

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



**Los fundamentos de la gobernanza local en países posconflictos: el caso
de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en los Grandes Lagos
africanos**

Tesis que para obtener el grado de
Doctor en Estudios del Desarrollo Global

Presenta:

Etienne Mulumeoderhwa Mufungizi

Director:

Dr. Rafael Velázquez Flores

Tijuana, Baja California, 2019

Agradecimientos

Finalizar el programa de doctorado en Estudios del Desarrollo Global, simbolizado por la redacción y defensa pública de la tesis, no podría ser posible sin la participación de muchas personas. A todas ellas mis profundos agradecimientos.

Agradezco a mis hermanos y a mis padres por haber creído en mí; me han enseñado siempre a mantener la frente en alto en cualquier circunstancia. Sé que, a pesar de la distancia, siempre piensan en mí y están presentes en todo lo que hago.

No tengo palabras para reconocer el apoyo que me brindó CONACYT, que en este trabajo encuentre mi profundo reconocimiento.

Para mi asesor Dr. Rafael Velázquez Flores por la dedicación, profesionalismo, consideración personal y por su tiempo para la realización de este trabajo.

Sería injusto no agradecer al Dr. Natanael Ramírez Angulo, Director de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, por sus consejos y amistad.

A todos mis lectores: Dr. Abraham Navarro García, Jorge Alberto Schiavon Uriegas, José de Jesús López Almejo y José de Jesús Alejandro Monjaraz Sandoval por la atenta lectura y sugerencias que hicieron a los primeros manuscritos de esta investigación, que ustedes sepan que su conocimiento está reflejado en algunas ideas de esta tesis. A todos mis profesores, mi más profundo agradecimiento por su enorme contribución en mi formación académica, por sus comentarios y por leer los planteamientos centrales de esta investigación.

A todos mis estudiantes de la Universidad Autónoma de Baja California, que encuentren aquí mi reconocimiento. A todos mis compañeros de posgrado y amigos por su amistad, su convivencia fraterna.

Gracias

Índice

Agradecimiento:	1
Acrónimos:	4
Introducción:	5
Capítulo 1. El marco teórico de la gobernanza.....	20
1. 1. Definiciones y campo cognitivo del enfoque de gobernanza.....	20
1.2. La interacción social y los cambios en los modelos de gobierno.....	27
1.3. El papel del Estado en la gobernanza	30
1.4. La gobernanza como motor de transformación estatal.....	36
Capítulo 2. Capítulo metodológico: Marco Analítico de Gobernanza.....	53
2. 1. Aplicación de la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza.....	54
2. 2. Los actores.....	62
2.3. Los procesos de toma de decisiones en la región de los Grandes Lagos.....	67
2.4. Estudio de caso, métodos e indicadores.....	68
Capítulo 3. Marco referencial de los Estados de los Grandes Lagos africanos: Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo.....	81
3.1. La soberanía del Estado.....	83
3.2. Ruanda.....	89
3.3. Tradición en la formación de la República de Burundi.....	97
3.4. La República Democrática del Congo.....	103
Capítulo 4. La tenencia de la tierra en de la gobernanza local en los Grandes Lagos africanos.....	110

4.1. Los usos y costumbres en los Grandes Lagos	111
4.2. El problema de la gobernanza local de la tierra en los Grandes Lagos.....	114
4.3. La gobernanza local a través de los usos y costumbres en Ruanda	127
4.4. La gobernanza local a través de los usos y costumbres en Burundi	128
4.5. La gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en la República Democrática del Congo posconflicto	142
Conclusiones.....	150
Referencias.....	159

Acrónimos

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

AFDL: Alianza de Fuerza Democrática para la Liberación

API: Agencia para la Promoción de los Inversionistas

APROSAMA: Promoción Social de las Masas

BM: Banco Mundial

CNR: Constitución Nacional de Ruanda

CFCIB: Cámara Federal de Comercio e Industria de Burundi

CNDD-FDD: Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia - Fuerzas para la Defensa de la Democracia

FRODEBU: Frente para la Democracia en Burundi

FPR: Frente Patriótico Ruandés

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

MAG: Marco Analítico de Gobernanza

MONUC: Misión de Observación de Naciones Unidas en Congo

MONUSCO: Misión de Observación de Naciones Unidas y para la estabilización del Congo

RADR: Reunión Democrática Ruandesa

RDC: República Democrática del Congo

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAGGF: Amélioration de la Gestion et de la Gouvernance Foncière

PIB: Producto Interno Bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UA: Unión Africana

UNAR: Unión Nacional Ruandesa

UPRONA: Unión para el Progreso Nacional

Introducción

El siglo XXI no sólo ha favorecido la aceleración de la evolución tecnológica y la globalización financiera, sino también ha posibilitado las interdependencias entre sociedades y culturas. Eso ha cambiado la configuración de los Estados introduciendo nuevos actores en la toma de decisiones, y posibilitando las interacciones entre varios agentes. Aunado a ello, el cuestionamiento de los valores intelectuales, morales y políticas centralizadas en el Estado ha dado paso a nuevos paradigmas como la gobernanza¹. Ese dinamismo responde a dos factores de las últimas décadas, de un lado al desplazamiento de los polos de toma de decisiones (Calame, 2003; Porras, 2016) y del otro lado a la interacción entre diferentes actores (Paquet, 1998, Hufty, 2014).

Cabe señalar que esas transformaciones no se dieron sin amenazar los valores éticos locales tales como la autoridad familiar, la solidaridad, el respecto a los ancianos. En ese contexto, ni el orden que promueve la gobernanza² como la eliminación de las jerarquías y redes sociales ni los sistemas financieros han parecido tener una propuesta para la construcción de una sociedad incluyente. Tony Judt (2014) ha observado que las

¹ El término gobernanza es una palabra del francés arcaico utilizado por Charles d'Orléans en el siglo XV para describir la conducta, el arte de gobernar. Del latín "gubernare" significa manejar, donde saca su significado empresarial: dirigir. En 1989, el concepto entró en el sector privado (*gobernanza corporativa*), fue usado por el Banco Mundial para adaptar las estructuras del Estado a las exigencias del liberalismo económico, a diferencia de las apariencias, esa institución quiso reorganizar las responsabilidades sociales dentro de los Estados centrales subordinándolos a las funciones distributivas de la lógica neoliberal (Calame, 2003, p.12-13).

² El concepto gobernanza a la que se refiere esta investigación es definida como una interacción, una coordinación entre actores globales. Éstos, pueden ser agentes gubernamentales, políticos y sociales reunidos para dar una respuesta a un problema administrativo o público a través de recursos globales (Kooiman, 2003). Si la gobernanza o gobernanza sin adjetivo pueden aplicarse a la gobernanza global, la gobernanza local es el desplazamiento de los espacios de toma de decisiones locales para solucionar los problemas públicos. Incluye a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, la ciudadanía (Porras, 2016; Paquet, 1998).

transformaciones sociales se han dado rápidamente sin proponer alternativas (p. 14). Sin embargo, los Estados consolidados han construido instituciones sólidas para responder a los problemas actuales. Como lo han sostenido algunos autores, la gobernanza local ha permitido que los mercados de los países desarrollados ocuparan el mismo espacio de toma de decisiones en los países en vías de desarrollo (Kooiman, 2003; Paquet, 1998; Calame, 2003).

La relevancia de esta investigación está en ofrecer a los académicos un acercamiento a los estudios regionales africanos de la gobernanza local desde una perspectiva de los usos y costumbres de tenencia de la tierra. También, esta investigación será importante para los investigadores, para los países de la región y para otros países que no son de la región porque ofrece elementos, discusiones sociales de gobernanza local que constituyen un progreso científico. De la misma forma en ofrecer a los tomadores de decisiones nacionales e internacionales algunos elementos constructivos de la sociedad de los Grandes Lagos para la implementación de las políticas públicas benéficas basada en la realidad local predominada por los usos y costumbres de tenencia de la tierra. Asimismo, el interés por este tema se debe a la importancia que ocupa la tierra como un bien común frente a las políticas neoliberales. Propone un estudio interdisciplinario que nutre de la geopolítica, historia, sociología, economía, las Relaciones Internacionales para ofrecer al lector una visión más amplia sobre la región de los Grandes Lagos.

La elección de los países Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo está definida por la posición geopolítica y geoestratégica de los mismos. Los tres países, aparte de ser las únicas ex colonias belgas en el mundo, comparten una misma historia. Sus leyes de tenencia de la tierra parten de la misma ley colonial. El análisis consideró el periodo que

va de 1990 a 2002 porque esta época corresponde al inicio del genocidio ruandés y su conexión con la guerra civil burundés para culminar en la internacionalización en la República Democrática del Congo (Mbuyi, 2009).

La relevancia de esta investigación es mostrar que la tenencia de la tierra es problema ontológico de la sociedad de la región de los Grandes Lagos africanos por lo que ofrece al investigador elementos importantes para entender cómo los pueblos de la región se definen y se sitúa en el cosmos. También pretende identificar la relación hombre y naturaleza, es decir con la tierra. Es en ese mismo registro que Kagame Alexis (1959), preconiza que el hombre *muntú* establece una relación entre la naturaleza, los muertos y los vivos. Esto significa que la tierra y su explotación no sólo es un bien económico, sino, es un bien común que implica la participación de todos.

El otro motivo por la cual fueron elegidos estos países, fue sus pasado posconflicto, considerado de los inicios de la guerra civil ruandesa de 1990-1994 hasta la guerra en la República Democrática del Congo que terminó en 2002. El periodo posconflicto es la etapa de inestabilidad que cruzan los países después de la guerra. Es cuando existen índices elevados de que los beligerantes retomen las armas contra el gobierno. Esa etapa inicia desde que las partes en guerra afirma un acuerdo para acabar con la violencia (Bit, 2012). El posconflicto es la etapa de la consolidación de la paz, la armonización de la unidad nacional, seguridad y bienestar (Laderach, 1997). El interés por esos países se debe a sus procesos de transformación de sus instituciones para consolidar la autoridad del Estado en sus territorios. Dentro de esas transformaciones, esta investigación consideró la tenencia de la tierra que es uno de los focos rojos que ha quedado activo después de los acuerdos de paz entre los diferentes grupos armados de la región.

En efecto, al nivel continental, los países africanos lograron sus independencias en los años 1960 cuando la sociedad moderna estaba ya cuestionando el rol del Estado para solucionar los problemas públicos. Es un hecho incontrovertible que se formaron cuando el planeta estaba en una etapa de cambios sociales radicales, nuevos actores compitieron al lado del Estado para controlar los medios de producción económica. Los obstáculos a la inversión extranjera y a la privatización del campo fueron revisados (Salzar, 2014, p. 12).

Al nivel regional, algunos países de los Grandes Lagos heredaron un mismo modelo administrativo de su metrópoli belga. Dichos países que interesa esta investigación son Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo³. Los tres países tienen en común las tradiciones, los pueblos y las rutas comerciales. De la misma forma, los años noventa después de la Guerra Fría, el genocidio ruandés y la guerra de los Grandes Lagos han causado el desplazamiento de la población creando así conflictos ligados a la tenencia de la tierra.

En efecto, desde los usos y costumbres⁴ de la tenencia de la tierra, la gobernanza local tiene un carácter participativo de resolución de diferencias entre la ciudadanía. Es un espacio público donde el acceso a la información pasa de forma tradicional. La información alcanza las comunidades retiradas por transitar sobre la cotidianidad de cualquier grupo social. También es aquí en lo local que los actores se adaptan a la diversidad cultural. Sin embargo, los resultados esperados de la gobernanza local pueden variar según la realidad local. Una de las formas de gobernanza que está en implementación en la región es la descentralización de la administración pública, es decir la división de las provincias más

³ Véase el marco referencial del capítulo tres de esta investigación.

⁴ Los usos y costumbres son las tradiciones, culturas que influyen en la forma de pensar, de sentir y de actuar de un individuo o pueblo (Bottini & Simonetta, 2017). Uno de ellos y más relevante para esta investigación la tenencia de la tierra en la región de los Grandes Lagos.

grandes en pequeñas entidades para que los pueblos o a veces etnias decidan sus animadores políticos locales.

En efecto, a lo largo de la historia los usos y costumbre han servido al hombre como medidas para fomentar la convivencia coordinada con los demás y el medio ambiente. No es por casualidad que Aristóteles llamó al hombre animal político (Fortes & Evans-Pitchard, 1940). En sus búsquedas de la verdad, los filósofos fueron los primeros en empeñarse a definir los términos usos y costumbres. Existe un consenso respecto a que los usos y costumbres están ligados a cuestiones de deber (Kant, 2007), a los actos y hechos, pero la definición más completa de éstos sostiene que son hábitos naturales adquiridos para diferenciar el bien del mal (Bottini & Simonetta, 2017: 13, Julio, 1985; Kant, 2007).

Desde una perspectiva jurídica, los usos y costumbres son la expresión de las primeras etapas de la civilización que se erigieron como única fuente normativa que se conservó durante siglos (Benítez, 2014). Dentro de ese marco conceptual, la norma consuetudinaria ha recibido una atención teórica colocando los usos y costumbres y la ley como fuentes de Derecho. La novedad del término en el ámbito político consiste en considerar los usos y costumbres como motor de la acción política (Bottini & Simonetta, 2017). En ese ámbito, los usos y costumbres presentan dos vertientes: individual y comunitaria. Cuando se refieren a un individuo los usos y costumbres significan la práctica de las virtudes o del comportamiento dentro de la comunidad. Por lo tanto, los usos y costumbres son las tradiciones, culturas que influyen en la forma de pensar, de sentir y de actuar de un individuo o pueblo (Bottini & Simonetta, 2017).

Para esos autores, la interacción entre individuos se da a través de las estructuras establecidas. Éstas no dependen de la jerarquía o de clases porque se imponen a toda la

sociedad. Por lo tanto, se convierten en fundamentos filosóficos de la otredad: la moral y autonomía, el primero determina el comportamiento y el segundo la identidad. En este contexto, la otredad es la experiencia con el exterior (contacto con otros individuos, culturas, políticas y religión) y con uno mismo (sensibilidad con la razón). Ella es la que permite la combinación de los valores internos con los externos de las sociedades, consolida los vínculos de pertenencia a un territorio del que toma su carácter político, moral y filosófico (Bottini & Simonetta, 2017: 18).

Esto confirma lo que Dénise Paulme (1960) denominaba los modos de subsistencia de los regímenes políticos africanos cuando afirmó que eran frutos de los usos y costumbres (p. 16). Lo mismo puede decirse de la construcción social en la región de los Grandes Lagos por el hecho de que la culminación de las negociaciones entre actores sólo es posible cuando la tradición cultural es considerada un epicentro del actuar político, como por ejemplo, la resolución de los conflictos armados, la concesión de la tierra y propiedad privada. Una cosa es cierta, los usos y costumbres influyen en el comportamiento de los pueblos. Ellos están presentes en los cambios político-económicos de los últimos años, son la huella del pasado, desempeñan su dominio sobre las instituciones (Paulme, 1960: 17).

La construcción social arriba mencionada se configura de esta forma: las grandes familias, clanes, tribus y etnia se ha integrado en los mercados internacionales. Ella determina la constitución de las organizaciones políticas, el Estado, hasta los mercados locales. Es aquí que interviene la problemática de gobernanza local. Este último concepto será analizado en el capítulo tres, consagrado al marco teórico de esta investigación, pero su combinación con los usos y costumbres de tenencia de la tierra es una crítica a la economía

neoliberal centrada en los juegos de los mercados dentro de un mercado de subsistencia (Bottini & Simonetta, 2017: 11; Duclos, 1751: 10).

En los párrafos anteriores, esta investigación ha mostrado que existe una vinculación entre usos y costumbres y vida política en esa región de estudio. Sin embargo, la liberalización del mercado es otro factor importante de coordinación de los esfuerzos entre lo antiguo y lo moderno. Es lo que Duclos (1751) llama la patología de la modernidad porque cuestiona las relaciones entre la esfera social y la esfera política, también posibilita la amistad y confianza entre los ciudadanos (p. 20). La patología de la modernidad en la región de los Grandes Lagos está presente en las leyes y políticas públicas de la tenencia de la tierra, donde una combinación de los usos y costumbres y constituciones republicanas se discuten la plaza. Raramente las estructuras estatales son consultadas en esa materia debido a la independencia que parece gozar los jefes tradicionales. Cualquier cambio que afecte a los usos y costumbres de tenencia de la tierra está determinado por la necesidad, la utilidad, el aburrimiento de los hábitos del espíritu social y por la voluntad del gobierno.

En efecto, las civilizaciones africanas de la región de los Grandes Lagos son primeramente civilizaciones agrarias. Se definen con base en la relación del hombre con la tierra, en la cual el ser humano encuentra la explicación de su existir. Antropólogos y sociólogos han llegado a la conclusión de que actividades político-económicas de la región son agrarias. Sin embargo, esta investigación muestra que a pesar de la importancia que ocupa la tierra en la cosmovisión de los Grandes Lagos, la gobernanza local es una combinación entre los usos y costumbres de tenencia de la tierra y las leyes estatales de la misma. Frente a esa realidad, pueden encontrarse dos formas de gobierno de las sociedades

de la región: el primero es cerrado, tiene un carácter tradicional con influencias de factores naturales, y el segundo es moderno con carácter abierto al mercado.

La sociedad de la región de los Grandes Lagos es en gran parte una sociedad agrícola, sus formas de gobernarse son las expresiones de las civilizaciones que durante años se forjaron sobre las bases de los usos y costumbres de su medio ambiente. Sus estructuras institucionales político-económicas tienen una relación estrecha con la tierra. De esta forma, las normas que unen a los diferentes actores, comunidades e individuos son determinadas por los vínculos con la tierra.

Para dar respuesta a los problemas sociopolíticos que acompañaron el desplazamiento de la población en la región, la gobernanza local como interacción de los actores locales pareció como un mecanismo de solución de los mismos. Entre esos actores pueden mencionarse la ciudadanía, gobierno, mercado (Andrew y Cardinal, 2001; Porras y Zavala, 2012). Para esos autores, la gobernanza ocupa un lugar central para entender los procesos sociales. en esos procesos los actores establecen entre ellos relaciones a veces espontáneas e informales. De la misma forma, otros autores sostienen que la gobernanza es una respuesta de la sociedad civil a los cambios y crisis del Estado después de la Guerra Fría (Calame, 2003; Paquet, 1998).

Desde lo anterior, la gobernanza se presenta como espacio de diálogo y de consenso entre actores. Es dentro de ese espacio que el aprender colectivamente es una manera de gestión y toma de decisiones dentro de un contexto social cambiante (Kooiman, 2003). Ese contexto cambiante son los problemas públicos, las crisis del Estado y el surgimiento de nuevos actores dentro de la configuración social. Los cambios sociales son consecuencia por una parte de los desplazamientos de la población, y por otra, de la integración de los

Estados en los mercados internacionales. Después de la revisión de la lectura sobre el tema de gobernanza local, se ha descubierto un nicho de oportunidad: la falta de literatura sobre la gobernanza local basada en los usos y costumbres. Considerando la variedad de los usos y costumbres de los que puede disponer un pueblo, se presta atención particular a los usos y costumbres de la tenencia de la tierra que están definidos en los siguientes párrafos. Ese nicho de oportunidad de análisis ha permitido mostrar que la gobernanza en la región de los Grandes Lagos africanos no es nada más una constitución de redes, la eficacia, ineficacia y el logro de las metas (Calame, 2003; Martínez, 2005), sino que es la forma cómo actores al nivel local tiene posibilidad de hacerse oír en los procesos de toma de decisiones.

Por eso, esta investigación considera que la gobernanza local es una combinación de la teoría y práctica basada en los usos y costumbres de la región. De la misma manera, pone su atención en los usos y costumbres de la tenencia de la tierra. Eso significa establecer un diálogo entre la tradición y la modernidad pero también una forma de entender cómo los pueblos de la región resuelven sus problemas internos. Esta investigación es un diálogo entre lo tradicional y lo moderno. Es decir, entender los elementos de la tradición de los pueblos de los tres países que han sido integrados en las leyes de los Estados modernos de los mismos Estados. Es el caso de los usos y costumbres de tenencia de la tierra. La autonomía en la toma de decisiones y de gobernarse es otro elemento que la gobernanza local toma en cuenta (Talavera, 2012). Sin duda la cuestión de los valores en la gestión pública es antigua. Retomarla dentro de los estudios de gobernanza local es preguntar a las costumbres como lo mencionó Immanuel Kant (2002) cuando pensó que la política tenía un carácter ético.

En efecto, como se analiza en los capítulos siguientes, algunos mecanismos tradicionales de solución de conflictos internos han servido de bases para la gobernanza local. Por ejemplo, en Ruanda el *Gacaca* o consulta popular fue utilizado para juzgar a los responsables del genocidio de 1994. Mientras en Burundi los jefes de colinas son consultados para resolver los problemas de sus entidades. En la República Democrática del Congo, existe una institucionalización de los jefes tradicionales reconocidos por la constitución. Es lo que afirman algunos autores cuando piensan que la democracia participativa en la región ya formaba parte de la organización social de sus pueblos (Ingelaere, 2007; Reyntjens 1990). Esta desempeñó un rol importante en la formación de las conciencias nacionales y el aprendizaje colectivo.

La región de los Grandes Lagos presenta algunas características de gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra según Batge (2019):

- Una terapia comunitaria: el empoderamiento de las comunidades para participar en los cambios implementados para los actores locales.
- Un marco de diálogo continuo y de meditación para resolver los conflictos de cualquier índole entre los propietarios de tierras.
- Una sociedad civil comprometida: construir una sociedad comprometida en la defensa de los derechos de tenencia de la tierra.
- Promoción de la gobernanza local: La cooperación entre los diferentes actores implicados para incrementar la transparencia en la gestión de la tierra y de los conflictos (p. 4-5).

Las características arriba mencionadas se han consolidado debido a la fragilidad de los Estados y la incapacidad de los gobiernos para la solución de los problemas públicos

como el acceso a la tierra. En la región de este estudio, la tenencia de la tierra no necesariamente significa poseer un título o registro de la propiedad, sino contar con el reconocimiento comunitario del uso de la misma. Ese reconocimiento puede ser escrito u oral según la zona considerando que la región aún no ha dejado de ser una entidad dominada por la tradición oral.

Antes de continuar hay que definir el término utilizado en esta investigación. Según el *Diccionario del Español usual en México* (2008), el concepto tenencia de la tierra define la posesión, titularidad o derecho por el cual se explota y aprovecha tanto la propiedad social del ejido cuanto la propiedad comunal de las rancherías, pueblos, tribus y demás comunidades agrarias, por parte de los respectivos sujetos, ejidatarios y comuneros. Para *The United State Agency* (2011)⁵, la tenencia de la tierra se aplica a la ley estatutaria, pero puede ser también aplicable al derecho consuetudinario cuando hay un alto grado de consenso dentro del sistema tradicional (usos y costumbres). Es a partir de esta última acepción que serán abordados en esta investigación los usos y costumbres de la tenencia de la tierra, para referirse a la relación definida de forma jurídica o consuetudinaria entre personas, individuos o grupos, con respecto a la tierra y los recursos naturales.

En los últimos años, los Grandes Lagos africanos representan un mapa oscuro en la tenencia de la tierra, eso porque los conflictos armados, la inexistencia clara de leyes para proteger a los propietarios de tierra causaron tensiones en la ciudadanía. Por lo tanto, dentro de los objetivos de la gobernanza local es poner de acuerdo a las partes implicadas partiendo de los usos y costumbres de tenencia de la tierra y de la misma forma, abre el camino a la consolidación del Estado y la democratización de los regímenes políticos de la

⁵ Véase USAID, 2011.

región. Siendo la gobernanza local una serie de perspectivas sobre asuntos de gobierno, su implementación en la región corresponde con los contextos políticos Posguerra Fría y a los cambios promovidos por la globalización (Talavera, 2012 p.27). En ese contexto, los actores campesinos, empresas, jefes de familias y gobiernos encuentran un espacio adecuado para discutir los problemas relacionados con su contexto social.

A continuación, la acción pública es decir, la administración local está estrechamente vinculada a la gobernanza como forma de gobierno. Un elemento importante de la gobernanza es la cooperación entre todos los actores implicados. La cooperación es posible cuando existe la participación de la ciudadanía y de los demás actores del mercado, del sector público y privado. También, la presencia de la ciudadanía y su participación en la acción pública va más allá de la construcción de las instituciones democráticas porque éstas nacen para regular los comportamientos de los individuos (Porrás, 2016). Por ello, la cooperación es la mejor vía para la búsqueda de solución a los problemas relativos a la tenencia de la tierra en los países posbélicos.

El objetivo principal de esta investigación consiste en identificar los fundamentos de la gobernanza local desde los usos y costumbres de tenencia de la tierra en los países posbélicos de la región africana de los Grandes Lagos.

Los objetivos específicos son:

- Entender los cambios socio-contextuales en la formación del Estado moderno de la región.
- Demostrar que la gobernanza local en la región africana de los Grandes Lagos tiene sus bases en la organización social tradicional.

- Evidenciar que los usos y costumbres han favorecido una herencia desigual en la tenencia de la tierra.

La pregunta principal de esta investigación es, ¿por qué la tenencia de la tierra, como parte de los usos y costumbres, es un pilar central para la gobernanza local en los países posbélicos de los Grandes Lagos africanos? La hipótesis es que la tenencia de la tierra en los países de los Grandes Lagos africanos acompañada de poder tradicional, como parte de los usos y costumbres de las sociedades de esos países, es central para entender la gobernanza local porque representa el vínculo entre lo colectivo y lo individual. Eso implica que el acceso a la tierra sea factor de estabilidad comunitaria o conflicto. De este argumento, las preguntas secundarias que acompañan el análisis son las siguientes: ¿De qué manera la gobernanza es un espacio de interacción entre actores? ¿Cuándo la gobernanza local se convierte en un mecanismo de reforma del Estado en los Grandes Lagos? Dos hipótesis secundarias acompañan la principal:

1. Dentro de la gobernanza local, la tenencia de la tierra como usos y costumbres favorece la interacción de los actores para la solución de los conflictos de herencia intrafamiliar.
2. La gobernanza local se convierte en un mecanismo de reformas del Estado cuando integre los valores morales y políticos de los habitantes de los Grandes Lagos.

Cabe resaltar que la tenencia de la tierra en la medida que posibilita una gobernanza local que tome en cuenta los usos y costumbres, constituye un importante instrumento de rescate de la ciudadanía en los procesos sociales que lucha por una gestión eficaz de los conflictos de herencia. En efecto, los conflictos más frecuentes en los países de la región después de las guerras han sido de carácter de acceso a la tierra. En ese contexto, los usos y

costumbres fijan un papel de propuestas y de evaluación de las experiencias para los pueblos. Además de eso, pueden contribuir en la sistematización y socialización de las diferentes iniciativas de la gobernanza local, para contribuir así a un profundo proceso de intercambio entre diferentes actores.

Después de plantear lo anterior, hay que mencionar que esta investigación parte de la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza⁶ que desarrolla Marc Hufty (2009). El primero en estudiar una metodología aplicable a la teoría de la gobernanza. Consistió en entender cómo los actores interactúan entre ellos, toman decisiones y cómo éstas llegan a su destino que es la sociedad. Por eso, es importante identificar las cinco etapas del Marco Analítico de la Gobernanza a saber: la definición del problema, los actores, las normas sociales, los puntos nodales y para terminar la explicación de los procesos sociales que intervinieron en el cambio. Los resultados de esta investigación corresponden al análisis detallado de cada una de las cinco etapas, arriba mencionadas. Un proceso que facilitó la construcción de un conocimiento filosófico basado en el entendimiento local de la organización social de la gobernanza de tenencia de la tierra.

La importancia de una metodología propia de la teoría de la gobernanza nace de la necesidad de diferenciar el marco normativo del descriptivo del concepto (Tony, 2010). El mismo Hufty en 2010 planteaba que existía una ausencia de coherencia conceptual en su uso en las ciencias sociales, es decir que éstas describían cómo deberían ser las cosas y no cómo son. Eso se añadió a lo que había sostenido años antes, respecto a que los académicos aún no tenían un instrumento para definir una metodología precisa de la gobernanza

⁶ El marco analítico de la gobernanza es una metodología que desarrolla Marc Hufty para la teoría de la gobernanza. El autor busca a entender cómo se dan las interacciones entre actores y cómo ellos toman las decisiones. Consiste en cinco etapas: la definición del problema, los actores, las normas sociales, los puntos nodales y los procesos sociales (Hufty, 2009).

moderna (Hufty, 2009). Este autor tuvo el logro de construir una metodología de investigación capaz de ofrecer al investigador social herramientas de análisis no normativas de la gobernanza.

Esta investigación cobra con cinco capítulos. El primer capítulo es un marco teórico de la gobernanza. En ese proceso, muestra las dos grandes definiciones del término: descriptiva y normativa. El segundo capítulo explora la metodología del marco analítico de gobernanza donde están explicados el caso de estudio de la investigación y las técnicas que se llevan a cabo. Se fundamenta en la definición de los actores, los problemas, las normas sociales, los puntos nodales y los procesos sociales dentro de la gobernanza local.

El capítulo tercero es un marco referencial de la región africana de los Grandes Lagos, sostiene que la formación de los Estados de los Grandes Lagos africanos es acompañada de una estructura cultural dominada por los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en la región más conflictiva del continente africano en las últimas décadas.

El cuarto capítulo explora las conexiones entre los conflictos provocados por las guerras, el desplazamiento y retorno de la población y sus implicaciones en la pérdida total o parcial de su tierra. También muestra cómo se resuelven los conflictos de tenencia de la tierra entre los textos analizados, que son fundamentalmente académicos con ciertas visiones globales.

Capítulo 1. El marco teórico de la gobernanza

Este capítulo presenta una argumentación que va de la gobernanza al entendimiento teórico de la misma, abriendo una discusión sobre la visión ontológica basada en su forma normativa y descriptiva. Bajo la idea de que la gobernanza tiene sustentos teóricos que se fundamentan sobre la formulación y la coordinación de las actividades del gobierno. En primer lugar, este capítulo presenta un acercamiento al concepto de gobernanza y a su campo cognitivo, con énfasis en las dos formas de definir la gobernanza como teoría. En segundo lugar, el análisis intenta mostrar cómo la gobernanza explica los fenómenos sociales que afectan al Estado moderno y cómo a través de las interacciones entre los actores da respuesta a dichos fenómenos. Este capítulo aporta una respuesta a la hipótesis principal de esta investigación estableciendo una correlación entre las variables gobernanza local y los usos y costumbres de tenencia de la tierra. Para lograr eso, afirma que el gobierno inclusivo es lugar donde actores públicos y privados buscan resolver los problemas sociales a través de acuerdos e instituciones establecidos.

1.1. Definiciones y campo cognitivo del enfoque de gobernanza

El concepto gobernanza no es nuevo en el ámbito académico. Ya estaba en uso en el lenguaje político francés⁷, se refería al arte de gobernar (Calame, 2003). Su primera aparición en el ámbito económico fue en los años noventa a través de informe del Banco

⁷ Véase la primera nota al pie de página de la presente investigación.

Mundial refiriéndose a la coordinación de la gestión de los asuntos públicos entre el gobierno con otros actores. Desde entonces, ha habido investigaciones académicas y empresariales sobre el concepto de gobernanza.

Tanto académicos como no académicos coinciden en que la raíz de este concepto puede rastrearse incluso hasta la Edad Media (Whittingham, 2010). Según este autor, la gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones. Se trata de una definición sujeta a discusiones porque no existe una definitiva, pero lo cierto es que cada comprensión de este concepto depende del contexto en que se usa. Desde la perspectiva estatocéntrica, gobernanza se relaciona al liderazgo, es decir al cómo la sociedad está gobernada. A partir de lo anterior, la pregunta aquí es la siguiente: ¿Cómo definir el concepto de gobernanza?, ¿Existe un consenso en su uso y aplicación? ¿Cómo se relacionan la gobernanza y los usos y costumbres de tenencia de la tierra?

A continuación, los párrafos que siguen tratarán de contestar a las preguntas arriba planteadas. Hay que mencionar que aún no existe un consenso sobre la definición del término, eso se debe al uso que el concepto adopta dependiendo del área de conocimiento. La gobernanza es un proceso que involucra el Estado, la sociedad civil y el sector privado en la gestión de los asuntos públicos para el desarrollo. Esta concepción corresponde a la visión neoliberal promovida por el Banco Mundial. Para algunos marxistas, la gobernanza es más un juego de poder, en el cual la competencia de los intereses, el conflicto y la negociación son elementos fundamentales (Ídem, 2010). Desde ese punto de vista, gobernanza engloba una serie de principios y valores: unos son descriptivos y otros normativos. El siguiente cuadro es una apreciación de dos definiciones del concepto de gobernanza

Cuadro 1. Valores descriptivos y normativos de la gobernanza

Gobernanza en sentido descriptivo	Gobernanza en sentido normativo
<p>Multiplicación de los actores que intervienen en la formulación y ejecución de las políticas.</p> <p>La gobernanza es una interacción de varios agentes privados en la administración pública es la versión más extendida del concepto sobre todo en los círculos académicos. La gobernanza es un gobierno multinivel o gobierno en red.</p>	<p>Le dan importancia las redes compuestas por el sector privado, público, instituciones.</p> <p>La gobernanza es una serie de requisitos para garantizar la eficacia de los gobiernos. Elle contiene principios y valores del actuar gubernamental. La definición normativa pone énfasis los resultados de la gestión pública.</p> <p>La gobernanza es una expresión de los procesos democráticos.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Olacefs, 2015.

Desde las dos definiciones descriptiva y normativa, es posible establecer la diferencia. La primera propone un gobierno en forma de redes y la segunda entiende la gobernanza como un proceso democrático. De la misma manera, ninguna de las dos conceptualizaciones niega el rol del gobierno como actor principal en la toma de decisiones.

Lo anterior permite interconectar la propuesta de los usos y costumbres de tenencia de la tierra con una perspectiva de gobernanza, eso significa articular la cultura tradicional con las prácticas de gobiernos multinivel. Los usos y costumbres de tenencia de la tierra abogan por la consideración de los espacios simbólicos, la vivencia, la experiencia, la importancia de cada individuo y define los roles de cada uno dentro de la comunidad. La gobernanza que tiene como centro los usos y costumbres de tenencia de la tierra debe ser entendida como un proceso de participación y de toma de decisiones mediante la instrumentalización prácticas culturales tanto el ámbito público como privado.

Una concepción de la gobernanza debe partir de potenciar la participación ciudadana desde el proceso de sus usos y costumbres mediante una construcción

alternativa de resolución de los conflictos ligados a la tierra que respondan a la complejidad del proceso político. Es en este escenario, sistematizar la gobernanza e interconectar diferentes actores de los ámbitos locales puede ser un camino que asegure la interiorización de las políticas públicas en una sociedad sin democracia.

En efecto, la fama que ha tenido el concepto de la gobernanza en las últimas décadas obedece a los cambios sociales, económicos y tecnológicos (Kooiman, 1993: 5). También los estudios sobre la gobernanza empezaron a popularizarse debido a que engloba asuntos relacionados con la modernización de las instituciones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, entre otros. De la misma manera, la gobernanza trata los temas relacionados con el desarrollo local, nacional, regional y global. En esta última idea, la gobernanza es un criterio de la cooperación internacional y la integración de los países a la Unión Europea.

De lo anterior, es importante subrayar que el concepto de gobernanza ha tenido muchas definiciones según el campo en el que se utiliza. Dependiendo del contexto o del área, el concepto de gobernanza puede usarse como sinónimo de gobierno. En gran parte de la literatura, los académicos consideran la gobernanza como una meta de la política, eso puede justificarse por el hecho de que el concepto está relacionado con los valores democráticos. Así, la gobernanza ha de tener sus fundamentos en el desarrollo social y ha de atribuirse a la creciente interdependencia social (Kooiman, 2005; Mayntz, 2005). La gobernanza finge un rol de adaptación de los gobiernos a los cambios sociales (Aguilar, 2008). Este autor relaciona la definición del término gobernanza con la nueva gestión pública en el momento que el apogeo de las reformas estructurales estaba por acabarse.

En la siguiente figura puede apreciarse la revisión conceptual del término gobernanza, En la siguiente figura puede apreciarse la revisión conceptual del concepto de gobernanza a partir de las dos grandes categorías la concepción descriptiva y la normativa, es decir según la definición desde las ciencias políticas (académicos), Instituciones Multilaterales y organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE

Figura1. Definiciones descriptivas y normativas de la gobernanza

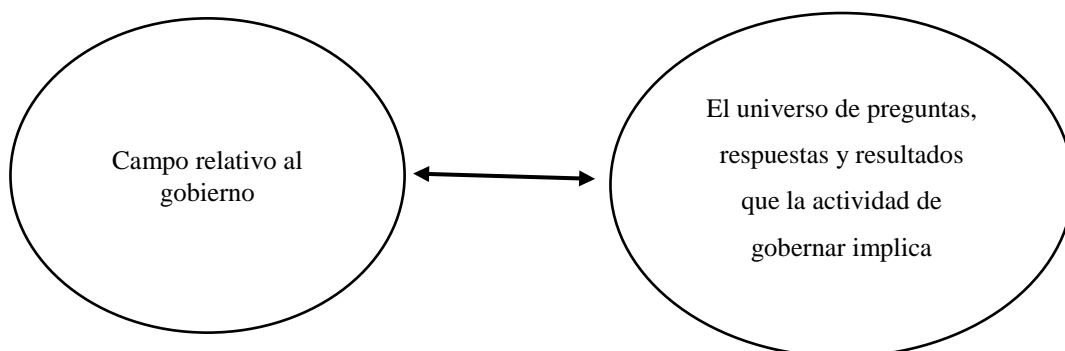


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

De lo anterior, las dos concepciones y aplicaciones de la gobernanza dependen del ámbito en la que está utilizada. ¿Cómo un concepto tan complejo puede aplicarse en la realidad social? La gobernanza es un concepto antiguo, pero su aplicación en la realidad social es nueva y se refiere a las prácticas del gobierno y a la incorporación de las acciones privadas y sociales, la provisión de bienes y servicios. De la misma manera, la recepción que tuvo el concepto en los ámbitos políticos y académicos favoreció la normalización del mismo. Así, las cuestiones relacionadas a las definiciones del término, desde el inicio, han dado lugar a los criterios y condiciones en que la gobernanza debe aplicarse (Aguilar, 2008).

Aguilar Villanueva muestra cómo existen factores explicativos de la teoría de gobernanza en algunos países y regiones. Esos factores son dominantes en los Estados donde el gobierno ha monopolizado el poder. En este contexto, la aportación cognitiva de la gobernanza debe encontrar las piezas que puedan servir para construir un marco analítico del gobierno que corresponde a los nuevos modelos inspirados en la evolución social y tecnológica. El gobernar del gobierno es la actividad cognitiva de la teoría de gobernanza. En este cuadro se puede observar el campo cognitivo de la teoría.

Figura 2. Campo empírico de la gobernanza



Fuente: Elaboración propia con los datos de Aguilar Villanueva (2008).

Este cuadro muestra cómo el gobierno ha dejado de ser un proceso directivo y se ha transformado en un problema cognitivo, es decir las respuestas y los resultados de la gobernanza a los problemas públicos. En ese contexto, es posible proponer un marco analítico a los problemas observados. Retomando el argumento de Aguilar hay que considerar lo siguiente:

[...] La gobernanza aparece y cobra sentido cognitivo sólo a partir del momento en que sucede la problematización del gobernar, su problematización cognitiva, la cual suele ser provocada por causas reales como ha sido los errores directivos del gobierno que ocasionaron en numerosos países crisis fiscales económicamente desastrosas o las ineficacias y defectos de los servicios públicos, pero puede resultar también de la dinámica del conocimiento mismo que impulsa a investigar aquellas realidades que son de interés cognitivo porque se desconocen sus propiedades, causas, efectos o porque se considera deficiente el conocimiento que se tiene actualmente de ellas (Aguilar, 2008).

Es posible afirmar a partir de este argumento que los problemas ocasionados por el gobernar y sus consecuencias en la sociedad se han vuelto objeto de estudio del enfoque de gobernanza. Uno de los aportes epistemológicos del enfoque consiste en su capacidad de ofrecer al gobierno indicadores para medir su capacidad gubernamental. El enfoque actual de gobernanza no se ha limitado a la descripción de la manera de gobernar sino que ha ido más allá de la descripción para interesarse en el control del gobierno en su actuar (Mayntz, 2005).

1. 2. La interacción social y los cambios en los modelos de gobierno

La gobernanza como propuesta teórica tiene su base en el desarrollo social y de manera particular en la idea de interdependencia de los actores (Kooiman, 2003; López-Vallejo, 2003). Gran parte de los estudios sobre el tema destacan este aspecto. De esta forma, este

elemento común expresa el alcance de la noción de integración de las diferencias que podrían tener los actores. Esto es la ampliación de las cadenas de interacción. En algunas regiones esas cadenas se han institucionalizado como criterio del actuar de los gobiernos locales y regionales, es el caso de la Unión Europea. Vale la pena mencionar que la ampliación de las cadenas de interacción provoca la multiplicación del número de las partes que participan en ellas, del mismo modo, el número de interacciones entre estas partes también se multiplica (Kooiman, 2003: 58).

Según este autor, otros marcos teóricos de la gobernanza defienden la idea de que la interacción es resultado de cómo la sociedad está gobernada. En ese sentido, la gobernanza es la respuesta a la creciente diversidad, complejidad y dinamismo que caracterizan la sociedad actual (Cerrillo I Martínez, 2005:11; Kooiman, 2008). Kooiman reconoce que la aplicabilidad de esta teorización es distinta en el caso de una sociedad que sale de la pobreza o del cambio climático, pero también cuando se trata de un ámbito global, regional o local. Para él, es importante poner al activo de la gobernanza el aumento del grado de colaboración entre la diversidad de actores que la componen.

Ante esta diversidad de relaciones resulta fácil llamar gobernanza todo tipo de política. En ellas no existen fronteras entre los sectores públicos y privados. Sin embargo, en un sistema internacional cambiante, el Estados sigue siendo el actor principal. Es decir, ejerce la función pública. En este proceso, el gobierno acepta ceder una parte de su autoridad por la necesidad de cooperar con otros actores sociales. Es aquí que se realiza el cambio de los modelos de gobierno. López-Vallejo (2003) hablaría de la relocalización del poder como una de las características de la gobernanza.

El éxito que ha tenido la gobernanza en las últimas décadas responde a la incapacidad del Estado de controlar la economía nacional. En este contexto, el sector privado y la sociedad cuestionan el rol del Estado y de la élite dominante. Se produjo una creciente concientización de las limitaciones del orden tradicional y del control público como mecanismo de gobierno. Eso implica la introducción de nuevos instrumentos de gobernar, y sobre todo la intervención de Organizaciones Internacionales o nacionales para controlar a los gobiernos.

Esta nueva configuración obedece al hecho de que la sociedad está compuesta por muchos miembros y ninguno de sus actores tiene el monopolio del poder social. Los líderes sociales emergen dentro de la sociedad y ellos son individuos a que lo largo de los procesos de gobernar se convierte en actores de toma de decisiones. Pero también este trabajo en conjunto incluye culturas, tradiciones, acuerdos y poder material o inmaterial. Así el análisis teórico de la gobernanza tiene que poner mucha atención en esas dimensiones sociales.

Partiendo del argumento anterior, es necesario que el análisis teórico de la gobernanza considere la idea de la interacción como un lugar especial donde muchos actores de indiferentes niveles y grados interactúan en la sociedad (Kooiman, 2008). Esa interacción significa también que hay un margen de diferencia que favorece la interacción en la hechura política, debido a que los modelos tradicionales de representación democrática se han puesto en duda.

Hasta aquí la teoría de la gobernanza plantea mecanismos de coexistencia a través de los cuales las diferentes preferencias se convierten en elecciones políticas. También se ha sostenido que la interacción entre actores públicos y privados es una pluralidad para

responder a las expectativas sociales. La gobernanza significa desde esta perspectiva una nueva forma de gobernar más cooperativa en la cual las instituciones públicas y no públicas, actores públicos y privados colaboran en la formulación de las acciones públicas. La gobernanza desde la perspectiva de Kooiman es una teoría que se está usando en diversas disciplinas de las ciencias sociales, de allí que el concepto tenga muchas formas de entendimiento. El entendimiento que une a los demás es el de la gobernanza interactiva o sociopolítica.

1.3. El papel del Estado en la gobernanza:

En los años ochenta los esfuerzos de la gobernanza consistieron en entender el funcionamiento de los Estados. Eso llevó al cuestionamiento del rol de los gobiernos para los cambios socioeconómicos y políticos. En este contexto, lo que estaba en el centro de la discusión fue la capacidad estratégica de los actores en los procesos de transformación del modelo tradicional del gobierno (Khosrokhavar, 2001: 117). La gobernanza se encontraba entonces entre dos posibles elecciones: definir el papel del Estado como poder tradicional y la designación del nuevo tipo de poder.

En la primera elección las discusiones según Khosrokhavar, han sido centradas sobre el poder central del Estado y de la sociedad civil, pero también sobre las redes de los actores con las instancias locales. En la segunda el análisis se ha dirigido hacia la multiplicación de las negociaciones que permiten legitimar y preservar los procesos de interacción entre los diferentes grupos y personas. Dichas interacciones se han presentado como un modelo de oferta y demanda porque definen las relaciones entre el Estado y el mercado. La teoría de gobernanza desde esta perspectiva cuestiona el papel del Estado central, su rol, sus modalidades de intervención (Khosrokhavar, 2001). Según este autor, la

teoría de la gobernanza pone en duda la capacidad del Estado en la toma de decisiones sobre todo en los países de la periferia donde las empresas son cada vez más agresivas. Otra dicotomía es la presencia entre el centro y la periferia donde hay actores autónomos y que trabajan en beneficio de las instituciones que representan.

Desde la teoría de la gobernanza es posible mostrar entonces que la relación Estado-mercado privilegia la función tecnócrata de los actores del sector público, privado y de las asociaciones. De esta forma, la gobernanza disminuye los conflictos sin acabarlos entre el sector privado y público. El nivel de entendimiento de los problemas sociales en este ámbito compartido y conflictual es de carácter subjetivo porque la realidad y su comprensión dependerán del ángulo desde el que la observa cada actor. Esta subjetividad se viste también de un poder de autonomía como afirmación de cada actor, pues su opinión es de suma importancia.

En la región de los Grandes Lagos, lejos de ser un proceso de cambio, la gobernanza es una exigencia para lidiar con las injusticias y corrupciones de la élite política, citando a Buenaventura De Sousa Santos quien retoma el término “revolución” de Walter Benjamin para referirse a la vía que lleva a los cambios sociales. Éstos crean condiciones para que el Estado no caiga en el abismo (De Sousa Santos, 2009: 17-18). En este contexto, la gobernanza en un periodo posconflicto⁸ es un desafío en el sentido de que todas las estructuras y relaciones de poder están en una perenne búsqueda. En ese contexto, es indispensable la coherencia entre políticas culturales que aseguren la perdurabilidad de un sistema de gestión integrado en la que la gobernanza y los usos y costumbres se articulen tomando en cuenta las experiencias previas. En ese sentido, es importante rescatar las

⁸ Véase la definición del periodo posconflicto en la introducción de esta investigación.

prácticas tradicionales en el sector de tenencia de la tierra para integrarlos en las reformas estatales para que éstas cobren legitimación de las identidades locales (Freire, 1995).

Según Buenaventura De Sousa Santos (2009), los desafíos no son certezas sino aspiraciones en un periodo posconflicto. Los pueblos anhelan tener gobiernos capaces de responder a las exigencias actuales y futuras. Eso significa que los desafíos actuales son inicios de procesos de cambios y no su final, colocan al Estado ante otros retos como la proyección de los son los objetivos políticos. Los actores entonces, tienen la tarea de cumplir la renovación y el cambio de sus quehaceres políticos para interpretar la realidad, en el marco de autonomía, plural y cultural.

A su vez, Kooiman (1993) advierte que si los actores no cumplen con la renovación de la manera de gestionar los problemas sociales, la gobernanza puede significar la dilución de lo político, la pérdida de su relevancia. Primero a nivel estatal habría que asistir a la disolución de la interacción entre ellos, grupos, redes, etc. (Kooiman, 1993). Luego, el mercado cada vez más conectado se marginalizaría porque depende de la participación de lo local. Todas estas observaciones se relacionan también cuando la gobernanza se transforma en un instrumento de análisis que hace de la economía un campo de interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Para ser más específicos, los países posbélicos han tenido que reconciliarse con un pasado de conflicto en donde a veces la estructura social estaba rota. Para ellos, la noción de gobernanza tendrá que poner el acento sobre la construcción de un proyecto de interacción entre diversos actores. También el esfuerzo deberá centrarse en la toma de decisiones, la democracia y los derechos humanos. Parece que la solución a las crisis institucionales que hace observar Kooiman (1995) deberá pasar del modelo unidireccional

a uno bidireccional, es decir que las instituciones deberán adoptar la interacción entre diferentes agentes de la sociedad.

Desde esta perspectiva, el papel del Estado en el marco de la gobernanza es favorecer la interacción en su seno. Todo eso parece confirmar que la interacción es un fenómeno social general. Eso significa que el concepto de interacción aclara los eventos contextuales de un momento dado de manera que modifica el tipo de relaciones existentes. Dos elementos son importantes para explicar la teoría de la gobernanza interactiva: el proceso y la estructura. En el siguiente cuadro se puede observar las características de la gobernanza interactiva (Kooiman, 2005):

Cuadro 2: Marco de interacción de la gobernanza

La gobernanza	Proceso	Nivel de interacción internacional y nacional. Los intereses y propósitos concretos individuales u organizacionales.
	Estructura	Marcos contextuales y socio- estructurales en los que sucede la interacción. Se compone de instituciones, estructuras sociales, posibilidades materiales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Kooiman, J. (2005).

Al ser la gobernanza una teoría basada sobre la democracia, el proceso y la estructura no explican solos la integración de los demás actores, pero gobernar en la gobernanza significa considerar las interacciones de los actores dentro de la sociedad. Ellas favorecen el poder analítico de la gobernanza. Por último, esas características de la gobernanza diseñan la infraestructura de una sociedad autónoma en cuanto se construye sobre sus valores e intereses.

La autonomía en sí misma como fruto de entendimiento e interacción entre los miembros de una sociedad requiere un territorio con numerosas intercomunicaciones permanentes. En este contexto, la autonomía permite que el pueblo tenga la necesidad de control de la economía. Aquí emerge una problemática que hasta la misma teoría de gobernanza no parece resolver. Para Edgar Morín, el control de la economía escapa a las autoridades legítimas por el hecho de estar controlada por un sistema global (2011: 21). Esta última es la característica de una sociedad sin consciencia de la comunidad.

Al lado de las características de la gobernanza, es decir del proceso y la estructura, Renate Mayntz (2005) introduce la idea del gobierno como proceso, eso significa que el gobierno es fruto de una construcción social a lo largo de la historia. ¿Cuáles son las implicaciones del gobierno como proceso social? El gobierno como procesos favorece la consolidación de las instituciones económicas, religiosas, políticas y jurídicas. Ellas son el reflejo de los resultados de las políticas públicas implementadas para resolver los asuntos de interés común. Desde esa perspectiva, la gobernanza introduce otros actores que desplaza el poder del Estado y vigilan que el gobierno cumpla sus objetivos (p. 87).

De lo anterior, Mayntz considera la gobernanza como un instrumento de control. Éste incluye a los actores locales e internacionales para evaluar los compromisos de las instituciones gubernamentales. El control consiste en disminuir las barreras sociales que crea la jerarquía. Sin embargo, eso ni significa la ausencia de un líder porque éste emerge dentro de la ciudadanía que representa.

En efecto, la jerarquía entendida como reflejo de la acción del Estado en todos los ámbitos es la forma de coordinación y de orden social. En este sentido, la política del control se debe a la transformación del Estado moderno, pero también de mano con los

cambios institucionales que ha tenido la política de regulación social. Aquí está el dilema para los Estados posbélicos que carecen de instituciones fuertes en el momento en que la jerarquía está amenazada. Esta idea hace referencia a las diferentes coordinaciones sociales a nivel nacional como el mercado, la comunidad, las organizaciones, etcétera, y al nivel internacional da importancia a la regulación no jerarquizada.

La regulación no jerarquizada como marco teórico y político, según Mayntz (2005) en su artículo *Gobernanza en el Estado Moderno*, se basaba en la coordinación de las acciones del gobierno que tenía el monopolio del conocimiento. Pasados los años la visión monopólica de poder del Estado se cuestionó debido a las transformaciones de la estructura estatal cuando el término se trasladó en el campo corporativo. En esta última se trataba del papel que los empleados iban desempeñando en la toma de decisiones empresariales. Eso consistía en que ellos también, al lado de los directores, podían opinar sobre el funcionamiento de la empresa.

Pierre y Peter (2006) como Mayntz (2006) concuerdan en que la transformación de la gobernanza se dio en etapas debido a la ineficacia de los actores políticos y a las burocracias estatales. Poco a poco, la sociedad civil se fue dando cuenta de que también podía asistir en la regulación de la vida social sin recurrir solo al gobierno. Los gobernados tomaron en cuenta su poder de autorregularse sin sustituir el papel del Estado. Esta toma de conciencia de la ciudadanía obligó al Estado moderno a establecer un diálogo con las diferentes asociaciones, funcionarios, partidos, etcétera. De esta forma las decisiones no eran impuestas sino acordadas de manera directa entre los actores. Hasta aquí resulta que la teoría de gobernanza tiene la característica de negociación entre las partes involucradas.

1. 4. La gobernanza como motor de transformación estatal

El fundamento de la gobernanza consiste en la importancia que da a los mecanismos de gobierno que no se basan en una autoridad exclusiva. En efecto, en los párrafos anteriores se ha mostrado que la gobernanza tiene su esencia en la interacción y las negociaciones entre las partes involucradas. La teoría de gobernanza implica la idea de estructura, de orden y de transformación. Su capacidad de cuestionar la jerarquía involucrando a diversos actores es el motor de transformación social. Esto se expresa a través del intercambio, coordinación, control y adaptación de decisiones en los sistemas democráticos (Kooiman, Peter, Mayntz (2006); Peral (2005)).

Estos autores concuerdan en que la gobernanza ha llegado convertirse en una teoría de moda aplicable a las ciencias sociales. Enfatizan que el Estado se ha transformado porque ya no tiene el monopolio en la toma de decisiones económicas e institucionales necesarias para gobernar. Gobernar en la gobernanza es un desafío para los Estados modernos. Muchos han sido los factores que influyeron en la transformación del modo de gobernar, entre los más destacados están las crisis fiscales del Estado occidental en los sesenta y noventa. El otro factor es el camino hacia el mercado (Peral, 2005: 761).

Volviendo al tema que ocupa este apartado, la teoría de gobernanza en la versión republicana se concibe a través de una sociedad entendida como un conjunto de individuos que forman el Estado. Lo mismo puede decirse acerca de las comunidades o pueblos dispersos en diferentes regiones pero que pertenecen a una conglomeración más amplia conocida como Estado. Así, un individuo muy pequeño relega su poder a un individuo más

grande que es el Estado (Belley, 2001: 153). Este autor entiende la teoría de gobernanza como un marco analítico que se basa sobre el contrato social.

Sin embargo, vincular la gobernanza con el contrato social significa reconocer la centralidad del Estado, lo que lleva a confirmar que no es éste el que se transforma, sino la estructura social. Si Paquet se refiere a la sociedad civil como un conjunto de organizaciones altamente reflexivas, los cambios que ésta vive están relacionados con los valores morales (Paquet, 1998). Además, el logro de las transformaciones sociales va de la mano con la penetración de la información dentro del marco del bien común y de la interdependencia.

Desde la visión del contrato social, puede entenderse que el Estado tiene la imagen de una sociedad política explícitamente dibujada y sometida a las exigencias de la ciudadanía. Las exigencias visibles desde luego son la descentralización, el aprendizaje colectivo y la interconexión entre los individuos o comunidad que forman el conjunto estatal. Como organismo que crece dentro de este mundo en ebullición, la sociedad se adapta a las evoluciones económicas y tecnológicas. Con esta lógica, la gobernanza construye un contexto de aprendizaje colectivo por los contextos cambiantes, eso implica la construcción de conexiones entre agentes de diferentes proveniencias. Considerando los contextos sociales cambiantes, ¿En qué radica el análisis de la gobernanza como teoría?

Belley (2001) ofrece una respuesta a esa pregunta. La teoría de la gobernanza radica en plantear un análisis desde las relaciones de interdependencia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Un marco que llama una sociedad neuronal (Belley, 2001: 155). El siguiente ejemplo sirve para explicar de forma empírica la teoría de la gobernanza a partir de la imagen del ejército y de la universidad. La primera imagen se refiere a una sociedad

jerarquizada y la segunda a una sociedad abierta. La gobernanza como marco analítico corresponde a la escuela alternativa con una pedagogía más abierta que una escuela tradicional. Se trata de ver la sociedad como una organización que se rige sobre los valores éticos desde adentro.

Esta nueva forma de ver el orden interno de la organización como una pedagogía permite afirmar que la ética de los valores compartidos no deja lugar a la dominación y al control de la información. La circulación de la información a que hace mención este párrafo no contradice la teoría de gobernanza como política de control (Mayntz, 2005), sino que elimina los secretos abriendo la puerta a la sociedad y al mercado. Así, remplazar la visión militar de las cosas implica la construcción del paradigma de gobernanza.

En la lógica de un mundo posconflicto como el caso de estudio de este trabajo, el paradigma de gobernanza debe ser una combinación de estrategias de diferentes actores. Eso significa construir una sociedad donde la generación de conocimiento es tarea de los actores implicados. Solamente con el aprendizaje colectivo puede asegurarse una transformación sin tabú en la construcción de los Estados posbélicos. Asimismo, la apertura hacia los demás permite acabar con el ritual de las reglas políticas para fundar una sociedad de concertación a partir de la ética participativa.

En los países de los Grandes Lagos⁹ de organización étnica, el aprendizaje colectivo es un modelo privilegiado para construir el paradigma de gobernanza. La estructura social que compone los países de esa región tiene los elementos importantes para recibir el desarrollo y las transformaciones del mundo actual. Pensar la gobernanza desde esta

⁹ Véase Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo ex colonias belgas existen otros países que pertenecen a los Grandes Lagos africanos pero los tres se caracterizan por el conflicto que lleva el mismo nombre que la región. Se encuentra en la región Centro-Este africanos en esa región se localizan los ríos Congo, Nilo y Zambeze, también contiene los lagos Victoria, Alberto, Eduardo, Tanganica, Kivu y Turcana.

perspectiva étnica implica el cómo el mismo pueblo se entiende y define sus relaciones con el mundo exterior privilegiando los intereses colectivos.

Dentro de una sociedad atada a sus usos y costumbres como lo es los de tenencia de la tierra, las redes de tipo clánico existen, son expresiones y se caracterizan por ser organizaciones abiertas, pluralistas y coherentes (Paquet, 1998). Ellas no necesitan un reconocimiento jurídico para la regulación del comportamiento de sus integrantes. Su dimensión moral está definida por la cotidianidad y el privilegio que otorga a sus gobernantes. En ese contexto, la teoría de gobernanza debe pensarse como un modelo de guía y no como una regulación entre los actores fundamentalmente en los valores culturales. De la misma manera, la cultura local tiene que integrar en sus operaciones internas los códigos externos para poder enfrentar los desafíos de un mundo cada vez más interconectado.

Además, el comportamiento de los individuos en un sistema cultural pero abierto y coherente cumple la tarea de transmitir la información a los demás miembros del grupo. Hay que dejar claro que el individuo no tiene capacidad de influir ni puede asumir solo el papel de producción de la información en el ámbito cultural. Para llegar a eso, es importante recurrir al consenso de toda la comunidad para que ésta le otorgue el poder de representatividad.

La gobernanza como capacidad organizativa tiene en su centro al Estado. Esta idea la habían defendidos desde antes Peters y Pierre sobre el rol del Estado en la era de la gobernanza (Cerrillo I Martínez, 2005). Según Peters (2005), la gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección de la sociedad. De

acuerdo con este autor, es necesario que haya un tipo de dirección central si una sociedad quiere actuar con éxito.

En efecto, la teoría de la gobernanza no significa menospreciar el rol del Estado, sino entender la tarea que desempeña la combinación de diferentes actores en la producción y los resultados de sus acciones. Eso les otorga a los actores que participan en la gobernanza el privilegio de intervención y de control del gobierno para lograr juntos el desarrollo esperado (Launay, 2005). Sin embargo, el desafío que espera a los Estados de la región de los Grandes Lagos es la incorporación del conocimiento en los sectores socio-políticos de los países. Eso debido a que están aún lejos de ser fundamento del quehacer político nacional. Además, la descentralización que se ha puesto en marcha no puso énfasis en la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales. Pero la heterogeneidad de los pueblos, como la resistencia de los grupos de poder local, ha frenado la aspiración a la gobernanza local y regional.

De acuerdo con Porras (2016), la gobernanza local conforma un tipo particular de gobierno cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas modalidades de intervención y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales de las sociedades. Esta forma de interacción, según Porras, establece un sistema complejo entre los diferentes actores gubernamentales, locales y el mercado, cuyo resultado, en término de desarrollo, distribuye el poder entre esos actores de modo que favorezca el bienestar de la sociedad local.

Aunque la interacción de los actores es la clave en la gobernanza local, en los Grandes Lagos africanos, no ofrece la garantía de una gestión pública exitosa. El gobierno local parece alejarse de las aspiraciones sociales definiendo políticas favorables al mercado

financiero internacional. En esta lógica, la responsabilidad de lo local es acompañar al gobierno nacional en la operación de las políticas en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo.

Pareciera que los supuestos de la teoría de la gobernanza local estuviesen en contradicción con los valores tradicionales de la región por defender la eliminación de la jerarquía en la toma de decisiones. Esta afirmación cobraría relevancia si esa teoría estuviera diseñada para una sociedad determinada. La fuerza de la aplicabilidad de la gobernanza en sociedades jerárquicas como las de esta investigación está en el hecho de que la gobernanza puede servir para cualquier sociedad (Hufty, 2010; Porras & Zavala, 2012). Esa flexibilidad teórica no excluye los conflictos de intereses entre los diferentes grupos en el momento de decidir.

El supuesto de la no jerarquización de toma de decisiones (Porras y Zavala, 2012) consiste en el desplazamiento de los polos de poder. Eso significa que el poder parece estar en manos del Estado, pero en realidad no está en manos de nadie (Andrew y Cardinal, 2001). Las decisiones son tomadas por diferentes actores en lugares diferentes. Esos lugares determinan el aprendizaje colectivo de las decisiones.

Para entender el aprendizaje colectivo que requiere la gobernanza local, algunos autores sugieren una aproximación teórica organizacional (Paquet, 1998 p. 4). Max Boisot, que luego retoma Philippe Paquet, propone tres dimensiones del aprendizaje colectivo. La primera se focaliza sobre la estructura de las ideas de transacción y la segunda enfatiza la forma del proceso de aprendizaje. En la estructura de las ideas, cada estructura de transacción corresponde a un conjunto de características, por lo que existen organizaciones sociales donde la información está concreta o codificada. De la misma manera, existe un

mundo de burocracia, y en él la información es abstracta y codificada en forma de normas y sólo está disponible para los miembros de la organización, es decir, la información no se difunde (Paquet, 1998). En realidad, es la etapa donde la información está concreta y se fundamenta sobre los valores compartidos: la cultura y la tradición.

La segunda etapa que Paquet (1998) considera importante en el aprendizaje colectivo se interesa sobre los procesos del mismo. En ella, el proceso se articula sobre una dimensión cognitiva y sobre la difusión del conocimiento. La estrategia para conseguir el conocimiento aquí va de la exploración a la difusión de la información concreta. Es una etapa en la cual la información está usada para resolver los problemas locales. El alcance de la difusión de la información es más grande porque se dirige a una organización social mayor.

En efecto, para la gobernanza en el contexto de un mundo más conectado y solidario la cultura y la tradición son muy importantes. La cultura como evolución de los procesos de aprendizaje y las formas organizacionales colectivas, sólo se puede entender en la valoración de los usos y costumbres. Es de esta forma que se definen y cooperan los individuos. En ese contexto, la cultura desempeña el papel de facilitadora en el proceso de la producción del conocimiento de gobernanza local.

Considerando lo anterior, los usos y costumbres como proceso de aprendizaje colectivo contienen los dispositivos para la construcción de instituciones: económicas, políticas y ambientales. Éstas son generadores de conocimiento y normas. De la misma manera, las instituciones ayudan a procesar la información para la gobernanza local. Sin embargo, los usos y costumbres causan un problema de valores porque la organización social no es estática. Los valores culturales se transforman con el tiempo, pero a veces se

demoran en adaptarse a la nueva realidad. Es así que la gobernanza local en los Grandes Lagos está centrada sobre los valores ancestrales que deben reconciliar a los gobernados con los gobernantes.

En los Grandes Lagos africanos la historia muestra que durante los años posteriores a las independencias, en Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo, llegó una élite política al que no interesaban las cuestiones de gobernanza. Ellos introdujeron en sus respectivos países métodos que respondían a sus beneficios. El poder político estaba en sus manos, por lo que elaboraban mecanismos para garantizar su longevidad en el poder a través de la información abstracta y codificada. Esta forma de gobernar en la región se consolidó sin tomar en cuenta los cambios que estaba produciendo en la sociedad.

La consecuencia de esta forma de gobernar en la región fue el deterioro del Estado. Se desintegraron sistemáticamente las formas de organización basadas en la difusión de la información. Los usos y costumbres que fundaban la sociedad se destruyeron, como los contratos morales y los tipos de relaciones entre clanes (Paquet, 1998). Sin embargo, la gobernanza tanto en los sectores privados y públicos como en los cívicos estaba evolucionando hacia una estructura menos abstracta, menos codificada y la población local empezaba a compartirse informaciones.

De acuerdo con Pierre Calame (2003), existe un desfase entre los Estados y la sociedad (p. 39). Los gobiernos se han alejado de los usos y costumbres sobre los cuales todo el poder económico, político y civil estaba fundado. La ciudadanía formaba un grupo aparte. Hay dos causantes de este desfase, de un lado la rapidez de la evolución social que cambia las demandas de la ciudadanía mientras que el sistema de regulación va muy lento.

Del otro lado, la misma sociedad se transforma y los antiguos modelos de gobierno y de políticas públicas ya no responden a los problemas de la época.

Todas las formas la evolución de la gobernanza local en la región, exigen considerar de papel que desempeñan los usos y costumbres porque éstos hacen entender la monopolización del poder para unos cuantos. En efecto, los usos y costumbres de los pueblos bantú no dan lugar a una oposición al jefe del pueblo, es decir que legitima que los líderes políticos y económicos gocen de la protección social y tradicional. Pero esta forma de concepción choca en gran medida con la filosofía del mercado que promueve la competencia entre los actores.

En el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, la gobernanza local se vuelve la solución para sanar el contexto en el que se mueven todos los actores del cambio. En el decir de Saoumi, todos los actores se involucran en un juego de competitividad en donde cada uno es un desconocido en presencia del otro. Sus objetivos, estrategias, formas de actuar y sus maneras de pensar no pertenecen a un mismo código, pero buscan el desarrollo de la comunidad local.

La teoría del otro o de la diversidad de los actores que plantea este autor tiene sus raíces en los usos y costumbres de cada uno de los actores y exige precauciones en las posturas. Sólo una norma común debe guiar a los tomadores de las decisiones en ese contexto de cooperación que se erige sobre el Estado como actor principal. El éxito de la cooperación en este sentido no nada más reside en los cambios a llevar a cabo, sino en la lectura del conocimiento de cada uno de los actores.

Es esencialmente en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo que la gobernanza explica los vínculos y exigencias de los diferentes actores de Norte y del Sur.

En este ámbito la relación entre gobernanza y democracia es el objeto de investigación y de interrogación. En este caso, la teoría y la práctica de la gobernanza siguen la ruta definida para las instituciones financieras que en gran medida son los donantes de la ayuda al desarrollo en los países del Sur. Para esas instituciones, la gobernanza incluye la exigencia de democratización, el respeto de los derechos humanos, una buena gestión de los asuntos públicos (Lafaye, 2001, p. 59).

El plantear que la gobernanza local basada en los usos y costumbres de tenencia de la tierra es un factor de cooperación entre diferentes actores locales y regionales. La gobernanza permite entender el rol del Estado y el mercado dentro de una realidad conflictiva (Paquets, 1998, Hamel, 2001, p. 88). Otros autores asocian el conflicto local con la crisis del Estado y la ideología del mercado que restringen la libertad de elección de la política nacional. (Martínez, 2005, p. 90). Dichos movimientos se nutrían del pensamiento marxista, como fue el caso en los países del Tercer Mundo (Furtado, 1999 p. 30-31). Sin embargo, no se cuestionó el papel que debía jugar la implementación de políticas públicas, sino que se necesitaba un cambio de modelo de hacer política. Hay que subrayar aquí que la gobernanza como perspectiva de cooperación entre actores no ofreció una nueva noción de hacer política en la región, sino que se concibió como una teoría intermediaria para entender la reestructuración de los procesos sociales.

Para comprender los movimientos sociales en la región, es necesario tener en cuenta el contexto en el que surgieron. En gran parte resultaron de la ola democrática de los años post Guerra Fría que sacudió la región, pero también se pueden entender como una respuesta crítica a los regímenes dictatoriales. Hay que observar que los años noventa, en Ruanda, se caracterizaron por una serie de luchas internas para definir las políticas de

desarrollo en todos los ámbitos. En el fondo se encuentra la disputa por el poder de nuevos actores que nunca tuvieron cargo político dentro de los gobiernos anteriores.

No cabe duda de que estas tensiones reflejaban la inestabilidad institucional de los propios gobiernos centrales. La economía estaba golpeada. El desempleo de la masa, la migración forzada paralizó una parte de los sectores productivos y otros fenómenos sociales ponían a prueba el marco institucional. Se trazaba así una gobernanza cuyo aprendizaje colectivo se estaba iniciando.

Después de analizar el papel de los movimientos sociales que exigieron el cambio en los regímenes políticos, ahora hay que tomar en cuenta los problemas que la gobernanza enfrenta en su adaptación a los modelos tradicionales arraigados en los usos y costumbres locales. Entender sus implicaciones y limitaciones permite destacar cuatro pilares para guiar el análisis a la luz de Pierre Hamel (2001):

- a. La gobernanza y los cambios contextuales.
- b. La nueva gobernanza y su adaptación al contexto social.
- c. La cooperación y el conflicto.
- d. El aprendizaje.

Cuando Pierre Hamel (2001) presenta estos cuatro pilares no pretende analizar todos los cambios sociales que afectan el Estado y el mercado, sino que considera algunos de ellos. Para él, los cambios obedecen a la ausencia del Estado en la vida pública. Para este autor, la gobernanza en un contexto de conflicto, sólo puede darse a través de la caída de los modelos tradicionales. Desde luego el análisis de Hamel considera que los cambios contextuales son factores de adaptación de la gobernanza en los usos y costumbres. Éstos no son un impedimento para el desarrollo de gobernanza, sino que son recibidores de los

cambios del mundo interconectado. En ese contexto, la gobernanza como la plantea el mercado se vuelve un elemento externo a los usos y costumbres que integran una organización social preexistente.

De lo anterior, hay que deducir que la interdependencia de los actores es resultado de todo el cambio que acontece en la realidad internacional. De la misma manera, la transformación en la política internacional de cualquier forma incide en la realidad local. Por lo tanto, la gobernanza local forma parte de dichos cambios y transformaciones que los Grandes Lagos están experimentando. A pesar de que es un proceso lento, el crecimiento del pluralismo social y cultural es cada vez más de actualidad, dejando a luz la incapacidad del gobierno tradicional para poner orden social.

Actualmente los cambios sociales parecen ser más bruscos y rápidos que los gobiernos. En otro orden de cosas, el debate sobre los cambios contextuales constituye la noción de gobernanza a la que después trata de rendir cuentas. Los cambios contextuales pueden observarse a través de tres procesos complementarios: la decadencia de las instituciones políticas tradicionales, el nacimiento de una nueva cultura política y la definición de otro régimen de acción pública (Hamel, 2001, p. 88-99). Como estos procesos afectan no sólo el sistema político sino toda la sociedad, es necesario analizarlos.

La decadencia de las instituciones políticas tradicionales se asocia al avance de la evolución tecnológica y de los medios de comunicación. Con ella, la sociedad es cada vez más pluricultural. En consecuencia, las instituciones tradicionales y representativas se vuelven muy limitadas para enfrentar la nueva realidad. Éstas son cada vez más incapaces de ofrecer a los ciudadanos un cuadro de representación, de aprendizaje cultural y de integración social estable. Esta incapacidad de tomar en cuenta la diversidad hace emerger

otras formas de representación. Retomando a Friedberg Croizier (1977), la fragmentación del sistema político y social está a la base del desarrollo de nuevos sistemas de acción concreta. Es precisamente la cuestión del contexto dentro de la cual emerge el segundo proceso: la nueva cultura política.

La nueva cultura política es el resultado de la decadencia de las instituciones que no responden a las demandas de la nueva sociedad. Para Carolinne Andrew y Linda Cardinal (2001) hay que romper con las representaciones tradicionales que anteponen un pensamiento abstracto sin tomar en cuenta las formas concretas de la vida social. Además, la diversificación de los actores en la gestión de la vida pública conduce la democratización de la acción pública. La democratización de la acción pública es una invitación al repaso de la constitución de la vida en la comunidad y lleva a la definición de otro régimen de la acción pública.

La definición de otro régimen de acción pública es el resultado de ajustes políticos que exigen los actores implicados. Se da generalmente entre el gobierno y los ciudadanos. Eso significa revisar los mecanismos y procedimientos de toma de decisiones. El régimen de acción pública tiene que ser pragmático para responder a las demandas sociales. De allí que las decisiones creen menos polémica porque unen todos los actores. La alianza que se crea entre gobierno y ciudadanía permite implementación, evaluación y estabilidad. En fin, si los tres procesos constituyen la gobernanza y el cambio contextual en el nivel decisonal, el régimen pragmático es el más apto para entender la naturaleza de los conflictos entre interés particular y general.

La noción de gobernanza responde a las transformaciones del contexto social como se ha ido mencionando hasta aquí. También se debe a la elaboración de políticas locales,

centrales e internacionales que responden de forma rápida y eficaz a las demandas de la ciudadanía. Eso muestra que los modelos de gestión anterior en el contexto cambiante han tenido presiones internas y externas que se observan en otros sectores de la gestión pública.

Frente a las transformaciones, la primera tarea del sector gubernamental es ajustarse al pluralismo social y cultural. Sin embargo, la adaptación es un trabajo que exige la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado. De esta manera, hay que hablar de gestión policéntrica que va de lo local, nacional, regional y supranacional. Es allí que Gilles Paquet (1998) recurre a la cuestión pragmática del gobierno.

Actualmente en los Grandes Lagos, el contexto social de gobernanza local representa un cuestionamiento de los antiguos modelos de la gestión pública. En ese caso, hay un abandono de la gestión desde arriba hacia abajo, para dar prioridad a los intereses de las instituciones locales. De una manera concreta, se asiste a la creación de mecanismos locales y regionales en la gestión de los conflictos en el contexto social: el tribunal *Gacaca* en Ruanda y el Mecanismo Conjunto para el Seguimiento para el caso regional. En este contexto, la gobernanza local se ejerce entre lo público y lo privado. El sector público se presenta como el actor que tiene todo el poder decisional y el sector privado como poseedor de recursos.

De lo anterior, la gobernanza y el contexto social dependen de la colaboración entre los sectores público y privado. Así, la filosofía colaborativa de las dos entidades se orienta hacia el funcionamiento administrativo y corporativo integrando las prioridades de todas las partes. Pero se observa en la región de este estudio una dependencia de las políticas locales con el gobierno nacional por la debilidad de la economía local que aún no responde a las necesidades básicas de la población.

En vista de gobernanza y del contexto social, se puede afirmar que nada está definido, todo es para intentar y adaptar, es decir que todo depende de los actores sociales. En el último análisis, las soluciones de los problemas locales son un conflicto continuo entre los actores públicos y privados.

En la mayoría de los escritos sobre gobernanza y cooperación internacional la cuestión de conflicto suele estar presente, así como la gobernanza es un criterio importante para que haya cooperación internacional (Hamel, 2001, Calame, 2003). Otros autores piensan que en este ámbito los conflictos suelen ser de valores. La mayor parte de las veces, esos conflictos se refieren a los principios éticos y morales. Es el caso de algunos conflictos de carácter étnico.

De la misma manera, otros conflictos en términos de cooperación suelen ser de carácter económico. En este contexto se inscriben los largos conflictos de los Grandes Lagos. Algunos grupos se sienten marginados en comparación con otros. Hay que mencionar que no todos los conflictos se resuelven con la negociación, y también que el contexto conflictual excluye de la mesa de negociación a algunos actores. Es decir que algunos actores no tienen acceso a la toma de decisiones. En consecuencia, una parte de los actores se encuentra fuera de la cooperación.

Si se considera la realidad que hasta aquí se vino analizando acerca de la colaboración entre el sector público y privado, se puede afirmar que no siempre hay un acuerdo en la forma de resolver los asuntos públicos. En este caso el conflicto se ubica en la definición de las prioridades de cada grupo. Cuando existe una alianza entre muchos actores las prioridades tienden a desaparecer y los ciudadanos pueden esperar unos

resultados positivos a su beneficio. La problemática del beneficio encamina hacia el aprendizaje colectivo porque la variedad de actores implica valor de fuerza entre los ellos.

En el texto de Gilles Paquet (1998) la cuestión del conflicto se entiende en términos de beneficios para los actores. Este autor pone más énfasis en las dimensiones del aprendizaje colectivo que en el conflicto que genera la gobernanza. Al menos es lo que se obtiene de los movimientos sociales. Los actores de estos movimientos exigen las condiciones que permiten a cada individuo realizar sus elecciones, por lo que la cuestión de la subjetividad es lo que se logra con el aprendizaje colectivo.

En efecto, existe el riesgo de que la gobernanza no dé lugar al aprendizaje colectivo porque no genera el contexto de conflicto que está a la base del conocimiento subjetivo de los movimientos sociales. La gobernanza tiende a ver el aprendizaje en el ángulo lineal o sistemático y pone en cuestión los conflictos (Hamel, 2001, p. 96).

En fin, este capítulo fue una construcción de un marco teórico de la gobernanza. De esta variable las siguientes implicaciones: las interacciones entre actores, la coordinación en la toma de decisiones, la gestión pública, las instituciones, el gobierno, el desplazamiento de los poderes sociales, el interés común. Dichos elementos sirven para un acercamiento teórico a la hipótesis inicial que sostiene que la gobernanza tiene como un pilar importante la tenencia de la tierra como parte de los usos y costumbres de la región de los Grandes Lagos africanos. También, ha mostrado que aunque existe muchas definiciones del término gobernanza, dos son sus grandes conceptualizaciones, la primera es la utilizada por las instituciones multilaterales que tienen como finalidad la eficacia y eficiencia de los gobiernos. La segunda es la descriptiva que se dedica a la construcción teórica de la gobernanza. En cada uno de las definiciones, es decir de la descriptiva y de la normativa,

es posible afirmar que la primera pone énfasis en el gobierno multinivel y la segunda en los procesos de democracia. Después de analizar la teoría de la gobernanza, el siguiente capítulo está consagrado a la metodología.

Capítulo 2. Capítulo metodológico: Marco Analítica de Gobernanza

Este capítulo presenta una síntesis que permite definir las variables de la hipótesis principal de esta investigación: la gobernanza y los usos y costumbres de tenencia de la tierra. A parte, pone énfasis en la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza para entender cómo a partir de las interacciones entre actores, éstos llegan a la toma de decisiones. Para llegar eso, este capítulo tiene una conexión con el anterior que presentó el marco teórico de la gobernanza donde fueron revisadas las distintas propuestas conceptuales de la gobernanza desde el marco descriptivo y normativo. Este capítulo contribuye a la hipótesis principal porque se centra en mostrar cómo la interacción entre actores se relaciona permite solucionar a través de las reformas y usos y costumbres de la tenencia de la tierra los conflictos entre los intereses individuales y colectivos como el acceso de la mujer, refugiados a la misma.

Por lo tanto, esta investigación ha optado por el marco descriptivo o académico que trata de generar teorías y metodologías para entender la gobernanza. Considera la gobernanza como una teoría capaz de construir su propia metodología. Esa se interesa por la interacción de los actores para resolver los problemas sociales. El primer intento de la metodología de la teoría de la gobernanza lo ofrece Marc Hufty, y será desarrollado en este capítulo. El interés metodológico de esta investigación no se inclina hacia la metodología de redes porque esta es una metodología normativa de la gobernanza. Esa afirmación viene reforzada cuando algunos teóricos sostienen que las redes en gobernanza son mecanismos descentralizados de toma de decisiones (Hufty 2009; Porras, 2016). Es una metodología utilizada por las organizaciones internacionales parafraseando a Porras (2016). Para los

defensores de esta metodología normativa, la gobernanza es un modelo de relaciones entre el gobierno y la sociedad, ponen énfasis en la transparencia, en los procesos políticos, la satisfacción de las necesidades sociales (Porrás, 2012: p. 9).

Considerando lo anterior, la finalidad de este capítulo es realizar un estudio de gobernanza local de la tenencia de la tierra a partir de la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza (de aquí en adelante MAG) propuesta por Marc Hufty. La metodología del Marco Analítico de Gobernanza consiste es una metodología que consiste en cinco etapas: problemas, los actores, normas sociales, puntos nodales y procesos para comprender la interacción de los actores involucrados en la toma de decisiones. Antes de abordar la metodología aquí planteada, resulta importante entender la construcción científica del conocimiento.

2. 1. Aplicación de la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza

Para Marc Hufty, la gobernanza se refiere a una clase de hechos sociales, los procesos colectivos, formales e informales de toma de decisión y la elaboración de las normas sociales con relación a asuntos públicos. A partir de esta perspectiva, la gobernanza es un concepto generalizable. Expresa los procesos de organización social, es la forma como los pueblos toman las decisiones. El Marco Analítico de la Gobernanza es una metodología que cuenta con cinco categorías analíticas: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos sociales (Hufty, 2009). Para este autor, esta metodología sirve para entender los procesos de relacionamiento de los actores implicados en la toma de decisión. Al mismo tiempo, ayuda para comprender los procesos sociales de la toma de la misma. Eso implicó la construcción metódica de un instrumento de análisis para determinar los

niveles de intervención, de involucramiento e inserción de los actores para atender un caso de interés común (Hufty, 2009; Cardona & Nieto & Mejía, 2010).

La aplicabilidad de esta metodología en el caso de los Grandes Lagos encuentra su explicación en las ideas de Marc Hufty cuando estipula que la gobernanza es una realidad aplicable a cualquier sociedad. Eso debido a que en cada sociedad ha existido o existe una manera específica de gobernarse. En ella, los actores emplean diferentes vías para lograr un consenso. ¿Cómo funciona la metodología del marco analítico de la gobernanza? ¿Cuál es su nivel de actuación y a partir de dónde toman las decisiones? ¿La metodología del marco analítico de la gobernanza ofrece etapas para determinar los niveles de intervención en un problema social? Esas preguntas van a guiar el diálogo metodológico entre el concepto de gobernanza local y la observación empírica de los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en la región para mitigar los problemas sociales en un contexto de posconflicto.

Después de plantear lo anterior, hay que mencionar que Marc Hufty fue el primero en estudiar una metodología aplicable a la teoría de la gobernanza. Estableció que el marco analítico de la gobernanza es útil para entender cómo interactúan los sujetos sociales. A la pregunta ¿cómo funciona el marco analítico de la gobernanza?, hay que mencionar las etapas que definió el pionero de esa metodología. Pasa primero en la definición de los actores, las normas sociales, los puntos nodales y para terminar con explicación de los procesos sociales que intervinieron en el cambio. Esas características determinan el comportamiento de los actores frente al gobierno y esclarece las circunstancias de su actuación.

La necesidad de una metodología propia de la teoría de la gobernanza nace de la necesidad de diferenciar el marco normativo del descriptivo del concepto (Tony, 2010). El

mismo Hufty en 2010 planteaba que existía una ausencia de coherencia conceptual en su uso en las ciencias sociales, es decir que esas describían cómo deberían ser las cosas y no cómo eran. Eso se añadió a lo que había sostenido unos años antes según lo cual los académicos aún no tenían un instrumento para definir una metodología precisa de la gobernanza moderna (Hufty, 2009). Este autor tuvo el logro de construir una metodología de investigación capaz de ofrecer al investigador social herramientas de análisis no normativas de la gobernanza.

Sin embargo, las herramientas de análisis normativas son implementadas por las redes que evalúan la relación entre el sector público y privado con el gobierno. El Banco Mundial junto con otros organismos internacionales usa ese método para evaluar los desempeños de los gobiernos. Como puede observarse, el marco analítico de la gobernanza no evalúa las políticas de los gobiernos, ofrece elementos para entender la interacción de los actores desde una perspectiva más amplia en la toma de decisiones. La metodología de la teoría de la gobernanza diagnostica el fenómeno social y las políticas públicas para resolver los problemas de ámbito social. Eso significa que el marco analítico de la gobernanza construye una ruta para descubrir las causas y consecuencias de un fenómeno.

De lo anterior, parece que existe un consenso respecto a que la gobernanza puede abordarse desde perspectivas normativas y descriptivas (Porrás, 2012). La primera tiene que ver con la incorporación de redes público-privadas en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. La segunda se refiere a la interacción entre el gobierno y la sociedad. Aquí predominan las cuestiones de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La metodología de esta investigación se inscribe en la segunda visión para entender la complejidad de la combinación de los valores entre esos diferentes

actores (Morín, 2006: 35; Hufty, 2009). Retomando la pregunta ¿La metodología del marco analítico de la gobernanza tiene etapas para determinar los niveles de intervención en un problema social?, existen cuatro etapas de intervención del marco analítico de la gobernanza: realista, interdisciplinaria, comparativa y generalizable, reflexiva y operativa.

Para el marco analítico de la gobernanza la primera etapa debe partir de la observación de los hechos sociales. La etapa realista considera al ser humano y sus relaciones sociales, particularmente las políticas tal y como son. La tarea aquí es comprender las limitaciones de la situación gracias a una observación objetiva de la realidad (Hawking, 2010; Ethier, 2014: p. 15). Sobre la base empírica está construido el acercamiento a la problemática estudiada. La otra etapa que se refiere a la interdisciplinariedad permite el uso de diferentes fuentes, opiniones, técnicas de trabajo. Eso con la finalidad de producir un pensamiento complejo sobre la teoría de la gobernanza local (Cabrera, 2004). El marco analítico se inspira de otras ciencias sociales para afirmar sus hipótesis. Pero para lograrlo Hufty (2009) pensó que la metodología tiene que ser comparativa y generalizable.

Esta etapa comparativa y generalizable se construye con base en un marco teórico consolidado. Toma en cuenta los indicadores para medir la gobernanza, como la transparencia, la participación ciudadana. Por eso, esta investigación toma, como lo sugiere Hufty, casos de estudios aplicables a varios países que pertenecen a la misma categoría. Esto para realizar fórmulas generalizables y no cerradas en un solo contexto. La comparación de las variables dependientes e independientes ha permitido construir gráficas y cuadros para entender los cambios socioeconómicos de la región de estudio.

La última etapa del marco analítico de la gobernanza es la reflexividad y la operatividad de la metodología. Eso implica que el investigador forma parte del problema que investiga.

Esta metodología, según su fundador, no excluye la interacción del investigador con otros actores de la sociedad a fin de entender los procesos sociales que describe (Hufty, 2009).

La operatividad se explica por la presencia de las variables analizables.

En cuanto a la *operatividad* del marco analítico de la gobernanza, esta puede tomar el papel de variable independiente o intermediaria y puede provocar la presencia de otras variables dependientes y la construcción de las hipótesis de trabajo.

En efecto, la hipótesis es que la tenencia de la tierra en los países de los Grandes Lagos africanos acompañada de reformas institucionales, como parte de los usos y costumbres de las sociedades de esos países, es central para entender la gobernanza local porque representa el vínculo entre lo colectivo y lo individual. A partir del marco analítico de la gobernanza es posible identificar la gobernanza local para el desarrollo como variable independiente. De ella, las reformas institucionales, los usos y costumbres de la tenencia de la tierra constituyen las variables intermedias de las cuales depende la consolidación de los países posbélicos. Dicho eso, las diferentes variables pueden representarse de la siguiente forma:

Figura 3. Definición de las variables: independiente y dependientes

Variable independiente		Variable independiente	
La gobernanza local	La gestión pública y la solución de conflictos de acceso a la tierra.	Los usos y costumbres de tenencia de la tierra	La herencia de la tierra, El acceso a la tierra, La cuestión de género y los refugiados.
	Las interacciones entre actores. Los puntos de toma de decisiones. La identificación de los actores. Crecimientos económicos.		Reformas institucionales Colina, Palacios reales, jefes tradicionales, las reglas formales e informales.

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Hufty (2009).

Para continuar, esta investigación ha considerado la combinación los usos y costumbres de tenencia de la tierra y las reformas institucionales es decir, la tenencia de la

tierra es una de los usos y costumbres de la región que acompaña las políticas públicas en esos países para entender la gobernanza, de la misma forma, las reformas institucionales hacen referencia a los cambios de acceso a la tierra. Eso facilitó el entendimiento de la problemática de tierra en el período posconflicto que se traduce el retorno de los refugiados, la discriminación de género en la explotación de la misma. Uniendo las dos variables intermedias, se logró descubrir que después de los años de conflicto, el hacer de la herencia de la tierra era la única forma de resolver los conflictos de interés entre la población, estando las instituciones estatales destruidas.

Esta investigación apuesta por analizar dos variables dependientes, la primera son las reformas institucionales que definimos como un conjunto de cambios de las normas que determinan el comportamiento de los actores. Con ella hay que entender los procesos de cambio, los elementos provenientes de la administración política, la influencia que tienen los gobiernos centrales sobre la administración local. La segunda variable dependiente son los usos y costumbres de la tenencia de la tierra, en ella se definen los factores de la herencia de la tierra, el acceso y la explotación de la tierra, la administración local basada en la tradición. Eso ha permitido determinar los elementos similares en los procesos de gobernanza local de la tierra y cuáles han sido las innovaciones administrativas que han considerado la realidad local. En consecuencia, el estudio de esas variables ayudará más tarde en el capítulo quinto a utilizar el método de Marco Analítico de Gobernanza para explicar cómo las reformas institucionales se han inspirado en los usos y costumbres de la tenencia de la tierra y cómo forman parte de la piedra angular de la gobernanza local en la región.

Más adelante se explica el caso de estudio, su desarrollo se concentra en el quinto capítulo de esta investigación, país por país. Eso con la finalidad de limitar el problema de estudio y adaptarlo a la metodología del marco analítico de gobernanza. La explicación etiológica del caso de estudio llevó a la aplicación de la metodología planteada. Es lo que sugiere Gavarotto (2007) cuando recomienda la explicación epistemológica separada del objeto de estudio (p. 111). Se ha puesto atención particular en los usos y costumbres de tenencia de la tierra de cada país, y su rol en las reformas institucionales. En ese contexto, la metodología del marco analítico de la gobernanza consideró la interacción de los actores estatales, los jefes tradicionales y la participación de las comunidades como mecanismo de mitigación de conflicto.

Por ello, la identificación de los nodales ha ocupado un lugar importante dentro de la metodología huftiana para entender la convergencia de toma de decisiones. Para Hufty, en el momento de toma de decisiones; los puntos nodales pueden ser favorables o desfavorables para el acceso a la información. En la metodología del marco analítico de la gobernanza los puntos nodales son la construcción metódica de intervención. He aquí una representación gráfica de cómo ha sido llevada a cabo la metodología.

Figura 4: Consideraciones metodológicas desde el MAG.

Problema	Actores	Puntos nodales	Normas	Procesos sociales	Implicaciones
Una gobernanza local basada en los usos y costumbre de tenencia de la tierra	Jefes tradicionales y de colina Estado. Agentes externos.	Gobiernos locales (palacios reales, congresos).	Valores tradicionales (usos y costumbres).	Desplazamiento de la población y acceso a la tierra.	La tierra es un bien colectivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Hufty (2009).

Según Hufty (2016), el marco analítico es restrictivo, es decir implica la delimitación de los objetivos para examinar. Como puede apreciarse en este resumen, esta metodología permite elaborar una vista simplificada del problema y de los resultados alcanzados a lo largo de la investigación. De la misma manera, puede observarse que la convergencia de los puntos nodales a través de una intervención local y multinivel tiene como finalidad llegar a un reconocimiento sin discriminación de los derechos de tenencia de la tierra. Dicho eso, hay que dar paso a la explicación del caso de estudio de esta investigación.

2. 2. Los actores

2. 2. 1. Los actores estratégicos: los jefes tradicionales

En la región de los Grandes Lagos existen entidades administrativas bajo el poder tradicional. Estas son circunscripciones administrativas formadas por los conjuntos de reagrupamientos indígenas numéricamente débiles para desarrollarse armónicamente en los ámbitos socioeconómicos sin la intervención del Estado (Décret du 05 décembre 1933, article 20, alinéas 1 et 2). ¿Cómo interpretar la coexistencia del poder tradicional con un gobierno central en un Estado democrático? La respuesta a esta pregunta se encuentra en la

configuración del Estado moderno en la región de los Grandes Lagos. El problema es la hibridación del poder político y de la edificación de los países. Eso debido a que el poder tradicional es una realidad común en los territorios nacionales.

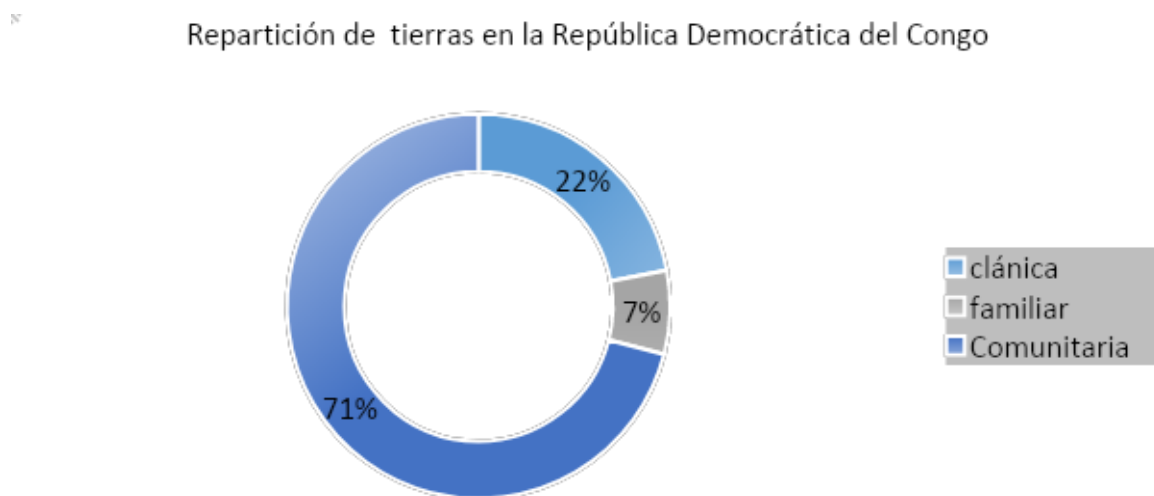
La persistencia de las estructuras de poder tradicional es real. Lejos de ser ignorados por el Estado, la autoridad tradicional es consultada para integrar en la toma de decisión de la organización del poder público. Ella es un actor en la gestión del Estado moderno de la región. El poder tradicional como institución es la representación del gobierno nacional en nivel local y participa en la gestión pública en los niveles provinciales donde su institucionalización es legalmente reconocida (Constitución, 2006, art. 197 y 207). Los jefes tradicionales como actores estratégicos dentro de la toma de decisiones e interacción en la gobernanza local basada en los usos y costumbres de la tierra. Ellos son los representantes de las colectividades más pequeñas. Su institucionalización es tan antigua como la sociedad misma de los Grandes Lagos. Son líderes con el poder de influenciar el comportamiento de sus conciudadanos y son elementos de referencia para tener acceso a la tierra, por costumbres son los depositarios de la tradición y de la tierra (Cangabo Kagabo, 2016: 58). Las decisiones que ellos toman pasan primero a un debate entre los representantes de la colectividad antes de ser comunicadas a la comunidad.

Dentro de las actividades de los jefes tradicionales está la conservación del poder político, religioso y cultural. Ellos gozan de un reconocimiento nacional¹⁰ y su poder se consigue vía elecciones democráticas. Durante el periodo posconflicto, los jefes tradicionales han servido como puentes de diálogo entre los grupos rebeldes y el gobierno

¹⁰ El decreto n°236 de julio de 1999 sobre la institución, organización y funcionamiento de los comité del poder popular en la República Democrática del Congo reconoció la existencia de los jefes tradicionales. El poder tradicional es una realidad común en el territorio nacional de ese país cuenta con 5434 de entidades (Tunga-Bau, 2010, p.15-16).

central, un rol otorgado por los usos y costumbres locales. En ningún momento su poder puede ser puesto en duda por los individuos. También hay que decir que, en la gobernanza centrada en los usos y costumbres son ellos quienes reconocen primero el derecho de tenencia de la tierra a los individuos. En las comunidades locales los jefes tradicionales, conocidos como *Bami*, jefes de colinas, son reconocidos por su liderazgo. Ellos ocupan un lugar importante en la gestión de la tierra y de los conflictos resultados de ella. Tienen un control y toman decisiones en la gobernanza local de la tierra. Son interlocutores entre la población y los gobiernos estatales. Los jefes tradicionales tienen poder sobre las tierras familiares, del clan y sobre las comunitarias. Siendo ellos garantes del bienestar de las comunidades, las tierras en el caso de la República Democrática del Congo están repartidas de esta manera.

Figura 6. La categorización de la tierra en los Grandes Lagos africanos



Fuente: Elaboración propia con los datos de Liena Bambu, P. & Mwanya, M., F. (2014).

En esta gráfica puede observarse que la mayoría de la tierra es de uso comunitario. En el caso de la República Democrática del Congo, las tierras comunitarias pertenecen a los reyes garantes del bienestar colectivo, pero también puede observarse que después viene el clan, y después la familia. Eso permite afirmar que la tierra no es un bien individual, aunque su uso puede serlo. Habrá que mencionar que es difícil saber identificar los espacios reservados a un clan porque existe una mínima diferencia entre clan y familia (Liena Bambu y Mwanya, 2014). El otro actor y tal vez el más importante dentro de la toma de decisiones e interacción de los actores es el Estado.

2. 2. 3. Actor relevante: el Estado

En los primeros párrafos del capítulo tres se definen los elementos básicos de un Estado, entre ellos el territorio, la soberanía y el gobierno. Los tres elementos hacen de él un actor importante en la gestión de los asuntos relativos a la gobernanza local basada en los usos y costumbres de la tenencia de la tierra. Las reglas de juego y las reformas institucionales son frutos de las decisiones del Estado junto con otros actores, por eso ha sido considerado como un actor relevante en la toma de decisiones. En caso de la región, la tenencia de la tierra puede otorgarse según las hectáreas por la presidencia de la república, el poder ejecutivo, legislativo controlado por el poder judicial.

El Estado como actor posee el poder de intervenir dentro de las políticas para abrir su ejercicio sobre otros actores. Es un factor de relación. Esta concepción encuentra la definición weberiana cuando dice que el Estado es la única institución social dueña de ejercer, en su territorio, violencia física legítima. Para Kant es el único actor para garantizar la paz perpetua (Merino, 2013: p. 57). La gobernanza local se entiende aquí como una

manera de cooperar del Estado abriendo su proceso de toma de decisiones a otros actores. Pero también es una apertura en la orientación, implementación de las políticas públicas involucrando la defensa de los intereses o de los valores.

2. 2. 4. Los actores secundarios: la comunidad local

La comunidad local se refiere a alguna forma de representación, de una moralidad local y mayoritariamente compartida por las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Cuando se refiere a ella como actor, se recurre directamente a los valores morales que representa. Dentro de la gobernanza local, los valores que en ella se defienden pasan encima de cualquier otra norma. La comunidad es la representación de las opiniones de la mayoría. Los miembros de la comunidad no pueden cambiar las reglas y los procesos de gobernanza local establecidos, sino que tienen la capacidad de influir en la toma de las decisiones en defensa de sus intereses.

A la luz de la comunidad que es un actor secundario en la determinación de la tenencia de la tierra, los actores que en ella emergen determinan un conjunto de deberes y derechos de una persona respecto al uso y explotación de los recursos como la tierra, la pesca, el bosque... El consenso como mecanismo local determina los derechos de tenencia y se origina del diálogo entre los diferentes actores.

La influencia de la comunidad sobre los actores locales como los jefes tradicionales, jefes de colinas es más fuerte. Ella condiciona su comportamiento al momento de diálogo con otro actor estatal y del mercado (Adjété Kouassigan, 1966: p.25). De acuerdo con este, el miedo al castigo es un elemento determinante para la observación de las normas

tradicionales del uso de la tierra. Adjété Kouassigan (1966) argumenta que nadie en una comunidad local de la región puede ser excluido del gozo de los frutos de la tierra, lo que implica que la llegada de nuevos actores necesita una negociación para tener una concesión de tierra.

Un ejemplo de ello es la negociación de la concesión de la tierra en República Democrática del Congo que se hace directamente con los jefes de familia, los jefes del barrio sin la necesidad de implicar las instituciones estatales. Sin embargo, las reformas estructurales que han acompañado la política neoliberal del gobierno central han dado prioridad al mercado sobre la población local.

Conviene destacar que la venta de tierras de las comunidades rurales ha beneficiado a algunos actores políticos (Liena & Mwanya, 2014: p. 13). Siendo la tierra un bien común, su venta no puede efectuarse sin acuerdo comunitario. Los usos y costumbres de la tenencia de la tierra ofrecen una particularidad a los lugareños.

2.3. Los procesos de toma de decisiones en la región de los Grandes Lagos:

El sistema político que predomina la región después de los conflictos armados de los años noventa es el sistema democrático. Sin embargo, los Grandes Lagos enfrenta la carencia en materia de alfabetización y de acceso a la información. Eso implica que para la toma de decisiones dentro de la gobernanza local se base en el diálogo y consenso.

Desde el genocidio ruandés pasando por los diferentes acuerdos que terminaron los conflictos armados en los tres países, la unanimidad de la mayoría fue el proceso más usado para resolver cualquier problema de interés público. Hay que decir que la unanimidad no es

algo nuevo o algo que trajo consigo la gobernanza local de tenencia de la tierra, sino que era algo que se practicaba durante las monarquías tradicionales.

Sin embargo, la evolución del proceso de adopción de las decisiones en esos países ha tenido una atención particular por el contexto en que se plantea. Éste está caracterizado por el control de la tierra; la instalación de la población que retorna a sus pueblos o la llegada de las empresas que amenaza el medioambiente de los pueblos merecen una atención particular de los pueblos soberanos, el Estado y sus poderes. La toma de decisiones por unanimidad en este caso implica que todos los actores están involucrados y los costos están distribuidos (Tijmes, 2011).

La consulta de la comunidad sirve en el ámbito de la gobernanza local de mecanismo de solución de los problemas públicos. Por ejemplo en Ruanda el poder tradicional fue encargado para juzgar los individuos que participaron el genocidio y dictar el derecho junto al gobierno nacional. En Burundi y República Democrática del Congo ha intervenido en resolver los conflictos comunitarios entre los grupos armados, las comunidades y los gobiernos, y se llamó *Baraza la wazee* (cámara de los sabios). El mismo proceso ha sido usado en la redistribución de los refugiados en diferentes lugares, así como en la resolución de los conflictos de herencia de la tierra.

2.3. 1. Los puntos nodales

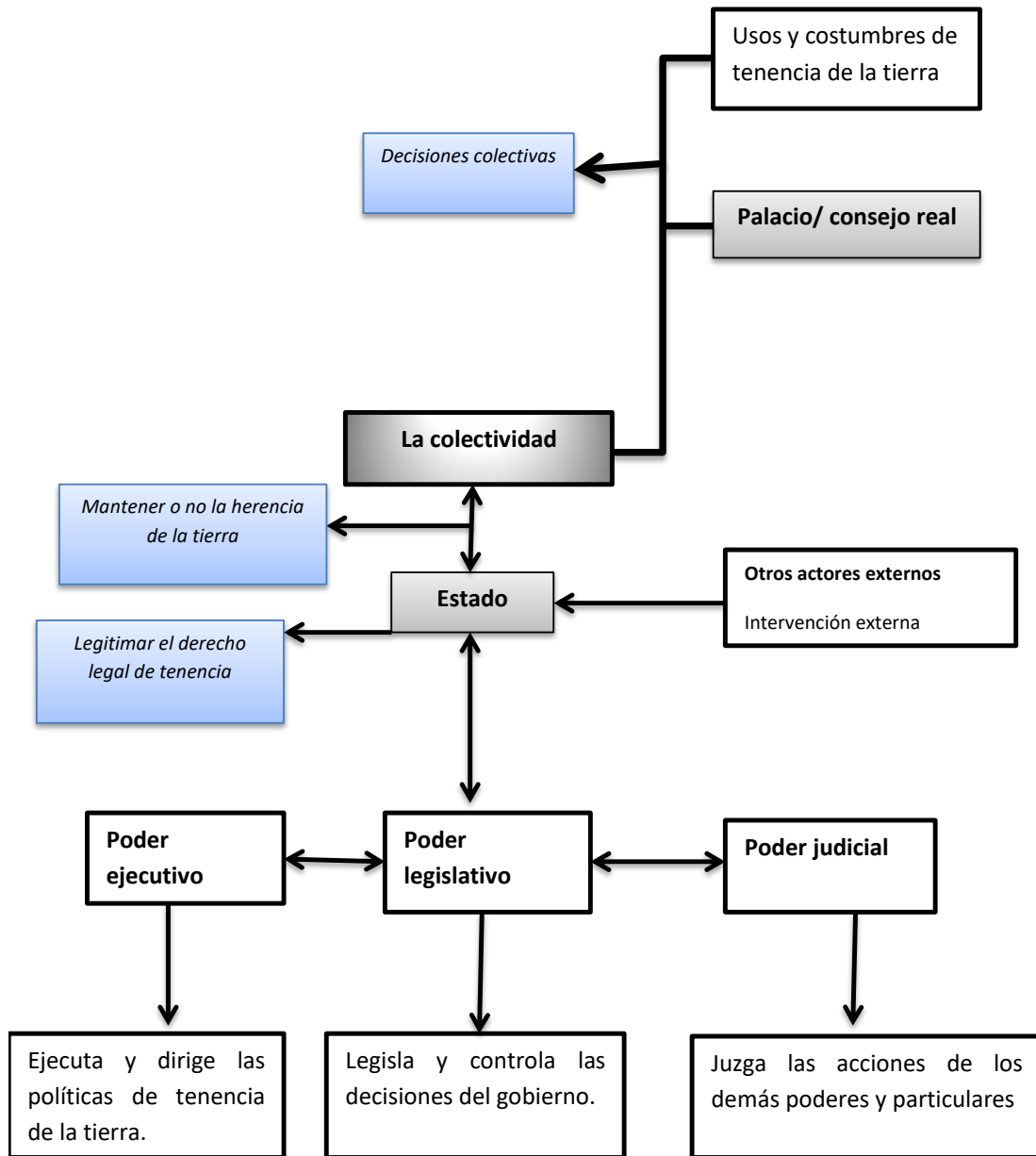
Los puntos nodales son los lugares donde los actores toman las decisiones. Es donde los intereses de los grupos y los particulares se discuten. Algunos han sido identificados en el marco de la gobernanza local de la tierra, y sólo se consideran los siguientes: El palacio real, los consejos reales, las instituciones estatales y regionales ¿En qué consiste la gobernanza local desde el palacio real?

El palacio real en R. D. Congo o colina en Ruanda y Burundi es un gobierno local encargado de administrar entidades pequeñas. Representa los agricultores, en gran parte campesinos. El consejo establece las reglas de juego, que en gran parte son frutos de las tradiciones locales. En esta institución, no interviene ninguna otra de carácter estatal. Es una institución formal e informal por su carácter político y religioso, debido a su existencia no proviene del poder estatal sino de la herencia familiar. Los reyes responden a las demandas sociales cuando se presenta un nuevo problema social. ¿Cómo está compuesta desde los usos y costumbres la comisión deliberante sobre los intereses comunes?

La comisión deliberante dentro de la gobernanza local en materia de tenencia de la tierra desde los usos y costumbres está compuesta de los consejeros reales, entre ellos están los hombres y mujeres cercanos a los jefes tradicionales. Pueden ser elegidos o herederos. Estos actores son líderes que nacen y crecen en estos lugares. Conocen las entidades y son experimentados en la problemática de la tierra.

Las instituciones formales que han sido consideradas son los poderes estatales que toman decisiones políticas y judiciales en materia de gobernanza de la tierra. Incluyen las dos cámaras, el ejecutivo y el judicial. Junto a ellas están asociadas las comisiones nacionales que intervienen en la gobernanza de la tierra como los catastros. Ellas emiten las leyes necesarias para transparentar la gestión de la tierra.

Figura 5: La toma de decisiones desde los puntos nodales



Fuente: Elaboración propia con datos de Cruzio, 2000.

Este esquema muestra que los puntos nodales se ubican en diferentes lugares y se encuentran desplazados e interrelacionados. Obsérvese que el universo de toma de decisiones del gobierno dentro de la gobernanza ha dejado de ser uniforme, y recoge los

intereses de la comunidad que exige el reconocimiento de sus valores dentro de los procesos decisivos. En este esquema, las demandas se dan en un mundo concreto: la consideración de las decisiones colectivas que emanen de la sociedad. Eso nos introduce en el análisis de los casos separados de gobernanza que tome en cuenta la tenencia de la tierra para entender los diferentes problemas experimentados en cada país y cómo fueron tomadas las decisiones.

La gobernanza local que implica las reformas basadas en la manera tradicional ha buscado reforzar la institucionalización de la inclusión y de la equidad. Antes los usos y costumbres en la tenencia de la tierra buscaban más inclusión sin tomar en cuenta la equidad de género. Esta última es el conflicto principal que la filosofía de la gobernanza puede provocar en un contexto de la región donde el poder familiar se basa sobre la masculinidad. No puede olvidarse que, en algunas tradiciones, la jefatura tradicional la puede ocupar una mujer en caso particular.

De acuerdo con Johan Pottier (2005) una gobernanza local que tome en cuenta la tenencia de la tierra puede prevenir los conflictos en la región. De esta manera, las instituciones legislativas y las informales que representan los usos y costumbres son puntos nodales importantes para la toma de decisiones en esa materia. Las instituciones informales siendo resultado de los usos y costumbres implican la consolidación de las familias en caso de conflictos de herencia. Mientras las reformas que las instituciones formales llevan a cabo disminuirían las tensiones de pérdida de registro, de los nuevos ricos y de la especulación de los terrenos para los mercados.

El respeto a los usos y costumbres locales en el manejo de la tierra implica no acaparar las tierras de las comunidades. De la misma manera para prevenir los futuros

conflictos, es necesaria una flexibilidad en la aplicación de las leyes por las instituciones formales. En el caso ruandés los resultados de las encuestas han mostrado que existe un problema en materia de la tierra debido a la integración progresiva de los refugiados en el momento de regresar a casa.

En este contexto de integración de los refugiados, las instituciones junto con todos los actores implicados intervienen en la restitución de las propiedades, en la construcción de los pueblos (*imidugudu*¹¹) junto con la comunidad local. La gobernanza local en la región ha implicado la coordinación de las actividades entre el Estado y la comunidad local. Este ha sido el caso de la *gacaca* para resolver las diferencias del genocidio. El Estado define los parámetros dando a la comunidad local las directivas para la aplicación de las medidas. Esas medidas son frutos de las reglas y normas institucionales que estructuran la interacción entre los diferentes actores.

2.4. Estudio de caso, método e indicadores

El caso de estudio de la tesis se inscribe en una metodología cualitativa. Se caracteriza por estudiar un fenómeno singular de la región de los Grandes Lagos africanos que son los usos y costumbres de la tenencia de la tierra y cómo éstos intervienen en la gobernanza local. Para Arredondo y De la Cruz (2017) la identificación de un estudio de caso permite delimitar las ciudades, los actores, las entidades administradoras hasta los medios de comunicación. Eso ha posibilitado entender las causas de los desplazamientos de la población, y sobre todo lo que algunos autores llaman los conflictos generados por la gobernanza (Paquets, 1998; Kooiman, 1993; Arredondo & De la Cruz, 2017). La finalidad

¹¹ *Imidugudu* en Kinyarunda designa las comunidades rurales.

es vislumbrar una realidad posconflicto que ha marcado los Estados como Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo.

La combinación metodológica, es decir cuantitativa y cualitativa, ha permitido corroborar los resultados obtenidos para la metodología del Marco Analítico de Gobernanza que han mostrado que dentro de los Grandes Lagos posconflicto, la gobernanza local ha de pensarse a través de los usos y costumbres y que la tierra antes de ser un bien individual es un bien colectivo. En la divulgación del conocimiento, el estudio de caso ha permitido transferir el marco teórico de la gobernanza hacia un caso práctico de la gobernanza local de la tenencia desde la perspectiva de los usos y costumbres de herencia familiar.

El estudio del caso se desarrolló dentro de cada país de forma separada, pero con una mirada regional de las consecuencias de los conflictos armados. Las fuentes revisadas para llevar a cabo esta investigación han sido publicaciones de académicos y de organizaciones internacionales. Una revisión de las diferentes leyes estatales sobre la reforma de la tenencia de tierra, el análisis de documentos oficiales publicados y la revisión de las publicaciones de las Organizaciones Internacionales han compuesto las técnicas de investigación. A eso se añade el aporte de las entrevistas realizadas vía Skype a académicos y políticos de la región sobre temas de acceso a la tierra y los conflictos generados por los refugiados.

En consecuencia, el análisis de la gobernanza local en Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo en los diferentes niveles de gobierno ha permitido descubrir los elementos comunes en cuestiones de reformas institucionales y de los usos costumbres de tenencia de la tierra. También, el retorno de los refugiados, el

desplazamiento de la población, los gobiernos tradicionales o colinas han facilitado descubrir los elementos comunes para definir la interacción de los actores en diferentes niveles. El conocimiento previo de la administración territorial tradicional ha ayudado para entender el contexto en que los cambios se han dado.

Por eso, al analizar el caso de estudio en cada país ha sido establecido una tipología de actores para poder aclarar las técnicas para resolver los conflictos ligados a la tenencia de la tierra. Las técnicas han sido consideradas como resultados de los usos y costumbres de organización social que al mismo tiempo se han ido transformando a lo largo de la historia configurando la gobernanza local. Dicho eso, la evolución de la situación política de la región africana de los Grandes Lagos ha obligado tomar en cuenta las reformas institucionales para la consolidación del poder estatal. Eso implicó innovación y modernización de los sectores agrarios en donde la gobernanza local es multinivel (Porrás 2014). En el caso ruandés y burundés, el análisis de los usos y costumbres de tenencia de la tierra se centra en la herencia y la discriminación en la herencia de la tierra. En el papel que desempeñan las familias en gestión de la tierra. En el caso congolés una atención particular ha sido puesta en los jefes tradicionales, la comunidad local y la gestión de los conflictos derivados del control de los recursos naturales.

En efecto, la elección de los países de estudios corresponde al contexto político e histórico marcado de un lado por los conflictos de tenencia de la tierra y por otro por la herencia de las administraciones basadas en las monarquías. Ese contexto ha permitido encontrar elementos comunes en los usos y costumbres de la herencia de la tierra, pero también a construir los procesos de toma de decisiones en la gobernanza local.

Para elaborar una información completa y definir los resultados, a partir de la información disponible, la selección de los actores para entrevista ha sido llevada a cabo con la finalidad de entender su punto de vista sobre las cuestiones de gobernanza local desde los usos y costumbres de tenencia de la tierra. Esos actores han sido de alto nivel de la sociedad civil y académicos. No hubo criterios o zonas determinados para realizar las entrevistas debido a que esos actores han estado activos en las organizaciones regionales de la pacificación regional.

Como se ha subrayado en los párrafos anteriores, la identificación de los puntos nodales ha permitido entender los procesos de toma de decisiones en un contexto donde el Estado es ausente. Eso fue el caso de acceso y explotación de la tierra en la República Democrática del Congo que han servido en la implementación de las políticas públicas en materia de gobernanza local. En ese contexto, la identificación de los actores se ha dado dentro de las instituciones formales e informales.

Los congresos, los cortes reales son considerados como puntos máximos de toma de decisiones. En ellos son abordadas las cuestiones de gobernanza local llevadas a cabo en materia de tenencia de la tierra, su análisis toma un enfoque analítico y normativo (Arredondo y De la Cruz 2017). Según estos dos autores, la perspectiva analítica aborda el problema de gobernanza mediante herramientas metodológicas que permiten que el conocimiento sea comprobable y reproducible identificando las conductas, las implementaciones, transparencias en la gestión de los asuntos comunes. En esta investigación predomina el análisis del marco analítico de gobernanza desde los cambios sociales a las reformas estructurales en la región.

Para analizar las reformas institucionales en materia de gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra la investigación ha recurrido a las entrevistas a distancia para la recolección de los datos. También, las reformas de las leyes de tenencia de la tierra han permitido dar cuenta de que existen casos similares en los tres países. La otra técnica que ha sido utilizada para recabar datos fue la entrevista a través de redes sociales, twitter, Skype, WhatsApp y correo electrónico a investigadores y habitantes de la región. La entrevista fue llevada a cabo a partir de los indicadores de gobernanza seleccionados a través de 22 preguntas: confianza en el gobierno, los actores locales, la tenencia de la tierra, las reformas de tenencia de la tierra, la seguridad. La presencia en la región no fue posible debido a la tensión de seguridad entre Ruanda y Burundi, pero también una posible tensión poselectoral y el auge del ebola en la República Democrática del Congo.

Después de mencionar las técnicas usadas en esta investigación, *La gouvernance: polysémique, banale et neutre?* (2016) de Marc Hufty propone los elementos importantes para la metodología del marco analítico de la gobernanza: el problema, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos (Hufty, 2009; 2016). Considerando que aquí sólo serán enunciados los elementos de la metodología huftiana, su explicación se encuentra más adelante, en el capítulo cinco.

Para entender la problemática de tenencia de la tierra desde los usos y costumbres locales, se ha definido el problema para cada país. Esa ha mostrado cómo se crean los conflictos de interés y cómo las interacciones de los actores buscan la solución del problema. La definición del problema ha tenido otra ventaja, el descubrimiento del conflicto epistemológico entre los valores de la teoría de gobernanza y los usos y

costumbres locales de tenencia de la tierra. También permitió entender cómo es posible proponer la gobernanza en una sociedad vertical cuando lo que busca es eliminar la jerarquía en la toma de decisiones (Peters, 2000; Kooiman, 2003).

En efecto, en los países posconflicto de la región el mayor obstáculo de la gobernanza local ha sido la explotación ilegal de los recursos naturales, la falta de políticas regionales, la presencia de las empresas transnacionales que ha ocupado las tierras tradicionales sin tomar en cuenta los usos y costumbres de la tenencia de la tierra. Eso para Hufty (2009) entra en la categoría de problemas metodológicos porque forma parte de un problema social (p. 10). En este contexto, la falta de interacción, coordinación y cooperación entre los autores produce un conflicto que sólo su diagnóstico favorecería una posible solución. La construcción del problema se basó en entender las causas lejanas de los conflictos armados y el rol de los jefes tradicionales en la gobernanza local. El otro elemento del marco analítico de la gobernanza es la definición de los actores.

Los actores son otro elemento importante de la metodología del marco analítico de la gobernanza. Su rol principal son la interacción y toma de decisiones. Ellos implementan las políticas públicas, conservan los usos y costumbres de la tenencia de la tierra. Los actores se han identificado de esta forma: Estado, actores externos, los reyes o jefes tradicionales, las comunidades locales. Ellos sirven para defender opiniones, actos, intereses y discursos (Nájera; Pérez, 2013: 24-25).

De lo anterior, la identificación de los actores ha mostrado su capacidad de incidir en las políticas de tenencia de la tierra y la reintegración de los refugiados en el posconflicto. Los grupos de actores tomados en cuenta son los que participan activamente en la reforma del Estado y la resolución de los problemas familiares, comunitaria y

regional. Del lado ruandés y burundés la administración territorial está dividida en colinas que corresponden a las jefaturas del lado congolés, dicho eso, la entrevista a los actores tomó sólo algunos casos claves como lo sugiere la metodología de investigación (Merlino, 2009). Hay que mencionar también que los actores están integrados en el análisis de las instituciones formales e informales de los tres casos de estudio.

A continuación, los puntos nodales y las normas de actuación son otros elementos importantes la metodología. Los primeros son espacios físicos donde se lleva a cabo la discusión de los problemas de tenencia de la tierra desde los usos y costumbres, pero también donde la gobernanza local se plantea. En ellos se concentra la interacción de los actores, en ellos se observan los procesos de gobernanza (Hufty, 2009, Cardona et. Al. 2010). De su lado, las normas tienen el rol de definir el comportamiento de los actores. Son parte del circuito de las discusiones para llegar a un consenso sobre los temas de gobernanza local. Determinan la conducta de los actores estratégicos y de los actores interesados en los puntos nodales en donde se produce el consenso.

El último elemento que ha sido tomado en cuenta y propuesto por la metodología del Marco Analítico de Gobernanza son los procesos de cambio. Esos son los alcances de las políticas de reformas de las leyes de tenencias de la tierra combinadas con los usos y costumbres locales. Los procesos sociales han permitido observar los conflictos entre familiares y el diseño de alternativas de intervención de los actores para solucionar los problemas. Eso ha sido realizado en el estudio ruandés donde la expropiación de la tierra ha servido para instalar empresas, los refugiados. En el caso burundés se ha observado la persistencia de los usos y costumbres de tenencia de la tierra discriminatoria de género.

Mientras en el caso congolés la presencia de espacios vacíos con recursos naturales ha ocasionado la instalación de exiliados internos y externos en búsqueda de tierra.

Las transformaciones de la sociedad posconflicto en la región de los Grandes Lagos africanos han marcado el cambio en la organización social. Eso implica necesidad de una gobernanza local donde interactúan diversos actores portadores de valores, objetivos y proyectos similares o diferentes. Uno de los problemas que han surgido después de los conflictos es la cuestión del acceso y explotación de la tierra. Además, los usos y costumbres de la tenencia de la tierra manifestaron límites frente a la nueva realidad de la región, por lo que hubo una necesidad de reformar el Estado para que respondiera a los problemas en el sector.

Con la gobernanza es posible analizar y entender las interacciones regionales y locales que afectan el desarrollo social. Por eso, la necesidad de identificar los indicadores con la finalidad de identificar los espacios de toma de decisiones (Arredondo y De la Rosa, 2017: 224), en el caso de esta investigación. Dos han sido los indicadores predominantes en esta investigación: la toma de decisión traducida en la interacción de los actores y la participación ciudadana. Esos indicadores son valores que promueve la gobernanza (Flores, 2010). Han sido elegidos porque corresponden a la organización social de los reinos y al Estado moderno de la región que los han incorporado en su gobernanza local. De la misma manera son principios y valores que favorecen la seguridad y el estado de derecho.

Además, se han considerado otros indicadores como el crecimiento económico de los países posconflicto para medir el nivel de gobernanza. Estos indicadores serán explicados por la participación ciudadana en la toma de decisión, los derechos humanos y la paridad mujer-hombre en la tenencia de la tierra. Será cuestión de considerar los avances

que han tenido los países de interés en este ámbito de la gobernanza. Los indicadores del crecimiento económico han analizado las políticas económicas de los países después de los conflictos y el impacto de las reformas estructurales sobre los sectores productivos. Dicho eso, el siguiente capítulo analiza la formación de los Estados de los Grandes Lagos dando una breve historia de su construcción sociopolítica a la reforma estructural que influyeron en el crecimiento económico de cada uno de ellos.

Capítulo 3. Marco referencial de los Estados de los Grandes Lagos africanos: Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo

Este capítulo consta los elementos contributivos a la hipótesis principales de la tesis según la tenencia de la tierra en los países de los Grandes Lagos africanos acompañada de reformas institucionales, como parte de los usos y costumbres de las sociedades de esos países, es central para entender la gobernanza local porque representa el vínculo entre lo colectivo y lo individual. Eso implica que el acceso a la tierra sea factor de estabilidad comunitaria o conflicto. Dichos elementos son los siguientes la organización sociopolítica basada en los jefes tradicionales, la solución dialogada de los problemas, la importancia de la tradición, los conflictos armados y el crecimiento económico como resultado de las reformas estructurales. Esos se encuentran en un recorrido histórico de la evolución de los Estados manteniendo la estructura política que va de la gobernanza local en los reinos hasta a la configuración de los Estados modernos en la región.

El objetivo de este capítulo es presentar las perspectivas de gobernanza local impulsadas por las reformas del Estado que favorecieron la formación del Estado moderno de la región. En efecto, los capítulos primero y segunda son un acercamiento a la teoría y metodología de la gobernanza. Han posibilitado afirmar que la gobernanza puede aplicarse a cualquier organización social a partir de la interacción de los actores. Eso ha venido relacionándose con la hipótesis central la hipótesis es que la tenencia de la tierra en los Grandes Lagos acompañada de reformas institucionales, como parte de los usos y costumbres de las sociedades de esos países, es central para entender la gobernanza local

porque representa el vínculo entre lo individual y lo colectivo. Eso implica que el acceso a la tierra sea factor de estabilidad comunitaria o conflicto. En este capítulo analiza uno de los usos y costumbres importantes de la región que es la concepción política del poder.

Este capítulo revisa la formación de los reinos, los Estados modernos a las reformas estructurales de los países de los Grandes Lagos africanos. La discusión gira alrededor de la concepción del poder y de la gobernanza en Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo. En primer lugar, analiza el concepto de soberanía vinculada a la independencia del Estado frente a los demás Estados. Luego este capítulo centra la discusión a nivel de la región africana de estudio donde muestra que la consolidación del sistema democrático se ha dado a través de los años de conflictos que vivió la región, esta idea aporta a la hipótesis elementos nuevos como el consenso, los poderes locales y el sentido de pertenencia de la población a una misma comunidad. En este contexto, el colapso del Estado fragilizó la gobernanza local y otros problemas relacionados al desplazamiento de la población, creando una cadena de conflictos.

El otro aporte a la hipótesis planteada es la variable de la reforma de las instituciones tradicionales, es decir examina el paso de los reinos a los Estados modernos. Eso implica que las reformas del Estado promovidas por la gobernanza han integrado los valores locales de carácter moral y político que han sobrevivido de generaciones en generaciones.

Se trata de esbozar las fallas en la construcción de un Estado con modelo occidental al que se enfrentaron los tres países. Se propone mostrar que los conflictos que vivían y/o que viven los tres países tienen causas históricas herencia de la potencia colonial belga: la preservación de los intereses, de las luchas internas entre diferentes grupos étnicos y del

saqueo de los recursos naturales. Antes de considerar la formación de cada uno de los países de estudio, hay que analizar la cuestión de la soberanía de un Estado para después tocar el tema de formación del mismo.

3.1. La soberanía del Estado

La soberanía del Estado es la facultad de independencia que tienen los Estados de tomar decisiones por sí mismos sin ninguna subordinación a potencias extranjeras ajenas al interés nacional. Eso implica un máximo poder de acción y ejecución de política interna y externa. Así mismo, la herencia colonial de los Grandes Lagos africanos legó a los Estados una gobernanza local basada en las jefaturas tradicionales, en la monarquía sin preocuparse de la formación de los tomadores de decisiones. La administración estaba dividida entre los europeos y los indígenas. (Lois du Congo-Belge, 1943).

En efecto, una diferenciación de los conceptos Estado, país, nación y soberanía es importante para poder entender más adelante a qué se refiere esta investigación cuando use cada uno de ellos. El concepto “país” se refiere a un espacio geográfico relativamente amplio y con características análogas bien definidas. En él la población comparte los mismos intereses así como la lengua, costumbres, economía. Mientras el concepto “nación” significa una agrupación humana basada en el mismo idioma y cultura (Frade, 1996).

La diferencia entre Nación y país es compartir o no la misma lengua, religión, usos y costumbres, intereses económicos y culturales. Es cierto que un país puede ser una agrupación de diferentes etnias como suele ser con las ex colonias. Lo que caracteriza a una nación es la conciencia de unidad en su población, es decir que sus habitantes tienen los mismos objetivos políticos y están unidos por el amor a la misma (Frade, 1996: 63-64).

Desde el punto de vista jurídico, el Estado es un conglomerado social y políticamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos, y cuya soberanía es reconocida por otros Estados (Rosales, 2005: 37). Desde esta perspectiva el Estado puede entenderse como un componente orgánico producido por la conjugación de una parte de la humanidad asentada en una porción de territorio o espacio. Entre los dos elementos existe un nexo espiritual, que es la voluntad de constituir un Estado unido cuyos componentes son: población, territorio y soberanía.

En efecto, el poder es un atributo importante del Estado (Arias, 2006: 50). Su uso sirve para disuadir o a crear alianzas con los demás actores en el sistema internacional. El poder estatal determina las ventajas en los procesos de interacción y debilita a los potenciales rivales. En los Grandes Lagos, el control de la tierra por los monarcas antes de la llegada de los europeos definía el equilibrio de poder entre los diferentes reinos, así disminuía la capacidad de intervención de los enemigos para conseguir la seguridad interna. También caracterizaba el anhelo expansionista de los reinos. El acceso a la tierra formaba parte de las políticas reales. Por eso, la estructura estatal herencia del modelo europeo ha sido vista como una imposición exterior en la cual predomina la imposibilidad de la construcción del Estado westfaliano (Kissinger, 1995: p. 15). Lo que ha predominado en Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo es la estructura social centrada en los jefes de clanes y familias, mientras el concepto de Estado westfaliano se fundamentaba en la soberanía, la estructura centrada en los jefes de clanes lo hacía en las etnias.

Desde una perspectiva westfaliana, puede afirmarse que el Estado es una organización soberana. Toma en cuenta las evoluciones socioeconómicas y políticas que

intervinieron en su formación. Ellas están en la base de la creación de las instituciones democráticas determinantes de la gobernanza local, respuesta a los problemas del pueblo. El término pueblos en este párrafo está entendido en su connotación de De Malberg (2008) en cuanto un conjunto de individuos (p. 9). Esos a través de las revoluciones y guerras impulsan la consolidación del Estado cuando logran su liberación en nombre de la libertad, la justicia y el derecho al acceso a la tierra.

En efecto, la formación de los Estados soberanos de los Grandes Lagos africanos es muy reciente. Corresponde a los años sesenta. La administración colonial no tenía como prioridad la configuración de entidades capaces de gobernarse a sí mismas, por lo que la entrada de los países de la región en el sistema internacional se acompañó por la crisis de legitimidad de los líderes. En ese mismo momento, los únicos actores que gozaban de la admiración de la población eran los jefes tradicionales a los que la metrópoli había encargado la gobernanza de las tierras indígenas.

En una región donde las poblaciones se encontraban incorporadas en un sistema colonial por el reconocimiento de la violencia y uso de la fuerza, la base del Estado moderno era la dominación (De Malberg, 2008: p.7). Esta idea no predominaba sólo en las potencias coloniales, sino que fue trasladada a los jefes tradicionales africanos para asentar sus poderes a sus súbditos. La soberanía es entonces la aceptación de la autoridad superior. Es la potestad misma de los monarcas y de los pueblos. Esa relación de poder define los intereses de los individuos en términos de exclusión y territorio como modo de subsistencia (Evans-Pritchard, 1992: 16).

Por lo tanto, no se trata de saber si el Estado supone la colaboración. Es evidente que ni el Estado puede deshacerse de la participación de su gente, ni ésta puede prescindir

de las instituciones estatales. La cooperación se encuentra en todas las partes. En este nivel, la cuestión de gobernanza local está ya presente. Ella incluye la vida nacional desde los usos y costumbres de acceso a la tierra como derecho básico hasta elementos más complicados de transparencia económica.

Desde lo anterior, cabe afirmar que la cuestión de gobernanza local no está ligada a ninguna etapa de la evolución social, siendo una cooperación natural entre el Estado y la ciudadanía. Por lo tanto, la tipología de sociedad moderna y tradicional de Korsbaek (1940) busca mostrar la presencia de lo tradicional dentro de los valores políticos modernos (p. 18). La presencia de los valores tradicionales significa la docilidad con que la mayor parte de la población muestra la conformidad a las políticas de gobernanza local que aseguran el orden público. La ciudadanía se entiende asimismo en su aportación a la colectividad, exigiendo la gestión dialogada de los conflictos ligados a la tenencia de la tierra.

Sin embargo, hay de reconocer que, cuando surgen los conflictos de interés entre los individuos o entre comunidades, el Estado interviene para solucionar los mismos. Esta conflictividad será tratada en el capítulo cinco para ver cómo son resueltos de los conflictos de interés entre familiares. La intervención del Estado se logra a través de la combinación de lo tradicional a lo moderno siendo el actor importante dentro de la toma de decisiones. Lo que explica la propuesta de la gobernanza local basada en los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en un Estado híbrido que no ha dejado su identidad periférica y su anhelo de hacer como los países centrales, su identidad periférica lo inclina hacia la conservación de los valores éticos ancestrales y la metafísica religiosa (Aron, 1962: p. 6). En ese contexto, los jefes tradicionales y el gobierno juegan un papel importante en la determinación de la gobernanza de las entidades locales y nacionales.

Desde esta perspectiva, muchos autores concuerdan en la imposibilidad de separar la organización tradicional de los sistemas políticos africanos en general y de los Grandes Lagos en particular (Fortes & Evans-Pritchard, 1940; Péan, 2013). En base a eso, las administraciones de la tierra han quedado muy ligadas a los usos y costumbres locales. Eso se dio por la necesidad de colaboración entre el Estado y las comunidades locales, pero también por el vacío legal, metodológico y científico sobre muchos casos de conflictos en materia de la tierra. Es lo que afirma Luis Beltrán Almería (1964) cuando argumenta lo siguiente:

[...] El estudio de África presenta, un abultado índice de dificultades desde el ángulo de las ciencias humanas, en el orden teórico y metodológico que frecuentemente induce a erróneas interpretaciones. A esto contribuye la acentuada diversidad étnica, cultural, etc., del continente subsahariano, argumento que en ningún caso debe conducirnos a una visión determinista de la evolución africana. Por otra parte, resulta pernicioso la tendencia a la generalización en los estudios africanistas: en África hay que diferenciar y generalizar a la vez, la cuestión radica dónde y cuándo hay que aplicar criterios diferenciadores o generalizadores (Beltrán, 1964: p. 125).

Con respecto a lo anterior, Beltrán (1964) a partir de su método interdisciplinario de las ciencias sociales concluyó que la ciencia política subsahariana obedece al renacimiento africano. Así mismo, la gobernanza local para el desarrollo de los Grandes Lagos viene a inscribirse dentro del renacimiento africano considerando la historia de la independencia política y revaloriza las administraciones de origen africano más antiguas que son las jefaturas tradicionales. Avanzando en el mismo razonamiento, analizar la gobernanza local a partir de los usos y costumbres de tenencia de la tierra es dialogar con la realidad local misma, es decir una vuelta a los valores tradicionales como instrumento del desarrollo. La gobernanza local, para retomar a Beltrán, son los esfuerzos del dar y del recibir de Léopold

Sedar Senghor en cuanto a la mezcla de los valores africanos con los occidentales (Beltrán, 1964: p. 130). La gobernanza local podría formar parte de los valores occidentales mientras la herencia tradicional de acceso a la tierra representaría los valores ancestrales. También, esa combinación responde a la dificultad de aplicar la noción del Estado moderno a la realidad puramente africana:

[...] Es necesario insistir que, en general, existe una casi total disociación entre el aspecto formal, institucional o estático de la política africana y el funcionamiento real de las instituciones. Sea el modelo adoptado el de las democracias occidentales —caso más frecuente— o sea el modelo que inspire un determinado régimen africano el de las denominadas democracias populares, no es aconsejable emplear la misma metodología o los mismos límites para un determinado concepto como se haría en el caso del estudio de los sistemas políticos modelos (Beltrán, 1964: p. 132).

Considerando esa dificultad en presentar el Estado en término como un derecho constitucional (De Malberg, 2008, p. 21), es decir, el derecho aplicable a todas las relaciones humanas o sociales donde el Estado entra en juego, es importante estudiar los orígenes del Estado moderno de los Grandes Lagos para apreciar los movimientos sociales que han dado lugar a las repúblicas soberanas e independientes de la región, es decir considerar los hechos, los procesos políticos y económicos de Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo.

3. 2. Ruanda

3. 2. 1. La monarquía en Ruanda

Ruanda es un Estado de 26,338 kilómetros cuadrados y resulta ser uno de los países más densamente poblados de África. Su estructura social se compone de tres grupos étnicos: los hutus, tutsis y pigmeos (Colette, 1994: 341). Sobre esta división social se construyó la vida política y económica dominada por la etnia tutsi.

En efecto, el sector agrícola quedó en el mando de los hutus mientras los demás sectores económicos estaban dominados por los belgas y los tutsis. De esta forma, la división social quedó marcada por una gobernanza local discriminadora y excluyente. Por una parte, los hutus se vieron obligados a practicar una agricultura de subsistencia, por lo tanto, reclamaban más espacio para llevar a cabo sus actividades. Por otra parte, los tutsis propietarios de la ganadería necesitaban más tierras para su agricultura intensiva e industrial. La consecuencia de la centralización del poder político-económico en una sola etnia fue la incapacidad de sostener el modelo debido al descontento de las demás organizaciones sociales (Varela, 2000: p. 450-451).

Mapa 1. La república de Ruanda



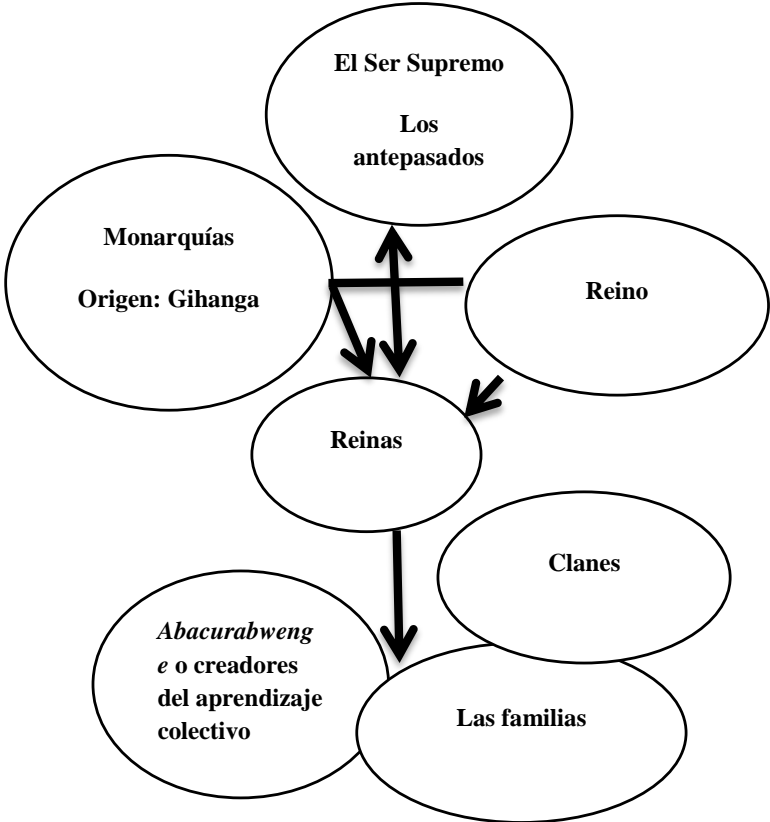
Fuente: Carnet géographique, 2019.

A continuación, el Estado ruandés se formó progresivamente sobre las bases de un modelo incapaz de integrar las tres etnias. De allí que, en ausencia de una gobernanza local de la tenencia de la tierra para el cultivo y para la ganadería, se generaran las desigualdades sociales. Hay que anotar que ese proceso de carácter concentrador y excluyente del modelo de gobernanza local de derecho a la tierra, en tanto que pretendía dar voz a las minorías, fue un factor determinante de las crisis entre las comunidades.

Diversas circunstancias de la historia política ruandesa dan elementos que permiten afirmar que la experiencia de crisis humanitaria de las últimas décadas muestra que ese modelo de gobernanza de la tenencia de la tierra no tenía antecedentes en el siglo XVI, época que gobernaban las monarquías. El poder y las grandes decisiones sociales se

tomaban en conjunto por los fundadores de los clanes, familias y los representantes de la sociedad sin basarse en las etnias (Byanafashe, 2011: p. 17; Vansina, 1962: 26). En Ruanda, los monarcas eran la estructura de mediación y de control de los grupos sociales en el caso de conflictos de intereses, también establecían la relación entre la tierra y el cielo, por lo tanto, el poder era algo sagrado. La relación entre la tierra y el cielo puede resumirse en la siguiente figura de esta manera:

Figura 6: Concepción ruandesa del gobierno tradicional



Fuente: Elaboración propia con los datos de Vansina, J., 1961. p. 25.

Este mapa representativo de la concepción del poder en la sociedad ruandesa da un lugar importante a la relación que existe entre los vivos y los muertos, y al mismo tiempo muestra el carácter divino de los reyes. Ellos se atribuían un rol sagrado y creador del conocimiento. El palacio real era una escuela de poder, filosofía y política. En sus tareas estaba la transmisión de la historia y la sabiduría al resto de las generaciones.

En cuestiones políticas, los problemas de sucesión ocupaban el primer lugar según Alexis Kagame citado por Vansina (1961). Este autor anota que los *abacurabwenge* o creadores del conocimiento vigilaban el cumplimiento de las normas. Por lo tanto, los génesis de la gobernanza local ruandesa tienen sus orígenes en esta forma de organización real preocupada por la consolidación de la monarquía y la conservación de las tradiciones. Estas constituyen la fuente de la memoria filosófica e histórica. En ella se reflejaba la celebración de la unidad nacional y la sumisión al orden divino (Kagame, 1958: p. 8). De acuerdo con ese autor, el vínculo de lo político con lo divino fortalece la gobernanza local y al mismo tiempo construye puentes entre los muertos del clan con los miembros de la familia.

3. 2.2. Población, formación del Estado moderno y la economía ruandesa

La etnia twa fue la primera en instalarse en Ruanda y toda la región de los Grandes Lagos. Ellos vivían de la caza y más tarde llegaron los hutus, un grupo bantú que se impuso a la población autóctona. La llegada de los Tutsi fue lenta, progresiva y expansionista en búsqueda de tierra para la ganadería. La convivencia entre los tres grupos fue pacífica. La

estructura política puesta en marcha fue la monarquía, el rey podría salir de cualquiera de los tres grupos sociales.

En el siglo XIX con la llegada de los europeos, primero alemanes y luego belgas, Ruanda dejó de ser una monarquía para ser una colonia belga, su administración dependía de la administración congoleesa. Ésta reconoció la dominación Tutsi sobre los Hutus ofreciendo más poder a la monarquía, aunque carecía del poder político-económico. Continuó la monarquía, pero se volvió un sistema más centralizado y explotador. Se obligó al pueblo a entrar en un sistema obligatorio de identificación en el que se establecía la pertenencia étnica (Varela: 455). Los belgas colocaron a la élite tutsi en las posiciones privilegiadas del gobierno, de la estructura social y al acceso a la educación con el control de la Iglesia. Esta situación dejó a los Hutus en un nivel social muy inferior en comparación con los Tutsis.

En 1962 Ruanda consiguió su independencia de Bélgica, y a través de las elecciones la etnia hutu alcanzó por primera vez el poder. Juvénal Habyarimana y Grégoire Kayibanda realizaron la primera formación política después de la *Manifeste Hutu* denominada la Promoción Social de las masas (APROSAMA). Con la misma lógica, los Tutsis crearon dos partidos políticos, la Unión Nacional Ruandesa (UNAR) y la Reunión Democrática Ruandesa (RADER). En 1959 un enfrentamiento sangriento entre los militantes de los partidos hutus con los de los tutsis ocasionó el exilio de los últimos en los países vecinos (Mayra 2002: 5).

A continuación, la represión que siguió en la República de Ruanda obligó a los tutsis a huir y buscar refugio en los países vecinos. Mientras los refugiados de 1959 querían

regresar a su país de origen, el gobierno ruandés defendía la idea de que había menos tierras para recibirlos:

[...] Esta circunstancia ha producido una fuerte presión demográfica en el último siglo hacia los países vecinos, especialmente Zaire donde viven los banyaruandas y banyamulenges originarios de Ruanda y que han producido problemas de convivencia interétnica en la región fronteriza del Kivu. La falta de espacio ha dificultado además políticas de retorno de exiliados, esenciales para la resolución del conflicto (Vacas, 2005: 17-18).

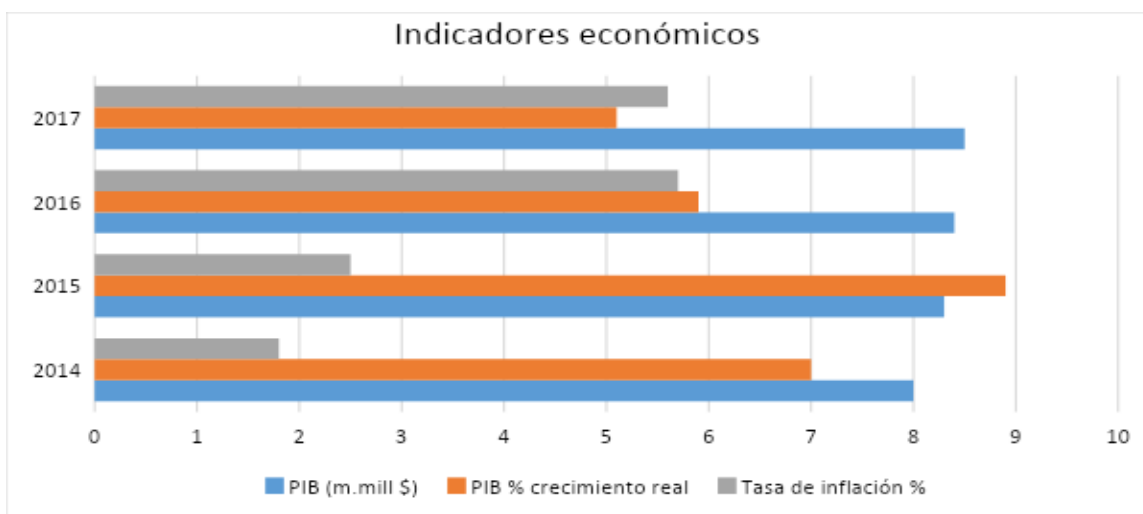
En 1988, el descontento de los refugiados los llevó a crear un partido armado desde Uganda denominado Frente Patriótico Ruandés (FPR), su finalidad era el derrocamiento de J. Habyarimana, el regreso al país a través de las armas (ACNUR, 1994). Tuvieron directamente el apoyo de Uganda, Estados Unidos e Inglaterra. Después de conseguir un apoyo externo, la crisis ruandesa se radicalizó y los acuerdos de paz se transformaron en letra muerta. El Acuerdo de Arusha había abierto un camino a un gobierno de unidad nacional pero los esfuerzos de la Unión Africana (UA) se toparon con la ideología anti tutsi promovida por los hutus extremistas (Mbuyi, 2005). La crisis dio lugar en abril de 1994 a la exterminación de los tutsis y de los hutus moderados por el asesino del Presidente Juvénal Habyarimana.

Después del genocidio, el gobierno ha trabajado para mejorar el acceso a los servicios médicos y educativos, lo que hace que el país cuente con una baja mortalidad infantil. El genocidio de Ruanda que tuvo lugar en 1994 exterminó una gran parte de la población tutsi. La comunidad internacional coincide en que el genocidio fue perpetrado de manera concentrada, sistemática y metódica (Ministerio de asuntos Exteriores, 2018).

En efecto, sólo el 10% de la población ruandesa vive en las ciudades. Las ciudades más importantes son Kigali, la capital, y Butare. El resto de la población es campesina y vive de la agricultura de subsistencia. Uno de los conflictos persistentes en Ruanda posconflicto es la gobernanza local de la tenencia a la tierra debido al crecimiento demográfico y al retorno de los refugiados. Aunque el país presenta un progreso en materia de gobernanza, no ha logrado disminuir la pobreza y la distribución equitativa de los ingresos.

El país se ha renovado con la gobernanza local a través de la innovación tecnológica, la educación y las reformas estructurales (Banco Mundial, 2007). Eso ha hecho de Ruanda uno de los países más atractivos del continente, donde hacer negocios es cada vez más fácil aunque no cuenta con recursos naturales abundantes. La siguiente gráfica muestra los datos económicos que arrojan una imagen de los esfuerzos de los últimos de años ruandeses.

Figura 7. Los indicadores económicos de 2014-2017



Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de asuntos exteriores de España, 2018.

Ruanda ha puesto en marcha una política económica prudente que ha impulsado un crecimiento económico, haciéndolo uno de los países menos corruptos del mundo. Si el genocidio destruyó las bases económicas del país, el gobierno posconflicto se ha centrado en la reconstrucción y la recuperación de las instituciones, lo que llevó a mejorar los resultados económicos e indicadores sociales. En el siguiente cuadro puede apreciarse un panorama de los resultados que representa los países con un índice de corrupción inferior a 50 puntuaciones, el único país de los Grandes Lagos con 50 puntos es Ruanda y ocupa el 48 lugar al nivel mundial.

Cuadro 3: Índice de percepción de la corrupción 2018

País	Posición	Puntuación	País	Posición	Puntuación
Dinamarca	1	88	Austria	13	76
Nueva Zelanda	2	87	Hong Kong	14	76
Singapur	3	85	Islandia	15	76
Suecia	4	85	Bélgica	16	75
Suiza	5	85	Estonia	17	73
Noruega	6	85	Irlanda	18	73
Países Bajos	7	84	Japón	19	73
Canadá	8	82	Francia	20	72
Luxemburgo	9	81	Estados Unidos	21	71
Alemania	10	80	Ruanda	48	56
Reino Unido	11	80	R. D. Congo	161	20
Australia	12	77	Burundi	170	17

Fuente: Elaboración propia con los datos de Transparency International, 2018.

Como resultado de las medidas que las autoridades tomaron para reformar la economía y la gobernanza local entre 2014 y 2017 el crecimiento económico anual tuvo un promedio de alrededor de 7%, eso debido a los gastos públicos prudentes y la liberalización de los sectores productivos. La pobreza disminuyó, pero también la mortalidad infantil. Aumentó la participación de la mujer en la vida política y pública del país como la participación de la mujer en el parlamento, el poder ejecutivo. En cuanto a la gobernanza a

nivel regional, el gobierno ruandés se ha esforzado en la cooperación con el gobierno congolés para erradicar los grupos rebeldes residentes sin dejar de apoyar militarmente a las diferentes rebeliones en la República Democrática del Congo.

3. 3. La tradición en la formación de la República de Burundi

La formación del Estado burundés es fruto del encuentro entre dos culturas, la de la tradición oral y la escrita. Desde adentro se ha desarrollado un modo de sabiduría basado en los usos y costumbres de los reyes transmitido de generación a generación. De fuera, la llegada de los europeos, alemanes y belgas, se inspiró de las costumbres locales para plantear un modelo de gobernanza fundada en el estudio de las diferencias entre las etnias. Las metodologías usadas para entender la sociedad burundesa por los antropólogos europeos han afectado la configuración del sistema político del país siendo la etnia un elemento importante para determinar los modelos de gobernanza local.

Sin embargo, los europeos construyeron un discurso centrado en la diferencia racial que ha servido a los líderes políticos y una parte de la población. La etnia ha sido una justificación de las guerras repetidas de las dos décadas pasadas. En Burundi la historia política del país es un justificante de las inestabilidades políticas, las reivindicaciones y resignaciones. También recurrir a la historia ha servido para implementar la gobernanza local de la tenencia de la tierra a fin de resolver los conflictos entre familia, colinas y etnias. Burundi es un país de África Central. Se ubica en los Grandes Lagos. Comparte sus fronteras con Ruanda al Norte, Tanzania al Este y al Sur, la República Democrática del Congo al Oeste. Es uno de los países más pequeños del continente, cuenta con una

superficie de 27,834 kilómetros cuadrados (CNR, 2008). El país cuenta con alrededor de 10 millones de habitantes y 89% de su población es rural y practica la agricultura de subsistencia.

Como en Ruanda, la población burundesa se compone de tres etnias: hutu, tutsi y twa. El kirundi y suajili son las lenguas nacionales junto con el francés como lengua oficial. El país cuenta con la misma cultura, los mismos usos y costumbres de la tenencia y herencia de la tierra. La población de ese Estado comparte la misma organización social, creencia y cultura legada por la colonización. Los Hutus y los Tutsis constituyen la mayoría de la población mientras los Twa, que reivindican el acceso a la tierra, a los servicios públicos y a los sectores productivos. En el siguiente mapa puede apreciarse la repartición administrativa del país.

Mapa 2. Mapa administrativo de la República de Burundi



Fuente: Syanarion62, 2015.

La gobernanza local ha quedado marcada por la monarquía después de la independencia del 1 de julio de 1962. La evolución política se caracterizó por la inestabilidad y las guerras. Eso generó la configuración de un gobierno de exclusión y de regionalización de la vida pública aunque las ideas nacionalistas lumumbistas¹² que influyeron en la creación del partido UPRONA¹³ defendían la consolidación de unidad nacional. En 1966, se puso fin a la monarquía con el derrocamiento del rey Ntare V por el capitán Michel Micombero dando así paso a la República de Burundi. En este cuadro puede admirarse cómo fue la sucesión en el trono de los monarcas y los presidentes después de la independencia tomando en cuenta la etnia de cada uno de ellos.

¹² Se refiere al nacionalismo propugnado en la República Democrática del Congo por Patrice Lumumba, de corte independentista y panafricanista, a finales de los 50 y principios de los 60. Cabe resaltar, en este sentido, el papel que jugaron la potencia colonial, Bélgica, y EEUU, en frenar la expansión de los nacionalismos no sólo en RD Congo, sino también en Burundi y en Ruanda, para mantener el control de los recursos naturales, principalmente en el caso de RD Congo, y evitar que los tres países cayeran bajo la órbita de la URSS, en el marco de la Guerra Fría. Estos hechos tuvieron una importancia capital en la evolución política y social de la región y en gran parte marcaron el futuro de estos tres países que en la actualidad todavía sufren las consecuencias de esta situación.

¹³ La elite hutu y tutsi del país crea un frente común, la Unión para el Progreso Nacional (UPRONA), para luchar por la independencia del país. Posteriormente en la UPRONA predominarán las elites de la comunidad tutsi, convirtiéndolo en un partido casi monoétnico.

Cuadro 4. Presidentes burundeses según pertenencia étnica

PERÍODO	PRESIDENTE	LÍNEA POLÍTICA	ETNIA
1962-1966	Rey Mwambuta IV	Monarca	Tutsi
1966	Rey Natate V ndizeye V	Monarca	Tutsi
Del 28/11/1966 al 1/11/1976	Michel Michombero	Golpe de Estado Militar/Uprona	Tutsi
9 de septiembre 1976 al 10 de septiembre de 1976	Jean Baptiste Bagaza	Golpe de Estado Militar Uprona	Tutsi
10 de noviembre de 1976 al 3 de septiembre de 1987	Jean Baptiste Bagaza/ elección.	Militar/Uprona	Tutsi
3 de septiembre 1987 al 9 de septiembre 1987	Pierre Buyoya	Golpe de Estado Militar Uprona	Tutsi
9 de septiembre de 1987 al 10 de julio de 1993	Pierre Buyoya	Militar/UPRONA	Tutsi
10 de julio de 1993 al 21 de octubre de 1993	Melchior Ndadaye	Elección FRODEBU	Hutu, Inicio de la rebelión
21 de octubre de 1993 al 27 de octubre de 1993	François Ngeze	Militar	Hutu
27 de octubre de 1993 al 6 de febrero de 1994	Silvie Kinigi	UPRONA	Tutsi
5 de febrero de 1994 al 6 de abril de 1994	Cyprien Ntaryamira	FRODEBU	Hutu

6 de abril de 1994 al 25 de julio 1996	Sylvetre Ntibantunganya	FRODEBU	Hutu
25 de julio de 1996 al 30 de abril de 2003	Pierre Buyoya	UPRONA	Tutsi
30 de abril de 2003 al 26 de agosto de 2005	Domitien Ndayizeye	FRODEBU	Hutu
26 de agosto de 2005 hasta hoy	Pierre Nkurunziza	CNDD-FDD	Hutu

Fuente: Elaboración propia con datos de Ewusi, 2010.

A partir de este cuadro es posible afirmar que ese país ha sido caracterizado por períodos de inestabilidad política prologada que han debilitado su gobernanza local, situación que ha dificultado la implementación de una gobernanza local en los ámbitos sociales del país. Como en Ruanda vecino, los monarcas siguieron siendo de la misma etnia para después provocar el descontento de las demás organizaciones sociales. Hay que anotar que desde los años sesenta el país ha estado en una crisis política y social continua entre las dos grandes etnias, hutus y tutsi. En consecuencia, se generó una guerra civil (1993-1999) que cobró miles de muertos y de refugiados (Royo, 2006: 3; Braeckman, 1994: 339).

En 1996, a través de un golpe de estado, el presidente Pierre Buyoya se hizo con el poder. Como mecanismo de control, ese presidente basó la gobernanza local sobre la suspensión de la constitución y el exilio de la población hacia los países vecinos. La presión internacional le obligó a negociar con sus opositores para terminar con el conflicto. Intervinieron Tanzania y Sudáfrica en la resolución del conflicto dando lugar al acuerdo de Arusha (Min. Asunt. Ext. 2018). También, las Naciones Unidas desplegaron una misión de paz en el país compuesta de militares y civiles. Dentro de los intentos de gobernanza local, el pueblo burundés vía las elecciones votó por referéndum un nuevo texto constitucional en

2005. La introducción de cuotas de participación en el gobierno y en el congreso de los diputados fue el elemento esencial de la constitución, 60% para los hutus y 40% para los tutsis. De la misma manera, el presidente de la república debe venir de cualquier etnia, pero sus dos vicepresidentes de los hutu y tutsi.

En efecto, la gobernanza local en Burundi posconflicto tuvo como prioridad la repartición de las responsabilidades entre las dos grandes organizaciones sociales del país, es decir entre los Hutu y Tutsi. El proceso de desarme fue otro fundamento de las políticas públicas hasta 2008 dando lugar a la liberación de prisioneros políticos. Los años posconflicto se han caracterizado por la inestabilidad poselectoral y el intento de un golpe de estado en 2015. El país se ha puesto en una tensa relación con Ruanda y con la comunidad internacional, afectando negativamente el crecimiento económico.

Entre los desafíos de gobernanza local para mejorar la situación sociopolítica burundesa están la baja productividad agrícola, la gestión de la tenencia de la tierra, el aumento demográfico y la falta de un capital humano especializado. Responder a esas dificultades implicará el mejoramiento del sector económico conciliado con los mecanismos de integración social a largo o corto plazo. Es evidente que lo anterior deberá traducirse en la regionalización de la agricultura familiar para acabar con las tensiones posbélicas. Sin embargo, Burundi no puede resolver esos desafíos si no apuesta por una colaboración política con su vecina la República Democrática del Congo.

3.4. La República Democrática del Congo

Los últimos estudios sobre la República Democrática del Congo lo han descrito como un elefante dormido, un escándalo geológico¹⁴ en el centro de África. Es verdad que ha sido uno de los países más golpeados del continente, primero por la esclavitud y la colonización, después por las guerras económicas, la destrucción de las sociedades tradicionales, la explotación de los recursos naturales. Pero también, existe una R. D. Congo que se fundamenta sobre la gobernanza local de la tenencia de las tierras por las comunidades, las capacidades creativas de sus jóvenes, la recuperación de los legados culturales, la innovación en el ámbito social y económico.

La R. D. Congo es una síntesis de todas esas situaciones. Vivió una de las colonizaciones más inhumanas del siglo XIX. Primero, el país fue una propiedad personal del emperador belga Leopoldo II, luego fue una fuente de riqueza natural de Bélgica. La R. D. Congo obtuvo su independencia en 1960 después de un proceso de diálogo entre la metrópoli y la colonia. En 1961, Patricio Lumumba fue asesinado. Este fue el nacionalista que luchó por la independencia. En ese contexto Mobutu Sese Seko llegó al poder instaurando una dictadura de 32 años hasta su exilio en 1997 (Arnabat, 2009: p. 4; Péan, 2010, p. 24). Mobutu cambió el nombre del Congo con el de Zaire, dejó la explotación de la tierra y de los recursos naturales a las empresas multinacionales.

Después de la caída del régimen mubutista, el país entró en un largo período de guerras y rebeliones. Esas fueron consecuencias de los conflictos posguerra Fría que marcaron Angola, Uganda y sobre todo una prolongación de la guerra civil y del genocidio

¹⁴ Este término usado por los belgas para referirse a los recursos naturales y a la biodiversidad de la República Democrática del Congo, pero también hace alusión a los 2.3 millones de km² de superficie del país, la variedad de recursos minerales estimados a 1100 sustancias con un valor de 3 700 mil millones de dólares (Rusembuka, 2013: p.99).

ruandés. Las presencias de las milicias extranjeras opusieron las etnias tutsi y hutu dentro del territorio congolés. Siguió la formación de otras milicias de origen congoleño para proteger sus tierras de la mano de los invasores externos. Esas generalmente carecen de un proyecto político, se nutren de la explotación y la comercialización ilegal de los recursos naturales.

En efecto, otras naciones africanas intervinieron¹⁵ en lo que hoy en día se considera como la primera guerra mundial africana o la primera guerra secreta de las grandes potencias en África (Péan, 2010). La primera guerra mundial africana según Pierre Péan (2010) y Colette Brackman (2014) se refiera a la participación ella de otros países africanos que intervinieron en el territorio congolés con sus fuerzas armados. Las tropas de Uganda, Ruanda, Burundi, Zimbabue, Angola y las de la R. D. Congo se enfrentaron en ese país hasta el punto de ser llamada la primera Gran Guerra africana haciendo un paralelismo con la primera Guerra Mundial que principalmente se vivió en Europa. Las décadas de conflictos han dejado huellas visibles en el país, el deterioro de la gobernanza local de la tenencia de la tierra, los millones de muertos, los desplazados internos y externos, la violación sexual como arma de guerra.

A pesar de lo anterior, la R. D. Congo es un granero del futuro político y económico africano por estos factores: su posición geopolítica en el centro del continente, inmensa riqueza de recursos naturales, la biodiversidad, la demografía. Ese país cuenta con una superficie de 2'345,000 kilómetros cuadrados, comparte su frontera con 9 países: Angola, República del Congo, República Centroafricana, Sudán, Uganda, Ruanda, Burundi,

¹⁵ La caída del régimen mubutista se debió en gran parte a la reconfiguración de la política regional que había modificado la tendencia de las décadas anteriores durante las cuales el gobierno de Mobutu Sese Seko intervenía militarmente en Angola (1975), en Chad (1984) y en Ruanda (1990) (Mbuyi, 2009: p. 34).

Tanzania y Zambia. Si bien ha tenido conflictos y confrontación política entre los vecinos, hasta ahora el llamado *escándalo geológico* no ha dejado de ser la codicia de las potencias mundiales (Cattier, 1906).

Mapa 3. La República Democrática del Congo



Fuente: Laprovidence rdc.com., Investir en RDC.

A diferencia de Ruanda y Burundi, la R. D. Congo gozaba de una admiración particular de la metrópolis por sus recursos naturales, su posición geoestratégica y diversidad cultural. Actualmente, debido a la falta de la gobernanza local traducida en la

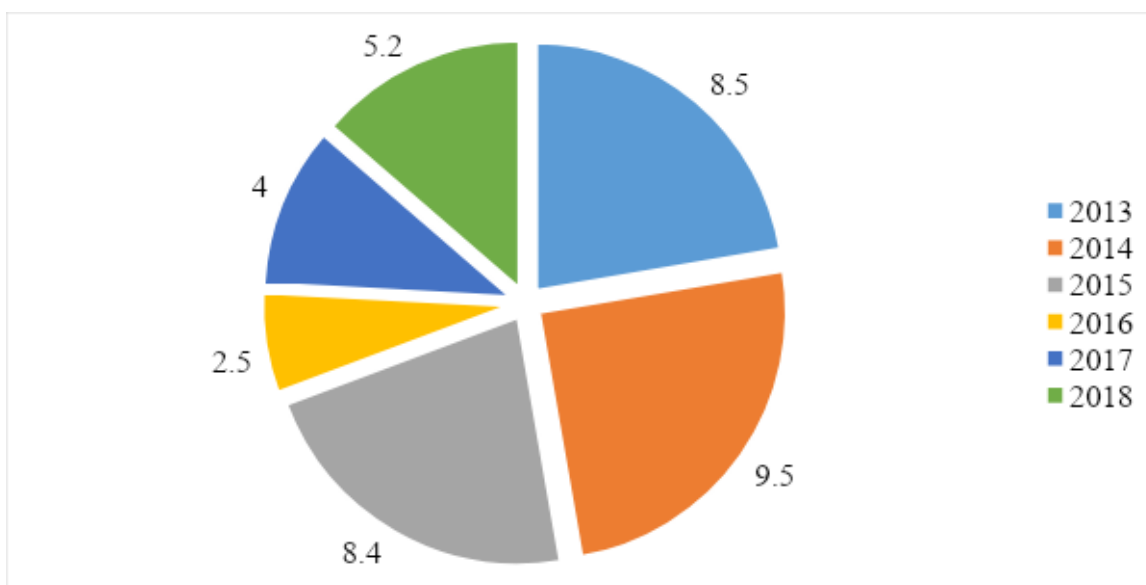
gestión razonable de los factores arriba mencionados, ese país potencialmente rico tiene una de las poblaciones más pobre del mundo (Mbuyi, 2009: p. 32). Si en las demás colonias de Bélgica la gobernanza local se basó en el fortalecimiento de la monarquía, en la R. D. Congo la construcción del Estado colonial se fundamentó en la supuesta superioridad de algunas etnias sobre otras. La consecuencia de eso fue el odio entre los Baluba, los Lulua en la provincia de Kasai y los nativos de Katanga, entre los Bakongo y los Bangala.

En efecto, las fallas lejanas de la gobernanza local en ese país tienen sus orígenes en la no preparación de los cuadros administrativos autóctonos durante la colonización. También puede explicarse por la irresponsabilidad de los gobiernos que siguieron después de la independencia, representando los intereses de las grandes potencias en el país. Los años noventa fueron la expresión de la desaparición de la autoridad del Estado en el territorio nacional y la desorganización del comando del ejército *mubutista*. El deterioro de la infraestructura, la espoliación del derecho de acceso a la tierra, la destrucción de la industria minera y otros factores endógenos crearon una cultura de la depredación de los recursos del país.

La toma de poder por las armas de la Alianza de Fuerza Democrática de Liberación del Congo (AFDL) marcó un periodo de transición democrática. Los aliados de Laurent Désiré Kabila, Ruanda y Uganda no tardaron en explotar el oro, diamante y coltán congolés. Los años que siguieron a la década de los noventa constituyen un periodo de transición democrática dirigida por los mismos actores implicados en las repetidas guerras y la destrucción estructural del país. En resumen, de acuerdo con Ndaywell (1998), la historia de ese país ha sido caracterizada por una sucesiva violencia: de la violencia del Estado a la violencia popular que termina en una violencia armada (p. 418-419).

Hoy en día, la R. D. Congo se encuentra en proceso de consolidación de la gobernanza local de sus instituciones y ha tenido un efecto positivo en el plano económico. El gobierno ha puesto en marcha una política macroeconómica ordenada y ha aprobado medidas para la racionalización del clima de negocios y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, productor y exportador de las materias primas, la caída de los precios minerales de 2017 y 2018, en especial el cobre y el cobalto ha golpeado el crecimiento económico de los últimos años.

Figura 8. El crecimiento económico de la R. D. Congo de 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Congo, 2018.

Como en los párrafos anteriores, la caída y la fluctuación de los precios de las materias primas tuvieron implicaciones en el crecimiento económico del país. Las consecuencias fueron la disminución del financiamiento de la investigación y de la explotación minera.

También, como cualquier país posbélico, la R. D. Congo reconstruye su sistema político y administrativo que fue destruido en las últimas décadas. Después de la transición y como estipula el acuerdo de Sun - City de 2002, un nuevo gobierno fue puesto en marcha. Fue dirigido por Joseph Kabila que fue electo en 2006 y 2011. El país no cuenta con una larga experiencia de democracia y sus líderes políticos tienen que aprender de la gobernanza local en todos los ámbitos. En consecuencia, el fortalecimiento de la gobernanza local para la tenencia de la tierra, el sistema de acceso a la información y la respuesta a la demanda de la población son los factores que consolidarán el Estado en sus fronteras.

Conclusión

Es evidente que los pueblos de la región de los Grandes Lagos han tenido una organización basada en la convivencia entre las diferentes etnias, lo que permite confirmar que nunca las etnias se habían separado por motivo étnico, sino que tenían conflictos territoriales. Se ha mostrado que la etnicidad se desarrolló con la llegada de los europeos que estudiaron las diferencias entre los grupos sociales de Ruanda y de Burundi para asentar su poder colonial.

Se pudo evidenciar que los actores implicados en la formación de dichos Estados estaban más motivados por sus intereses que por la consolidación de las instituciones gubernamentales. El caso de Burundi y de Ruanda puede ser considerado similar porque los dos países forjaron sus raíces sobre la distinción racial. Mientras el caso de la República Democrática del Congo fue diferente ya que era un Estado independiente al servicio de Leopoldo II antes de ser una colonia belga, lo que hizo que se caracterizara por la explotación de los recursos naturales y la violencia que consiguió su independencia.

Se ha evidenciado que el Estado poscolonial en la Región de los Grandes Lagos africanos es aquel relacionado con el rechazo del Estado trasplantado del modelo del Estado moderno occidental. Se puede afirmar que los Estados de nuestra investigación están aún en proceso de formación en donde una de sus expresiones de inestabilidad como instituciones son los conflictos armados.

Este capítulo fue una contribución a la hipótesis inicial de manera que aporta un acercamiento a la región de los Grandes Lagos. Las variables relacionadas con la gobernanza local en los tres países son las iniciativas coloniales en todos los ámbitos, políticos, económicos, administrativas, culturales que en sí representan contradicciones internas dentro de las sociedad de la región. Esas contradicciones se interconectas con la concepción cultural del Estado en la región, como un bien común en mano de los reyes. La gobernanza local como categoría para tener fuerza es necesario conquistar las prácticas sociales de la región: lo individual y lo colectivo.

Capítulo 4. La gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en los Grandes Lagos africanos

Este capítulo explora la gobernanza local a través de los usos y costumbres. Aporta a la hipótesis principal algunos elementos como las prácticas tradicionales, la toma de decisiones, la resolución de los conflictos, la gestión del retorno de los refugiados y su acceso a la tierra, la tierra como un bien común. El análisis muestra que los problemas de la gestión de la tierra, los conflictos y el desplazamiento de la población están unidos. A ellos se añade la cuestión de la identidad, formando así una compleja combinación de problemas de seguridad. En la región, la violencia ha producido el desplazamiento de la población, sin embargo ese desplazamiento ha sido también el motor de conflictos.

Eso hace que la población se dirija hacia las zonas donde los recursos naturales y la tenencia de la tierra son menos controlados por el Estado y donde la herencia de la tierra es otra causa de conflictos familiares. Del otro lado, el retorno de los refugiados a sus lugares de origen genera conflictos con los lugareños y limita las capacidades de acción de los Estados. Tal ambiente plantea un terreno fértil donde la gobernanza local pueda resolver los problemas de tenencia de la tierra a través de la interacción los actores de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, el mercado y el Estado.

Dado que hay una creciente atención regional del derecho tradicional y estatal sobre la necesidad de una gobernanza local de la tenencia de la tierra, el factor usos y costumbres de acceso a ella es importante para el desarrollo y la paz. Es allí que las decisiones de los

actores se orientan a garantizar la gobernanza local que promueven las reformas de tenencia de la tierra a fin de resolver las crisis regionales generadas por los conflictos.

El análisis de estos elementos ha permitido entender el desfase entre el discurso de gobernanza local, la realidad y los juegos de poder, tomando como caso de estudio los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo. Se evidencia que existe un juego de poder en la relación entre los jefes tradicionales garantes de los usos y costumbres como normas de conducta y las instituciones que representa el Estado al momento de resolver los conflictos de tierra.

El análisis se centra en el entendimiento de las conexiones entre los conflictos provocados por las guerras, el desplazamiento y retorno de la población que implican la pérdida total o parcial de su tierra. Este capítulo muestra que los conflictos frecuentes en términos de control de la tierra se pasan entre familiares siendo la tenencia de la tierra desde los usos y costumbres de la herencia la que predomina en los tres países.

4.1. Los usos y costumbres en los Grandes Lagos africanos:

Los usos y costumbres son una práctica aplicada de generación en generación para conservar los hábitos y las maneras de hacer de los antepasados a través de un sistema basada en la oralidad. Eso hace que exista una vinculación entre usos y costumbres con la tradición. Ésta es la expresión concreta de la aplicabilidad de los usos y costumbres. Para Max Weber (1971), los usos y costumbres son la repetición de las mismas prácticas en el tiempo y espacio. A partir de esta definición, los usos y costumbres pueden entenderse como una práctica basada en la rutina, un conjunto de prácticas culturales legadas y producidas en una sociedad a lo largo del tiempo. De lo anterior, ¿dónde los usos y

costumbres, como práctica, consiguen su legitimidad? Los usos y costumbres como prácticas encuentran su legitimidad en el pasado que les da un carácter obligatorio, moral y simbólico. El concepto costumbre manda también al marco jurídico cuando éste se apoya en las prácticas y usos tradicionales para definir la justicia.

Las civilizaciones de la región de los Grandes Lagos son ante todo civilizaciones agrarias, y es a veces son perspectivas construidas sobre la relación entre el hombre y la tierra. Desde esa relación está definida lo esencial de la sustancia de la vida humana: los usos y costumbres. La pregunta que surge es, ¿Puede deducirse que los pueblos de los grandes no saben otra actividad que la agricultura? Esta pregunta no le falta relevancia cuando la región sigue aun dependiendo de la agricultura de subsistencia.

En efecto, para llevar a cabo las actividades relacionadas con la tierra, los usos y costumbres sirven de normas con un contenido religioso y jurídico con la finalidad de castigar y de regular las relaciones interpersonales. Desde los usos y costumbres la observación de la ley, a veces no escrita, depende del miedo al castigo supernatural. Por la falta de normas jurídicas que obliguen a los individuos a someterse a un imperativo, los usos y costumbres permiten asegurar el orden social. Es lo que afirmó Charles Kingsley Meek (1931) cuando observó que aparte del miedo, los usos y costumbres desempeñan un papel jurídico, social y económico en la sociedad. Lo que da fuerza a los usos y costumbres es su carácter metafísico que hace referencia a lo divino y tradicional en la práctica social.

De lo anterior, lo religioso y el castigo son dos elementos que explican el respecto a los usos y costumbres. De esa forma, el miedo a los dioses y a la exclusión de la etnia anima a los miembros de la comunidad. En otras palabras, son prohibidos los hechos que pueden descontentar al mundo invisible o a los demás integrantes de la sociedad. Por

ejemplo, el hecho de pasear un delincuente castigado en las calles de la ciudad para provocar la ira de los vecinos puede interpretarse como un mecanismo social de advertencia a los demás delincuentes.

Sin embargo, las ideas y creencias religiosas que fundamentan las prácticas culturales en las sociedades de los Grandes Lagos, como la prohibición a los niños y mujer de reunirse con los hombres en la toma de decisiones, parecen limitadas para obligar al ser humano someterse a la ley. Hay que proponer otros mecanismos materiales para la aplicación de las normas para impulsar la coerción y garantizar el orden público (Adjété Kouassigan, 1966, p. 24). Placide Tempels (1965) escribió que el orden social debe ser fundamentado en el orden ontológico y sobre la organización política para ser aceptado como ordenado y normal en la filosofía bantú (p. 82) Entonces, ¿Las transformaciones sociales en la región de los Grandes no han modificado la concepción religiosa de los usos y costumbres?

La respuesta a esta pregunta necesita ser aclarada porque es difícil de afirmar sistemáticamente que el rol de la religión tradicional negro africana ha desaparecido las relaciones interpersonales. La religión tradicional constituye un bloc de tradición y creencias cuyas influencias son considerables en la relación del hombre con la tierra. No es suficiente por ejemplo ser católico o protestante para alejarse de las prácticas tradicionales como la intervención de los muertos en la vida de los vivos. Es lo que explica la dicotomía cristiana de la sociedad africana de los Grandes Lagos. Como lo dice G. Robert, citado por Adjété Kouassigan (1966), en la sociedad actual existe una lucha ardiente para triunfar contra algunas ideas, en esa lucha, algunas personas son creyentes pero están sometidas a las fuerzas invisibles (p.25).

Esa influencia religiosa es palpable en el ámbito de la familia, matrimonio, divorcio, acceso a la tierra y se expresa a través de los rituales propios a cada pueblo. La espiritualización de la vida en la región da paso a la inclusión y la figura de la autoridad para mantener el orden social. De esa manera, la espiritualidad necesita el cumplimiento de los preceptos no escritos de la parte de los individuos para cumplir con su misión que es diferenciar entre lo permitido y lo prohibido. Eso explica por ejemplo la exclusión de la mujer, del extranjero y del refugiado de disponer de una propiedad privada en algunas culturas de la región. Después este planteamiento sobre los usos y costumbres, la siguiente parte analiza el problema de gobernanza en cada uno de los tres países de estudio.

4.2. El problema de la gobernanza local basada en los usos y costumbres en los Grandes Lagos

La gobernanza local se refiere a las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones. En ese caso, la gobernanza local puede aplicarse a los procesos de acceso a la tierra y de su uso, es decir a la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra (FAO, p. 11). Hablar de gobernanza local basada en los usos y costumbres es considerar la tenencia de la tierra como uno de los usos y costumbres de la región. En ese contexto, la gobernanza local basada en los usos y costumbres de tenencia de la tierra es entender la manera cómo la gestión de la tierra está organizada y operada.

Para esa tarea de la gobernanza local basada en los usos y costumbres de la tenencia de la tierra, esta investigación se centró en Ruanda, Burundi y el Este de la República Democrática del Congo donde la tenencia de la tierra, la inseguridad, los conflictos

armados y el desplazamiento de la población local son los procesos sociales que han interesado a académicos y actores nacionales, regionales e internacionales en los últimos años son variables importantes para entender la relación que existe entre la tenencia de la tierra y la gobernanza local. Existe un acuerdo entre los teóricos de la gobernanza en que entender la causas de esos esos procesos llevaría al desarrollo de la región impulsando así la consolidación de los Estados; es lo que afirma David Betge (2019) cuando sostiene que la gobernanza local de la tierra contribuye a los estándares del derecho humano, la democracia, las normas y el bien común (p. 2).

En el contexto posbélico la intervención del Estado ha sido muy limitada, como fue el caso de la República Democrática del Congo y de Ruanda. Es lo que han revelado algunas entrevistas donde se afirma que la ausencia de la autoridad del Estado ha beneficiado a un pequeño grupo de élite político-empresarial para concentración de la tierra¹⁶. En ese contexto, el derecho al acceso y explotación de la tierra representa vulnerabilidad para los habitantes rurales que viven de la agricultura. Los grupos marginales en la explotación y acceso a la tierra son las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, Ruanda presenta avances en la gobernanza de la tenencia de la tierra, pero tiene un fuerte crecimiento demográfico que puede jugar a su desventaja a largo plazo por la carencia de espacio. Después de los conflictos de la región, los tres países han recurrido al proceso de reforma de la ley de la concesión y explotación de la tierra.

En ese contexto, el vacío legal para responder a los cambios legales obligó a los gobiernos a revisar las leyes existentes de la tenencia de la tierra. Por eso, los usos y

¹⁶ Entrevista realizada a Gabriel Bazuzwa, sacerdote y profesor de filosofía en Bukavu República Democrática del Congo, febrero de 2019. También a Lucien Mukwatwa, funcionario público de la provincia de Sud-Kivu, marzo de 2019.

costumbres de tenencia de la tierra fue un marco de referencia para implementar la nueva legislatura en esa materia. Guffens y Kroff (2013) observan que aunque hubo reforma agraria, los países de la región no han logrado construir un modelo agrícola durable.

Olivier Kabi (2019) ¹⁷ hizo notar que las reformas del Estado promovidas por la gobernanza local desde los usos y costumbres de la herencia de tenencia de la tierra no discriminan las normas existentes de las comunidades, al contrario, las integran en un mercado internacional más competitivo. Dicho eso, los objetivos perseguidos por los gobiernos son la atracción de las inversiones extranjeras y la consolidación del crecimiento económico incluyente. Eso permite a los gobiernos tener información sobre prácticas, estrategias de interacción y reglas de juego en diferentes contextos posbélicos donde la tierra no es sólo un medio económico sino forma parte de los factores de conexión entre generaciones, así como la conservación de las tradiciones y la redistribución de las propiedades comunitarias (Bertrand, 2002, p.78). Para este autor, es importante diferenciar entre el tipo de tenencia pública y tenencia privada de la tierra antes de llevar a cabo las revisiones administrativas necesarias. En el cuadro 4, puede apreciarse la diferencia entre los tipos de tenencia de la tierra que esta investigación ha considerado para la región africana de los Grandes Lagos.

En efecto, para los habitantes de la región, la tierra es un elemento que conecta los vivos a los muertos. La tierra establece una relación entre las generaciones pasadas, presentes y futuras (Kagame, 1958: p. 7-8). Tradicionalmente el poder político, económico y religioso reposaba sobre los *bami* o monarcas depositarios de las tradiciones locales. A ellos se suman las leyes de tenencia de la tierra que promueven las instituciones estatales.

¹⁷ Entrevista realizada vía correo electrónico a Olivier Kabi, académico congolés que vive entre Japón y República Democrática del Congo.

Las instituciones estatales son las constituciones, las leyes, los textos fiscales, las regulaciones en materia de la tierra. Las instituciones informales hacen referencia a los usos y costumbres, culturas y tradiciones (Almonte & Sánchez, 2016: 16).

Para Kizito Mihigo (2019)¹⁸, la consolidación de las instituciones estatales debería implementar las políticas públicas a largo plazo para los jóvenes. Esas no sólo en materia de tenencia de la tierra sino en innovación tecnológica para impulsar el desarrollo sostenible. Para él, la educación es una inversión que debe servir a los países a construir instituciones incluyentes de todas las categorías de la población afín de acabar con los conflictos. Para Mihigo (2019), las reformas institucionales en materia de la gobernanza local tienen vocación a fortalecer las infraestructuras educativas y cimentar las bases para las inversiones extranjeras.

Las instituciones estatales e informales han determinado en la región de los Grandes Lagos los regímenes de propiedad a través de la fijación de las leyes o de un marco tributario. Allí puede ser el caso de la concesión a las empresas que operan en la región o en algunos casos de los terrenos que los jefes tradicionales ofrecen para la construcción de una escuela, iglesia. A ellos pertenecía la tierra. Ellos representan a los antepasados a los cuales brindan ofrendas para la fertilización de la tierra.

Actualmente, los jefes tradicionales han perdido su poder en Ruanda y Burundi por la centralización de los poderes sociopolíticos y económicos en los jefes de Estado, mientras en la República Democrática del Congo han conservado su poder y han servido de intermediario entre las instituciones estatales, el mercado y las comunidades aunque las concesiones de los inversionistas pasan directamente, en cualquiera de los tres casos, con el

¹⁸ Kizito Muhingo es un músico muy influyente en Ruanda, entrevista realizada en diciembre de 2018.

presidente de la República. Desde esta configuración del poder en los Grandes Lagos africano que parte de los jefes tradicionales hasta los jefes del Estado, la centralización de la gobernanza ha sido presente desde siglos anteriores. Eso no impide plantear la gobernanza en este contexto debido a que las comunidades son las que ofrecen la legitimidad o ilegitimidad como práctica de gobierno en cualquier contexto (Blin & Marín, 2013: p.116). Puede parecer una contradicción plantear la gobernanza en una sociedad jerárquica siendo la gobernanza un modelo que propone relaciones horizontales y no verticales.

La gobernanza precisa un ejercicio comparativo entre prácticas de diferentes contextos que permitan anunciar ciertos principios generales. Ese principio puede asociarse a cualquier sistema político, sector de actividad, actores sociales o escala territorial siempre y cuando los resultados esperados enriquezcan el conocimiento científico. Desde entonces es posible entender cómo y cuándo los usos y costumbres de la tenencia de la tierra no entran en conflicto con los valores de las reformas neoliberales de la gobernanza en el momento que la finalidad de ésta es garantizar los intereses de la ciudadanía.

El cumplimiento de la gobernanza local en cuanto defensa de los intereses consolida las interacciones y mitiga los conflictos entre los diferentes actores. El caso de los Grandes Lagos ha sido particular porque representó situaciones donde los actores eran conciudadanos, su incapacidad de encontrar soluciones a los conflictos armados implicó la llegada de otros actores como la Unión Europea, la Unión Africana y las Naciones Unidas. Estos actores externos han venido acompañando los procesos de gobernanza local en todos los ámbitos: desde la tenencia de la tierra hasta a las inversiones extranjeras. Las

inversiones extranjeras entran lo local al momento que forman parte de las interacciones de los actores locales y externos dentro de la teoría de la gobernanza.

La participación de otros actores ha consolidado poco a poco la confianza entre los actores locales en su capacidad de toma de decisiones, pero ha encontrado un enorme obstáculo en el campo de la tenencia de la tierra. Esos obstáculos son de orden administrativo y familiar, este último se refiere al lugar que ocupa los usos y costumbres de la herencia de la tenencia de la tierra.

Como se ha sostenido en los párrafos anteriores, el crecimiento demográfico de los Grandes Lagos está aumentando. El retorno del refugiado ha venido mostrando que hay cada vez más necesidad de acceso a las tierras disponibles. Eso significa que aumenta también la necesidad de satisfacer las necesidades de alimento, de agua, de energía y se requiere espacio. En la región, el acceso y uso de la tierra se ha hecho en competencia con el uso alimentario siendo ella la primera fuente de ingreso de las familias. En el siguiente cuadro puede apreciarse la estadística de los refugiados de los Grandes Lagos. Las violencias interétnicas, las luchas internas, la presencias de milicias en algunas zonas son causantes del desplazamiento de la población. Según, el Banco Mundial, de 2000 a 2013 algunos refugiados han regresado a sus regiones de origen y las personas con estatus de exiliados han disminuido. La grande parte de los refugiados que regresaron se han instalados en las zonas rurales integradas, un concepto acunado por las Naciones Unidas para referirse a los refugiados que regresan a sus zonas o países de origen como fue el caso de Burundi donde se utilizó por primera vez en referente a la región (Banco Mundial, 2015, P. 15).

Cuadro 5. Estadística de los refugiados en los Grandes Lagos (2013).

País	Número de refugiados
Burundi	45.490
R. D.C.	113.362
Ruanda¹⁹	73 349

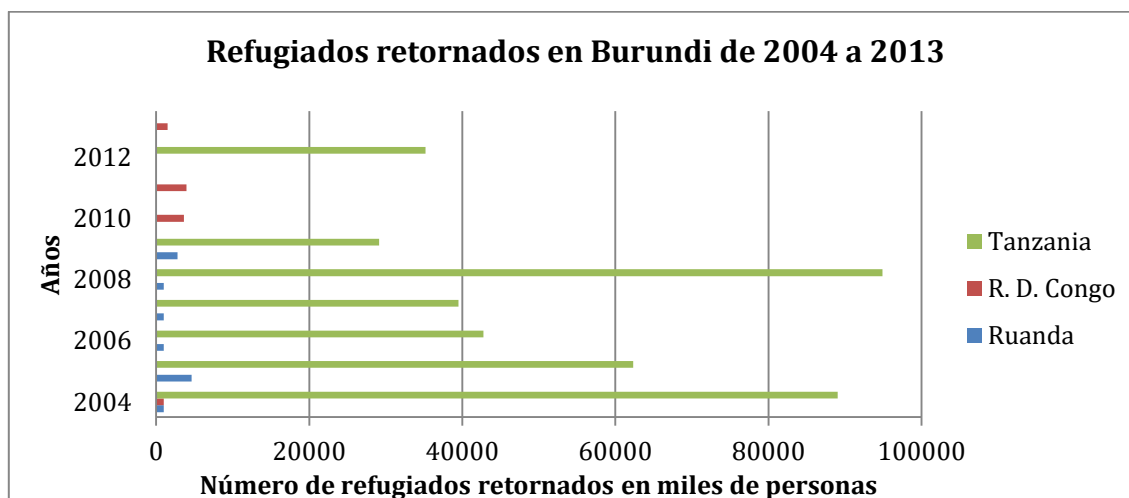
Fuente: elaboración propia con los datos del Banco Mundial, 2015.

Las personas que han retornado a Burundi han enfrentado el problema de acceso a la tierra a pesar de las reformas impulsada por el Acuerdo de Paz de Arusha y la Reconciliación en Burundi²⁰. Eso debido a que ese país es uno de los pequeños Estados africanos y uno de los más poblados. La problemática de la tierra sigue siendo crucial por causa del desplazamiento de la población, lo que implica que las tierras abandonadas son redistribuidas entre los residentes en país. Sin embargo, la recuperación de las parcelas o el acceso a la tierra complica la integración de los refugiados en el momento de su regreso al país.

¹⁹ Los datos de Ruanda son del 2014 (Banco Mundial, 2015).

²⁰ El Acuerdo de Paz de Arusha y la Reconciliación en Burundi fue firmado en 2000 en Tanzania para poner fin a la guerra civil y dar paso a un gobierno de unidad nacional.

Figura 8. Refugiados retornados en Burundi de 2004 a 2013.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2015.

El desplazamiento de la población en Burundi responde a disposiciones geopolíticas del conflicto burundés centrado en la parte Oeste que obligó a la población moverse hacia Tanzania. Según el Banco Mundial, el país cuenta con 79 000 desplazados internos que viven en campos de refugiados instalados en el país principalmente en la zonas del centro y norte de su territorio nacional (Banco Mundial, 2015, p. 16).

La República Democrática del Congo presenta un caso particular debido a la complejidad de los conflictos que ha vivido el país. El desplazamiento de la población se debe generalmente por diferentes causas:

- Entre 1992 y 1996 hubo un enfrentamiento interétnico en Katanga y la primera guerra de liberación de Laurent Désiré Kabila que causaron un desplazamiento masivo de la población.

- En 1994, el genocidio ruandés impulso un movimiento de refugiados ruandeses hacia el entonces Zaire.
- De 1998 hasta hoy en día, las regiones del Este de la República Democrática del Congo no han logrado su pacificación por la presencia de los grupos armados locales y extranjeros presentes en el país.

Actualmente, la República Democrática del Congo tiene la población de desplazados internos más importante de la región (Banco Mundial, 2015). Su crecimiento ha sido gradual a causa de los conflictos prolongados. Las provincias de Norte Kivu y Sur Kivu contienen los refugiados internos más representativos. En el siguiente cuadro pueden observarse las tendencias en materia de desplazamientos internos en ese país:

Cuadro 6. Desplazamientos internos en la República Democrática del Congo de 2006-2013.

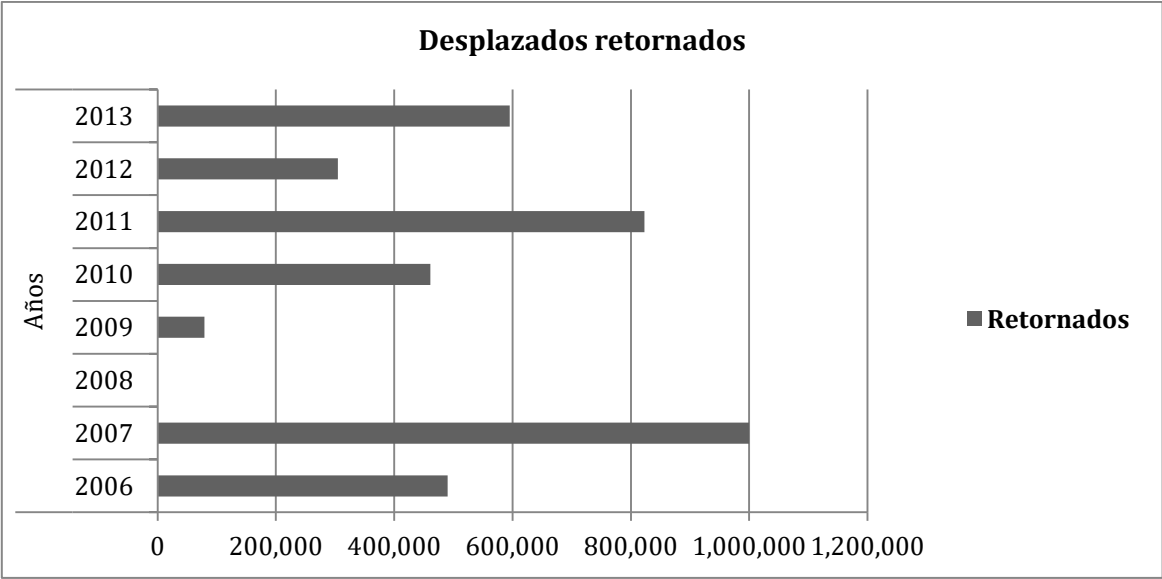
Años	Desplazamientos internos en millones de personas.
2006	1 075 297
2007	1 317 879
2008	1 460 102
2009	2 052 677
2010	1 721 382
2011	1 709 278
2012	2 669 100
2013	2 963 704

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Como puede observarse en el cuadro 4, el desplazamiento interno de la población en la República Democrática del Congo es dinámico. Eso se explica por el resurgimiento de la guerra entre 2012 y 2013 entre las fuerzas armadas del país con las milicias en la provincia

de Norte Kivu. Hay que mencionar que los desplazados internos en ese país van y vienen de un lugar a otro pero también los refugiados retornan cada año a sus zonas de origen.

Figura 9. Los desplazados internos congolese retornados a sus zonas de origen de 2006 a 2013

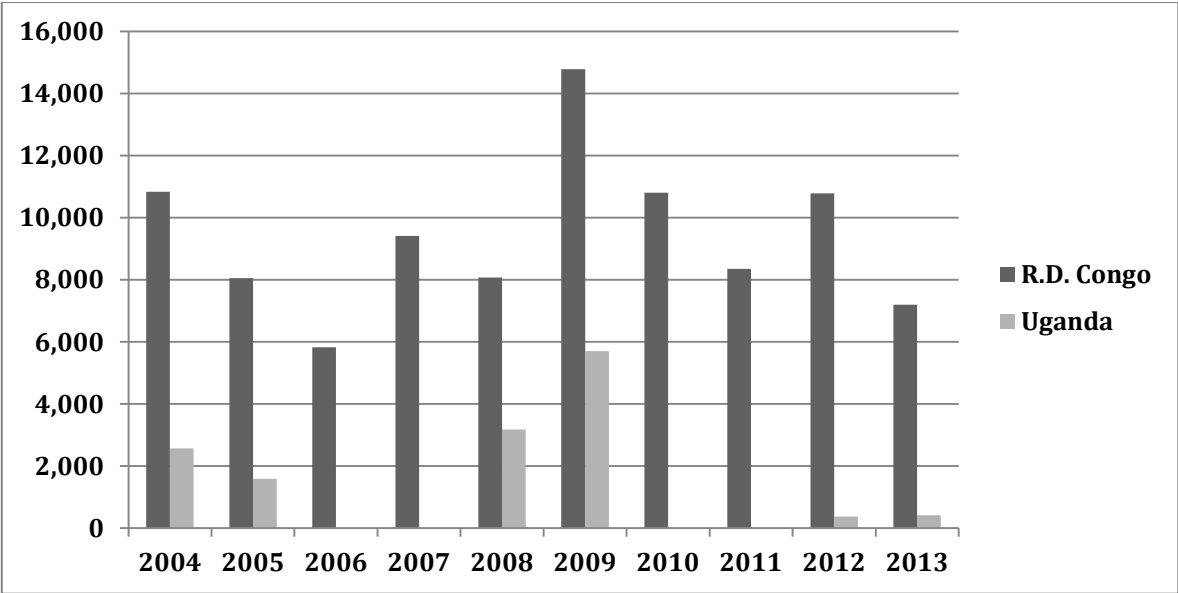


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2015.

A pesar de las dificultades internas en materia de seguridad, la República Democrática del Congo recibe cada año refugiados provenientes de los países vecinos. Tales son los casos de personas que vienen de Ruanda, Burundi, Sudán, Uganda y República Centroafricana. Según el Banco Mundial (2015), los refugiados ruandeses viven en los mismos barrios que la población congolese, algunas veces en las zonas rurales de Norte Kivu y Sur Kivu. En 1994 casi 3 millones de habitantes de ese país, fueron obligados de refugiarse en los países vecinos sobre todo en Tanzania y República Democrática del Congo. Desde entonces, algunos de ellos han regresado a su país aunque el proceso de retorno sigue vigente. En

2012, el gobierno ruandés inició con el programa de retorno u reinstalación durable que se basaba en los sectores: gobernanza, salud, educación, restitución de tierras agrícolas para los refugiados. La siguiente figura representa en miles de personas a los refugiados ruandeses que han regresado a su país de origen.

Figura 10. Refugiados ruandeses retornados a Ruanda de 2004 a 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2015.

En efecto, el desplazamiento de la población en los tres países de estudio se localiza en las zonas rurales y son gestionados por los gobiernos y las Naciones Unidas. Los principales problemas que enfrentan los refugiados al momento de retornar a sus zonas de origen están relacionados al acceso a la tierra, el comercio, libertad de circulación, la pobreza, la falta de infraestructura. En algunos territorios debido a la vocación industrial, la población ha visto su tierra expropiada en beneficio de las empresas multinacionales. También la tenencia de la tierra debe abordar asuntos relativos a la inseguridad de la tenencia y la vulnerabilidad

que se origina de la exclusión, discriminación, del poder político o económico desigual, apropiación de la tierra por parte de intereses, de los conflictos de la guerra o del desastre natural como categorías relacionadas con la herencia de la tierra en un periodo posconflicto. A partir de esas categorías de puede definirse las distintas formas de tenencia de la tierra:

Cuadro 7. Formas de tenencia de la tierra

Tipos de propiedad	Observaciones
a. Pública	
Se refiere a áreas intangibles: aguas costeras, puertos, área neutral entre fronteras, etc.	No puede ser propiedad privada, donada o hipotecada
Zonas protegidas Parques naciones, reservas naturales...	Están sujetas a otra forma de tenencia concesionadas, concesiones mineras, petroleras
Zonas urbanas e infraestructuras públicas	–
Tierras urbanas	Antiguas propiedades coloniales
b. Privada	
Latifundios	Áreas improductivas o reservadas al pastoreo
Empresas agropecuarias	Uso intensivo de capital humano, de tecnología vinculada a la industria agropecuaria y exportación.
Pequeños productores	Productos para el mercado
Campos de subsistencia	Espacios destinados a la economía familiar

Fuente: Elaboración propia con datos de USAID, 2011.

Otro factor de conflicto observable en los países de los Grandes Lagos es el fenómeno del acaparamiento de tierras (Blin & Marín, 2013: p. 3001) El acaparamiento de tierras se refiere a las transacciones realizadas en las tierras rurales cuyos compradores son políticos o extranjeros. Ese fenómeno se ha acelerado por la falta de registro de las tenencias de la tierra, la destrucción de los pueblos y las migraciones hacia las ciudades. Ese método de acceso a la tierra no ha beneficiado a las comunidades locales; al contrario, ha causado la expulsión de la población que durante generaciones había ocupado dichos territorios.

Una de las dificultades para la tenencia de la tierra en la región los Grandes Lagos, como ha sido mencionado arriba, es la falta de estatus jurídico de propiedad de las tierras. Como lo sostienen Blin & Marín (2013), raramente los catastros existen, sólo son los derechos consuetudinarios. Eso hace que algunos pueblos pierden sus tierras y sin ser indemnizados. Del lado de los gobiernos está más interés de traer inversiones extranjeras ofreciéndoles grandes territorios en detrimento de las comunidades locales.

En ese contexto, una gobernanza local basada en los usos y costumbres de tenencia de la tierra reforzaría el derecho de la tenencia de las comunidades locales frente a la llegada de las grandes empresas multinacionales que compran los terrenos de los lugareños. La tenencia de la tierra no garantiza la seguridad de disfrutar los beneficios que ésta ofrece, pero asegura el reconocimiento de los derechos jurídicos del teniente. Eso se da a través de la interacción de diversos actores que intervienen en la gestión de los problemas que los diferentes intereses causan. Para entender cómo las decisiones son tomadas se ha recurrido

a las categorías que propone Marc Hufty en la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza. Los actores han sido clasificados en estratégicos, relevantes y secundarios

4.3. La gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en Ruanda:

Ruanda tuvo su independencia de Bélgica en 1962. El país que ya había vivido un conflicto ligado a la tierra entre la mayoría hutu y la minoría tutsi, vivió una tranquilidad pasajera con la administración del Presidente Juvénal Habyarimana. Sin embargo, la caída de la esa administración ocasionó la abolición de las tierras reales destinadas al pastoreo (*igikingi*). Se buscaba tener tierras disponibles para la inversión y el cultivo.

La gobernanza posterior a la independencia había sido caracterizada por las redes políticas y la exclusión de la mujer del derecho de tenencia de la tierra. La gobernanza local construida sobre las redes políticas consolidó las relaciones patrón-cliente (Pottier, 2005: p. 5). Sin embargo, los cambios del régimen político de la élite hutu a la élite tutsi no han modificado la marginalización de la mujer rural para acceder a la tierra. En la tradición ruandesa la tierra es un medio de control de la población y de sumisión de la mujer (Sakeuchi & Marara, 2011; Pottier, 2005).

La legislación ruandesa sobre el derecho de la tierra art. 09/76 de 1976 reconoce los derechos consuetudinarios, pero prohíbe la venta definitiva de la tierra a los extranjeros. Aunque las reformas de la tenencia tradicional de la tierra le quitaron el monopolio al monarca, la ley actual ofrece al Estado las prerrogativas de expropiación de ella.

Dos razones explican las reformas ruandesas en ese ámbito: Primero los agricultores querían guardar el statu quo para seguir explotando las tierras de sus dueños. Eso les

garantizaba la seguridad de tener una parte de tierra para su economía familiar. La segunda razón se debe a que la red política estaba interesada en adquirir más tierras para ella misma. Por lo tanto, no estaba preocupada por las reformas.

Sin embargo, el crecimiento de la demografía y el abandono de los modelos tradicionales que otorgaban al rey el poder de gestionar la tierra, aumentaron la tensión entre los habitantes. En este contexto, el carácter disperso de la población rural dificultó la implementación de políticas públicas de desarrollo rural. Eso hizo que la compra de tierra se hiciera de forma ilegal sin ningún registro (Uvin, 1998). El Estado ruandés permite la conversión de la tenencia tradicional en tenencia privada, pero ese proceso no es obligatorio.

Actualmente, la legislación ruandesa sobre la tenencia de la tierra se fundamenta en el decreto del 11 de julio de 1960. Este reconoce dos tipos de tenencia: la tierra como propiedad privada y la tenencia de la tierra tradicional. Debido a los conflictos de acceso a la tierra después del genocidio de 1994, el gobierno ha restringido la transferencia de ésta de forma tradicional para luchar por ejemplo contra la desigualdad entre mujer y hombre en la explotación de la tierra.

En efecto, la gobernanza local se construyó sobre la desigualdad y la fragmentación de la población privando a las mujeres del derecho a la tenencia de la tierra. Después del genocidio del 1994, el Estado enfrentaba el reclamo de la propiedad de la tierra por los refugiados de su regreso al país, para resolver ese desafío se refirió al poder que le ofrecía la ley de quitar o dar la tierra a los habitantes. La constitución ruandesa reconoce al Estado el monopolio del uso de la tierra, por lo que todas las que no estaban en uso fueron expropiadas.

Ruanda posconflicto ha abogado a la coordinación de la gestión de la tierra con actores extranjeros e internos para el desarrollo del campo, la solución de la problemática del hambre (Pottier, 2005). El país descubrió que estaba atrapado en un pasado que no correspondía a la realidad posconflicto. Necesitaba leyes claras y seguras en materia de la tenencia de la tierra. Para Pottier (2002), esta perspectiva abrió el camino a la privatización de la tierra, aunque el Estado se guardó el monopolio de control.

La reforma de la tierra a través de la ley de 2005 no le quitó el derecho de la tierra a la población, aunque ésta no está notariada. Los usos y costumbres en la gestión de la tierra fueron considerados para no despertar los demonios de la separación social que causó el genocidio contra la minoría de la población. La gobernanza local en el posconflicto ruandés ha centrado las discusiones sobre el acceso y el control de la tierra por el movimiento de la población que provocó la guerra civil y la crisis tutsi de 1994.

El Acuerdo de Arusha que puso fin a la guerra de 1991 a 1993 entre las rebeliones tutsis y el gobierno de Juvénal Habyarimana afirmaban que sólo la diáspora que había quitado el país diez años después tenía derecho a la recuperación de sus bienes y raíces. En término de gobernanza local, sólo el actor local tenía derecho a participar en la toma de decisiones para esos casos particulares (Pottier, 2002: 187-188).

En efecto, la gobernanza local en Ruanda posconflicto tuvo dos variables importantes: la reclamación y la recuperación de los bienes de los tutsis (Const. 2015: art, 34 & 50). Lo que implica que la toma de decisiones necesitó el diálogo y el consenso interno entre la población local respetando los valores de la tradición ruandesa para promover la restauración de la dignidad y el desarrollo (Const. 2015: Art. 11).

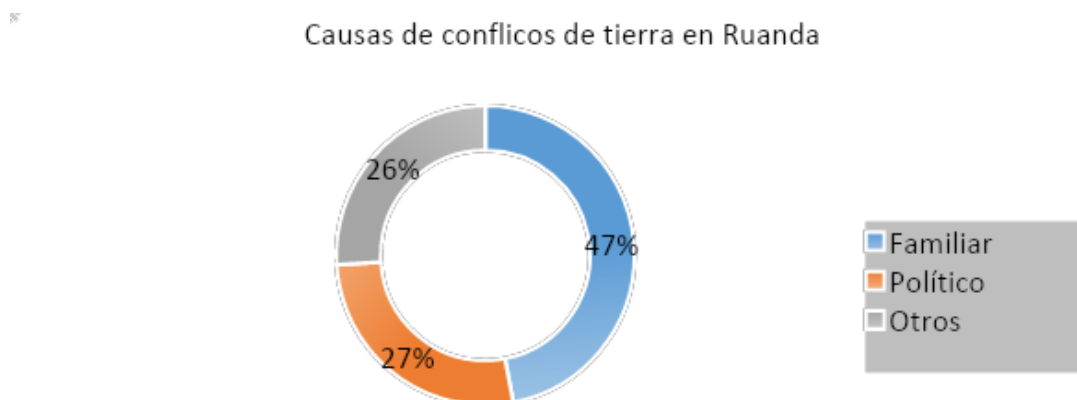
La reclamación y recuperación de los bienes de los tutsis respondieron a una combinación de las instituciones estatales y de las tradiciones. De esta manera, la gobernanza local de la tenencia de la tierra posbélica en Ruanda se construyó sobre la coordinación entre los actores del gobierno y los *Imigudu* (pueblos del campo). También fueron asociados actores locales y extranjeros en la implementación y cumplimiento de las políticas públicas destinadas a resolver los conflictos entre terceros. Eso debido a que el período pos-genocidio necesitaba una respuesta rápida para integrar a las familias sin olvidar las cuestiones morales de los usos y costumbres en la tenencia de la tierra. Hacer caso omiso de ellos implicaba el resurgimiento de un nuevo conflicto.

Los actores implicados en las reformas de la tenencia de la tierra tomaron en cuenta las problemáticas de herencia de la mujer que antes carecía de los derechos de acceso a la tierra. Por primera vez en Ruanda, la política inclusiva fue puesta en marcha. El gobierno logró imponer el derecho a la tierra de las mujeres. Para acabar con la discriminación de género y abrir la posibilidad de heredar los bienes familiares a las mujeres, se aprobó un proyecto de ley en materia de la tenencia y herencia de la tierra (Constitution du Ruanda, 1999, art. 50). El pos-conflicto ruandés había dejado un país con una mayoría de mujeres y de huérfanos.

En Ruanda como en otros países de la región, la resolución de los conflictos de tenencia de la tierra pasaba directamente en manos de los jefes de familia. Éstos constituían la institución encargada de definir la ilegalidad y la legalidad de los hijos en caso que algunos de ellos no tuvieran registro civil. De las monarquías ruandesas hasta la actualidad, la tierra pertenece a los que disponen del poder político y al Estado (Vansina: 2001). En ese

país, la tenencia de la tierra ha sido politizada para controlar los movimientos sociales. La siguiente gráfica clasifica las causas de los conflictos frecuentes ligados a la tierra:

Figura 11. Las causas de los conflictos de tenencia de tierra en Ruanda.



Fuentes: Elaboración propia con datos de Sakeuchi & Marara, (2011: p. 123).

Es evidente que los conflictos familiares ocupan el primer lugar en el contexto ruandés, siguen las causas políticas que ocupan el 27% de los conflictos de tenencia de la tierra. Los otros representan las causas generadas por actores no identificados que pueden incluir el acceso del mercado a las tierras rurales o de uso común. También dentro de la categoría de 26% están los exiliados y refugiados que estuvieron fuera del país, y después del genocidio retornaron a Ruanda.²¹

El conflicto de tenencia de la tierra en Ruanda tuvo una atención particular porque sus causas han sido de orden ambiental y político. Ambas causas están vinculadas de manera que explican los conflictos ligados a la tierra que padece el país. Ruanda es uno de los países más poblados del continente, y cuenta con pocas tierras disponibles para los

²¹ Véase Figura 10: Refugiados ruandeses retornados a Ruanda.

habitantes. Del cultivo de la tierra viven la mayoría de los ruandeses rurales, por lo que el derecho de tenencia de la tierra se vuelve una cuestión política.

La causa política se debe al impacto que tuvieron las violencias nacionales y los cambios políticos después del genocidio. La victoria militar significó el regreso de los refugiados tutsi que durante décadas estaban en el exilio en los países vecinos, su instalación en el país les permitió ocupar las tierras abandonadas o inhabitadas (Sakeuchi & Marara, 2011: 119).

Actualmente, la gobernanza local en materia de tenencia de la tierra en Ruanda está determinada por el Estado quien regula las modalidades concesión, de transferencia y de explotación (Const. 2015, art. 35). De la misma forma, las políticas públicas promovidas por el gobierno central que al parecer centraliza todo el control del poder en materia de gobernanza han tenido como objetivo la promoción del bienestar de los rescatados del genocidio.

El proceso de gobernanza local que implica la toma de decisiones respeta los modelos propuestos por el Banco Mundial sin tomar en cuenta los usos y costumbres ruandeses. Esos modelos son la privatización y el cultivo de los productos de comercialización como el arroz, el café y té. Con la necesidad de la reforma de la ley de derecho de la tierra tomaron en cuenta la escasez de tierra, las deficiencias del derecho consuetudinario y de las leyes estatales existentes en la materia. Frente a las tensiones sociales, abogaron por el libre comercio y la privatización de todos los sectores productivos incluido el campo. En lugar de sostener las prácticas de tenencia de la tierra desarrolladas en las zonas rurales, las reformas de tenencia de la tierra ruandesa han limitado el poder de

los usos y costumbres obligando a los propietarios de sólo vender 2 hectáreas, eso para prevenir la carencia de tierras que padece el país.

El decreto 1976 establece las condiciones de venta de terrenos bajo el régimen tradicional. El vendedor puede vender 2 hectáreas y el comprador puede registrar su tierra siempre cuando son 2 hectáreas, en caso contrario, el Estado puede destinar el terreno a usos públicos (Décret-loi n° 09/76:1217). La gobernanza local en Ruanda, aunque presenta conflictos, es una respuesta a la necesidad del Estado ante el aumento demográfico y al mismo tiempo una clave para incentivar el registro de las propiedades. Lo que crea la incertidumbre son las políticas agrarias del Estado que promueve el cultivo para la exportación.

El registro de tenencia de la tierra en Ruanda es aún proceso poco utilizado. De un lado porque es un procedimiento costoso y del otro, porque las familias le tiene miedo a los impuestos, expropiación de parte del Estado.

Cuadro 8: Transacciones de tenencia de la tierra en Ruanda

Tipo de acceso a la tierra	Número de terrenos	Superficie (ares)	Superficie mediano (ares)	% de número de terrenos	% de superficie
Herencia	446	2828.79	6.34	63.417%	69.6%
Donativos	10	28.86	2.89	1.4%	0.7%
Préstamos	13	122.27	9.41	1.8%	3 %
Transacción no monetaria	469	2979,92	6.35	66.6%	73,3%
Venta	188	852,02	4.53	26.7%	20.9%
Enganche	12	49.55	4.13	1.7%	1.2%
En renta	35	185.52	5.3	5%	4.6%
Transacción monetaria	235	1087.09	4.63	33.4%	26.7%
Total	704	4067,01	5.78	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Centre Interuniversitaire de formation permanente, 1994.

El cuadro muestra que la mayoría de las superficies, su tenencia pasa por la herencia, sea el 69.6 por ciento. A pesar de la existencia de transacción por vía de venta, el acceso a la tierra a través los usos y costumbres en ese país sigue predominante. Las prácticas tradicionales siguen vigentes como modo de transferencia de bienes entre familias y amigos. El préstamos de tierras es hacia los desplazados internos, los inmigrantes, pobres que no pueden disponer de la totalidad del superficie a cambio de un servicio de carácter económico a los dueños. La solidaridad ruandesa explica esta forma de acceso a la tierra de las personas que no pueden adquirir de forma individual la tenencia.

4.4. La tenencia de la tierra en la gobernanza local en Burundi

La problemática de tenencia de la tierra en Burundi posconflicto ha sido marcada por el retorno de los refugiados a sus lugares de origen, la escasez de la tierra y el aumento de la demografía. El aumento de la demografía es una realidad que enfrenta la región de los Grandes Lagos. En ese contexto, existe una prioridad de fomentar la gobernanza local para mitigar los conflictos ligados a la tierra. Esos conflictos de la tierra son altamente complejos porque son resultado de disputas de herencia entre familiares²².

En efecto, los usos y costumbres en materia del derecho a la tierra y las autoridades estatales han intervenido en la resolución de los conflictos entre los familiares antes refugiados y los residentes. De acuerdo con Betge (2019), la resolución de los conflictos ha obedecido a instancias diferentes dependiendo de su complejidad. Las complejidades de los problemas familiares burundeses han permitido la creación de autogobiernos sociales.

De lo anterior, Porras (2016) evidencia que la sociedad puede implicar el gobierno en la resolución de los conflictos locales. En ese caso, el gobierno actúa como un actor invitado y ese autor habla de cogobierno (Porras, 2016: p. 139). La gobernanza local de tenencia de la tierra en el posconflicto burundés ha sido comprendida como una corresponsabilidad del gobierno y de los actores civiles, sobre todo a causa de la falta de registro de la propiedad y la persistencia de los conflictos entre familiares.

La ley de tenencia de la tierra en Burundi posconflicto data de 2011. Esa ley retoma los usos y costumbres de la herencia de la tierra y la administración del registro de la misma. De esta forma, la tenencia de la tierra en Burundi está basada en los usos y

²² Véase cuadro 9.

costumbres y en la ley del registro de la propiedad (Code foncier). A partir de ese fundamento, los actores internos y externos intervienen para reconciliar las familias o pueblos implicados.

En los procesos de tenencia de la tierra en caso burundés, como ha ocurrido en diferentes países de África Subsahariana, los usos y costumbres no reconocen la propiedad de la tierra a la mujer. Eso debido a que la tierra es una propiedad colectiva de la familia o del clan. Por eso, en Burundi el derecho de propiedad de tierra de las mujeres es considerado como secundario, es decir, que la tenencia de la tierra es primero asunto de los hombres.

Sin embargo, en el capítulo cuatro de este trabajo se subraya que el origen de la “Code foncier” burundesa es la evolución del derecho de propiedad que va a los regímenes monárquicos pre-coloniales. Antes de la colonización el acceso y la explotación de la tierra estaban reservados al poder del monarca, lo que hacía de él el único propietario de la tierra. El poder del monarca y de su consejo determina la confiscación, la expropiación y la redistribución de la tierra familiar o comunal. Es lo que subrayó Bukera Joseph (2013) al decir que el derecho de la tenencia de la tierra estaba negado en Burundi cuando afirmó que como dueño de la justicia de Burundi, todas las tierras del país le pertenecían a Mwami.

Con lo anterior, es necesario mencionar aquí que la gobernanza local de tierra desde los usos y costumbres en Burundi va de la mano con la nueva reforma de la concesión de la tierra. Esa distingue los dominios de tierra de uso público y privado de la tierra, de los de personas físicas y morales. Un estudio del Banco Mundial (2017) afirma que la identificación de las tierras en Burundi posconflicto sólo cubría un 5% de tierras habitables

en 2001. En términos de gobernanza de la tierra, la única provincia donde se ha llevado a cabo la identificación de los dominios ha sido en la provincia de Karusi.

Los actores implicados en la gestión de los dominios de la tierra en Burundi son los siguientes: la Unión Europea a través de su programa *Projet d'Amélioration de la Gestion et de la Gouvernance Foncière au Burundi (PAGGF)* y el gobierno burundés. Al lado de los dos actores, los jefes de colinas y las autoridades comunales forman parte de los actores claves en la toma de decisiones, aunque el Presidente de la República es la autoridad máxima en la gestión de la tierra junto con el ministerio encargado de la Comisión de la Tierra Nacional. Los resultados de la colaboración de esos dos actores fueron la eliminación de las barreras que impedían a la ciudadanía el acceso y la explotación de la tierra.

A diferencia de otros países de la región de los Grandes Lagos, la atribución de la tierra está en manos del Presidente de la República en colaboración con la Comisión de la Tierra Nacional. Él determina la posesión y la transferencia de un dominio del Estado a la explotación económica. Algunas agencias estatales participan en la gobernanza local de la tierra para defender los intereses de los inversionistas como la Agencia para la Promoción de las Inversiones (API en sus siglas en francés) y la Cámara Federal de Comercio e Industria de Burundi (CFCIB) que defiende los intereses del mercado y de los inversionistas. En efecto, la falta de certificados de tenencia de la tierra dificulta la toma de decisiones y la Comisión de Tierra Nacional no cumple con su misión debido a la ausencia de los instrumentos de gestión referencial a las disposiciones tal como una fórmula estándar para someter a los inversionistas. En Burundi existe un proceso claro para reconocer formalmente la ocupación y posesión de una tierra o parcela, pero su funcionalidad no está

hecha de forma eficaz y transparente. Los puntos nodales de toma de decisión en materia de gobernanza de la tierra están estructurados de esta forma: el ministerio de Urbanismo, la dirección de los títulos de la tierra, los servicios de las tierras comunales. Todos están localizados en Bujumbura, la capital, con sucursal en Gitega y Gonzi (Banco Mundial, 2017, p. 9).

Las tierras urbanas son atribuidas por los servicios de urbanismo, el proceso inicia en el ministerio del mismo hasta a acabar con todo el proceso de adquisición de la tierra. En el caso rural se determina si la tierra está destinada al cultivo o a la residencia, pues no existe un proceso idéntico para los dos casos.

En cuanto a la resolución de los conflictos relacionados con la gobernanza local de la tenencia de la tierra, en Burundi existen dos vías. La primera es a través de los usos y costumbres de la tierra. Están habilitados los consejeros de las colinas para el gobierno a arbitrar cualquier conflicto de tierra entre los vecinos, pero también intervienen los *Bashingantahe* (sabios) reconocidos por la comunidad. Sin embargo, cuando la intervención de las familias y de los *Bashingantahe* no da resultado, los conflictos de tenencia de la tierra son transferidos a la segunda vía, que son las jurisdicciones institucionalizadas en cada comuna. Por ejemplo esos conflictos son: los problemas de herencia entre los hombres y mujeres, el rechazo de las transacciones monetarias de venta de terrenos, problemas de traspasar una tenencia adquirida por prácticas tradicionales a una segunda persona, las delimitaciones de los terrenos. Existen también conflictos de tenencia de tierra de los hijos de las familias polígamas pero también dificultades de los hijos nacidos fuera del matrimonio pero reconocidos por sus padres. Eso dificulta la aplicación

de las normas de tenencia a la tierra. El siguiente cuadro muestra las naturaleza de los conflictos de tenencia de tierra en Burundi.

Cuadro 9: Naturaleza de los conflictos de tenencia de tierra en Burundi posconflicto:

Tipo de conflicto	Familia rural	Familia urbana	Familia de la costa	Terrenos cultivables	Medio ambiental	Promedios
Herencia	43.7 %	35.9 %	42%	5.9 %	16.7%	34.3%
Delimitación	18%	23.1%	18.5%	7.1%	15.3%	16.9%
Rechazo de la venta	9.3%	9%	6.2%	21.2%	2.8%	5.4%
Rechazo de adquisición	2.3%	2.6%	1.2%	8.2%	5.6%	3.3%
Expropiación	4.8%	5.2%	6.2%	3.5%	25.0%	7.2%
Recuperación de dominios	1.3%	0.0%	1.2%	22.4%	9.7%	4.9%
Rechazo de la tenencia	8.4%	16.7%	14.8%	2.4%	11.1%	9.7%
Rechazo de una tenencia de segunda mano	0.6%	0%	0%	0%	0%	0.3%
Otros	6.4%	3.8%	7.4%	18.8%	8.3%	8.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2017.

El presente cuadro muestra que los conflictos en Burundi se deben en parte a la herencia familiar y al mismo tiempo permite afirmar que la tenencia de la tierra es esencialmente por herencia. Lo que implica que la gobernanza local se fundamenta en los usos y costumbres en materia de tenencia de la tierra, de esa forma las tierras provenientes de la herencia son las que menos títulos de explotación tienen.

En efecto, la proliferación de los conflictos de tenencia de la tierra fueron las causas principales para iniciar una gobernanza local capaz de gestionar la descentralización de la tierra entre el gobierno burundés, los jefes de las colinas y la Unión Europea. La finalidad era prevenir posibles guerras en la etapa posbélica.

Los programas de gestión de la tierra descentralizada tienen como objetivo prevenir los conflictos mencionados. Sin embargo, esta investigación no ha encontrado todavía las decisiones y medidas para reducir los conflictos, pero es claro que la gobernanza local basada en los usos y costumbres de la tierra es eficaz para ese objetivo por el hecho de incluir a las familias y a los Bashingantahe. Éstos utilizan los mecanismos comunitarios tradicionales al nivel de cada colina, sus decisiones son de orden administrativo y ejecutivo, con la excepción de la restricción del Estado.

El acceso al arbitraje judicial en Burundi posconflicto ha sido un problema importante debido a que el país sólo cuenta con dos instituciones estatales habilitadas para resolver los conflictos de tenencia de la tierra. En ese caso, los jefes de colinas y los sabios ejercen un papel importante en la gobernanza local en lo relativo a la tierra. Los derechos de tenencia de la tierra, aunque carecen de registro, son reconocidos por la sociedad que les ofrece un poder moral a los líderes que de ella provienen.

Sin embargo, partiendo de las disposiciones legales puede afirmarse que al menos formalmente todas las tipologías están conocidas en las zonas rurales. En la práctica existe una discriminación de género en el acceso y la explotación de la tierra según la entrevista a Gabriel Basuzwa (2019):

El caso de las mujeres casadas y las viudas: Una mujer casada que tiene hermanos difícilmente tiene acceso a la herencia igualitaria respecto a sus hermanos. Los usos y

costumbres sólo le otorgan la posibilidad de disfrutar de los beneficios que la tierra puede ofrecer, sin compartir la responsabilidad de posesión. Mientras una esposa puede disfrutar de los beneficios de la tierra de su marido sin el derecho a tenencia de ella. En caso de la muerte de su esposo, está expuesta a la expulsión y la explotación de la tierra en caso de no tener hijos. Hay que recordar que el Banco Mundial (2017) confirma lo que dice Gabriel Basuzwa en su entrevista, al indicar que los derechos de la tierra en Burundi sólo están registrados a nombre del marido (p. 38).

Otro caso que merece atención de la gobernanza local desde los usos y costumbres, es el de los hijos de una madre soltera; ellos no tienen derecho a la tenencia de la tierra. Generalmente son los niños sin tierra. Pueden añadirse a la lista de sin tierras los niños que nacieron en campo de refugiados que regresan al país, ellos carecen de lugar de origen y de derecho de tenencia de la tierra.

La gobernanza local que se basa en los usos y costumbres de tenencia de la tierra en Burundi está predominada por la cultura y las tradiciones ancestrales. Ese predominio no ocasiona ninguna colisión con las reformas legales del Gobierno con la Unión Europea sino que favorece la implicación de los actores locales en la intervención para la resolución de los conflictos de herencia. El caso burundés introduce al estudio de otro país de los Grandes Lagos, la República Democrática del Congo, para descubrir los procesos de gobernanza que en ese país se han llevado a cabo durante el período posbélico.

4.5. La gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en la República Democrática del Congo posconflicto.

En el Este de la República Democrática del Congo, el gobierno central, la sociedad civil y los jefes tradicionales han logrado entender que al lado de las causas de los conflictos, inestabilidad social y explotación ilegal de los recursos naturales, están también los problemas de tenencia de la tierra. En ésta, como en otras regiones de ese país, el conflicto más frecuente en cuestiones de la tenencia de la tierra es entre la comunidad local y las concesiones empresariales (Betge, 2019).

En efecto, se ha observado que los conflictos en materia de la tierra han sido resultado de la herencia de las mismas y de las reglas estatales de acceso y explotación de la tierra. La mayoría de los dueños locales de la tierra no disponen de un documento que certifique su propiedad por haberla conseguido de forma tradicional: herencia. En ese caso, existe probabilidad de que esas propiedades sean sujetas a venderse a las empresas mineras por los agentes del gobierno. En este contexto de herencia, los usos y costumbres locales no protegen a las propiedades y sus dueños estableciendo el diálogo como mecanismo de resolución de los probables conflictos.

Últimamente los conflictos de identidad han sido provocados en algunas medidas por el control de la tierra. Ese problema es antiguo, va más allá de la colonización belga. Los jefes tradicionales de la región de los Grandes Lagos solían conquistar territorios para extender su poderío étnico (Kagame, 1958). En la República Democrática del Congo, aunque en algunos territorios la tierra es un bien común, su gobernanza local es conflictiva por la centralidad del poder en la capital del país. La lejanía de las decisiones

gubernamentales y la falta de los medios de divulgación de la información debilitan la eficacia de la ley en materia de la tierra.

Otra causa del conflicto ligado a la tierra en la República Democrática del Congo es la concentración de ésta en manos de unos cuantos. Esa realidad es antigua, viene desde la colonización y los diferentes gobiernos que se sucedieron no han resuelto ese problema. Aunque la ley de tenencia de la tierra congoleña establece que los dueños de ésta deben hacer su uso a 18 meses de su adquisición. Pero son pocas las tierras que están en uso debido al incumplimiento legal. Todo eso porque las autoridades estatales reciben sobornos de parte de los dueños, o ellas mismas están implicadas en la compra ilegal de los terrenos. El Estado congolés ha perdido el monopolio de control de la tierra.

La única autoridad creíble siguen siendo las tradicionales que respetan todavía los usos y costumbres de acceso y explotación de la tierra. Para responder este desafío, la gobernanza local en la República Democrática del Congo es multinivel. Considera la existencia de las normas formales y las informales, es decir que la gestión de la tierra obedece a las leyes del Estado y a los usos y costumbres locales de herencia de la tierra. La gobernanza local requiere que el Estado y los demás actores de la sociedad civil, los jefes tradicionales, las organizaciones internacionales consideren la combinación de esas dos formas normativas.

Combinar las normas formales y las informales permite elevar el nivel de gobernanza local de la tierra debilitada por los diferentes conflictos. De esa manera, la gobernanza local contribuiría en la resolución de los conflictos, y también mejoraría la inclusión social. Para llegar a eso, Batge (2019) propone cuatro pilares para la gobernanza local de la tierra:

- Una terapia comunitaria: empoderar a los individuos para participar en los cambios implementados para los actores locales.
- Un marco de diálogo continuo y de meditación: para resolver los conflictos de cualquier índole entre los propietarios de tierras.
- Una sociedad civil comprometida: construir una sociedad comprometida en la defensa de los derechos de tenencia de la tierra.
- Promover la gobernanza: La cooperación entre los diferentes actores implicados para incrementar la transparencia en la gestión de la tierra y de los conflictos (p. 4-5).

Esta investigación retoma los pilares que propone Batge (2019) para fortalecer la gobernanza local de la tierra en ese país. Al mismo tiempo, desde el marco analítico de la gobernanza, son una oportunidad para la toma de decisiones porque crean sistemáticamente una sinergia entre los actores.

El éxito de los cuatro pilares de la gobernanza local de la tierra en la República Democrática del Congo ha sido puesto en marcha por los actores en zonas posconflicto de diferentes formas. Considerando algunos casos puede mencionarse la participación activa de la Fundación Panzi del Premio Nobel de la Paz 2018, Dr. Dénis Mukwege, dedicada a la reconstrucción social de las mujeres violadas. En ese caso se inscribe el primer pilar de la terapia comunitaria, en donde se pone énfasis en el respeto, confianza y la seguridad del individuo, una manera de empoderar a las víctimas de los conflictos.

En cuanto al marco de diálogo continuo y de meditación, la voluntad política de encontrar un consenso a través de este mecanismo ha caracterizado los gobiernos posconflicto en ese país. Puede mencionarse el acuerdo de Sun-City que puso fin a la segunda guerra del Congo abriendo las puertas a la transición democrática; “Baraza la wazee” en Goma que reunió al gobierno con los jefes tradicionales del Norte Kivu; *Le*

cadre de concertation en Kinshasa que tuvo como finalidad la formación de un gobierno de unidad nacional, etc. Todos estos marcos de diálogo fueron procesos de sustentabilidad de los esfuerzos de la gobernanza local.

Los dos últimos pilares, la sociedad civil y la promoción de la gobernanza, no pueden separarse. Su éxito se relaciona con los procesos de la defensa de los derechos humanos, la tenencia de la tierra, la democratización del país, etc. Para lograr tal compromiso la interacción de los actores es una clave para plantear una gobernanza que tome en cuenta los actores locales en la toma de decisiones. Este cuadro representa la el compromiso de los actores para llevar a cabo la toma de decisiones.

Cuadro 10: Compromiso de los actores en la toma de decisiones

Normas	Actores externos	Actores locales	Puntos nodales
Normas externas	<i>Fuerte compromiso con objetivo</i>	<i>Fuerte compromiso con los objetivos</i>	<i>Sin guía, no hay cooperación.</i>
Normas según la realidad local	<i>Compromiso limitado en materia de gobernanza</i>	<i>convergencia de nuevos actores e interdependencia</i>	<i>Sin actores externos. No cooperan.</i>
Normas formales e informales	<i>Convergencia, compromiso con los objetivos</i>	<i>Necesidad de abordar los temas de tenencia</i>	<i>No cooperan</i>
Áreas incontroladas	<i>Compromiso limitado</i>	<i>Compromiso limitado</i>	<i>No hay compromiso</i>

Fuentes: Elaboración propia con datos de entrevistas vía mail.

El cuadro muestra que en la R. D. C. existe un fuerte compromiso de los actores relevantes representantes del Estado, del mercado que entre en la categoría de los actores actores externos mientras los actores locales son los jefes tradicionales y el Estado. Las decisiones de gobernanza en materia de la tenencia de la tierra están definidas por el cabildeo internacional de las instituciones multilaterales. Esas orientan sus objetivos hacia las reformas del sector agrícola y minero. En cuanto a los actores estratégicos representantes de

los intereses locales, sus decisiones van de la mano con los valores y costumbres de las comunidades.

Sin ofrecer detalles sobre las estrategias de toma de decisiones sobre el derecho a la tierra, es evidente que los actores han elegido diferentes enfoques en la República Democrática del Congo con respecto a otros países de la región. De esa forma, el enfoque de gobernanza local se dirige hacia la coordinación de alto nivel y el cabildeo de las medidas políticas que apoyen los resultados esperados.

En la República Democrática del Congo, la presencia de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Congo (MONUC) junto con las Organizaciones Internacionales ha jugado un papel importante en las comunidades afectadas por los conflictos. Sus estrategias humanitarias y de desarrollo han sido alineadas con la Estrategia Internacional de Apoyo a la Estabilización y Seguridad, una estrategia coordinada con el gobierno congolés.

Durante este periodo de posconflicto, el gobierno congolés se ha concentrado en la estabilización estratégica de las provincias del Este a través de los programas de reconstrucción y de los acuerdos de Addis Abeba que implicó a los Estados de la región, la Unión Africana y las Naciones Unidas (Accord Cadre 2013). El Accord Cadre de Addis Abeba consultado aboga en su artículo cinco la consolidación del Estado, la reforma estructural de las instituciones del Estado, finanzas promoviendo una reconciliación nacional y la democratización.

El hecho de que los actores estatales y regionales han considerado los diferentes niveles implica localizar los puntos nodales de toma de decisiones, por lo que la siguiente tabla resume las posiciones de diferentes actores en un contexto posbélico, así como las

normas y reglas que afectan la gobernanza local. El siguiente cuadro representa los actores implicados en la gobernanza local, las normas y enfoques desde los cuales toman decisiones.

Cuadro 11. Puntos nodales de la gobernanza local de derecho a la tierra en el Congo

Asuntos, normas y reglas	Actores involucrados	Posición de los actores	Posibles enfoques	Reacción de la población
Aproximación a la realidad local del derecho a la tierra. Requisitos: <i>La eficiencia, estabilización y seguridad de las comunidades.</i>	MONUSCO ²³	Las estrategias del derecho de la tierra deben orientarse hacia la estabilidad y la seguridad local.	Enfoque multinivel	Negativa
			Enfoque local	
	Gobierno, ciudadanía, Iglesia católica	Las intervenciones están orientadas y localizadas en diferentes niveles.	Enfoque multinivel	Negativa
			Enfoque local	
	Organizaciones internacionales	Los proyectos necesitan eficacia y eficiencia.	Enfoque multinivel	Negativa
			Enfoque local	

Fuente: Elaboración propia con datos de entrevista de Gabriel Basuzwa y Gatge (2019).

²³ Monusco se refiere a la Misión de Naciones Unidas para la estabilización del Congo.

En efecto, los puntos nodales muestran que los decidores en la cuestión gobernanza local han tomado como estrategias los enfoques locales y multiniveles incluyendo a actores internos y externos. Eso quiere decir que los enfoques multinivel han sido combinados con los enfoques locales por ejemplo en el caso de la integración de los refugiados retornados²⁴ a sus zonas de origen. La tabla muestra que el compromiso de los actores debería concentrarse en el nivel local ya que allí las intervenciones están orientadas en las necesidades de la comunidad. En cuanto a los actores internacionales que están enfocados en la estabilización y seguridad, su nivel de actuación se enfocaría en los lugares donde la presencia del Estado está ausente.

Conclusión:

En definitiva, existen elementos específicos como las tierras comunales en Ruanda y Burundi, las tierras étnicas en la República Democrática del Congo que llevan a afirmar que la tenencia y el acceso a éstas, es ante todo, una cuestión colectiva antes de ser un problema individual. Por otra parte, otros elementos permiten afirmar que la gobernanza local en los países de la región después de los conflictos armados está orientada hacia la reforma de las leyes de acceso y de tenencia de la tierra basándose en los usos y costumbres. Tal es el caso de los usos y costumbres de tenencia de la tierra como la herencia y el acceso de la mujer, de los refugiados a la misma.

En ese contexto, la relación entre tenencia de la tierra y gobernanza local transita a través de los usos y costumbres para resolver los conflictos comunitarios que genera la herencia y las reformas institucionales. Eso confirma que la gobernanza local en la región

²⁴ Véase figura 9 sobre los desplazados congolesees retornados a Congo.

es un espacio de interacción entre los jefes tradicionales grandes de las prácticas ancestrales y los actores gubernamentales, pero también presenta un espacio de diálogo entre un enfoque local y los enfoques multinivel en la resolución de los problemas sociales en la misma zona. En ese ámbito, la pregunta no es por qué combinar un enfoque local con un enfoque multinivel, sino por qué ligar la tenencia de la tierra con la gobernanza local en los Grandes Lagos africanos.

La respuesta se origina en una narrativa local de solución de los problemas comunitarios que pasa a través del diálogo y de la implicación de la comunidad. Eso significa, que pensar la gobernanza local, es pensarla desde los usos y costumbres como práctica y teoría de las políticas públicas. Tal gobernanza local está definida por la matriz social y el tipo de organización tradicional basada en los jefes de familias, clanes y tribus. El grado de participación de los actores depende de su comprensión y del acompañamiento de los actores externos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional en cuanto a las reformas estatales, mientras al nivel local el rol del Estado es importante para determinar los objetivos y compromisos que la participación de los actores requiere. Desde el enfoque de la gobernanza local que este trabajo ha planteado en la hipótesis central según para el planteamiento de la gobernanza es indispensable referirse a los usos y costumbres de tenencia de la tierra siendo éstos la implicación de la colectividad. Desde los elementos arriba mencionados, el aporte de este capítulo fue afirmar que la gobernanza local pasa por la tenencia de la tierra debido a que la región está fuertemente ligada a sus tradiciones.

Conclusiones

Para concluir, esta investigación ha estudiado los usos y costumbres de tenencia de la tierra de los países Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo. Planteó que una gobernanza local ha de fundamentarse en las prácticas culturales de esos países para entender la relación del hombre con la tierra. La investigación destacó que la gobernanza local a través de los usos y costumbres es garante de la armonía para las estructuras comunitarias que considera la tierra como un bien común antes de ser un bien individual. En ese contexto, antes de que ella sea un objeto de derecho de propiedad individual, es una expresión de la unidad y la continuidad; lo que implica que comunidad ejerce sobre ella un poder de soberanía que un derecho de tenencia. En base a lo anterior, ha sido afirmada la hipótesis según la tenencia de la tierra en los países de los Grandes Lagos africanos acompañada de poder tradicional, como parte de los usos y costumbres de las sociedades de esos países, es central para entender la gobernanza local porque representa el vínculo entre lo colectivo y lo individual.

Como resultado del pasado, los usos y costumbres vinculan la tenencia de la tierra con la pertenencia a la comunidad. De la misma forma, el estatus social de la persona no influye sobre las prerrogativas de la tenencia, es el caso de los jefes tradicionales que desempeñan el papel de administradores y no de propietarios. Desde los usos y costumbres, los miembros de la comunidad, clan, tribu etnia tienen derecho de acceso a la tierra y en ningún momento pueden ser excluidos de ello. A pesar de perder su libertad, en caso de

guerras o de dominación extranjera, el individuo conserve su derecho de acceso y explotación de la tierra por la sacralidad que le da la comunidad. A través de los usos y costumbres, la tierra es un bien colectivo, símbolo de unidad e identidad plasmada bajo la autoridad de los jefes tradicionales.

La gobernanza local a través de los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en los Grandes Lagos ha mostrado que los tres países practican una economía de subsistencia basada en la agricultura. En esa economía, existe un contacto limitado con el mercado global, la vida del grupo es una necesidad de sobrevivencia. Las sociedades de esa región se han organizado en función de esa lógica de la cual el trabajo en el campo es una actividad colectiva y el consenso es un fundamento de la gobernanza local. Ontológicamente la tierra es sagrada para los usos y costumbres de la región porque establece la conexión entre los vivos y los muertos. Eso hace que en la cosmovisión negro africano de los Grandes Lagos, la tierra no sea un bien comercial sino algo que se impone a la vida humana. De esa manera, la relación entre el hombre y la tierra van más allá de las transacciones contractuales, tiene un significado ontológico.

Por último, los cambios sociales intervenidos en el plan socio-político de las dos últimas décadas han puesto en claro los límites de los usos y costumbres de tenencia de la tierra. Éstos debido a una gobernanza local favorable al mercado que menos garantizó el derecho colectivo de la tierra porque impulsó las reformas legales de la propiedad privada. Hay que mencionar las reformas estructurales corresponden al dinamismo social que impone una evolución progresiva de las prácticas tradicionales de los pueblos. Eso obedece al principio de casualidad interna de las transformaciones de sociedades y de sus instituciones de manera que bajo algunos factores, los usos y costumbres de tenencia de la

tierra tuvieron que admitir algunas prácticas que antes estaban prohibidas como el derecho de acceso a la tierra para las mujeres, niños extramatrimoniales, refugiados y los extranjeros.

De lo anterior, si en el pasado el acceso a la tierra contenía prohibiciones para la mujer y el extranjero, los factores externos como la libertad, la autonomía han sido decisivos en la evolución de algunas prácticas tradicionales de herencia. Y si los mismos usos y costumbres ya traían la posibilidad de adaptarse a las interacciones interétnicas, la colaboración entre actores locales y externos promovida por la teoría de la gobernanza ha modificado la estructura social de la región.

Por todo esto, en la concepción de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en la región, el individuo es considerado como un integrante de la etnia, la cual es uno de los elementos de la esencia de su existencia. Eso implica que los intereses comunitarios ocupan el primer lugar en los quehaceres de los individuos que son beneficiarios de la bondad de la comunidad. Razón por la cual, la soberanía de la tierra no puede convertirse en un patrimonio individual. Las prácticas tradicionales aunque reconocen el préstamo, el derecho individual a la tierra satisface primero las demandas colectivas que los intereses personales.

Pero, en la medida que la gobernanza local promueve la participación y el control de las instituciones para una economía de mercado, la concepción de la tierra como un bien de unificación se modifica. En ese contexto, la tierra pierde su carácter simbólico para convertirse en una mercancía. Al momento de introducir las reformas estructurales que necesita la teoría de la gobernanza local, la tierra parece entonces como una fuente de riqueza de la cual el individuo tiende a negarle el monopolio a la colectividad y la convierte en un patrimonio personal.

Para una gobernanza local en los Grandes Lagos africanos, los actores deberán partir de los usos y costumbres de los pueblos para llevar a cabo una reforma institucional en materia de tenencia de la tierra. De la misma forma, la consolidación de la autoridad del Estado en un período posconflicto es una clave del éxito de la cualquiera implementación de las políticas públicas. De esas observaciones la propuesta es la realización de una reforma progresiva de las prácticas tradicionales afín de construir una sociedad inclusiva basada en los derechos humanos. Hay que subrayar que aunque en esa la región, lo colectivo prima sobre lo individual en materia de acceso a la tierra, las dos entidades no son antagónicas son complementarias.

En efecto, la gobernanza local a través los usos y costumbres de la tierra presenta algunos elementos de estabilidad entre las comunidades como la inclusión, la identidad, la tierra como un bien común, la solidaridad entre los miembros de la comunidad. Esos elementos característicos de la colectividad permiten la implementación de una gobernanza que tome en cuenta las realidades locales y el fortalecimiento de paz en un periodo posconflicto.

El primer capítulo de esta investigación presenta un acercamiento a los problemas de los Grandes Lagos mostrando que la falta de implementación de políticas públicas que tomen en cuenta la realidad local es una causa del fracaso de la gobernanza local en los países de los Grandes Lagos. En ese contexto, dicho capítulo determinó los problemas sociales de la región para identificar cual era el aporte investigación, lo que permitió pensar la gobernanza local a través de los usos y costumbres de tenencia de la tierra en los Grandes Lagos africanos.

En el segundo capítulo la gobernanza local tiene fundamentos epistemológicos para explicar la realidad social de cualquier pueblo. Elementos como la interacción de los actores, el aprendizaje colectivo, la gestión pública entre el Estado y los demás actores constituyen la base de la teoría de la gobernanza. Este capítulo mostró que la gobernanza es un concepto polisémico que puede entenderse desde una perspectiva descriptiva y desde un enfoque normativo. Éstas se enfocan en actores, recursos e instituciones para resolver o mitigar los conflictos de interés común. Un interés particular fue puesto en la colaboración de los actores para responder a los problemas del ámbito social. Algunos aportes a considerar son la toma de decisión desde un enfoque multinivel y local, la cooperación y la resolución de los problemas locales o globales, la administración y la gestión de los asuntos públicos. También este capítulo defendió que la gobernanza en términos normativos. De ahí, que el enfoque normativo da importancia a la construcción de redes vinculando el sector público-privado. Se mostró que la diversidad de definiciones teóricas de la gobernanza debe sus orígenes a la transformación del Estado y su incapacidad para responder a los problemas sociales.

Dicho eso, el tercer capítulo dio a través de la metodología del Marco Analítico de la Gobernanza un criterio hermenéutico para analizar los problemas sociales vía cinco etapas importantes: el problema, los puntos nodales, las normas, los actores y los procesos sociales. Esto para lograr las evidencias empíricas y poner de manifiesto las interacciones de los actores en la toma de decisiones.

El cuarto capítulo planteó un marco de referencia de la región africana de los Grandes Lagos. Ese capítulo se centró en localizar los Estados de la región a través su historio, su organización social y su configuración como Estados modernos. Los conflictos

armados en los últimos años han sido estudiados en esta parte. Evidenció que las reformas institucionales han sido uno de los factores del desarrollo económico de los países de la región debido a las políticas inclusivas de los gobiernos posbélicos.

El último capítulo, consagrado al caso de estudio de esta investigación, la gobernanza local de tenencia de la tierra, mostró que los conflictos dominantes en la región durante el posconflicto son causados en gran parte por el desplazamiento y retorno de la población. Por un lado, evidenció que los usos y costumbres de acceso a la tierra en Ruanda y Burundi son similares por la discriminación de género en la herencia de los bienes familiares. Tomando en cuenta las prácticas tradicionales de la región, la tierra es un elemento central en la cosmovisión de los tres países porque coloca en el hombre en la armonía con lo sagrado. La tierra representa para los pueblos de los Grandes Lagos, la unidad, la soberanía, y la colectividad.

En efecto, la gobernanza local planteada desde los usos y costumbres de la tenencia de la tierra responde a la organización social de los pueblos de la región porque los tres países representan una realidad política que integra los jefes tradicionales en la gestión pública. De lo anterior, cualquier teoría de gobernanza que no tome en consideración las prácticas tradicionales está lejos de ser eficiente porque la estabilidad socio-política pasa por la integración de los elementos locales en las políticas públicas. Como dice Alexis Kagame (1958), los usos y costumbres de acceso a la tierra son una representación de la comunicación entre el hombre y las demás fuerzas que lo rodean.

Resulta que los usos y costumbres, de los cuales la tenencia de la tierra es un elemento central en los Grandes Lagos africanos porque explican el tema de la gobernanza local en escenarios posconflictos. De la misma forma, el desplazamiento de la población en

la región, es otro elemento que ha llamado la atención de esta investigación porque exige esfuerzos compartidos entre los actores. Además, los usos y costumbres han mostrado que la gobernanza local ofrece elementos para disminuir las tensiones en una región donde existe aún una posibilidad conflictiva como la construcción de una consciencia ciudadana de la fragilidad institucional, la transparencia en la gestión pública, y como lo dice Kant (2007), las decisiones políticas deben tener un respaldo social.

Fundamentar los usos y costumbres de la tenencia de la tierra en una región posconflicto ha llevado a formular un conocimiento racional que considera como objeto formal la gobernanza local. Ese objeto ha sido considerado como una forma de entendimiento de las reglas universales de pensar de los pueblos de la región sin excluir los valores externos a los suyos. Entender la gobernanza local a partir de los usos y costumbres de tenencia de la tierra ha permitido confirmar que éstos son fundamentales en la implementación de las políticas públicas, pero también que existe una relación gobernar y las prácticas sociales. Es evidente que la comunidad es el lugar de la construcción de lo individual que sólo la inclusión permite sostener dentro de una colectividad tradicional

De lo anterior, hay que mencionar que la noción de la tenencia de la tierra dentro de la gobernanza local posconflicto en la región no se agota con la visión económica del Estado porque los usos y costumbres representan el alma organización social de los pueblos (Adjété Koassagan, 1966; Kagame, 1958). Tal concepción es resultado de un proceso histórico que puede entenderse desde la divinización de la tierra hasta el lugar que el hombre ocupa en ella.

Se encontró que el Estado en la región tiene un alcance limitado por la falta de comunicación entre los actores gubernamentales y las comunidades rurales, eso implica que

actores estatales trabajen en las ciudades promoviendo las reformas legales en materia de la tenencia y de la explotación de la tierra, mientras los jefes tradicionales son autoridades que administran los territorios desde los usos y costumbres. Los puntos nodales han dejado claro que los actores en materia de la gobernanza local de la tierra están guiados por los intereses, identidad y normas internas, lo cual hace que tenga un impacto institucional.

En el caso ruandés, el cabildeo internacional ha sido determinante para llevar a cabo las reformas necesarias. Ello ha tenido una influencia positiva en las políticas públicas del gobierno, aunque han creado un conflicto en las zonas rurales. La República Democrática del Congo es un enorme territorio que aún dispone de zonas donde la autoridad del Estado está ausente. El país cuenta con 2'345,000 kilómetros cuadrados, al mismo tiempo su abundancia en recursos naturales atiza los conflictos de otro lado existe una ley llamada Ley Bakajk de 1973 que ofrece el monopolio de la tierra al país, sin embargo esa ley carece de aplicabilidad.

La gobernanza local en ese país un proyecto de cambio que necesita un marco normativo sosteniéndose en los usos y costumbres en los espacios donde la existencia de la autoridad estatal es frágil. Dentro de esta realidad, los jefes tradicionales pueden desempeñar un papel de actores principales para dialogar con la ciudadanía. La autoorganización y la importancia que los pueblos ofrecen a la tenencia de la tierra disminuye el conflicto y favorece la capacidad de gobernarse (Porrás, 2016: p. 198).

La gobernanza local en ese país es débil debido a los últimos conflictos armados que han destruido las instituciones. Sin embargo, la presencia de la figura de los jefes tradicionales ha permitido acercar los actores para entablar sobre las cuestiones de interés común. Es importante aclarar que algunos rasgos de usos y costumbres de la tenencia de la

tierra, por ejemplo, están presentes en las reformas institucionales de la tenencia de la tierra con diverso grado de intensidad en cada país, al igual que los rasgos de las familias reales.

Para las futuras investigaciones, la tarea será seguir indagando la gobernanza local a partir de los usos y costumbres como una teoría aplicable a cualquier organización social para poder entender cómo las prácticas tradicionales influyen en la toma de decisiones. El ejemplo de gobernanza local de la región africana de los Grandes Lagos pueden ser punto de partida para analizar otras problemáticas de carácter global. Ruanda, Burundi y República Democrática del Congo podrían seguir siendo campos de referencia para atender otros problemas.

Dicho eso, es posible que el lector acepte que existe una preocupación de diálogo entre la problemática de gobernanza con la metodología y que su factibilidad es el denominador común para comprender los procesos de toma de decisiones e interacciones entre varios actores. Para terminar, esta es la única línea de investigación propuesta en esta investigación que consiste en fortalecer la indagación sobre el rol de los usos y costumbres en la gobernanza local.

Referencias:

- Accord cadre (2013). *Accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région*, Etiopia: Union Africaine, p. 1-4.
- Adjété Koaussagan, G., (1966): *L'homme et la terre, Droits africain coutumiers et de propriété en Afrique occidentale*, Paris, Ed. Berger-Levrault.
- Aguilar Villanueva, L., F. (2010), “Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar”, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad
- Almonte, H. & Sánchez, R., J., (2016): *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Andrew, C. y Cardinal, L. (2001). *La démocratie à l'épreuve delà gouvernance*, Canada: Université d'Ottawa.
- Anyang, P. (1999). Institucionalización del gobierno democrático en el África subsahariana. *Estudio de Asia y África*. 108; Vol. XXXIV, 13-32.
- Arnabat, X., L. (2009): “Le Congo, l'Afrique, une question pendante” In *Mbuyi, K. & Luque, (coord.): La République Démocratique du Congo. La droit humains, les conflits et la construction/destruction de l'Etat*, Barcelona, ed. Fundació Solidaritat UB et Inrevés.
- Aron, R., (1962): A propos de la théorie politique, en *Revue Française de science politique*, Vol XII, N°1, p.5-26.
- Arredondo, A. A., & De la Rosa, S. A. (2017). “Aportes de gobernanza para estudiar las políticas en sistema de salud”, en *Horizonte sanitario* / vol. 16, no. 3, septiembre diciembre 2017, p. 221-227. Disponible en <http://revistas.ujat.mx/index.php/horizonte>.

- Barbe, E. (1995). *Las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.
- Banco Mundial, (2007): *Rwanda: recuperación, rehabilitación y esperanza*, disponible en <http://www.bancomundial.org/aif>. Consultado en mayo de 2019.
- Banco Mundial (2015): *Déplacements forcés de population dans la Région des grands Lacs*, Washington, Dc. Le groupe de la Banque mondiale.
- Banco Mundial (2017). *La gouvernance foncière au Burundi*, Bujumbura.
- Beccaria, C., (1984): Pensieri sopra le usanza ed i costumi, In *Edizione nazionale delle opere di Cesare Beccaria*, Vol. II., ed. Firpo, G. Francioni e G. Gaspari, Milan, p.293-304.
- Benítez, C., A. (2014): La costumbre en el ordenamiento jurídico privado colombiano: Visión desde la teoría analítica del derecho y la teoría de la interacción estratégica, en *Advocatus*, v.11, N°23, Colombia, Universidad Libre Seccional.
- Belley, Jean-Guy (2001), “Gouvernance et démocratie dans la société neuronale” En Andrew, C.; Cardinal, L., *La démocratie à l’épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Université d’Ottawa.
- Beltrán, A., L. (1964), Las ciencias políticas y la evolución africana, en *Revista de estudios políticos*, N°138, p. 123-158.
- Bertrand, M. (2002): “Gestion foncière et logique de projet urbain: expériences comparées en Afrique occidentale, francophone et Anglophone”, En Bart, F.; Bonvallot, J. & Pourtier, R. *Regards sur l’Afrique* , Durban, Institut de Recherche pour le développement p.78-90.
- Betge, D., (2019): *Land governance in post-conflict settings: interrogating decision-making by international actors*, Netherlands, Land, 8-31.

- Blin, A. & Marín, G. (2013), *Diccionario del poder mundial, Foro por una nueva gobernanza mundial*, ed. Aún creemos en los sueños, Paris.
- OIT, (2012): *Relevement économique local en posconflict*, Gèneve, Bit.
- Bottini, G. & Simonetta, (2017). “entre nature et histoire. Moeurs et coutumes dans la philosophie moderne”, en *Constitution de la modernité*, n° 9 p. 55-77.
- Bukera, J. (2013): « Les droits fonciers coutumiers au Burundi », en Bigirimana, G., *Mémento du Droit foncier burundais*, Bujumbura, p. 8.
- Byanafashe, D. (2011): “Les sources de l’histoire du Rwanda”, In *Histoire du Rwanda, des origines à el fin du XX° siècle*, Huye, Université Nationale du Rwanda.
- Cangabo Kagabo, M., (2016): Luchas en OUA-UA impacto sobre los objetivos institucionales, en Mbala, L., V., & Adonon, F., (Coord), *Organización de la Unidad Africana-Unión Africana, 50 años después: seguridad, conflictos y liderazgos*, México, Universidad Autónoma de San Luís Potosí.
- Cabrera, J. P. A. (2004). “Edgar Morín y el pensamiento de la complejidad”, en *Revista Ciencias de la educación*, Año 4. Vol.1 n° 23. P. 239-253. Venezuela.
- Calame, P. (2003), *La démocratie en miettes, Pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer.
- Cardona, A.; Nieto, E; Mejía, L., M. (2010). “Un enfoque de gobernanza aplicado al análisis de una investigación sobre trabajadores cesantes”, in *Revista Salud pública*. 12(1):123-137. Medellín, Colombia.
- Cattier, F., (1906), *Étude de la situation de l’E.I.C.*, Paris: Ed., A. Pédone.
- Cerrillo I Martínez, A. (2005) *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto nacional de administración pública.

Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (1994): *Croissance, repartition, environnement. Quelles régulations pour un développement durable?*, Belgique: Louvain-La-Neuve.

Communauté économique de Pays de Grands Lacs (2016). *Assistance technique pour la revision des prescriptions de gestio pour le developpement des ressources en gaz du lac* kivu
http://cepgl.org/IMG/pdf/avis_a_manifestation_d_interet_version_francaise.pdf

Crozier, M.; Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

Cruzio, L., (2000): Toma de decisiones, en Miklos, T., (Coord.): *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción*, México, ed. Siglo Veintiuno

De Sousa Santos, B. (2009), *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, Buenos Aires, CLACSO.

De Malberg, R. C., (2008): *Teoría general del Estado*, Ciudad de México, Fondo de cultura económica.

Lara, L., F., et. Al. (2008): *Diccionario del Español usual en México*, México, ed. El Colegio de México.

Duclos, C., P., (1751): *Considération sur les moeurs de ce siecle*, Amsterdam, Aux de la campagne.

Éthier, D., (2014). *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México: ed. Porrúa.

Evans-Pritchard, E. E (1969): *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.

Guffens, C., et. Al. (2013). *Le mythe de la bonne gouvernance des terres et des ressources naturelles en Europe : A la lumière des cas d'étude, comment les Directives du CSA sur la gouvernance foncière des terres, des pêches et des forêts peuvent guider la*

- révision des politiques foncières européennes ?* Belgique: Fian. Consultado en mayo de 2019 en <https://www.fian.be/img/pdf/hotl-ecvc-fian-18062013-final-fr.pdf>
- Fortes, M. & Evans-Pritchard, E.E. (1940): *Sistemas políticos africanos*, Londres, International African Institute, Oxford University
- Furtado, C. (1999). *El capitalismo Global, México*, ed. Fondo de Cultura Económica, p. 30-31.
- Gavarotto, A., C. (2007). “El proceso de operacionalización de variables en una teoría social: análisis del suicidio en Durkheim”, En Osorio, F. (editor), *Epistemología de las ciencias sociales, Breve manual*, Chile: Universidad de Chile.
- Hamel, P. (2001). “La gouvernance: une perspective valable pour repenser la coopération et les conflits”, en Andrew, C. y Cardinal, L. (2001). *La démocratie à l'épreuve delà gouvernance*, Canada: Université d'Ottawa, p. 88-99.
- Hintelholher, A. R. (2013). “Identidad y diferenciación entre Método y Metodología”, en *Estudios políticos*, Vol.9. núm. 28. enero-abril, 2013, pp.81-103.
- Hufty, M. (2009). “Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza,” en Mazurek. H. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*, Lima.
- Hufty, M. (2010). Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico, en *Revista de Salud pública* 2010. 12 sup (1): 39-61.
- _____. (2016). “La gouvernance: polysémique, banale et neutre” en *Estudia Ubb.Europa*, LXI, 1, p. 103-134.

- Ingelaere, B. (2007).” A la recherche de la vérité dans les juridictions Gacaca au Rwanda”, en
Reyntjens, F.; Vendeginste, S. (2007). *L’Afrique de Grands Lacs, Annuaire 2006-2007*, Paris: Harmattan, p. 41-74.
- Inostroza, C., C., et al. (2012): “Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca”. En Porras, F. (Coordinador): *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México, Instituto Mora.
- JULIANO, (1985): citado por PINZÓN, G., *Introducción al Derecho Comercial*. Tercera edición. Bogotá: Editorial Temis, p. 102. Consultado en diciembre de 2018 en <file:///Users/etienne/Downloads/DialnetLaCostumbreEnElOrdenamientoJuridicoPrivadoColumbia-5982840.pdf>
- Kagame, A. (1958): *La notion de génération appliquée à la généalogie dynastique et à l’histoire du Rwanda des X^e-XI^e siècles á nos jours*. Bruxelles, Académie Royale de Science Coloniale.
- Kant, I. (2002). *Sobre la paz perpetua*, España, Ed. Tecnos.
- Kant, I., (2007). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid, Pedro M. Rosario Barbosa.
- Kissinger, H., (1995): *La diplomacia*, Ciudad de México, ed. Fondo de cultura económica.
- Khosrokhavar, F. (2001), “La gouvernance et la place du politique gouvernance, État et société civile”. En Andrew, C.; Cardinal, L., *La démocratie à l’épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Université d’Ottawa.
- Kooiman, J. (1993), *Modern governance. New government-society interaction*, Ed. Sage.
- _____. (2003): *Governing as governance*, London, Sage.

- _____. (2003), “Gobernar en la gobernanza”, en la conferencia internacional *Gobernanza, democracia y Bienestar social*, Barcelona.
- _____ (2008), “Interactive governance and Governability: an Introduction”, In *The journal of Transdisciplinary environment Studies*, Vol. 7.
- _____ J. (2005), “Gobernar en la gobernanza”, en Cerrillo I; En Martínez, A. (2005) *La gobernanza hoy, 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto nacional de administración pública.
- Korsbaek, L. (1940): La fuente de la antropología política, en Fortes, M.& Evans-Pritchard, *Sistemas políticos africanos*, Londres, International African Institute, Oxford University.
- Lafaye, (2001), “Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations?”, en Andrew, C. y Cardinal, L. (2001). *La démocratie à l'épreuve delà gouvernance*, Canada: Université d'Ottawa, p. 57-86.
- Launay, C. (2005), *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político, origen, definiciones e implicaciones del concepto en Colombia*, Colombia, CLASCO.
- Liena Bambu, P. & Mwanya, M., F. (2014): *Acquisition de terre para les population urbaine auprès de communauté rural de Kisangani*. Kisangani, Tropenbos International RD Congo.
- López-Vallejo, O., M; Mungaray Moctezuma, A., B.; Quintana Solórzano, F.; Velázquez Flores, R., (2013): *Gobernanza global en un mundo interconectado*, México.
- López-Vallejo (2003), *¿Qué es la gobernanza Global?* En M; Mungaray Moctezuma, A., B.; Quintana Solórzano, F.; Velázquez Flores, R., (2013): *Gobernanza global en un mundo interconectado*, México.

- Lois du Congo- Belge 1943*, Ecole d'instituteurs et Pasteur, Congo-Belge.
- Mayra, R. (2002): *La guerra civil en Ruanda de 1990 a 1994* (Tesis), México: Colegio de México.
- Martínez, C (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de administración Pública.
- Martínez, A. & Ríos, F. (2007). “Los Conceptos de Conocimiento, Epistemología y Paradigma, como Base Diferencial en la Orientación Metodológica del Trabajo de Grado”, En Osorio, F. (editor), *Epistemología de las ciencias sociales, Breve manual*, Chile: Universidad de Chile.
- Merlino, P. (2009). “La entrevista como técnica de producción discursiva”, en Merlino, P.; Menéndez, M. A. (2009). *Investigación cualitativa en ciencias sociales, temas, problemas y aplicaciones*, Buenos Aires, ed. Cengage Learning.
- Merleau-Ponty, M. (1969), *La prose du monde*, París, Ed. Gallimard.
- Merino, M., (2013): *Políticas públicas, ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Cide.
- Ministerio de asuntos exteriores (2018), *Ficha país, Ruanda*, España, oficina de información diplomática.
- Min. Asunt. Ext. (2018): *Ficha país, Burundi*, España, Oficina de información diplomática.
- Morin, E. (2006). *El método 6, ética*, Madrid, Ed. Catedra.
- _____ (2011), *La vía, para el futuro de la humanidad, España*, Ed. Paídos.
- Mballa, L., V. (2013): *Cambios institucionales en África: análisis de la transición de la Organización de la Unidad Africana (OUA) a la Unión Africana (UA)*, México, UNAM.

Mbuyi, K., B., (1997): “El drama de la región africana de los Grandes Lagos: orígenes, causas, protagonistas y perspectivas,” *En, África América Latina, Cuadernos: Revista de análisis Sur-Norte para una cooperación solidaria*, N° 27-28, Madrid, P. 179-205.

Mbuyi, K. &Luque, et al. (2009): *La République Démocratique du Congo. La droit humains, les conflits et la construction/destruction de l'Etat*, Barcelona, ed. Fundació Solidaritat UB et Inrevés.

Mbuyi, K. (2009): “La République Démocratique du Congo poscoloniale: du scandale géologique au scandale de guerres à répétition” In, *Mbuyi, K. &Luque, (coord.): La République Démocratique du Congo. La droit humains, les conflits et la construction/destruction de l'Etat*, Barcelona, ed. Fundació Solidaritat UB et Inrevés.

Meek, C., K., (1931). *A sudanese kinggdom*, Londres, Kengan Paul.

Nájera, G. M.; Pérez. S. M. et al. (2013). *Premio nacional de investigación y de opinión pública 2013*, México: Centro de estudios sociales y de opinión pública.

Ndaywell È Nziem, I., (1998): “Du Congo des rébellions au Zaïre des pillages », in *Cahiers d'Études Africaines* n° 150-152 (Disciplines et déchirures. Les formes de la violence), Éditions de EHESS, Paris, p. 418-419.

Olacefs, (2015), *Los fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*, Mexico.

Pájaro-Huerta, D. (2007). “Formulación de hipótesis”, En Osorio, F. (editor), *Epistemología de las ciencias sociales, Breve manual*, Chile: Universidad de Chile.

- Paquet, G. (1998), «La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif», En Coloquio *Gouvernance et démocratie*, Université d'Ottawa, 2 et 3 octobre.
- Paquet, G. (1998). *La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif*, Canada: Centre d'Etudes de Gouvernance Université d'Ottawa.
- Pardo Santayana, J. & Vacas, F. (2005): *Los conflictos Internacionales contemporáneos. El conflicto de los Grandes Lagos*, Madrid: Ministerio de la Defensa.
- Parisi, P. (2009). “Algunas reflexiones epistemológicas acerca de las ciencias sociales y la investigación cualitativa”. En Merlino, P.; Menéndez, M. A. (2009). *Investigación cualitativa en ciencias sociales, temas, problemas y aplicaciones*, Buenos Aires, ed. Cengage Learning.
- Paulme, D., (1960): Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire, en *Les Cahiers d'Études Africaines*, N°1, p. 15-27
- Péan, P. (2010): *Carnages, les guerres secrètes de grandes puissances en Afrique*, Paris: ed. Fayard.
- Platón, (1872). “La República o el Estado”, Tomo I, libro I, II, III, IV, V; en Platón (1872). *Obras completas, Tomo VII*, Madrid, Ed. Patricio Azcárte p. 6-60.
- Porrás, F. (2016), *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*, México: Instituto Mora.
- Porrás, F. y Zavala, J. S. (2012). “Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México”. En: *Redes y jerarquías*, noviembre 2012, Vol. I, México, p. 137-158.

- Pottier, J., (2005): “Land reform as conflict prevention? The case of Rwanda”, Paper presented at the second international conference on Wars and Violent Conflicts in Africa. Theme: *This is my Land: Land Rights and the Myth of Conflict Resolution in Africa*. Lisbon, ISCTE, 15-16. Inland, London University.
- Puntigliano, A., R., (2016): “Economía política internacional y territorio”, en, Serrano, C., A. & Cohan Manchon, L., F., *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, Ed. Itaca.
- Reyntjens, F. (1990). *Le gacaca ou la justice du gazon au Rwanda*, Bélgica: Universidad de Anvers.
- Rousseau, J., J. (2001): *El contrato social o principios de derechos políticos*, Madrid, Ed. Escolares.
- Rusembuka, M., F., (2013): “Vers une gouvernance du secteur minier de la République Démocratique du Congo”, en *Alternatives*, Vol. 20, p.99-118.
- Salazar, J., A (2014). *20 años del TLCAN, su impacto en la balanza de pagos, agriculturas y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, México.
- Saoumi, T. (1998). “Participer à la gouvernance”. En: *Les Annales de la recherche urbaine* 80-81, p. 163-171.
- Schelling, (2015). *El hombre es parte de la naturaleza y debe, por tanto, vivir en armonía con ella*, España, RBA Colecciones, S.A.
- Takeuchi, S. & Marara, J. (2011): “Features of land conflicts in post civil war Rwanda”, In *African Study Monographs*, suppl. 42: p. 119-138.
- Talavera, R. G. (2012). *Usos y costumbres y participación política en México*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Tijmes, J., (2011). “Los procesos de toma de decisiones en la Unión Europea”, en *Estudios Internacionales* 169, ISSN 0716-0240 • p. 55-78, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Tempels, P., (1965). *Philosophie bantoue*, Paris, Présence africaine.
- Tony, J. (2010). *Algo va mal*, México: Taurus.
- Tunga-Bau, M., H. (2010): *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en République Démocratique du Congo, esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoir politique*, Kinshasa: ed. MediasPaul.
- Uvin, P. (1998): *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Usaid, (2011): Conceptos y definiciones: derecho propietario y tenencia de la tierra, consultado Junio 2106 en <https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/Conceptos-y-Definiciones-%E2%80%9CDerecho-Propietario-y-Tenencia-de-la-Tierra%E2%80%9D.pdf>
- Vansina, J. (1962): *L'évolution du Royaume Rwanda des origines à 1900*, Bruxelles, Arsom.
- Vansina, J. (2001): *Le Rwanda ancien: Le royaume nyiginya*. Karthala, Paris.
- Verba, S. (1964): “El estudio de la ciencia política desde la cultura política”, en *Revista de estudios políticos*, N°138, p. 5-52.
- Villasante. T. P. (1999). “De los movimientos sociales a las metodologías participativas”, en Delegado. J. M; Gutiérrez et al. (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Ed. Síntesis.
- Wallerstein, I. (2006). *Abrir las ciencias sociales*, México: Siglo XXI.

Whittingham, M. (2010), *¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?*, Colombia, Universidad de Bogotá.

World Bank. (1989): *A framework for capacity building in policy analysis and economic management in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: World Bank.

Villasante. T. P. (1999). “De los movimientos sociales a las metodologías participativas”, en Delegado. J. M; Gutiérrez et al. (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Ed. Síntesis.

