



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

Diversidad y gobernanza legítima en África: elogio del pluralismo

Por Assane MBAYE y Ousmane SY

Artículo publicado en francés en Crónicas de la gobernanza 2009-2010
<http://www.institut-gouvernance.org/es/ouvrage/fiche-ouvrage-3.html>
2009, Editions Charles Léopold Mayer, pp. 65-72

Diversidad y gobernanza legítima en África: elogio del pluralismo

Por Assane Mbaye y Ousmane Sy¹

Los sistemas de gobernanza, contruidos sobre el espejismo de la uniformidad heredada de los colonizadores, ¿deben seguir invocando o reivindicando ese mito? Ésa es la pregunta que muchos africanos se plantean en la actualidad. Assane Mbaye y Ousmane Sy, basándose en ejemplos concretos, defienden un “pluralismo moderado” que, junto a la primacía del Estado central, permitiría la expresión de la diversidad.

El mito de las sociedades homogéneas basado en el paradigma de la diversidad en la unidad

En la mayoría de los países africanos, el período posterior a la independencia se vio marcado por una tendencia casi obsesiva por construir Estados-Nación² cuya viabilidad, supervivencia y sustentabilidad estaban indisolublemente ligados al carácter unitario de su organización política, institucional, social y jurídica³. La presencia de cualquier forma de diversidad dentro de esa organización era considerada como una amenaza existencial para el orden social. Las realidades de la época no eran ajenas, entre otras cosas, a los riesgos de secesión, los golpes de Estado y las rivalidades étnicas que afectaban a los Estados recientemente independizados ni, por otra parte, a la voluntad de control del poder por parte de las nuevas élites responsables, minoritarias pero dominantes, emergentes de la descolonización. Desde esta perspectiva, el Estado-Nación se supone homogéneo por naturaleza. Si en los hechos reales no lo era, era importante entonces asignarle una vocación “uniformizante”. La homogeneidad de la sociedad se planteaba entonces como objetivo “decretado” de algún modo, y la diversidad se ocultaba, dado que era incompatible con la idea misma de nación, cuyo único fermento deseado era la unidad de todas sus estructuras constitutivas. El “vicio” de la homogeneidad era llevado hasta sus límites más extremos: partido único, totalitarismo de la norma jurídica estatal, Estado unitario centralizado, predominio de una etnia. Sólo quedaban algunos bastiones para la expresión de las diversidades, probablemente más por necesidad y voluntad de instrumentalización política y social que por elección ideológica. Así ocurría principalmente con la religión y los cultos, cuya libertad de ejercicio solía ser reconocida, sin que se les concediera por ello ninguna incidencia en la organización política o en la producción normativa.

El fracaso de un modelo

¹ Ousmane Sy fue ministro de Administración Territorial en Malí. Diplomado en agroeconomía y doctor en desarrollo económico y social, fue también investigador en Malí antes de dirigir la misión de descentralización y de las reformas institucionales del país y entrar luego a formar parte del gobierno. Actualmente coordina el ARGA y preside el Instituto Africano de la Gobernanza.

² Se trata de hacer coincidir el Estado, noción jurídica y organización política, con la nación, noción identitaria que expresa la pertenencia a un solo y mismo grupo.

³ Con la notable excepción de los Estados que han adoptado una forma federal y de los países angloparlantes.

La Historia ha confirmado que el modelo de base del Estado-Nación concebido de este modo no ha funcionado adecuadamente. Muchos analistas demostraron ya el fracaso del transplante del Estado-Nación homogéneo sobre sociedades que son plurales y heterogéneas por esencia. Recordemos simplemente, a modo de ejemplo, dos ámbitos en los cuales la ideología de la homogeneidad no se impuso totalmente en la realidad. El primer ejemplo es el del derecho. La hegemonía de las doctrinas positivistas legalistas que sólo reconocen el orden jurídico estatal, en particular en los sistemas de inspiración romanogermánica, había llevado a establecer sistemas normativos dominados por el monismo. La ley, generalmente codificada y surgida exclusivamente de la producción normativa estatal, no toleraba la competencia de otras fuentes -como la de los usos y costumbres- generadas por colectividades que no fueran el Estado. En el mejor de los casos, el derecho positivo podía llegar a reconocer algunas reglas consuetudinarias, por ejemplo en materia de estatus personal, integrándolas en su seno pero sin que pudieran cuestionar el orden positivista establecido, para lo cual la integración requería siempre de la mediación de una regla estatal que la incorporara, si puede decirse así, al sistema normativo reconocido. El fracaso del modelo positivista parecía no obstante inevitable al menos por dos razones: el mimetismo y la persistencia de las prácticas representativas de otras redes normativas. La mayoría de las codificaciones se inspiraron ampliamente en modelos jurídicos extranjeros, importando reglas que llevaban implícita una carga de determinados valores, principios y finalidades que no son propios de las sociedades que rigen. Pensemos por ejemplo en la reglamentación del matrimonio o de la propiedad de la tierra o incluso de los contratos. Es fácil constatar que, en esos ámbitos, el mimetismo no modificó las prácticas. En materia de matrimonio, por ejemplo, la prohibición o la limitación de los efectos del matrimonio celebrado según las costumbres para orientar a las poblaciones hacia el matrimonio celebrado por el encargado del Registro Civil no logró reducir la cantidad de matrimonios de derecho consuetudinario. En lo que respecta a los contratos, las exigencias de prueba escrita no menguaron la fuerza que se le reconoce a la palabra dada ni las prácticas comerciales externas al derecho civil. En cuanto a la propiedad de la tierra, las reglas instauradas no hicieron más que exacerbar los conflictos con las prácticas tradicionales o consuetudinarias.

La segunda ilustración del fracaso del modelo de las sociedades unitarias puede hallarse en los sistemas institucionales. En el plano político, por ejemplo, los regímenes y los instrumentos del juego democrático adoptados por las Constituciones no hicieron desaparecer a las estructuras intermedias ni a los sistemas de lealtad tradicionales entre el Estado y los individuos. Una prueba muy clara de ello es el pervertimiento de las elecciones y del modelo de democracia basado en la oposición mayoría/minoría. Incluso la impartición de la justicia, símbolo fuerte de la regulación estatal, no está exenta de una competencia de los órdenes paralelos. Al igual que para el derecho, el mimetismo y la supervivencia de las prácticas y vínculos sociales tradicionales han generado una coexistencia de sistemas diferenciados que se hibridan, se instrumentalizan, compiten o entran en conflicto sin que, en ningún caso, la dominación o la coerción estatal hayan podido unirlos en una norma compartida y aceptada por todos.

Una presuposición errónea

Más allá del mimetismo de los sistemas jurídicos e institucionales calcados generalmente del modelo colonizador, el fracaso del modelo de Estado-Nación se deriva más fundamentalmente del carácter erróneo de su presuposición, a saber: que la homogeneidad de la sociedad puede ser decretada. Incluso en los países occidentales, generalmente considerados como sociedades unitarias y homogéneas y donde el Estado se institucionalizó

secularizándose, los recientes debates sobre multiculturalismo muestran que la diversidad es una realidad fáctica ineludible que responde a lo “dado” en oposición a lo “construido”. Estos debates recuerdan curiosamente la oposición, a comienzos del siglo XX, entre los asimilacionistas y los defensores del pluralismo en Estados Unidos. Queda claro entonces que la problemática de la regulación de la diversidad no es una problemática exclusiva de África. Es más, superando las fronteras nacionales, es un tema que también cambió de escala para plantearse como paradigma de la regulación, tanto institucional como normativa o cultural, de la sociedad mundial. Sin embargo, la pluralidad o la heterogeneidad de las sociedades africanas se impone con más fuerza que en otras partes del mundo en razón de la sucesión y la interpenetración histórica de los aportes de la colonización árabe, luego occidental, con los sistemas originales, aportes a los que hay que agregar luego, en el período contemporáneo, las influencias de la urbanización y de la mundialización. Las sociedades africanas se fueron así complejizando, cada persona se “pluralizó”, reconociéndose en diferentes estatus y redes: comunitarios, religiosos, culturales, políticos, normativos.

Frente a lo “dado” que es el pluralismo, la cuestión fundamental radica en saber si los sistemas de gobernanza pueden seguir defendiendo una ideología construida en torno al mito de sociedades homogéneas y unitarias. La respuesta nos parece evidente desde el momento en que damos por hecho que el pluralismo es una realidad fáctica, cuyo reconocimiento y movilización constituyen una ventaja y no un inconveniente para los Estados africanos. Lo que resulta menos obvio es pasar de una concepción estática y descriptiva a una concepción dinámica del pluralismo que permita ir más allá de su simple utilización discursiva y pueda erigirlo como norma, como política y como programa. En efecto, constatamos que el discurso sobre el pluralismo se basa a menudo exclusivamente en la observación y el reconocimiento de la diversidad que caracteriza a las sociedades. A nuestro entender, eso no es suficiente. Habría que demostrar mediante qué mecanismos se pasa de la simple constatación a la traducción concreta de esa realidad en los modos de regulación, es decir a la coordinación de todas las diversidades sociales en los ámbitos institucional, jurídico, político, etc.

El paso de lo “dado” a lo “construido”: la unidad en la diversidad

¿Cómo construir regulaciones que tomen en cuenta todas las dimensiones del pluralismo? ¿Cómo promover la institucionalización del pluralismo? La respuesta a estas preguntas conduce a una elección, nada fácil, entre dos enfoques posibles del modo de coordinación de todas las instituciones, estructuras, colectividades y normas que tienen por vocación regir a las sociedades y los individuos. La primera vía es la de un pluralismo que consistiría en considerar que el orden estatal, en sus diferentes componentes, no tiene ninguna preeminencia por sobre los demás órdenes, a los cuales no controla y cuya consideración debe ser total.

Desde este enfoque, habría una autonomía completa entre los órdenes estatales y no estatales, órdenes entre los cuales no existiría una relación de subordinación.

La segunda vía es la de un pluralismo que podríamos calificar de “moderado”, en el sentido de que afirma la centralidad y la primacía del orden estatal sobre los órdenes no estatales, cuyas fronteras y límites de autonomía serían definidos por el Estado.

La primera vía, la de la autonomía completa de los diversos modos de regulación de las sociedades, las colectividades y los individuos, nos parece muy rica pero poco realista. Se basa en el postulado de la existencia de una especie de inconciliabilidad radical entre estos distintos modos de regulación, totalmente excluyentes unos de otros. No valoriza los puentes que podrían llegar a construirse entre esos “mundos”. Ignora en gran medida la inevitable imbricación de las categorías jurídicas, institucionales y sociales según los lugares y los individuos. Su crítica, con fundamentos, de la homogeneidad de las sociedades no justifica el

reproche que podría hacerse de querer ocultar que las relaciones sociales se basan a pesar de todo en la dominación. La segunda vía es más conforme a los avances del mundo actual y de la evolución de los países africanos. El Estado, sus normas, sus instituciones y su fuerza de dominación no se impusieron ciertamente de un modo absoluto, pero traducen de todos modos una realidad ineludible, que sería en vano tratar de ocultar. A pesar de sus fracasos, sus deficiencias, su falta de arraigo social, el Estado sigue conservando su utilidad en tanto base cohesiva de las diferencias y vector principal de un orden mínimo del pluralismo. La problemática planteada evoluciona entonces sensiblemente hacia la determinación de las modalidades mediante las cuales el Estado, por un lado, deja a las diversidades la autonomía necesaria para su expresión al servicio de intereses particulares y, por otro lado, las integra a favor de los intereses cuya colectivización garantiza la pacificación y la armonía de las relaciones sociales.

¿Cómo promover el pluralismo dentro del orden estatal?

Para ilustrar las posibles respuestas a esta pregunta, dos iniciativas conducidas por la Alianza para refundar la gobernanza en África⁴ demuestran que el pluralismo ofrece perspectivas interesantes para la refundación de los Estados africanos. La primera concierne a las Constituciones. Tiende a demostrar que, en tanto reflejo de relaciones de fuerza políticas, los *impasses* constitucionales observados en África pueden ser superados si las Constituciones integran la dimensión pluralista de las sociedades. Dicha dimensión ordenaría tanto los procesos de elaboración y revisión de las Constituciones como las modalidades de control de constitucionalidad. Guiaría a los valores contenidos en los textos constitucionales, pero también a los regímenes políticos y a las instituciones del Estado. Bajo esta relación, basta con recordar dos propuestas fuertes de la Alianza que ameritan una seria reflexión: por un lado, la institución de una segunda cámara parlamentaria sobre un modelo distinto a los Senados actuales y constituida únicamente por legitimidades no electorales; por otro lado, la implementación de un organismo representativo de todas las legitimidades y guardián de los valores y los consensos constitucionales contruidos a partir de procesos inclusivos, desde la escala de los pequeños pueblos, y no solamente de las Conferencias Nacionales, cuyos límites pueden observarse hoy en día a través de los intempestivos replanteos de todos los avances que habían surgido desde allí.

La segunda iniciativa de la Alianza sobre la afirmación del pluralismo como norma, política y programa, concierne la cohabitación de las legitimidades a nivel local. Desde este punto de vista, el pluralismo es movilizado en su doble dimensión institucional y normativa. Las experiencias recolectadas en esa doble perspectiva son instructivas. En el plano institucional, revelan la existencia, a escala local, de múltiples iniciativas de cohabitación de las legitimidades al margen de los marcos legales. En algunas regiones de Malí, por ejemplo, la impartición de la justicia no es monopolio de la justicia estatal. Encontramos en efecto “cadis”, jueces musulmanes a quienes los jueces estatales transfieren incluso algunos justiciables para la resolución de ciertos litigios, aun cuando el sistema legal no los integra en la organización judicial. Surgió también que las decisiones de los cadis son más rápidas y más fácilmente aceptadas que las de los jueces estatales. Ante tal realidad, sería preferible que ese modo de impartición de la justicia fuera considerado por el Estado, que podría entonces controlar sus riesgos de exceso y definir sus relaciones con la justicia estatal. En el plano normativo es válida la misma observación. La aplicación de costumbres locales no atenta necesariamente contra la armonía social y es perfectamente compatible con los valores

⁴ Sitio internet de la Alianza: www.afrique-gouvernance.net

fundamentales y los objetivos perseguidos por el orden estatal. El ejemplo de las sucesiones o de la validez del matrimonio consuetudinario lo confirman. En Senegal, contrariamente a Malí, el Código de la Familia se rindió ante la evidencia de que el no reconocimiento de este último hubiera fragilizado a las parejas casadas según la forma tradicional y precarizado a los hijos nacidos de esa unión, considerándolos como hijos naturales en un entorno jurídico opuesto a la igualdad de los hijos naturales y legítimos. Se encontró entonces un sutil equilibrio reconociendo su validez y subordinando su disolución voluntaria al divorcio judicial, con el objeto de proteger a las mujeres de la disolución por repudio. En la práctica, se observa actualmente que los esposos proceden casi siempre a la celebración consuetudinaria, para ellos obligatoria, y a la celebración civil, que condiciona la oponibilidad del matrimonio ante el Estado y las colectividades públicas, en particular para la obtención de las prestaciones familiares.

Estas iniciativas demuestran que la promoción del pluralismo en el seno mismo del orden estatal es posible y deseable, en la medida en que constituye un factor de su refundación y del fortalecimiento de su legitimidad. Sólo quedaría por profundizar algunas implicaciones de su admisión en la medida en que la coexistencia de instituciones y normas con fuentes diferentes termina construyendo sociedades complejas. El rol del Estado es, precisamente, el de administrar y ordenar esa complejidad. En el ejemplo previo de la impartición de la justicia, le corresponde definir las modalidades de intervención y las relaciones entre los distintos órdenes judiciales. En el plano del pluralismo normativo, le corresponde determinar la parte de autonomía dejada a cada orden normativo, los puentes que vinculan a dichos órdenes y, eventualmente, el mínimo de compatibilidad que cabe garantizar para salvaguardar el orden social.