

DEMOCRÀCIA, PROTESTES I TRANSICIONS POLÍTIQUES

# En quin estat es troba la democràcia africana 30 anys després?

Nic Cheeseman



Fotografia: "Moving Shadows II, X", [Girma Berta](#)

Parlar de l'estat de la democràcia a l'Àfrica en poc menys de tres mil paraules és tot un repte perquè no existeix una «democràcia africana» pròpiament dita. De fet, a cap altra regió del món el grau de la qualitat democràtica no varia tant com al continent africà. Segons els índexs d'avaluació de la democràcia més utilitzats, l'Àfrica compta amb molt poques democràcies de bona qualitat i amb alguns règims autoritaris, de manera que els sistemes polítics de la majoria de països es troben en un punt intermedi en què es combinen elements democràtics i autocràtics.

Parlar de democràcia a l'Àfrica també és complex perquè el panorama està en constant evolució. Així, per exemple, l'escena política africana ha estat dominada, al llarg dels últims anys, per importants canvis de líders i governs. A Angola (2017), Etiòpia (2018), Sud-àfrica (2018), Sudan (2019) i Zimbabwe (2018), tot apuntava que el canvi de govern no només comportaria l'ascens d'un nou dirigent, sinó també una nova direcció política i econòmica

per al país. Més recentment, els partits de l'oposició han desbancat presidents ben consolidats a [Malawi](#) (2020) i [Zàmbia](#) (2021), proporcionant així un impuls molt necessari als activistes pro-democràcia.

Aquestes transicions podrien fer pensar que, en efecte, l'Àfrica està vivint un progrés democràtic. Ara bé, cal preguntar-se si un canvi de líder i govern implica realment la instauració de governs més democràtics i receptius. El nou president de Zàmbia, Hakainde Hichilema, ha començat amb bon peu, liberalitzant els mitjans de comunicació, ordenant l'actuació policial contra dirigents de partits polítics (inclosos els del nou govern) i establint com a prioritat urgent una reforma econòmica. Amb tot, l'experiència d'altres països apunta que els canvis de governant no sempre comporten una millora en termes de qualitat democràtica ni un major desenvolupament.

És més, les dades que jo mateix recullo en un [informe que vaig elaborar sobre l'evolució de 44 països africans](#) al llarg dels últims anys revela que, si bé un canvi de líder acostuma a rebre's amb optimisme, els continus reptes i limitacions polítiques fan que els nous dirigents acabin decebent. Sembla que l'estructura juga un paper més important que l'acció, de manera que els canvis de govern signifiquen massa sovint «que tot canviï perquè tot continuï igual».

És possible que, cap a l'any 2030, algunes democràcies que ara comencen a consolidar drets polítics i llibertats civils convisquin amb un seguit d'estats autoritaris

I com afectaran aquestes circumstàncies a l'estat de la democràcia africana en els propers anys? Que s'observi més continuïtat que canvi fa improbable que s'hagi de produir una certa convergència cap a una *experiència africana* comuna. És més, és probable que les tendències radicalment diferents que s'exposen a continuació en el primer apartat, es perpetuïn o, fins i tot, s'accentuïn. Dit d'una altra manera, és possible que, cap a l'any 2030, algunes democràcies que ara comencen a consolidar drets polítics i llibertats civils convisquin amb un seguit d'estats autoritaris que no hagin aconseguit seguir avançant cap a la democratització.

## Com de democràtica és l'Àfrica actualment?

El rànquing de països del continent africà basat en les dades de les diverses organitzacions dedicades a l'elaboració d'índexs de democràcia, com Freedom House, Bertelsmann Transformation Index, EIU Democracy Index i el projecte Varieties of Democracy, il·lustra a la perfecció la diversitat d'estats democràtics que avui en dia hi ha a l'Àfrica. Cada any, aquestes organitzacions mesuren la qualitat de la democràcia de gairebé tots els països del món, basant-se en uns criteris de preferència. Ja que algunes d'aquestes organitzacions apliquen uns criteris més estrictes que d'altres, mostraré els índexs de tres d'elles, a fi de proporcionar una perspectiva equilibrada.

Com mostra la Taula 1, només uns quants estats africans —un elevat 17% segons Freedom House, i un escàs 3% segons l'índex de democràcia d'EUI— són democràcies plenes, és a dir, països on se celebren eleccions de qualitat i es respecten els drets polítics i les llibertats civils. En aquesta categoria solen incloure's Botswana, Ghana, les Illes Maurici i, de vegades, Sud-àfrica.

Aquesta categoria també acostuma a incloure alguns estats autoritaris, ja que actualment gairebé tots els països africans celebren eleccions d'alguna mena. A excepció d'Eritrea i Swazilàndia, les monarquies i els règims autoritaris absoluts són cosa del passat. Això significa que els estats autoritaris que existeixen en l'actualitat són el que en Brian Klaas i jo denominem «falses democràcies», és a dir, sistemes que, sota l'aparença de règims democràtics, utilitzen mecanismes propis d'estats repressius i abusius. Segons Freedom House, aquest grup representa el 38% dels governs africans, però BTI i V-DEM registren un percentatge més baix. Burundi, el Camerun, la República del Txad, la República Democràtica del Congo, Eritrea, el Gabon, Guinea i Ruanda s'inclouen en aquesta categoria.

Per a les tres organitzacions de qualificació, la resta de països del continent —la majoria— se situen entre aquests dos extrems. En aquests sistemes «mixtos» coexisteixen elements democràtics genuïns amb d'altres autoritaris. Els seus governs permeten l'activitat de partits de l'oposició i grups de la societat civil, però tenen una ferma determinació per conservar el poder per mitjà d'estratègies autoritàries. Amb denominacions diverses, com ara països «parcialment lliures» (Freedom House) o «democràcies defectuoses» (BTI), aquesta categoria inclou Burkina Faso, Kènia, Malawi, Nigèria, el Senegal, Uganda i Zàmbia.

*Taula 1. Distribució dels sistemes polítics africans el 2019*

	<b>Índex de democràcia Freedom House</b>	<b>V-Dem*</b>	<b>BTI</b>
Democràcies plenes	17%	17%	4%
Sistemes mixtos	45%	79%	67%
Autocràcies rígides	38%	4%	29%

\* Inclou democràcies que tenen una bona qualitat electoral i democràcies liberals.

La diversitat existent fa que sigui summament incorrecte parlar d'una única democràcia africana

Aquestes experiències tan diferents d'exercir la democràcia revelen que és summament incorrecte parlar d'una democràcia africana, o donar per fet que totes les democràcies africanes presenten els mateixos problemes. Per tant, la clau per entendre la política africana rau en apreciar primer l'extraordinària diversitat que hi ha al continent.

## Més continuïtat que canvi

L'absència d'una trajectòria comuna en l'evolució de la democràcia a l'Àfrica no és l'única concepció errònia i generalitzada que és necessari abordar. Contràriament a la idea que habitualment proporcionen els mitjans de comunicació, que sovint se centren en els períodes d'instabilitat o els col·lapses, a la majoria de països els canvis polítics es desenvolupen de manera gradual.

Al llarg dels últims cinc anys, els estats més autoritaris del continent —com Djibouti, Guinea Equatorial, Eritrea o Ruanda— han seguit la tendència general d'avançar molt poc cap a la democràcia i, en alguns casos, han tendit a una repressió cada vegada més gran. Alhora, molts dels països més democràtics del continent —com Botswana, Ghana, les Illes Maurici, el Senegal i Sud-àfrica— s'han mantingut com a democràcies «en via de consolidació» o «defectuoses», encara que molt poques han abandonat aquesta categoria per convertir-se en règims «autoritaris».

En alguns països s'han produït canvis significatius, però en la majoria dels casos aquests no han alterat de forma substancial el caràcter del sistema polític subjacent. Així, per exemple, el Camerun, la República del Txad, Kènia i Tanzània s'han allunyat progressivament d'una transformació política i econòmica constants, però cap d'ells no ha experimentat de manera sostinguda un període democràtic de qualitat.

Quelcom similar ha succeït a Angola, Etiòpia, Nigèria i Zimbabwe, que si bé en algun moment semblaven avançar cap a una reforma més democràtica de les seves polítiques, aquests canvis només van acabar sent aparents. Un dels motius rau en que les estructures que sostenen aquests sistemes polítics determinen tot allò que pot ser possible, condicionant així el tipus de líders que poden emergir. En conseqüència, determinats moments polítics que poden semblar revolucionaris, sovint només s'acaben traduïnt en un canvi progressiu.

Contràriament a la idea que habitualment proporcionen els mitjans de comunicació, a la majoria de països africans els canvis polítics es desenvolupen de manera gradual

Per aquesta raó, i pel fet que alguns països han transitat cap a la democràcia, mentre que d'altres s'han allunyat d'aquesta, al llarg dels últims anys s'han produït al continent africà menys canvis en la qualitat democràtica general dels que cabria pensar a causa de l'impacte negatiu que la pandèmia del coronavirus ha tingut sobre les llibertats civils. Si bé països com el Camerun i Uganda han fet un gir cap a governs autoritaris, Malawi i Zàmbia han anat en la direcció contrària. Per tant, encara que les dades de BTI registren una caiguda en la qualitat democràtica del continent entre 2018 i 2020, en realitat aquesta no ha estat significativa. Per contra, en consonància amb l'enfocament d'aquest assaig, hi ha hagut més continuïtat que canvi.

## Canvis de lideratge: promeses abundants, escassos resultats

El fet que la valoració mitjana del grau de democràcia per a tot el continent encobreixi experiències divergents en el transcurs dels últims anys és un altre motiu que evidencia la necessitat d'anar més enllà de les generalitzacions i de prestar especial atenció als elements de canvi específics de cada país. Després d'un seguiment de la situació al llarg dels últims anys, es posen de manifest una sèrie de tendències interessants.

En gairebé tots els casos, les tendències positives que organitzacions com BTI i Freedom House van identificar entre 2017 i 2019 es van observar en països on un canvi de lideratge engendrava esperances per a una renovació política i una reforma econòmica. Va ser el cas d'Angola, després que el president José Eduardo dos Santos renunciés al càrrec el 2017; així com el d'Etiòpia, després de l'arribada al poder del primer ministre «reformista» Abiy Ahmed; i el cas de Zimbabwe, on la transferència de poder de Robert Mugabe a Emmerson Mnangagwa va ser acompanyada de promeses de què, en el futur, el govern de l'UNAZ-FP (Unió Nacional Africana de Zimbabwe – Front Patriòtic) seria més respectuós amb les normes i valors democràtics.

Serra Leone també va registrar millores significatives en els seus resultats després de la victòria del candidat de l'oposició Julius Maada Bio en les eleccions presidencials de 2018; i els resultats per a Malawi i Zàmbia milloraran sens dubte ara que les eleccions, que apuntaven a ser polèmiques i causar divisions, han permès, en realitat, un traspàs de poder a governs reformistes.

El fet que s'observés una millora en els resultats d'aquests països després de produir-se canvis de lideratge indica que, en bona mesura, en molts estats africans el poder s'associa a una persona. Però també és important assenyalar que les millores en els resultats registrats inicialment es van mantenir en molt pocs d'aquests països. Més bé al contrari, l'entusiasme inicial es va esvaïr ràpidament quan els nous dirigents es van enfrontar a la difícil tasca de governar, amb el desafiament afegit d'haver de respondre a les fermes exigències d'aliats, finançadors i partidaris que els van ajudar a arribar al poder.

Això es va observar sobretot als països en què es va produir un canvi de líder però no de partit de govern. A Etiòpia, Tanzània i Zimbabwe, els nous governants van prometre canvis radicals, però al cap de poc temps van recuperar les pràctiques habituals. Així, per exemple, Magufuli, el president de Tanzània, va ser inicialment aclamat com un «tipus de líder diferent», abans de negar-se a tolerar discrepàncies o prendre mesures per contenir la propagació de la COVID-19, vulnerant així els drets dels seus ciutadans, a més de posar en perill la seva salut. Resulta revelador un procés similar que va caracteritzar el mandat de Samia Suluhu Hassan, que va succeir Magufuli com a presidenta, després de la seva mort el març de 2021. Encara que inicialment va ser aclamada com una reformista que permetria noves llibertats i adoptaria una política sanitària més científica, després d'utilitzar falses acusacions de traïció per detenir líders de l'oposició que reivindicaven una democratització de la constitució està sent criticada per perpetuar estratègies autoritàries.

Casos com el de Tanzània s'han donat també a Etiòpia, on el primer ministre, Abiy, va adoptar un enfocament apropiat a l'inici del seu mandat, quan va posar en llibertat presos polítics amb la intenció de rebaixar tensions amb Eritrea i va prometre unes eleccions lliures i justes. El canvi que va promoure Abiy va tenir tal repercussió que el 2019 se li va atorgar el Premi Nobel de la Pau. Tot just dos anys després, cada vegada hi ha més peticions a favor de retirar-li el guardó després de constatar-se abusos generalitzats dels drets humans durant la guerra entre el seu govern i el Front Popular d'Alliberament de la regió de Tigray. La reputació del primer ministre va quedar encara més tocada després d'unes eleccions generals fraudulentas i la seva negativa a permetre l'arribada d'ajuda i subministraments de primera necessitat a zones devastades per la guerra.

Lamentablement, també va ser escenari d'un cas semblant Zimbabwe, on la promesa de Mnangagwa d'iniciar d'una de nova era mai es va fer realitat. Pel contrari, després de les eleccions generals de 2018 el govern va aplicar un seguit de mesures molt severes. A més de detenir de periodistes com Hopewell Chin'ono per acusacions poc consistents, es va manipular l'estat de dret a fi de mantenir empresonats els detractors del govern. En vista d'aquesta guerra declarada contra la democràcia, ara ja és evident que el govern de Mnangagwa no està més compromès amb els drets humans i les llibertats civils que el del seu predecessor.

En molts estats africans el poder s'associa a una persona, per això fan falta líders capaços de desafiar i transformar el sistema polític que hereten

Els recents canvis de govern a Malawi i Zàmbia ofereixen, però, més possibilitats d'aconseguir transformacions significatives, ja que els nous líders han arribat al poder amb nous partits, desplaçant del seu lloc les elits polítiques arrelades. Ara bé, fins i tot en aquests casos convé tenir present la pervivència dels interessos creats entre el funcionariat, les forces de seguretat, el poder judicial i el sector empresarial. Per garantir una reforma democràtica fan falta líders capaços de desafiar i transformar el sistema polític que hereten, i aquesta lluita exigeix audàcia i valor.

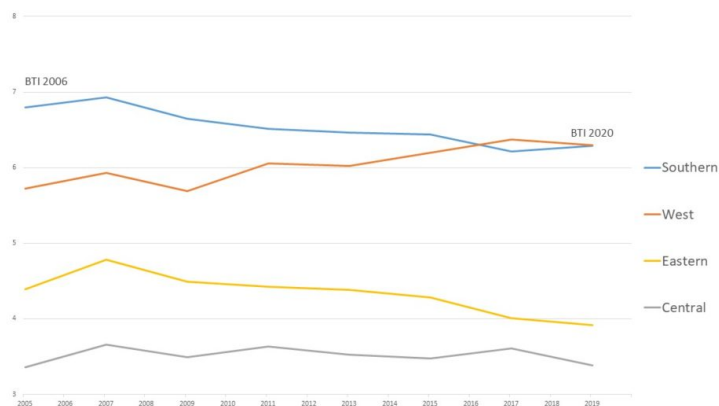
## El futur de la democràcia a l'Àfrica

Així doncs, què ofereix el futur al continent africà? Quan dono xerrades i ofereixo entrevistes, sovint em pregunten quina direcció crec que està prenent l'Àfrica. Com he dit més amunt, no existeix una única *experiència africana* quan parlem de democràcia, de manera que podem sostenir que probablement el continent no compartirà un mateix futur.

En els apartats anteriors, s'han exposat els motius que expliquen el perquè d'aquesta previsió, comparant països amb diversos graus de democràcia, i que tenen clarament diferents trajectòries. Per concloure, provaré aquest argument d'una manera diferent, tenint en compte l'aspecte que presenta la distribució de la democràcia a l'Àfrica des d'una òptica continental.

A part de les conegudes diferències entre països que representen paradigmes del progrés democràtic, com Botswana, i altres de summament endarrerits, com Ruanda, també hi ha una profunda disparitat regional més difícil d'identificar i comprendre. I és que, malgrat compartir punts de partida relativament similars, les trajectòries han estat molt divergents entre els països de l'Àfrica Occidental i del Sud, que han romàs comparativament més oberts i democràtics, i els de l'Àfrica Central i Oriental, que han mantingut governs més tancats i autoritaris (gràfic 1). Altres dades revelen que, des del 2007 en endavant, la qualitat mitjana del sistema democràtic ha patit un declivi als països de l'Àfrica Oriental i Central, i que continua millorant en els de l'Àfrica Occidental, la qual cosa accentua la divergència existent entre aquestes regions.

Gràfic 1. Mitjana d'índexs de qualitat democràtica per regions africanes, BTI 2006-2020\*



\* A fi de mantenir una regularitat cronològica, els següents països no s'han tingut en compte en aquesta gràfica, ja que es van incloure a la mostra de països de la BTI després del 2006: Guinea Equatorial, República del Congo i Gabon (Àfrica Central), Djibouti i Sudan del Sud (Àfrica Oriental), Swazilàndia i Lesotho (Àfrica del Sud), Gàmbia, Guinea Bissau i Mauritània (Àfrica Occidental).

Aquestes dades reflecteixen els processos històrics que van seguir els respectius governs per arribar al poder, els tipus d'estats que governen i la tendència i influència de cada grup regional. En concret, l'Àfrica Oriental compta amb una sèrie de països governats per antics exèrcits rebels (Burundi, Eritrea, Etiòpia, Ruanda, Uganda), en la coerció i una inveterada desconfiança en l'oposició soscava el control polític. Això també representa un desafiament en alguns estats centreafricans, però amb la complexitat afegida de conflictes arrelats i inestabilitat política (República Centreafricana, Txad, República Democràtica del Congo) que han minat l'actuació del govern en molts aspectes.

Tot i que en alguns estats de l'Àfrica Occidental, com Ghana, Nigèria i Togo, també han governat antics líders militars, això s'ha donat en una menor proporció, i altres països com el Senegal, gaudeixen d'una llarga tradició de polítiques plurals i de dirigents civils. De forma similar, al Sud de l'Àfrica diversos moviments d'alliberament van sorgir a partir d'àmplies mobilitzacions que concedien un gran valor a la participació política i les llibertats

civils. El cas més evident és la *Carta de la Llibertat*, que el Congrés Nacional Africà va adoptar el 1955, i que obligava el següent partit que governés a Sud-àfrica a comprometre's a fomentar els drets humans i a limitar els poders del president i la policia. En part gràcies a això, les repercussions de l'ascens al poder d'antics militars o líders rebels ha estat menys perjudicial per a la democràcia als països del Sud i de l'Àfrica Occidental.

És important no exagerar aquestes diferències regionals, ja que les circumstàncies varien molt dins de cada regió, així com entre elles. Ara bé, malgrat aquest, les dades que es presenten en aquest assaig posen de manifest que en els propers anys no és probable que s'hagi de produir una convergència cap a una experiència democràtica africana comuna. És més, és previsible que la entre els països més democràtics i els autoritaris continuï creixent, i que l'estimació de la «mitjana» de la qualitat democràtica en un continent tan divers continuï aportant més confusió que claredat.



#### **Nic Cheeseman**

Nic Cheeseman és polític i professor de democràcia a la Universitat de Birmingham. És fundador i editor del projecte Democracy in Africa, un lloc web de referència amb notícies, anàlisis, entrevistes i dades sobre política africana. Anteriorment havia sigut director del Centre d'Estudis Africans de la Universitat d'Oxford. És columnista habitual al Mail & Guardian i a la revista The African Report, i col·labora amb diversos mitjans de comunicació. Les seves línies de recerca giren al voltant de la democràcia, les eleccions i el desenvolupament, i ha dut a terme investigacions a diversos països africans com Etiòpia, Ghana, Kenya, Malawi, Nigèria, Uganda, Zàmbia i Zimbabwe. És autor o editor d'una desena de llibres, entre els quals *Democracy in Africa* (2015), *How to Rig an Election* (2018), *Authoritarian Africa* (2020), *The Moral Economy of Elections in Africa* (2020) o *Handbook of Kenyan Politics* (2020). Va ser editor-fundador de l'Oxford Encyclopaedia of African Politics i l'any 2019 va rebre el premi Joni Lovenduski de l'Associació d'Estudis Polítics del Regne Unit. Actualment està treballant en un projecte de recerca sobre la història i l'impacte del pensament polític africà.