

¿CUÁNDO UN ESTADO ES UN ESTADO? EXPLORANDO PUNTLANDIA, SOMALIA

MARTIN DOORNBOS *

RESUMEN:

Este fragmento se escribió en un contexto, que puede seguir pareciendo familiar hoy día, en el que varios estados africanos estaban atravesando diversas crisis. Martin Doornbos advierte de que este fenómeno no es homogéneo y que cada estado estaba entonces en una fase diferente de crisis, con unas circunstancias y características propias. El Estado de Somalia se encontraba en un momento de estancamiento. Se trata así de un estado fallido en el que, no obstante, parece que han ido surgiendo elementos que podríamos denominar estatales. Por eso este capítulo se va a centrar en el caso de Puntlandia, una región somalí en la que se ha producido este fenómeno. Se analizará así cuándo se puede considerar que un estado efectivamente es un estado, y si Puntlandia realmente cumple las condiciones fundamentales para ser considerado de esta manera. También surgirá la pregunta de si el camino seguido por Puntlandia puede servir como guía para una Somalia unida en el futuro.

PALABRAS CLAVE:

Somalia; Puntlandia; estatalidad; soberanía; estado fallido.

TITLE:

When is a State a State?: Exploring Puntland, Somalia

ABSTRACT:

This fragment was written in a context, which may seem familiar nowadays, where a number of African States were experiencing different crisis. Martin Doornbos advises us that these phenomena were not homogenous and that each state was in a different stage of crisis with independent circumstances and characteristics. Somalia was in a period of stagnation. It is a failed State in which elements of stateness nevertheless seem to reappear. For this reason this chapter concentrates on the case of Puntland, a Somali region where this phenomenon is taking place. It will analyze when a State is a State and if Puntland complies with the fundamental conditions that make it possible for it to be considered one. It also asks us whether the path followed by Puntland could serve as a guide for a unified Somalia in the future.

KEYWORDS:

Somalia; Puntland; stateness; sovereignty; failed state.

*Martin Doornbos (1934) es Profesor Emérito en el *International Institute of Social Studies* de La Haya (Holanda). Ha trabajado en diferentes cuestiones como las relaciones estado-sociedad en África y en India, la gobernanza, los conflictos y la construcción de la paz. Entre sus libros, destacan: *Beyond Conflict in the Horn: the Prospects for Peace, Recovery and Development in Ethiopia, Somalia, Eritrea and Sudan* (Red Sea Press, 1994) del que es coautor junto con Lionel Cliffe; así como: *Post-conflict Eritrea: prospects for reconstruction and development*, (Red Sea Press, 1999), coescrito junto con Alemseged Tesfai

Este fragmento se corresponde con el Capítulo 8 de su libro: *Global Forces and State Restructuring Dynamics of State Formation and Collapse*, Palgrave MacMillan, Hampshire & New York, 2006.

Traducido y reproducido con permiso de Palgrave Macmillan.

Introducción

Como han remarcado los capítulos anteriores, debido a la persistente frecuencia de crisis estatales el número de estados africanos que en décadas recientes han sido objeto de graves conflictos internos impresiona, a la vez que da que pensar. Uganda, Somalia, Mozambique, Angola, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Costa de Marfil, Ruanda, Burundi, Sudán, Etiopía y Eritrea han ido copando antes o después los titulares de la prensa internacional, representando los ejemplos más llamativos de lo que parece haberse convertido en un fenómeno, si se le puede llamar así, que afecta a todo el continente. No es así sorprendente que tanto los académicos como las explicaciones más populares hayan esbozado frecuentemente unas imágenes casi apocalípticas de la trayectoria política y de la falta de perspectivas sostenibles del continente; algunos quizás demasiado alarmistas y otros no tanto, todos comparten, sin embargo, un mismo sentimiento de preocupación. Incluso aquí se podría hacer una salvedad. Mientras que la mayoría de estos países han pasado por una crisis o aún están en ella, es importante darse cuenta de que cada uno está en un punto diferente dentro de sus respectivas espirales de conflicto, enfrentamiento y recuperación. Mientras países como la República Democrática del Congo y Sudán están todavía en una crisis profunda, Uganda y Mozambique, al menos actualmente, parece que han pasado esa etapa y desde hace algunos años han mostrado una apreciable rehabilitación en varios frentes, aunque es posible que recaigan. En otros casos, como Burundi o Etiopía, la crisis puede todavía agravarse más debido a los conflictos internos que han quedado sin resolver.

Si estas dimensiones temporales exigen que cuando se estudia el panorama político africano se diferencien los casos, también debe prestarse mayor atención al abanico de temas asociados a las crisis estatales. Algunos de los conceptos que se han puesto de moda para describir las situaciones de crisis en África son: estados fallidos y colapso de los mismos, fragmentación, desintegración, criminalización, señores de la guerra, etnocidio, genocidio, etc. En la medida en que cada uno de estos términos tiende a resaltar diferentes temas, tenemos que estar atentos a las variaciones que sean en realidad significativas para las crisis de los estados africanos. Aunque constituyan una parte de los patrones de malestar que van creciendo, cada caso tiene sus rasgos distintivos y sigue sus propias líneas de falla, así como su potencial para sacar a luz sus particulares formas de lucha y sus soluciones. Es por tanto necesario tomar precauciones para no proyectar teologías negativas unidimensionales a lo Robert Kaplan¹.

Además, estos procesos ni apuntan ni van hacia la misma dirección y no todos son necesariamente "negativos". También podemos encontrarnos con optimistas referencias a asuntos como iniciativas de base, estructuras administrativas creadas "de abajo a arriba", economías informales fuertes, resurgir cultural, etc. que

¹ KAPLAN, Robert D., "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet" en *Atlantic Monthly*, February, 1994, ps. 44-76, 1994.

representan las condiciones fluctuantes del continente. En relación con esto, es posible que estén emergiendo de manera significativa nuevas formas de compromiso político, a veces sin precedentes, en las que se puede ver a los estados actuar como entidades privadas mientras que los actores privados parecen apropiarse de poderes estatales. De este modo la política y el poder pueden gravitar hacia procesos no estatales, así como hacia nuevos procesos políticos en formación. El colapso de un estado podría ser el final de un proceso largo y complicado o indicar una transformación básica capaz de abrir una nueva página. Como Shmuel N. Eisenstadt recordaba, siempre hay algo "más allá del colapso"². A pesar de que se le considera el fin de todo, del colapso estatal pueden surgir procesos de reconstrucción que sigan patrones de desintegración pero también, de forma imperceptible, nuevos procesos de formación estatal.

Una de las premisas de las que parte este estudio ha sido que los procesos de formación, decadencia y colapso estatal pertenecen temáticamente al mismo campo de estudio, incluso cuando en sus dinámicas reales sigan caminos opuestos. A la formación estatal le puede seguir su decadencia, y al colapso la reconstrucción y la (re)formación. En esta zona gris constituida por dichas tendencias diversas, un área que como ya se ha indicado puede acoger cierta clase de "instituciones crepusculares"³, debemos esperar encontrar casos de formación estatal "en construcción" tanto como de decadencia, intercalados, eso sí, por períodos prolongados de punto muerto y estancamiento. En no pocas ocasiones las nuevas manifestaciones de ejercicio del poder, de violencia política o de los propios procesos políticos, han ocurrido en una especie de esfera semipública, semiprivada, no estatal o sin estado⁴. En esos casos surge la pregunta de cuándo y si es apropiado hablar (otra vez) de un "estado", sin referenciar esas nuevas entidades políticas que están emergiendo de entre los vestigios de los estados colapsados o, a la inversa, si este tipo de designaciones continúan siendo válidas. Como consecuencia, esto puede plantear nuevos interrogantes en cuanto a cómo deberíamos tratar de entender esta problemática y cuáles serán las cuestiones relevantes a preguntar.

Para centrarnos en un ejemplo concreto, este capítulo explora esta cuestión refiriéndose especialmente al Estado de Puntlandia, una nueva entidad política que ha ido surgiendo en el noreste de la República de Somalia, la cual colapsó en 1991. De manera indirecta, este caso puede arrojar luz sobre los intentos que se están llevando a cabo para restablecer el Estado somalí como un todo. A partir de 1988 Puntlandia ha ido dando pasos, constitucional y administrativamente, hacia el establecimiento de su propia estatalidad, aunque con la condición de que este proceso debía ser visto como una construcción provisional dirigida hacia la

² EISENSTADT, Shmuel N., "Beyond Collapse", en YOFFEE, Norman y COWGILL, George (eds.) *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, University of Arizona Press, Tucson, 1988.

³ LUND, Christian, "Twilight Institutions. Public Authority and Local Politics in Africa" en *Development and Change*, vol. 37, nº 4, 2006.

⁴ DOORNBOOS, Martin, "State Formation and Collapse: Reflections on Identity and Power", en VAN BAKEL, Martin; HAGESTEIJN, René y VAN DE VELDE, Pieter (eds.), *Pivot Politics: Changing Cultural Identities in Early State Formation Processes*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.

reconstrucción de un Estado unitario en Somalia. Estuviera o no cerca de alcanzarse este último objetivo, a finales de 2004 el líder de Puntlandia, Abdullahi Yusuf, fue elegido presidente de Somalia por una asamblea representativa que se reunió en el exilio en Nairobi, Kenia, y que, a principios de 2005, ya se estaba preparando para instalar su gobierno dentro de la propia Somalia, aun cuando el lugar exacto no estaba decidido. Era evidente, sin embargo, que al presidente se le iba a recibir en un ambiente bastante hostil, lo que hacía surgir dudas importantes (y todavía sin resolver) sobre el éxito de su empresa. En el estadio actual, aunque sería posible reflexionar sobre ciertos aspectos de la formación estatal y de la estatalidad respecto al Estado de Puntlandia, lo mismo sólo puede hacerse en el sentido más tentativo con referencia a la cuestión más inclusiva de la estatalidad somalí. Aun así, el propósito principal de este debate no es necesariamente el llegar a una resolución final sobre la "estatalidad" de Puntlandia (o de Somalia), sino tratar de lidiar con el aparato conceptual de que disponemos para explorar el terreno. Básicamente, se busca reflexionar sobre esta cuestión, así como sobre la pregunta "¿cuándo un estado es un estado?" y qué crisis y procesos los ocasionan. Al asumir esto, este capítulo recurre a los procesos de deliberación política y los cambios políticos que han ocurrido en Puntlandia y en el contexto de toda Somalia.

1. Preguntas sobre la "estatalidad": el ejemplo de Chad

Como punto de partida, podría ser de ayuda un pequeño cambio de enfoque. Rob Buijtenhuijs, observador en Chad, en cierto momento de su carrera se preguntó: "¿Es Chad todavía un estado?"⁵. Esto fue en un momento en que una profunda lucha interna había llevado al surgimiento de dos centros y esferas de poder rivales, cada una reclamando el control del país pero incapaz de conseguirlo y consolidarlo. La pregunta era, obviamente, pertinente en el Chad de la época, pero su importancia fue mucho más allá de ese caso específico, pues nos obligó a revisar nuestros criterios de "estatalidad". El significado de la pregunta parece aún más relevante en el idioma en que se expresó por primera vez, el holandés ("Is Tsjaad nog een Staat?"), dado que las dos palabras claves concuerdan fonéticamente de forma casi idéntica.

Al Chad de esa época o, mejor, a las dos fuerzas principales en lucha, les faltaba uno de los criterios básicos de Max Weber para la estatalidad: el monopolio del control sobre los medios de violencia a lo largo del territorio del estado. Los dos actores clave involucrados eran el gobierno "nacional" dominado por el sur del Presidente Tombalbaye —que a principios de 1979 se vio forzado a huir al sur del país— y el movimiento islámico FROLINAT, del presidente Goukouni Oueddei y del que fuera ministro de defensa, Hissein Habré, —que dominaba el norte y controlaba la capital, N´Djamena. Cada uno se consideró el representante del gobierno legítimo del país en su totalidad, tal y como se configura en el mapa internacional. Por un tiempo, cada grupo ejerció el poder y el control dentro de sus

⁵ BUIJTENHUIJS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984.

respectivos territorios, pero poco más. En 1980-81 la situación llegó a ser incluso más complicada debido a la ruptura entre Goukouni y Habré. Por algún tiempo esto llevó a que gran parte del norte fuese administrado *de facto* por Libia, en nombre de Goukouni, mientras que Habré se mantenía en el poder en el este⁶. Respecto a si se podrían destacar en esta situación signos de estatalidad, Chad planteó una importante cuestión teórica: ¿seguía constituyendo una sola entidad política o se había fragmentado en dos o tres distintas?

La situación de Chad en ese momento era todavía bastante excepcional en el contexto africano. Durante las décadas de los setenta y ochenta, la Guerra Fría había asegurado el que la mayoría de los gobiernos entonces en el poder recibieran el apoyo de una de las superpotencias para, así, controlar a los insurgentes que estaban desafiando al régimen y acorralando al estado. La integridad del estado, o al menos su apariencia, se mantenía así más fácilmente. En un estadio mucho más avanzado, sin embargo, se hizo evidente que el desmembramiento de Chad en ese momento no había constituido más que un temprano ejemplo de los patrones de fragmentación que posteriormente se convertirían en comunes y permanentes en el continente. Naturalmente, en la estela de estas tendencias, las preguntas sobre la relativa resistencia o fragilidad de los estados, y sobre el estado mismo como categoría conceptual, ganarían cada vez más relevancia.

La pregunta inicial de Buijtenhuijs ha seguido siendo válida a lo largo de los años. Invita a una discusión más profunda sobre la naturaleza conceptual del espacio fronterizo entre el "estado" y la "falta de estatalidad", así como sobre la manera en que estructuras políticas no "estatales" sino "parecidas al estado" pueden funcionar y fluctuar en ese ámbito, considerado en "declive" o en "formación" dependiendo del caso. Entre las formaciones políticas que en la actualidad están apareciendo en África hay, de hecho, entidades que parecen estados o proto-estados que varían muy poco del criterio de Max Weber de estatalidad, es decir, un pueblo y un territorio comunes con un órgano de gobierno que tiene el monopolio legítimo de la violencia. En esta área gris entre el estado y la falta de estatalidad que, en cierto sentido, podría ser planteada como una hipótesis y que está señalando un "estadio final de descolonización", se pueden anticipar fluctuaciones en ambas direcciones. Como continuación de la pregunta de Buijtenhuijs sobre si una configuración como la de Chad en 1980 podría "aún" seguir llamándose estado, en lo que se refiere a otras entidades emergentes la pregunta entonces sería si "ya" se puede hablar justificadamente de un estado. Una de esas entidades es Puntlandia.

2. El contexto somalí

Tres son los aspectos del contexto somalí que, resultado del colapso de su antiguo marco estatal, han explicado en líneas generales la situación y han determinado las posibilidades de reconstrucción del Estado en Puntlandia y otras regiones. Estos

⁶ BUIJTENHUIJS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?" y DOORNBOS, Paul, "Enkele Opmerkingen over Tsjaad en Noord-Oost Afrika", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984, ps. 305-306, 312-322.

han sido la casi completa ausencia durante más de una década de estructuras de gobierno que funcionen, las relaciones sin resolver entre los diferentes integrantes del anterior Estado somalí y, en tercer lugar, la herencia de contactos problemáticos con organismos externos, especialmente con las agencias de la ONU. Al principio, estos tres elementos han estado muy relacionados, en el sentido de que todos derivan de la desintegración del anterior sistema estatal somalí y las intervenciones internacionales que le siguieron. En los intentos que se iniciaron entonces desde varios frentes para salir del punto muerto, la dificultad para desenmarañar estos tres aspectos parecía que solo iba a prolongar la crisis somalí y el estancamiento. El restablecimiento de las estructuras gubernamentales se ha considerado dependiente de la re-creación de la unidad nacional y de la reconciliación, y viceversa; mientras, en retrospectiva, la intervención y mediación internacional parece haber aumentado más que reducido los niveles de complejidad. Para un mejor entendimiento del contexto somalí y de las perspectivas que ofrece, será útil examinar más a fondo, por lo tanto, las implicaciones de cada uno de estos tres aspectos⁷.

Como antecedente, y dado que no es posible contar aquí la historia del colapso de Somalia, una breve reflexión sobre cómo esta particular cadena de acontecimientos se ha sucedido puede llegar a ser útil. Como se recordará, la intensa competición por el poder tras la caída del régimen de Siyaad Barre en 1991 culminó en una guerra civil entre varias facciones que, rápidamente, incluyó a la mayor parte del país y sus diferentes grupos⁸. La doble consecuencia de esta lucha generalizada fue el ejemplo relativamente único que constituyó el desmoronamiento, más o menos completo, del marco político poscolonial que derivó enseguida en entidades basadas en el clan y el territorio, varias de ellas dirigidas por los llamados "señores de la guerra", cesando las funciones normales de gobierno en esas zonas. En el caso somalí, el estado, tanto como entidad territorial como aparato efectivo de gobierno, dejó de existir. Con respecto a los aspectos problemáticos, enseguida tuvo que añadirse a los otros dos la dimensión internacional, provocada por la intervención humanitaria y por las preocupaciones en cuanto a cómo relacionarse con una entidad geo-política que no tiene un agente que hable por ella y, por tanto, está sin voz en un mundo de estados. Sin embargo, en términos jurídicos, el Estado somalí no desapareció del contexto legal internacional. Desde esta perspectiva, fue el gobierno y su estructura lo que colapsó. Es por ello que en 2001, en uno de los primeros intentos por resucitar el Estado en Somalia, instituciones internacionales (ONU) y regionales (Unión Africana, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y Liga Árabe) pudieron aceptar un gobierno de transición instalado en Mogadiscio. Sin embargo, pronto se vio que dicho gobierno no sería capaz de cumplir su promesa de unificar el país y restablecer la estructura estatal.

⁷ DOORBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP (War-Torn Societies Project) in Somalia*, UNRISD/WSP, Ginebra, 1998.

⁸ LYONS, Terrence y SAMATAR, Ahmed I., *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

3. El colapso de las instituciones del estado

Hay una cuestión académica, conectada con el colapso de las instituciones del Estado en Somalia, que parece pertinente hacerse en cuanto al primer aspecto del contexto somalí y a las perspectivas de reconstruir las estructuras del estado en Somalia: ¿fue solo coincidencia que Somalia se convirtiera en el primer ejemplo de la era post Guerra Fría donde un estado dejaba de existir en los dos sentidos anteriormente mencionados, o había alguna lógica en todo ello? La pregunta es relevante en el contexto de los debates sobre su reconstrucción, ya que la respuesta a la misma podría arrojar algo de luz sobre si la viabilidad de la estructura del estado se ajusta a su base social.

Básicamente, cuando se observa la desintegración de las funciones estatales, parece que hay buenas razones para pensar que el colapso de las instituciones en Somalia no fue una coincidencia, sino que, a partir de una cadena de acontecimientos, se podía predecir que eso podría ocurrir “primero” en Somalia⁹. Al contrario que la mayoría del resto de países de África, la experiencia de Somalia en la formación de un estado moderno ha sido relativamente limitada. En general, la(s) experiencia(s) con la estatalidad colonial —a pesar de las prolongadas luchas de resistencia a principios de siglo de Sayyid Mohamed Abdallah Hassan y sus fuerzas derviches contra la presencia británica, italiana y etíope— han sido considerablemente más “ligeras” que en muchas otras partes del continente¹⁰. Gran parte del país, especialmente el norte, había disfrutado durante largo tiempo de una especie de abandono benigno durante el período colonial, dirigido simplemente a no incrementar los gastos del gobierno. La preparación de la “formación estatal” de Somalia con miras a su independencia en 1960 había sido notablemente breve y precipitada¹¹. Sin llegar a afirmar que las estructuras estatales coloniales y poscoloniales habían dejado intactos los procesos y patrones sociales y económicos preexistentes, en general parece que aquellas estructuras estatales han arraigado menos en el tejido social somalí que en muchos otros contextos africanos. Esto se vio favorecido por la forma de vida y la organización nómada y de pastoreo de la mayoría de la población. Como organismo institucional el aparato estatal moderno mantuvo, más que en otros lugares, una característica culturalmente distinta, si no ajena, a las actuales formas de organización social básicas en Somalia. De este modo, especialmente durante el último período del régimen de Siyaad Barre, fue aumentando el uso de los poderes represivos otorgados a un gobierno altamente centralizado. Una de las consecuencias de esto fue que se subrayó la sensación de separación y distanciamiento que existía entre la sociedad y el estado. Cuando

⁹ El ejemplo de Chad que se ha comentado anteriormente era diferente en cuanto a que suponía una separación entre, al menos, dos centros de poder, de los que cada uno reclamaba, y reclamaba ser, “el Estado”. La novedad en Somalia fue que, aunque fuera por defecto, desde entonces ha ido bien sin Estado durante una década.

¹⁰ DOORNBOS, Martin, “The Shehu and the Mullah: The Jihads of Usuman Dan Fodio and Mohammed Abdallah Hassan in comparative Perspective” en *Genève-Afrique*, vol. 14, nº 2, 1975; SHEIK-ALI, Abdi, *Divine Madness: Mohammed Abdille Hassan (1856-1920)*, Zed Books, London, 1993.

¹¹ DOORNBOS, Martin, “Pasture and Polis: The Roots of Political Marginalization of Somali Pastoralism”, en MARKAKIS, John (ed.), *Conflict and the Decline of Pastoralism in the Horn of Africa*, Macmillan, Basingstoke/London, 1993.

finalmente el régimen fue derrocado en 1991, la estructura estatal que —por usar la frase de Max Weber de nuevo— se había comparado tanto con el monopolio de los medios de la violencia, se pudo desechar fácilmente. Desde ese momento hasta la actualidad (2005), en Somalia se ha denegado a todos los aspirantes al liderazgo que ha tenido el país el monopolio del uso de la fuerza requerido por un estado para funcionar¹².

Estos antecedentes son relevantes para ver lo que implica (re)construir un estado. En el caso de Somalia, es menos evidente que haya sido históricamente un “estado” en comparación con muchos otros casos¹³. En experiencias pasadas que han gozado de estructuras estatales, remontándonos incluso a tiempos inmemoriales, se ha provisto a veces de bases ya preparadas y disposiciones socioculturales en las que se podían injertar los nuevos marcos políticos. Por el contrario, la fragilidad fundamental que ha caracterizado las relaciones estado-sociedad en el contexto somalí ha seguido influyendo en los esfuerzos por reconstruir el estado. Las formas no estatales de interacción política y ejercicio de poder, que habían sido características del contexto precolonial —especialmente el sistema de clanes como una construcción representativa, y ciertas formas de resolución de conflictos derivadas del modo de producción del pastoreo—, seguirían jugando papeles importantes en escenarios, no obstante, radicalmente distintos. Su importancia final es cuestión de un diálogo y un debate aparentemente inagotables: a la estela del análisis de I. M. Lewis¹⁴ muchos podrían ver la relación dentro del clan como la variable explicativa básica en casi todos los conflictos de la política somalí, mientras que otros apuntarían a su limitada capacidad para apreciar las condiciones y las cuestiones socioeconómicas y políticas de principios del siglo veintiuno. A su vez, esto puede llevar a la paradoja de que las instituciones “tradicionales” podrían llegar a ser consideradas, en parte, la clave para solucionar el problema somalí y, al mismo tiempo, uno de los principales obstáculos para superar sus problemas actuales. En general, sin embargo, el hecho de que la mayoría de los somalíes en los últimos 15 años hayan logrado salir más o menos del paso sin estructuras estatales parece subrayar la falta de evidencia de la idea de la estatalidad en el contexto de Somalia.

Esto no quiere decir que los somalíes no reconozcan la necesidad de contar con funciones gubernamentales de varios tipos. Al contrario, la demanda de las mismas, expresada en no pocas ocasiones, a veces ha parecido sorprendentemente

¹² Habrá que esperar a ver si el actual presidente, Abdullahi Yusuf, puede cambiar esta situación. En marzo de 2005 los debates del parlamento somalí en el exilio sobre dónde iba a establecerse finalmente el gobierno, y si debería acompañarlo las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la Unión Africana o no, finalizaron en caos, lo que no es un buen presagio para la tranquilidad del país.

¹³ LEWIS, I. M., *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Longman Group, London, 1980; LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia: Nation in Search of a State*, Westview Press, Boulder, 1987.

¹⁴ LEWIS, I. M., *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press, London, 1961.

fuerte¹⁵. Hay así un amplio reconocimiento desde las bases populares, por ejemplo, de la necesidad de una regulación mínima para los comerciantes: el urbanismo, un plan de base sobre el terreno, servicios sociales, algo de coordinación general, etc. Otras funciones estatales típicas, que en este caso han “perdido” los somalíes en el contexto de “la ausencia de estado”, han sido la expedición de documentos de viaje reconocidos, el establecimiento y la regulación de las instituciones financieras, un marco para la inversión internacional, la protección de sus aguas territoriales y el acceso a la ayuda bilateral e internacional. En otros aspectos, sin embargo, incluidos la comunicación y el comercio internacionales, así como las facilidades para el acceso a la educación y a los servicios de salud, los somalíes se las han arreglado razonablemente bien en los últimos diez años sin estructuras estatales. Los servicios telefónicos y de internet son sorprendentemente baratos y en los últimos años ha habido una explosión de exportaciones e importaciones no oficiales¹⁶. Algo que implica la creciente “falta de estatalidad” de Somalia y sus precedentes históricos, no obstante, es que los renovados esfuerzos por reconstruir el estado parece que se van a encontrar con grandes obstáculos, y solo podrían tener éxito si se procediese con extremada paciencia y sensibilidad hacia las necesidades y preocupaciones locales.

Una cuestión clave en esta conexión es si se pueden concebir unas estructuras administrativas y gubernamentales modernas que sean consecuentes con las divisiones sociales existentes —particularmente en términos de la relación del clan y el parentesco— y, al mismo tiempo, que sean relevantes para los objetivos ocupaciones del gran número de somalíes comprometidos con un modo de vida que gira en torno al pastoreo. Esto no quiere decir que aquéllas deban estar *basadas* en estructuras de parentesco: aunque ciertos sectores de la sociedad somalí puedan estar a favor de esta alternativa, para muchos intereses e intenciones esto podría ser demasiado restrictivo. Se necesitaría buscar, sin embargo, un tipo de instituciones que pudiesen coexistir con una organización basada en el clan, desarrollando sinergias exitosas con ella, sin pretender reemplazarla ni ser absorbida por ella. De hecho esto representa un desafío esencial, desde el contexto somalí, a los modos contemporáneos de pensar las alternativas institucionales.

4. La fragmentación del Estado somalí

La segunda dimensión de la desintegración estatal somalí tiene relación con su fragmentación en numerosas entidades basadas en el clan, cada una con su propia milicia. En el noreste, las condiciones de una relativa estabilidad habían prevalecido por un período prolongado de tiempo hasta que la tranquilidad se rompió por una nueva lucha interna que surgió en 2001. En otras partes de la actual Somalia, especialmente en las áreas centrales, la violencia y las hostilidades entre varios

¹⁵ DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP...op cit.*; HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace: Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993-1996*, Life and Peace Institute, Uppsala, 1997; y HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State: Reflections on Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia*, Somali Studies Association Conference, Aalborg, 2004.

¹⁶ LITTLE, Peter D., *Somalia: Economy without a State*, James Currey, Oxford, 2003.

clanes o entre sub-clanes de un mismo grupo que luchan por tener el control, han sido recurrentes durante un largo período de tiempo.

Indirectamente, el más amplio panorama de la fragmentación de Somalia seguía teniendo efectos importantes para la situación interna y las perspectivas de reconstrucción del noreste. Paradójicamente, la feroz competición por el poder estatal que siguió a la caída del régimen anterior fue el catalizador para el colapso del Estado de Somalia en 1991. Diferentes facciones lideradas por señores de la guerra, que antes habían formado parte en la lucha para derrocar al régimen de Siyaad Barre, se enfrentaban ahora entre sí por el control del estado. Esta guerra civil duró varios años y se agravó con la intervención de UNOSOM, de 1992 a 1995, antes de que la situación se tranquilizara por algún tiempo, permitiendo la intervención de una serie de iniciativas regionales de mediación y reconciliación. Dirigidas sucesivamente por Kenia, Etiopía, Egipto, Djibuti y, otra vez, por Kenia, estas iniciativas han estado orientadas básicamente a intentar restablecer algún tipo de Estado somalí unido. Esas iniciativas se diferenciaban, sobre todo, por el tipo de perfil de liderazgo y el grado de centralización que promovían los mediadores. A pesar de los profundos traumas aún presentes producidos por la guerra civil, durante largo tiempo creció la idea de una identidad somalí compartida por los diferentes clanes y la mayoría de los grupos sintió que se debía dar una oportunidad a los esfuerzos de reconciliación nacional. Solo los Isaaq y Gadabursi, en el noroeste del país, que a la caída del régimen de Barre restablecieron la antigua colonia británica de Somalilandia —a la vista de las experiencias frustradas de la unificación con la Somalia italiana producidas en el momento de la independencia—, se quedaron fuera de la mayoría de las conversaciones que buscaban restablecer una Somalia unida. El resto de las regiones de la antigua República de Somalia ha aprovechado, sin embargo, esta circunstancia para convertir a Somalilandia en el chivo expiatorio cuando fracasan sus intentos de reunificación y, así, le acusan repetidamente de bloquear la reintegración del resto después de haberse salido para así reclamar su propio estatus de “independiente”.

Durante los años que siguieron al colapso de 1991 este panorama empezó a cambiar. Como los intentos internacionales de reconciliación parecían ser tan vagos como siempre, en varias partes de la antigua República, especialmente en el noreste y más tarde en el suroeste, se extendió la creencia de que no tenía sentido esperar una reunificación. En lugar de ello, se habló de que había llegado el momento de organizar primero cada región por su cuenta y revisar las relaciones con el resto más tarde.

5. Intervenciones fallidas

El tercer aspecto relevante del contexto somalí ha sido la herencia de unas relaciones problemáticas con las organizaciones internacionales y su limitada presencia en Somalia. Gran parte de las dudas y la desconfianza vienen de la época de la operación de la UNOSOM liderada por EEUU. En ese intervalo, los intentos mal concebidos para la intervención humanitaria en una situación de grave hambruna

provocada por el hombre, provocaron que las tropas internacionales se enredasen sin solución en las redes del conflicto interno, llegando a ser al final el principal objeto del escarnio y el odio de muchos sectores. Debido a los altos factores de riesgo resultantes, agencias internacionales como PNUD, ACNUR, UNICEF, WPF, FAO, UE, CICR y diversas ONG internacionales, han estado desde entonces dirigiendo sus operaciones desde Nairobi y dejando únicamente personal mínimo en alguna de las principales ciudades como Boosaaso y Kismayo.

Dentro de la comunidad internacional, se defendió la intervención de la UNOSOM desde el argumento humanitario de que el sistema de Naciones Unidas tiene el derecho, si no la obligación, de intervenir en situaciones de crisis que se dan en países donde el gobierno es incapaz de ejercer su soberanía. En ese momento, sin embargo, la crisis somalí y sus repercusiones representaban una situación novedosa para el derecho internacional y las relaciones internacionales. De hecho, los juristas internacionales podrían haber tenido grandes dificultades a la hora de citar argumentos legales sólidos para justificar cualquier tipo de intervención, lo que incluía aquellos intentos de restablecer funciones gubernamentales¹⁷. En lugar de esto, la intervención de la ONU posiblemente se puede ver mucho mejor si la comprendemos como el reflejo “natural” del sistema internacional ante la emergencia de espacios en blanco en el mapa político global —una situación a la que, para muchos, es difícil acostumbrarse. Pero si el fondo de la crisis de Somalia se leyera como una situación en la que la población hubiera retirado la soberanía otorgada al gobierno cuando este había dejado de cumplir con su tarea principal —que es la de suministrar seguridad básica¹⁸—, entonces no sería probable que la intervención internacional pudiese constructivamente proporcionar un sucedáneo de “soberanía”.

6. ¿Se ha convertido Puntlandia en un estado?

En el contexto del persistente estancamiento de la posible reconstitución de la antigua estructura estatal somalí a finales de los noventa, una idea diferente empezó a ganar peso: la esperanza de que las administraciones políticas y administrativas que se estaban desarrollando a nivel regional se convirtieran en una alternativa creíble. En el noreste, se llegó a esta conclusión debido a una serie de factores a tener en cuenta. Las tres regiones administrativas que conforman el noreste —Bari, Nugal y Mudug del norte— habían disfrutado de una relativa tranquilidad desde 1991, a pesar de que en la región de Mudug y su ciudad principal, Galkaayo, habían tenido lugar algunos choques entre clanes rivales en 1992. Al final, se dividió en dos partes, cada una de ellas dirigida por un clan y separadas por una invisible línea “verde”: la de los Daarood-Majeerteen (Mudug del Norte) y la de los Hawiye-Habar Gedir. Demográficamente, el área era relativamente homogénea, ya que la mayoría de la población era, y sigue siendo, Majeerteen, el sub-clan de Daarood mayoritario

¹⁷ YANNIS, Alexandros, “State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction” en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002, ps. 817-835.

¹⁸ BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia, from Statelessness to Statelessness?*, International Books, Utrecht, 2001.

en las tres regiones. Además, los sub-clanes Dulbahante y Warsengeli, asentados en la frontera con Somalilandia, comparten la identidad Harti con los Majeerteen. Muchos Majeerteen que vivían en Mogadiscio, y que habían huido al noreste durante el conflicto de principios de los noventa, provocaron un crecimiento de población sin precedentes en lugares como Boosaaso y otras ciudades. Asimismo, las tres regiones se complementaban económicamente, siendo la actividad predominante el comercio de ganado en el puerto de Boosaaso desde donde se exportaba a los países del Golfo, seguida de la producción y exportación de incienso y pesca¹⁹. Casualmente, de nuevo, el hecho de que la mayoría de la población hubiera estado relacionada en el pasado con actividades de pastoreo ha tenido importantes consecuencias —y limitaciones— en la creación de instituciones gubernamentales, y puede tenerlas de nuevo en el futuro. Si se creasen estructuras gubernamentales en las que las comunidades de pastores solo tuviesen una participación marginal, las instituciones estatales resultantes no serían viables a largo plazo.

Finalmente parecía, y así se sostenía a finales de los noventa, que las regiones de Bari, Nugal y Mudug del Norte habían tenido desde 1991 una experiencia positiva al trabajar juntas, generalmente bajo el liderazgo político del Frente Democrático de Salvación de Somalia (FDSS), la milicia principal en el noreste. El FDSS, aunque estaba dividido en dos alas políticas principales, había llegado a jugar un papel unificador, especialmente después de 1992, cuando sus fuerzas derrotaron a un grupo islamista radical que había intentado controlar por un breve periodo el puerto estratégico de Boosaaso y ganar así poder en una región más amplia. Desde entonces, el FDSS ha proporcionado extraoficialmente el marco político para que se desarrollasen los contactos entre las tres regiones del noreste con el objetivo de colaborar conjuntamente. Básicamente, la conclusión que se sacó de todo esto en 1998 fue que el noreste cumplía con las pre-condiciones principales para crear su propia estructura estatal que, se pensaba, sería uno los bloques que compondrían la futura Somalia reunificada. Incluso se pensó un nombre, apropiado para él, con los antecedentes históricos adecuados: Puntlandia²⁰.

Como preludeo a los procesos de formación del estado específicos de Puntlandia, ciertas deliberaciones sobre las prioridades de reconstrucción y desarrollo se habían puesto en marcha en diferentes partes del noreste durante un tiempo, a iniciativa del *Life and Peace Institute* (Uppsala) y de las *War-torn Societies Project* del UNRISD (Ginebra)²¹. La intención de estos proyectos había sido ayudar a los representantes de las diferentes comunidades a identificar las prioridades políticas para la reconstrucción socio-política, económica y de rehabilitación. Los animados debates que se llevaron a cabo fueron importantes en un aspecto fundamental.

¹⁹ Recientemente, no obstante, el embargo de ganado somalí por parte de los países del Golfo, debido a la infección de Fiebre del Valle del Rift, ha tenido consecuencias devastadoras en la economía de Puntland y de Somalia en general.

²⁰ KITCHEN, Kenneth, "The Land of Punt", en SHAW, T., SINCLAIR, P., ANDAH, B. y OKPOKO, A. (eds.), *The Archeology of Africa: Foods, Metals and Towns*, Routledge, London, 1993.

²¹ DOORBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP... op cit.*; HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace... op cit.*

En la situación de “falta de estatalidad” en la que varias regiones se encontraban, se llamaba la atención sobre el orden de actuación: qué hacer primero. Cuando se empieza desde cero la reconstrucción estatal, ¿por dónde se empieza? ¿Por conseguir una seguridad básica, establecer un marco para el desarrollo económico y social, o se debe empezar, primero, por actividades claves de desarrollo de las que pueda emanar la seguridad indirectamente? Y entonces, ¿cómo se debe entender esta seguridad: como seguridad humana en términos de bienestar social individual y colectivo, y cuidados recíprocos, como intentaron plantear algunas de las representantes? ¿O mejor como seguridad física a través del reclutamiento de fuerzas policiales que se hiciesen cargo de la ley y el orden? Pero, de nuevo, ¿cómo se puede establecer y mantener la seguridad si no hay, en primer lugar, un acuerdo sobre el marco e instrumentos legales desde los que apoyarse? Y finalmente, pero no por ello menos importante, ¿cómo se podría pagar a las fuerzas de seguridad y a otros equipos administrativos desde impuestos locales, aún no establecidos, si no existen los instrumentos de la ley y el orden? Estas y otras preguntas relacionadas son, por supuesto, de un impacto filosófico profundo, aunque normalmente no salgan del ámbito de los libros de texto. Es muy raro que se planteen en situaciones no estatales concretas. Y es incluso más extraño encontrárselas en un contexto en el que se sea consciente de la importancia de sus implicaciones por las incertidumbres y las opciones a las que se enfrentaba la gente, como en el caso del noreste de Somalia en torno a 1998²².

En todo caso, se debería tener en cuenta que la condición de “falta de estatalidad” en la que se produjeron esos debates no era desconocida en la región somalí. Históricamente, la falta de estatalidad ha significado que otras instituciones —clanes y linajes, así como aquellos procedimientos aceptados para la resolución de conflictos— han ejecutado tareas que en cualquier otro lugar se hubiesen asociado con procesos políticos en, o alrededor, del “gobierno” y del “estado”. La ausencia de estructuras estatales en situaciones como esta, así, no es necesariamente tan dramática, como sería en el caso de contextos en los que hubiese habido estructuras del estado bien consolidadas, ni la reintroducción de estructuras del estado sería necesariamente una señal de desarrollo positiva.

Un factor importante que en 1998 dio más interés a las deliberaciones que tuvieron lugar en lo que después se iba a convertir en Puntlandia surgió de los significativos cambios que estaban teniendo lugar en el amplio contexto político del noreste. Como se ha mencionado anteriormente, las perspectivas locales de reconstrucción política habían empezado a alejarse de la idea de que la reconciliación nacional debería ser lo primero y, solo después, se podrían determinar los acuerdos institucionales secundarios. En lugar de ello, a la luz de las frustraciones con los resultados del proceso de paz auspiciado por Etiopía en Sodere (desde finales de 1996 hasta finales de 1997), y con la subsecuente estrategia de reconciliación dirigida por Egipto en el Cairo desde finales de 1997 hasta principios de 1998, creció la convicción de que el noreste debería arreglar primero su situación interna.

²² DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP... op cit.*

Así en julio de 1998, después de casi tres meses de deliberaciones, se declaró la formación del Estado de Puntlandia como una sub-unidad del futuro Estado federal o confederal de Somalia, en una conferencia que reunió a las tres regiones del noreste de Somalia y a algunos representantes de las áreas vecinas de Sanaag y Sool (Somalilandia). Se adoptó una Constitución y se nombró un presidente y un primer ministro, aunque no sin algunos obstáculos iniciales como la cuestión de quién debería ostentar qué cargo. Pero, al menos en ese momento, el Estado de Puntlandia era ya un hecho.

A pesar del fuerte apoyo popular que obtuvo inicialmente el gobierno del nuevo presidente de Puntlandia, Abdullahi Yusuf, antiguo líder de la milicia FDSS, pronto se encontró con oposición interna, especialmente después de que escogiese seguir su propia interpretación sobre las normas de sucesión en lugar de acatar los nuevos acuerdos constitucionales, o las leyes del Tribunal Supremo que intentaban precisamente reforzarlos. Su mandato terminó en 2001 y no fue reelegido, tal como indican los procesos constitucionales en Puntlandia. Sin embargo, Abdullahi Yusuf estaba determinado a permanecer en el poder alegando que él era el legítimo presidente y acusando a la oposición, liderada por Ali Jama, de apoyar a Osama Bin Laden²³. Su salida del cargo en junio-julio de 2001 se llevo a cabo, supuestamente, con el apoyo del nuevo gobierno de transición que había llegado a Mogadiscio, pero rápidamente volvió al poder con el apoyo fiel de la milicia, así como de EEUU y Etiopía. En ese momento, los etíopes enviaron tropas y los americanos bloquearon Boosaaso con la excusa de impedir que Al Qaeda consiguiera una base en Somalia. Desde entonces hasta principios de 2003, las luchas internas y la repetida violencia, con numerosas víctimas, volvieron a ser características de la política en Puntlandia. De alguna manera, resulta irónica la relación entre la resurrección de las instituciones formales de gobierno y la reanudación de los enfrentamientos por el poder. A principios de 2003, una iniciativa por la paz dirigida por el líder tradicional Boqor Buurmadow terminó con el conflicto entre Abdullahi Yusuf y su principal oponente, el general Adde Muuse, quien había continuado la lucha después de que Jama Ali Jama huyese. Adde Muuse y sus tropas fueron parcialmente incorporadas a la estructura militar y política de Puntlandia, hasta tal punto que Adde Muuse llegó a ser el nuevo presidente en 2005. No obstante, las tensiones políticas sobre cómo compartir el poder no cesaron²⁴.

Dada su apuesta por un futuro estado unitario a partir las entidades regionales creadas, los líderes de Puntlandia participaron en las negociaciones en Nairobi bajo el patrocinio internacional. Así, en 2004 se formó un parlamento a partir de representantes de varios clanes y regiones que eligió un presidente que, a su vez, debía elegir un primer ministro y un nuevo gobierno. De forma quizá sorprendente para quienes no estén familiarizados con las complejidades de la política somalí, salió elegido el coronel Abdullahi Yusuf como presidente. Evidentemente, la razón

²³ DORWARD, David, "Insights from a Trip through Puntland: Civil Society in a «Quango-state»" en *Australasian Review of African Studies*, vol. 25 nº 1, 2003, ps. 38-51.

²⁴ Conversación personal con Markus Höne.

de esta elección fue optar por un hombre fuerte con respecto a los clanes que hay en toda Somalia, y opuesto a los líderes de Somalilandia, quienes persistían en su reclamación de independencia. Asimismo, era precisamente con Somalilandia con quien había que arreglar ciertos asuntos en disputa sobre la jurisdicción de las zonas de Sanaag y Sool, lo que había agravado la ya de por sí tensa situación en la que el gobierno somalí resucitado debía empezar sus actividades.

7. ¿Es Puntlandia un estado? Algunas observaciones preliminares

El Estado de Puntlandia tiene una población, un territorio y un marco político constitucional que, teóricamente, tiene el monopolio sobre los medios de la violencia, algo que, en sus inicios, parecía tener el consentimiento de la mayoría de la población. También se ha empezado a desarrollar una capacidad impositiva a través de la recaudación de tasas en el puerto de Boosaaso. Sin embargo, se deben realizar algunas puntualizaciones con respecto a cada uno de los criterios weberianos de estatalidad. Primero, las renovadas pugnas internas respecto a la presidencia de Puntlandia entre Abdullahi Yusuf y sus oponentes podrían difícilmente calificarse de propicias para fortalecer la legitimidad del marco político. Aun así, tampoco se puede decir que se la reste. El apoyo popular “ayuda”, sin duda, pero (demasiados) sistemas estatales a lo largo de la historia han podido funcionar sin él. En la línea en que Maurice Duverger formuló sus distinciones²⁵, la población en Puntlandia podría querer diferenciar entre la legitimidad del marco político y la de los que detentan el poder en ese momento; concediendo así legitimidad al marco, pero no a sus componentes. Por otro lado se ha de reconocer que, desde sus comienzos, el Estado de Puntlandia no ha tenido mucho tiempo para demostrar y establecerse como una entidad político-jurídica diferente. Algunos observadores locales, por tanto, pueden no diferenciar entre el “estado” y sus gobernantes (o incluso la FDSS). Al final, la cuestión se reducía a si el estado de Puntlandia habría sido capaz de sobrevivir al aferramiento al poder del coronel Abdullahi Yusuf. Un desafío importante a la supervivencia de la idea de Puntlandia como estado regional había llegado de hecho a ser la avaricia por el poder y la falta de respeto por la Constitución que demostró el coronel. Está por ver si su elección como presidente de Somalia ha dejado a su circunscripción de Puntlandia con mayor confianza en su propia condición de estado.

En cuanto a los criterios weberianos anteriormente mencionados sobre el monopolio de los medios de la violencia por parte del Estado de Puntlandia, con Kalashnikovs disponibles en prácticamente todos los hogares, parecería más bien un asunto bastante teórico. En parte, la pregunta depende de si el gobierno tiene la última palabra sobre las condiciones en que se usarían estas armas. Dada la revitalización de la violencia interna y los nuevos rifirrafes dentro del orden político-constitucional, sería en todo caso menos seguro que Puntlandia pudiese pasar esta prueba particular sobre su estatalidad.

Los observadores más prudentes podrían pedir más tiempo para que

²⁵ DUVERGER, Maurice, *Political Parties*, Science Editions, John Wiley, Nueva York, 1963.

Puntlandia pudiera demostrar su viabilidad como estado en varios aspectos antes de la sentencia final. Al contrario que la antigua República de Somalia que, en sus últimos días, ya no tenía la aceptación tácita de la mayoría de su población para el ejercicio de su soberanía, Puntlandia, en sus comienzos, parecía tener mejores cartas para presentarse como una alternativa legítima²⁶. A la luz de las nuevas luchas que siguieron a la creación del Estado de Puntlandia, muchas personas comenzaron a preguntarse si su identificación con la idea de un estado en Puntlandia era lo suficientemente fuerte como para sobrevivir a sus recelos sobre el mal uso del poder.

Con respecto a la dimensión territorial, los líderes de Puntlandia no lo pusieron fácil al reclamar la integración en su estado de parte del territorio de la Somalilandia colindante (los distritos de Sanaag y Sool habitados por los sub-clanes Warsangeli y Dulbahnte). Somalilandia se tomó este reclamo como un desafío. El problema aquí es si se debe tomar la *pertenencia al clan* como base de la formación del estado, postura que defiende Puntlandia, o si se reconocen las *fronteras coloniales* como punto de partida, lo cual defiende Somalilandia y es su razón de ser. Sin embargo, si prevalece la opinión constitucionalista, es muy poco probable que se imponga la primera postura frente a la segunda. Mientras que las aspiraciones de cada zona por ser reconocida como estado son un tema delicado —en el caso de Puntlandia “internamente”, y en el de Somalilandia “externamente”—, no será fácil encontrar apoyos internacionales para la posición de Puntlandia debido a los criterios imperantes sobre las fronteras estatales. En todo caso, a diferencia de Somalilandia, el reconocimiento internacional no ha sido una prioridad para Puntlandia. Por el contrario, el pulso por el reconocimiento de su reclamación sobre Sanaag y Sool se podría interpretar como un sabotaje a los intentos de Somalilandia de independizarse²⁷. Uno parece esperar que el coronel Abdullahi Yusuf, en su nuevo papel de presidente de Somalia, siga siendo inflexible sobre este tema en particular y continúe oponiéndose a la lucha de Somalilandia por convertirse en un estado independiente dentro de las ex fronteras coloniales. Es significativo que ahora, gracias al cargo que ahora ocupa, puede conseguir al apoyo de la comunidad internacional en este asunto. Para Somalilandia, sin embargo, aceptar unas fronteras basadas en la pertenencia a clanes significaría negar su (intento de) existencia como estado ex colonial. Incluso en términos de la población de los clanes estos están dominados, casualmente, por los Isaaq.

A la vista del punto muerto en el que la situación se encuentra, ninguna de las dos partes admite una opción alternativa que encuentre, vía referéndum o de otra manera, lo que la población en cuestión querría. Dada la regionalización basada en los clanes que se dió en el problemático contexto somalí de la década de los noventa, es bastante probable que un buen número de habitantes de Sanaag y Sool optasen ahora por unirse a Puntlandia (como los ancianos de sus clanes hicieron en 1998) por miedo a convertirse en una minoría dentro de

²⁶ BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State... op cit.*

²⁷ HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State... op cit.*

una Somalilandia dominada por los Isaaq²⁸. Es un hecho significativo que, en las elecciones acontecidas en Somalilandia en abril de 2003, no se pudiera votar en tres distritos de Sanaag y Sool “por razones de seguridad”²⁹. A partir del 2000, con la instauración de un nuevo gobierno de transición en Mogadiscio, y la amenaza que esto parecía conllevar para Puntlandia y Somalilandia, parece que ambos se han inclinado por aparcarse sus diferencias sobre Sanaag y Sool. Desde entonces, sin embargo, ha habido al menos en una ocasión enfrentamientos por esta cuestión entre las fuerzas armadas de Somalilandia y las de Puntlandia. Hoy día la cuestión sigue siendo explosiva ya que las propuestas de “construcción estatal” de ambas regiones son diferentes, lo que añade un elemento altamente inestable a la ya compleja situación.

Por diversas razones, por tanto, se seguirá debatiendo en el futuro sobre si Puntlandia “ya” es —o “aún no”— un estado, lo que parece que será tema de debate por algún tiempo. Esto se podría decir para reflejar su condición embrionaria. Pero podría resultar interesante mirar este asunto desde otra perspectiva, enfocándolo desde una dimensión diferente de la construcción estatal. En primer lugar, debe destacarse cómo el asunto del futuro de Sanaag y Sool (e indirectamente, de las relaciones entre Somalilandia, Puntlandia y Somalia) gira en torno a la primacía otorgada, en este caso, a la identidad política en el contexto de la formación estatal. A diferencia de otras situaciones en las que la construcción estatal *per se* tuvo prioridad y la reorientación de la identidad política pudo (o no) venir después, en este caso, la identidad es, sin duda, el punto de partida para diseñar la construcción estatal. De la misma manera, sin embargo, esto podría enmascarar otra diferencia. El tipo de situaciones en las que los esfuerzos por la construcción estatal son lo primero, y lo segundo la identidad, por así decirlo, suelen revelar la existencia en el poder de una serie de constructores estatales relativamente más poderosos que lo que ocurre en este caso. Por otro lado, la susceptibilidad actualmente demostrada por las diversas partes interesadas en la cuestión de Sanaag y Sool más bien parece reflejar una relativa debilidad y una falta de capacidad para “actuar” de los diversos órganos estatales que representan a las diferentes entidades políticas del noreste de la antigua Somalia. La cuestión causa una situación de continuo estancamiento y parece que va a quedarse como un punto sensible en el contexto de agitación política en la que se encuentra la región de Somalia.

Tal y como nos preguntamos si Chad era “todavía” un estado en 1981, de la misma manera y por distintas razones no se puede determinar de forma inequívoca si Puntlandia es “ya” un estado o una “estatalidad”. Puntlandia dependerá de los criterios y perspectivas desde los que se aproxime uno a la cuestión, así como de quién lo haga. Posiblemente, muchas personas en Puntlandia podrían defender que tienen su propio estado a pesar de los importantes retos a los que han enfrentado en años recientes. Otros dentro de la antigua Somalia, no obstante, podrían negar a los

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ DE WIT, Annemieke y RIP, Riemke, *Voting for Democracy: Presidential Elections in Somaliland April 2003*, Alkmaars Steunpunt Vluchtelingen, Alkmaar, 2003.

habitantes de Puntlandia el derecho a ir por libre, o no considerarían que el Estado de Puntlandia posea la legitimidad necesaria para ser reconocido como estado. Si bien es algo teórico en este momento, ésta última posición tendría a priori un fuerte apoyo dentro del sistema internacional, el cual tiende a ser extremadamente reacio a reconocer ninguna frontera estatal excepto las ya "existentes". En este sentido es significativo cómo Somalilandia, a pesar de tener credenciales históricas más fuertes, no ha conseguido el reconocimiento internacional. Pero tampoco es seguro que los nuevos esfuerzos hacia la reunificación de Somalia vayan a tener éxito. Si fallan, Puntlandia tendrá de nuevo que enfrentarse sola a su futuro.

En conclusión: evaluando la "estatalidad"

¿Cómo hubiera evaluado Max Weber la "estatalidad" de Puntlandia? Los criterios por los cuales en el siglo veintiuno continuaremos juzgando esta pregunta son esencialmente los mismos que Weber conceptualizó hace más o menos un siglo, un período que parecía particularmente preocupado por la jerarquía, la integridad territorial y las fronteras. Los criterios de Weber para la "estatalidad" eran esencialmente formales y analítico-descriptivos. Al haber resistido el paso del tiempo, a veces se les ha dado un estatus prescriptivo como criterios de evaluación para contextos que son muy diferentes a los de la Europa del siglo diecinueve. Sin embargo, con la incuestionable imaginación y capacidad de análisis de Weber, parece plausible pensar que, hoy en día, este habría puesto más énfasis en aspectos relacionados con los diferentes tipos de funcionalidad que las entidades políticas tienen (o no) dentro de sus contextos socio-políticos. En particular, actualmente un criterio y una prueba para saber si una entidad política puede ser llamada "estado" debería subrayar el número, variedad y peso de las decisiones políticas que regulan diferentes esferas de actividad pública, así como el grado con el que parecen controlar la gestión de los conflictos por los recursos en sus dominios.

Con ciertas diferencias, este enfoque parece similar a los criterios que Karl Deutsch propuso en su momento a la hora de analizar los gobiernos como centros de comunicación y de toma de decisiones³⁰. Desde esa perspectiva, se podría entender que la "estatalidad" se refiere, en un principio, a la medida en que las instituciones del estado implicadas están efectivamente involucradas en procesos de toma de decisión y en políticas relacionados con procesos sociales y gestiones económicas. Si Puntlandia pasara o no, basándonos en este criterio, el examen de la "estatalidad" requeriría un examen más profundo que no puede asumirse a priori. A la vez, esto requiere una metodología adecuada que, en la actualidad, no existe. Sin embargo, podría ser este tipo de examen el que nos dijera si, o en qué medida, una entidad político-institucional particular está demostrando o adquiriendo una funcionalidad sustantiva como opuesta a los rasgos puramente formales de un estado. Teóricamente, la "estatalidad" en este caso puede dejar

³⁰ DEUTSCH, Karl W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press of Glencoe, 2^o ed., Nueva York, 1966. Es interesante que Deutsch avisó de que una sobrecarga de comunicación o de decisión podría llevar a la quiebra de Estados y gobiernos, un problema al que Puntland y varios otros Estados africanos no es probable que se enfrenten. *Ibidem*, p. 162.

de lado la cuestión de la soberanía última o yuxtaponerla con otros criterios, lo que en el caso de Puntlandia es relevante ya que sus declaradas intenciones han sido construir un estado como una entidad provisional “en construcción” hacia una futura reunificación somalí. En principio esto podría subrayar la posible paradoja entre un Estado somalí central al que se le ha dado soberanía, pero sin suficiente “estatalidad” en términos sustanciales, y un Estado de Puntlandia sin soberanía pero que muestre una considerable estatalidad en términos funcionales y sustanciales.

Otro aspecto potencialmente útil de esta manera de evaluar la “estatalidad” podría residir en que en principio es aplicable a situaciones reversibles, y también sirve para analizar soluciones de compromiso entre procesos de ascenso y declive de estados. Se ha observado continuamente, por ejemplo, que mientras que crece el peso del impacto de las decisiones de la Unión Europea en los procesos sociales y económicos de todos sus países miembros, el papel e influencia de los gobiernos de los estados miembros tienden a disminuir. Los procesos de formación estatal (en expansión) pueden ir de la mano con (y ser reflejados) en procesos paralelos de reducción o declive relativo en otros niveles. Se podría, asimismo, aplicar un contraste interesante en lo que respecta a los respectivos contextos de Somalia y Puntlandia: *si* Puntlandia pudiera mantener una relativa relevancia en términos de extensión de la formulación de políticas públicas dentro de su territorio, el peso del “Estado” somalí en el contexto seguiría siendo reducido y viceversa. Claramente, esta es solo una proposición teórica provisional. Pero intentar aplicarla podría ayudar a identificar si podemos hablar de un estado emergente o de existencia de “estatalidad” en determinadas situaciones.

Si ampliamos esa dimensión con otros criterios más conocidos se podría iluminar aún más las pautas y tendencias implicadas. Al conceptualizar el estado y la “estatalidad”, cabe la posibilidad de que Max Weber hubiese podido reconocer que en África y en otras regiones fuera de Europa la idea de territorio hoy debería tratarse de manera menos categórica y “fija” porque, a veces, parece que se agotan los márgenes, como ocurrió en Europa en su momento. En las realidades actuales cada vez son más frecuentes los casos de mayor fluidez en este aspecto, a pesar de que el derecho internacional aún tiene pocas formas, o ninguna, de acomodarse a esta diversidad. Pensando en términos de “estados centrales” —es decir, sistemas estatales con una presencia relativa permanente en el centro de su dominio político-judicial, pero con una “presencia” nominal en su periferia—, deberían encuadrarse mejor estas diferentes realidades y añadir así un complemento realista a nuestras maneras de conceptualizar el estado.

En conclusión, la cuestión de si a Puntlandia hoy día le podemos poner la etiqueta de estado puede seguir teniendo interés teórico. Pero indagando en su estatus y en el de otras entidades similares en otros lugares, sería más ilustrativo que el análisis fuera más allá de satisfacer curiosidades taxonómicas formales y que abriese las puertas hacia un mejor conocimiento de los procesos de formación que se están llevando a cabo en África y en otras regiones. En definitiva, la

cuestión sobre si (y cuándo) un estado es un estado debería complementarse, y operacionalizarse, mediante la pregunta de cómo podemos reconocer grados de "estatalidad", e intentando determinar las dinámicas relevantes en este aspecto.

* Traducido del inglés con autorización de Palgrave MacMillan por **Sofía HAWARNI** (sofia.hawarni@estudiante.uam.es).

Bibliografía

- BRONS, Maria, *Society, Security, Sovereignty and the State: Somalia, from Statelessness to Statelessness?*, International Books, Utrecht, 2001.
- BUITENJUIS, Robert, "Is Tsjaad nog een Staat?", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº 22, African Studies Centre, Leiden, 1984.
- DE WIT, Annemieke y RIP, Riemke, *Voting for Democracy: Presidential Elections in Somaliland April 2003*, Alkmaars Steunpunt Vluchtelingen, Alkmaar, 2003.
- DEUTSCH, Karl W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1966.
- DOORNBOS, Martin, "Pasture and Polis: The Roots of Political Marginalization of Somali Pastoralism", en MARKAKIS, John (ed.), *Conflict and the Decline of Pastoralism in the Horn of Africa*, Macmillan, Basingstoke/London, 1993.
- DOORNBOS, Martin, "State Formation and Collapse: Reflections on Identity and Power", en VAN BAKEL, Martin; HAGESTEIJN, René y VAN DE VELDE, Pieter (eds.), *Pivot Politics: Changing Cultural Identities in Early State Formation Processes*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1994.
- DOORNBOS, Martin, "The Shehu and the Mullah: The Jihads of Usman Dan Fodio and Mohammed Abdallah Hassan in comparative Perspective" en *Genève-Afrique*, vol. 14 nº 2, 1975.
- DOORNBOS, Martin y BRYDEN, Matt, *WSP (War-Torn Societies Project) in Somalia*, UNRISD/WSP, Ginebra, 1998.
- DOORNBOS, Paul, "Enkele Opmerkingen over Tsjaad en Noord-Oost Afrika", en VAN BINSBERGEN, Wim y HASSELING, Gerti (eds.), *Aspecten van Staat en Maatschappij in Afrika: Recent Dutch and Belgian Research on African State*, Research Report nº22, African Studies Centre, Leiden, 1984.
- DORWARD, David, "Insights from a Trip through Puntlandia: Civil Society in a «Quango-state»" en *Australasian Review of African Studies*, vol. 25 nº 1, 2003.
- DUVERGER, Maurice, *Political Parties*, Science Editions, John Wiley, Nueva York, 1963.
- EISENSTADT, Shmuel, "Beyond Collapse", en YOFFEE y COWGILL (eds.) *The Collapse of Ancient States and Civilisations*, University of Arizona Press, Tucson, 1988.
- HEINRICH, Wolfgang, *Building the Peace: Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993-1996*, Life and Peace Institute, Uppsala, 1997.
- HÖHNE, Markus V., *Political Identity and the State: Reflections on Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia*, Somali Studies Association Conference, Aalborg, 2004.
- KAPLAN, Robert D., "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet" en *Atlantic Monthly* (February, 1994).

- KITCHEN, Kenneth, "The Land of Punt", en SHAW, T., SINCLAIR, P., ANDAH, B. y OKPOKO, A. (eds.), *The Archeology of Africa: Foods, Metals and Towns*, Routledge, London, 1993.
- LAITIN, David D. y SAMATAR, Said S., *Somalia: Nation in Search of a State*, Westview Press, Boulder, CO, 1987.
- LEWIS, I. M., *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Longman Group, London, 1980.
- LEWIS, I. M., *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Oxford University Press, London, 1961.
- LITTLE, Peter D., *Somalia: Economy without a State*, James Currey, Oxford, 2003.
- LUND, Christian, "Twilight Institutions, Public Authority and Political Culture in Local Contexts" en *Development and Change*, vol. 37, nº 4, 2006.
- LYONS, Terrence y SAMATAR, Ahmed I., *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*, The Bookings Institution, Washington D.C., 1995.
- SHEIK-ALI, Abdi, *Divine Madness: Mohammed Abdille Hassan (1856-1920)*, Zed Books, London, 1993.
- YANNIS, Alexandros, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction" en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950