pues, se tratará de una tarea importante que África no podrá soslayar.

2. Futuro de la democracia pluralista mayoritaria

a) Multiplicidad de modelos democráticos

En las referencias a la democracia en el presente análisis, se alude a la democracia pluralista mayoritaria, sistema en el que se confía el gobierno a los representantes libremente escogidos por los ciudadanos en elecciones libres y periódicas. Es por tanto el gobierno de la mayoría.

Pero la democracia pluralista mayoritaria no es más que un modelo democrático entre muchos otros. En África, como en otras partes, existe una multiplicidad de modelos democráticos. Tres de ellos son los que despiertan mayor interés.

* La democracia sin partidos políticos

Este modelo se ha experimentado en ciertos países de África oriental, pero carece de una perspectiva suficiente como para juzgar su eficacia.

Si esta forma de gobierno lograra garantizar los derechos humanos universales y el desarrollo humano sostenible, se modificaría profundamente la manera de encarar el buen gobierno.

* Un modelo culturalista alternativo

Las reflexiones anteriores traen aparejada una reacción inmediata y sensata: África debería imaginar su propio modelo de democracia o, lo que es más o menos lo mismo, debería inventar el marco institucional de la democracia consensual.

Es sin duda la solución de fondo hacia la que parecería legítimo tender, independientemente de los obstáculos y las reservas que pudiera generar un enfoque culturalista como ese.

La mayor dificultad radica, sin embargo, en que la elaboración de un modelo africano exige tiempo, y será necesario todavía más tiempo para ensayarlo, experimentarlo, ajustarlo y hacerlo competitivo. Se han iniciado numerosas investigaciones en tal sentido, investigaciones que deben proseguir y vale la

/...

pena alentar. No obstante, queda claro que sólo darán fruto en un futuro lejano. En el ínterin, es urgente que se imaginen otras soluciones.

* El retorno al partido único

Con la revitalización de la democracia en África se había proclamado, un tanto prematuramente, la muerte del partido único. Concebidos en el momento de las independencias como un marco de concertación permanente que agrupara las energías y las fuerzas vivas de la nación en torno a lo esencial con objeto de lograr el desarrollo económico, los partidos únicos habían acabado por ponerse al servicio de las ambiciones personales de ciertos dirigentes políticos que los habían utilizado como instrumentos de la dictadura. En definitiva, habían dividido las naciones, exacerbado los antagonismos y el tribalismo y sofocado las libertades y los derechos humanos, cuando su misión debería haber sido realizar y consolidar la unidad nacional y la paz social.

El hecho de que el partido único se haya convertido en sinónimo de dictadura explica el fenómeno de rechazo generalizado de que ha sido objeto, particularmente a partir de 1989-1990, años en que se inicia el período de revitalización de la democracia en África.

Cuando sólo han pasado unos años desde el inicio de esas nuevas experiencias políticas, la práctica obliga a ser prudentes y a matizar: ya no es posible excluir de manera perentoria y absoluta el regreso de ciertos países africanos a regímenes de partido único ni el mantenimiento de esos regímenes en algunos países.

Hay varios factores que pueden conducir a ese proceso.

- Los países africanos que todavía no han instaurado el multipartidismo - los cuales son, efectivamente, una pequeña minoría -, al observar el rumbo de ciertas democracias pluralistas tal vez no se sientan alentados a dar ese paso y, por el contrario, se confirman en su voluntad de profundizar y perfeccionar sus propias formas de gobierno.
- Los excesos y los desafíos de la oposición en algunos países pueden provocar a la larga reacciones de rechazo al pluralismo, percibido como un régimen de desorden y de irresponsabilidad y, por el mismo motivo, alentar o facilitar el ascenso de dictaduras civiles o militares.
- La doctrina del reparto del poder, sean cuales fueren sus modalidades, sitúa al país que la practica en la antesala del partido único. En todos los casos, crea o fortalece un sistema de partido dominante. Al marginar a la oposición, esa doctrina prepara el regreso al partido único.
- Si los resultados económicos obtenidos por las democracias pluralistas no son significativamente superiores a los que habrían podido obtener los regímenes de partido único, el pluralismo dejará de tener justificación en el contexto de la competitividad internacional; se reducirá a un ejercicio dialéctico para intelectuales de salón, especialmente de las capitales africanas. En tales condiciones, se elevarán voces cada vez más numerosas y autorizadas para reclamar el

/...

regreso al partido único. A este respecto, es significativo que ciertas potencias ya no impongan la democracia pluralista, sino los resultados económicos, como condición para la ayuda.

Ciertamente, no hay que estimular el retorno al partido único; incluso es legítimo oponerse a él. No obstante, dado que el regreso a ese tipo de régimen ya no es una hipótesis académica, la actitud positiva y útil para África consiste en determinar la forma en que podría manejarse, dadas esas condiciones.

Desde este punto de vista, tal vez habría que retomar una noción que se había combatido y criticado cuando la formularon algunos políticos occidentales, la del partido único con múltiples tendencias: un marco único agruparía todas las tendencias políticas significativas existentes en el país. Esas tendencias sustituirían a los partidos políticos. Se establecerían diferentes medidas y disposiciones para organizar la alternancia, o las alternancias, en el seno del partido y repartir el poder de forma que se respetaran los equilibrios étnicos, lingüísticos, regionales, etc.

b) Las ambigüedades de las opciones africanas

Los modelos institucionales que se acaban de describir son antagónicos: no es posible lograr que coexistan en un mismo espacio estatal la democracia pluralista mayoritaria, la democracia consensual y la democracia sin partidos políticos. Además, cada forma de democracia posee sus propios instrumentos, que no sirven para otras. Por ejemplo, las elecciones sirven para calcular la mayoría encargada de gobernar en los regímenes de democracia pluralista.

Ahora bien, lo que parece una petición de principio no es evidente en África. Ciertos países se dotan de instrumentos de la democracia pluralista, organizan elecciones con varios partidos políticos en competencia y después hacen que los jefes de los principales partidos de la oposición entren en el gobierno sin haber concertado un programa común de gobierno con sus partidos respectivos. Se utilizan diversos conceptos para designar esa práctica gubernamental: gobierno basado en el reparto del poder, gobierno de mayoría ampliada, gobierno de gestión concertada, etc.

De todas las explicaciones que se han dado a ese fenómeno, hay dos que son interesantes para los problemas del buen gobierno. La primera es que se trata de un sustituto de la alternancia: puesto que la alternancia es imposible porque el sistema está bloqueado por un partido dominante, hay que repartir el poder con la oposición porque ésta no puede acceder a él legalmente. La otra explicación consiste en que el fenómeno de la mayoría es ajeno a las tradiciones africanas: la aceptación por la minoría de las decisiones adoptadas por la mayoría es un fenómeno de la cultura occidental. Todo ello explicaría que, al mismo tiempo que dan la impresión de aceptar las reglas de la democracia pluralista mayoritaria, los africanos integren en ellas principios que son ajenos a este tipo de democracia y la desvirtúan.

La experiencia demuestra que esta práctica supone un menoscabo del buen gobierno: se organizan elecciones costosas, como si se tratara de designar la mayoría que va a gobernar, pero ello no entraña ninguna consecuencia; en todos los casos la oposición significativa es llamada al poder, de manera que deja de existir oposición en el parlamento, lo cual introduce a los países en la

/...

antesala del régimen de partido único. Cabría citar bastantes otros inconvenientes de esa práctica.

Por todas esas razones, unas opciones institucionales claras constituyen también indicadores del buen gobierno.

c) La adaptación a la democracia pluralista mayoritaria y los nuevos problemas del buen gobierno

Indudablemente, la mejor solución para África es adaptarse a la democracia pluralista mayoritaria y no intentar crear una democracia a la africana. Desde este punto de vista, el proceso que lleva al buen gobierno va a toparse con dos importantes dificultades.

* Lograr que se acepte el principio de la mayoría

Como se acaba de exponer, en África no es natural que una mayoría decida y que la minoría se pliegue, principio que constituye el fundamento mismo de la democracia mayoritaria.

Efectivamente, numerosas culturas africanas ignoran ese fenómeno. Se niegan a decidir por un sí o por un no, a votar o a zanjar una cuestión. Eluden las dificultades, evitan el enfrentamiento y las rupturas, incluso en situaciones en que ello sería saludable. En los países en que esas culturas son dominantes, y donde una religión igualmente dominante ejerce una fuerte influencia en los ciudadanos y los políticos, la democracia pluralista mayoritaria no puede funcionar bien porque se necesitaría una verdadera revolución en las mentalidades para lograr que se aceptara el hecho mayoritario.

* Equilibrar la plataforma de coincidencia

El tejido social en el cual puede desarrollarse la democracia pluralista debe presentar, entre otras, dos características aparentemente contradictorias. Por una parte se requiere un mínimo de valores comunes, una plataforma de coincidencia constituida por un conjunto de bienes culturales o materiales respecto de los cuales existe un consenso mínimo. En esta plataforma se basa la solidaridad de los miembros. Por otra parte, es necesario que haya suficientes diferencias entre los ciudadanos, tanto en el plano moral como en el material, para que el pluralismo sea posible. Esas diferencias deben ser lo bastante grandes y lo bastante acusadas para justificar la competencia política, pero no tan profundas que pongan en tela de juicio la plataforma de coincidencia. La democracia pluralista mayoritaria no es posible cuando las diferencias son tan profundas que desgarran el tejido social; tampoco es posible cuando la plataforma de coincidencia es tan extendida que los ciudadanos no tienen nada que intercambiar.

La mayor parte de las sociedades africanas se caracterizan por un desequilibrio de la plataforma de coincidencia.

En algunas de esas sociedades, una religión dominante, o incluso prácticamente única, la ausencia de diversidad étnica, y por consiguiente de diversidad cultural, una etnia dominante, etc., hacen que los ciudadanos no tengan gran cosa que intercambiar y que no haya alternativa al poder

/...

establecido. En otras sociedades se da el fenómeno inverso: las diferencias son tan profundas que los grupos sociales parecen auténticas nacionalidades autónomas. En este caso, el intercambio y la democracia mayoritaria son igualmente imposibles.

Estos fenómenos explican los regímenes de partido único a los que han sucedido hoy los regímenes de partido dominante; en estos regímenes no hay alternancia ni alternativa política porque el sistema está bloqueado por un gran partido alrededor del cual gravitan como satélites pequeños partidos incapaces de ejercer una verdadera influencia en la vida política.

Únicamente una política de reformas estructurales e institucionales profundas y audaces permitiría equilibrar la plataforma de coincidencia. El carácter del gobierno que deberá dirigir esas reformas, y por consiguiente preparar la instauración del pluralismo democrático, es una cuestión fundamental de la teoría política normativa y del buen gobierno.

III. RECOMENDACIONES

Las presentes recomendaciones confirman y amplían las presentadas por la 13ª Reunión de Expertos de las Naciones Unidas, que siguen siendo pertinentes y actuales.

A. Recomendaciones tendentes a lograr los objetivos mundiales del buen gobierno

1. Reconocer la importancia del derecho en la elaboración de los programas de buen gobierno

El derecho debe ser un componente importante de los programas encaminados al fortalecimiento del buen gobierno. Efectivamente, en muchos casos la mejor voluntad política de administrar los asuntos con arreglo a los principios del buen gobierno se topa con lagunas e insuficiencias en las leyes y los reglamentos. Así pues, la reforma del derecho debe considerarse un objetivo prioritario del buen gobierno. Ello supone que las Naciones Unidas hagan intervenir en la formulación y aplicación de los programas de buen gobierno a juristas altamente calificados que dominen tanto el sistema romano-germánico como el sistema de common law.

2. Coordinar las reformas administrativas y los programas de buen gobierno

Es importante establecer una correlación estrecha entre las reformas administrativas y el buen gobierno. Ciertamente, con frecuencia algunas reformas administrativas que, tomadas aisladamente, ofrecen todas las garantías resultan, en el momento de ser aplicadas, no ser favorables para el buen gobierno. En este contexto, en los mandatos de los proyectos de reformas administrativas y financieras hay que prever la evaluación de los efectos del buen gobierno que entrañarán.

3. Dar prioridad a los programas de innovación y mejoramiento de la actuación del gobierno central

Los programas dedicados al buen gobierno deben orientarse primordialmente al mejoramiento de la gestión pública por el propio gobierno central. Efectivamente, pese a que se han dedicado esfuerzos importantes a la reestructuración de la administración pública y a la descentralización, la mayoría de los gobiernos centrales africanos siguen funcionando como en el pasado, aunque ellos son los encargados de conducir todo el sistema.

4. Difundir mejor los objetivos del desarrollo humano tal como lo definen las Naciones Unidas

El desarrollo humano sostenible sigue siendo el telón de fondo y el criterio de referencia de todo programa de buen gobierno. Esta nueva política económica debe difundirse mejor y de manera inteligible al mayor número posible de personas. También es una exigencia del buen gobierno hacer que la mayoría de los ciudadanos comprenda qué es el índice de desarrollo humano y cómo es posible mejorarlo.

5. Fomentar las estrategias comparativas

Hay que fomentar las estrategias comparativas entre los países africanos con distintos legados coloniales, así como entre África y los demás países democráticos en desarrollo.

B. Recomendaciones relativas a objetivos específicos de buen gobierno

6. Establecer un programa global e integrado de fortalecimiento del marco institucional para el buen gobierno en África

La importante conferencia celebrada en marzo de 1998 en Addis Abeba sobre el fortalecimiento del marco institucional para el buen gobierno debe provocar, en un plazo tan breve como sea posible, cambios importantes en África. A este respecto, las Naciones Unidas podrían elaborar un programa global de fortalecimiento del marco institucional para el buen gobierno en África.

Este programa podría tener tres componentes:

- Un componente denominado "Reformas de las constituciones y de las instituciones de gobierno", incluidos los sistemas electorales, el estatuto de los partidos políticos, el reglamento interno de las asambleas parlamentarias, el estatuto de la oposición, etc.
- Un componente denominado "Reforma e integración del derecho", encargado de armonizar, integrar y adaptar los órdenes jurídicos modernos y tradicionales, así como las diferentes tradiciones jurídicas.
- Un componente denominado "Alternancia democrática y reparto del poder", dedicado a establecer los principios de la alternancia y, en el caso de que ésta sea imposible, determinar las condiciones en que la oposición puede compartir el poder sin que ello atente contra los principios del buen gobierno.

La aplicación de esta recomendación se efectuaría de la manera siguiente:

- Cada componente del programa sería objeto de tres conferencias regionales, de lengua inglesa, de lengua francesa y de lengua portuguesa y española. Esta primera etapa permitiría a los países que comparten las mismas tradiciones políticas elaborar una síntesis de sus experiencias y de sus prácticas.
- A continuación, cada componente del programa sería objeto de una conferencia de síntesis durante la cual todos los países determinarían las experiencias positivas de todas las familias políticas y jurídicas con objeto de integrarlas en el proyecto final.
- Una conferencia general de síntesis procedería entonces a refundir todos los componentes en un proyecto integrado.

Ese proyecto integrado permitiría a las Naciones Unidas determinar "Los criterios del marco institucional para el buen gobierno en África". Obviamente,

/...

esos criterios serán facultativos para los Estados, pero se irán aplicando progresivamente porque las sociedades civiles de los Estados se basarán en ellos para exigir progresos en materia de buen gobierno, y también porque determinadas instituciones bilaterales podrían hacer depender su ayuda del cumplimiento de esos criterios.

7. Erradicar las castas, luchar contra el tribalismo y desarrollar la educación física

Las castas, que constituyen discriminaciones contra ciudadanos por motivos de nacimiento, constituyen un atentado manifiesto contra la dignidad humana. El tribalismo, que consiste en privilegiar a las personas de la propia etnia, del propio clan o de la propia tribu en la gestión de los asuntos públicos, es uno de los principales síntomas del mal gobierno. Combatiendo estos graves flagelos con energía, decisión y medios poderosos, las Naciones Unidas pueden evitar tanto el estallido social como la renuncia. A este respecto, la experiencia de la India merece una atención especial.

8. Afianzar las políticas de descentralización

Se han puesto en marcha numerosos programas de apoyo a la descentralización que merecen ser continuados.
