

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 8 - Junio de 2008

ÁFRICA: ESTADOS, SOCIEDADES Y RELACIONES INTERNACIONALES

ARTÍCULOS

Frederick Cooper
Timothy Raeymaekers
Mark Duffield
Robert H. Jackson y
Carl G. Rosberg
Aleksi Ylönen
Alejandro Pozo Marín
Kamal Mejahdi

FRAGMENTOS

Veena Das y
Deborah Poole
Michael Barnett
Joe S. Migdal

DOCUMENTOS

Royal African Society

REVIEW-ESSAY

Sandra M. Maunac

VENTANA SOCIAL

Jesús Rogado

RESEÑAS

Isabel Maravall
Buckwalter



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

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ
MARK DUFFIELD
CELESTINO DEL ARENAL
PALOMA GARCÍA PICAZO
CATERINA GARCÍA SEGURA
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO
STEFANO GUZZINI
PEDRO MARTÍNEZ LILLO
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET
DANILO ZOLO

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



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



ÍNDICE Número 8

África: estados, sociedades y relaciones internacionales

Coordinado por Elsa González Aimé y María Serrano

1. Editorial

2. Artículos

1. *Reformando el Imperio, acabando con el Imperio: Francia y África Occidental, 1944-1960*
Frederick COOPER
2. *¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del estado en África*
Timothy RAEYMAEKERS
3. *Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa*
Mark DUFFIELD
4. *Soberanía y subdesarrollo: estatalidad jurídica en la crisis africana*
Robert H. JACKSON y Carl G. ROSBERG
5. *Conflicto y crecimiento: la configuración y supervivencia del estado fallido en Sudán*
Aleksi YLÖNEN
6. *Los obstáculos en la construcción de un estado en Somalia frente a los logros relativos en Somalilandia*
Alejandro POZO MARÍN
7. *La democratización en Marruecos: un largo proceso y un régimen híbrido*
Kamal MEJAHDI

3. Fragmentos

“El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas” en *Anthropology in the Margins of the State*, School of American Research Press, Santa Fe (NM), 2004
Veena DAS y Deborah POOLE

“Autoridad, intervención y los límites externos de la Teoría de las Relaciones Internacionales” en CALLAGHY, Thomas; KASSMIR, Ronald y LATHAM, Robert, *Intervention & Transnationalism in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
Michael BARNETT

“Estudiar el estado” en *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
Joe S. MIGDAL

4. Documentos

Un mensaje para los líderes del mundo: ¿Qué ocurre con el daño que le estamos infligiendo a África?
Royal African Society

5. Ventana Social

Una aproximación al arte fotográfico en el continente africano
Sandra M. MAUNAC

6. Review-Essay

Historia, teleología y religión
Jesús ROGADO

7. Reseñas

1. KALDOR, Mary; KARL, Terry y SAID, Yahia (eds.), *Oil Wars*, Pluto Press, Londres, 2007
Isabel MARAVALL BUCKWALTER

Editorial N° 8

África: estados, sociedades y relaciones internacionales

Los estados africanos han sido, y siguen siendo, objeto de numerosos debates y análisis dentro de las Relaciones Internacionales y de los estudios sobre el continente. Gran parte de la reflexión académica acerca del estado africano se ha articulado a partir del estado-nación moderno, referente de origen europeo, cuya definición debemos a Max Weber. Esta visión weberiana del estado ha marcado desde un principio el debate y ha diseminado la idea de que el problema de África reside en las condiciones internas del continente. Sin embargo, mientras que la mayoría de los análisis han tendido a criminalizar al estado, otros académicos han planteado su mal funcionamiento en términos de debilidad y fragilidad del estado africano, incapaz de “capturar a una sociedad todavía atada por las tradiciones y divisiones tribales”.

Nuestro interés en reflexionar sobre el estado en África viene impulsado no sólo por una inquietud académica. En la última década las instituciones internacionales han incorporado a su agenda la tarea de reconstruir y fortalecer los llamados “estados frágiles”, muchas veces a través de recetas universales. Los esfuerzos internacionales han tratado de fortalecer a estados y gobiernos, pero hasta ahora han tenido escaso éxito en mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones. Pensamos que parte del fracaso se debe a la falta de comprensión de las dinámicas entre estado y sociedad, así como de la ausencia en muchos análisis de las condiciones estructurales y de los factores exógenos que influyen en las dinámicas del estado postcolonial africano.

Por tanto este número no lo dedicamos exclusivamente al estado en África, sino también que también queremos empujar la reflexión hacia una visión holística de la política en la que la sociedad o el ámbito internacional adquieran mucho más peso del que vienen teniendo hasta ahora. La diversidad de artículos que hemos incluido en este número persigue ofrecer diferentes ángulos desde los que mirar al estado africano, y también a sus sociedades y a la política internacional. Combina

estudios globales con estudios más concretos, artículos inéditos o recientes con otros clásicos escritos hace ya al menos dos décadas. Nuestra pretensión ha sido situar estas variables de la política africana en su contexto histórico –cuestión imprescindible por la importancia que atribuimos a la larga duración, mostrando cómo su evolución y supervivencia ha estado profundamente marcada por el marco normativo internacional. Con ello hemos querido suscribir aquellos enfoques que desde hace un tiempo ya señalan que los análisis centrados únicamente en el estado ignoran el papel de las sociedades africanas, las formas en las que las personas experimentan al estado en su vida cotidiana o las conexiones internacionales y la influencia de factores externos.

Desde una perspectiva histórica, en *Reformar el imperio, acabar con el imperio: Francia y África occidental, 1944-1960*, Fred Cooper cuestiona en su artículo la narrativa que presenta la organización en estados-nación como un paso inevitable de la historia mundial. Muestra cómo las élites políticas del África francófona debatieron durante los años cuarenta y cincuenta acerca de las diferentes formas de organización política y utilizaron el marco del Imperio Francés como espacio en el que hacer demandas y reivindicaciones sociales. Los africanos hicieron uso de la ciudadanía dentro del marco imperial para aprobar leyes que acabaron con los trabajos forzados y mejoraron sus condiciones de vida, demostrando cómo la ciudadanía, tal como dice el autor, “es una reivindicación que se construye al ejercerla y su valía reside en cómo se usa y para qué tipo demandas”. La perspectiva de Cooper subraya así cómo la historia es un ámbito de posibilidades y trayectorias diferentes. El estado africano, así como la asociación de territorio, pueblo y estado fue sólo una de las posibilidades presentes en el proceso que condujo a las independencias. Y su consagración supuso no obstante la pérdida de las alternativas federalistas y panafricanistas. Recordar a los actores que debatieron sobre cuál debía ser la comunidad política, que reivindicaron otras formas de organización diferentes al estado-nación, que lograron ciertos éxitos pero que también fracasaron en su intento de unir de forma más estrecha el pasado y el destino político de África y Europa, se convierte para el autor en una labor necesaria para explicar parte del presente y también para abrir la imaginación a otras alternativas de futuro.

Así, el mantenimiento en África del mapa político trazado durante su colonización marcó el devenir del continente después de las independencias. Esta cuestión es abordada por Jackson y Rosberg en su artículo *Soberanía y*

subdesarrollo: estatalidad jurídica en la crisis africana, en el que es palpable la importancia del tipo ideal de estado weberiano en la conformación y funcionamiento del sistema internacional. Si el estado tradicionalmente ha denotado una estructura política independiente con autoridad y poder para gobernar un territorio y su población, con una fuerte maquinaria burocrática y el monopolio del ejercicio del violencia, con este artículo publicado en los ochenta los autores pusieron encima de la mesa la existencia de casos que no se adecuan a ese modelo; cuestionaron la credibilidad de muchos estados del África tropical por considerarlos entes políticos cuya soberanía no emanaba de sus estructuras internas sino de la comunidad de estados, con las normas de igualdad soberana entre los estados amparadas por la ONU. Y en su artículo, plantearon una distinción entre la estatalidad empírica y la jurídica, la segunda permitiendo preservar las jurisdicciones ex-coloniales e impidiendo con ello el proceso de construcción estatal, beneficiando a los gobernantes al margen de sus (malas) actuaciones políticas.

Joel Migdal, en el capítulo de conclusión de su libro *State in society*, analiza la manera en que los estudios sobre el estado han tendido a aislarlo como sujeto de estudio, y con ello a mitificarlo. Es decir, la idea tradicional del estado se ha congelado hasta el punto de dificultar la comprensión de la variedad de formas de estado existentes en el panorama internacional actual existente. Si los cambios vividos a finales del siglo XX requieren mantener la atención puesta en los Estados, es precisamente porque evidencian el abismo que separa la retórica de la práctica. Si el artículo anterior planteaba esto en lo que a las relaciones internacionales se refiere, con Migdal situamos la mirada en los logros y fallos de los estados, y en el hecho que no han obtenido toda la obediencia y conformidad que buscaban. Más allá de las explicaciones estructuralistas, es necesario explicar la relación del estado con la sociedad que dice gobernar, y los motivos por los que hay soberanías y capacidades estatales limitadas. La investigación acerca del estado en el siglo XXI debería versar acerca del proceso de encuentro entre el Estado y otras fuerzas sociales, de forma a sacudirlo de su mitificación. Por tanto, Migdal plantea la necesidad de seguir trabajando sobre esta entidad política fundamental, pero también señala la necesidad de que se aborde estado desde una perspectiva que lo sitúe dentro de la sociedad y no al margen de esta para comprender las transformaciones mutuas de uno y otro.

Este enfoque es el que retoma el artículo de Timothy Raeymaekers *¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del estado en África*. Si el enfoque más clásico

sobre el estado fallido, fundamentalmente estatocentrista, victimiza a las sociedades en dicho estados y aísla a estos del contexto internacional, frente a ello Raeymaekers plantea una perspectiva más crítica y más compleja, en la que las relaciones estado-sociedad adquieren más peso para explicar la formación en esos contextos y, es necesario decirlo, el orden político que hay en ellos. Defiende la necesidad de plantear una aproximación a los casos de fragmentación de la autoridad política desde un enfoque integral, como un proceso con el que se redefinen las relaciones estado-sociedad; más allá de la visible destrucción producto de la guerra hay otros procesos simultáneos de construcción de alternativas. Lo ilustra desde el caso de la República Democrática del Congo con el que argumenta cómo, a pesar del denominado colapso de un estado, existe un determinado orden político, que es necesario abordar para comprender mejor lo que es el proceso de colapso y sus posibles soluciones.

En *Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa* Mark Duffield aborda desde el ámbito de las Relaciones Internacionales la idea de la continuidad con el periodo colonial. No pierde de vista la importancia de la dimensión histórica para comprender los problemas políticos más actuales. Sin embargo, su énfasis no se sitúa tanto en el ordenamiento jurídico internacional, o en la evolución de los estados desde las independencias sino en el tratamiento de los problemas de los denominados estados fallidos en la arena internacional. En concreto, plantea cómo el difuso concepto del desarrollo es una cuestión política estrechamente relacionada con la idea de estabilidad, tras la que se relega a un segundo la naturaleza del gobierno. Es decir, desde la comunidad de donantes, instituciones internacional y actores sociales se promueve una socialización de los estados para que estos abracen una definición de la gobernanza que se encuentra lejos de la idea tradicional del estado de bienestar y mucho más cerca de la de la "administración nativa" propia de la colonización británica. Duffield se centra su análisis sobre el estado frágil, y argumenta cómo el tratamiento de los problemas de estos estados indica la existencia de cierta continuidad con las lógicas coloniales, visible especialmente en la idea del espacio ingobernado.

La elección del capítulo de Michael Barnett "Autoridad, intervención y los límites de la Teoría de las Relaciones Internacionales" pretende ofrecer un marco teórico desde el que situar la complejidad del estado africano en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Dos son las principales contribuciones del autor. La primera de ellas es el cuestionamiento de la ontología estatalista de las relaciones

internacionales, es decir, la crítica a algunas de las asunciones de la disciplina: los estados como principales actores de las relaciones internacionales, que se presumen soberanos y en ejercicio de la autoridad sobre su territorio y su población y la diferenciación entre lo interno y externo como esferas separadas y diferenciadas. El estado africano, sin embargo, no parece responder a esta visión weberiana y normativa del estado, lo que ha llevado a muchos académicos a estudiar empíricamente el funcionamiento del estado y el ejercicio de su autoridad. La segunda contribución del autor es el tratamiento de la autoridad y el reconocimiento de que ésta no tiene por qué ir necesariamente vinculada al estado, sino que procesos transnacionales y globales pueden otorgar autoridad a actores no estatales. Barnett, al señalar que la autoridad no se agota en el estado, nos invita a estudiar los ámbitos en los que diversos actores aparecen investidos de autoridad y muy especialmente a analizar qué hacen los actores con ella. Sus reflexiones por tanto son especialmente relevantes para estudiar cómo procesos globales y actores externos refuerzan o cuestionan la autoridad y el poder de los estados africanos y como cualquier análisis de las dinámicas políticas africanas debe partir de las realidades locales.

De las realidades locales parten Poole y Das al convertir al estado en un objeto etnográfico. ¿Qué es el estado cuando se le observa desde los márgenes? En el capítulo introductorio al libro *Anthropology in the Margins of the State* las autoras conciben los márgenes como implicaciones necesarias del estado. Para el estado, los márgenes son espacios de desorden. Sin embargo, las autoras demuestran cómo la visión desde los márgenes permite desmontar algunos de los presupuestos del estado: su racionalidad, el orden y la legitimidad de su violencia. De esta manera los márgenes del estado no sólo aparecen como periferias en las que se encuentran aquellos excluidos de la comunidad política, sino como espacios creativos y productivos, donde el mito de la fundación del estado, de la ley y su autoridad pierden su carácter metafísico y se presentan de forma real, encarnados en aquellos que representan al estado. Las autoras, inspirándose en Agamben y Foucault, se interrogan por la dimensión biopolítica del estado, señalando como aquellos que habitan en los márgenes experimentan la soberanía como un derecho sobre la vida y la muerte. Con todo, para las autoras, la precariedad de la vida y las técnicas disciplinarias desplegadas por el estado en los márgenes no pueden impedir que las vidas de los márgenes fluyan a veces fuera del control estatal. En este sentido, al considerar como la excepción y la autoridad son procesos cotidianos, los márgenes “nos devuelven de lo metafísico a lo ordinario”,

permitiendo en ocasiones rearticular los conceptos de estado y soberanía de la teoría política.

Acompañamos además este número con tres artículos inéditos que abordan la complejidad y las contradicciones que estamos apuntando desde el estudio de tres estados africanos diferentes. Alejandro Pozo presenta la paradoja de Somalia, una nación sin estado que goza sin embargo de un reconocimiento internacional y de representación en las instancias internacionales, mientras que algunas de sus estructuras internas, Somalilandia y Puntlandia, similares a un estado no cuentan con el reconocimiento internacional. El autor recoge el origen de la crisis actual considerando los procesos políticos que han tenido lugar, así como los factores internos, regionales e internacionales que han contribuido a la crisis. Por su parte Aleksí Ylönen se pregunta cómo un estado represor como Sudán ha podido sobrevivir a pesar de los conflictos que han estallado y perdurado en su periferia. Ylönen relata cómo se fue configurando históricamente Sudán como un estado excluyente y cómo, a pesar de los desafíos de la periferia, ha logrado sobrevivir gracias a factores internacionales, tales como el reconocimiento internacional, la ayuda económica que lleva aparejada dicho reconocimiento y el apoyo de actores externos. Plantea la interesante paradoja de lo que podríamos denominar, rizando el rizo, un estado fallido no fallido. Por último Kamal Mehadi analiza el caso de Marruecos y el proceso de democratización del país, señalando cómo la estructura económica, las instituciones arcaicas, la falta de habilidad de los actores políticos y la incapacidad de las fuerzas sociales han conducido a una liberalización limitada que responde no tanto a un modelo democrático, sino a un régimen híbrido de “dictablanda”.

Hemos incluido en este número dos documentos: el informe de la Comisión para África promovido por Tony Blair, y la respuesta que le dirigió otro organismo británico, The Royal African Society. El primero texto refleja los planteamientos más ortodoxos, menos críticos, sobre la situación del continente africano, mientras que el segundo aborda de forma muy sintética algunas de las principales lagunas no abordadas por la comisión a la que plantea toda una serie de preguntas que deberían ser atendidas por parte de todos los actores políticos, económicos y sociales.

Finalmente, contamos en este número con tres contribuciones más; la reseña de un libro publicado en 2007, *Oil Wars*, editado por Mary Kaldor, Terry Karl

y Yahia Said acerca de los conflictos en torno al petróleo; un *review-essay* en torno a una serie de libros sobre la idea del progreso y la concepción teleológica de la historia: el libro de Karl LÖWITH de reciente publicación en español *Historia del mundo y salvación* (publicado en inglés cincuenta años antes), junto con otros dos libros *Historia de la idea de progreso* de Robert Nisbet publicado por primera vez en 1980 en inglés, y el muy clásico *Ideas para una historia en clave cosmopolita* de Immanuel Kant publicado originalmente en alemán en 1784. Y por último un artículo de Sandra M. Maunac, *Una aproximación al arte fotográfico en el continente africano*, en el que se refleja el sempiterno movimiento cultural de las sociedades, en este caso africanas a través del arte fotográfico. Completamos con estas aportaciones la reflexión de este octavo número de la *Revista Académica de Relaciones Internacionales* sobre los estados, las sociedades y el sistema internacional del continente africano en la actualidad y en perspectiva histórica.

Esperamos que los artículos y fragmentos aquí presentados sirvan para enriquecer el debate y a ayudar a comprender y a aceptar la complejidad de las dinámicas políticas que están teniendo lugar en África. Asimismo, creemos que reflejan la disparidad explicativa existente en torno a las realidades políticas del continente, a la situación de los estados y de sus sociedades, a la manera en que influyen en el sistema internacional y al lugar que el sistema internacional ocupa en todo ello.

***Reformando el Imperio, acabando con el Imperio:
Francia y África Occidental, 1944-1960***

Frederick COOPER *

Resumen: Si miramos de forma retrospectiva, tanto el fin de los imperios coloniales como el desarrollo de un mundo de estados-nación después de la Segunda Guerra Mundial parecen inevitables. Con todo, en la larga historia de los imperios, el año 1945 es una fecha demasiado temprana para marcar la transición del imperio al estado-nación. Hacerlo supondría dejar escapar los diversos modos en que los actores políticos imaginaron su futuro. En 1945 los líderes franceses no pensaban en su país como un estado-nación, sino que la nación francesa existía en el seno de un estado más complejo —el estado-imperio—. Algunos líderes pensaron que el imperio podía convertirse en otro tipo de "*composite polity*", una federación que pasara a llamarse Unión Francesa. Los que habían sido súbditos pasarían a ser ciudadanos. En el África occidental francesa, la mayoría de los líderes no buscaban la independencia a finales de los años cuarenta, sino construir una Francia federal más igualitaria. Ambas versiones del federalismo implicaban visiones estratificadas de soberanía —que diferentes personas participasen de forma distinta para gobernarse tanto a sí mismos como al conjunto de la federación—.

Palabras clave: colonización, descolonización, África, Imperio francés, África Occidental Francesa

***Reforming Empire, Ending Empire:
France and West Africa, 1944-1960***

Frederick COOPER *

Abstract: With hindsight, the end of colonial empires and the development of a world of nation-states after World War II seems inevitable. Yet in the long history of empires, even 1945 is too early a date to mark a transition from empire to nation-state. To do so would be to miss the diverse ways in which political actors imagined their futures. In 1945 French leaders did not think of their country as a nation-state. The French nation existed within a more complex state —an empire-state. Some leaders thought empire could become another kind of composite polity, a federation to be renamed the French Union. Its one-time subjects would now be declared citizens. In French West Africa most leaders did not in the late 1940s seek independence, but rather to build a more egalitarian, federal France. Both versions of federalism entailed layered visions of sovereignty —that different peoples would participate in different ways in governing themselves and the federation as a whole.

Key Words: colonization, decolonization, Africa, French Empire, French West Africa

Si miramos de forma retrospectiva, tanto el fin de los imperios coloniales como el desarrollo de un mundo de estados-nación después de la Segunda Guerra Mundial parecen inevitables. Con todo, en la larga historia de los imperios, el año 1945 es una fecha demasiado temprana para marcar la transición del imperio al estado-nación. Hacerlo supondría dejar escapar los diversos modos en que los actores políticos imaginaron su futuro. En 1945 los líderes franceses no pensaban en su país como un estado-nación, sino que la nación francesa existía en el seno de un estado más complejo —el estado-imperio—. Algunos líderes pensaron que el imperio podía convertirse en otro tipo de "*composite polity*"*, una federación que pasara a llamarse Unión Francesa. Los que habían sido súbditos pasarían a ser ciudadanos. En el África occidental francesa, la mayoría de los líderes no buscaban la independencia a finales de los años cuarenta, sino construir una Francia federal más igualitaria. Ambas versiones del federalismo implicaban visiones estratificadas de soberanía —que diferentes personas participasen de forma distinta para gobernarse tanto a sí mismos como al conjunto de la federación—.

Ciudadano y súbdito en el Imperio francés

Si partimos de la premisa de que los imperios son comunidades políticas extensas y de carácter expansionista que mantienen las diferencias de las personas a las que incorporan, el Estado francés tiene una larga historia de actuaciones dentro del marco imperial¹. Dentro de este marco afloraron las conciencias nacionales de las comunidades políticas, pero la nación francesa se mantuvo en todo momento como parte de un estado más complejo. Al terminar la guerra, la clasificación de las partes del imperio consistían en:

- 1) La metrópoli; esto es, la Francia europea.
- 2) Argelia, colonizada en 1830 y cuyo territorio era considerado parte integrante de Francia aunque su población estuviera dividida entre ciudadanos y súbditos (los argelinos musulmanes).
- 3) Las "antiguas colonias" (más tarde conocidas como Departamentos de Ultramar), principalmente en el Caribe y cuya población (mayoritariamente afrodescendiente) poseía la ciudadanía desde 1848. Asimismo, eran territorios imperiales algunos enclaves territoriales dentro de Senegal y la India francesa, donde los habitantes originarios eran ciudadanos, aunque a diferencia de los del

¹ Alguno de los temas conceptuales que subyacen en este capítulo están analizados en COOPER, Frederick, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*, University of California Press, Berkeley, 2005.

Caribe se les permitía regular su estado civil (matrimonio y herencia) bajo las leyes islámica o “consuetudinaria” en lugar de por el código civil francés.

4) Las “nuevas colonias”, rebautizadas como “territorios de ultramar” después de la guerra, cuyos habitantes fueron súbditos hasta 1946.

5) los mandatos; es decir, Togo y el Camerún francés, sobre los que Francia ejercía una administración sin soberanía en nombre de Naciones Unidas, que había sucedido a la Liga de Naciones.

6) Los protectorados (redefinidos como estados asociados), principalmente Marruecos, Túnez y partes de Indochina, que fueron considerados como “estados”, con gobernantes soberanos y con su propia nacionalidad, pero que habían cedido ciertas prerrogativas soberanas a Francia por medio de tratados.

Las categorías de la 1 a la 4 formaban parte de la República francesa; sus habitantes eran nacionales franceses, aunque no necesariamente ciudadanos. Esta clasificación constituiría entre 1945 y 1960 el marco del debate sobre los grados de autonomía, soberanía y participación en las instituciones centrales que cada categoría debería tener.

La lucha sobre los principios que se aplicaban en el espacio del imperio venía de lejos. Entre 1789 y 1804, los esclavos en el imperio ganaron y perdieron la libertad y la ciudadanía. El espacio imperial definía una esfera de dominio francés que estaba abierta a la lucha sobre lo que esto significaba. Era un espacio tanto moral como administrativo; de ahí todos los argumentos sobre si la esclavitud, el trabajo forzado, la justicia discriminatoria y la denegación de la voz en asuntos políticos eran o no legítimos en la Francia no continental².

Redefiniendo el Imperio

El General Charles de Gaulle se refirió al Estado francés en 1946 como un estado nacional e imperial, como “ciento diez millones de hombres y mujeres que viven bajo nuestra bandera y en una organización con forma federal”³. Los expertos coloniales de Charles de Gaulle argumentaron que la Unión Francesa sería “un conjunto más o menos federal en el cual cada país francés, moralmente igual a los otros, incluida la metrópoli, será capaz de seguir su propia vocación, al mismo

² Sobre el concepto de comunidad imperial, ver LEMAIGNEN, Robert, SENGHOR, Sédar Leópolo, y YOUTÉVONG, Prince, *La communauté impériale française*, Alsacia, París, 1945.

³ Discurso en Bayeux, 16 de junio de 1946, reimpresso en el Comité Nacional encargado de la publicación de los trabajos preparatorios de las instituciones de la Quinta República, *Documents pour servir à l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, Documentation Française, París, 1987, ps. 1 y 3-7.

tiempo que comparte los derechos y obligaciones de la misma sociedad humana”⁴. Los *evolués*, africanos educados en Occidente, tendrían derecho a opinar en sus asuntos; se acabarían los trabajos forzados y los impuestos de carácter confiscatorio en las áreas rurales, y se mejorarían el nivel de vida, los servicios educativos y de salud, y las posibilidades productivas de los campesinos⁵.

Los africanos del África occidental habían experimentado el federalismo imperial de una forma muy particular: la unidad administrativa del África occidental francesa, que reunía ocho territorios coloniales, cada uno con su propio gobernador y después con su propia asamblea territorial, en una única unidad política superior regida por un poderoso gobernador general y tras él por el gran consejo. ¿Podría esta federación administrativa llegar a ser igualitaria?

El colonialismo reformista tuvo sus límites, especialmente porque las autoridades estaban tan ancladas en su visión primaria de los africanos subdesarrollados que no podían imaginarles, salvo a los más “asimilados”, actuando como ciudadanos en la arena política o como actores racionales en los mercados. Las autoridades, en 1944-1945, estaban pensando en ampliar ligeramente el espacio de ciudadanía permitiendo a más africanos con altos niveles de estudios y servicio al estado “acceder” a las “cualidades del ciudadano francés” o creando una categoría intermedia, la “ciudadanía local”, que permitiría a quienes la ostentaran tener derechos políticos, pero más limitados que los de ciudadanos de la República. El principio de tratar a los africanos como iguales en los terrenos económico y social encontró oposición en la supuesta falta de ética laboral de éstos⁶.

Una buena muestra del debate generado en torno al concepto de igualdad fue el conflicto vivido en Senegal en 1944 y principios de 1945. Cuando el derecho al voto fue finalmente extendido a las mujeres francesas, las autoridades decidieron que la ley no debía aplicarse a las mujeres de las *Quatre Communes* —que eran ciudadanas— porque presuntamente eran subdesarrolladas. Los políticos senegaleses denunciaron el alejamiento que esto suponía respecto de los principios de igualdad entre los ciudadanos. Las mujeres y los hombres enseguida empezaron

⁴ LAURENTIE, Henri, “Pour ou contre le colonialisme? Les colonies françaises devant le monde nouveau” en *Renaissances*, nº10, Octubre 1945. Ver también las contribuciones de LAPIE, P. O., VIARD, Paul Emile y PLÉVEN, René en el mismo número de *Renaissance*.

⁵ BORELLA, François, *L'évolution politique et juridique de l'Union Française depuis 1946*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1958, p. 33.

⁶ “Programa General de la Conferencia de Brazzaville (Enero de 1944)”, 17G 186 y telegrama del Gobernador General al Ministro, de 11 de enero de 1946, 17G 146, y de 3 de marzo de 1946, 17G 139, Archivos de Senegal (AS).

a manifestarse en grandes concentraciones públicas. “Rechazamos categóricamente esta injusticia” - dijo una mujer; “votaremos o impediremos a las mujeres europeas votar”. El gobernador general empezó a pensar que sería preferible dar su brazo a torcer antes de que se desencadenaran actos violentos⁷. De este modo, las ciudadanas de Senegal obtuvieron el voto.

Mientras tanto, Francia hacía frente a la revolución en Vietnam y a una escalada de protestas y de represión por parte del ejército y de los colonos en el norte de África. Existía una gran inquietud por conservar el Imperio unido. Los líderes franceses eran conscientes de que si la Unión Francesa quería significar algo para los pueblos coloniales, tenían que estar representados en la Asamblea Nacional Constituyente que iba a redactar una nueva constitución y que, entretanto, ejercía como una asamblea legislativa⁸. Finalmente, pese a ser una cifra modesta, unos diez africanos tomaron su asiento entre otros diputados coloniales. Fueron elegidos en colegios electorales separados para ciudadanos y para súbditos. Todos los ciudadanos podían votar pero sólo aquellos súbditos que hubieran alcanzado cierto nivel de educación, cumplido el servicio militar, trabajado para el estado o para una compañía francesa o reunieran algún otro criterio restrictivo similar⁹.

Probablemente, las autoridades no se daban cuenta de lo difícil que llegaría a ser el limitar los significados de la ciudadanía. A pesar de ser un proceso electoral discriminatorio, los africanos participaron en él con vigor en el otoño de 1945, e inmediatamente trataron de ampliar la brecha abierta en la institución de la ciudadanía. Los eslóganes “ciudadanía para todos” e “igualdad en derechos y obligaciones” eran recurrentes en las proclamas de campaña, del mismo modo que lo eran los llamamientos a construir una comunidad francesa “sin distinción de raza ni religión” y para acabar con el régimen judicial separado —el *indigénat*— y el trabajo forzado¹⁰.

⁷ Lamine Guèye al Señor Delegado (del Partido Socialista senegalés), 17 de enero de 1945; Lamine Guèye al Gobernador General, 20 de marzo de 1945; informe policial de la reunión pública en Saint Louis, 8 de marzo de 1945; del Gobernador General al Comisario de las Colonias, telegramas, 7 y 10 de marzo y 12 de abril de 1945; y Colonias al Gobernador General, telegramas, 11 de marzo y 17 de abril de 1945, 20G 25, AS.

⁸ Testimonio del Comisario de las Colonias Giacobbi, 23 de julio de 1945, Comisión de la Francia de ultramar, Assemblée Consultative Provisoire, C//15278, Archives Nationales Françaises (ANF).

⁹ Ministerio de las Colonias, París. Nota a propósito de la relación de los Territorios de Ultramar (TOM, por sus siglas en francés) en la Asamblea Constituyente, 18 de julio de 1945, F60/1030, ANF.

¹⁰ Los programas electorales están resumidos por oficiales de seguridad en 20G 24, AS.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1945-1946, diputados como Lamine Guèye y Léopold Senghor de Senegal, Félix Houphouët-Boigny de Costa de Marfil y Aimé Césaire de Martinica ayudaron a redactar disposiciones de la constitución en lo que a la Unión Francesa concernía, y aunque no siempre lograron que su opinión prevaleciera, sus votos contaron y la mayoría de los diputados se dieron cuenta de que si las disposiciones sobre la Francia no continental no gozaban de la aquiescencia de los diputados de estas áreas, la constitución carecería de legitimidad¹¹. Desde las primeras discusiones en el comité sobre la Francia no continental y en el comité encargado de realizar el borrador de la constitución, la ciudadanía —no la primera versión silenciada en 1944-1945— estuvo encima de la mesa¹².

El comité constitucional reconoció que los habitantes de los territorios no continentales debían tener “los mismos derechos que los habitantes de la metrópoli. Es una reivindicación esencial. Es necesario para acabar con el racismo consciente e inconsciente”. El primer borrador contenía una disposición que afirmaba que “todos los miembros de la Unión tienen la calidad de ciudadanos y disfrutan de la totalidad de derechos que acarrea dicha condición”. Un diputado incluso invocó el precedente de la extensión de la ciudadanía en el imperio romano a los súbditos libres en el 212 d.C. para resaltar que la ciudadanía no implicaba la desaparición de las “civilizaciones locales”. La idea de ciudadano del imperio parecía tener una larga historia¹³.

Federalismo quería decir cosas diferentes para distintas personas. Para los líderes del gobierno posterior a la guerra, la coalición de centro-izquierda, la federación significaba la reconfiguración del equilibrio entre integración y diferenciación en el Imperio: todos los habitantes estarían representados pero cada componente de la Unión no estaría representado de la misma manera ni en proporción a la población. El discurso de la evolución se dejaba sentir en la

¹¹ Los diputados africanos tomaron la iniciativa de presentar sus propias propuestas para las secciones de la constitución de la Unión, ayudando a delimitar las discusiones iniciales en las Comisiones de la Francia de ultramar. Sesión de 26 de diciembre de 1945, C//15293, ANF. Ver también BORELLA, *L'évolution ...*, *op. cit.* y MARSHALL, Bruce, *The French Colonial Myth and Constitution-Making in the Fourth Republic*, Yale University Press, New Haven, 1973.

¹² Testimonio ante la Comisión de la Francia de ultramar, 12 de diciembre de 1945, C//15293, ANF.

¹³ Comisión de la Constitución, Asamblea Nacional Constituyente, *Comptes Rendus Analytiques*: declaración de Marius Moutet, jefe del comité de los territorios no continentales, 25 de enero de 1946; presentación a cargo de Gabriel d'Arboussier del borrador del artículo 1 por el comité de territorios no continentales, 25 de enero de 1946; intervención de M. Boisdon, 5 de febrero de 1946, ps. 259, 261, 328.

discusión; diferentes culturas tenían cabida en Francia, pero no eran equivalentes entre sí¹⁴.

Los diputados argelinos musulmanes —frustrados desde tiempo atrás por la habilidad de los colonos para hacer uso de las instituciones francesas con el fin de excluirles de la igualdad política y social— presionaron para que se les reconociese la nacionalidad argelina y un mayor grado de autonomía, pero todavía en el marco de una estructura federal francesa. Los diputados del África occidental estaban menos preocupados en aquellos momentos por la autonomía nacional y más interesados en temas de igualdad económica y social en el seno de una Francia más grande. Pero había una concepción nacional —una que entendía a los “negro-africanos” como una entidad coherente— detrás del pensamiento del más consistente defensor africano del federalismo, Léopold Senghor. Senghor pensó que las civilizaciones africana y europea podían ayudarse recíprocamente; decía a sus compatriotas africanos que debían asimilar, sin ser asimilados. La unidad y la diversidad se expresaban políticamente por medio del federalismo¹⁵.

El texto constitucional que emanó de la Asamblea Nacional Constituyente en abril¹⁶ impulsó la visión, históricamente engañosa pero ideológicamente convincente, de la Unión como un ensamblaje voluntario de pueblos diferentes, todos ciudadanos franceses con los mismos derechos. Las instituciones de gobierno reflejaron los compromisos y redactaron deliberadamente las normas clave sobre las elecciones de un modo ambiguo¹⁷.

Temiendo que el borrador de la constitución pudiera salir derrotado del referéndum para su aprobación fijado para el 5 de mayo, Lamine Guèye pidió a la asamblea que recogiera como ley lo que la constitución contemplaba en uno de sus artículos: que todos los habitantes de los territorios franceses tendrían la condición de ciudadano francés. Los ciudadanos, sin poner en peligro sus derechos, podían mantener su estatus personal —ya estuvieran matrimonio y herencias regidos por

¹⁴ Ver, por ejemplo, el testimonio de Giacobbi, 29 de diciembre de 1944, C//15278, o los comentarios de Marius Moutet, 12 de diciembre de 1945, C//15293 ante de los comités de la Francia no continental de la Asamblea Consultiva Provisional y la Asamblea Nacional Constituyente.

¹⁵ SENGHOR, Léopold Sédar, “Vues sur l’Afrique Noire, ou assimiler, non être assimilés” en LEMAIGNEN, SENGHOR y YOUTÉVONG, *La communauté ...*, op. cit.; intervención de Senghor, Lamine Guèye y otros, Comisión de la Francia de Ultramar, Asamblea Nacional Constituyente, 26 de diciembre de 1945, C//15293, ANF.

¹⁶ De los 42 miembros de la Comisión de la Francia no continental, encargada del borrador de los artículos sobre la Unión Francesa, 22 venían de las colonias. El diputado senegalés Lamine Guèye pronto se convirtió en presidente y el relator era también africano, Gabriel d’Arboussier. MARSHALL, Bruce, *The French Colonial ...*, op. cit., p. 164.

¹⁷ *Ibidem*.

la ley islámica, consuetudinaria o cualquier otra—, salvo que decidieran renunciar en favor del estado civil francés. El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad — su contenido ya había sido aprobado a lo largo del proceso de redacción de la constitución—. El Ministro Colonial ahora sabía que a partir de ese momento en adelante habría un único sistema de justicia, una legislación laboral unificada y un acceso igualitario a la Administración Pública en toda la Unión¹⁸.

La constitución propuesta fue, de hecho, rechazada en un referéndum en el que sólo los que eran ciudadanos en virtud de la anterior constitución tuvieron derecho al voto – dejando fuera a la mayoría de africanos. La derrota se debió más a los conflictos domésticos que a las cuestiones coloniales, pero sus consecuencias fueron importantes en las colonias, ya que condujeron a nuevas elecciones y a una Asamblea Constituyente más conservadora. Durante el verano, los defensores del viejo estilo colonial se movilizaron atacando la extensión genérica del concepto de ciudadanía y abogando por un reconocimiento caso por caso¹⁹. Mientras las visiones explícitamente racistas no convencieron a la mayoría del centro-derecha (Movimiento Republicano Popular, MRP), el campo de negociación sí se desplazó hacia la derecha y los acuerdos institucionales tendieron a restringir tanto la autonomía de los territorios no continentales como los términos en los que los ciudadanos podían participar en el centro.

El MRP proponía en ese momento dos niveles de ciudadanía: los antiguos súbditos se convertirían en “ciudadanos de la Unión Francesa”, y no ciudadanos de Francia, aunque los líderes alegaban que esos ciudadanos tendrían iguales derechos²⁰. Esto ocasionó fuertes protestas por parte de los diputados africanos, pues significaba no sólo retroceder al punto anterior a la constitución de abril, sino también a la situación previa a la aprobación de la ley Lamine Guèye²¹.

El diálogo más revelador ocurrió en agosto cuando un defensor de una Francia fuerte y republicana, Edouard Herriot, abordó el meollo de la cuestión en el debate entre un estado colonizador y una federación de pueblos, advirtiendo que si se aceptaba literalmente la noción de que todos los ciudadanos participarían igual en las instituciones electorales y si se miraba a las estadísticas de población,

¹⁸ Ministro, Circular al Alto Comisionado, 14 de junio de 1946, AP 3655, Archivos de Ultramar.

¹⁹ Conclusiones de la reunión de los États Généraux de la Colonisation, *Le Monde*, 25-26 de agosto de 1946.

²⁰ LANDRY, Adolphe, “France et Union Française: Il y faut deux citoyennetés” en *Le Monde*, 17 de septiembre de 1946.

²¹ Intervenciones de Lamine Guèye y Senghor, 4 de septiembre de 1946, C//15313.

entonces Francia podría convertirse en “colonia de sus antiguas colonias”. Senghor se levantó para replicar: “¡eso es racismo!”²².

Pero Herriot tenía una parte de razón que Senghor algún día se repetiría para sí: las personas de la Unión no eran individuos en relación de igualdad en un estado unitario. Senghor quería representación de unidades nacionales en las instituciones de la Unión, autonomía para dichas unidades en lo concerniente a temas locales, y una garantía de que cualquiera en la Unión tendría iguales derechos en cualquier lugar de ella, así como un acceso igualitario a los recursos de la Unión en su conjunto²³.

Los diputados africanos presionaron retirándose brevemente de los ministerios gubernamentales para lograr mantener intactas las disposiciones sobre ciudadanía de la ley Lamine Guèye y de la constitución de abril. Era todo lo que podían hacer para evitar que se consagrara en la constitución la separación de las listas electorales para antiguos súbditos y para antiguos ciudadanos, aunque éstas se mantuvieron durante unos pocos años más en virtud de disposición legal²⁴. La posibilidad de que un territorio abandonara la Unión desaparecía y, con ella, la ficción de la federación como algo voluntario e igualitario. La Constitución mantenía la Asamblea Nacional como la última autoridad legislativa y permitía asambleas territoriales relativamente débiles, mientras la asamblea dedicada a los asuntos de los territorios no continentales (en la cual la mitad de sus miembros provenía precisamente de esos territorios) quedaba como meramente consultiva. De alguna manera se trataba de una combinación un tanto peculiar: la asamblea federal no tenía poder para votar una ley, y mientras el Presidente de la Unión —el Presidente de la República, pero con diferente ropaje— representaba la autoridad federal ejecutiva, no tenía un ejecutivo ni ministros de naturaleza federal. Esos poderes residían en el Primer Ministro, pero él era responsable sólo ante la Asamblea Nacional, no ante la Asamblea Federal. Con todo, la Asamblea Nacional no era tan nacional —tenía representantes de los territorios no continentales y Argelia, pero no de los estados asociados—. Además tampoco representaba completamente a esos

²² Asamblea Nacional Constituyente, *Débats*, 27 de agosto de 1946, 3334.

²³ Notas de una comisión presidida por Senghor, “Note sur les modifications à apporter à la constitution de la République Française,” junio de 1955, 4AG 528, ANF. La comisión apunta que una representación igual daría a la metrópoli “la impresión de perder su soberanía, sumergida por los derechos políticos de la Francia no continental y convirtiéndose, en palabras del Presidente Herriot, en « la colonia de las colonias »”.

²⁴ *Libération*, 21 de septiembre de 1946; GUÈYE, Lamine, *Itinéraire africaine*, Présence Africaine, París, 1966, ps. 161-62. Ver también MARSHALL, Bruce, *The French Colonial ...*, op. cit., ps. 286-89.

territorios, ya que había en el seno del órgano muy pocos diputados en proporción a las poblaciones de cada uno²⁵.

Pese a su decepción, los diputados africanos, apoyaron la segunda constitución al ver con ella cumplida su reivindicación de fondo: la generalización de la ciudadanía a todos los antiguos súbditos, con independencia de su estatus personal²⁶. Inicialmente restringido a las personas que alcanzaran ciertas categorías de educación o servicio civil, el voto se extendería gradualmente a todos los ciudadanos; llevó diez años alcanzar el sufragio universal (ciento cuarenta y cinco años menos de lo que llevó para las mujeres en Francia el paso de la ciudadanía al derecho de voto). La cláusula de la ciudadanía en la segunda Constitución había sido salvada gracias a los diputados de las colonias, al votar como miembros de la Asamblea Constituyente, pero también como representantes con una categoría particular —su retirada podría haber desprovisto de legitimidad a todo el proyecto de la Unión Francesa—. Para el otoño de 1946, habían dejado claro lo que seguirían defendiendo con especial énfasis durante los siguientes quince años: la ciudadanía es una reivindicación que se construye al ejercerla y su valía reside en cómo se usa, para qué tipo de demandas y frente a qué tipo de contrademandas.

Según se desarrollaban los debates constitucionales, la presencia colonial iba poniendo encima de la mesa algunos componentes básicos del poder colonial. Entre diciembre de 1945 y abril de 1946, la Asamblea aprobó la legislación para desmantelar el *indigénat*, el odiado régimen judicial separado. Los trabajos forzados para propósitos públicos o privados fueron también abolidos. Las antiguas colonias del Caribe obtuvieron el estatus de departamentos franceses. La ley Lamine Guèye que hacía ciudadanos a todos los súbditos, fue una de las disposiciones culminantes de la Asamblea²⁷.

La continuidad que persiste en 1946 —la insistencia en que todas las partes del imperio permanezcan bajo la soberanía francesa— y la voluntad de eliminar las distinciones duraderas son comprensibles si tenemos en cuenta la perspectiva imperial del estado francés. Gobernar un imperio requería conjugar incorporación y diferencia. Las modalidades de esta combinación estaban sujetas a cambio para mantener la naturaleza imperial de la comunidad política. La segunda Asamblea

²⁵ Estas peculiaridades no pasaron inadvertidas durante los debates constitucionales. Ver ROURE, Rémy, "La Constitution" en *Le Monde*, 15-16 de septiembre de 1946.

²⁶ GUËYE, Lamine, *Itinéraire africaine ...*, op. cit., p. 164.

²⁷ La historia legislativa puede ser trazada en los *Débats* de la Asamblea Nacional Constituyente.

Constituyente se echó atrás en algunos asuntos y casi lo hizo respecto de la ciudadanía, pero no pudo al final.

Todas estas cuestiones se convirtieron en objeto de lucha en los años siguientes, y el debate sobre la Unión no se limitaría a una dicotomía entre la autodeterminación del estado-nación y el imperio colonial. Así, se discutió largamente sobre en qué medida la Unión Francesa debía estar centralizada y tutelada, y en qué medida debía ser una asociación de estados relativamente autónomos o de estados en proceso de formación. Asimismo, se debatió cuál debía ser la relación entre los principios de igualdad —tanto económica y social como política— y las nociones de diferencia. Pero la mayoría de los participantes en los debates constitucionales creyeron que, de alguna manera, había que reconciliar ambos principios.

Usando la ciudadanía

La mayoría de los líderes franceses no cayó en la cuenta de que los africanos percibirían la ciudadanía no sólo en términos de búsqueda de derechos civiles y políticos, sino también como la base para hacer demandas sociales. El lenguaje de la igualdad se escuchaba en las calles de Dakar al mismo tiempo que en la Asamblea Constituyente de París. El eslogan “igual salario por igual trabajo” surgió en el movimiento de la huelga general en Senegal durante dos meses en 1945-1946. Pese a que los trabajadores africanos no obtuvieron la plena igualdad, trasladaron al trabajador africano de la esfera de la diferencia a la esfera de la igualdad: las normas de impugnación y los medios de acuerdo laboral serían los mismos para todos los franceses. Las subsiguientes huelgas —incluyendo la huelga de trenes que colapsó todo el África occidental francesa durante cinco meses en 1947-1948— ampliarían esta brecha²⁸. Entre 1946 y 1952, el movimiento obrero se concentró en obtener un código de trabajo aplicable a todos los territorios no continentales sin distinción de raza, religión ni origen. Finalmente el principio de igual salario e igual beneficio por el mismo trabajo fue aceptado; el límite de las cuarenta horas por semana y las vacaciones pagadas se garantizaron a todos los trabajadores asalariados; y todos ellos obtuvieron el derecho de sindicación y de huelga²⁹.

²⁸ COOPER, Frederick, “The Senegalese General Strike of 1946 and the Labor Question in Post-War French Africa” en *Canadian Journal of African Studies*, nº 24, 1990, ps. 165-215; COOPER, F., “Our Strike: Equality, Anticolonial Politics, and the French West African Railway Strike of 1947-48” en *Journal of African History*, nº 37, 1996, ps. 81-118.

²⁹ COOPER, F., *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

En 1956, las crecientes demandas de mano de obra —y de otros sectores de la sociedad— fueron tan intensas que las autoridades francesas intentaron dar marcha atrás a las lógicas de universalidad e igualdad que habían promovido después de la guerra. Un ministro francés en 1956 lo expresó sin rodeos: la ciudadanía ha venido a significar “igualdad en salarios, igualdad en legislación laboral, en beneficios de seguridad social, igualdad en subvenciones familiares; en suma, igualdad en el nivel de vida”³⁰. Ese año, la Asamblea legislativa votó la *loi cadre* [la ley marco] que daba un alto grado de autonomía política a los territorios no continentales, transfiriendo poder real a los líderes elegidos bajo sufragio universal para las asambleas territoriales. El gobierno esperaba que la autoridad presupuestaria delegada de estas asambleas, elegidas por los contribuyentes de cada territorio, haría de los recursos del territorio concreto, más que los de Francia en su conjunto, el objeto principal de sus demandas. Los sindicalistas y los políticos se dieron cuenta de que las demandas sociales serían más difíciles de satisfacer y de que la territorialización podía llevar a la fragmentación, pero el poder que estaba siendo delegado era real y muy tentador³¹.

Soberanías en cuestión

Mientras se libraba la lucha por la ciudadanía social, los parlamentarios africanos trataban de remediar las inconsistencias de los procedimientos constitucional y electoral. Senghor, a principios de los años cincuenta, presionaba en dos direcciones: federalismo al nivel del África occidental y confederalismo al nivel de la Unión. El confederalismo implicaba el reconocimiento de una personalidad nacional para cada estado miembro que, en cada caso, aceptaba voluntariamente asociarse a los otros para legislar y administrar asuntos que les concernían de forma común³². No hubo, de ninguna manera, acuerdo entre todos los políticos africanos y las divergencias se hicieron todavía mayores después de que la *loi cadre* de 1956 entrara en vigor y los partidos políticos africanos obtuvieran poder real en su territorio individual. Félix Houphouët-Boigny, por ejemplo, quería evitar a la federación del África occidental y asociar los territorios individuales —con mayores poderes— directamente con Francia.

³⁰ TEITGEN, Pierre-Henri, Asamblea Nacional, *Débats*, 20 de marzo de 1956, ps. 1072-73.

³¹ COOPER, F., *Decolonization and ...*, op. cit., capítulos 7 y 11; FOLTZ, William, *From French West Africa to the Mali Federation*, Yale University Press, New Haven, 1965, ps. 75, 82.

³² Comisión presidida por Senghor, junio de 1955, “Note sur les modifications à apporter à la constitution de la République Française,” 4AG 528, ANF.

Mientras los africanos debatían sobre la soberanía en distintos niveles que implicaba el compartir el poder entre los territorios, el África occidental y la Unión Francesa, las disposiciones constitucionales que afectaban al conjunto de la Unión, no funcionaban bien. En Argelia, la ampliación de la ciudadanía a los argelinos musulmanes fue obstaculizada por las acciones de los colonos, ayudados de aliados políticos y militares, que mantuvieron el doble nivel de ciudadanía para evitar que la mayoría musulmana ejerciera la clase de poder que los gobiernos africanos electos habían asumido, sin hacer mucho ruido, en el África subsahariana después de 1957. Marruecos y Túnez que mantenían sus prerrogativas como estados soberanos, declinaron participar en el órgano que estaba llamado a coordinar la República y los estados asociados: el Alto Consejo de la Unión Francesa. Así sólo quedaban los estados de Indochina pero Vietnam se encontraba desgarrada por la guerra y Francia la perdió en 1954; así que sólo Laos y Camboya participaron realmente. Eso no se parecía demasiado a una Unión. Túnez y Marruecos obtuvieron la plena soberanía en 1956.

Junto con las modificaciones de las reglas del juego africano bajo la *loi cadre*, se produjo un intento de reescribir partes de la Constitución. Esto abrió una nueva discusión sobre el federalismo, con Senghor y otros líderes del África occidental presionaron con fuerza para convertir la idea federal en una idea real. Después del intento de golpe de estado en Argelia por parte de las autoridades francesas y el viaje de Charles de Gaulle al rescate en 1958, el debate quedó supeditado al proceso de redacción de la Constitución de la nueva Quinta República. Los *gaullistas* y un amplio abanico de la opinión pública africana aún compartían la esperanza —con diferentes objetivos en mente— de preservar algún tipo de Francia federal o confederal, una entidad supranacional en la que todos fueran ciudadanos.

¿Hacia una federación de iguales?

Me centraré en una parte del devenir del Imperio bajo la Quinta República: el esfuerzo de Senghor y sus aliados en Senegal para dar sentido a la idea de Comunidad franco-africana. A lo largo de los años cincuenta, buscaron la emancipación política pero no a través de una nación senegalesa ni separando esa nación de Francia, sino buscando una forma de soberanía que reconociera al mismo tiempo la particularidad y la complementariedad de diferentes personas y culturas. La premisa de partida de Senghor, recogida por el Comité Constitucional en 1946, era que “los senegaleses aceptan la Unión Francesa. Pero aunque sean

políticamente franceses, no son culturalmente franceses”.³³ Hasta los últimos días del Imperio, Senghor y su colega Mamadou Dia defendieron la Comunidad franco-africana que permitiría ambas expresiones, la de la nacionalidad africana pero no senegalesa y la de la continuada afiliación política a la Francia europea y al resto del antiguo Imperio francés.

Senghor y Dia consideraron como una derrota la aplicación de la ley de 1956 que delegaba el poder a los gobiernos africanos electos en cada territorio francés. Aunque la ley delegaba un poder real sobre los gobiernos elegidos por sufragio universal, su implementación parecía predeterminar el debate sobre el federalismo al centrar ese poder en el nivel territorial, desmantelando virtualmente el gobierno del África occidental francesa, que Senghor y Dia esperaban se convirtiera en una federación que sería, a su vez, parte de una confederación francesa³⁴. Dia expresó su “profundo y triste convencimiento de que se está produciendo uno de esos errores históricos capitales que pueden suponer un punto de inflexión en el destino de un pueblo... A nuestro pesar, el África occidental se balcanizó, se rompió en pedazos”. Dia y Senghor insistieron cuando la Constitución de 1958 reconstituyó la Unión Francesa como la Comunidad francesa.³⁵ La Constitución había consagrado los territorios coloniales como “estados miembros”. La posibilidad de que alguno de ellos pudiera decidir federarse no estaba excluida en la Constitución de 1958, pero tampoco se daba ninguna pauta específica para ello. Lo más importante es que las reformas de 1956 —y la llegada al poder de gobiernos mayoritariamente africanos en cada territorio colonial después de las elecciones de 1957— dieron a cada partido gobernante un poder de base, un mecanismo de patronazgo y una estructura electoral firmemente basada en la unidad territorial.

Las autoridades francesas vieron la “territorialización” como una manera de forzar a cada gobierno africano a satisfacer las demandas de mayores salarios de sus cuerpos de funcionarios o mejores servicios a partir de los impuestos pagados por sus propios votantes, mientras que veían una federación africana como una acumulación de demandas que proporcionaba una base política sobre la que pedir el aumento de los niveles de vida hasta alcanzar los de la Francia europea³⁶. De

³³ Senghor, Comisión Constitucional, 12 de febrero de 1946, 443.

³⁴ DIA, Mamadou, “Abstention résignée” y “Une Afrique Unie” en *Afrique Nouvelle*, 27 de marzo de 1956 y 15 de enero de 1958 respectivamente.

³⁵ Discurso de apertura del Presidente Mamadou Dia en el primer seminario nacional de estudios para los responsables políticos, parlamentarios y gubernamentales, de 26 de octubre de 1959, “sobre la construcción nacional”, VP 93, AS.

³⁶ COOPER, F., *Decolonization and...*, op. cit., capítulos 11.

hecho, para la mayoría de los defensores africanos de la federación, la oportunidad de elevar el nivel de vida era precisamente la razón por la que la Comunidad franco-africana, con ambos elementos federal y confederal, era más atractiva que la independencia total.

Otros líderes del África occidental discrepaban. Félix Houphouët-Boigny apostaba por un gobierno territorial con considerable autonomía y vínculos directos entre cada territorio y Francia, sin una federación intermedia entre los estados africanos. Los estudiantes activistas y otros grupos defendían a finales de los años cincuenta la total independencia³⁷. Este asunto estuvo sin decidir durante algunos años, siendo el objeto de grandes debates en el seno de la Agrupación Democrática Africana (*Rassemblement Démocratique Africain*, en su original en francés) —el mayor partido político con implantación transfronteriza— y promotor de intentos para crear otros partidos que defendieran ya fuera el federalismo o la independencia³⁸.

La Comunidad francesa, mientras tanto, reunía en encuentros regulares del Consejo Ejecutivo de la Comunidad a los jefes de gobierno de cada territorio con sus contrapartes de la Francia europea (incluyendo al presidente de Gaulle). En estas reuniones se debían decidir asuntos que concernieran a los intereses compartidos dentro de la Comunidad. La ambigüedad del federalismo imperial residía en el hecho de que era sólo el gobierno de la República francesa el que tenía los medios —principalmente el ejército, instrumentos burocráticos de ámbito comunitario y fondos para proyectos de desarrollo— para implementar lo que se acordaba. La Constitución de 1958 permitía lo que la segunda versión de la Constitución de 1946 había eliminado desde el primer borrador, que cualquier “estado miembro” podía decidir no participar en la Comunidad.

Detrás de la transformación de la Unión en Comunidad estaba la continuidad en el concepto de ciudadanía: la Constitución indicaba (artículo 77): “sólo existe una ciudadanía de la Comunidad”. Los ciudadanos franceses podían ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Comunidad, incluyendo la entrada en cualquier

³⁷ Ver las entrevistas con Houphouët-Boigny, Apithy, Lamine Guèye, Senghor y otros en *Afrique Nouvelle*, 25 de junio de 1957. Ver también APITHY, Sourou Migan, “Individuer d’abord, intégrer ensuite” *ibid.*, 10 de julio de 1956; y HOUPHOUËT-BOIGNY, Félix, “Le Fédéralisme est la voie la plus sûre vers une communauté franco-africaine basée sur l’égalité et la fraternité” en *ibid.*, 1 de octubre de 1957.

³⁸ Uno de los mejores lugares para seguir estos debates es el semanario *Afrique Nouvelle*. Periódicos partidistas como *Condition Humaine* (Senghor) y *Reveil* (RDA) fueron casi tan fundamentales como lo fueron los congresos del partido.

parte de Francia y el acceso en cualquier escuela de élite y carrera profesional. Esta disposición sobre la ciudadanía era parte de la Constitución de 1958 aprobada por todos los territorios franceses no continentales, a excepción de Guinea en el referéndum de 1958³⁹.

La nacionalidad era más ambigua que la ciudadanía. Los líderes de la Francia europea, incluyendo a de Gaulle, pensaban que había también una sola nacionalidad, la de la Comunidad francesa. Pero cuando sostenían esta posición delante del Consejo Ejecutivo, los líderes africanos se oponían. Para ellos, ejercer los derechos de un ciudadano francés no era lo mismo que ser francés. A lo largo de 1959, el Consejo Ejecutivo dio marcha atrás al reconocer que la cuestión de una o varias nacionalidades requería una mayor reflexión⁴⁰. Estaban reconociendo “la necesidad de respetar, de un lado, la existencia de un creciente sentimiento nacional en cada estado, y de otro, la unidad de todos los miembros de la Comunidad en relación con el exterior”⁴¹.

Senghor y Dia insistieron a lo largo de los años cincuenta en que la comunidad nacional podía ser construida desde dentro y no en oposición a la Comunidad francesa, así como que la “nación” en cuestión era africana o del África occidental, más que senegalesa⁴². Senghor reivindicó que su movimiento no estaba “contaminado por la senegalidad”. Según Dia, “la democracia senegalesa no será viable salvo en el contexto de una democracia proletaria africana más grande, integrada en un nivel superior”⁴³. Para Senghor, desde finales de los cuarenta a finales de los cincuenta, el deseo de una soberanía de distintos niveles —territorial, panafricana, y franco-africana— era, en parte, pragmática: los territorios eran demasiado pequeños y demasiado pobres para ser el instrumento del progreso humano; la interdependencia era una necesidad práctica, pero en parte era también una cuestión cultural, centrada en las personas que él denominaba “negro-africanos de la Unión Francesa”. En la medida en que la unidad requería un historial de experiencia común, los territorios que habían formado parte del África occidental

³⁹ Sobre Guinea, ver SCHMIDT, Elizabeth, *Mobilizing the Masses: Gender, Ethnicity, and Class in the Nationalist Movement in Guinea, 1939-1958*, Heinemann, Portsmouth NH, 2005.

⁴⁰ El *Journal Officiel de la Communauté*, Recueil des Acts et Informations, del 15 de febrero al 15 de diciembre de 1959, proclamaba la decisión del 9 de febrero de 1959 de que “existe una sola nacionalidad que es la de la República francesa y de la Comunidad”, pero una decisión del 23 de octubre de 1959 creó un comité para estudiar “los problemas de la nacionalidad y la ciudadanía”, y un comunicado del 11-12 de diciembre de 1959 menciona un informe del comité sobre “las reglas básicas de ciudadanía común y las modalidades para adquirir la nacionalidad en los diferentes estados”.

⁴¹ Comunicado del Consejo Ejecutivo, *Afrique Nouvelle*, 18 de septiembre de 1959.

⁴² *La Condition Humaine*, 25 de febrero de 1953.

⁴³ *La Condition Humaine*, 29 de noviembre de 1951 y 31 de mayo de 1956.

francesa eran una vanguardia que algún día podrían extenderse a lo largo de toda África. Dia proclamaba: “es necesario en el análisis final que la concepción imperialista del estado-nación dé paso a la moderna concepción del estado multinacional”⁴⁴.

Senghor y Dia no convencieron a sus compatriotas del África occidental, que se atrincheraron más en sus posiciones territoriales y se hicieron más dependientes de sus respectivos electores. Al final, sólo un federalismo truncado se convirtió en realidad, la unión de Senegal y su vecino del interior, el Sudán francés, que fundó la Federación de Mali en 1959. La mayoría de los líderes del África Occidental temían que unidades más grandes o más ricas pudieran aplastarles o que las unidades más pobres reclamaran el poder compartir los recursos de los más opulentos⁴⁵.

La historia de la Federación de Mali se suele escribir como si su fracaso hubiera sido inevitable antes del triunfo del nacionalismo territorial. Los archivos del gobierno de la Federación dan un panorama más rico de los esfuerzos que se hicieron para que funcionara. Siguiendo la Constitución de 1958, Francia cedió formalmente ciertas “competencias” a Senegal y a Sudán —ambos eran considerados “estados” — y ellos a su vez se los cedieron a Mali⁴⁶. En la reunión regular del consejo de ministros, Dia, Modibo Keita de Sudán y los jefes de diferentes departamentos desarrollaron diferentes jurisdicciones.

¿Qué significaba la nacionalidad en una entidad como Mali, situada entre un tipo de estado —Senegal y Sudán— y otro, Francia? La política oficial francesa de la singularidad de la nacionalidad era entendida por Senghor y Dia como una negación del reconocimiento de la dignidad de cada estado miembro, aunque la ciudadanía francesa era una reivindicación para una igual dignidad con Francia⁴⁷. Si Senegal y Sudán tenían nacionalidad, entonces la Federación de Mali tenía que crear su propia

⁴⁴ SENGHOR, L. S., “Rapport sur le méthode du Parti” en el informe sobre el congreso del Bloc Démocratique Sénégalais, *La Condition Humaine*, 26 de abril de 1949; DIA, Mamadou, “L’Afrique Noire devant le nouveau destin de l’Union Française” en *La Condition Humaine*, 29 de agosto de 1955.

⁴⁵ En Guinea el rechazo a la federación se plasmó en una reclamación radical de un verdadero estado africano plenamente independiente de Francia. Sin embargo en Costa de Marfil, supuso la asunción de una visión conservadora de un estado que mantenía lazos de cooperación con Francia sin compartir sus recursos, relativamente importantes, con los territorios más pobres de África, y sin cooperar con esos territorios en ninguna causa específicamente africana. Ver FOLTZ, W., *From French West ...*, op. cit. y SCHMIDT, E., *Mobilizing the ...*, op. cit.

⁴⁶ Ver los decretos de transferencia desde abril de 1959 en FM 136, AS.

⁴⁷ El saliente Alto Comisionado para África occidental señaló que para los africanos, las expresiones de nacionalidad eran “una cuestión de dignidad”. Pierre Messmer al Presidente de la República, 12 de enero de 1959, CAC 940167/14

nacionalidad. La nacionalidad implicaba una personalidad internacional y los líderes de Mali buscaron ese reconocimiento con entusiasmo⁴⁸.

Mamadou Dia afirmó que la Comunidad daba a sus miembros un espacio y un contexto para “la construcción nacional”. El énfasis de Dia se centró en forjar una amplia unidad nacionalmente inclusiva: “así es como Mali se construirá a sí misma y como mejor podemos demostrar nuestra conciencia o nuestra voluntad nacional maliense; no digo senegalesa o sudanesa porque no puede haber nacionalidad al nivel de nuestros estados; digo nuestra voluntad maliense y tenemos una firme convicción de que la causa a la que servimos es la causa de Mali y, a través de ella, la causa de África”⁴⁹.

Mali negoció con Francia su independencia formal, celebrada en junio de 1960, y con ello acabó con las ambigüedades sobre su personalidad internacional. El proceso incluyó la negociación de tratados bilaterales entre Francia y Mali que especificaban que los nacionales de cada país tenían plenos derechos en el territorio del otro, incluidos los derechos de libre entrada. A través de mutuo acuerdo, los tratados continuaron mucho de lo que la ciudadanía común había implicado bajo la Unión y la Comunidad.

Ahora Mali tenía que definir cómo se adquiriría la ciudadanía malí. Sus líderes trabajaron en una ley sobre esta cuestión durante el verano de 1960. Manteniendo una amplia concepción africana de nacionalidad, intentaron dejar cabida para que ciudadanos de otros estados de la Comunidad franco-africana —y Guinea, que había votado contra la adhesión a la Comunidad en 1958— pudieran obtener la nacionalidad maliense⁵⁰. Hay algunos indicios de actitudes menos inclusivas, principalmente concernientes a los guineanos y a los habitantes de Dahomey que habían sido funcionarios del gobierno del África occidental francesa y seguían viviendo en Senegal y Sudán sin mostrar necesariamente lealtad hacia ellos⁵¹. Pero los vínculos comunes de africanos francófonos siguieron siendo parte de la discusión sobre la nacionalidad.

⁴⁸ Esas complicaciones – y otras muchas - son abordadas en DECOTTIGNIES, Roger, “Nationalité et citoyenneté 1959 en Afrique noire” en *Annales Africaines* 1959, Guillemot et Lamothe, París, 1959.

⁴⁹ Discursos de apertura y de clausura de Mamadou Dia al primer seminario nacional para políticos, parlamentarios y líderes gubernamentales, “sobre construcción nacional”, 26 de octubre de 1959, VP93, AS.

⁵⁰ Ministro de Justicia (Boubakar Guèye) al Presidente del Gobierno de Mali, 10 de junio de 1960, presentando el informe sobre las actividades del ministerio, FM 159, AS.

⁵¹ Memorando del Consejo de Ministros, 22 de octubre y 19 de noviembre de 1959, FM 37, AS.

Los asuntos de la nacionalidad no fueron la razón de la separación de la Federación de Mali en agosto de 1960. Senghor y Dia, de un lado, y Keita, del otro, fueron al mismo tiempo colegas en el gobierno y adversarios políticos. Ambos, temieron que, al haber construido sus bases políticas en sus territorios, el adversario socavara su base política. Las poblaciones de Senegal y Sudán estaban lo suficientemente solapadas e interrelacionadas y sus afiliaciones políticas eran lo suficientemente inciertas como para que los miedos de “captación transfronteriza de apoyos” fueran realistas. Más tarde Senghor retrató a Keita como un socialista dogmático, deseoso de utilizar métodos totalitarios y que amenazaba con desbordar al propio Senghor en Senegal desde la izquierda; mientras que Keita podía considerar a Senghor demasiado receptivo con los líderes franceses y como una amenaza si utilizara los recursos derivados de esa relación para cooptar a los sudaneses⁵².

Durante algún tiempo los senegaleses y los sudaneses lucharon para superar esos obstáculos hacia el federalismo y, de hecho, debe recordarse tanto la existencia de estos esfuerzos como su fracaso. Indica no sólo la importancia de los ideales, quizá románticos, de una África unida para alguien como Senghor, sino también la importancia y la ambigua historia de su incorporación en el seno de un imperio —un lugar en el que los africanos ya habían compartido una vez la subyugación y en el cual habían reivindicado más tarde la igualdad—.

De la Comunidad a los estados-nación

Después de rechazar la noción de “senegalidad”, Senghor, Dia y otros líderes de Senegal terminaron por aceptarla. En sólo medio año desde el colapso de Mali, Senegal había aprobado una ley de nacionalidad y creado un registro civil, a través del cual el estado anotaba los nacimientos y la trayectoria vital de sus ciudadanos. Como en la mayoría del mundo, uno se convertía en senegalés por haber nacido allí o por tener un padre o una madre que hubiera nacido allí; pero la ley extendió (por un tiempo) la nacionalidad senegalesa a las personas de los territorios vecinos que hubieran contribuido a la economía senegalesa y que hubieran manifestado su adhesión a Senegal residiendo allí. El establecimiento de un registro civil mostraba el deseo de Senegal de tener un historial de nacimientos, matrimonios y muertes de sus ciudadanos y de reconocer los diferentes estados civiles entre las distintas personas de Senegal. Tanto la ley de nacionalidad como el establecimiento de un

⁵² FOLTZ, W., *From French West ...*, op. cit.

registro civil obligatorio fueron descritos como expresiones del deseo de Senegal de situarse a sí mismo como un miembro pleno e igual de la comunidad de naciones⁵³.

La Francia europea también pasó a ser más nacional. De un estado-imperio que trató de conservar pueblos diversos bajo una unidad política, se convirtió en un estado-nación preocupado por mantener a las personas fuera de sus fronteras, incluyendo a los descendientes de esas mismas personas a las que, con anterioridad, había intentado mantener dentro.

Conclusión

En este capítulo he ilustrado la importancia que tuvo el marco y el imaginario imperial hasta finales de los años cuarenta y durante los cincuenta: una concepción de Francia como una entidad política múltiple, un estado que no era ni una nación homogénea ni una estructura dual dividida en un estado-nación y entidades externas dependientes. Ninguna concepción consigue explicar por qué los franceses europeos y los franceses africanos se jugaban tanto, moral y políticamente, en los argumentos que definían a todos los súbditos franceses como franceses portadores de derechos y como miembros de una comunidad multinacional y multicultural. La Unión Francesa de 1946 y la Comunidad francesa de 1958 fueron algo más que los últimos intentos de re-denominar al imperio para mantenerlo. La Unión y la Comunidad tenían profundas raíces en las formaciones imperiales de la historia francesa y europea. Estos términos fueron lo suficientemente flexibles para dar cobertura a los colonos en Argelia, que manipularon las instituciones de la Unión o Comunidad para mantener a los argelinos musulmanes como una subclase explotable, y también lo suficientemente flexibles para que los líderes del África occidental usaran el concepto de ciudadanía para plantear reivindicaciones en torno a la igualdad civil, política, social y económica de todos los ciudadanos de la Francia africana y europea.

El hecho de que en los años cuarenta y cincuenta, tanto los líderes de la Francia europea como de la Francia africana, pensaran que algo como la Unión Francesa —con sus diferentes niveles de soberanía— fuera una opción viable, debe llevarnos a pensar con más cuidado acerca de la narrativa de la historia mundial desde el siglo XVIII, si no desde el XVII, como un cambio del imperio al estado-

⁵³ Ley número 61-10, de 7 de marzo de 1960, "*déterminant la nationalité sénégalaise*", recogida en DECOTTIGNIES, Roger y de BIÉVILLE, Marc, *Les nationalités africaines*, Pedone, París, 1963, ps. 300-06. Ver informes sobre los fundamentos y los contenidos de esta ley y la ley que establece el estado civil en *Ibidem*, p. 226 y VP 121, AS.

nación. La concepción nacional del estado fue sólo una de las muchas posibilidades que estuvieron encima de la mesa en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Para muchos de los más influyentes —y brillantes— actores de aquella época, la transformación del Imperio francés en una Federación francesa tuvo mucho sentido. Un estado federal o confederal contendría múltiples nacionalidades, cada una de las cuales tendría mayores o menores oportunidades de expresarse y determinar el destino de las personas que se acogieran a ella, aún en el seno de una estructura más amplia que ejerciera alguna de las prerrogativas de la soberanía pero compartiera otras. Sólo viéndolo retrospectivamente, la idea de un pueblo, un territorio, un estado, aparece como algo inevitable. El hecho de que los diputados franceses en 1946 pudieran mirar atrás a Roma como modelo de la ciudadanía universal que dio cabida a las diferencias en la organización de la vida personal y social, debería hacernos también pensar sobre las trayectorias alternativas de organización política que quedaron en el abanico de posibilidades en la segunda mitad del siglo XX.

En las políticas de ciudadanía en el África occidental francesa posterior a la guerra, fue la metrópoli la que primero titubeó, enfrentada a un movimiento obrero militante y a políticos reconocidos, que transformaron la ciudadanía imperial en reivindicaciones de igualdad económica y social. La “territorialización” se convirtió en una forma de huir de las consecuencias de una estrategia política que había buscado inicialmente minimizar la autonomía territorial y enfatizar que la única unidad a la que había que aspirar políticamente era una Francia más grande. De hecho, para muchos africanos la presencia francesa era inherentemente opresiva y humillante, y la condición de que la integración se produjera según el mandato francés era un insulto. Pero este fue un argumento dentro de un espectro más amplio de los que existieron en el activismo del África occidental. Para otros líderes africanos, la relación con Francia proporcionaba una palanca para obtener recursos con el fin de combatir la pobreza y de dar a los africanos una plataforma desde la que mostrar el lugar de África entre las civilizaciones del mundo. Ellos pensaron que la promesa de la federación podría superar la historia de la colonización; otros activistas africanos consideraron que sólo la separación de África de Europa podría superar esa historia. Quizá la recuperación de las distintas formas de imaginación política que surgieron en diferentes momentos del pasado nos ayude a tener en cuenta la importancia de pensar de forma imaginativa sobre las alternativas para el futuro.

* Artículo traducido de su versión original en inglés con permiso expreso del autor.

Traducido por **Sergio CABALLERO SANTOS**.

BIBLIOGRAFÍA:

- BORELLA, François, *L'évolution politique et juridique de l'Union Française depuis 1946*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1958, p. 33.
- COOPER, F., "Our Strike: Equality, Anticolonial Politics, and the French West African Railway Strike of 1947-48" en *Journal of African History*, nº 37, 1996, ps. 81-118.
- COOPER, F., *Decolonization and African Society: The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- COOPER, Frederick, "The Senegalese General Strike of 1946 and the Labor Question in Post-War French Africa" en *Canadian Journal of African Studies*, nº 24, 1990, ps. 165-215.
- COOPER, Frederick, *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*, University of California Press, Berkeley, 2005.
- DECOTTIGNIES, Roger y de BIÈVILLE, Marc, *Les nationalités africaines*, Pedone, París, 1963.
- DECOTTIGNIES, Roger, "Nationalité et citoyenneté 1959 en Afrique noire" en *Annales Africaines* 1959, Guillemot et Lamothe, París, 1959.
- DIA, Mamadou, "Abstention résignée" y "Une Afrique Unie" en *Afrique Nouvelle*, 27 de marzo de 1956 y 15 de enero de 1958 respectivamente.
- DIA, Mamadou, "L'Afrique Noire devant la nouveau destin de l'Union Française" en *La Condition Humaine*, 29 de agosto de 1955.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE, *Documents pour servir à l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, Documentation Française, París, 1987.
- FOLTZ, William, *From French West Africa to the Mali Federation*, Yale University Press, New Haven, 1965.
- GUÈYE, Lamine, *Itinéraire africaine*, Présence Africaine, París, 1966.
- LANDRY, Adolphe, "France et Union Française: Il y faut deux citoyennetés" en *Le Monde*, 17 de septiembre de 1946.
- LAPIE, P. O., VIARD, Paul Emile y PLÉVEN, René en el mismo número de *Renaissance*.
- LAURENTIE, Henri, "Pour ou contre le colonialisme? Les colonies françaises devant le monde nouveau" en *Renaissances*, nº 10, Octubre de 1945.
- LEMAIGNEN, Robert, SENGHOR, Léopold Sédar, y YOUTÉVONG, Prince, *La communauté impériale française*, Alsatia, París, 1945.
- MARSHALL, Bruce, *The French Colonial Myth and Constitution-Making in the Fourth Republic*, Yale University Press, New Haven, 1973.
- ROURE, Rémy, "La Constitution" en *Le Monde*, 15-16 de septiembre de 1946.
- SCHMIDT, Elizabeth, *Mobilizing the Masses: Gender, Ethnicity, and Class in the Nationalist Movement in Guinea, 1939-1958*, Heinemann, Portsmouth NH, 2005.
- SENGHOR, L. S., "Rapport sur le méthode du Parti" en el informe sobre el congreso del Bloc Démocratique Sénégalais, *La Condition Humaine*, 26 de abril de 1949

¿Colapso u Orden? Cuestionando el colapso del estado en África

Timothy RAEYMAEKERS *

Resumen: Tras el 11 de septiembre, el problema del “colapso” del estado aparece una vez más en la agenda como una cuestión importante de seguridad global. Sin embargo, la discusión académica no ha ido mucho más allá de la injerencia en las dinámicas postconflicto de varios “órdenes” nuevos que sobrepasan las capacidades tradicionales de los estados. La discusión sobre el colapso del estado parece situarse cada vez más en un callejón sin salida entre las clásicas aproximaciones estatocéntricas —que siguen apuntando los problemas funcionales— y las perspectivas más orientadas a la sociedad que buscan explicar las otras lealtades políticas y económicas que emergen en el contexto del débil rendimiento del estado. Sin embargo ambos enfoques, vienen gradualmente revelando su incapacidad de definir y delimitar la noción de orden político en ausencia de un marco estatal primordial. Aunque hay explicaciones a menudo contradictorias sobre por qué los estados colapsan, se ofrecen pocas razones de lo que hay de hecho más allá del desmoronamiento constatado de la autoridad pública testificado por todos. Además de la guerra global contra el terror, estas razones son más necesarias que nunca si tenemos en cuenta la persistente problemática naturaleza de la estatalidad en muchas partes de África subsahariana; un continente acosado hasta el día de hoy por guerras endémicas. En vez de una transición hacia la paz y la democracia, muchas de las regiones hostigadas por los conflictos en África más bien parecen evolucionar hacia una situación de “ni paz ni guerra”, pero en la que la evolución del (des)orden político se escapa cada vez más de nuestras capacidades analíticas y de intervención.

Este artículo es un primer intento de rellenar estos espacios vacíos en el mapa analítico. Lo hace explicando, en primer lugar, los obstáculos que parecen estar impidiendo una aproximación integrada al problema de la implosión del estado. En segundo lugar, da un primer paso hacia el desarrollo de un marco alternativo para el estudio del orden político en las situaciones de post-colapso estatal. El argumento que se presenta en este artículo no es novedoso: se construye fundamentalmente a partir de perspectivas teóricas y empíricas anteriores sobre los límites de las capacidades estatales (en particular, del Tercer Mundo). Sin embargo lo novedoso es que intenta integrar estas visiones al análisis de las situaciones post-colapso.

La noción de poder político (o control social) es central en esta aproximación: tomando como punto de partida “las áreas de dominación y oposición” que existen en el seno de las relaciones sociedad-estado, mira en particular las diferentes fuerzas en la sociedad que intentan monopolizar los tres ámbitos que se asocian tradicionalmente al rendimiento estado moderno: el monopolio sobre la violencia, la asignación de recursos económicos y la representación de una población más o menos “fija”. Aunque claramente más afín a perspectivas más orientadas a la sociedad, la visión presentada intenta sin embargo combinarlas con un modelo más integrador de las relaciones estado-sociedad, que sirve para analizar cómo los estados y las sociedades siguen constituyéndose y transformándose el uno al otro, en un contexto de debilitamiento de las capacidades estatales.

Palabras clave: estado colapsado, conflicto, seguridad, África, sociedad, RDC

Collapse or Order?
Questioning state collapse in Africa

Timothy RAEYMAEKERS *

Abstract: In the aftermath of 9/11, the problem of state ‘collapse’ appears again on the agenda as an important question of global security. Nevertheless, the academic discussion has not come much further than post conflict dynamics of interference of various new ‘orders’ that move beyond traditional state capacities. The discussion on state collapse thus seems to be placed in a growing deadlock between classical state-centrist approaches—which keep pointing at functional problems—and more society-oriented insights that try to explain other political and economic loyalties that have emerged in the context of weak state performance. Both approaches nonetheless appear increasingly incapable of defining and delimiting the notion of political order absent of an overarching state framework. While often contradictory explanations exist about what may lead states to collapse, little grounding is provided as to what actually lays beyond this witnessed breakdown of public authority. Besides the global war on terror, such grounding appears more necessary than ever if we look at the continuing problematic nature of statehood in many parts of sub-Sahara Africa, a continent hitherto beset with endemic warfare. Instead of a transition to peace and democracy, many conflict-ridden regions in Africa seem to evolve rather towards a situation of “neither-war-nor-peace”, but in which the evolution of political (dis)order increasingly escapes our analytical and intervention capacities.

This paper makes a first attempt to fill these blank spaces on the analytical map. It does so by explaining, first, the obstacles that appear to be blocking an integrative approach towards the problem of state implosion. Second, it offers a first step into developing an alternative framework for studying political order in situations of post state collapse’. The argument provided in this paper is not new: it builds extensively on earlier theoretical and empirical insights into the limits of (particularly Third World) state capacities. What is new though, is that it tries to integrate these views into the analysis of post-collapse situations.

Central to this approach is the notion of political power (or social control): taking as an entry point the “areas of domination and opposition” that exist in the midst of state-society relations, it specifically looks at the different forces in society that try to monopolize the three domains that are traditionally connected to modern state performance: the monopoly over violence, the allocation of economic resources and the representation of a more or less ‘fixed’ population. Although obviously more sympathetic to more society-oriented approaches, the presented view nonetheless tries to combine these with a more integrative model of state-society relations, which serves to analyze how states and societies continue to constitute and transform one another in a context of withering of state capacities.

Key Words: collapsed state, conflict, security, Africa, society, RDC

Introducción

Tras el 11 de septiembre, los problemas de colapso y fracaso del estado se han situado en el centro de la agenda académica y política. Mientras que a principios de la década de los noventa la implosión de gobiernos en países como Somalia, Zaire y Burundi era aún vista como un fenómeno “marginal” —asociado principalmente a las incapacidades de los gobernantes del Tercer Mundo y a los efectos de la dependencia económica¹— hoy día esos eventos suscitan cuestiones de un cariz completamente diferente. En primer lugar, se cree que el fracaso del estado ha evolucionado desde un fenómeno regional hasta asumir casi proporciones globales². En análisis recientes, las capacidades de estados débiles como Sudán o Afganistán se asocian a la emergencia de actores no-estatales que parecen hostiles a los “valores e intereses fundamentales” de la sociedad internacional. Al mismo tiempo, estos actores están explotando el “vacío de poder” dejado por gobiernos disfuncionales para desafiar los principios del propio sistema internacional³.

En segundo lugar, este cambio de enfoque también ha identificado el colapso y fracaso del estado con una importante dimensión estratégica. En contraste con el principio de los noventa —cuando el mundo parecía fundamentalmente preocupado por las consecuencias humanitarias y regionales del fallo del estado— hoy en día, los estados fallidos o colapsados se entienden cada vez más como una fuente potencial de inestabilidad internacional. En términos más claros, la percepción del fallo del estado ha pasado de una “amenaza estratégica” a la estabilidad global⁴ a una amenaza al sistema internacional de estados como tal. Una visión que por tanto ha ganado una creciente popularidad entre los pensadores estratégicos es describir a los estados fallidos o colapsados como un peligroso caldo de cultivo de “inestabilidad, migraciones masivas y asesinato”⁵, y —en el caso extremo— como

¹ AYOUB, M., “State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of ‘Third World Insecurity’” en VAN DE GOOR, L., RUPESINGHE, K. y SCIARONE, P., *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, MacMillan, Londres, 1996, ps. 67-90; MAZRUI, A., “The Blood of Experience: The Failed State and Political Collapse in Africa” en *World Policy Journal*, nº 12, 1995, ps. 28-34; ZARTMAN, W. (eds.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder, 1995; ZOLBERG, A., “The Specter of Anarchy: African State Verge on Dissolution” en *Dissent*, vol. 39, nº 3, 1992, ps. 303-311.

² Considérese, por ejemplo, la afirmación de Helman y Ratner: “Desde Haití en el hemisferio occidental hasta los restos de Yugoslavia en Europa, desde Somalia, Sudán y Liberia en África hasta Camboya en el Sudeste Asiático, un nuevo fenómeno desconcertante está emergiendo: el estado-nación fallido, absolutamente incapaz de sostenerse a sí mismo como un miembro de la comunidad internacional.” Mi énfasis. HELMAN, Gerald B. y RATNER, Steven R., “Saving Failed States” en *Foreign Policy*, nº 89, invierno de 1993.

³ YANNIS, Alexandros, “State collapse and its implication for peace building and reconstruction” en *Development and Change*, vol. 33, nº 5, 2002, ps. 817-835.

⁴ HELMAN, Gerald B. y RATNER, Steven R., “Saving failed states” *op. cit.*, 1993.

⁵ ROTBERG, R. I., “Failed States in a World of Terror” en *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 4, 2002, ps. 127-140.

depositarios y exportadores de terror⁶. Esta visión ha adquirido una dimensión particularmente aguda durante las intervenciones de las fuerzas de EEUU en Irak y Afganistán, ambos descritos como casos extremos de colapso y fracaso del estado. Los dos estados también se han convertido en objeto de importantes esfuerzos de construcción estatal por parte de la comunidad internacional —pero los resultados son aún inciertos⁷.

Además de la guerra global contra el terror, los actuales análisis políticos y académicos del colapso del estado padecen aún un considerable número de debilidades. En el pasado se han propuesto una serie de modelos analíticos dentro de las categorías de análisis existentes⁸, pero no tratan específicamente la cuestión del colapso del estado como distinta de las crisis políticas generales⁹. Del mismo modo, y como sugieren Milliken y Krause¹⁰ y Martin Doornbos¹¹, la literatura sobre el colapso y el fracaso del estado sufre una serie de peligrosos fallos, entre los cuales los más importantes son las definiciones oscuras y un enturbiamiento de lo que son causas y consecuencias. Más importante, mientras que los análisis académicos y políticos se han concentrado principalmente en las disparidades funcionales del rendimiento del estado en el sistema de estados moderno (incluyendo las implicaciones normativas y prácticas que resultan de gobiernos disfuncionales), la emergencia del colapso estatal todavía parece considerarse casi como un estado final o el producto de una “enfermedad degenerativa” que termina en un caso extremo de problemas de gobernanza. Como argumentaré, esta oposición analítica entre estados “normales” y el colapso estatal “patológico” está sosteniendo una metáfora peligrosa que crecientemente obstruye nuestro análisis del orden político en ausencia de un marco estatal global. Más aún, parece que las intervenciones internacionales en dichos contextos de colapso estatal endémico están sufriendo de una crisis conceptual que no puede superarse si se limita el

⁶ DORFF, R. H., “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability” en *Parameters*, verano de 1996, ps. 17-31; ROTBERG, R. I., “Failed States...” *op.cit.*; ROTBERG, R. I., “The New nature of Nation-State Failure” en *The Washington Quarterly*, verano de 2002, ps. 85-96.

⁷ CRAMER, C. y GOODHAND, J., “Try Again, Fail Again, Fail Better? War, the State, and the ‘Post-Conflict’ Challenge in Afghanistan” en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 885-909; RENO, W., *Sovereign Predators and Non-State Armed Group Protectors?*, Conferencia “Curbing Human Rights Violations of Armed Groups”, UBC Centre of International Relations, 13-15 de noviembre de 2003; ROY, O., “Development and Political Legitimacy: the cases of Iraq and Afghanistan”, en *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, agosto de 2004, ps. 167-179.

⁸ GURR, T. R. et al., *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, 30 de septiembre de 2000; CARMENT, D., “Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy” en *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 3, 2003, ps. 407-427.

⁹ SPANGER, H.-J., *Failed State or Failed Concept?*, Failed States Conference, Florencia, 7-10 abril 2000.

¹⁰ MILLIKEN, J. y KRAUSE, K., “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies” en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 753-744.

problema del colapso estatal simplemente al fracaso institucional y social. Creo que se necesitan nuevas perspectivas para explicar no sólo los diferentes factores y trayectorias que están conduciendo a la implosión del estado y de sus estructuras sino también, y principalmente, de lo que hay más allá de este derrumbe de autoridad percibido —y de como deberíamos visualizar y manejar las conexiones entre el colapso estatal y los procesos de cambio social más amplios—.

Como punto de partida para este ensayo, he tomado la discusión lanzada hace tres años en los números de *Development Change* y *The Third World Quarterly* y que han tratado estas cuestiones en detalle. Además, he seguido la sugerencia hecha por Spanger¹² de tratar al colapso estatal como un “proceso” más que como un estado final. En mi opinión, es en este sentido —a saber, como un proceso de transformación social resultante de arreglos institucionales específicos— que ha de entenderse la cuestión del colapso del estado. Esta perspectiva debería permitirnos no sólo reevaluar la conexión entre el colapso estatal y la formación del estado en el mundo moderno (en otras palabras, cuestionar qué hace que los estados funcionen y qué impide que lo hagan), sino también colocar la cuestión del colapso del estado en su encuadramiento social específico. Me concentraré principalmente en África subsahariana por la simple razón de que es en este continente dónde se sitúan la mayoría de los casos de colapso del estado. El objetivo aquí es probablemente no tanto aprender sobre sino aprender de África, en la medida en que este continente parece haber perdido gradualmente su monopolio sobre esta área aunque ofrece sin embargo lecciones para otros casos.

Definiendo el problema

Tres ideas dominan actualmente la visión sobre el “colapso” del estado. La primera idea es la de un derrumbe institucional. En la famosa definición, por lo menos hasta el momento, de William Zartman, el colapso del estado se refiere a “una situación en la que la estructura, la autoridad (poder legítimo), la ley y el orden político se han derrumbado y deben ser reconstituidos en alguna forma, antigua o nueva”¹³. De acuerdo con esta descripción, se interpreta así al colapso del estado principalmente como el colapso del gobierno, y la reafirmación de las estructuras de la autoridad pública se ve consecuentemente como la principal garantía del funcionamiento general de la sociedad. Una importante consecuencia de esta visión

¹¹ DOORNBOS, M., “State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections” en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 797-815.

¹² SPANGER, H.-J., *Failed State or Failed Concept?...op .cit.*

es que el análisis académico debería mirar principalmente las posibilidades de intervención postcolapso. Parafraseando al mismo autor, el objetivo más importante del analista deberá ser “volver a unir el Humpty Dumpty”¹⁴; por tanto la reconstitución del poder estatal se entiende como fundamental para la a veces exitosa supervivencia de las fuerzas de la sociedad durante situaciones de colapso estatal. En el último capítulo de su libro (titulado *Volviendo a recomponer las cosas*), Zartman reafirma esta visión al decir que la primera precondition para un análisis exitoso es la reafirmación del estado: “en la búsqueda de respuestas, primero es necesario reafirmar que la reconstrucción del estado es necesaria.” Además, visto que él cree que tanto la causa como el remedio al colapso estatal están relacionados con las “estructuras socio-políticas” más que con el estado mismo, en su opinión es mejor reafirmar la validez de la unidad política existente tanto en términos teóricos como prácticos. Concluye que en general “la restauración de la estatalidad depende de la reafirmación del estado precolapsado”¹⁵.

La segunda característica de este análisis es que generalmente conecta el derrumbe institucional con el derrumbe de la sociedad, que son consecuentemente vistos como los dos lados de la misma moneda. La razón, según Zartman, es que en una sociedad “débil” existe una incapacidad general de rellenar los vacíos institucionales dejados por las estructuras del gobierno marchitas: la organización y la asignación de los bienes políticos cae así fácilmente en manos de “señores de la guerra y líderes de bandas”, que a menudo hacen uso de “elementos étnicos” como fuente de identidad y control, en ausencia de un contrato social primordial que una a los ciudadanos con el estado¹⁶. Aunque técnicamente hablando de las causas del “fracaso” del estado, Baker y Ausink¹⁷, Gros¹⁸ y Dorff¹⁹ también expresan esta visión. Todos ellos reflejan el derrumbe social asociado al colapso estatal como una fractura de los principios de la “buena gobernanza”. Robert Dorff nos ofrece un buen resumen de esta visión al afirmar que en los estados relativamente “débiles”, “las instituciones y los procesos democráticos pueden fácilmente quedar atrapados

¹³ZARTMAN, W. (eds.), *Collapsed States... op. cit.*, p.1.

¹⁴ N. d. T.: esta expresión se refiere a una rima en una historia popular creada en Inglaterra. Humpty Dumpty es un huevo antropomórfico sentado sobre un muro. La idea es que tras una caída, la reparación del huevo sería imposible.

¹⁵ *Ibidem*, p. 268.

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ BAKER, Pauline H. y AUSINK, John A., “State collapse and ethnic violence: toward a predictive model” en *Parameters, US Army War College Quarterly*, primavera de 1996, ps. 19-31.

¹⁸ GROS, J. G., “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti” en *Third World Quarterly*, vol. 17, nº 3, septiembre de 1996.

¹⁹ DORFF, R. H., “Democratization and Failed States... op. cit.

en las fuerzas de la incertidumbre y del miedo, especialmente cuando hay actores indígenas preparados y con ganas y capacidad de explotar las emociones humanas con el fin de redirigir o matar las reformas democráticas²⁰. El fracaso del estado, el fracaso de la sociedad y el colapso del estado se consideran así esencialmente como un continuo, en que un estadio de fracaso conduce casi automáticamente al otro. Mientras la diferencia entre esos estadios sea principalmente grado, la característica común de estos relatos es que remontan tanto al colapso estatal como el fracaso del estado a un origen común, es decir a “un derrumbe general del corpus de las reglas formales e informales que gobiernan la sociedad, acompañado de la desaparición de la autoridad formal o de su demacración”²¹.

La última característica de este análisis es su preocupación por el conflicto armado. Países como Somalia y República Democrática del Congo son comúnmente descritos como los ejemplos extremos de una batalla hobbesiana de “todos contra todos”, en la cual los agentes del estado nacional son incapaces de restaurar el monopolio sobre los medios de coerción, y la provisión de la riqueza y de la seguridad se fragmenta gradualmente entre un cierto número de contendientes extremadamente violentos que empiezan a operar por su cuenta. El resultado inmediato es a menudo un aumento de la violencia armada y del desorden así como una pérdida del espacio político y económico en favor de actores no-estatales armados: rebeldes, milicias, bandidos, etc., que emergen de la crisis de autoridad dejada por un gobierno marchito. En su búsqueda de ventajas económicas (y en ausencia de un marco regulador), estos actores desarrollan normalmente una serie alianzas extremadamente lucrativas con actores externos que incluyen sindicatos del crimen transnacional y ejércitos de estados vecinos, que al mismo tiempo proveen un importante incentivo para la prolongación de la lucha armada. Romper

²⁰ *Ibidem*, p. 21.

²¹ Lo que distingue la aproximación de Gros de las otras es que distingue tanto los diferentes tipos de “fracaso” del estado, como los factores condicionantes que conducen a su emergencia. En primer lugar, su taxonomía de estados fallidos ofrece un primer paso interesante para diferenciar los estados que no cumplen ninguno de los criterios asociados normalmente a la estatalidad moderna, de aquellos que cumplen algunos de ellos. Por tanto, Gros distingue cinco tipos de estados fallidos que son subsecuentemente situados en un continuo. Estos son el estado anárquico (ejemplificado por Somalia), el estado anémico (cuya energía es absorbida por los grupos de la contra-insurgencia que buscan controlar la autoridad, como Haití), el estado ilusión fantasma (caracterizado simplemente por una “aparición de autoridad” como Congo-Zaire), el estado capturado (que solo representa parte de la comunidad política, como Ruanda o Burundi), y el estado abortado (que falló incluso antes de que se consolidara el estado, como Bosnia y Angola). Una última nota importante es que las categorías mencionadas por Gros no deben interpretarse como estadios fijos: los estados pueden “estar a horcajadas entre ellos en determinados momentos de su historia”, y pueden mantenerse en uno de los estadios sin necesariamente pasar a otro. En segundo lugar, nombra cinco factores condicionantes que llevan los estados a fracasar. Estos factores son el mal rendimiento económico, la falta de sinergia social (o la predominancia del patronazgo), el autoritarismo, el militarismo y la degradación medioambiental causada por un crecimiento de la población rampante.

esta “trampa del conflicto”²² se vuelve así la primera preocupación de cualquiera interesado en restaurar la autoridad legítima en lugares como estos, afectados por el colapso estatal y el conflicto armado prolongado.

Intervencionismo y transnacionalismo

El primer problema con respecto a este análisis del “colapso del estado” tiene que ver con la intervención internacional en los actuales estados en colapso. Como argumentan Reno, Duffield y otros, el ajuste estructural y las medidas de privatización durante los años ochenta han contribuido en gran medida al colapso estatal, esencialmente porque los líderes estatales en el poder usaron esos recursos para sacar ganancias para su propia ventaja personal. Tan pronto como decreció la ayuda bilateral, algunos de estos estados rápidamente colapsaron como resultado del descenso en los recursos (Somalia y Zaire son casos ilustrativos). Contrariamente a los años ochenta, se ve cada vez más la ayuda ahora como una segunda oportunidad para “hacer que la modernidad funcione” y por tanto, para contrarrestar las desigualdades y el empobrecimiento que resultaron de esas medidas de ajuste estructural y privatización durante los ochenta²³. Especialmente desde finales de los noventa, las ONG y las agencias internacionales se han vuelto cada vez más preparadas para intervenir en los conflictos mundiales, con intervenciones que van desde masivas ayudas humanitarias y al desarrollo hasta programas coordinados para la recreación del espacio político y la aceleración de las reformas políticas y económicas²⁴. Salvo algunas notables excepciones, algunas de las cuales ofrecen una visión particularmente apocalíptica y anti-intervencionista de los conflictos contemporáneos²⁵, actualmente el colapso del estado se entiende como parte de un malestar del desarrollo que ha de revertirse mediante una combinación de sanciones rápidas, asistencia externa y construcción de instituciones. Al mismo tiempo, esta nueva ideología de desarrollo ha convertido progresivamente el desarrollo en una extensión de la búsqueda global de seguridad, cuyo principal propósito es “reconciliar la molestia inevitable del progreso con la necesidad de orden”²⁶.

²² COLLIER, P., *Breaking the Conflict Trap*, Banco Mundial, 1995.

²³ SCHUURMANS, F. J., “Paradigms Lost, paradigms regained? Development Studies in the twenty-first century” en *Third World Quarterly*, vol. 21, n° 1, 2000, ps. 7-20.

²⁴ DOORBOS, M., “State Collapse and Fresh Starts...”, *op. cit.*

²⁵ KAPLAN, R., “The Coming Anarchy. How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of our Planet” en *The Atlantic Monthly*, febrero de 1994.

²⁶ DUFFIELD, M., “Aid and complicity: the case of war-displaced Southerners in the Northern Sudan” en *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n° 1, 2002.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estas intervenciones han implicado un cambio radical en las estructuras políticas y económicas de las sociedades receptoras, incluyendo a veces la asunción al por mayor de una serie de servicios asociados tradicionalmente al funcionamiento del estado moderno²⁷. Considérese por ejemplo una ciudad como Goma, en la parte este de la República Democrática del Congo (RDC), donde un amplio abanico de servicios tradicionalmente asociados al rendimiento del estado (tales como el suministro de agua, habitación e infraestructura) han sido asumidos por actores no-estatales, incluyendo a veces a las instituciones religiosas²⁸. Para construir una casa, abrir un negocio o conseguir el carné de conducir, la gente ya no se dirige a la administración estatal disfuncional o abandonada, sino que intenta lograrlo a través de las diferentes instituciones paralelas que aseguran su acceso a bienes públicos primordiales. Asimismo, la ayuda internacional también puede reafirmar desequilibrios existentes que están en la base del colapso del estado: en Sudán, los refugiados sureños han sido asistidos por agencias de ayuda internacional durante su estancia en el norte, mientras que así negaban simultáneamente sus posibilidades de desarrollo en su región de origen²⁹. En algunos casos, esta negligencia de las dinámicas internas del conflicto comunal puede incluso llevar a situaciones que prolongan las situaciones de implosión estatal, en la medida en que no se tienen en cuenta los cambios en la definición y negociación del poder y de la autoridad a nivel local³⁰. Esta falta de contexto tiene inevitablemente consecuencias en la calidad tanto de los análisis políticos como académicos, dado que un buen entendimiento de los procesos subyacentes a los conflictos armados y al colapso del estado es crucial para determinar las aproximaciones al problema de la reconstrucción política en situaciones "postconflicto"³¹.

Este problema se vuelve particularmente evidente cuando analizamos los varios procesos de "transición" actualmente en curso en diferentes partes de África subsahariana —pero que hasta ahora han producido resultados muy heterogéneos³². Mientras que el súbito "advenimiento de tranquilidad" en países

²⁷ CLAPHAM, C., "The Challenge to the State in a Globalized World" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 775-795; DUFFIELD, M., "Aid and complicity..." *op. cit.*; OTTAWAY, M., "Rebuilding State Institutions in Collapsed States" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, ps. 1000-1023.

²⁸ VERHOEVE, 2004.

²⁹ DUFFIELD, M., "Aid and complicity..." *op. cit.*

³⁰ VLASSENROOT, K. y RAEYMAEKERS, T., *Conflict and Social Transformation in eastern DR Congo*, Academia Press, Gante, 2004.

³¹ MILLIKEN, J. y KRAUSE, K., "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction" *op. cit.*

³² MENKHAUS, K., "Vicious Circles and the Security Development Nexus in Somalia" en *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, agosto de 2004.

como Sierra Leona, Liberia y Angola puede que haya sido una buena noticia para un continente que hasta ahora ha estado acosado por una violencia aparentemente interminable, es evidente que la mayoría de las veces, estos países continuarán viviendo las consecuencias de la violencia comunal en modos que serán determinantes para sus respectivos futuros políticos; por el contrario, otras regiones —como la parte este de RDC, el norte de Costa de Marfil, Nigeria y Sudán— parecen evolucionar hacia una situación permanente de conflicto de baja intensidad, con pocas bajas humanas, que podría describirse como de “ni paz ni guerra”³³. Aunque sea demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas, un entendimiento profundo tanto de las dinámicas de los conflictos en curso como de sus posibles consecuencias para la reconstrucción postconflicto, sigue siendo un asunto de máxima importancia tanto para analistas como para políticos interesados en el impacto del conflicto armado y de la implosión del estado en la “periferia” global.

¿El estado contra la sociedad?

El segundo problema tiene que ver con el hecho de que el colapso estatal no puede equipararse automáticamente al colapso de la sociedad. Martin Doornbos explica que con frecuencia se tiende de manera inapropiada a buscar causas y explicaciones únicas del colapso estatal, y de igual forma a proponer una única solución para su reconstitución, preferiblemente una de rápido arreglo. En otras palabras, el colapso del gobierno no necesariamente incluye al colapso de la gobernanza: “con el colapso”, dice Doornbos, “surgen nuevos tipos de situaciones... nuevas formas de dominación pueden emerger con la introducción de nuevos marcos políticos y económicos de rendición de cuentas y control”³⁴.

Algún material reciente recogido a través de casos de estudio sugiere que la combinación de una estatalidad marchita y de conflicto armado violento a veces ha dado margen para la formación de nuevos centros de autoridad no-estatal basados en modelos alternativos de control social. Aunque considerado un ejemplo clásico de “colapso” estatal, Somalia ha visto la emergencia de un mosaico de formaciones políticas locales que se desarrollan a partir de nuevos acuerdos entre los “hombres fuertes” locales, los ancianos de las familias y de los clanes, y los líderes políticos

³³ El término “paz violenta” puede dar un sentido aproximado de estos contextos en la medida en que se refiere a la diferencia relativa que normalmente impera entre largos periodos de guerra de baja intensidad y periodos aún más cortos de una “seguridad” limitada a nivel físico y económico. DUFFIELD, M., *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2001.

(de milicias) que proveen a los ciudadanos somalíes de variados niveles de "gobernanza", si no de "gobierno"³⁵. Tales arreglos han incluido la reafirmación de los líderes comunitarios en el establecimiento de los tribunales de la *sharia*, la desmovilización de las milicias en favor de las fuerzas de seguridad privadas, y acuerdos transregionales en el área del comercio informal. Asimismo, en la República Democrática del Congo³⁶ —y en menor medida también en Sierra Leona³⁷, los países del Sahel³⁸ y Nigeria³⁹, el ambiente de conflicto resultante del colapso de la autoridad pública parece haber llevado a la emergencia de nuevos arreglos institucionales entre poblaciones de base, actores armados y varias "élites" a nivel local y nacional (o regional), que están promoviendo nuevas estrategias de integración social, económica y política. A pesar de que ninguna designación por sí sola parezca ser capaz de capturar estas "corrientes cruzadas y contradicciones"⁴⁰, las nuevas configuraciones de la política y de la violencia en África contemporánea han suscitado sin embargo preguntas renovadas sobre la interconexión entre las redes internacionales y locales de negociación y autoridad, así como sobre el poder estatal central⁴¹.

Los ejemplos anteriores nos dicen esencialmente dos cosas. Primero, sugieren que para las comunidades que habitan esas áreas, la participación en las estructuras del estado no es automáticamente evidente. Esta observación tiene especial relevancia para nuestro entendimiento de la estatalidad postcolonial en el África subsahariana que, como sabemos, no siempre ha cumplido los criterios empíricos por los cuales los estados son ordinariamente reconocidos como tales⁴². En particular, esto recuerda las observaciones que se han hecho previamente con respecto a Ghana, Guinea y el Congo-Zaire entre otros, sobre el creciente

³⁴ DOORNBOS, M., "State Collapse and Fresh Starts...", *op. cit.*

³⁵ MENKHAUS, K., *Warlords and Landlords. Non-State Actors and Humanitarian Norms in Somalia*, Conferencia "Curbing Human Rights Violations by Armed Groups", Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, Canadá, 14-15 de noviembre de 2003; MENKHAUS, K., "State Collapse in Somalia: Second Thoughts" en *Review of African Political Economy*, 2003; MENKHAUS, K., "Vicious Circles and the Security Development Nexus in Somalia...", *op.cit.*

³⁶ VLASSENROOT, K. y RAEYMAEKERS, T., *Conflict and Social Transformation... op.cit.*

³⁷ RICHARDS, P., *Fighting for the Rain Forest. War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Heinemann, Portsmouth, 1996.

³⁸ ROITMAN, J., "Regulatory authority in the Chad Basin", en CALLAGHY, T., LATHAM, R. y KASSIMIR, R. (eds.), *Intervention and transnationalism in Africa: global-local networks of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, ps. 240-263.

³⁹ RENO, W., "The Politics of Insurgency in Collapsing States" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 837-858.

⁴⁰ YOUNG, 2004.

⁴¹ CALLAGHY, T., LATHAM, R. y KASSIMIR, R. (eds.), *Intervention and transnationalism in Africa: global-local networks of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; NEWBURY, C., "States at War: Confronting Conflict in Africa" en *African Studies Review*, vol. 45, n° 1, abril de 2002, ps. 1-20.

⁴² JACKSON, R. H. y ROSBERG, C. G., "Why Africa's Weak States Persist: the Empirical and the Juridical Statehood" en *World Politics*, vol. 35, n° 1, octubre de 1982, ps. 1-24.

abandono de los ciudadanos de las estructuras del estado en favor de arreglos políticos y económicos más “informales”⁴³. Los comentarios de Azarya y Chazan son útiles para nuestro análisis en la medida en que van directos a la división sociedad-estado que ha caracterizado tantos los estudios sobre África en las últimas tres décadas. Esencialmente, afirman que tanto los defensores como los críticos del estado africano sufren del “paradigma de la compromiso”; por ejemplo, enfocan principalmente el centro político y examinan los desarrollos postcoloniales en términos de la participación diferencial de varios grupos y de su influencia sobre el rendimiento del estado. Lo que este paradigma descuida sin embargo, es que la participación en operaciones relacionadas con el estado puede que no siempre valga la pena. En algunos casos, los riesgos de (sobre)exposición y (sobre)dependencia del estado pueden incluso superar las ganancias de la participación. Por lo tanto, la suscripción a las funciones del estado (comúnmente resumidas en el monopolio de la violencia, la distribución de bienestar y la representación de la población en términos de su participación política) será siempre objeto de un cálculo “racional”, que no deja de ser intrínseco, tanto por parte de las “elites” como de la población “de base”.

Por lo tanto, más que un hecho consumado, el estado se parece más a un ideal al cual los agentes del estado pueden haber aspirado, pero que raramente se ha logrado⁴⁴. Incluso los estatocéntricos aceptan ahora la idea de que los resultados de las políticas son necesariamente estás sujetos a las fuerzas que emanan tanto del ámbito doméstico como del internacional. Por ejemplo, de acuerdo con Theda Skocpol, la “autonomía del estado” no es una característica fija estructural de ningún sistema gubernamental, porque las organizaciones del gobierno pasan necesariamente por importantes transformaciones tanto en relación con otras organizaciones como con los grupos sociales⁴⁵. Para alcanzar su ideal, los agentes del estado tienen que sopesar sus acciones con respecto a los proyectos y los deseos de otras fuerzas sociales (tales como la iglesia, la mafia, los emprendedores económicos), que no necesariamente comparten su misma visión sobre cómo establecer una dominación integrada sobre la sociedad. Para parafrasear de nuevo

⁴³ AZARYA, V. y CHAZAN, N., “Disengagement from the State in Africa: Reflections from the Experience of Ghana and Guinea” en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 29, n° 1, enero de 1987, ps. 106-131. Véase también MACGAFFEY, J., *Entrepreneurs and Parasites. The struggle for indigenous capitalism in Zaire*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987; MACGAFFEY, J. (ed.), *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, University of Pennsylvania Press, Londres, 1991.

⁴⁴ MILLIKEN, J. y KRAUSE, K., “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction...” *op. cit.*

⁴⁵ SKOCPOL, T., “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research” en EVANS, P. et al. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, ps. 169-191.

a Azary y Chazan, la persistencia de estas fuerzas sociales en África subsahariana claramente “indica lo realmente condicional que es la lealtad al aparato del estado”. Al seguir reteniendo los recursos del estado, al situar la autoridad en los niveles más bajos de la sociedad, y al combinar las raíces tradicionales con adiciones modernas, estas fuerzas pueden seguir formando “organismos innovadores capaces de alcanzar la auto-suficiencia y de generar nuevos experimentos en términos comunales”. En la medida en que siguen resistiendo al control del estado, estas fuerzas pueden incluso “(contener) las semillas de una realineación más masiva de las relaciones de poder basada en la dispersión de las funciones estatales hasta (...) colectividades que el estado afirma representar”⁴⁶.

Una segunda lección, probablemente paradójica, es que el declive de la influencia del estado no significa necesariamente su colapso total en cuanto a órdenes futuros. Por el contrario, el centrarse en las respuestas sociales a las políticas del estado parece reafirmar la importancia continuada del estado para entender los procesos sociales en África. Hay dos razones para esto. La primera razón es que el abandono del estado no puede ser tratado como un hecho inmoral: mientras que por un lado, la implicación en las economías informales o la retirada de las instituciones públicas puede subrayar la posibilidad de preservar un cierto estándar de vida —y algunas veces incluso crear un número de oportunidades políticas y económicas, estas decisiones simultáneamente despojarán al aparato del estado de sus principales funciones. Por tanto, los cálculos de los actores “de base” seguro que tienen una influencia decisiva sobre cómo será formulada la estatalidad soberana en cualquier orden futuro, y esto tanto en lo que concierne la representación de la población nacional como la autonomía del estado para proveer seguridad y bienestar. La segunda razón, en cierta medida insinuada en algunos estudio de caso recientes, es que en la continua negociación del “orden” local, normalmente tres elementos dominan el debate local: el monopolio de la violencia, la asignación de la riqueza, y la representación de las poblaciones locales (o el asunto de la legitimidad); a este respecto se está prestando una atención especial a la provisión de seguridad y protección⁴⁷. Lo que se necesita para entender la importancia constante de formas más “privadas” o informales de crear orden político en África subsahariana no es tanto la reafirmación o el rechazo del estado africano como tal, sino más bien un análisis detallado de las respuestas sociales a

⁴⁶ AZARYA, V. y CHAZAN, N., “Disengagement from the State in Africa...” *op. cit.*, ps. 128-129.

⁴⁷ RENO, W., *Sovereign Predators and Non-State Armed Group Protectors?*, Conferencia “Curbing Human Rights Violations of Armed Groups”, UBC Centre of International Relations, 13-15 noviembre de 2003.

los procesos de implosión estatal; las aproximaciones básicas al funcionamiento de la autoridad y a los actores implicados en su formulación, deberían por tanto permitirnos ofrecer perspectivas adicionales sobre la lucha continua entre el estado, la sociedad y su relación con el cambio social.

Una cuestión importante que surge de esto es dónde tenemos que ubicar a la autoridad en esos contextos⁴⁸. En el pasado, gran parte de la atención parece haberse girado hacia las dimensiones externas de los conflictos civiles y su conexión con la implosión del estado o con su formación. En las “emergencias complejas” de hoy día, las ONG se han encargado gradualmente de un abanico de servicios sociales que se asocian tradicionalmente al estado. Esto obviamente va a tener un impacto decisivo sobre cómo se está interpretando y organizando el orden político en situaciones “postcolapso”. Mientras tanto, los actores locales (comerciantes, líderes de milicias, élites económicas y políticas) han desarrollado nuevos vínculos con el mundo exterior que buscan reforzar su ventaja sobre los competidores, y reducir la interferencia del estado en sus asuntos internos. Estos enfoques sirven en gran medida para definir los diferentes obstáculos a los que los actores locales y nacionales se enfrentan en lo que se refiere a su participación en los proyectos de construcción del estado. Sin embargo, seguimos en gran medida a oscuras en lo que se refiere a la dimensión interna de las relaciones de poder en el contexto del colapso del estado. En otras palabras, estas dimensiones e influencias externas no explican cómo deberíamos de visualizar la organización interna de las formaciones políticas en el contexto de implosión del estado. Las preguntas inmediatas que surgen a este respecto son entonces, en primer lugar, ¿cómo se adaptan las élites y las sociedades a un contexto de creciente ausencia del estado y de guerra civil? En otras palabras, ¿qué estrategias son desarrolladas en/desde la base de la sociedad para hacer frente a la inseguridad económica y física que resultan del colapso estatal? En segundo lugar, ¿cuál es el impacto de estos procesos de adaptación sobre la noción cambiante de “orden” político? Como este análisis sugiere, puede que no sea muy útil confrontar conceptos como “estado” y “sociedad”, orden y desorden o incluso tradicional y moderno. Lo que estas situaciones parecen demandar más bien es un análisis detallado de los actores y de sus intereses —por ejemplo, “qué intereses se están sirviendo y qué intereses importan”— y de las relaciones entre los representantes de los órdenes “antiguos” y “nuevos”. Déjenme finalizar proponiendo un modelo para sostener este análisis.

Más allá del colapso del estado: hacia una perspectiva integrada

Un modelo alternativo, recurriendo a aproximaciones anteriores avanzadas por autores como Azarya y Chazan, Timothy Mitchell y Joel Migdal, enfoca el “colapso” del estado no tanto como un estado final o derrumbe, sino más bien como un punto álgido de la lucha continua entre varias fuerzas en la sociedad para controlar las tres funciones nucleares que generalmente se asocian al rendimiento del estado. En mis comentarios anteriores, he identificado estas funciones como: primero, la provisión de seguridad —comúnmente sostenida por el monopolio sobre los medios de la fuerza; segundo, la proporción de bienestar —o la capacidad de extraer y asignar los recursos económicos; y tercero, la representación de la población “nacional” que habita un territorio fijo⁴⁹. Este modelo podría ser identificado como el modelo del estado en la sociedad. De acuerdo con Migdal:

“El modelo del estado en la sociedad... se concentra sobre la interacción repleta de conflicto de múltiples conjuntos de líneas de conducta formales e informales acerca de cómo comportarse, que son promovidos por diferentes grupos en la sociedad. Todos estos grupos, que usan sutiles y no tan sutiles recompensas y sanciones —incluyendo a veces la violencia más extrema— para intentar y conseguir su propósito, comprenden desde grupos informales y poco definidos de personas, hasta organizaciones altamente estructuradas con múltiples recursos a su disposición. En suma, todas las sociedades tienen batallas en curso entre grupos defendiendo diferentes versiones de cómo las personas deberían de comportarse. La naturaleza y el resultado de estas luchas dan a las sociedades su estructura y carácter distintivos”⁵⁰.

Dos ideas predominan en esta perspectiva. La primera concierne al estado. La propuesta bastante directa que ofrece Migdal y el modelo del estado en la sociedad, es la de abandonar el análisis del estado inspirado en Weber que hasta ahora ha desconectado la teoría de la práctica. Como he sugerido, es poco probable

⁴⁸ Para una discusión, véase CALLAGHY, T., LATHAM, R. y KASSIMIR, R. (eds.), *Intervention and transnationalism in Africa...* *op. cit.*

⁴⁹ Estas funciones son generalmente aceptadas como las tres funciones centrales del estado (Giddens). En una visión alternativa, Del Rosso y Gros añaden elementos adicionales tales como el control sobre el medio ambiente y las actividades del sector privado. DEL ROSSO, Stephen J. Jr., “The insecure state” en *Daedalus*, vol. 124, n° 2, primavera de 1995; GROS, J-G, “Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order...” *op. cit.*. Sin embargo, estos autores inmediatamente subrayan que las funciones redistributiva y reguladora (tales como la regulación de las relaciones laborales y la redistribución del capital) no pueden formar parte de esta categorización, a menos que uno quiera correr el riesgo de volver el concepto “prácticamente insignificante”. *Ibidem*.

⁵⁰ MIGDAL, J.S., *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 11-12. Mi énfasis.

que este tipo de análisis permita entender la supervivencia de la política informal en África, visto que despliega persistentemente un ideal (inexistente) de estatalidad contra formas de autoridad estatal derivadas conceptualmente, que en consecuencia se describen como “fallidas”, “débiles” o “colapsadas”⁵¹. Estos conceptos tal vez puedan ser útiles para construir tipologías de estados existentes (sea dentro o fuera de los contextos históricos), pero son más bien inútiles si queremos analizar el funcionamiento de la autoridad en el nivel interno de la sociedad. Como también he sugerido, esta visión ideal de la estatalidad y sus derivaciones se basan en una interpretación bastante unidireccional de la modernidad que es ampliamente contestada por los hechos. Contrariamente a la visión clásica de la movilización social, que ve la adherencia de los individuos a los valores modernos en términos de “contacto cultural” y beneficios racionales, un número creciente de casos parece demostrar una coexistencia bastante peculiar entre los estilos de vida “moderno” y “tradicional”, “urbano” y “rural”, en las sociedades modernas⁵². Especialmente en situaciones donde las estructuras del estado están ausentes (o prácticamente ausentes), la participación en cosas modernas como la vida urbana, el comercio y la explotación de recursos parece crear una capacidad renovada por parte de los individuos de interiorizar valores básicamente “modernos”, pero al mismo tiempo integrarlos en marcos políticos asociados a formas más “tradicionales” de autoridad⁵³. Para evaluar el impacto de semejante movilización en la definición de la autoridad, tenemos que mirar una vez más el rol de las diferentes “patrullas fronterizas”, por ejemplo los “hombres fuertes”, los líderes comunitarios y otros actores que determinan la interacción entre los individuos con sus aspiraciones y el mundo exterior. Volveré a este punto más adelante en este artículo.

Por lo tanto, lo que este enfoque propone, es mirar al estado y a la modernidad no como un proceso en un solo sentido, sino como entidades contradictorias que a menudo veces actúan contra sí mismas. Una visión que ha sido propuesta es la de comparar al estado con la “sociedad anárquica” internacional⁵⁴, en la que la idea unificadora de la “sociedad” internacional está

⁵¹ Tal como se ha sugerido, Weber no estaría seguramente de acuerdo con una extensión tal de su concepto. Véase GRANOVETTER, M. and SWEDBERG, R., *The sociology of economic life*, Westview Press, Boulder, 2001.

⁵² MIGDAL, J.S., “Why Change? Toward a new Theory of Change Among Individuals in the Process of Modernization” en *World Politics*, vol. 26, n° 2, enero 1974, ps. 189-206.

⁵³ Para un ejemplo ilustrativo, véase DE BOECK, F., “Postcolonialism, Power and Identity: Local and Global Perspectives from Zaire” en WERBNER, R.P. y RANGER, T.O., *Postcolonial Identities in Africa*, Zed Books, Londres, 1996.

⁵⁴ RENO, W., *Sovereign Predators...op. cit.*

siendo constantemente confrontada con sus partes fraccionadas (este es el sistema internacional de “estados”). Sin embargo, dicha visión puede ofrecer de nuevo una imagen distorsionada de la realidad visto que, en muchos casos, incluso la idea de una sociedad unificada parece estar ausente. Lo que se necesita por tanto, parece ser no tanto una afirmación de los valores sociales que confirman la persistencia de lógicas de patronazgo o de pillaje, sino más bien un análisis detallado de la interacción en conflicto entre las fuerzas en la sociedad que están intentando establecer un control social.

Esto me lleva a la segunda idea, que es la idea de la sociedad. Al analizar la respuesta de la sociedad al “colapso” estatal, deberíamos tener cuidado de no caer en la trampa tendida por los teóricos liberales y marxistas clásicos que explican las fuerzas sociales esencialmente en términos de normas o intereses de clase compartidos. Como dije, parte del problema podría ser de hecho que un conjunto de normas comunes puede estar totalmente ausente en situaciones de violenta implosión del estado. Podría estar en parte de acuerdo en esta cuestión con el argumento de Zartman y otros teóricos estatocéntricos, que dicen que en las situaciones de colapso estatal las fuerzas sociales son generalmente incapaces de reaccionar y ocupar las posiciones dejadas libres por el gobierno marchito. Sin embargo mirándolo mejor, esto puede que no se deba a la ausencia de normas vinculantes (que ya estaban ausentes antes del colapso del estado) sino más bien porque ciertos actores eligen no participar en operaciones relacionadas con el estado⁵⁵. En vez de limitarnos a una discusión sobre normas, lo que parece importar más entonces son los intereses y los cálculos de aquellas personas que consideran que la participación en las estructuras estatales no vale la pena. La base de estos cálculos puede ser mucho más prácticas de lo que cualquiera ha asumido hasta el momento.

Finalmente, debemos enfatizar que la ausencia de un conjunto común de normas o intereses no significa que no haya reglas gobernando la sociedad. Por el contrario, lo que emerge en situaciones de “colapso” del estado en África subsahariana, en muchos casos puede describirse como una continuación del neopatrimonialismo sin el estado. Lo que quiero decir con esto es que el “contrato” social que unía a los ciudadanos con el estado —y que en muchos casos consistía

⁵⁵ René Lemarchand ha ofrecido un ejemplo útil a este respecto en su discusión sobre el proceso de democratización en el Zaire. LEMARCHAND, R., “Patterns of State Collapse and Reconstruction in Central Africa: Reflections on the Crisis in the Great Lakes Region” en *Spectrum*, vol. XXXII, 1997.

en que los ciudadanos “velaran por si mismos”— ha tendido a delegarse completamente al nivel individual. Por lo tanto, en el este de la RDC —entre otros lugares— la “asimilación recíproca”⁵⁶ que normalmente existía entre los “hombres fuertes” locales, los políticos nacionales y la administración del estado parece haber sido reemplazada por arreglos más individuales entre los actores locales en búsqueda de ventajas políticas y económicas. El modelo del estado en la sociedad da un primer paso para analizar también el significado de estos acuerdos para la (re)constitución del orden social.

Aplicabilidad

Las ventajas de este modelo de estado en la sociedad para analizar las situaciones de “colapso del estado” son varias. Primero, nos permite finalmente abandonar la dicotomía asfixiante estado-sociedad que ha caracterizado hasta ahora muchos de los análisis de las relaciones estado-sociedad en África. En su lugar, este modelo nos obliga a mirar las varias arenas de “dominación y oposición” entre las fuerzas que están compitiendo por el control social. La pregunta central que uno tiene que plantear cuando se enfrenta al “colapso del estado” no es por lo tanto cómo y cuando el estado ha dejado de cumplir sus funciones, sino cómo es que las fuerzas sociales concretas se han adaptado ellas mismas a crecientes cambios en el marco del estado, y cuál ha sido el efecto de esos arreglos en el proceso de cambio social. De esta forma, en vez de mirar a las fortalezas y debilidades institucionales, este análisis se detiene en la lucha estado-sociedad de doble sentido por la dominación política; como se ha dicho, esta lucha no ocurre entre el estado y la sociedad como tales, sino más bien entre las diferentes fuerzas sociales que están compitiendo por el control social. Estas fuerzas incluyen varios niveles de actores tales como políticos nacionales y locales, la administración del estado (o sus residuos), así como “hombres fuertes” locales, grupos criminales e instituciones religiosas.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, la implosión de las estructuras estatales no se entiende entonces simplemente como un “colapso” o derrumbe institucional, sino como el punto culminante en la lucha entre varias fuerzas en la sociedad para establecer un control social integrado sobre la sociedad. Dentro de este ámbito, podríamos probablemente detenernos en dos extremos analíticos que resultan de esta lucha por la dominación. El primer resultado posible es que emerja una fuerza capaz de movilizar los recursos y apoyos necesarios (o el marco

⁵⁶ BAYART, J-F., Ellis, S., and HIBOU, B., *The Criminalization of the State in Africa*, James Currey e

normativo) para dominar localmente, y extender su poder hasta la dominación a nivel de toda la sociedad. La segunda opción más probable, es que la lucha por el control social siga pendiente, lo que resulta entonces en una dominación dispersa y en una fragmentación del control social. En este caso, es probable que el conflicto por el control social retorne a los niveles más bajos de la sociedad y —como lo sugieren los casos de Somalia y de la RDC— conlleve un refuerzo de las fronteras comunales en favor de una política más basada en la “etnia” o el “clan”. Independientemente del resultado de esta lucha, lo que uno por tanto ha mirado no son simplemente los acuerdos institucionales socavados al nivel nacional, sino antes de nada, cómo las comunidades locales se están adaptando ellas mismas a una situación de ausencia del estado, y lo que esas estrategias de acomodación nos están diciendo sobre la redefinición de la autoridad.

La segunda ventaja de este modelo es que no mira al colapso estatal como un acontecimiento “anormal”, sino como un posible resultado del proceso en curso de formación estatal⁵⁷. Esta observación puede resumirse en la afirmación de Eisenstadt sobre los imperios. De acuerdo con Eisenstadt, “el colapso, lejos de ser una anomalía, tanto en el mundo real como en la teoría de la evolución social, presenta de forma dramática no el fin de las instituciones sociales, sino casi siempre el comienzo de unas nuevas”⁵⁸. Tal y como proponen Milliken y Krause, los puntos de diálogo para futuros análisis pueden entonces ser dobles. Por un lado, deberíamos empezar a pensar seriamente acerca de la posibilidad de que el colapso estatal presente un resultado plausible, y quizás incluso probable, para algunos estados en el sistema. Una de las formas de aproximarnos a esta cuestión podría ser examinar la posibilidad de que las fuerzas que producen estados fuertes y legítimos en algunos contextos puedan —interactuando con diferentes condiciones locales e históricas— generar estados débiles y colapsados en otros. Por otro lado, en este contexto es cada vez más importante mirar lo que hay más allá del colapso del estado: este análisis no solo incluiría una identificación de las fuerzas que están surgiendo de lo más profundo de las crisis de autoridad pública generadas por la implosión del estado, sino también cómo esas fuerzas están compitiendo por establecer una dominación a nivel de la sociedad en general. Como se ha sugerido, este análisis debería enfocar tanto en el “antiguo” marco político incluyendo (los residuos de) el aparato del estado, los políticos nacionales y los hombres fuertes

Indiana University Press, Oxford y Bloomington, 1999.

⁵⁷ MILLIKEN, J. y KRAUSE, K., “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction... *op. cit.*”

⁵⁸ EISENSTADT, 1988, p. 293.

locales, como las “nuevas” fuerzas que emergen de la crisis de la autoridad pública, incluyendo señores de la guerra, milicias y fuerzas rebeldes (o los llamados “actores armados no-estatales”) y la población de base.

* **Timothy RAEYMAEKERS** es miembro del Conflict Research Group de la Universidad de Gante; algunas de sus principales áreas de trabajo son la economía política del conflicto, las estructuras informales de gobernanza, los actores estatales no armados y el comercio de armas. Ha publicado numerosos trabajos sobre el conflicto en la República Democrática del Congo, y en la actualidad es miembro del consejo editorial de la nueva revista publicada por Routledge, *African Security*.

Traducido del inglés con autorización del autor por **Raquel FERRAO**.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALLEN, C., “Warfare, Endemic Violence and State Collapse in Africa” en *Review of African Political Economy*, n° 81, 1999, ps. 367-384.
- AYOUB, M., “State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of ‘Third World Insecurity’” en VAN DE GOOR, L., RUPESINGHE, K. y SCIARONE, P., *Between Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, MacMillan, Londres, 1996, ps. 67-90.
- AZARYA, V. y CHAZAN, N., “Disengagement from the State in Africa: Reflections from the Experience of Ghana and Guinea” en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 29, n° 1, enero 1987, ps. 106-131.
- BAKER, Pauline H. y AUSINK, John A., “State collapse and ethnic violence: toward a predictive model” en *Parameters, US Army War College Quarterly*, primavera de 1996, ps. 19-31.
- BAYART, J-F., Ellis, S., and HIBOU, B., *The Criminalization of the State in Africa*, James Currey e Indiana University Press, Oxford y Bloomington, 1999.
- BLOK, A., *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960. A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, Waveland Press, Illinois, 1974.
- CALLAGHY, T., LATHAM, R. y KASSIMIR, R. (eds.), *Intervention and transnationalism in Africa: global-local networks of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- CARMENT, D., “Assessing State Failure: Implications for Theory and Policy” en *Third World Quarterly*, vol. 24, n° 3, 2003, ps. 407-427.
- CLAPHAM, C., “The Challenge to the State in a Globalized World” en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 775-795.
- COLLETTA, N., CULLEN, M. y FORMAN, J.M., *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects*, Report of the Post-Conflict Unit of the World Bank. The World Bank, Washington, 1998.
- COLLIER, P., *Breaking the Conflict Trap*, World Bank, 1995.
- CRAMER, C. y GOODHAND, J., “Try Again, Fail Again, Fail Better? War, the State, and the ‘Post-Conflict’ Challenge in Afghanistan” en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 885-909.
- DE BOECK, F., “Postcolonialism, Power and Identity: Local and Global Perspectives from Zaire” en WERBNER, R.P. y RANGER, T.O., *Postcolonial Identities in Africa*, Zed Books, Londres, 1996.

- DEL ROSSO, Stephen J. Jr., "The insecure state" en *Daedalus*, vol. 124, n° 2, primavera de 1995
- DOORNBOS, M., "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5 2002, ps. 797-815.
- DORFF, R.H., "Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability" en *Parameters*, verano 1996, ps. 17-31.
- DUFFIELD, M., *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2001.
- DUFFIELD, M., "Aid and complicity: the case of war-displaced Southerners in the Northern Sudan" en *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n° 1, 2002.
- GAMBETTA, D., *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- GRANOVETTER, M. and SWEDBERG, R., *The sociology of economic life*, Westview Press, Boulder, 2001.
- GRINDLE, M.S., *Politics and policy implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1980.
- GROS, J-G, "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti" en *Third World Quarterly*, vol. 17, n° 3, septiembre, 1996.
- GURR, T.R., et al., *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, 30 septiembre, 2000.
- HELMAN, Gerald B. y RATNER, Steven R., "Saving Failed States" en *Foreign Policy*, n° 89, invierno de 1993.
- JACKSON, R.H. y ROSBERG, C.G., "Why Africa's Weak States Persist: the Empirical and the Juridical Statehood" en *World Politics*, vol. 35, n° 1, octubre 1982, pp. 1-24.
- KAPLAN, R., "The Coming Anarchy. How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of our Planet" en *The Atlantic Monthly*, febrero 1994.
- KEEN, D., "The Economic Functions of Violence in Civil Wars", Adelphi Paper n° 320, Oxford University Press for the Institute of Strategic Studies, Oxford, Londres, 1998.
- LEMARCHAND, R., "Patterns of State Collapse and Reconstruction in Central Africa: Reflections on the Crisis in the Great Lakes Region" en *Spectrum*, vol. XXXII, 1997.
- LONGLEY, C. y MAXWELL, D., "Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthesis of Current Practice", ODI Working Paper 182, Overseas development Institute, Londres, junio 2003.
- MACGAFFEY, J., *Entrepreneurs and Parasites. The struggle for indigenous capitalism in Zaire*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- MACGAFFEY, J., ed., *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, University of Pennsylvania Press, Londres, 1991.
- MAZRUI, A., "The Blood of Experience: The Failed State and Political Collapse in Africa" en *World Policy Journal*, n° 12, 1995, pp. 28-34.
- MENKHAUS, K., *Warlords and Landlords. Non-State Actors and Humanitarian Norms in Somalia*, "Curbing Human Rights Violations by Armed Groups" Conference, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, Canada, 14-15 noviembre 2003.
- MENKHAUS, K., "State Collapse in Somalia: Second Thoughts" en *Review of African Political Economy*, 2003.
- MENKHAUS, K., "Vicious Circles and the Security Development Nexus in Somalia" en *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, agosto 2004.

- MIGDAL, J.S., "Why Change? Toward a new Theory of Change Among Individuals in the Process of Modernization" en *World Politics*, vol. 26, n° 2, enero 1974, ps. 189-206.
- MIGDAL, J.S., *Strong Societies and Weak States. State Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- MIGDAL, J.S., *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- MILLIKEN, J. y KRAUSE, K., "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 753-744.
- MITCHELL, T., "The Limits of the State. Beyond Statist Approaches and their Critics" en *The American Political Science Review*, vol. 85, n° 1, marzo 1991, ps. 77-96.
- NEWBURY, C., "States at War: Confronting Conflict in Africa" en *African Studies Review*, vol. 45, n° 1, abril 2002, ps. 1-20.
- OTTAWAY, M., "Rebuilding State Institutions in Collapsed States" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, ps. 1000-1023.
- RENO, W., "The Politics of Insurgency in Collapsing States" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 837-858.
- RENO, W., *Sovereign Predators and Non-State Armed Group Protectors?*, Conferencia 'Curbing Human Rights Violations of Armed Groups', UBC Centre of International Relations, 13-15 noviembre 2003.
- RICHARDS, P., *Fighting for the Rain Forest. War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Heinemann, Portsmouth, 1996.
- ROITMAN, J., "Regulatory authority in the Chad Basin" en CALLAGHY, T., LATHAM, R. y KASSIMIR, R. (eds.), *Intervention and transnationalism in Africa : global-local networks of power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, ps. 240-263.
- ROTBERG, R.I., "Failed States in a World of Terror" en *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 4, 2002, ps. 127-140.
- ROTBERG, R.I., "The New nature of Nation-State Failure" en *The Washington Quarterly*, verano 2002, ps. 85-96.
- ROY, O., "Development and Political Legitimacy: the cases of Iraq and Afghanistan" en *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, agosto 2004, ps. 167-179.
- SCHUURMANS, F.J., "Paradigms Lost, paradigms regained? Development Studies in the twenty-first century" en *Third World Quarterly*, vol.21, n° 1, 2000, ps. 7-20.
- SKOCPOL, T., "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research" en EVANS, P. et al. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, ps. 169-191.
- SPANGER, H-J., *Failed State or Failed Concept?*, Failed States Conference, Florencia, 7-10 abril 2000.
- TILLY, C., "War-Making and State-Making as Organized Crime" en EVANS, P. et al. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, ps. 169-191.
- TREFON, "The Political Economy of Sacrifice: Kinshasa and the State" en *Review of African Political Economy*, n° 93/94...
- VLASSENROOT, K. y RAEYMAEKERS, T., *Conflict and Social Transformation in eastern DR Congo*, Academia Press, Gant, 2004.
- YANNIS, Alexandros, "State collapse and its implication for peace building and reconstruction" en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, ps. 817-835.

ZARTMAN, W. (eds.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

ZOLBERG, A., "The Specter of Anarchy: African State Verge on Dissolution" en *Dissent*, vol. 39, nº 3, 1992, ps. 303-311.

Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa

Mark DUFFIELD *

Ponencia presentada en el I Congreso Internacional Sobre Desarrollo Humano,
Palacio Municipal de Congresos, Madrid, 14 a 16 de noviembre de 2006

Resumen: Durante los últimos años, un número de ideas relacionadas con el trabajo en “entornos difíciles”, o que implican países descritos como “malos actores” o “estados frágiles” han entrado en el discurso político. Tratan de describir el reto del desarrollo en una época de inestabilidad global y de extendido fallo estatal. Estas ideas son similares en contenido y aquí nos referimos a ellas como el estado frágil, o el discurso sobre el estado frágil. El pensamiento de los gobiernos donantes sobre la reconstrucción de los estados frágiles se entiende como la punta de lanza de la política actual. De cualquier forma, además de explorar éste discurso, éste trabajo se basa en las suposiciones y disposiciones desarrolladas dentro de la cobertura del imperialismo liberal, en concreto, la práctica colonial del gobierno indirecto o administración nativa. En vez de ser esencialmente nuevo, el discurso sobre el estado frágil es más bien una reinscripción contemporánea de enfoques anteriores sobre el problema del espacio no gobernado. Dado el fallo histórico de semejantes tecnologías para revertir el rechazo al tutelaje occidental, en una época de guerra indefinida y de creciente insurgencia global, es tan urgente como relevante un examen crítico de esta arqueología.

Palabras clave: estado frágil, relaciones internacionales, África, desarrollo, tutela, imperialismo

Fragile States and the Return of Native Administration

Mark DUFFIELD *

Paper presented at the International Congress on Human Development
Municipal Congress Hall, Madrid, 14 – 16 November 2006

Abstract: Over the last several years, a number of ideas relating to working in “difficult environments”, or engaging countries described as “poor performers” or “fragile states” have entered policy discourse. They attempt to describe the challenge for development at a time of global instability and the widespread occurrence of state failure. In content, these ideas are similar and are referred to here as the fragile state, or fragile state discourse. Donor government thinking on reconstructing fragile states is regarded as the cutting-edge of current policy. Besides exploring this discourse however, this paper draws out its reliance on assumptions and dispositions developed within the fold of liberal imperialism; in particular the colonial practice of indirect rule or Native Administration. Rather than being essentially new, fragile state discourse is more a contemporary re-inscription of earlier approaches to the problem of ungoverned space. Given the historic failure of such technologies to reverse the rejection of Western tutelage, at a time of indefinite war and deepening global insurgency, a critical examination of this archaeology is both pressing and relevant.

Key Words: fragile state, international relations, Africa, development, tutelage, imperialism

Durante los últimos años, un número de ideas relacionadas con el trabajo en “entornos difíciles”, o que implican países descritos como “malos actores” o “estados frágiles” han entrado en el discurso político¹. Tratan de describir el reto del desarrollo en una época de inestabilidad global y de extendido fallo estatal. Estas ideas son similares en contenido y aquí nos referimos a ellas como el estado frágil, o el discurso sobre el estado frágil. El pensamiento de los gobiernos donantes sobre la reconstrucción de los estados frágiles se entiende como la punta de lanza de la política actual. De cualquier forma, además de explorar éste discurso, éste trabajo se basa en las suposiciones y disposiciones desarrolladas dentro de la cobertura del imperialismo liberal, en concreto, la práctica colonial del gobierno indirecto o administración nativa. En vez de ser esencialmente nuevo, el discurso sobre el estado frágil es más bien una reinscripción contemporánea de enfoques anteriores sobre el problema del espacio no gobernado. Dado el fallo histórico de semejantes tecnologías para revertir el rechazo al tutelaje occidental, en una época de guerra indefinida y de creciente insurgencia global, es tan urgente como relevante un examen crítico de esta arqueología.

Fragilidad e inestabilidad global

En muchos aspectos, el concepto de estado frágil es una actualización de la idea del estado “fallido” de los noventa. Tanto los estados fallidos como los frágiles tienen mucho en común. Expresan la ineficacia del estado y representan la antítesis de lo que los políticos y académicos conciben como estados eficaces, exitosos o robustos². El estado fallido denota falta de capacidad del estado, fragmentación política, exclusión social, etc. De forma similar, el estado frágil ejemplifica una soberanía débil, incluso predatoria³. La principal diferencia entre los estados fallidos y frágiles no tiene que ver con cómo se concibe la autoridad, o más bien, su

¹ TORRES, Magüi Moreno, y ANDERSON, Michael "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction." *Documento de Trabajo nº 1 del PRDE*, Department for International Development, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Team, Londres, 2004; DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Encuentro en Londres, 13 y 14 de enero de 2004, Development Co-operation Directorate, OECD, París, 2004; DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Department for International Development, Londres, 2005.

² MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research and Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office, Londres, 2004.

³ GHANI, Ashraf, LOCKHART, Clare, y CARNAHAN, Michael, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building" *Documento de trabajo 253*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.

ausencia; la diferencia está en *las herramientas políticas* y en el sentido de la *prioridad* con las que la comunidad internacional trata ahora el territorio "ingobernado". Aunque tiene una historia anterior, el estado fallido es esencialmente un concepto de la post-Guerra Fría⁴. Durante gran parte de los noventa, los estados fallidos, especialmente en regiones de limitada importancia estratégica para occidente, generalmente figuraban entre los últimos puestos de la agenda de prioridades de la comunidad internacional. La principal herramienta política asociada al estado fallido era la ayuda humanitaria⁵. De cualquier forma, a mediados de los noventa, el estado volvió a entrar en el discurso del desarrollo como forma de fortalecer la seguridad humana. Los cambios en la naturaleza del desembolso de la ayuda, y una mejora en la percepción de su eficacia animaron esta vuelta del estado al primer plano de la política⁶. Sin embargo, es por el surgimiento de la guerra indefinida contra el terrorismo y la necesidad de fortalecer la frontera externa soberana de occidente, que este viaje se ha hecho tanto visible como necesario.

Como la ayuda humanitaria, por su naturaleza, trata de ignorar o evitar el estado, es de hecho de limitada utilidad en los estados actualmente en reconstrucción⁷. Por otro lado, el concepto de estado frágil denota una nueva voluntad por parte de occidente, por implicarse en el desarrollo de entidades estatales débiles o difuntas. A diferencia del estado fallido, el estado frágil proporciona un marco que capta muchos de los experimentos institucionales actuales, que tienen lugar bajo la rúbrica de la coherencia, en el contexto de la transición de la guerra a la paz en entornos difíciles⁸. En una época de guerra indefinida y de peligros de interconexión y circulación radical, el estado fallido ha ganado un nuevo significado. Al basarse en la lógica intervencionista de la responsabilidad de proteger, el estado frágil amplía esto hasta la *responsabilidad de*

⁴ BILGIN, Pinar, y DAVID MORTON, Adam, 2002, "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?", *Third World Quarterly* 23, n° 1, ps. 55-80.

⁵ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *Documento de Trabajo n° 5 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Department For International Development (DFID) del Reino Unido, Londres, 2005.

⁶ MCGILLIVRAY, Mark, "Aid Allocation and Fragile States", *Background Paper for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Lancaster House, Londres, 2005.

⁷ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *op.cit.*

⁸ PRDE, "Improving the Development Response in Difficult Environments: Lessons from DFID Experience." *Documento de trabajo n° 4 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, DFID, Londres, 2004; DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *op.cit.*; PICCIOTTO, Robert, ALAO, Charles, IKPE, Eka, KIMANI, Martin, SLADE y RODGER, "Striking a New Balance: Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments." *A background paper commissioned by the Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships of the Development Assistance Committee of the OECD*, Global Policy Project, King's College London, Londres, 2004.

reconstruir. Denota tecnologías de gobernanza que pertenecen a la presente era de guerra indefinida, pacificación y ocupación. Como tal, el estado frágil contiene un nuevo significado de la pobreza y de la seguridad.

No hay una lista acordada global de estados frágiles; aparecen en África, el Caribe, el Pacífico, el Sudeste asiático, la región transcaucásica, etc. Tampoco se limitan a países afectados por un conflicto. El DFID define un estado frágil como “aquellos cuyo gobierno no puede o no proporcionará funciones clave para la mayoría de su población, incluso a los pobres”⁹. Aunque no hay una medida aceptada, se cree que entre cuarenta y cincuenta países con diferentes combinaciones de capacidad institucional débil y falta de voluntad política entran en esta categoría. Se estima que cerca del 16% de la población mundial vive en estados frágiles, y sin embargo colectivamente suman el “35% de la pobreza mundial, 44% de la mortalidad materna, 46% de los niños sin escolarizar, y 51% de mortalidad infantil antes de los cinco años”¹⁰. Los estados frágiles son los más “descarriados” con respecto al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Organización de las Naciones Unidas, que incluyen reducir a la mitad la pobreza crónica para el año 2015. Es más, su existencia amenaza la consecución de esos objetivos¹¹. Hay países en los que estadísticamente la población es más propensa a morir pronto o a vivir con enfermedades crónicas, donde es menos probable que vaya a la escuela o reciba asistencia sanitaria básica, y donde el crecimiento económico está estancado. La pobreza mundial y sus negatividades asociadas están concentradas y sobre-representadas en los estados frágiles.

Los estados frágiles no son sólo un obstáculo para la reducción de la pobreza global, también son una fuente de inestabilidad internacional. Así como el estado frágil ha sustituido al estado fallido en el discurso político que se mantuvo durante gran parte de los noventa, la idea de “conflicto” está siendo sustituida por la de “inestabilidad”. En el Reino Unido, el informe *Investing in Prevention*¹² de la Unidad de Estrategia del Primer Ministro, que complementa el trabajo sobre los estados

⁹ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 7.

¹⁰ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States.” *op. cit.*

¹¹ BENN, Hilary, “The Development Challenge in Crisis States.” *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics, 2004.

¹² STRATEGY UNIT, “Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.” *A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister’s Strategy Unit, Cabinet Office, Londres, 2005.

frágiles del DFID¹³, señala éste importante cambio. Reconoce que desde su repunte en 1992 la larga tendencia progresiva a la incidencia global de la guerra civil ahora ha sido significativamente revertida, incluso en África¹⁴. Esto se explica en términos del incremento notorio en la post-Guerra Fría de las intervenciones internacionales de paz y de mantenimiento de la paz¹⁵. Sin embargo, el informe señala que la reducción a la mitad de las guerras internas desde principios de los noventa no cuenta toda la historia. A saber, que la mayoría de la reducción de la violencia organizada "se debe a su supresión o contención más que a su resolución"¹⁶. En consecuencia permanece el riesgo de un conflicto armado futuro. Por otro lado, si se adopta una visión más amplia de la seguridad humana, la situación está lejos de ser reconfortante. Aunque las muertes en los campos de batalla puedan estar declinando, una visión más amplia de la seguridad "sugiere que el número de muertes está aumentando"¹⁷. En los conflictos africanos recientes, por ejemplo, sólo en torno al 13% de media de muertes relacionadas con la guerra se atribuían directamente a la violencia física. La aplastante mayoría de las bajas resultan de los epifenómenos del conflicto: desplazamientos masivos, falta servicios sanitarios, enfermedades, malnutrición, negligencia, etcétera¹⁸. Además, estos epifenómenos se confunden con problemas más amplios de inseguridad generalizada, violencia esporádica, colapso económico, y la degradación de la salud pública y de las infraestructuras de bienestar. Cuando se tienen en cuenta otros factores, como el futuro impacto del VIH/SIDA, el creciente estrés medioambiental, el cambio climático, la competición estratégica por el petróleo y el aislamiento económico de países no-integrados, es más probable que el aumento de la inestabilidad con respecto a la pasada década "sea una característica persistente del horizonte estratégico más que un fenómeno temporal"¹⁹. La inestabilidad global puede formularse como una amenaza de insurgencia generalizada global. Desde éste punto de vista, las tecnologías de intervención y reconstrucción encapsuladas en el

¹³ TORRES y ANDERSON "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.", *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ HSC, *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005; MARSHALL, Monty G., "Conflict Trends in Africa, 1956-2004: A Macro-Comparative Perspective.", *Report Prepared for the Africa Conflict Prevention Pool (ACPP), Government of the United Kingdom*, Centre for Global Policy, George Mason University, Arlington, Virginia, 2005.

¹⁵ STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.", *op. cit.* p. 21

¹⁶ *Ibidem.* p. 22.

¹⁷ *Ibid.* p. 22. Énfasis en el original.

¹⁸ IRC, *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: Results From a Nationwide Survey*, Septiembre-Noviembre de 2002, International Rescue Committee, Nueva York, 2003.

¹⁹ STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.", *op. cit.* p. 24. Énfasis en el original.

estado frágil denotan el aparato contrainsurgente internacional y ampliamente civilizado de la guerra indefinida.

Se asocia los estados frágiles con la pobreza, y en consecuencia la inestabilidad. La pobreza crónica no es sólo una afrenta en el mundo actual; la inestabilidad global cuestiona la habilidad de occidente para lograr sus intereses estratégicos. En el caso del Reino Unido, la inestabilidad,

“Impide la consecución de un importante número de objetivos tanto del Reino Unido como globales – reducir la pobreza global, asegurar la protección humanitaria y promocionar los derechos humanos, combatir el terrorismo, gestionar los flujos de inmigrantes, reducir la amenaza del crimen organizado y mejorar la seguridad energética”²⁰.

Dentro de la guerra indefinida, se considera que los países inestables juegan un papel importante a la hora de permitir la operatividad de grupos terroristas internacionales. Como ejemplifica Al Qaeda en Afganistán, pueden proveer refugios para sus líderes y terrenos para el entrenamiento de los reclutas. Además, la ausencia de contrapoderes en el “territorio ingobernado” significa que las economías internacionales en la sombra pueden operar libremente²¹. De manera más general, aunque la pobreza no causa el terrorismo, puede proporcionar una base para reclutar y una justificación de la violencia²². En lo que se refiere a la cohesión social nacional, se piensa que las crisis en los países inestables son capaces de provocar corrientes de refugiados espontáneos y demandantes de asilo. Aunque los migrantes desde países inestables sólo sumaron el 20% de toda la migración al Reino Unido en 2003, estos estados “aportaron el 65% de los demandantes de asilo, y el 90% de aquellos a los que les fue concedido el asilo o permiso de estancia en el Reino Unido”. Más concretamente, dada la política de dispersión que discutiremos en el próximo apartado, en “las comunidades ya desaventajadas del Reino Unido, amplios flujos de población transitoria pueden ser perjudiciales para la cohesión social.”²³. En lo que respecta la seguridad energética, los estados confrontados

²⁰ *Ibidem.* p. 20.

²¹ *Ibid.* p. 29.

²² CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 2003.

²³ STRATEGY UNIT, “Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response.”, *op. cit.* p. 28.

a la inestabilidad controlaban en 2003 el 60% de las reservas de petróleo. Se anticipa que esta proporción aumentará a lo largo de la próxima década. Al mismo tiempo, el Reino Unido se convertirá en un importador neto de gas natural en 2006 y de petróleo en 2010²⁴.

La fragilidad de la autosuficiencia

En la medida en que el estado ha vuelto al centro del discurso del desarrollo, vale la pena preguntar qué tipo de estado se está discutiendo y reconstruyendo actualmente. Uno puede asumir inmediatamente que no es el estado centralizado, industrializado, modernizado que emergió en el proceso de descolonización. Éste proyecto nacionalista colapsó hace varias décadas. La idea de seguridad humana contiene una pista con respecto a lo que se está planteando hoy cuando se promueve el buen gobierno y el estado eficaz²⁵. Se entiende a menudo que lo “humano” en la seguridad humana denota un giro progresista. Al dar prioridad a la seguridad de la gente por encima de la seguridad de los estados, parece prometer un futuro más universal e incluyente. Sin embargo, uno sólo tiene que arañar la superficie de la seguridad humana para darse cuenta de que conlleva una distinción entre estados eficaces e ineficaces. Además, los políticos dejan claro que mientras que el tiempo de la soberanía absoluta ha pasado, el estado es y seguirá siendo el principal medio para apoyar la seguridad humana. Una respuesta preliminar a la pregunta de partida es que se está dando lugar al estado de “seguridad humana”. Semejante estado ha emergido dentro de la soberanía contingente del período de la post-Guerra Fría. Según en DFID las:

“funciones más importantes del estado para la reducción de la pobreza son el control territorial, la libertad y la seguridad, la capacidad para gestionar los recursos públicos, proporcionar servicios básicos y la habilidad de proteger y apoyar las maneras en que los más pobres se mantienen a si mismos”²⁶.

Desde esta perspectiva de seguridad humana,

“los estados fuertes pueden distinguirse de los débiles en función de la provisión efectiva de bienes públicos básicos, incluyendo la seguridad, la

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ DUFFIELD, Mark, y WADDELL, Nicholas, “Securing Humans in a Dangerous World”, *International Politics*, n° 43, 2006, ps. 1-23.

²⁶ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 7.

coherencia social, los servicios básicos y la habilidad para percibir y gastar fondos"²⁷.

Dado que los estados eficaces se han hecho a sí mismos responsables de proteger la seguridad humana²⁸, aunque permanece el respeto por la integridad territorial, la soberanía sobre la vida dentro de los estados ineficaces se ha hecho internacional, negociable y contingente. Excepto en momentos de emergencia, se espera del estado ineficaz que proteja sus fronteras territoriales y mantenga el orden interno. Reflejando la visión de Harrison de la frontera soberana²⁹, sus principales funciones económicas y sociales ahora son parte de una zona maleable de negociación y construcción que vincula las organizaciones internacionales y los titulares del estado. Harrison se ha centrado en el papel formativo del Banco Mundial al configurar esta zona en función de los intereses del capitalismo global y de occidente más generalmente. La zona fronteriza es un sitio de experimentación que implica forjar una y otra vez las relaciones entre, y a través de, actores estatales/no-estatales, públicos/privados y civiles/militares. En lo que respecta el apoyar la seguridad humana, estos actores internacionales e instituciones híbridas están comprometidas con los agentes de los estados ineficaces en la financiación, diseño y provisión de las funciones económicas y sociales principales.

Para entender lo que son estas funciones principales, es importante notar que dentro del discurso político la idea de que el bienestar social colectivo es una responsabilidad del estado, tal y como reflejan las nociones europeas del estado de bienestar, brilla por su ausencia. En comparación con los sistemas de bienestar que existen en Europa, basados en seguros y prestaciones, dentro del discurso del desarrollo hay una asunción dominante y arraigada en la que las poblaciones no-occidentales se reproducen y son esencialmente autosuficientes en su bienestar general. Esta suposición es la cara oculta del desarrollo – nunca problematizada en la teoría, pero instrumental en la práctica. Forma la base por ejemplo de la idea del desarrollo sostenible. Un trabajo reciente sobre la construcción de estados eficaces hace una lista de las diez funciones principales del estado³⁰. Al reflejar la asunción general de que las poblaciones no-occidentales son autosuficientes, y por lo tanto

²⁷ TORRES y ANDERSON "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction.", *op. cit.*, p. 3.

²⁸ ICISS/International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", en <http://www.iciss.ca>, 2001.

²⁹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, Ed. Routledge, 2004, p. 26.

³⁰ GHANI, Ashraf *et. al* "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.*

no requieren formas centralizadas de regulación biopolítica, uno encuentra la agenda neoliberal de una “ciudadanía activa” emprendedora³¹. La provisión de infraestructuras tales como carreteras, agua y energía, por ejemplo, se entiende aparentemente como automática y capaz de superar por si misma “la desigualdad de oportunidades en todo el territorio de un estado y de nivelar las desigualdades entre las áreas urbanas y las rurales [y] prepara el terreno para [...] la habilidad del estado para proporcionar seguridad, control administrativo, inversión en capital humano y la formación del mercado”³². En lo que concierne al capital social, en vista del amplio consenso sobre “la importancia de la educación primaria, especialmente para las niñas”³³, el informe urge a los políticos a no descuidar el valor de la educación superior. En cuanto a la promoción de la identidad nacional y de la responsabilidad civil, cuando “la política social es percibida como un instrumento para la creación de igualdad y oportunidad, el tejido social puede formar un sentido de la unidad nacional y una creencia compartida en una identidad común, en lugar de fomentar otros modos de identidad en oposición”³⁴.

Desde este punto de vista, una identidad nacional unificada puede emerger entre poblaciones consideradas autosuficientes mediante una política de igualdad y oportunidad que utiliza los proyectos de infraestructuras, como carreteras, para establecer mercados (que reúnen a todos los grupos) y que satisface la salud básica y las necesidades educativas (de forma que todos puedan competir). Aunque ofrece pocas o ninguna ganancia de bienestar colectivo, se estima aún así que semejante política es capaz de impedir la formación de “identidades en oposición”. Al comentar el papel del desarrollo y del estado en Lesotho, James Ferguson³⁵ señala que el papel central del estado en la optimización de la vida, como se manifiesta en el papel del estado de bienestar en las sociedades de consumo de masa, está ausente en el discurso del desarrollo³⁶. Las tecnologías del desarrollo, basadas en la suposición de que la mayoría de la población es autosuficiente, no requieren que el estado desarrolle medios centralizados para sostener y gestionar la vida. Obvian la necesidad de formas de censar, monitorizar y proporcionar servicios burocráticos, habituales ahora en occidente. A modo de ejemplo, habitualmente los estados ineficaces sólo son capaces de estimar el tamaño de su

³¹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, ps. 106-107.

³² *Ibidem.* p.8.

³³ *Ibid.* p. 7.

³⁴ *Ibid.* p. 8

³⁵ FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

³⁶ *Ibidem.* p. 274.

población con un margen de error de decenas de millones de habitantes. Esto no se debe simplemente a la falta de capacidad; es porque no necesitan saber. También es el caso que las tecnologías de bienestar basadas en la seguridad social, tal y como existen en Europa, han demostrado ser un medio eficaz para crear un sentido de la identidad nacional dentro de la sociedad de masa. Sin embargo, más que trabajar para alcanzar niveles de protección social similares a los que se disfrutaban en occidente, el desarrollo ofrece poco más que la posibilidad de la autosuficiencia. En vez de reducir la distancia entre lo que puede llamarse vida “asegurada” y “no-asegurada”, con la retórica liberal de la interiorización de los parámetros culturales, del empoderamiento y de la propiedad, el desarrollo mantiene y dirige esta división biopolítica global. El desarrollo entendido como seguridad aparece pre-configurado para reconstruir estados en los que las fuerzas centrípetas del “desarrollo existente de hecho”, asociadas con las exigencias de la autosuficiencia³⁷, separan constantemente cualquier incentivo hacia la identidad nacional.

El estado de gobernanza

El advenimiento de la guerra indefinida ha hecho más visible la amenaza de los estados frágiles y del espacio ingobernado. De todos modos, en lo que se refiere a las tecnologías prácticas de desarrollo implicadas, los estados frágiles tienen que ser vistos en relación con su opuesto. A saber, las historias de éxito declaradas por los donantes de la ayuda occidental al desarrollo. Especialmente, aquellos estados africanos que, como Uganda, Ghana, Tanzania y Mozambique, han resistido las tendencias regionales y disfrutado de niveles robustos de crecimiento económico a lo largo de la pasada década. Fortalecidos por la extendida percepción de la excepcionalidad y del fallo africano, desde finales de los noventa estos estados han sido usados para mostrar que bajo las circunstancias correctas, la ayuda puede funcionar, es decir, proporcionar crecimiento económico, estabilidad y la promesa de la reducción de la pobreza³⁸. Las circunstancias favorables son un fuerte entorno institucional y político, en el que los estados tienen la capacidad de gestionar los flujos de ayuda, y sus élites han aceptado el neoliberalismo. Reflejando el alto grado de control internacional sobre las principales funciones biopolíticas de gobierno, Graham Harrison³⁹ ha llamado a estos estados “estados de gobernanza”. Durante los noventa, la ayuda al desarrollo se hizo más selectiva, tendiendo a

³⁷ DUFFIELD, Mark, “War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and Its Implications”, *Cultural Values* 6, nº 1 y 2, 2002, ps. 153-165.

³⁸ TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, p. 10.

³⁹ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*

centrarse en estos buenos actores a expensas de los malos actores. Sin embargo, a finales de la década, se pasó de sostener proyectos fuera del estado, a financiar directamente los estados de gobernanza a través de sus presupuestos. Tal vez se entienda mejor el “estado” de gobernanza como un régimen de financiación para países dependientes de la ayuda, que proporciona estabilidad a la relación donante/estado, e implica a este último en el diseño y desembolso a la vez que da al primero el control último. Éste marco es importante para comprender el consenso emergente sobre los estados frágiles. La suposición lineal de que los estados frágiles evolucionarán automáticamente hacia estados “buenos actores” (o de gobernanza) mediante las políticas actuales ha sido cuestionada. El énfasis actual está en la creación de herramientas especializadas y estructuras de ayuda para los estados frágiles como peldaños iniciales necesarios⁴⁰. El estado de gobernanza es importante porque indica el nivel de penetración y control occidental de su frontera soberana externa que la política del estado frágil está tratando de emular y, eventualmente, repetir. Respecto a esto, los futurólogos interesados en Irak y Afganistán pueden aprender mucho de los estados de gobernanza de África.

Los estados de gobernanza empezaron a estabilizarse a mediados de los noventa, después de una década de ajuste estructural dirigido por el Banco Mundial. Es decir, de reducción del estado en favor de la privatización y los mercados en expansión. Esta estabilización fue celebrada por el Banco en su rechazo del denominado Consenso de Washington que había dado forma al *ethos* coercitivo y condicional del ajuste estructural. En una charla en 1998, Joseph Stiglitz, por aquel entonces primer vicepresidente y economista jefe del Banco, admitió públicamente cincuenta años de desarrollo fallido. El ajuste estructural y las reformas de mercado fallaron porque “enfocaban el desarrollo de forma demasiado estrecha”⁴¹. Había asumido que el cambio social progresivo seguiría inmediatamente al tener la economía adecuada. Sin embargo, semejante cambio no se producía y las fuerzas tradicionales resistentes al progreso permanecían incrustadas. La situación requería un nuevo paradigma para “catalizar el cambio y transformar las sociedades en su *conjunto*”⁴². A pesar de ello, un proceso tan radical no puede imponerse no puede imponerse. Stiglitz reconoció que aunque puede que seas capaz de hacer que la gente haga lo que en realidad no querría hacer, no

⁴⁰ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *op. cit.*

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", Ponencia presentada en *1998 Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, 1998.

⁴² *Ibidem*, p. 3, énfasis en el original.

puedes sin embargo hacerles pensar aquello que no creen. Por tanto, el cambio social ha de cimentarse sobre amplios procesos liberales de construcción del consenso, que promuevan la apropiación y participación. El fin del Consenso de Washington anunció lo que Harrison había llamado la era de la reforma de segunda generación o "post-condicionalidad"⁴³. Mientras que el ajuste estructural se preocupó de reducir el papel del estado, la reforma de segunda generación,

"se preocupa por la naturaleza de la acción de estado así como de su alcance: la construcción de la capacidad institucional, la reforma de la administración (o de forma más amplia del servicio público), la introducción de nuevas formas de tecnologías de la información, finanzas, gestión, recursos humanos, asistencia técnica o facilitación de la participación pública en el seguimiento, evaluación y desarrollo político"⁴⁴.

Estas reformas institucionales se interesan en la construcción de un sistema estable de contabilidad y gestión que permite a los estados dependientes de la ayuda absorber y hacer operativo el financiamiento externo y la asistencia técnica. No se trata sencillamente de un ejercicio técnico, es esencialmente político. Los donantes, el Banco, la ONU y los representantes de ONG necesitan el "tipo adecuado" de interlocutor estatal; es decir, uno que cree en las cosas que hacen. A principios de los noventa, el efecto del ajuste estructural en los estados de gobernanza emergentes había dividido de forma típica las élites nacionalistas entre facciones "antiguas" y "nuevas", las últimas resignándose a implementar las políticas del Banco. Los momentos de conflicto y tensión entre estos bandos eran "seguidos del fortalecimiento de los elementos proreforma dentro de la élite gobernante y del fortalecimiento del apoyo a estos elementos por las [instituciones financieras internacionales] y otros"⁴⁵. Desde los ochenta por ejemplo, la comunidad internacional ha estado cultivando concienzudamente una élite proreforma en Tanzania. Las medidas incluían establecer seminarios técnicos que reúnen a economistas expatriados y tanzanos, así como respaldar apoyos determinados y programas de entrenamiento. Durante los noventa, el Banco y los gobiernos donantes intervinieron para asegurar posiciones de influencia para los proreforma dentro de los ministerios clave y las compañías privadas de consultoría.

⁴³ HARRISON, Graham, "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Case of Uganda and Tanzania", en *Development and Change* vol. 32, n° 4, ps 657-679 2001.

⁴⁴ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, p. 18.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 37.

Estos tanzanos proporcionarían el impulso para sostener la reforma a finales de los noventa⁴⁶. Los proreforma son escépticos con respecto a las élites políticas locales, y al mismo tiempo, comparten una “forma de hacer negocio” con los donantes internacionales y las ONGs. Tienen la misma formación educativa (a menudo en universidades británicas o americanas), han sido socializados en la misma cultura profesional, y comparten el vocabulario conceptual y la comprensión del conocimiento autoritativo. Aunque esta élite formada externamente es pequeña, su poder y capacidad,

“es mejorada sustancialmente por un nivel de actividad de los actores externos en la gestión de los programas de reducción de la pobreza incrementado cualitativa y cuantitativamente. Los representantes de instituciones internacionales, gobiernos donantes y [ONG] internacionales y domésticas afectan a la rutina, son parte en la regulación y gestión del programa de reducción de la pobreza”⁴⁷.

Las políticas de ayuda dentro de los estados de gobernanza pueden decirse postcondicionales en la medida en que las élites proreforma han interiorizado los requerimientos y objetivos de la política internacional. Aunque por su propia naturaleza toda la asistencia al desarrollo es condicional, dentro de los estados de gobernanza la condicionalidad pierde su filo externo o coercitivo. La reducción de la pobreza ahora es un proyecto compartido en el que los donantes, ONG y gobiernos trabajan todos juntos. Como sucesor del ajuste estructural, un medio importante para desarrollar esta coherencia ha sido el Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (DERP⁴⁸). Emergiendo de un largo e intenso periodo de negociaciones, los DERP se acuerdan entre los donantes y el gobierno, y los posee éste último. Presentan en cierto detalle los programas, responsabilidades y métodos de control para proporcionar crecimiento en favor de los pobres. La financiación directa a través de presupuesto, que permite a los donantes armonizarse y alinearse “detrás de enfoques de desarrollo guiados por el país”⁴⁹, ha surgido como mecanismo de financiamiento preferido en los estados de gobernanza⁵⁰. Reflejando la hegemonía del neoliberalismo, el Ministerio de Finanzas surge como la institución clave dentro

⁴⁶ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, Paper presented at *SAID Workshop*, 2005. p. 11.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁴⁸ N. d. T.: PRSP en sus siglas en inglés, que vienen de Poverty Reduction Strategy Paper.

⁴⁹ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States.” *op. cit.*

⁵⁰ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, p. 90.

de los estados de gobernanza. Es el principal punto de entrada del donante en el estado, sin importar con qué servicio del Ministerio esté tratando. Mediante el financiamiento selectivo de los donantes, el Ministerio de Finanzas habitualmente tiene los mejores edificios y oficinas, los sistemas de gestión más novedosos y más informatización, lo que les permite “asegurar la prudencia fiscal en la mayor parte del estado”⁵¹.

Con la frontera soberana externa de occidente, el actual colapso de la dicotomía nacional/internacional en la imaginación política adopta una forma física dentro de las instituciones del estado de gobernanza. De forma típica, grupos o comités de donantes y ONGs internacionales se encuentran una o dos veces al mes para seguir las actividades de los principales servicios ministeriales. En función del servicio concernido, los grupos normalmente están presididos por un donante con un interés especial relevante, y las Secretarías Permanentes pertinentes u otro funcionario del gobierno se cuentan entre sus miembros. Los grupos discuten las políticas, controlan el progreso y consideran nuevas opciones de financiamiento. El funcionariado no sólo produce regularmente información para esos grupos, sino que también forma “parte de la rutina de trabajo del gobierno”⁵². Los donantes también tienen sus representantes trabajando dentro del estado como contrapartes, monitores y constructores de capacidad. De distintas maneras, los donantes y ONG “trabajan de forma rutinaria en el centro de la producción política”⁵³. En cualquier caso, en lo que concierne a Tanzania, “puede describirse como una sociedad internacionalmente gestionada y regulada”⁵⁴. Más que pensar en la comunidad internacional como si actuara externamente en esos estados, “sería más útil concebir los donantes como partes del propio estado. Esto es lo que distingue la soberana frontera de los estados de gobernanza de las de otros estados africanos”⁵⁵.

Si el “estado” ha vuelto otra vez al primer plano de la política de desarrollo occidental, entonces el estado de gobernanza proporciona los contornos de lo que ese estado puede ser. En una época de soberanía contingente, su integridad territorial se respeta. No obstante, la soberanía sobre la vida dentro de su territorio

⁵¹ *Ibidem*, p. 84.

⁵² *Ibid.*, p. 88.

⁵³ *Ibid.*, p. 90.

⁵⁴ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁵ HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa... op. cit.*, ps. 87-88.

ahora es internacional, negociable y contingente. Desde el momento en que su población se considera como esencialmente autosuficiente, no se estima necesaria cualquiera de las medidas centralmente administradas, redistributivas o basadas en seguros sociales para compensar las contingencias de la vida. En vez de ello, encontramos mecanismos de apoyo al presupuesto que permiten a los donantes armonizar y alinear sus contribuciones y políticas tras un enfoque del bienestar basado en la ciudadanía activa y en la apertura e incorporación de los mercados a través de las necesidades básicas. Este modelo de bienestar, esencialmente dependiente de la ayuda y privatizado, ha situado a los donantes occidentales, agencias de la ONU y ONG dentro del estado de gobernanza. En un mundo de creciente inestabilidad, semejante influencia y control se valora por encima de la corrupción y autoritarismo que estos estados exhiben con frecuencia⁵⁶. Tal y como argumenta John Pender⁵⁷, hay poca demanda interna por esta forma y nivel de implicación internacional. Después de todo, nadie en África ha votado nunca el régimen actual de desarrollo, sino que viene con el voto. Tampoco resuelve las especificidades de los problemas de desarrollo de esos estados. El desarrollo sostenible rompe con la noción de mejora material; como modelo de gestión de la pobreza, su objetivo último es una homeostasis de las necesidades básicas. Después de una década de liderazgo internacional, Tanzania por ejemplo “muestra poco dinamismo doméstico para mejorar los estándares materiales de vida”⁵⁸. Cuando Stiglitz⁵⁹ relanzó el desarrollo hace casi una década al señalar un futuro postcondicional, concluyó su ponencia planteando una pregunta acerca de la “transformación de qué tipo de sociedad, y con qué fines?”⁶⁰. Es una pregunta que dejó sin respuesta.

El estado frágil y el liberalismo imperial

Los estados frágiles son espacios ingobernados que en el discurso político existen como un conjunto de prescripciones técnicas cuyo efecto sería transformarlos eventualmente en estados de gobernanza. Si el estado de gobernanza es un régimen de financiación que provee estabilidad a la relación donante/estado en los países dependientes de la ayuda, un estado frágil puede entenderse como un espacio ingobernado que carece de la capacidad de convertirse en dependiente de

⁵⁶ *Ibidem*, ps. 93-94.

⁵⁷ PENDER, John, “Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development”, *op. cit.*

⁵⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁹ STIGLITZ, Joseph E., “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, *op. cit.*

⁶⁰ *Ibidem*, p. 29.

la ayuda, y por tanto de convertirse en una parte de la frontera soberana occidental. Al desarrollar el enfoque actual hacia los estados frágiles, la política ha tendido a trabajar de modo opuesto a la naturaleza y los tipos de flujos de la ayuda que se argumenta han beneficiado a los “buenos actores” en el pasado. Como consecuencia de la preferencia por parte de los donantes de financiar estados que ya son una buena inversión en desarrollo, los estados frágiles han sido descuidados. Según una medición del Banco Mundial que ordena los estados en función de sus capacidades y rendimientos, el 40% de los actores más pobres suma sólo el 14% de la ayuda bilateral. Sin embargo, el 40% de los mejores actores absorbe cerca de los dos tercios de esta⁶¹. Además, la ayuda que reciben los estados frágiles es volátil, determinada por las crisis y carente de armonización⁶². Desde una perspectiva institucional, la ayuda recibida también es ineficaz. Hay una tendencia entre los donantes y ONG a establecer estructuras paralelas que replican y socavan los sistemas del estado más que potenciarlos. En gran medida se trata de asistencia humanitaria que “es proporcionada fuera de las estructuras del estado”⁶³. Carentes de capacidad, los estados frágiles no pueden satisfacer los requerimientos de auditoría y responsabilidad de los donantes, ni pueden absorber la ayuda ni desembolsarla de una forma responsable. En otras palabras, la sabiduría convencional sostiene que los estados frágiles son “huérfanos de la ayuda” que han sido excluidos de lo que ahora es “nuevo y mejor” dentro de la política de desarrollo. De ello deriva que el problema de los estados frágiles pueda resolverse incrementando los flujos de buena ayuda al desarrollo, es decir, a largo plazo y predecible, armonizada correctamente y alineada en torno a mecanismos apropiados que trabajan progresivamente para incrementar la capacidad, propiedad e identidad del estado.

Aunque parece nuevo, debería señalarse que es reinventado periódicamente, y que éste ha sido el objetivo principal de la política occidental de ayuda al desarrollo desde los años cincuenta⁶⁴. Asimismo, por su relación con la seguridad y la defensa del modo de vida occidental, uno también puede ver una arqueología más profunda dentro del discurso del estado frágil. Si el estado de gobernanza proporciona un ideal de dependencia de la ayuda ordenada, el espacio ingobernado constituye un reto agudo para la gobernanza liberal. Aparte de la volatilidad y falta

⁶¹ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁶² GHANI, Ashraf *et. al* "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.* ps. 10-12.

⁶³ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁶⁴ EASTERLY, William, "The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform* 5, n° 4, 2002, ps. 223-250.

de coherencia dentro del sistema de ayuda, hay una ausencia de la capacidad administrativa y, aún más importante, *una carencia del tipo adecuado de interlocutor estatal*. De cualquier forma, en la medida en que la amenaza desde el espacio ingobernado a la seguridad es vieja y recurrente, incluyendo su existencia durante el encuentro colonial con la insurgencia nacionalista, es posible descubrir dentro del discurso sobre el estado frágil una adaptación de los principales inquilinos del imperialismo liberal anterior. En concreto, hay una afinidad orgánica entre el discurso sobre el estado frágil y la práctica colonial liberal del gobierno indirecto o, tal y como se conocía más formalmente dentro de Imperio Británico, administración nativa. El gobierno indirecto representaba una ruptura radical con el gobierno directo militarizado y a menudo genocida, habitual durante el denominado Nuevo Imperialismo de las últimas décadas del siglo diecinueve⁶⁵. Implicaba el rechazo de un modelo de progreso único y jerárquico, que daba forma a las ideas contemporáneas de darwinismo social basado en la raza. Las virtudes del gobierno indirecto eran expresadas de forma convincente, por ejemplo, en el trabajo de los grandes imperialistas liberales como John A. Hobson⁶⁶, Edmund Morel⁶⁷, y Lord Lugard⁶⁸. El gobierno indirecto surgió en partes de la India a finales del siglo diecinueve. Por ejemplo, en la restauración del gobierno principesco en Mysore, antes de extenderse ad hoc por otras regiones del Imperio Británico, como en el protectorado sobre Basutolandia en el sur de África y el desarrollo de las industrias del coco y del aceite de palma de África occidental. Sin embargo, hacia 1920, animados por la formación de la Liga de Naciones, el gobierno indirecto fue formalizado como administración nativa⁶⁹. También se experimentaron variantes del gobierno indirecto más allá del Imperio Británico, como mecanismo biopolítico para controlar las poblaciones autosuficientes, por ejemplo en la oficina para los Asuntos Indios de Estados Unidos durante los años treinta y cuarenta del siglo XX⁷⁰.

Para interpretar el discurso del estado frágil como una reinscripción de la administración nativa, se discutirán las prescripciones políticas actuales bajo tres encabezados: *la cultura y los límites del gobierno, la necesidad del despotismo, y*

⁶⁵ HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1938 [1902].

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ MOREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, The National Labour Press Ltd., Manchester y Londres, 1920.

⁶⁸ LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, Londres, Frank Cass, 1965 [1922].

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ COOKE, Bill, "A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management", *Third World Quarterly* 24, n° 1, 2003, ps. 47-61.

ajustando el gobierno a la cultura. Cada una de estas secciones se abrirá con unos breves comentarios sobre la práctica colonial liberal.

La cultura y los límites de gobierno

La administración nativa o gobierno indirecto surgió de las consecuencias imprevistas del Nuevo Imperialismo de finales del siglo diecinueve. En lo que concierne el Reino Unido por ejemplo, si lo comparamos al Viejo Imperio de colonias autogobernadas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, representó la adquisición de franjas de territorio tropical y subtropical que contenían “amplias poblaciones de salvajes o «razas inferiores»; incluso en el futuro lejano, de entre ellas pocas incrementarían el área de la sólida vida colonial”⁷¹. En otras palabras, legó un problema de gobierno que, a pesar del lenguaje biológico de la raza, aún se reconoce en el discurso sobre el estado fallido y frágil. De hecho, aunque las épocas de colonialismo e independencia intervienen entre el presente y ésta enunciación, la localización espacial de esta “vida defectuosa” y los espacios ingobernados de la fragilidad estatal permanecen ampliamente inalterados. A la hora de resolver el problema de la vida política defectuosa, el gobierno indirecto era la herramienta elegida del liberalismo.

La administración nativa encarna el principio de que “el progreso tendrá lugar cada vez más en el plano cualitativo, con un cultivo más intenso tanto de los recursos naturales como de la vida humana”⁷². En lo que ahora podemos reconocer como un precursor del multiculturalismo, hay en realidad muchos modelos o estándares de progreso más que uno sólo. Edmund Morel, por ejemplo, argumenta que las diferencias en la humanidad deben de tenerse en cuenta a la hora de considerar el crecimiento estable de la identidad nacional. Además, animar “la apertura de los procesos mentales con peldaños graduales es el único método con el que el ejercicio de las prerrogativas imperiales se justifica moralmente”⁷³. Un elemento central del desarrollismo evolutivo del gobierno indirecto era el lograr un entendimiento directo de los ciudadanos concernidos. Se fomentó el estudio de sus lenguajes, costumbres y organización social mediante, por ejemplo, la emergente disciplina de la antropología. Semejante conocimiento animó la confianza al promover la tolerancia nacida de una comprensión más profunda. Los

⁷¹ HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, *op. cit.*, p. 124.

⁷² *Ibidem*, p. 235.

⁷³ OREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, *op. cit.*, p. 205.

administradores expertos podían dar un “concepto más amplio a los poderes mentales latentes y potenciales espiritualidades” de los sujetos⁷⁴.

Reproduciendo el anterior legado liberal de John S. Mill, la administración nativa y el discurso del estado frágil repiten la identificación liberal entre cultura o carácter social y existencia política⁷⁵. Aunque la demanda de que los administradores y profesionales comprendan las sociedades en las que trabajan es tan vieja como la propia relación imperial, sin embargo es redescubierta periódicamente como el *súmmum* de la política eficaz⁷⁶. Forma la base, por ejemplo, del enfoque de los “pautas de cambio” del DFID⁷⁷, cuyos elementos clave en lo que respecta los estados frágiles son:

“la necesidad de comprender la historia de un país y de su población, quién detiene el poder y cómo se negocia y usa, las «reglas del juego» informales (por ejemplo, cómo las redes de patronazgo operan en el gobierno y los negocios), la relación entre estos y las instituciones formales (como nombramientos en el ejecutivo y el judicial)”⁷⁸.

Aunque la antropología puede ser institucional más que social, la intención es la misma: establecer los límites de la existencia política; y una vez decididos, seleccionar los medios más apropiados de mejora. No obstante, es en relación con el estatus de la existencia política que encontramos la principal diferencia entre la administración nativa y el estado frágil. Como estrategia de seguridad, el gobierno indirecto trató de organizar y desplegar las fuerzas del interior contra la extensión del nacionalismo urbano⁷⁹. El liberalismo colonial se presentaba como un *amigo*, siempre y cuando la sociedad tribal estuviera en la órbita del gobierno. Sin embargo, en una época de guerra global indefinida, el territorio ingobernado de los estados frágiles se presenta de forma diferente. En la medida en que contienen un gran número de los pobres crónicos del mundo, si no se hace algo para promover estados más eficaces “no tendremos esperanza de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No habrá esperanza de aliviar la pobreza absoluta. No habrá

⁷⁴ *Ibidem*, p. 241.

⁷⁵ JAHN, Beate, “Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill”, *Review of International Studies*, nº 31, 2005, ps. 599-618.

⁷⁶ CAD, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 1997.

⁷⁷ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 12.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 14

⁷⁹ MACMICHAEL, H. A., *Indirect Rule For Pagan Communities, 1923* y MACMICHAEL, H. A., *The Anglo-Egyptian Sudan*, Faber and Faber, Londres, 1934.

esperanza de reducir la mortalidad infantil. No habrá esperanza de detener el azote del VIH/SIDA⁸⁰. Dada la forma del estado frágil – o más bien de sus funcionarios – las causas de la pobreza, y por tanto de la inestabilidad global, cristalizan en un *enemigo*.

Con el fin de definir al enemigo, el discurso del estado frágil contiene la advertencia que los estados frágiles tienen la *responsabilidad de desarrollarse*. Para la política de ayuda, los entornos difíciles son esos países “en los que el estado es incapaz o *no quiere* controlar los recursos domésticos e *internacionales* de forma eficaz para la reducción de la pobreza”⁸¹. Si los estados frágiles tienen que convertirse en buenos ciudadanos globales, es decir, en “entornos fáciles” para que operen en ellos las organizaciones internacionales de ayuda, los funcionarios del estado tienen que tener la voluntad de usar la ayuda internacional de forma efectiva para la reducción de la pobreza. Aunque la necesidad de entender la sociedad es un axioma de la política de desarrollo para actuar sobre ella, lo que señala que el discurso del estado frágil está operando dentro del marco de la guerra indefinida es la voluntad de aceptar que el desarrollo no es sólo un problema técnico, *es político*. Hay “una aceptación creciente de la necesidad de comprender los incentivos políticos y las instituciones que afectan a las posibilidades de reforma”⁸². Esto implica “una comprensión excelente de la economía política”⁸³. En relación a los estados frágiles, el enfoque de los principios para el cambio del DFID implica distinguir entre amigo y enemigo en términos de la voluntad de aceptar ayuda y guías externas.

“Los estados eficaces dependen del liderazgo político equipado con las aptitudes para gestionar intereses en conflicto, acordar políticas eficaces y apoyar el cambio estructural. Ahí donde las instituciones son débiles, a menudo dominan las personalidades. *En los peores casos, los líderes predadores no controlados por constreñimientos institucionales pueden robar la propiedad, matar personas, y arruinar la economía.*”⁸⁴

⁸⁰ BENN, Hilary. 2004. “The Development Challenge in Crisis States.” *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics .

⁸¹ TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, p. 3, énfasis añadido.

⁸² DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 14.

⁸³ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

⁸⁴ *Ibidem*. P. 15, énfasis añadido.

Con tal de que exista el tipo de interlocutor adecuado, trabajar en entornos difíciles implica “apoyar los esfuerzos del socio para crear las condiciones para la estabilidad política, ayudar a construir la capacidad de gobierno, promover el compromiso político con un entorno político más fuerte”⁸⁵. Mientras que la administración nativa usó la antropología para comprender la sociedad tribal, el discurso sobre el estado frágil descansa en la economía política⁸⁶. Una vez que se puede distinguir al amigo del enemigo, trabajar en estados frágiles es un proceso de construcción de alianzas con el primero. En los estados de gobernanza, una década de socialización mediante el compromiso selectivo ha producido a mediados de los noventa una pequeña pero influyente élite proreforma. Los estados frágiles carecen a menudo de esta historia. Aunque los actuales programas de reconstrucción en Irak y Afganistán también dependen de que las élites proreforma ocupen puestos clave en la administración transitoria, en vez de ser formadas en el trabajo como en los estados de gobernanza de África, han surgido prefabricadas principalmente de la diáspora iraquí y afgana. Antes de su retorno ya habían sido socializados en el neoliberalismo de las salas de reuniones, oficinas y ciudades universitarias de Europa y América⁸⁷.

Como guía para la comprensión de la gama de posibles entornos difíciles (o tal vez “enemigos”), los documentos políticos dan a menudo una tipología de los estados frágiles basada en diferentes combinaciones de capacidad administrativa y voluntad política. Por ejemplo, el DFID⁸⁸ enumeró cuatro amplios tipos de estados ineficaces: los “buenos actores” (en los que se incluiría los estados de gobernanza), los “débiles pero voluntariosos”, los “fuertes pero insensibles/represivos” y los “débiles-débiles”⁸⁹. A pesar de estos intentos de demostrar flexibilidad política y aceptación de las diferencias entre las sociedades, la centralidad de las élites proreforma en el proceso de desarrollo vence los análisis sociales detallados y las prescripciones técnicas robustas; sin el tipo adecuado de interlocutor, nada va a ocurrir. A pesar de basarse aparentemente en la premisa sobre la diferencia cultural y la pluralidad, descansa sobre una vieja división de la humanidad en dos

⁸⁵ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments” *op. cit.*, p. 6.

⁸⁶ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.* p. 14.

⁸⁷ HERRING, Eric, y RANGWALA, Glen, “Iraq, Imperialism and Global Governance”, en *Third World Quarterly* 26, n° 4-5, 2005, ps. 667-683; SUHRKE, Astri, “The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan”, Ponencia presentada en el *International Studies Association Annual Meeting*, International Studies Association, San Diego, 2006.

⁸⁸ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*; véase también TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibidem*, ps. 7-8; véase también TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*, ps. 17-18.

grupos principales, “uno que se asume como universalista y progresista, y el otro que se supone irremediabilmente particularista y primitivo”⁹⁰.

La necesidad del despotismo

Desde sus orígenes, el liberalismo ha sido caracterizado por una paradoja recurrente. Aunque incorpora una voluntad de gobernar en nombre de las personas, libertades y derechos, acepta rápidamente el gobierno despótico siempre y cuando el resultado último pueda plantearse como progresista y desarrollista. Esta paradoja formó la base, por ejemplo, del apoyo liberal activo al imperialismo durante el siglo diecinueve⁹¹. Al tratar el problema del estado frágil, la necesidad de abrazar el despotismo dirige de nuevo el discurso político, especialmente por la escasez de interlocutores aceptables. Por ejemplo, Torres y Anderson⁹² cuestionan por ser poco fiable y discutible cualquier definición del fallo del estado que recurra a una inhabilidad para generar apoyo legítimo. Argumentan que la legitimidad y efectividad están ambiguamente conectadas. La legitimidad débil no equivale automáticamente a capacidad débil. Además, la legitimidad puede fortalecerse retrospectivamente persiguiendo políticas de crecimiento y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, no hay evidencia clara de que la legitimidad tenga que ver con la participación política. Se puede argumentar que en muchos estados neopatrimoniales “es precisamente la persecución de la legitimidad la que ha hecho del estado un socio débil en la reducción de la pobreza”⁹³. El abrazo liberal al despotismo se manifiesta hoy elocuentemente en el concepto revelador del DFID⁹⁴ de “gobernanza suficientemente buena”. Las reformas de gobernanza necesitan ser alcanzables y adecuadas a su contexto. A medio plazo, puede necesitarse ejercer el realismo si se tiene que alcanzar el desarrollo y la estabilidad a largo plazo.

“La gobernanza «suficientemente buena» trata de estados eficaces que cumplen determinadas funciones básicas, que incluyen proteger a las personas frente al daño y proporcionar un marco económico para permitir que se sostengan a sí mismas. Puede implicar prácticas que no existirían en un gobierno ideal – la corrupción puede ser habitual, el equipo puede carecer de

⁹⁰ BALIBAR, Etienne, “Is There a 'Neo-Racism'?", en *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, BALIBAR, Etienne, y WALLERSTEIN, Immanuel, Verso, Londres, 1991, ps. 17-28.

⁹¹ MEHTA, Uday Singh, *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, University Of Chicago Press, 1999.

⁹² TORRES y ANDERSON “Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction”, *op. cit.*

⁹³ *Ibidem*, p. 17.

⁹⁴ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*

las aptitudes necesarias y la capacidad puede ser crónicamente débil y estar infrafinanciada.”⁹⁵

No hay un umbral consensuado que separe la “gobernanza suficientemente buena” de la “mala gobernanza”. En su *Responsibility to Protect*, el ICISS⁹⁶ selecciona un umbral muy alto de abuso sistemático y asesinato antes de que se pueda estimar que la responsabilidad moral de intervenir haya pasado a la comunidad internacional. El informe cita las palabras de Kofi Annan sobre “grandes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos” que son una afrenta a cualquier principio de humanidad común⁹⁷. Habla en términos de pérdidas de vida a gran escala o de realización de limpieza étnica, por ejemplo, mediante los asesinatos en masa, violaciones y hambrunas, y que operan a un nivel de genocidio o cercano a él⁹⁸. Si éste es el umbral con el que occidente mide su propia humanidad, entonces la “gobernanza suficientemente buena” ofrece un amplio margen para los abusos más generalizados que no llegan a ser una emergencia “suprema”: elecciones amañadas, asesinatos extrajudiciales y desapariciones, corrupción dominante, abusos de los derechos humanos convertidos en rutina, opresión étnica y religiosa, absentismo laboral, etcétera. La gobernanza suficientemente buena es el precio que occidente está dispuesto a pagar para construir una relación de ayuda estable a lo largo de su frontera externa soberana.

Ajustando el gobierno a la cultura

Una forma específicamente liberal de imperialismo es amenazada continuamente por la necesidad de ajustar las técnicas de gobierno sólido a los límites fijados por el carácter social de los gobernados⁹⁹. Por ejemplo, la administración nativa se basó en devolver las responsabilidades administrativas oportunas a las autoridades tribales o feudales indígenas, como las obras públicas, la percepción de impuestos, las cortes rurales, la policía local, la educación primaria, etcétera. En teoría, la complejidad de las tareas y responsabilidades devueltas dependían del nivel de organización social encontrado. Los grupos tribales descentralizados recibirían tareas básicas¹⁰⁰, mientras que a los reinos feudales se les encomendaría un amplio espectro de deberes de gobierno local. Al devolver tareas más duras a medida que

⁹⁵ *Ibidem*, p. 20, énfasis añadido.

⁹⁶ ICISS, *op. cit.*

⁹⁷ *Ibidem*, p. VII.

⁹⁸ *Ibid.*, p. XI.

⁹⁹ JAHN, Beate, “Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill”, *op. cit.*, p. 601

¹⁰⁰ MACMICHAEL, H A., *Indirect Rule For Pagan Communities*, *op. cit.*

se iban dominando las existentes, el objetivo era mover los pueblos concernidos de forma progresiva hacia la autodeterminación. Para asegurar ese objetivo, las “razas atrasadas” no debían de verse impuesto un modelo extraño. Más bien, habían de ser empoderadas “por sus propios esfuerzos, a su manera, para elevarse a sí mismas a un plano más alto de organización social”¹⁰¹. Aunque los principios de la administración nativa estaban fijados, su aplicación había de variar en función de los niveles de avance social. Además, la “tarea del oficial de la administración es vestir sus principios con el atuendo de la evolución, y no de la revolución”¹⁰². Dentro de los límites de la reproducción, la administración nativa tenía por objetivo iniciar un proceso de cambio social controlado, incrementando la autogestión de forma que mantuviera la cohesión social. En lo esencial, la administración nativa era una política de desarrollo¹⁰³ que tiene una fuerte afinidad con el discurso actual del estado frágil.

Más que suponer una evolución lineal de los estados frágiles en “buenos actores” o estados de gobernanza, hay un reconocimiento de la necesidad de medidas y estructuras especializadas como peldaños necesarios¹⁰⁴. Al formular las herramientas de desarrollo para los estados frágiles, hay tres cuestiones claves. Primero está la capacidad administrativa débil, en segundo lugar la débil o ausente voluntad política; y finalmente la anarquía dentro del sistema de ayuda, compuesto de múltiples agencias, organizaciones privadas y “diferentes percepciones del interés estratégico entre los donantes y poderes regionales”¹⁰⁵. La política del estado frágil trata de resolver estas cuestiones. Las tecnologías implicadas tienen elementos de simplificación que reducen especialmente las demandas administrativas y de responsabilidad con respecto a las que se espera de un DERP en un estado de gobernanza. La coherencia se mejora construyendo la armonización de los donantes y el alineamiento desde el principio. Aunque a menudo se quedan cortos en el financiamiento a través del presupuesto por cuestiones de responsabilidad, las herramientas y marcos de trabajo tienen sin embargo por objetivo llamar la atención y socializar a los funcionarios del estado frágil. Por ejemplo, muchas de las actuales intervenciones de ayuda en el Caribe, África, Transcaucasia, Irak, Afganistán y el Sudeste asiático, son laboratorios para

¹⁰¹ LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁰² *Ibidem*, ps. 193-194.

¹⁰³ COOKE, Bill, “A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management”, *op. cit.*

¹⁰⁴ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 21.

el desarrollo de esas tecnologías¹⁰⁶. De cualquier forma, debería de enfatizarse que más que introducir nuevas tecnologías como tales, la política del estado frágil está emergiendo retrospectivamente mediante la interpretación y orquestación de iniciativas que a menudo han surgido espontáneamente a lo largo de varios lugares e instituciones. Dado que las intervenciones varían en sus detalles técnicos, damos aquí un repaso a los grandes principios detrás de la política del estado frágil.

Tecnologías de gobernanza

En lo que respecta la falta de capacidad, una cuestión de partida es la emergencia de técnicas de gobernanza que no alcanzan las demandas burocráticas e informativas de todos los requerimientos de los DERP. Un ejemplo destacado es la Matriz de Resultados Transitorios (MRT¹⁰⁷) implementada por el Banco Mundial. Típicamente, una MRT se desarrolla en consonancia con una Misión Conjunta de Asesoramiento conducida por los donantes, agencias de la ONU, ONG y representantes de gobierno. Han surgido variantes, por ejemplo en Timor Oriental, Liberia, Sudán, República Centroafricana y Haití. Muestran “un acuerdo entre los donantes y los gobiernos acerca de cuánto apoyo será dado a las actividades en áreas clave”¹⁰⁸. Tal y como marca el pre-DERP “tiene por objetivo proporcionar una hoja de ruta para el gobierno y los donantes para dar prioridad, coordinar y controlar”¹⁰⁹. Al tratar de comprender y desarrollar más el potencial de esas tecnologías y al mismo tiempo resolver las preocupaciones internacionales acerca de dar legitimidad a agentes del estado inapropiados, el DFID ha introducido la idea de “alineamiento en la sombra”¹¹⁰. Se pretende que esta idea permita a los donantes trabajar de una forma que sea compatible con los sistemas nacionales sin estar sujetos a las prioridades de los gobiernos. Las posibilidades incluyen “poner ayuda en el presupuesto pero no a través del presupuesto, trabajar con las fronteras administrativas existentes y proporcionar información al receptor en términos que sean compatibles con sus sistemas nacionales, como las clasificaciones y los ciclos presupuestarios”¹¹¹.

La esencia del alineamiento en la sombra es la creación de estructuras de ayuda, por ejemplo un “presupuesto en la sombra” o un “sector de salud en la

¹⁰⁶ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” , *op. cit.*

¹⁰⁷ N. d. T: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Transitional Results Matrix, TRM.

¹⁰⁸ DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁹ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 20.

¹¹¹ *Ibid.*

sombra”, que pueden lograr varias cosas para ajustar las tecnologías de la ayuda a las condiciones sociales existentes. Primero, proporciona un marco de trabajo con respecto al que los donantes, las agencias de la ONU y las ONG, pueden armonizar, alinear y secuenciar sus actividades. En lo que concierne las ONG, durante algún tiempo han estado acusadas de debilitar aún más a los estados frágiles, al establecer un sistema paralelo desconectado y mejor financiado¹¹². Desde el momento en que las instituciones en la sombra pretenden emular las instituciones nacionales, una armonización dentro de ese marco puede reducir esos problemas. Al mismo tiempo, como es una emulación nacional, ofrece a los funcionarios del estado numerosos puntos de compromiso y oportunidades para la construcción selectiva de capacidades sin legitimar el estado frágil. De forma similar al modelo de la evolución progresiva contenido en la administración nativa, esos puntos de compromiso oscilan entre permanecer informado mediante acuerdos de control conjunto, hasta eventualmente tomar el control de los sistemas concernidos. Al respecto, se argumenta que el alineamiento en la sombra es “una preparación para el futuro”¹¹³. Presumiblemente, conducirá al tipo de regulación internacional de las funciones sociales y económicas clave que existe en el estado de gobernanza.

Existen numerosos marcos de implicación que se prestarían a técnicas de alineamiento en la sombra. Por ejemplo los fondos de inversiones, que han surgido como forma de proporcionar apoyo presupuestario a países “donde el riesgo fiduciario es alto, mientras que simultáneamente se construye la capacidad del estado para gestionar y controlar su propio presupuesto”¹¹⁴. En Afganistán por ejemplo, el Fondo de Reconstrucción Afgano (FRA¹¹⁵) se ha convertido en el instrumento elegido por los donantes para ayudar a construir confianza y capacidad. Un Fondo de Apoyo a la Construcción de la Capacidad (FACC¹¹⁶) compuesto por múltiples donantes ha sido establecido en Sur Sudán para apoyar los recurrentes gastos de profesores, trabajadores del sector sanitario y e trabajadores de la incipiente administración pública. En Timor Oriental, un Programa de Apoyo a la Transición (PAT¹¹⁷) de múltiples-donantes incluye apoyo al presupuesto general y una estructura para la provisión de servicios en una etapa temprana de construcción del estado¹¹⁸. Sierra Leona y Ruanda han conocido

¹¹² GHANI, Ashraf *et. al*, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building", *op. cit.* p. 10.

¹¹³ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. .*, p. 20.

¹¹⁴ PRDE, "Improving the Development Response in Difficult Environments..." *op. cit.*, p. 9.

¹¹⁵ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Afghanistan reconstruction Fund, ARTF.

¹¹⁶ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Cacapcity Building Support Fund, CBSF.

¹¹⁷ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: Transitional Support Programme (TSP).

¹¹⁸ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. cit.*, p. 23.

movimientos más ambiciosos por parte de los donantes para apoyar sistemas de gobierno.

Otra estructura existente es la *financiación conjunta* de múltiples donantes. Se argumenta que incrementa la armonización de los donantes y permite un enfoque más programático de los estados frágiles. En Burma, la financiación conjunta ha permitido a la comunidad de donantes incrementar su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, los vínculos con el estado han sido mantenidos en términos de un programa conjunto sobre VIH/SIDA, en el que “los oficiales del Ministerio de Sanidad son parte de la estructura de coordinación”¹¹⁹. En Afganistán, hay doce Programas de Prioridad Nacional (PPN¹²⁰) que ofrecen a los donantes una forma de aunar sus fondos en áreas designadas por el gobierno como prioritarias.

“El Programa de Empleo Nacional de Emergencia, por ejemplo, es controlado por el Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo, ambos gestionados por una unidad especial de implementación del programa formada por extranjeros y afganos, con salarios considerablemente mejores que los del funcionariado normal. Es implementado por todo el país por ONG y empresas ingenieras del sector privado.”¹²¹

Los *fondos sociales* son otra estructura existente que ofrece la posibilidad del alineamiento en la sombra. Tiene por objetivo juntar a la comunidad de donantes con el gobierno central y local para mejorar “la protección social, la provisión de servicios y el sostenimiento de los estados frágiles”¹²². Por ejemplo, el fondo social de Yemen ha atraído 225 millones de libras esterlinas para el periodo 2004-2008 del Banco Mundial, la Unión Europea, Holanda, el Reino Unido, USAID y el Fondo Árabe. Los fondos sociales se alinean con los objetivos del gobierno y tratan de no socavar al estado. En Afganistán, el Programa de Solidaridad Nacional (PSN¹²³) se basa en el principio del fondo social. Básicamente, los donantes pagan al fondo del PSN, y el gobierno mediante la gestión de una consultora supervisora, dispensa los fondos para el proyecto directamente a los grupos comunitarios que son implementados por ONG. Se espera de las comunidades que elijan un consejo

¹¹⁹ PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

¹²⁰ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: National Solidarity Programme, NSP.

¹²¹ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, “Aid Instruments in Fragile States”, *op. cit.*, p. 34.

¹²² PRDE, “Improving the Development Response in Difficult Environments...” *op. cit.*, p. 9.

¹²³ N. d. T.: Traducimos aquí la fórmula en inglés y sus siglas: National Solidarity Programmae, NSP.

comunitario de desarrollo responsable del diseño y supervisión de la implementación del proyecto. Se pretende asistir a las comunidades para que reconstruyan sus recursos y logren una mejor gobernanza comunitaria.

“El programa es gestionado por un consultor supervisor contratado por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural. El trabajo al nivel de la comunidad es emprendido al proporcionar al ministerio socios contratados. Los donantes contribuyen al programa como un todo.”¹²⁴

Un fondo similar opera asimismo en el Ministerio de Sanidad donde una compañía privada americana subcontrata el trabajo sanitario a ONG internacionales. Esta relación es interesante porque básicamente implica una compañía privada emulando un ministerio según canaliza el financiamiento externo de los donantes a las ONG. Uno de los objetivos del PSN es “proporcionar un nuevo modelo de relación entre el estado y el ciudadano¹²⁵”. Habiendo bosquejado arriba ejemplos de todas las tecnologías para lograr la coherencia en entornos difíciles, Afganistán es ahora una zona importante de experimentación del alineamiento en la sombra. De cualquier forma, dado el *revival* de los talibán, uno se pregunta cuán robustos son estos sistemas privatizados de contrainsurgencia, multiagentes y externamente gestionados a la hora de fortalecer la “relación entre el estado y el ciudadano”.

Consideraciones finales

La administración nativa y la tecnología del estado frágil son dos formas de fideicomiso desarrollista evolutivo, ejercidas por el problema del espacio ingobernado. Ambas comparten una voluntad liberal de aceptar el despotismo, y al mismo tiempo, ajustar los mecanismos de gobierno a los límites de la cultura. Sin embargo también son diferentes. La administración nativa y el discurso del estado frágil enmarcan la primera ola global de resistencia nacionalista. El primero problematizó un estado nacionalista emergente y organizó sin éxito el despliegue de las fuerzas populares del interior en su contra. El último sin embargo implica la construcción de un estado de gobernanza con las ruinas del proyecto nacionalista. Mientras que occidente no amenaza ni cuestiona la integridad territorial del estado de gobernanza, sí que trata de influir, dar forma y gestionar sus funciones económicas y de bienestar centrales que actúan a nivel de la población. Es decir,

¹²⁴ LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States", *op. cit.*, p. 33.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 33.

sus funciones biopolíticas esenciales. Porque conciernen cuestiones de seguridad similares acerca de la ausencia de vida política sólida, es posible detectar la resonancia del imperialismo liberal dentro del discurso del estado frágil. Al respecto, en una época de guerra indefinida y de una nueva fase de la insurgencia global, es posible interpretar el discurso del estado frágil y su ideal arquitectónico en el estado de gobernanza, como la reconstitución institucional del colonialismo en su forma moderna de post-independencia.

* **Mark DUFFIELD** es profesor de Política del Desarrollo en el Departamento de Políticas de la Universidad de Bristol. Acaba de publicar *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Polity Press, 2007.

Traducido del inglés con autorización del autor por **Elsa GONZÁLEZ AIMÉ**.

BIBLIOGRAFÍA:

- BALIBAR, Etienne, "Is There a 'Neo-Racism'?" en BALIBAR, Etienne, y WALLERSTEIN, Immanuel, *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, Verso, Londres, 1991, ps. 17-28.
- BENN, Hilary, "The Development Challenge in Crisis States." *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics, 2004.
- BILGIN, Pinar, y DAVID MORTON, Adam, 2002, "Historicising Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?" en *Third World Quarterly* 23, n° 1, ps. 55-80.
- CAD, *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, Comité de Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 1997.
- CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París, 2003.
- COOKE, Bill, "A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management", *Third World Quarterly* 24, n° 1, 2003, ps. 47-61.
- DCD, "Harmonisation and Alignment in Fragile States: Draft report by Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom." *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Encuentro en Londres, 13 y 14 de enero de 2004, Development Co-operation Directorate, OECD, París, 2004.
- DFID, *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Department for International Development, Londres, 2005.
- DUFFIELD, Mark, "War as a Network Enterprise: The New Security Terrain and Its Implications", *Cultural Values* 6, n° 1 y 2, 2002, ps. 153-165.
- DUFFIELD, Mark, y WADDELL, Nicholas, "Securing Humans in a Dangerous World", *International Politics*, n° 43, 2006, ps. 1-23.
- FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- GHANI, Ashraf, LOCKHART, Clare, y CARNAHAN, Michael, "Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building" *Documento de trabajo 253*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.
- HARRISON, Graham, "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform:

- Reflections on the Case of Uganda and Tanzania", en *Development and Change* vol. 32, nº 4, ps. 657-679, 2001.
- HARRISON, Graham, *The World Bank and Africa: the Construction of Governance States*, Routledge, 2004.
- HERRING, Eric, y RANGWALA, Glen, "Iraq, Imperialism and Global Governance", en *Third World Quarterly* 26, nº 4-5, 2005, ps. 667-683;
- HOBSON, John A., *Imperialism: A Study*, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1938 [1902].
- HSC, *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Human Security Centre, University of British Columbia, 2005.
- ICISS/International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The responsibility to protect", en <http://www.iciss.ca>, 2001.
- IRC, Mortality in the Democratic Republic of the Congo: Results From a Nationwide Survey, September - November 2002, International Rescue Committee, Nueva York, 2003.
- JAHN, Beate, "Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill", *Review of International Studies*, nº 31, 2005, ps. 599-618.
- LEADER, Nicholas, y COLENSO, Peter, "Aid Instruments in Fragile States." *Documento de Trabajo nº 5 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Department For International Development (DFID) del Reino Unido, Londres, 2005.
- LUGARD, Lord, *The Dual Mandate in Tropical Africa*, Londres, Frank Cass, 1965 [1922].
- MAASS, Gero, y MEPHAM, David, *Promoting Effective States: A progressive policy response to failed and failing states*, Institute for Public Policy Research and Friedrich-Ebert-Stiftung, London Office, Londres, 2004.
- MACMICHAEL, H. A., *Indirect Rule For Pagan Communities*, 1923.
- MACMICHAEL, H. A., *The Anglo-Egyptian Sudan*, Faber and Faber, Londres, 1934.
- MARSHALL, Monty G., "Conflict Trends in Africa, 1956-2004: A Macro-Comparative Perspective.", *Report Prepared for the Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)*, Government of the United Kingdom, Centre for Global Policy, George Mason University, Arlington, Virginia, 2005.
- MCGILLIVRAY, Mark, "Aid Allocation and Fragile States", *Background Paper for the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Lancaster House, Londres, 2005.
- MEHTA, Uday Singh, *Liberalism and Empire: A Study in Nineteenth-Century British Liberal Thought*, University Of Chicago Press, 1999.
- MOREL, Edmund D., *The Black Man's Burden*, The National Labour Press Ltd., Manchester y Londres, 1920.
- PENDER, John, "Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development", Paper presented at *SAID Workshop*, 2005, p. 11.
- PICCIOTTO, Robert, ALAO, Charles, IKPE, Eka, KIMANI, Martin, SLADE y RODGER, "Striking a New Balance: Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments." *A background paper commissioned by the Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships of the Development Assistance Committee of the OECD*, Global Policy Project, King's College London, Londres, 2004.
- PRDE. 2004. "Improving the Development Response in Difficult Environments: Lessons from DFID Experience", *Working Paper nº 4 del PRDE*, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, DFID, Londres.
- STIGLITZ, Joseph E., "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", Ponencia presentada en *1998 Prebisch Lecture*, Ginebra, UNCTAD, 1998.

- STRATEGY UNIT, "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response." *A Strategy Unit Report to the Government*, Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office , Londres, 2005.
- SUHRKE, Astri, "The Limits of Statebuilding: The Role of Internatioanl Assistance in Afghanistan", Ponencia presentada en el *International Studies Association Annual Meeting*, International Studies Association, San Diego, 2006.
- TORRES, Magüi Moreno, y ANDERSON, Michael "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction." *Documento de Trabajo n° 1 del PRDE*, Department for International Development, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Team, Londres, 2004.

***Soberanía y subdesarrollo:
estatalidad jurídica en la crisis africana***

Robert H. JACKSON y Carl G. ROSBERG *

Resumen: Cuando hablamos del "estado" en África Tropical de hoy día, es posible que hayamos creado una ilusión. Habitualmente el término significa una estructura política independiente con suficiente autoridad y poder como para gobernar un territorio definido y su población: es la estatalidad empírica. Esta es la noción predominante del estado en la teoría moderna política, jurídica y social y es una aproximación bastante fiel al hecho histórico en muchas partes del mundo —no solo en Europa y América del Norte, donde se desarrollaron y se enraizaron los primeros estados modernos, sino también en América del Sur, Oriente Medio y Asia, donde han surgido más recientemente—. Sin embargo, aunque el estado es una realidad ineludible, muchos de los llamados estados del África Tropical carecen de los elementos imprescindibles de la estatalidad.

Palabras clave: soberanía, desarrollo, estado, África

***Sovereignty and underdevelopment:
juridical statehood in the African crisis***

Robert H. JACKSON and Carl R. ROSBERG *

Abstract: When we speak of 'the state' in Tropical Africa today, we are apt to create an illusion. Ordinarily the term denotes an independent political structure of sufficient authority and power to govern a defined territory and its population: empirical statehood. This is the prevailing notion of the state in modern political, legal, and social theory, and it is a fairly close approximation to historical fact in many parts of the world—not only in Europe and North America, where modern states first developed and are deeply rooted, but also in some countries of South America, the Middle East, and Asia, where they have more recently emerged. Nevertheless, even if the state is an inescapable reality, many so-called states in Tropical Africa, are seriously lacking in the essentials of statehood.

Key words: sovereignty, development, state, Africa

Cuando hablamos del “estado” en África Tropical de hoy día, es posible que hayamos creado una ilusión. Habitualmente el término significa una estructura política independiente con suficiente autoridad y poder como para gobernar un territorio definido y su población: es la estatalidad empírica. Esta es la noción predominante del estado en la teoría moderna política, jurídica y social¹ y es una aproximación bastante fiel al hecho histórico en muchas partes del mundo —no solo en Europa y América del Norte, donde se desarrollaron y se enraizaron los primeros estados modernos, sino también en América del Sur, Oriente Medio y Asia, donde han surgido más recientemente—. El estado es una realidad ineludible. La credibilidad militar de Argentina durante la Guerra de las Malvinas, cuando no era seguro que Gran Bretaña se impondría a su fuerza aérea, es una indicación de la realidad del estado hoy día en algunas partes Tercer Mundo.

Estados simbólicos

En África Tropical, muchos de los llamados estados carecen gravemente de los elementos imprescindibles de la estatalidad. Existen regímenes destatalados con un gobierno muy personalista que son extremadamente deficientes en su autoridad institucional y en su capacidad organizativa. A menudo, el orden jurídico del gobierno no se extiende por todas las partes del territorio y allí donde se cumple, se hace de manera irregular y sin obligación o miedo en muchos barrios —incluyendo a las propias agencias estatales—. El lenguaje del estado podría no ser más que una fachada para la promoción de intereses personales, familiares, comunales, o, privados de otro tipo, por parte de personas que son solo simbólicamente soldados, policías, jueces, burócratas o miembros de alguna otra categoría oficial. Muchos estados africanos no son solo internamente deficientes, también son débiles exteriormente. La mejor ilustración de esta fragilidad puede ser la vulnerabilidad militar y económica de los estados africanos del sur ante la Sudáfrica blanca, que puede tanto invadir impunemente a sus vecinos negros como retener sus frágiles economías como chantaje. Por supuesto, muchos estados africanos son también extremadamente dependientes del mundo exterior en la ayuda material necesaria para su desarrollo. Millones de africanos en no pocos países dependen de la ayuda alimentaria para sobrevivir. En suma, muchos estados en África Tropical están lejos de ser realidades creíbles.

¹ Véase por ejemplo, HOBBS, Thomas, *Leviathan*, editado por Michael Oakeshott, Oxford, 1946; AUSTIN, John, *The Province of Jurisprudence Determined*, editado por H. L. A. Hart, Londres, 1954; y WEBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, editado por Talcott Parsons, Nueva York, 1964.

Sin embargo, la independencia y la supervivencia de los estados africanos no están en peligro porque su soberanía no está sujeta a su credibilidad como estructuras políticas con autoridad y capacidad. En cambio, está garantizada por la comunidad mundial de estados, especialmente por su personificación en las Naciones Unidas, cuyas normas internacionales igualitarias son aceptadas universalmente. Esta comunidad mundial no solo ha apremiado la independencia de muchos de esos estados sino que también ha colaborado con ellos en el mantenimiento de su independencia pese a su desorganización y fragilidad². El reconocimiento legal ha sido mucho más importante en la aparición y la pervivencia hasta hoy que la ayuda material. Por tanto, más que reclamar la soberanía como una demostración de una realidad ineludible, la mayoría de los estados del África Tropical existen principalmente por medio de la legitimidad internacional³. Su soberanía deriva en mayor parte del derecho que del hecho.

En general, este fundamento jurídico de la estatalidad es una inversión del patrón histórico clásico en el cual el reconocimiento externo se basa en la estatalidad empírica, habitualmente conseguida en alianza con otros hombres de estado bajo intensas condiciones de rivalidad internacional. Por ejemplo, credibilidad y competición —a menudo bajo condiciones de guerra— eran el contexto histórico para la formación y el desarrollo de los estados en Europa. Además, la incapacidad de los gobernantes de África tradicional para demostrar y defender su estatalidad permitió la colonización casi completa del continente por Europa en las últimas décadas del siglo XIX. Históricamente, en Europa las presiones competitivas y las dinámicas del sistema internacional para promover el desarrollo político y económico han impulsado a los gobiernos nacionales a mantener su estatalidad. Sin embargo, en África Tropical, los gobiernos no están obligados a desarrollarse política o económicamente para ser independientes o mantenerse como tales. Las normas predominantes de legitimidad internacional que les afectan son de colaboración y les liberan de las presiones competitivas del sistema clásico de estados. Creemos que la separación de la estatalidad jurídica de la empírica y la institucionalización de un sistema de colaboración en África Tropical y en otras partes del Tercer Mundo marcan un cambio revolucionario que tiene implicaciones significativas (y hasta ahora bastante inexploradas) para la construcción del estado hoy día y también para la teoría del estado.

² Hemos detallado este punto en "Why Africa's Weak States Persist: the empirical and the juridical statehood" en *World Politics*, n°35, 1 de octubre 1982, ps. 1–24.

³ Seguimos la definición de WIGHT, Martin: "Por legitimidad internacional me refiero al juicio colectivo de la sociedad internacional (es decir, los estados soberanos) sobre la legítima pertenencia a la familia de naciones", en BULL, Hedley, *Systems of States*, Londres, 1977, ps. 114–116.

Estatalidad jurídica en el sistema clásico de estados europeos

El papel determinante de la legitimidad internacional en la creación y supervivencia de los estados africanos está marcadamente en desacuerdo con nuestras expectativas habituales sobre la prioridad de la estatalidad empírica sobre la jurídica —nuestra preferencia por el realismo político de Maquiavelo, Hobbes y Lenin sobre el idealismo constitucionalista de Grocio, Kant y Woodrow Wilson. No es una sorpresa que la mayor parte de la ciencia política sea positiva, realista y materialista: está predominantemente influida por la historia moderna europea en la cual el poder organizado es el árbitro político básico, los estados son entidades sustanciales y la ley internacional y la moral son, como mucho, factores secundarios. El estado europeo clásico, modelo de todos los estados modernos, es definido por Max Weber como el gobierno que tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre un territorio y su población —un monopolio que (añadiría John Austin) es reconocido y respetado por otros gobiernos de tipo similar⁴—. En este modelo, la estatalidad viene determinada por el poder territorial, la soberanía es una manifestación de este poder y el reconocimiento internacional es un efecto y no un fundamento de la estatalidad⁵.

La teoría realista ofrece una explicación de la construcción estatal europea y del imperialismo. Ve la estatalidad enraizada en las condiciones e instituciones que hacen posible el control territorial —fuerzas armadas, juzgados y jueces, fuerzas policiales, sistemas de financiación pública, burocracias, etcétera⁶. Estas se han desarrollado a medida que el poder se ha centralizado y consolidado en un país. Los estados modernos de Europa, y sus sucesores en cualquier otra parte, fueron construidos con el uso de la fuerza bajo fuertes presiones de desintegración —tanto domésticas como internacionales⁷—. Incluso después de la consolidación interna y de la subordinación de las regiones al centro, se mantenían las presiones desde otros estados. Esta teoría de la construcción del estado es una reminiscencia del darwinismo social y de la teoría política y social de finales del siglo XIX. Según E. L. Jones, detrás de la modernización de Europa hay una competición secular entre estados rivales y las alianzas por la ventaja política y económica dentro de un sistema entrelazado. Los estados están forzados a modernizarse porque aquellos que se quedan atrás se hallan en peligro de perder su independencia.

⁴ WEBER, Max, *The Theory of Social...*, *op. cit.*, p.154; AUSTIN, John, *The Province of...*, *op. cit.*, p.194.

⁵MANNING, C. A. W., "The Legal Framework in a World of Change" en PORTER, Brian (ed.), *The Aberystwyth Papers: international politics, 1919–1969*, Londres, 1972, p. 307.

⁶ TILLY, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.

⁷ JONES, E. L., *The European Miracle*, Cambridge, 1981; WESSON, R.G., *State Systems*, Nueva York, 1978; y COHEN, Youssef, BROWN, Brian R. y ORGANSKI, A.F.K. "The Paradoxical Nature of State Making: the violent creation of order" en *The American Political Science Review*, Washington D.C., n°75, 4 de diciembre 1981, ps. 901–910. Para una exposición moderna de esta perspectiva clásica, véase DELIO, Ludwig, *The Precarious Balance: the politics of power in Europe, 1494–1945*, Londres, 1963.

“Los estados de Europa... estaban rodeados por competidores reales o potenciales. Si el gobierno de uno era laxo, dañaba su propio prestigio y seguridad militar... El sistema de estados era un seguro frente al estancamiento económico y tecnológico. Un gran parte de la dinámica del sistema era una carrera armamentística”⁸.

Por tanto, el sistema internacional clásico de Europa era un sistema tanto de equilibrios de poder como de desarrollo de la estatalidad. Solo los estados —y las alianzas— organizados eficazmente podían sobrevivir en este sistema y el mapa actual de Europa es un reflejo de la ronda más reciente (y puede que la última) de la competición. A lo largo de varios siglos, el número de entidades políticas independientes se ha reducido considerablemente por la fuerza o por amenazas del uso de la fuerza, y así los estados más débiles se han ido incorporando a los más fuertes. El número cayó de unos 200 en el año 1648 a menos de 50 en el año 1900, tiempo en el que la comunidad mundial consistía en “un núcleo europeo de veinte [estados], otros veinte en el separado sistema americano y un par de flecos de dos o tres dudosos estados asiáticos que todavía no eran tenidos en cuenta como pertenecientes a la familia de naciones”⁹. Estaba regulado en gran medida por políticas de equilibrios de poder y el derecho internacional consistía en normas, prácticas y usos creados por los hombres de estado que las respetaban siempre y cuando fuesen ventajosas para sus respectivos países. El derecho de las naciones complementó el equilibrio de poder pero nunca fue un sustituto del mismo.

Según la teoría realista, durante la era moderna la competitividad del sistema europeo catapultó a Europa a la primera línea del desarrollo mundial por encima de Asia, Oriente Medio y África. De hecho, el imperialismo europeo fue más un reflejo del rápido desarrollo occidental que de una decadencia significativa en otras partes. Muchos estados occidentales —rebotantes de confianza, vigorosos, disciplinados y armados con nueva tecnología— encontraron una vía de escape para sus energías y rivalidades en la penetración comercial y (más tarde) política del mundo no europeo. A finales del siglo XIX, la mayor parte de Asia, Oriente Medio y Norte de África, así como la casi totalidad de África Tropical, estaban bajo dominio europeo, mientras que América estaba controlada por colonos europeos que habían adquirido su soberanía a expensas de los pueblos nativos. En Asia, solo Japón, Tailandia, Afganistán y Persia tuvieron éxito en su resistencia ante las invasiones occidentales. En Oriente Medio, Turquía era el único poder reconocido como estado soberano y en África solo Etiopía y Liberia escaparon de la

⁸ JONES, E. L., *The European...*, *op. cit.*, ps. 118–119.

⁹ WIGHT, Martin, en BULL, Hedley, y HOLBRAAD, Carsten (eds.), *Power Politics*, Harmondsworth, 1979, p. 106.

dominación directa por parte de un estado europeo, y el último era una colonia americana *de facto*.

El derecho internacional, enraizado en el poder dominante de los estados europeos, legitimó en el cambio de siglo el orden imperial mundial de Europa. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el poder europeo aumentó drásticamente en comparación con los pueblos no occidentales y los europeos se habían convencido de su superioridad cultural y de su destino manifiesto para gobernar el mundo. En periodos anteriores de contacto con no europeos, cuando las diferencias de poder y tecnología no eran tan grandes, había una mayor disposición a tratar con los gobiernos no occidentales sobre una base de aproximada igualdad. Sin embargo, más o menos después de 1850, el derecho internacional vino a reflejar la nueva separación mundial y a personificar los conceptos eurocéntricos de soberanía y los estándares de civilización como condiciones para el reconocimiento de los estados¹⁰. En consecuencia, muchos gobiernos no europeos no pudieron calificarse como miembros de pleno derecho del sistema internacional y se volvieron vulnerables a la colonización europea. Prácticamente toda África, consistente en cientos de sistemas políticos débiles, se vio en esta situación.

El fundamento de las colonias africanas

Los estados africanos son los herederos de las colonias europeas que eran entidades extrañas para la mayoría de los africanos. Su legitimidad no derivaba del consentimiento interno africano si no de los acuerdos internacionales —principalmente entre estados europeos— empezando por la Conferencia de Berlín de 1884–1885. Habitualmente, sus fronteras fueron definidas por normas internacionales de partición y ocupación continental establecidas para ese propósito y no por hechos políticos africanos o por la geografía. Sus gobiernos se organizaron de acuerdo con la teoría y la práctica coloniales europeas (suavizadas en función de lo conveniente) y con personal casi en su mayoría europeo en los niveles de decisión. Sus economías fueron gestionadas principalmente con consideraciones imperiales y/o coloniales en mente. Sus leyes y políticas reflejaban los intereses y los valores del poder imperial europeo y estos en general incluían usos militares estratégicos, ventajas económicas, cristianización, asentamientos europeos, etcétera. Aunque las poblaciones de las colonias eran mayoritariamente africanas, la gran mayoría de sus habitantes tenían poco o ningún estatus constitucional en ellas. Los africanos vivían en colonias que eran esencialmente enclaves europeos. Un importante

¹⁰ BRORWNLIE, Ian, "The expansions of International Society: the consequences for the law of nation" en BULL, Hedley, y WATSON, Adam (eds.), *The Expansions of International Society*, Oxford, 1984, ps. 359–361; y CURTIN, Philip D., *The Image of Africa*, vol. 1, Madison, 1964, p. 280.

problema político desde el tiempo de la independencia ha sido el de africanizar las burocracias y las otras instituciones públicas dirigidas por europeos durante la etapa colonial, sin socavar su rendimiento.

La mayoría de las colonias subsaharianas no fueron sustancialmente desarrolladas política o económicamente. Los niveles de desarrollo alcanzados al final de la era colonial eran sobresalientes en algunos casos —especialmente en África del Oeste británica— pero los estados emergentes de África Tropical eran sin embargo de las economías menos avanzadas del mundo. Como colonias habían sido unidades territoriales subordinadas y marginales dentro de un imperio controlado por un estado imperial y solo necesitaban suficiente fuerza como para dominar las sociedades africanas débiles y subdesarrolladas.

Durante toda la era colonial, la dominación europea en África subsahariana formaba una capa notablemente fina¹¹. Habitualmente, la jerarquía administrativa no tenía más de tres o cuatro niveles subordinados a un gobernador y la mayoría de las colonias eran gobernadas solo por unos cientos de oficiales europeos. Un oficial político, probablemente con uno o dos asistentes africanos, podía gobernar un territorio del tamaño de Gales con una población de a lo mejor 100 000 personas¹². En los años treinta, en la cumbre del periodo colonial, toda África francesa tenía una población de más de 18 millones de personas gobernadas por unos 4.500 oficiales coloniales; el Congo belga, con una población de unos 9 millones de habitantes, era gobernado por 2500 personas; y Nigeria, con 20 millones de personas estaba era gobernado por menos de 1400 personas¹³. Después de la Segunda Guerra Mundial, el número total de los puestos de servicio colonial fue drásticamente expandido en respuesta a la nueva era de “bienestar colonial”. Sin embargo, Sudán, el territorio colonial más grande de África, con una población de unos 9 millones de habitantes en el momento de su independencia (1956), tenía un servicio público de unas 7000 personas de las cuales 1000 eran británicas, mientras que Ghana, con una población de unos 4 millones de personas en el año de su independencia (1957), con un área del tamaño de Oregón, nunca tuvo más de 2500 oficiales británicos de los cuales solo uno de cada diez eran comisarios y oficiales

¹¹ KIRK-GREENE, A. H. M., “The Thin White Line: the size of the British colonial service in Africa” en *African Affairs*, Londres, nº 314, enero de 1980, ps. 25–44.

¹² KIMBLE, G.H.Y., *Tropical Africa*, vol. 2, Nueva York, 1962, ps. 292–293 y PERHAM, Margery, *The Colonial Reckoning*, Londres, 1963, p. 95. Véase también CROWDER, Michael “The White Chiefs of Tropical Africa” en GANN, L. H. y DUGNAN, Peter (eds.), *Colonialism in Africa, 1870–1960*, vol. 2, *The History and Politics of Colonialism, 1914–1960*, Cambridge, 1970, ps. 320–350.

¹³ DELAVIGNETTE, Robert, *Freedom and Authority in French West Africa*, Londres, 1968, p. 18.

de policía¹⁴. En 1960 en Congo belga, la “densidad del gobierno” era algo mayor pero había solo unos 10 000 belgas en la administración, la magistratura y el ejército¹⁵.

Los gobiernos y las economías fuertes no eran necesarios para los propósitos del control imperial en África Tropical. Los gobiernos coloniales no tenían que estar equipados para defender su territorio frente a sus vecinos porque existía una *Pax Europea* general entre los poderes imperiales desde la Conferencia de Berlín¹⁶. Sus pequeñas fuerzas militares estaban dirigidas hacia el interior, hacia los africanos como protección ante rebeliones o disturbios. Incluso entre 1880 y 1914, cuando Europa estableció su dominio sobre casi toda África, “las fuerzas conquistadoras eran minúsculas” y muchas de las conquistas “fueron sin una gota de sangre”¹⁷. El porqué no es difícil de encontrar: la mayoría del continente estaba previamente dividido en cientos de pequeños y débiles sistemas políticos extremadamente subdesarrollados, permitiendo la penetración y dominación por parte de cualquier modesta fuerza externa, a menudo mediante tácticas de divide y vencerás. Los gobiernos coloniales que se establecieron posteriormente eran comparables no con estados, sino más bien con pequeños gobiernos provinciales, regionales o municipales de los países europeos —excepto por estar en el exterior y acompañados de unos pequeños destacamentos militares (respaldados por las fuerzas imperiales mucho mayores)—. Además, las colonias tenían una simple economía dual, con un amplio sector agrícola de subsistencia y un reducido sector monetario, consistente en unos pocos cultivos comerciales o materias primas minerales para la exportación. Hasta en los años de sus independencias, seguían siendo extremadamente subdesarrollados e incluso hasta 1964 muchos tenían un PIB *per capita* estimado en 100\$ o menos¹⁸. Eran las típicas subdivisiones periféricas especializadas, habitualmente sin demasiado peso, dentro de unas economías imperiales o internacionales mucho más grandes y altamente diversificadas.

En muchas colonias los gobiernos jugaban un papel “estatista”, socioeconómico, especialmente durante y después de la Segunda Guerra Mundial a medida que reflejaban el creciente cambio hacia el estado de bienestar¹⁹ que ocurría en la mayoría de las metrópolis europeas. No obstante, habitualmente las administraciones coloniales se

¹⁴ KIMBLE, *Tropical...*, *op. cit.*, ps. 291–292.

¹⁵ YOUNG, Crawford, *Politics in the Congo*, Princeton, 1965, p. 10.

¹⁶ La *Pax Europea* se interrumpió y fracasó solo durante la Primera Guerra Mundial cuando hubo unas leves escaramuzas entre las fuerzas británicas y alemanas en África del Este y durante la Segunda Guerra Mundial por el conflicto entre británicos e italianos en Etiopía.

¹⁷ OLIVER, Roland, “Initiatives and Resistance” en *The Times Literary Supplement*, Londres, 8 de agosto de 1985, p. 867.

¹⁸ HANCE, William A., *African Economic Development*, Nueva York, 1967, p. 3.

¹⁹ Véase LEE, J. M., *Colonial Development and Good Government*, Oxford, 1967, cap. 3.

mantuvieron mucho más limitadas en sus actividades que sus contrapartes metropolitanas y raramente impusieron cargas significativas a las economías locales. La doctrina de que las colonias “tenían que pagar su propio viaje” restringió el crecimiento del gobierno —al menos en los territorios británicos— pero allí donde el aparato administrativo era más considerable (como en Congo belga) este estaba respaldado por la colonia. En los sistemas imperialistas, algunas de las cargas de los gobiernos coloniales son soportadas, directa o indirectamente, por organizaciones en la metrópoli (a menudo creadas para ese propósito). En consecuencia, los gobiernos en las colonias no tenían por qué ser tan firmes como los de los estados independientes.

Muchas colonias africanas no eran percibidas fácilmente como candidatas obvias a la estatalidad, desde luego no en un futuro inmediato. Incluso justo antes de su independencia, todavía no estaba claro que prácticamente todas se convertirían pronto en estados soberanos. Hasta en los años cincuenta, los poderes imperiales estaban convencidos que iban a permanecer por mucho tiempo en partes de África. En 1954, una misión del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas informó que Tanganica podía ser independiente en veinte años; alcanzó ese estatus en 1961. En los años cincuenta, un prominente académico concebía a Guinea, Costa de Marfil, Alto Volta (Burkina Faso) y al resto de territorios que comprendía África Occidental francesa más como *gobiernos locales* emergentes que como candidatos a la estatalidad soberana²⁰. Hasta 1956 los territorios de África francesa se movían hacia la integración dentro del imperio francés; se independizaron solo cuatro años más tarde. Un administrador progresista belga escandalizó a sus contemporáneos en 1956 al proponer que Congo (Zaire) podría ser independiente en treinta años; la soberanía fue transferida en 1960²¹. La imaginación política no visualizó fácilmente a las colonias como estados, desde luego no a todas ellas, y la independencia llegó por sorpresa para muchos. Hasta en los años sesenta, Portugal desafiaba “los vientos de cambio” e intensificaba la colonización más que la descolonización. Hablar de “estados coloniales” más que de colonias o gobiernos coloniales —como tienen tendencia a hacer muchos estudiantes de política e historia de África— es ocultar el carácter sorprendente de la descolonización y provocar la falacia histórica del determinismo retrospectivo.

Tradicionalmente, el otorgamiento del derecho de independencia había sido considerado contingente a la capacidad de gobernar, pero a finales de los cincuenta, en la descolonización, bajo las crecientes presiones internacionales morales y políticas, el

²⁰ GRAY COWEN, L., *Local Government in West Africa*, Nueva York, 1958.

²¹ VAN BILSEN, A. A. J., *Vers l'indépendance du Congo et du Ruanda-Urundi*, Bruselas, 1956.

derecho jurídico de autodeterminación fue separado de la capacidad empírica de autogobierno. La “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” de Naciones Unidas de 1960 confirmó lo que estaba convirtiéndose rápidamente en una nueva doctrina de legitimidad internacional: “La insuficiencia de preparación política, económica, social o educativa no debería servir nunca como pretexto para retrasar la independencia”²². Los británicos fueron los primeros en darse cuenta que la transferencia de soberanía no podía seguir dependiendo del éxito en el aprendizaje del autogobierno por parte de los africanos y que la primera tenía preferencia sobre el buen gobierno²³. En los planes del *Colonial Office* se separó la descolonización de la capacidad tanto de autogobierno como de desarrollo político²⁴. El cambio se inició en los cincuenta en África del Oeste británica y bajo la presión de la opinión internacional se extendió rápidamente por otras partes del continente. La independencia en un año (1960) de casi todo el imperio africano francés, que incluía a muchas colonias en niveles muy distintos de desarrollo —desde Senegal, políticamente sofisticado, hasta Chad o Mauritania, prácticamente sin estado— fue un reflejo dramático de la nueva ideología del racionalismo político global. Finalmente, dentro de la comunidad internacional, recientemente igualitaria y extremadamente adaptable, incluso para las micro-colonias menos adecuadamente equipadas fue posible convertirse en estados soberanos.

Estatalidad jurídica en el sistema de estados africanos

Por tanto, la descolonización marcó un cambio revolucionario en la base de la estatalidad —más dramáticamente en África Tropical—. Los líderes africanos adquirieron derechos de soberanía sin tener en cuenta las condiciones o las perspectivas políticas o socioeconómicas de las colonias que heredaron. La soberanía nominal y el derecho internacional normativo reemplazaron en la relación de estados a la soberanía sustancial y al derecho internacional positivo. El sistema internacional, y particularmente Naciones Unidas, colaboró para establecer y preservar un gran número de nuevos estados empíricamente marginales.

Ocurrió un cambio radical en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en los cuales el colonialismo se convirtió primero en anómalo y después en ilegítimo como institución internacional. Se había dado a entender anteriormente en las doctrinas de autodeterminación y fideicomiso promovidas por la Liga de Naciones; a partir de

²² UN, *Everyman's United Nations: a complete handbook*, Nueva York, 1968, ps. 370–371 y 396–399.

²³ Véase KIMBLE, David, *The Machinery of Self-Government*, Harmondsworth, 1953.

²⁴ LEE, *Colonial Development...*, *op.cit.* ps. 280–281.

finales de los años cuarenta con la independencia de Filipinas, India, Paquistán, Indonesia, Sri Lanka y algunos otros estados asiáticos ganó velocidad un movimiento mundial para la independencia de todas las naciones²⁵. Estaba cada vez más orquestado por la Asamblea General de Naciones Unidas que pasó a preocuparse de los asuntos de los nuevos estados ex coloniales y se convirtió en rival del Consejo de Administración Fiduciaria²⁶. Los poderes democráticos coloniales —Gran Bretaña y Francia, en particular— fueron finalmente incapaces de desafiar esta revolución internacional en la que tanto Estados Unidos como la URSS jugaron un papel prominente²⁷. La fuerza más persuasiva fue la convicción moral de que no se podía seguir negando el autogobierno a los africanos y a otros pueblos colonizados, aunque los territorios que iban a heredar estuviesen pobremente desarrollados u ofertasen pocas promesas de desarrollo con la independencia. Una vez que el colonialismo perdió su legitimidad, el movimiento por la independencia no pudo pararse hasta que todas las colonias que la deseaban se convirtieron en autogobernadas —incluyendo hasta los más pequeños estados. Muy pocas colonias carecían de deseo de independencia.

La comunidad internacional centrada en las Naciones Unidas vino a reemplazar al colonialismo como la estructura moral, legal y de ayuda material que mantenía a África²⁸. El apoyo moral y legal ha sido más importante para la preservación de los estados africanos que la asistencia material que siempre ha sido escasa. La Organización para la Unidad Africana, que se formó en 1963 ante todo para preservar las jurisdicciones territoriales heredadas de la era colonial, reforzó la estructura externa de apoyo de la legitimidad internacional al prohibir el uso de la fuerza y de la subversión para socavar de la independencia de los estados miembros —en un lenguaje casi idéntico al de la Carta de Naciones Unidas²⁹—. Desde la independencia, el mapa político de África se ha mantenido prácticamente sin cambios, a pesar de la arbitrariedad de muchas jurisdicciones territoriales y de la obvia incapacidad de muchos gobiernos recientemente formados.

El mantenimiento de la estatalidad jurídica no significa que los países de África Tropical estén libres de conflictos políticos serios. Al contrario, en muchos de ellos ha habido desde la independencia constantes invasiones, ocupaciones, problemas con

²⁵ LOW, D. A., "The Asian Mirror to Tropical Africa's Independence" en GIFFORD, Prosser y ROGER LOUIS, W. (eds.), *The Transfer of Power in Africa: decolonization, 1940–1960*, New Haven y Londres, 1982, ps. 1–29.

²⁶ NICHOLAS, H. G., *The United Nations as a Political Institution*, Londres, 1975, ps. 154–156.

²⁷ ROGER LOUIS, Wm. y ROBINSON, Ronald, "The United States and the Liquidation of the British Empire in Tropical Africa, 1941–1951" en GIFFORD y LOUIS, *The Transfer...*, op. cit., ps. 31–55.

²⁸ BROWNLIE, Ian (ed.), *Basic Documents on African Affairs*, Oxford, 1971, p. 3.

²⁹ Véase H. GAREAU, Frederick, "The Impact of the United Nations Upon Africa" en *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, 16, 4 de diciembre de 1978, ps. 565–578.

refugiados, incidentes fronterizos y otros enfrentamientos internacionales. Algunos ejemplos son: la invasión de Uganda por Tanzania para derrocar al régimen de Idi Amin en 1978–1979; la ocupación por la fuerza de amplias zonas del Sáhara Occidental por Marruecos desde 1976; una guerra prolongada entre Somalia y Etiopía por una región en disputa; invasiones del sur de Zaire en 1977 y de nuevo en 1978 por separatistas en un intento aparente por hacerse con el control político de la provincia de Shaba, rica en cobre. Algunos gobiernos tienen serias dificultades para ejercer el control sobre sus jurisdicciones territoriales frente a sus adversarios internos y externos. El orden judicial del centro no ha ido demasiado lejos en algunas partes de Angola, Chad, Etiopía, Mozambique, Sudán, Uganda, Zaire y otros países con rebeldes o señores de la guerra o allí donde no hay una autoridad efectiva.

Sin embargo, aunque los rebeldes puedan hacerse con el control de facto de territorios, no es suficiente en sí mismo para que puedan ejercer la soberanía bajo el derecho normativo internacional. Deberían en primer lugar ser reconocidos, y ni la OUA ni la ONU, ni ninguno de los poderes importantes del mundo lo haría, a menos que los rebeldes hubiesen recibido con anterioridad el reconocimiento por parte del gobierno soberano desafiado³⁰. Por esta razón los gobiernos en África Tropical temen poco que las regiones anárquicas sean controladas por poderes extranjeros o que los rebeldes tengan éxito en el establecimiento de jurisdicciones independientes. Tanzania recibió fuertes críticas de la OUA y de varios hombres de estado africanos por su invasión de Uganda, y Marruecos ha fracasado completamente en su intento de obtener un reconocimiento internacional de su ocupación del Sáhara Occidental. En Etiopía, los irredentos somalíes y los separatistas eritreos han fracasado también en el reconocimiento, a pesar de haber obtenido el control de importantes territorios —en Eritrea desde hace un cuarto de siglo— mientras que el gobierno de Zaire no solo era apoyado por la OUA al repeler a los invasores de Shaba sino también por importantes poderes extranjeros.

Este precedente en el derecho internacional africano se estableció durante la guerra civil nigeriana cuando Biafra no logró conseguir el reconocimiento internacional como estado independiente en contra de los deseos del Gobierno Federal. En el momento en que escribimos (agosto de 1985), la *União Nacional de Independência Total de Angola* está haciendo esfuerzos para ser incorporada en el gobierno de Angola sobre un base igualitaria con el gobernante *Movimiento Popular de Libertação de Angola*, en vez de buscar la independencia jurídica.

³⁰ Véase MAYALL, James, "Self-Determination and the OAU" en LEWIS, I.M. (ed.), *Nationalisms and Self Determination in the Horn of Africa*, Londres, 1983, ps. 77–92.

La intervención militar no africana en África generalmente ha sido conforme a las reglas de la OUA —es decir, solo ocurre si lo solicita un gobierno soberano—. Así, Estados Unidos, URSS, Francia, Gran Bretaña, Bélgica y Cuba se han adherido —en mayor o menor medida— a este principio³¹. Por otro lado, las fuerzas de Sudáfrica han invadido unilateralmente Angola y penetrado en Mozambique y no hay dudas sobre su capacidad para ocupar con relativa impunidad áreas de otros estados africanos vecinos. Pero la demostración de un control sustancial por parte de Sudáfrica sobre estos territorios no aseguraría el reconocimiento bajo el actual derecho internacional normativo. Simplemente hubiese añadido un mayor oprobio universal a Pretoria.

Los líderes africanos han respetado las normas de la OUA en gran medida *por* la debilidad de los estados africanos —tal y como hemos argumentado en otra parte³²—. Los gobernantes africanos están obligados a cooperar entre ellos por la falta de cimientos sólidos de estatalidad empírica y por presidir países multiétnicos que ofrecen muchos incentivos y oportunidades para la subversión y la anexión. Respetan las normas de la OUA por un sentido de vulnerabilidad mutua y por unos intereses compartidos. Julius Nyerere de Tanzania ha denominado acertadamente —y un tanto sarcásticamente— a la OUA como “la unión comercial de los actuales jefes de estado”³³. La necesidad de una “hermandad” de protección mutua es evidente en el comentario de un funcionario africano a un periodista americano: “No podemos intervenir en los asuntos internos de otro país. No ayudaremos a los críticos de África resaltando los errores de un hermano africano”³⁴.

El análisis contra fáctico es útil en este punto³⁵. Si no hubiese sido por la estatalidad jurídica, es probable que el mapa político de África hubiese sido significativamente diferente al que es hoy día. Después de un cuarto de siglo de independencia, es casi seguro que la combinación de profundas divisiones étnicas, gobiernos centrales débiles, periferias políticas levemente integradas, fronteras pobremente defendidas, etcétera, hubiese provocado cambios políticos sustanciales. La

³¹ Francia ha intervenido en ocasiones en el continente, pero estas implicaciones han sido aparentemente bien por *accords* (acuerdos) previos con los gobiernos concernidos (por ejemplo, Gabón, 1964), o bien por petición de otros estados africanos (por ejemplo, República Centroafricana, 1979). Véase nuestro análisis “Pax Africana and Its Problems” en BISSEL, Richard E., y RADU, M. S. (eds.), *Africa in the Post-Decolonization Era*, Londres, 1984, p. 176.

³² *Ibidem*, ps. 157–182.

³³ Citado en LEGUM, Colin (ed.), *Africa Contemporary Record: annual survey documents, 1980–1981*, Londres y Nueva York, 1982, p. A69.

³⁴ Citado en NEWSOM, David D., “African Tragedy” en *Christian Science Monitor*, Boston, 18 de abril de 1984.

³⁵ Sobre el valor del análisis contra fáctico en los estudios políticos africanos, véase DUNN, John (ed.), *West African States. Failure and Promise: a study in comparative politics*, Cambridge, 1978, ps. 214–216.

distribución de poder descontrolado por la legitimidad internacional hubiese, en cierta medida, reconfigurado políticamente África: algunos gobiernos centrales hubiesen ganado territorio a expensas de otros; algunos separatistas o irredentos hubiesen obtenido reconocimiento internacional sobre la base del derecho internacional positivo; algunos países nuevos o sustancialmente diferentes hubiesen emergido. Los estados más poderosos se hubiesen expandido a costa de sus vecinos más débiles y los poderes no africanos bien podrían haberse involucrado tomando partido en los conflictos en vez de apoyar el *statu quo* jurídico. Algunos estados africanos podrían haber sido reducidos legalmente a clientes semi-coloniales de poderes soberanos externos. Es más, podrían haber reaparecido algunas colonias, poniendo fin a la era de la independencia universal. Sin embargo, no ha ocurrido nada parecido a esto y tampoco parece probable que ocurra en un futuro próximo, principalmente por la legitimidad internacional del *statu quo* jurisdiccional.

¿Cuáles son las limitaciones de la estatalidad jurídica en África Tropical, de acuerdo con la práctica internacional actual? Probablemente solo hay dos restricciones aparte del requerimiento general de respetar las normas de la OUA y de las ONU que prohíben la interferencia exterior en las jurisdicciones ex coloniales. La primera, solo las poblaciones coloniales tienen claramente reconocidos los derechos de autodeterminación. Las nacionalidades o los grupos étnicos dentro o entre fronteras ex coloniales no pueden reclamar esos derechos sin el consentimiento de los gobiernos soberanos implicados. En la práctica, los gobiernos son soberanos —no los pueblos o las naciones étnicas—. La segunda, los funcionarios gubernamentales deben ser reclutados entre las poblaciones de sus jurisdicciones. Los no africanos ya no pueden gobernar legítimamente a los africanos y lo que es más importante, los tanzanos o los keniatas no pueden gobernar a los ugandeses. Por otro lado, desde un punto de vista internacional aunque desde luego no necesariamente doméstico, los acholi pueden gobernar legítimamente a los baganda —los dos son grupos étnicos dentro de Uganda—. Las normas de la OUA son básicamente elaboraciones de esas limitaciones, diseñadas para mantener las jurisdicciones de las ex colonias y la legitimidad internacional de los gobiernos africanos que las presiden.³⁶

Bajo el derecho internacional actual, la estatalidad jurídica en África Tropical no está sujeta a la estatalidad empírica. Como ya hemos indicado, si lo estuviese el continente sería, políticamente, un sitio sustancialmente diferente. Los gobiernos

³⁶ WIGHT examina estas condiciones en BULL y WATSON (eds.), *Systems of States*, ps. 168–172; y en MAYALL, *loc. cit.*, ps. 77–92.

africanos no tienen ninguna obligación de implementar sus jurisdicciones territoriales ni solos o ni aliados con otros, por miedo a que de lo contrario puedan perder su soberanía. La estatalidad jurídica les provee no solo con una legitimidad general sino que también les libera específicamente de los actos y amenazas de intervenciones extranjeras —soberanía negativa—. Por el otro lado, no puede proveerles de mucha capacidad de autogobierno —soberanía positiva—, aparte de la ayuda externa que es un privilegio pero no un derecho bajo el derecho internacional actual³⁷.

En 1960, ya era posible para John Plamenatz observar que “hay muchos países ahora independientes que no son libres [en el sentido positivo], y nadie sugeriría que se les debe privar de su independencia con el fin de capacitarles para la libertad”³⁸. (Por supuesto, esto fue un principio básico del colonialismo europeo en África y en otras partes). Además, habitualmente se ha asumido que la soberanía negativa podría contribuir eventualmente al desarrollo de la estatalidad empírica. Esto se ha convertido en una opinión internacional predominante. Sin embargo, no hay nada que garantice que las consecuencias vayan a ser solo deseables o beneficiosas. La estatalidad jurídica, como cualquier institución política concreta, está destinada a tener algunas consecuencias imprevistas y desagradables. El hecho histórico de la cuestión en África Tropical es que en muchos países, tras la independencia, ha habido un deterioro de las condiciones civiles y socioeconómicas. Y aunque otros factores, como las condiciones económicas internacionales, están sin lugar a dudas implicados, la estatalidad jurídica no debería pasarse por alto.

En las próximas dos secciones subrayaremos algunos de los vínculos más importantes entre soberanía negativa y subdesarrollo político en África Tropical contemporánea.

Estatalidad jurídica y autoridad nacional

Como hemos apuntado anteriormente, los gobiernos de África Tropical no sienten la imperiosa necesidad de establecer unos sistemas de autoridad nacional a través de su territorio por miedo a que de no hacerlo pusieran en peligro su soberanía. No están guiados por presiones competitivas internacionales para integrar sus jurisdicciones políticas o para reconocer la independencia de periferias incontrolables y fortalecer aquellas que controlen. Las normas actuales colaborativas de legitimidad internacional

³⁷ La distinción entre soberanía positiva y negativa es analizada en términos de “libertad” por BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Nueva York, 1970, cap. 3.

³⁸ PLAMENATZ, John, *On Alien Rule and Self-Government*, Londres, 1960, ps. 22–23.

les liberan de estas presiones y también de los imperativos y las disciplinas que supone la construcción del estado.

Los gobiernos africanos pueden intentar fortalecer su estado empírico en base a una convicción ideológica por las exhortaciones de, por ejemplo, las Naciones Unidas. Estas razones no deben ser subestimadas pero desde luego no son lo mismo que la necesidad de supervivencia internacional. Podrían desarrollar su autoridad nacional a partir del miedo a perder el control sobre poblaciones, organizaciones o territorios importantes. Esto es un peligro real para los gobiernos que dependen del bienestar de determinadas regiones. Sin embargo, no puede poner en peligro su soberanía y al saber que sus reivindicaciones *de iure* sobre esas regiones serán probablemente respetadas por instituciones internacionales, poderes extranjeros e incluso empresas privadas, los no soberanos que poseen el control *de facto* de esas regiones podrían no beneficiarse completamente de su explotación material. En suma, estas razones no parecen forzar la construcción del estado en mismo grado que el sistema de estados competitivo.

En África Tropical, la independencia eliminó toda presión internacional de peso para el desarrollo de la autoridad nacional. La transferencia de la soberanía raramente puso en marcha una estructura indígena sustancial de autoridad nacional y los gobernantes africanos no estuvieron obligados a establecerla sobre una amplia base estatal para adquirir poder. Habitualmente, obtuvieron lo que querían ya sea ganando unas elecciones previas a la independencia, ya sea obligando al régimen colonial a retirarse, ninguna de las cuales necesitaba nada que se acercase al control total del territorio. Los nuevos estados africanos no eran definidos por las bases políticas de los nuevos gobernantes que la mayoría de las veces eran menos extensas (y a veces *mucho menos*) que la jurisdicción del país. Fueron definidos por las fronteras políticas determinadas originalmente por los imperialistas europeos —cuyas reivindicaciones territoriales fueron realizadas entre ellos y no con los gobernantes tradicionales africanos—. No hubo un deseo general o un intento serio por parte de las nuevas élites por cambiar las fronteras para hacer coincidir las jurisdicciones con su autoridad política. Al contrario, como algunos gobernantes tradicionales supervivientes todavía deseaban esto, cualquier intromisión en el tema de las fronteras era visto por los nuevos líderes como un plan para la inestabilidad y posiblemente el caos, lo que reforzó más tarde el modelo de la estatalidad jurídica³⁹.

³⁹ Véase CERVENKA, Zdenek, *The organisation of African Unity and Its Charter*, Nueva York, 1969, ps. 92–94.

Normalmente, la descolonización implicó la adopción de una constitución independiente para proveer al nuevo estado de un marco institucional. Casi siempre se modelaba sobre la base de la constitución del poder metropolitano, a menudo fielmente y a veces servilmente, o como en el caso de algunos países africanos anglófonos, sobre lo que funcionaba en otros estados de la Commonwealth. Sin embargo, se abandonaron en la década siguiente a la independencia ante los crecientes regímenes autoritarios civiles y militares. Por qué fracasaron en institucionalizarse es una complicada cuestión que está más allá de este artículo. Baste con decir que eran marcos extranjeros, de las culturas europeas, que tenían poco sentido para los africanos de los que se esperaba, que viviesen bajo ellos. Raramente personificaban culturas políticas indígenas, las cuales —en cualquier caso— eran difíciles de adaptar a los requisitos de los estados ex coloniales. Habitualmente fueron establecidas demasiado tarde en el periodo colonial como para convertirse en una parte familiar del paisaje político posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los gobernantes africanos que las aceptaron para obtener la independencia no estaban necesariamente preparados para atenerse a ellas con el riesgo de perder el poder después. Sus oponentes no tenían más que una actitud instrumental para con ellas. En pocas palabras, carecían de una legitimidad real⁴⁰.

Además, la mayoría de los partidos nacionalistas que se organizaron bajo las constituciones de la independencia para ofrecer oportunidades a los líderes africanos de competir en elecciones, no lograron convertirse en fundamentos duraderos de autoridad nacional. La mayoría de los observadores habían esperado que tuviesen éxito⁴¹. Estos líderes no establecieron partidos para proveer ante todo de estructuras indígenas a los estados ex coloniales, sino habitualmente solo para competir en las elecciones por las oportunidades de adquirir control sobre el nuevo gobierno independiente. Una vez que obtuvieron el control del nuevo estado no tuvieron más necesidad del aparato electoral. Así, habitualmente, los partidos nacionalistas no estaban profundamente enraizados en las lealtades de los africanos y se hizo evidente rápidamente después de la independencia que incluso algunos de los que parecían inspirar un apoyo popular sustancial —el Partido de la Convención del Pueblo de Nkrumah, el Partido Democrático

⁴⁰ Tratamos esta cuestión con mayor profundidad en *Personal Rule in Black Africa: prince, autocrat, prophet, tyrant*, Berkeley, Los Ángeles y Londres, 1982, cap. 7 y en "Personal Rule: theory and practice in Africa" en *Comparative Politics*, Nueva York, 16, 4 de julio de 1984, ps. 412–442. Véase también NWABUEZE, B. O., *Constitutionalism in the Emergent States*, Londres, 1973, cap. 6, y BURNS, Sir Alan (ed.), *Parliament as an Export*, Londres, 1966.

⁴¹ Véase HODGKIN, Thomas, *African Political Parties*, Harmondsworth, 1961 y SCHACHTER MORGENTHAU, Ruth, *Political Parties in French-Speaking West Africa*, Oxford, 1964.

de Guinea de Touré, el Partido Democrático de Costa de Marfil de Houphouët-Boigny— en realidad controlaban mucho menos⁴².

La mayoría de los nuevos gobernantes africanos estaban preocupados por controlar el poder y por consiguiente revisaron, revocaron o simplemente hicieron caso omiso de las constituciones democráticas de la independencia que dieron lugar a sus partidos⁴³. La democracia competitiva raramente se mantenía más de una década después de la independencia y solo se ha conservado en tres países (Botsuana, Gambia y Zimbabue)⁴⁴, mientras que solo ha resucitado en uno (Senegal). Pero cada uno de estos países está dominado por un partido gobernante, el gobierno nunca ha cambiado de manos y la oposición no supone una amenaza electoral. En otras partes, los partidos nacionalistas fueron destruidos por un *coup d'état* o abandonados o absorbidos por los sistemas de partido único que han sido establecidos por algunos regímenes civiles o militares. En muy pocas partes los partidos gobernantes son instituciones de legitimidad popular, la mayoría son más instrumentos auxiliares del poder personal que auténticas organizaciones de opinión pública.

En consecuencia, la mayoría de los gobernantes africanos que adquirieron más tarde la soberanía mediante guerras de liberación —contra los rodesios en Zimbabue y los portugueses en Angola, Mozambique y Guinea-Bissau— no tenían más autoridad sustancial que aquellos que la adquirieron por medios constitucionales. Antes de la independencia, los movimientos de liberación armados estaban a menudo unidos en torno a un enemigo colonial común, pero estaban divididos en su liderazgo, organización, etnicidad, estatus social, etcétera. Así, es apenas sorprendente que después de la marcha de los colonialistas a menudo se hayan convertido en enemigos encarnizados en una lucha por el control del estado. Hoy día, los gobiernos de Zimbabue, Angola o Mozambique no están más cerca de establecer una autoridad nacional que aquellos de otros países africanos de tamaño similar. Sin embargo, la pequeña Guinea-Bissau no ha conocido lo que es una oposición armada y la extensión del control del centro no ha sido significativamente menor a la jurisdicción total.

⁴² ZOLBERG, Aristide R., *Creating Political Order: the party-states of West Africa*, Chicago, 1966.

⁴³ Véase nuestro "Democracy in Tropical Africa: democracy vs. autocracy in African politics" en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1985, ps. 293–305.

⁴⁴ Es demasiado pronto como para determinar durante cuánto tiempo mantendrá Zimbabue su constitución de la independencia. Los comentarios recientes del Primer Ministro Robert Mugabe y las declaraciones por parte del partido del gobierno sugieren que será reemplazada por una nueva constitución de partido único después de 1990.

En la mayoría de los estados africanos, la autoridad tradicional no puede ser usada como fundamento del estado postcolonial. Muy pocos tienen una tradición única y predominante. Muchos tienen varias tradiciones diferentes pero ninguna puede ser aceptada por la mayoría de la población como nacional. Las jurisdicciones tradicionales y ex coloniales a menudo están en conflicto. En Botsuana, Suazilandia, Lesoto, Ruanda, Burundi y Somalia existen tradiciones predominantes pero solo han servido efectivamente como fundamentos del estado postcolonial en los dos primeros. En Lesoto, el peso de la tradición no impidió un *coup d'état*. En Ruanda y Burundi, los sistemas tradicionales de castas han chocado con las ideas democráticas modernas produciendo intensas disputas políticas y una opresión étnica que roza el genocidio⁴⁵. En el cuerno de África, donde la comunidad tradicional somalí está más extendida que el estado ex colonial de Somalia, hay un número importante de somalíes que viven en las regiones fronterizas de Etiopía, Yibuti y Kenia lo que crea presiones irredentistas intensas. En la mayoría de los otros países donde la tradición está menos extendida, suele crear el típico problema de conflicto interno étnico-regional⁴⁶.

La mayoría de los países de África Tropical son imperios multiétnicos. Consisten en un ensamblaje de grupos culturalmente distintos, basados en un territorio concreto, de diferentes tamaños e importancia que se relacionan con el gobierno —si es que lo hacen— por lazos de clientelismo con los líderes políticos⁴⁷. El modo de autoridad en estos imperios es habitualmente más personal que institucional⁴⁸. Los gobernantes africanos, civiles o militares, habitualmente se mantienen sobre relaciones de clientelismo con otros políticos importantes o con otros “grandes hombres”, con relaciones que se repiten hasta tan abajo como sea necesario para mantenerse en la autoridad —siempre incierta en un régimen personal—. Cuando el sistema es genuinamente representativo, el modo de representación es habitualmente “virtual” más que “electoral”: los líderes políticos y otros “grandes hombres” actúan como fiduciarios que acercan las preocupaciones de los grupos étnicos a la atención del gobierno toda vez que procuran mantener su apoyo. La extensión territorial de estos imperios clientelistas

⁴⁵ KUPER, Leo, *Genocide*, Harmondsworth, 1981, cap. 9.

⁴⁶ Nos referimos a la relación entre estos problemas y la estatalidad jurídica en “Popular Legitimacy in African Multi-Ethnic States” en *The Journal of Modern African Studies*, nº 22, 2 de junio de 1984, ps. 177–198.

⁴⁷ Para un excelente informe sobre el clientelismo político en África y en otras partes, véase SCHMIDT, Steffan W., SCOTT, James C., LANDE, Carl y GUAISTI, Laura (eds.), *Friends, Followers, and Factions: a reader in political clientelism*, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1977.

⁴⁸ ROTH, Guenther, “Personal Rulership, Patrimonialism and Empire-Building in the New States” en *World Politics*, nº 20, 2 de enero de 1968, p. 203, argumenta que “una de las razones principales del predominio del ejercicio personal del poder... en los nuevos estados parece residir en una heterogeneidad social, cultural y política de tal magnitud que un... pluralismo de tipo occidental más o menos viable, con sus fuertes pero no exclusivos componentes de universalidad, no parece factible”.

no suele abarcar todo el país y pueden quedarse fuera muchos grupos políticamente marginados. De hecho, la mayoría de la población puede quedar excluida.

En la mayor parte de África Tropical, el estado empírico es menos extenso que la jurisdicción territorial. El control del primero habitualmente no requiere nada parecido al control de la segunda. Si un líder dirige el aparato gubernamental y el patronazgo, está apoyado por los líderes étnicos claves y tiene un poco de suerte, habitualmente será suficiente para controlar el estado. Y si puede controlar el palacio presidencial, los barracones del ejército, las estaciones de radio, el aeropuerto, las estaciones de tren, las principales carreteras y otras localizaciones clave en la capital y en sus alrededores — que es en lo que consiste el estado empírico en África Tropical— entonces, probablemente pueda controlar al gobierno. Habitualmente el reconocimiento diplomático se extiende automáticamente a los líderes que dirijan el gobierno pero no necesariamente el país. Los soldados y otros líderes ambiciosos comprendieron rápidamente este principio político y el *coup d' état* militar se convirtió rápidamente en el método básico para cambiar el gobierno. Cuando esto empezó a ocurrir a inicios y mediados de los sesenta, hubo un breve periodo de incertidumbre sobre el reconocimiento de los usurpadores militares. Sin embargo, con ocho golpes de este tipo solo en 1966, el reconocimiento se otorgaba concedía desde la necesidad⁴⁹. Desde ese momento, los usurpadores militares han obtenido casi sin excepción el reconocimiento internacional automático.

En África contemporánea, se ha establecido la práctica internacional de reconocer a los gobiernos sea cual sea la manera en la que llegaron al poder o la manera con la que se mantienen en él y de reconocer su jurisdicción ex colonial sin tener en cuenta la extensión real de su control empírico —siempre y cuando respeten en su conducta externa las normas de la OUA—. La estatalidad jurídica no está sujeta a la autoridad nacional de los gobiernos y poco puede hacer para promocionarla. La creación o no de este recurso depende ante todo de las políticas internas y particularmente de las acciones del gobierno. Los gobernantes africanos son libres de desarrollar las lealtades e identidades nacionales que crean convenientes; no están obligados por las leyes internacionales a hacerlo. Sin embargo, al eliminar la obligación de los gobernantes de desarrollar una autoridad nacional por miedo a poner en peligro su reconocimiento y su

⁴⁹ MCGOWAN, Pat y JOHNSON, Thomas H., "African Military Coups d'État and Underdevelopment: a quantitative historical analysis" en *Journal of Modern African Studies*, n° 22, 4 de diciembre de 1984, ps. 633–666.

estatus internacional, la estatalidad jurídica puede afectar negativamente a la construcción del estado.

Estatalidad jurídica y capacidad de gobierno

La crisis africana actual se percibe cada vez más como enraizada fundamentalmente en la incapacidad gubernamental y en la mala administración. Un reciente informe del Banco Mundial referido a la “debilidad sistémica de las instituciones gubernamentales africanas” identifica la mala administración como “una causa principal —y en algunos países como la causa principal”⁵⁰—. Una nueva conciencia de las causas políticas de la crisis africana está entrando en nuestro análisis del problema, pero no se han reconocido las relaciones entre la estatalidad jurídica y la incapacidad gubernamental, aunque sean difíciles de encontrar. El problema nos retrotrae a la independencia cuando tal y como hemos indicado, entre la mayor preocupación por los derechos universales de la autodeterminación, se pasó por encima de la cuestión de la preparación y capacidad de las colonias para el autogobierno. Incluso en las colonias británicas, donde se prestó mayor atención a la “preparación” para el autogobierno, el tiempo de la independencia llegó antes de que se implementasen efectivamente los planes para instituir estados africanos sucesores⁵¹.

En un principio, los defensores de la estatalidad jurídica la consideraban necesaria para el desarrollo: daría a los africanos un mayor control sobre sus países. Por ejemplo, el principio general XIV de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964 (CNUCYD I) declaró que “la descolonización completa... es una condición necesaria para el desarrollo económico y el ejercicio de los derechos soberanos sobre los recursos naturales”. Sin embargo, esto suponía que la capacidad indígena para ejercer el control ya existía o podría desarrollarse rápidamente, lo cual era raramente el caso. Es más, con frecuencia ocurrió lo contrario: la capacidad gubernamental se deterioró después de la independencia.

Una razón importante fue la rápida “indigenización”⁵² del personal gubernamental que se produjo durante e inmediatamente después de la descolonización en la mayor parte de África Tropical. Como ya hemos indicado, antes de la independencia, en los niveles cruciales de toma de decisiones, los gobiernos coloniales consistían casi por

⁵⁰ BANCO MUNDIAL, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa*, Washington DC, 1984, p. 20.

⁵¹ LEE, *Colonial Development...*, op.cit, ps. 280–281. Véase también, JEFFRIES, Sir Charles, *Transfer of Power*, Londres, 1960, cap. 15.

⁵² N. d. T.: Utilizamos el neologismo “indigenización” del inglés “indigenisation” ya que no existe traducción posible al castellano y como el concepto de sustitución progresiva de funcionarios extranjeros o coloniales por personas nativas.

completo en funcionarios europeos. La independencia implicó no solo una ruptura de la mayoría de los lazos imperiales y en consecuencia una pérdida de este fondo de reserva de experiencia gubernamental, sino también la sustitución de los funcionarios expatriados locales por africanos menos experimentados —a menudo sin experiencia— que probablemente tenían estrechos lazos con la comunidad del entorno inmediato⁵³. La creciente incompetencia y la deshonestidad fueron el resultado habitual. Los estados que se africanizaron a lo largo de un largo periodo y bajo líderes fuertes y que fueron capaces de resistir a las demandas políticas de una rápida “indigenización” —Costa de Marfil, Malawi, Botswana— o aquellos que emergieron más tarde, después de que un número suficiente de personal nativo hubiese sido entrenado (Zimbabue), no incurrieron en mismo grado en adversidades administrativas. Pero en la mayoría de los países, la soberanía demandaba una “indigenización” rápida. Era difícil dudar o retrasar no solo por la fuerte demanda doméstica de puestos gubernamentales sino también porque parecía una equivocación política sobre la propia soberanía y una continuación del colonialismo.

Al mismo tiempo que el estado africano y las organizaciones paraestatales “indigenizaban” su personal, también aumentaban su número por lo que diluyeron aún más su experiencia administrativa. La mayor parte de este crecimiento del gobierno tenía que ver con la independencia. Los gobiernos soberanos son inherentemente más complejos que los regímenes coloniales, que son —como sus economías— unidades especializadas dentro de un sistema imperial. Las funciones necesarias de los expatriados tenían que ser proporcionadas ahora por el nuevo estado porque la independencia implicaba la separación de la ex colonia del gobierno imperial. Esto conllevaba el reclutamiento de nuevo personal africano y la formación de organizaciones sustitutivas. Se ve más claramente en las relaciones exteriores y la defensa. Como resultado directo de la independencia, se tiene que establecer un servicio exterior y una fuerza militar nueva o expandida. Además, los gobiernos independientes se enfrentan habitualmente a demandas políticas para la creación de más empleo que pueden ser satisfechas mediante la “indigenización”. En los países de África Tropical subdesarrollada, donde el sector privado es muy pequeño, el sector público se convierte inevitablemente en la fuente principal de un empleo altamente valorado.

La independencia afianzó el concepto nacionalista de los países africanos como economías *nacionales* embrionarias basadas en una división interna del trabajo, mientras

⁵³ De acuerdo con COLSON, Elisabeth, “Competence and Incompetence in the Context of Independence” en *Current Anthropology*, Chicago, vol. 8, nº 1–2, febrero–abril de 1967, p. 93: “No solo hay hombres nuevos en las posiciones oficiales; han traído con ellos una serie completamente nueva de relaciones informales por la cual rodean los canales oficiales”.

que desalentaba su noción colonial como unidades especializadas de un sistema externo de producción e intercambio: una división internacional del trabajo. La política económica colonial se orientaba a menudo a hacer a las colonias más autosuficiente en un deseo de evitar recurrir al tesoro metropolitano, pero el objetivo a largo plazo no era la independencia económica. Más bien era el imperialismo económico basado en el mercantilismo (en África francesa y portuguesa) o en el libre comercio (en África británica y en menor medida, en África belga). En ambos modelos, la colonia era una unidad especializada, a menudo muy pequeña, dentro de una economía extranjera mucho mayor en la cual el centro era la metrópoli industrializada. Por tanto, la continuación de la especialización económica después de la independencia era percibida por muchos gobiernos africanos como la perpetuación del colonialismo.

Sin embargo, la creación de una economía nacional requería una reorientación interna y una diversificación. Esto no podía ocurrir “naturalmente” porque las fuerzas del mercado estaban orientadas hacia el exterior —precisamente lo que se debía de cambiar desde la perspectiva de los nacionalistas económicos—. Necesitaba la implicación del estado en la economía —la típica industrialización planificada a partir de la sustitución de importaciones bajo la orientación de un estado dirigista ampliado—. Frecuentemente también implicaba una participación gubernamental extendida por medio de nuevas organizaciones paraestatales. El resultado fue una mayor proliferación de los órganos del estado y una disolución del capital administrativo.

En su deseo de crear economías nacionales, los gobiernos africanos también encontraron los límites del crecimiento que presentaban las jurisdicciones ex coloniales, que eran adecuadas para el colonialismo económico pero que habitualmente no lo eran para el nacionalismo económico. En consecuencia, ha habido muchos intentos de integración económica regional pero ninguno ha demostrado ser particularmente exitoso. Las fronteras políticas heredadas son barreras más altas que lo que se creía en un principio. La mayoría de los gobernantes africanos son extremadamente celosos de su soberanía y son reacios a compartirla con otros, incluso si sus países se beneficiasen a largo plazo. La política no es habitualmente una actividad a largo plazo y evidentemente la mayoría de los políticos africanos preferiría monopolizar y disfrutar lo que tienen hoy día. La Comunidad de África del Este se construyó sobre la cooperación de la pre-independencia de los gobiernos coloniales de Kenia, Uganda y Tanzania pero no se pudo

llevar a cabo tras la independencia y finalmente se desintegró en 1977, en gran parte por esta razón⁵⁴.

Habitualmente hay poca complementariedad entre las economías africanas ex coloniales y por tanto no hay una base sustancial para el comercio intrafricano. A pesar de que muchos gobiernos suscriben la idea de que el desarrollo comercial comenzará una vez que se estimule el comercio intracontinental, siguen preocupados con la construcción de sus propios mercados de exportación al extranjero. Necesitan moneda extranjera para comprar los bienes necesarios para la modernización —ninguno de los cuales puede ser proporcionado por otros estados africanos⁵⁵—. En muchos sitios, las infraestructuras económicas que reflejan el dominio colonial europeo deberían ser reorientadas, lo que requeriría grandes inversiones que están muy lejos de las limitadas finanzas de los estados africanos. Este es el problema al que se enfrenta la Comunidad de Desarrollo de África Austral al tratar de reducir la dependencia de los estados negros del sur de África del sistema de transporte de la Sudáfrica blanca⁵⁶.

Las consecuencias prácticas del estatismo de la post-independencia han sido adversas para la estatalidad jurídica en la mayoría de los países africanos también por la vulnerabilidad del estado ante las normas particularistas de la sociedad multiétnica que le rodea. A medida que se han ampliado e “indigenizado” los gobiernos, los “intereses” privados enraizados en ambiciones personales y los lazos de patrón-cliente de los funcionarios africanos se han interpuesto en un grado mucho mayor que antes de la independencia, cuando los gobiernos eran mucho más pequeños y estaban dominados por europeos con pocas obligaciones con la sociedad circundante. La influencia personal y las conexiones competían cada vez más con las tareas oficiales y con las regulaciones en el comportamiento de los funcionarios. La administración se hizo “comerciable” a medida que los funcionarios se involucraban con cierta libertad en la venta de su autoridad. La implicación creciente del estado en la economía redujo o se adelantó a la empresa privada pero no necesariamente aumentó el control público de la economía. En cambio, llevó a otra forma menos deseable de empresa privada: los mercados negros⁵⁷.

⁵⁴ Véase HERBOLD GREEN, Reginald, “The East African Community: death, funeral, inheritance” en LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record, 1977–1978*, ps. A125–A137.

⁵⁵ TWITCHETT, Kenneth J., “African Modernization and International Institutions” en *Orbis*, Filadelfia, n° 14, invierno de 1971, p. 873.

⁵⁶ CLOUGH, Michael y RAVNEHILL, John, en “Regional Cooperation in Southern Africa: the Southern African Development Coordination Conference” en CLOUGH (ed.), *Changing Realities in Southern Africa: implications for American policy*, Berkeley, 1982, ps. 161–186.

⁵⁷ Véase JOSEPH, Richard A. en “Class, State and Prebendal Politics in Nigeria” en *Journal of Commonwealth and Comparative Political Studies*, Londres, n° 21, 3 de noviembre de 1983, ps. 21- 38; JEFFRIES, Richard, “Rawlings and the Political Economy of Underdevelopment in Ghana” en *African Affairs*, 81, 324, Julio de 1982, ps. 307 – 318; y LEVINE, Victor T., *Political Corruption: the Ghana case*, Standford, 1975.

En consecuencia, muchos estados africanos invirtieron la secuencia habitual de construcción del estado postulada por Max Weber y otros teóricos de la modernización: se transformaron de burocracias racionales-legales a organizaciones patrimoniales como resultado de la independencia⁵⁸.

El patrimonialismo en los nuevos estados a menudo produce una economía política basada en el “pillaje”, en la que la corrupción se convierte en el *modus operandi* del gobierno. Los gobernantes personales pueden apropiarse fácilmente de fondos públicos para uso privado y sus familias, amigos, aliados, asociados y clientes están bien situados para hacer lo mismo. La clase política puede adquirir un nivel de vida lujoso, sostenido en gran medida por los sobornos pagados por empresas extranjeras a cambio de ventajas comerciales. En Zaire, según se informa, el Presidente Mobutu y varios miembros de su familia retiraron 150 millones de dólares en divisas del Banco de Zaire para su uso personal entre enero de 1977 y marzo de 1979, de acuerdo con el testimonio dado en Washington ante el subcomité para África de la Cámara de Representantes de EEUU⁵⁹ —y esta cifra no incluye los pagos de empresarios occidentales a altos cargos gubernamentales para obtener permisos para operar en Zaire—. Este dinero a menudo se “paga mediante depósitos en bancos de Europa o EEUU antes de que el dinero vaya a los libros del Banco de Zaire” y en consecuencia no se les puede seguir el rastro⁶⁰. En Nigeria, se ha estimado que bajo el gobierno nominalmente democrático del presidente Shehu Shagari (1979–1983), importantes cargos públicos se apropiaron personalmente de entre 5000 y 7000 millones de dólares que ahora están en cuentas privadas extranjeras⁶¹.

Incluso estados grandes y relativamente ricos como Zaire y Nigeria no pueden resistir fácilmente estas enormes pérdidas financieras. Las regulaciones de la banca privada impuestas por el derecho internacional hacen extremadamente difícil para los gobiernos sucesores la recuperación de cualquier fondo mal apropiado después de que los regímenes personalistas hayan sido derrocados y la posibilidad de que se repita el ciclo es alta.

⁵⁸ WEBER, Max, *The Theory of Social...*, *op. cit.*, ps. 346 – 358.

⁵⁹ SUBCOMITÉ PARA ÁFRICA, “Political and Economic Situation in Zaire – Otoño de 1981”, Comité de Asuntos Exteriores, Cámara de Representantes de EE.UU., 97º Congreso, 1º Sesión, 15 de septiembre de 1981, Washington DC, 1981.

⁶⁰ KWITNY, Jonathan, “Where Mobutu’s Millions Go” en *The Nation*, Nueva York, 19 de mayo de 1984, p. 607. Las posesiones de tierras belgas de Mobutu se estiman en 100 millones de dólares y sus posesiones en cuentas de bancos suizos en 143 millones, de acuerdo con *loc. cit.* p. 606.

⁶¹ DIAMOND, Larry, “Nigeria in Search of Democracy” en *Foreign Affairs*, Nueva York, nº62, 4, primavera de 1984, ps. 911–912.

En el momento de la independencia la soberanía nacional era considerada como esencial para el desarrollo africano. Se asumía que la ayuda internacional podría aumentar las capacidades de los nuevos estados africanos y proveer sustitutos para cualquier recurso o apoyo anteriormente provisto por los poderes coloniales. Así, la elaborada estructura de asistencia internacional de las Naciones Unidas al igual que las numerosas organizaciones de ayuda de los países desarrollados que surgieron después del final del colonialismo, pueden entenderse como reforzadoras del orden legal internacional que sostiene la independencia de los estados africanos. Aunque la cantidad de ayuda material provista es solo una pequeña fracción de la riqueza de las naciones desarrolladas, es muy importante para las economías africanas, con frecuencia desesperadamente pobres. Muchas de ellas son muy dependientes de esta ayuda, y unos pocos —como Tanzania— son prácticamente estados mendicantes.

El potencial de la ayuda internacional para aumentar las capacidades socioeconómicas de los estados africanos está sin embargo claramente limitado por su estatalidad jurídica y la ineficacia de sus gobiernos. Un ejemplo clásico de la impotencia de un donante en África Tropical es la relación entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y el gobierno mercenario de Zaire. A finales de los setenta, un alto representante del FMI —Erwin Blumenthal, alemán retirado del Banco Central— fue destinado al Banco de Zaire y al Ministerio de Finanzas para asegurar que el gobierno de Mobutu cumpliera con los términos de los préstamos occidentales. El régimen le frustró y contrarió profundamente, a él y a su equipo. Más tarde, concluyó que

“el sistema corrupto en Zaire... [y] su mala administración y fraude destruirán todos los esfuerzos de las instituciones internacionales, de los gobiernos amigos y de los bancos comerciales por recuperar y rehabilitar la economía de Zaire. Como no, habrá nuevas promesas de Mobutu, de miembros de su gobierno... pero no (repito, no) hay posibilidad para los acreedores de Zaire de recuperar su dinero en cualquier futuro próximo⁶²”.

Presumiblemente, los acreedores occidentales y otras organizaciones financieras internacionales ya están prevenidos sobre su limitada capacidad para intervenir en caso de que los gobiernos no quieran o bien no puedan —en el caso de Zaire, indudablemente ambas— cooperar.

⁶² Citado en CALLAGHY, Thomas M. en “External Actors and the Relative Autonomy of the Political Aristocracy in Zaire” en *Journal of Commonwealth and Comparative Political Studies*, nº21, 3 de noviembre de 1983, p. 75. Véase también su “Africa’s Debt Crisis” en *Journal of International Affairs*, nº 38, 1, verano de 1984, p. 68.

Solo cuando un país africano se ha convertido en profundamente dependiente de la ayuda externa y cuando los donantes extranjeros han abandonado su reticencia a la soberanía africana, es posible imponer términos a los gobiernos africanos —como aparentemente ocurrió en el caso de Tanzania, que solo puede sobrevivir económicamente con transfusiones masivas de ayuda occidental cuyo monto ronda los 100 millones de dólares anuales—. Un funcionario anónimo de la ayuda hizo los siguientes comentarios reveladores en una entrevista con el corresponsal en África de un periódico canadiense:

“La comunidad donante se ha convertido en la leal oposición en Tanzania [de partido único] y todos los donantes aquí están endureciendo sus posiciones... El poder del dinero que estamos gastando nos da influencia y no podemos no usarla... Los tanzanos saben que es muy fácil para nosotros cortarles esta fuente... mi trabajo es asegurar que el dinero de nuestros contribuyentes se gasta bien. No podemos simplemente sentarnos juntos ociosamente y seguir firmando cheques.”.

Otro diplomático comentó: “Hay un desarrollo interesante en el negocio de la ayuda. Un presagio de las cosas por llegar. Los donantes de ayuda se van a implicar en fijar las políticas africanas.”⁶³. Esto es lo más cercano a un cuestionamiento público del tabú de la legitimidad internacional subyacente a la independencia africana que haya sido hecho por un funcionario occidental.

No podemos decir todavía si el caso tanzano es definitivamente un presagio de las cosas por llegar. Los donantes no pueden todavía dictar legalmente los términos de su ayuda o establecer independientemente sus propias organizaciones en los países africanos para asegurar una distribución eficiente y equitativa. La intervención humanitaria es ilegal según el derecho internacional actual⁶⁴. Sin embargo, los donantes pueden influir en los pronunciamientos políticos de los gobiernos africanos que afecten a la ayuda o incluso pueden apropiarse del relevante proceso de hacer la política. Las recientes críticas africanas al FMI por intentar imponer una política monetaria y fiscal a los países deudores morosos son un reflejo de esta posibilidad. Se ha informado de un Ministro de Finanzas africano que dijo: “Mi país es ahora una colonia del FMI. No estoy haciendo un juicio, solo exponiendo un hecho.”⁶⁵. Por otro lado, la influencia concreta de

⁶³ VALPY, Michael, en “Tanzania’s Aid Donors Wield Growing Influence in Economy” en *The Globe and Mail*, Toronto, 27 de septiembre de 1985.

⁶⁴ DONNELLY, Jack, en “Human Rights, Humanitarian Intervention and American Foreign Policy: law, morality and politics” en *Journal of International Affairs*, n° 37, 2, invierno de 1984, p. 314.

⁶⁵ Citado en HALL, Richard, “The Paymasters Who are Africa’s New Colonialists” en *The Observer*, Londres, 31 de julio de 1983. Para un excelente análisis de los “efectos de la deuda internacional”, véase HAYNES, J.,

los donantes occidentales en el uso de su ayuda por parte de los funcionarios africanos, más allá de una política monetaria o fiscal general como en el caso de los tipos de cambio oficiales, probablemente no sea tan grande como esto implica. La simple influencia en la creación de la política no puede eliminar la mala administración y la apropiación indebida de la ayuda causada por el personalismo y la corrupción de los gobiernos africanos. Esto solo es posible si el personal de los donantes ocupa no solo los niveles de elaboración de políticas sino puestos ejecutivos y administrativos clave en esos gobiernos. Si esto ocurriese —lo que parece muy improbable— se habría creado un nuevo colonialismo y la independencia de África estaría llegando a su fin.

Estatalidad jurídica y teoría neo-institucional

La nueva institución internacional de la estatalidad jurídica tiene implicaciones claras para la teoría política contemporánea. El Congreso Mundial de la Asociación de Ciencia Política Internacional de 1985 estuvo dedicado al tema: "El estado cambiante y sus interacciones con la sociedad nacional e internacional". Sin embargo, solo una pequeña proporción de las ponencias trataban de la "soberanía", "el derecho internacional", "los derechos humanos", "la autodeterminación" o de otros temas tradicionalmente asociados a la existencia del estado. Asimismo, la jerga académica de la teoría institucional —la teoría clásica del estado— era casi un lenguaje extranjero en la conferencia. La estatalidad jurídica ha pasado casi completamente inadvertida por la ciencia política contemporánea y particularmente por los estudiantes norteamericanos de relaciones internacionales y políticas comparadas⁶⁶.

En nuestros párrafos de conclusión ofrecemos algunas razones metodológicas para este descuido. En este punto, sin embargo, puede ser útil resumir el argumento para clarificar sus implicaciones teóricas.

De entre las principales bajas institucionales de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas democráticas globales, estaba el colonialismo, con el que un número de estados principalmente europeos había dominado anteriormente vastos territorios y poblaciones del mundo subdesarrollado no occidental. Sin embargo, lo que empezó en Asia bajo presiones de guerra terminó en África Tropical y Oceanía ante todo por una nueva doctrina subsiguiente de autodeterminación universal, promovida de manera efectiva por

PARFITT, Trevor W. y RILEY, Stephen P. "The Local Politics of International Debt: sub-Saharan Africa", Conferencia Anual de la Asociación [Británica] de Estudios Políticos, Universidad de Manchester, abril de 1985.

⁶⁶ En Inglaterra, Martin Wight y otros mantuvieron un interés en la estatalidad jurídica y en temas relacionados. Véase, por ejemplo, WIGHT en BULL (ed.), *Systems of States*; DONELAN, Michael, *Reason of States* Londres, 1978; MAYALL, James (ed.), *Community of States*, Londres, 1982 y BULL y WATSON, *op. cit.*

la Asamblea General de NNUU. La mayoría de los imperios africanos fueron deliberadamente desmantelados por los europeos y solo el gobierno de los portugueses y el del régimen fuera de la ley de Ian Smith en Rodesia estuvieron al borde del colapso por sus adversarios africanos. Por consiguiente, solo unos pocos nuevos estados africanos se formaron por una transferencia, en gran parte sin coerción, de soberanía negativa.

Esta revolución internacional esencialmente democrática constituyó una ruptura radical con la tradición secular en la que la soberanía se basaba en una capacidad demostrada, en un hecho positivo ya sea de países individualmente o en alianza: la estatalidad empírica. Un estado era una entidad creíble que existía como tal, reconocida o no, y cuyo carácter ineludible requería reconocimiento antes o después. El derecho internacional clásico era por tanto el hijo y no el padre de los estados. Sin embargo, hoy día en África Tropical, el nuevo derecho internacional de las NNUU es precisamente el padre de muchos estados que adquirieron la soberanía antes de que fuesen necesariamente estados en positivo, una realidad ineludible. Nos preguntamos: ¿Cuántos existirían en ausencia de la estatalidad jurídica?

Se ha instituido un nuevo sistema de estados dual que contiene dos principios fundamentalmente diferentes de la estatalidad. El primero es el principio tradicional de poder del sistema de estados competitivo que persiste en muchas partes del mundo y que solo puede extenderse mediante el desarrollo. Dentro de él, el prestigio internacional está determinado ante todo por el poder militar y las alianzas, los recursos y las capacidades socioeconómicas, la autoridad institucional interna y similares elementos constitutivos de la estatalidad empírica bien arraigados. El segundo es el novedoso principio moral-legal del sistema de estados de colaboración que ha emergido en muchas partes del mundo ex colonial —particularmente en África Tropical— donde el subdesarrollo extremo todavía prevalece, la estatalidad empírica todavía tiene que alcanzarse y la independencia se determina ante todo por un derecho internacional de autodeterminación no cualificado. Es muy poco probable que el sistema de estados pudiera haberse extendido tanto o tan rápido como en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial de no ser por esta nueva doctrina de legitimidad internacional.

Dentro del sistema de estados de colaboración han sido creados numerosos estados extremadamente marginales que sobreviven ante todo por la estatalidad jurídica y poseen una sustancia o credibilidad interna muy limitada. Chad es el caso paradigmático: un estado que está prácticamente desprovisto de concreción cívica o

socioeconómica y que sobrevive casi por completo por el reconocimiento y el apoyo externos. Al mismo tiempo, tuvo que ser creada una nueva vasta superestructura internacional de apoyo, centrada en las Naciones Unidas pero extendida por casi todos los estados más desarrollados, para mantener a esos estados marginales, principalmente mediante adaptación legal y en menor medida, mediante ayuda material. Esta superestructura sin precedentes es un componente necesario de la sociedad global de estados cuya premisa se basa en la igualdad legal de los miembros pero que tiene que acomodar una enorme desigualdad socioeconómica entre ellos⁶⁷.

La consecuencia más inmediata de la estatalidad jurídica en África Tropical es, como implica el término, preservar las jurisdicciones ex coloniales sin tener en cuenta su potencial de desarrollo. Como muchas de ellas son empíricamente poco prometedoras, a menudo el efecto es el de obstruir la construcción del estado. Otra consecuencia íntimamente relacionada es la garantía ante la intervención extranjera de los derechos de los gobernantes soberanos, sean quienes sean y sin tener en cuenta sus acciones u omisiones gubernamentales internas. En más de unos pocos países, los derechos de soberanía han sido comprados a expensas de los derechos humanos. A menudo, la nueva democracia internacional se revela, de manera un tanto irónica, como una democracia solo para gobernantes.

Además, hay pocas o ninguna presión internacional de peso sobre los gobiernos para que se involucren en la construcción estatal —para unirse voluntariamente para crear unas jurisdicciones más prometedoras, para juntar recursos escasos, para racionalizar y economizar las prácticas gubernamentales— con el objetivo de evitar perder la estatalidad jurídica. Al contrario, en la medida en que no les cueste su soberanía y los significativos privilegios y prerrogativas que van con ella, son libres de desatender el desarrollo. Este es un privilegio desconocido tanto para los hombres de estado tradicionales europeos como para los gobiernos avanzados de los bloques del Oeste y del Este. Un efecto mayor ha sido la creación de una nueva subclase internacional de estados mendicantes que han llegado a ser muy dependientes no solo del reconocimiento legal sino también cada vez más de la ayuda internacional. Tanzania es el caso paradigmático: un país aparentemente enganchado a la asistencia externa.

Si nuestro análisis tiene validez, y obviamente creemos que lo tiene, nos fuerza a reconsiderar el significado de las instituciones morales, legales y políticas —la

⁶⁷ Véase LEVI, Werner, *Law and Politics in the International Society*, Beverly Hills, 1976; y TUCKER, Robert W., *The Inequality of Nations*, Nueva York, 1977.

superestructura— y la teoría detrás de este fenómeno en la ciencia política. La estatalidad jurídica es un fenómeno formal–legal más que informal–social. Esto hace que parezca insignificante desde esas perspectivas de sociología y economía que tanto han influido en la ciencia política contemporánea. Sin embargo, la estatalidad jurídica no es una mera formalidad. Al contrario, es un elemento constituyente de la nueva sociedad global de estados posterior a la Segunda Guerra Mundial y una variable independiente de pleno derecho: ha tenido un profundo impacto en las condiciones civiles y socioeconómicas de millones de personas allí donde se ha extendido y se mantiene. Y al contrario de las expectativas del momento de la independencia, su impacto ha sido frecuentemente más adverso que favorable. No estamos diciendo que la estatalidad jurídica dé una explicación completamente adecuada del subdesarrollo en África Tropical —si es que esto es posible—. Sin embargo, es una significativa explicación parcial que hasta ahora ha pasado en gran parte inadvertida.

Tal vez la razón metodológica más importante de por qué ha sido el caso es, tal y como ya hemos dado a entender, el actual divorcio entre la teoría jurídica y la sociológica y la concentración de la mayoría de los politólogos en la segunda. En Estados Unidos, se puede demarcar convenientemente el divorcio en la “revolución conductista” de los cincuenta⁶⁸. Desde entonces, los estudiantes de relaciones internacionales y políticas comparadas han abandonado en gran medida el análisis institucional del tipo asociado a la teoría clásica del estado. La teoría jurídica —incluyendo *inter alia*, jurisprudencia, constitucionalismo y derecho internacional— ha sido casi completamente dejada en manos de juristas académicos y politólogos anticuados, con la desafortunada consecuencia que a menudo el contexto social de las instituciones ha sido desatendido, resultando en una pérdida de realismo analítico.

En lo que respecta la ciencia política, el divorcio fue probablemente el resultado de una tendencia ingenua de muchos estudios tradicionales —aunque de ninguna manera de todos— de coger una perspectiva estrecha, legalista en la correspondencia entre normas y comportamiento oficial, y de asumir que el segundo puede predecirse con un conocimiento de las primeras —o incluso que puede ser ignorado⁶⁹—. Sin embargo, el comportamiento oficial solo es predecible donde las normas y las regulaciones están fuertemente institucionalizadas. Este es más o menos el caso en

⁶⁸ El cambio puede identificarse con la publicación del clásico moderno de EASTON, David, *The Political System: an inquiry into the state of political science*, Nueva York, 1953. En políticas comparadas, puede que el representante más influyente del nuevo enfoque conductista sea ALMOND, G. A., y COLEMAN, James S. (ed.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960.

⁶⁹ Los mejores estudios institucionales tradicionales evitan esta perspectiva. Véase por ejemplo FRIEDRICH, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, Boston, 1950.

Europa occidental y América del norte donde, por ejemplo, la conducta electoral está moldeada en direcciones predecibles por unas instituciones democráticas muy legitimadas. En Estados Unidos, podemos predecir con seguridad que un Presidente o un miembro del Congreso renunciará si pierde unas elecciones y que los votos serán emitidos libremente y tabulados con precisión. Sin embargo, este no es habitualmente el caso en África Tropical donde los sistemas electorales —si existen— son probablemente insustanciales y manipulables o eludibles por los políticos, especialmente por aquellos que tienen poder⁷⁰.

Por otro lado, podemos obtener una indicación bastante buena de la probable conducta internacional de los gobiernos africanos en áreas donde se aplican sus normas desde un análisis de la Carta de la OUA —que es un importante componente de la estatalidad jurídica en África⁷¹—. Sin embargo, sean las instituciones fuertes o débiles, sustanciales o nominales, no podemos entender el comportamiento de manera adecuada sin hacer referencia a ellas. La política es, en una medida muy significativa, una actividad de concebir, hacer, aceptar, cambiar, imponer, desafiar, ignorar, eludir, evitar y corromper normas que buscan prescribir el comportamiento.

La revolución conductista ocasionó un cambio de paradigma, desde el estrecho legalismo a la extensa teoría sociológica, en la ciencia política que tendía a oscurecer esto conceptualmente. En ese momento, un destacado funcionalista escribió: “No estamos simplemente añadiendo nuevos términos a un vocabulario antiguo, si no que más bien estamos en el proceso de desarrollar o adaptar unos nuevos⁷². Por ejemplo, “normas” y “ministerios” serían reemplazados en lo sucesivo por “roles” y “estructuras”. En otro estudio muy importante escrito en una jerga similar, el término “instituciones” adquirió una distintiva connotación sociológica como “patrones de comportamiento recurrentes, valorados, estables”⁷³. “Estado” fue reemplazado por “sistema político” en los escritos de numerosos funcionalistas que estaban influidos por el uso del segundo término en antropología política⁷⁴. Mientras que “estado” no fue abandonado por los neomarxistas, comprensiblemente tenía un marcado carácter socioeconómico — particularmente como una agencia de dominación de clase enraizada en las relaciones de

⁷⁰ Este es el tema principal de nuestro *Personal Rule in Black Africa*, Berkeley, 1982.

⁷¹ Véase nuestro “Pax Africana and Its Problems”, *op.cit.*

⁷² ALMOND, G.A. y COLEMAN, James S., *The Politics of...* *op. cit.*, p.4.

⁷³ HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, 1968, p. 12.

⁷⁴ El término “sistema político” era particularmente apropiado para los antropólogos precisamente porque sus objetos de análisis no tenían las características institucionales específicas – soberanía, derecho internacional etcétera – de los estados. Los comentarios de A.R. Radcliffe-Brown sobre este punto son bastante explícitos en FORTES, Meyer, y EVANS-PRITCHARD, E.E. (eds.), *African Political Systems*, Londres, 1940, p. XXI.

producción⁷⁵—. Sin embargo, la sociología funcionalista y la economía política neomarxista comparten una visión sociológica de la política que ha moldeado nuestro pensamiento sobre el estado del Tercer Mundo. En los estudios políticos sobre África, por ejemplo, las concepciones funcionalistas de las fuerzas desatadas y negativas de la modernización y los argumentos neomarxistas concernientes a la manipulación y constricciones de las estructuras capitalistas internacionales, dominan nuestro entendimiento de la crisis actual del estado.

Las jergas del derecho y de la sociología son diferentes y no pueden ser igualadas o sustituidas. Por ejemplo, "ministerios" y "rol" no son idénticos: el primero es una posición institucional definida por normas obligatorias específicas, mientras que el segundo es una expectativa y un patrón de comportamiento que puede estar violando las normas de una unidad de gobierno —como en el caso de la corrupción política—. Expectativas y obligaciones, por tanto, apuntan a facetas distintas del comportamiento político y ambas son esenciales para un análisis adecuado. El argumento de que la sociología (incluyendo la economía política) es esencial no requiere mayor justificación. Sin embargo, sin un concepto jurídico es difícil, sino imposible, averiguar hasta qué punto el comportamiento político se ajusta a los requisitos institucionales. Por ejemplo, es difícil analizar el poder personalista —que es precisamente un patrón de comportamiento que no se ajusta a esos requisitos—. Lo mismo puede decirse de la estatalidad jurídica – que es una condición explícitamente legal —y la distinción entre colonia y estado soberano se oscurece—. "En este sentido, la legalidad del estado es todavía fundamental para la política mundial"⁷⁶. En pocas palabras, en la ciencia política, la sociología sin el derecho es tan ciega como el derecho sin la sociología.

En el análisis político que implica al estado, tal y como dice M. J. C. Vile "ambos estudios, institucional y conductista, son esenciales... El estudio de la política debe... consistir en gran medida en el examen de las maneras en las que... las instituciones políticas y... las fuerzas sociales... interactúan"⁷⁷. Vile está recomendando lo que nosotros llamamos un enfoque neo-institucional del estado que considera tanto lo jurídico como lo

⁷⁵ Los debates dentro del marxismo sobre el significado del estado son extensos pero el carácter socioeconómico del estado no suele ser un tema. Véase POULANTZAS, *Political Power and Social Classes*, Londres, 1973.

⁷⁶ MACKENZIE, W. J. M., *Politics and Social Science*, Harmondsworth 1967, p. 279: "Ha habido... brotes independientes de reacción en diferentes campos contra la distinción entre formal e informal, entre derecho y práctica, entre lo que "el libro" dice y lo que realmente hacemos. El segundo miembro de cada par fue por un momento tratado como siendo la realidad estudiada por la ciencia social... [pero] ni el derecho ni la práctica son inteligibles por sí solas".

⁷⁷ VILE, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967, p. 314. La distinción entre "convención" y "naturaleza", "instituciones sociales" contra "leyes sociológicas" se analiza en su característica brillante manera por POPPER, Karl en *The Open Society and Its Enemies*, vol. I, Londres, 1962, cap. 5.

empírico, lo civil y lo socioeconómico, y su interacción. Es irónico que en los años cincuenta, en el momento en el que la estatalidad jurídica estaba emergiendo como un fenómeno histórico significativo, muchos politólogos abandonaran los instrumentos teóricos necesarios para observarla.

* **Robert H. JACKSON** es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston (MA), especializado en Derecho internacional público, doctrinas e historia de la soberanía estatal y política poscolonial de África.

Carl G. ROSBERG (1923-1996) fue profesor en la Universidad de California en Berkeley y dirigió el Centro para los Estudios Africanos de la misma universidad.

Éste artículo fue publicado originalmente en inglés bajo el título "Sovereignty and Underdevelopment: Juridical Statehood in the African Crisis" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 24, nº 1, marzo de 1986, ps. 1–31.

Traducido del inglés con autorización de Robert H. Jackson por **Andrés Mendióroz Peña**.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, G. A. y COLEMAN, James S. (ed.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton, 1960.
- AUSTIN, John, *The Province of Jurisprudence Determined*, editado por H. L. A. Hart, Londres, 1954.
- BANCO MUNDIAL, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa*, Washington D.C., 1984.
- BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Nueva York, 1970.
- BROWNLIE, Ian, "The expansions of International Society: the consequences for the law of nation" en BULL, Hedley y WATSON, Adam (eds.), *The Expansions of International Society*, Oxford, 1984.
- BROWNLIE, Ian (ed.), *Basic Documents on African Affairs*, Oxford, 1971.
- BURNS, Sir Alan (ed.), *Parliament as an Export*, Londres, 1966.
- CALLAGHY, Thomas M. en "Africa's Debt Crisis" en *Journal of International Affairs*, vol. 38, nº 1, verano de 1984.
- CALLAGHY, Thomas M. en "External Actors and the Relative Autonomy of the Political Aristocracy in Zaire" en *Journal of Commonwealth and Comparative Political Studies*, nº 21, 3 de noviembre de 1983.
- CERVENKA, Zdenek, *The organisation of African Unity and Its Charter*, Nueva York, 1969.
- CLOUGH, Michael y RAVNEHILL, John, en "Regional Cooperation in Southern Africa: the Southern African Development Coordination Conference" en CLOUGH (ed.), *Changing Realities in Southern Africa: implications for American policy*, Berkeley, 1982.
- COHEN, Youssef, BROWN, Brian R. y ORGANSKI, A.F.K. "The Paradoxical Nature of State Making: the violent creation of order" en *The American Political Science Review*, Washington D.C., nº 75, 4 de diciembre de 1981, ps. 901–910.
- COLSON, Elisabeth en "Competence and Incompetence in the Context of Independence" en *Current Anthropology*, Chicago, vol 8, 1-2, febrero – abril de 1967.

- CROWDER, Michael "The White Chiefs of Tropical Africa" en GANN, L.H. y DUGNAN, Peter (eds.), *Colonialism in Africa, 1870–1960*, vol. 2, *The History and Politics of Colonialism, 1914–1960*, Cambridge, 1970, ps. 320–350.
- CURTIN, Philip D., *The Image of Africa*, vol. 1, Madison, 1964.
- DELAVIGNETTE, Robert, *Freedom and Authority in French West Africa*, Londres, 1968.
- DELIO, Ludwig, *The Precarious Balance: the politics of power in Europe, 1494–1945*, Londres, 1963.
- DIAMOND, Larry, "Nigeria in Search of Democracy", en *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 62, n°4, primavera de 1984.
- DONELAN, Michael, *Reason of States*, Londres, 1978.
- DONNELLY, Jack, en "Human Rights, Humanitarian Intervention and American Foreign Policy: law, morality and politics" en *Journal of International Affairs*, vol. 37, n° 2, invierno de 1984.
- DUNN, John (ed.), *West African States. Failure and Promise: a study in comparative politics*, Cambridge, 1978.
- EASTON, David, *The Political System: an inquiry into the state of political science*, Nueva York, 1953.
- FORTES, Meyer y EVANS-PRITCHARD, E.E. (eds.), *African Political Systems*, Londres, 1940.
- FRIEDRICH, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: theory and practice in Europe and America*, Boston, 1950.
- GRAY COWEN, L., *Local Government in West Africa*, Nueva York, 1958.
- H. GAREAU, Frederick, "The Impact of the United Nations Upon Africa" en *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, 16, 4 de diciembre de 1978, ps. 565–578.
- HALL, Richard, "The Paymasters Who are Africa's New Colonialists" en *The Observer*, Londres, 31 de julio de 1983.
- HANCE, William A., *African Economic Development*, Nueva York, 1967.
- HAYNES, J., PARFITT, Trevor W. y RILEY, Stephen P. "The Local Politics of International Debt: sub-Saharan Africa", Conferencia Anual de la Asociación [Británica] de Estudios Políticos, Universidad de Manchester, abril de 1985.
- HERBOLD GREEN, Reginald, "The East African Community: death, funeral, inheritance" en LEGUM (ed.), *Africa Contemporary Record, 1977 – 1978*, ps. A125 – A137.
- HOBBS, Thomas, *Leviathan*, editado por Michael Oakeshott, Oxford, 1946.
- HODGKIN, Thomas, *African Political Parties*, Harmondsworth, 1961.
- HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, 1968.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl G., "Why Africa's Weak States Persist: the empirical and the juridical statehood" en *World Politics*, n° 35, 1 de octubre de 1982, ps. 1–24.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl, "Democracy in Tropical Africa: democracy vs. autocracy in African politics" en *Journal of International Affairs*, Nueva York, invierno de 1985, ps. 293–305.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl, "Pax Africana and Its Problems" en BISSEL, Richard E., y RADU, M.S. (eds.), *Africa in the Post-Decolonization Era*, Londres, 1984.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl, "Personal Rule: theory and practice in Africa" en *Comparative Politics*, Nueva York, 16, 4 de julio de 1984, ps. 412–442.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl, "Popular Legitimacy in African Multi-Ethnic States" en *The Journal of Modern African Studies*, n° 22, 2 de junio de 1984, ps. 177–198.
- JACKSON, Robert H. y ROSBERG, Carl, *Personal Rule in Black Africa: prince, autocrat, prophet, tyrant*, Berkeley, Los Ángeles y Londres, 1982.
- JEFFRIES, Richard, "Rawlings and the Political Economy of Underdevelopment in Ghana" en *African Affairs*, 81, 324, julio de 1982, ps. 307–318.
- JEFFRIES, Sir Charles, *Transfer of Power*, Londres, 1960.

- JONES, E.L., *The European Miracle*, Cambridge, 1981.
- JOSEPH, Richard A. en "Class, State and Prebendal Politics in Nigeria" en *Journal of Commonwealth and Comparative Political Studies*, Londres, nº 21, 3 de noviembre de 1983, ps. 21-38.
- KIMBLE, David, *The Machinery of Self-Government*, Harmondsworth, 1953.
- KIMBLE, G.H.Y., *Tropical Africa*, vol. 2, Nueva York, 1962.
- KIRK-GREENE, A.H.M., "The Thin White Line: the size of the British colonial service in Africa" en *African Affairs*, Londres, nº 314, enero de 1980, ps. 25 – 44.
- KUPER, Leo, *Genocide*, Harmondsworth, 1981.
- KWITNY, Jonathan, "Where Mobutu's Millions Go" en *The Nation*, Nueva York, 19 de mayo de 1984.
- LEE, J.M., *Colonial Development and Good Government*, Oxford, 1967.
- LEGUM, Colin (ed.), *Africa Contemporary Record: annual survey documents, 1980 – 1981*, Londres y Nueva York, 1982.
- LEVI, Werner, *Law and Politics in the International Society*, Beverly Hills, 1976.
- LEVINE, Victor T., *Political Corruption: the Ghana case*, Standford, 1975.
- LOW, D.A., "The Asian Mirror to Tropical Africa's Independence" en GIFFORD, Prosser y ROGER LOUIS, W. (eds.), *The Transfer of Power in Africa: decolonization, 1940–1960*, New Haven y Londres, 1982, ps. 1–29.
- MACKENZIE, W.J.M., *Politics and Social Science*, Harmondsworth 1967.
- MANNING, C.A.W., "The Legal Framework in a World of Change" en PORTER, Brian (ed.), *The Aberystwyth Papers: international politics, 1919–1969*, Londres, 1972.
- MAYALL, James (ed.), *Community of States*, Londres, 1982.
- MAYALL, James, "Self-Determination and the OAU" en LEWIS, I.M. (ed.), *Nationalisms and Self Determination in the Horn of Africa*, Londres, 1983, ps. 77–92.
- MCGOWAN, Pat y JOHNSON, Thomas H. "African Military Coups d'État and Underdevelopment: a quantitative historical analysis" en *Journal of Modern African Studies*, nº22, 4 de diciembre de 1984, ps. 633 – 666.
- NEWSOM, David D., "African Tragedy" en *Christian Science Monitor*, Boston, 18 de abril de 1984.
- NICHOLAS, H.G., *The United Nations as a Political Institution*, Londres, 1975.
- NWABUEZE, B.O., *Constitutionalism in the Emergent States*, Londres, 1973.
- OLIVER, Roland, "Initiatives and Resistance", en *The Times Literary Supplement*, Londres, 8 de agosto de 1985.
- PERHAM, Margery, *The Colonial Reckoning*, Londres, 1963.
- PLAMENATZ, John, *On Alien Rule and Self-Government*, Londres, 1960.
- POPPER, Karl en *The Open Society and Its Enemies*, vol. I, Londres, 1962.
- POULANTZAS, *Political Power and Social Classes*, Londres, 1973.
- ROGER LOUIS, W. y ROBINSON, Ronald, "The United States and the Liquidation of the British Empire in Tropical Africa, 1941–1951" en GIFFORD, Prosser y ROGER LOUIS, W. (eds.), *The Transfer of Power in Africa: decolonization, 1940–1960*, New Haven y Londres, 1982.
- ROTH, Guenther, "Personal Rulership, Patrimonialism and Empire-Building in the New States" en *World Politics*, nº 20, 2 de enero de 1968.
- SCHACHTER MORGENTHAU, Ruth, *Political Parties in French-Speaking West Africa*, Oxford, 1964.
- SCHMIDT, Steffan W., SCOTT, James C., LANDE, Carl y GUAISTI, Laura (eds.), *Friends, Followers, and Factions: a reader in political clientelism*, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1977.
- SUBCOMITÉ PARA ÁFRICA, "Political and Economic Situation in Zaire. Fall 1981", Comité de Asuntos Exteriores, Cámara de Representantes de EEUU, 97º Congreso, 1ª Sesión, 15 de septiembre de 1981, Washington D.C., 1981.
- TILLY, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1975.
- TUCKER, Robert W., *The Inequality of Nations*, Nueva York, 1977.

- TWITCHETT, Kenneth J., "African Modernization and International Institutions" en *Orbis*, Filadelfia, n° 14, invierno de 1971, p. 873.
- UN, *Everyman's United Nations: a complete handbook*, Nueva York, 1968.
- VALPY, Michael, en "Tanzania's Aid Donors Wield Growing Influence in Economy" en *The Globe and Mail*, Toronto, 27 de septiembre de 1985.
- VAN BILSEN, A. A. J., *Vers l'indépendance du Congo et du Ruanda-Urundi*, Bruselas, 1956.
- VILE, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford, 1967.
- WEBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, editado por Talcott Parsons, Nueva York, 1964.
- WESSON, R.G., *State Systems*, Nueva York, 1978.
- WIGHT, Martin en BULL, Hedley y HOLBRAAD, Carsten (eds.), *Power Politics*, Harmondsworth, 1979.
- WIGHT, Martin en BULL, Hedley, *Systems of States*, Londres, 1977.
- YOUNG, Crawford, *Politics in the Congo*, Princeton, 1965.
- ZOLBERG, Aristide R., *Creating Political Order: the party-states of West Africa*, Chicago, 1966.

***Conflicto y crecimiento:
la configuración y supervivencia del estado fallido en Sudán***

Aleksi YLÖNEN *

Resumen: Sudán ha sufrido varios conflictos en su periferia desde 1955, solo contando con un periodo relativamente pacífico de una década en 1972-1983. Sin embargo, a pesar de sus conflictos regionales el Estado sudanés excluyente ha sobrevivido hasta hoy. Su supervivencia ha sido posible no sólo por las prestaciones económicas que acompañan el reconocimiento internacional, sino también por la intervención externa por parte de otros estados y actores privados.

Este artículo pretende explicar cómo se configuró Sudán como una entidad política, y cómo una élite árabe-musulmana ha conseguido construir y mantener el estado excluyente lo suficientemente fuerte como para combatir los desafíos que se presentan desde la periferia. El artículo también señala cómo la relación que ha mantenido el Estado sudanés con actores internacionales le ha permitido sobrevivir a pesar de prolongados periodos de conflictos armados regionales.

Palabras clave: Sudán, estado, conflicto, política, recursos, intervención externa

***Conflict and growth:
the configuration and survival of the failed state in Sudan***

Aleksi YLÖNEN

Abstract: Sudan has suffered many periphery conflicts since its independence in 1955, enjoying only one relatively pacific decade from 1972 to 1983. In spite of its regional conflicts, however, the Sudanese state has survived till today. This has been possible not only because of the economic assistance that accompanies its international recognition, but also because of the foreign intervention by other states and private actors.

This article aims to explain the configuration of Sudan as a political entity, and how an Arab-Muslim elite has managed to build and maintain the marginalizing state strong enough to fight the challenges arising at its periphery. The article also elucidates how the relationship between the Sudanese state and international actors has allowed for its survival in spite of prolonged periods of regional armed struggle.

Key words: Sudan, state, conflict, politics, resources, external intervention

Introducción

El continente africano cuenta con un número elevado de estados débiles, fallidos y colapsados. Con estas tres categorías se hace referencia a tres niveles diferentes de debilidad de un estado. Mientras que los estados débiles suelen sufrir divisiones internas entre varios grupos sociales —por ejemplo étnicos o religiosos— y no producen algunos bienes políticos como la seguridad humana, la participación plena en procesos políticos, los servicios de salud, la educación, etc., los estados fallidos sufren conflictos sociales más severos, suelen perder control de una parte de su territorio y excluir parte de su población del contrato social entre la ciudadanía y el gobierno como ha sido el caso de Sudán, donde los grupos de la periferia han sido deliberadamente marginados según líneas culturales por la élite árabe-musulmana dominante¹. En unas condiciones determinadas, un estado fallido puede perder su autoridad y estar reducido como un actor entre otros, por ejemplo los señores de la guerra, compitiendo por los recursos y la legitimidad política como fue el caso en Sierra Leona y sigue siéndolo en Somalia². Sin embargo, este fallo del estado no se ha producido en Sudán donde el gobierno árabe-musulmán sigue siendo suficientemente fuerte para enfrentarse a los desafíos de los grupos armados de la oposición.

Consecuentemente, África contemporánea ha vivido un número elevado de conflictos internos³. Aunque dos de los tres países africanos más grandes —la República Democrática del Congo y el Sudán— han sufrido prolongados periodos de guerras, Sudán es prácticamente el único estado en todo el continente en el que el gobierno ha podido hacer frente a un conjunto de continuos conflictos interrelacionados desde su independencia en 1956. Sin embargo, a pesar de que los conflictos armados han causado el colapso del estado en algunos casos africanos⁴, el Estado sudanés sigue sobreviviendo.

¹ Véase ROTBERG, Robert I., "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators" en ROTBERG, Robert I. (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution, Washington D.C., 2003, ps. 1-25.

² *Ibidem*.

³ "Conflicto interno" en sí es un término confuso porque ninguna guerra es solo civil, todas cuentan con varios niveles de intervención externa. No obstante, en este caso la expresión "conflicto interno" hace referencia a que no se trata de un conflicto entre gobiernos de estados internacionalmente reconocidos.

⁴ Por ejemplo, los estados africanos Nigeria, Sierra Leona y Somalia se colapsaron en los años noventa.

Existen varias razones por las que un gobierno excluyente puede seguir existiendo ante una oposición política violenta⁵. El funcionamiento de las instituciones políticas y económicas del estado es imprescindible para determinar si un estado es fuerte, débil, fallido o colapsado ya que estas categorías señalan la legitimidad y la autoridad de los gobiernos, tanto a nivel doméstico como internacional. Los recursos a su disposición y la manera en que se reparten para producir bienes políticos y económicos son un elemento significativo para el fortalecimiento y la supervivencia de un estado. Mientras que en un estado fuerte la obtención de estos recursos depende de la autoridad, la legitimidad y el reconocimiento del estado a nivel doméstico e internacional, un estado fallido puede utilizar recursos para consolidarse en una parte de su territorio repartiéndolos entre unos grupos y excluyendo otros, por ejemplo según líneas étnicas, culturales o regionales. Esta exclusión genera agravios y deteriora la legitimidad del estado entre los grupos marginados, como ha sido el caso de la periferia sudanesa que ha sido excluida de la política y de la economía nacional.

Históricamente, varias élites africanas han buscado apoyo externo en la lucha contra sus rivales⁶. El proceso de descolonización proporcionó el poder estatal a unas élites africanas que buscaron el apoyo externo de los antiguos colonizadores. Esta búsqueda, junto con la voluntad de los antiguos colonizadores de mantener su dominio económico, se concretó en unas relaciones políticas externas que surgieron como extensión de la política doméstica de los estados africanos para conseguir recursos del extranjero para ayudar a la élite a implementar su política interna. En parte por esta razón, cuando varios gobiernos africanos limitaron la libertad política en los años sesenta y setenta, sus dirigentes a menudo monopolizaron los asuntos exteriores para poder controlar exclusivamente las relaciones políticas internacionales y los recursos económicos que las acompañaban, como por ejemplo la ayuda externa⁷.

⁵ ZARTMAN, I. William, *Elusive Peace: Negotiations to End Civil War*, Brookings Institution, Washington D.C., 1995, define el colapso del gobierno como una situación en que la estructura, la autoridad y el poder legítimo, la ley y el orden desaparecen, mientras que ZARTMAN, I. William, "Need, Creed, and Greed in Intrastate Conflict" en ARNSON, Cynthia J. y ZARTMAN, I. William (eds.), *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed, and Greed*, Johns Hopkins, Baltimore, 2005, ps. 256-284, señala que el colapso de gobierno es un proceso instigado por los dirigentes porque sirve a sus motivos materiales individualistas.

⁶ BAYART, Jean-François, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Longman, Nueva York, 1993, denomina "extraversión" a la utilización por parte de la élite africana de su posición para obtener beneficios políticos y económicos de actores externos.

⁷ Por ejemplo, este fue el caso de Felix Houphouët-Boigny, el presidente de Costa de Marfil, uno de los dirigentes políticos más duraderos de toda África.

Políticamente, es el reconocimiento jurídico de un estado en el sistema internacional lo que le proporciona una legitimidad internacional. Este reconocimiento conlleva bienes políticos porque la élite gobernante puede utilizar su posición internacional para mantener su preeminencia interna empleando sus relaciones exteriores con el fin de conseguir apoyo extranjero y consolidar su posición en el ámbito doméstico⁸.

En segundo lugar, el control de los recursos económicos del estado facilita que la élite política siga en una posición preeminente y pueda minimizar los desafíos contra su régimen político. Estos recursos materiales pueden proceder tanto del ámbito doméstico como internacional. En términos generales, después de la independencia los regímenes africanos concentraron los recursos económicos en las manos de la élite vinculada al gobierno⁹.

A su vez, estos regímenes utilizaron las relaciones exteriores para conseguir apoyo económico, por ejemplo en términos de préstamos, ayuda para el desarrollo y material militar. Durante la Guerra Fría, los países africanos se encontraron en una situación privilegiada para poder maximizar los beneficios de sus relaciones exteriores. Así, por lo general alternaron entre alianzas políticas con EEUU y sus aliados o con el bloque comunista para su propio beneficio.

No obstante, fue justamente la disminución de los recursos económicos lo que debilitó a los gobiernos en los años setenta, y después produjo la crisis estatal. La crisis vino precipitada por el auge de un sistema político patrimonial que iba absorbiendo cada vez más recursos económicos y que constituyó la base sobre la cual se construyeron los estados subsaharianos. A largo plazo, este sistema fue insostenible y produjo la crisis del estado poscolonial africano¹⁰.

Con el fin de la Guerra Fría y de la confrontación bipolar empeoró la situación para varios estados africanos porque ya no podían aprovechar el juego de

⁸ Varios dirigentes africanos y sus gobiernos poscoloniales han monopolizado las relaciones exteriores para consolidar su posición. Por ejemplo, en Sudán los dos principales partidos políticos, *Umma* y *National Unionist Party* (NUP), mantenían redes de relaciones exteriores para conseguir ayuda extranjera.

⁹ Véase, por ejemplo, BATES, Robert, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis for Agricultural Policies*, Universidad de California, Berkeley, 1984.

¹⁰ Sobre esta cuestión existe una literatura considerable. Véase, por ejemplo, VAN DE WALLE, Nicolas, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Universidad de Cambridge, Cambridge, 2001.

alianzas. Los flujos de ayuda a los gobiernos africanos disminuyeron considerablemente y los regímenes de varios países se debilitaron ante la carencia de recursos financieros para alimentar a su electorado. La debilidad de los gobiernos fomentó un incremento en la competición política por recursos materiales y en varios países africanos surgieron conflictos armados. En estas circunstancias algunos gobiernos se colapsaron, mientras que otros sobrevivieron a través de reformas u otras concesiones políticas. Aunque en unos pocos casos estas reformas tendieron hacia la democratización, en otros la liberación política ha sido simplemente "virtual"¹¹.

A pesar de ello, algunos países africanos, como Sudán y Angola, han podido superar la crisis de estado poscolonial, sobrevivir a periodos de guerra y experimentar altos niveles de crecimiento económico en gran parte porque cuentan con los ingresos provenientes de la exportación de sus recursos naturales valiosos y un apoyo económico y político exterior por su legitimidad internacional¹².

Históricamente, el estado en Sudán se ha formado en una manera excluyente, institucionalizando la hegemonía árabe-musulmana. Esto ha producido una politización de la identidad cultural con el fin de construir una nación en función de la doctrina de la élite árabe-musulmana, con la ideología de asimilar o excluir la periferia del país. A la vez, la hegemonía de dicha élite le ha permitido conseguir apoyo político y económico externo y mantener su control excluyente de las instituciones del estado y la economía nacional, sin la necesidad de ceder a las exigencias de otros grupos para compartir su poder.

Este artículo pretende explicar el origen y la trayectoria histórica del Estado sudanés desde su formación, cuestión importante no sólo para poder señalar su debilidad actual sino también para indicar el origen histórico y estructural de sus conflictos y desafíos sociales. El artículo también muestra cómo el gobierno se ha mantenido en manos de la élite árabe-musulmana tras décadas de guerra en la periferia sudanesa. En la trayectoria particular de Sudán es importante destacar la historia que ha respaldado la formación, la naturaleza y la composición social del estado, así como el papel que han jugado el reconocimiento y las intervenciones

¹¹ El término "democracia virtual" se refiere al hecho de que a pesar de la liberación política, el poder político sigue en manos de los dirigentes y partidos de siempre.

¹² Otros países que han podido comercializar sus recursos naturales, principalmente petróleo y diamantes, para conseguir los recursos financieros que han permitido la supervivencia de estado son Botsuana, Guinea Ecuatorial y Nigeria son algunos.

por parte de los actores externos en la configuración y la supervivencia política y económica del estado.

El origen del estado sudanés excluyente

Trasfondo histórico

Antes del siglo XIX, la región que hoy comprende el Sudán contemporáneo fue un grupo de reinos y sultanatos. En el norte de Sudán en el siglo VII, la resistencia de los reinos cristianos nubios fue derrotada por la expansión del islam y de la cultura árabe transmitida a través de Egipto; pero no fue antes del año 1323 cuando los reinos nubios se arabizaron e islamizaron oficialmente¹³.

De la misma manera, el dominio cultural árabe-musulmán se expandió a través de la costa del Mar Rojo. En el s. XIII cuando el dominio de los *beja* decayó, la cultura árabe y el islam penetraron hacia el interior impulsados por la búsqueda de pastos por parte de los árabes nómadas. Este proceso fue predominantemente pacífico con matrimonios interculturales entre grupos árabes y poblaciones locales, cohabitación, adopción del islam, asimilación de genealogías árabes, costumbres y absorción del idioma¹⁴.

Gradualmente, esta influencia llegó al valle del Nilo central del Sudán. Allí, el reino de los *funj* que dominaba la región, se transformó en un sultanato y promovió una tradición cultural árabe que le convirtió en la fuerza principal para arabizar e islamizar el centro del país. En unión con los árabes recién llegados, los *funj* proporcionaron estabilidad política, enseñanza islámica y promocionaron hermandades y el misticismo sufí que se convirtió en la principal fuerza religiosa y en la base de las formaciones políticas sectarias¹⁵ del centro y del norte de Sudán moderno. El sultanato de los *funj* empezaba declinar en el s. XV y en el transcurso de los siglos XVI y XVII surgieron varios reinos pequeños en el valle del Nilo que reclamaron raíces ancestrales árabes y adoptaron el islam. Entre los pueblos más

¹³ A pesar de la conversión de los reinos nubios más importantes todavía existía un reino cristiano en Dotawo hasta el siglo XV. En HASAN, Yusuf Fadl, *Studies in Sudanese History*, Sodatek, Jartum, 2003.

¹⁴ Curiosamente los *nubios* y los *beja*, que fueron los primeros islamizados, mantuvieron sus propias lenguas hasta hoy. En HASAN *Ibidem*.

¹⁵ Los principales grupos sectarios son los neo-mahdistas con su raíz ideológica en la época de *mahdiyya* y con Umma como su partido político, y el *khatmiyya* con Democratic Unionist Party (DUP) como su representación política.

relevantes para la base social del orden político de Sudán moderno han estado los *danaqla*, los *jaaliyyin* y los *shaiqiyya*.

En el oeste, los árabes que se instalaron en el s. XIV en el norte de Kordofan llevaron el islam a la región, aunque éste no llegó a las montañas Nuba hasta más tarde. De igual manera, el islam llegó posteriormente a Darfur donde fue gradualmente adoptado entre los siglos XVI y XVII, mientras que la influencia de la cultura árabe quedó casi tan restringida allí como en el caso de las montañas Nuba.

La expansión del islam y de la cultura árabe fue particularmente limitada en la frontera sur del sultanato *Funj* donde una combinación de obstáculos humanos y geográficos impidió su avance; en el paralelo 10 se habían asentado varios grupos subsaharianos como los *shilluk* que crearon un reino poderoso que saqueaba los asentamientos de algunos vecinos, entre otros los *funj*, hasta su deterioro en 1821 después de que las fuerzas egipcias invadieran Sudán. Otros grupos nilóticos, sobre todo los *dinka* y los *nuer* —más hostiles que amistosos— también impidieron que la influencia del islam se extendiese hacia al sur¹⁶. Además, las montañas, los ríos, la vegetación y el pantano *Sudd* del trópico formaban barreras naturales obstruyendo el avance de las influencias desde el norte¹⁷.

De modo similar, en el s. XVII en la región de Darfur existía la dinastía Keira, que procedía del clan de los *fur* y reclamaba su tradición cultural árabe; islamizó la región y no sucumbió a la dominación de los reinos del valle del Nilo¹⁸. Por esta razón, la región se denomina Darfur, lo que significa “la tierra de los *fur*”. Una de las épocas más prósperas de esta dinastía fue el s. XVIII cuando floreció el *Darb al-arba'in* (la ruta de cuarenta días), una de las principales rutas comerciales

¹⁶ La guerra, en forma de saqueo violento, es una parte importante de la cultura de los grupos nilóticos, los *dinka* y los *nuer*.

¹⁷ El obstáculo natural más importante fue el pantano *Sudd* que se extiende a lo largo de cientos de kilómetros entre la zona del Nilo Blanco y el río Sabat. El *Sudd* esta cubierto de impenetrables arbustos que impiden la navegación en el Nilo y no fue atravesado hasta 1839 por un navegador turco al servicio de los egipcios; por tanto, históricamente ha sido un obstáculo difícil de superar para la extensión de la influencia del islam y de la cultura árabe. GRAY, Richard, *A History of the Southern Sudan 1839-1889*, Universidad de Oxford, Londres, 1961, y COLLINS, Robert O., *The Southern Sudan, 1883-1898: A Struggle for Control*. Universidad de Yale, New Haven, 1962, tratan este tema.

¹⁸ En HOLT, Peter M., *A Modern History of the Sudan: From the Funj Sultanate to the Present Day*, Weidenfeld y Nicholson, Londres, 1961.

transaharianas que conectaba con el imperio otomano. Sin embargo, cuando llegaron los egipcios en el s. XIX el sultanato Keira ya se estaba debilitando¹⁹.

Turkiyya: el nacimiento de Sudán moderno

No fue antes del s. XIX cuando Sudán se forjó como una entidad política. Su explicación reside en el imperialismo egipcio, que venía impulsado por aspiraciones personales del visir del sultán otomano, Muhammad Ali²⁰. Cuando Ali tomó el poder en Egipto, algunos mamelucos que se habían enfrentado a él huyeron a Nubia sudanesa y se establecieron allí, lo que se convirtió para Ali en un importante incentivo para invadir Sudán²¹.

Además existían otros factores que incitaron a Ali a anexionar Sudán a Egipto. Por un lado deseaba hacer frente al sultán otomano e invadir sus territorios en Oriente Medio; para ello necesitaba un ejército fuerte que Ali esperaba formar con esclavos-soldados (negros) sudaneses. Además Egipto era una de las posesiones otomanas menos prósperas y la campaña militar ambicionada por Ali requería amplios recursos económicos. Consideró que podría financiarla en parte controlando el origen de los minerales y artículos de lujo, que habían llegado a Egipto desde Sudán durante cientos de años a través de las rutas de comercio transaharianas²². Invadir la región también le proporcionaría un acceso a metales preciosos; principalmente le interesaba el oro.

Estos incentivos fueron fundamentales para la invasión de Sudán por parte del Egipto de Ali en 1820²³. Aunque los reinos y sultanatos sudaneses resistieron la invasión militar no pudieron hacer frente a los ejércitos otomanos, más poderosos, que en un año habían sometido incluso a los *funj* y habían contribuido a la derrota de los poderosos *shilluk*. En 1822-1823, poco después de la invasión de Sudán central por parte de los egipcios, surgió la resistencia local más importante en el valle del Nilo de la mano de los *jaaliyyin*, quienes se alzaron contra los egipcios por

¹⁹ Lo que debilitó aún más el Sultanato fue la pérdida de control de la zona fronteriza en Bahr al-Ghazal en el sur de donde se extrajo la mayoría de los recursos materiales necesarios para su supervivencia.

²⁰ Ali, un mercenario albanés, había tomado el poder en Egipto, fruto de una lucha entre los mamelucos y masacró a la mayoría de ellos en 1811 después de haberles invitado a una recepción de reconciliación.

²¹ Véase IBRAHIM, Hassan Ahmed, "The Strategy, Responses and Legacy of the First Imperialist Era in the Sudan, 1820-1885" en *Muslim World*, n° 91, 1-2, 2001, ps. 209-228.

²² Uno de los más importantes de estos fue la ruta de cuarenta días (*Darb al-arba'in*), mencionado anteriormente, que llegó a Egipto desde Darfur.

²³ En IBRAHIM *Ibidem*.

la imposición de impuestos excesivos en beneficio de Egipto que incluso a veces superaron el valor de los propios bienes comerciables²⁴.

La expansión egipcia, que facilitó la construcción de una moderna entidad política en Sudán, se divide en dos épocas principales. El primer periodo tuvo lugar entre 1820 y 1870 cuando después de la invasión inicial Muhammad Ali instituyó la estructura administrativa centrada en Jartum en 1824, ciudad que se convertiría más tarde, en 1833, en capital²⁵; esto constituyó el origen de la administración centralizada de *Turkiyya* —ocupación turco-egipcia de Sudán— siendo una de sus características la utilización de la lengua turca entre los administradores y la élite. En 1840, se descubrió una ruta de navegación en el Nilo Blanco para poder explorar las tierras hostiles del sur de Sudán y en 1865 los egipcios llegaron a ocupar los puertos de Masawa y Suakin extendiendo su dominio hasta el Mar Rojo²⁶.

La segunda época de la invasión egipcia se inició a partir de 1870, cuando Jedive Ismail, nieto de Muhammad Ali, anexionó partes occidentales de Sudán contemporáneo, Bahr al-Ghazal en 1871 en el sudoeste y Darfur en 1874²⁷. La *Turkiyya* sometió por primera vez bajo el mismo régimen político la región inmensamente heterogénea y de gran extensión que se extendía desde Darfur en el oeste hasta el Mar Rojo en el este, y desde Dongola en el norte hasta Bahr al-Ghazal en el sur. Además la administración egipcia centralizada homogeneizó y modernizó las zonas centrales de la región conocida como Norte de Sudán²⁸, debido a la introducción de unas instituciones modernas, la nueva tecnología agraria, el islam ortodoxo como religión principal, un código legal criminal y comercial, y un nuevo sistema de impuestos. Por esta razón, generalmente se reconoce que fueron los egipcios quienes fundaron el estado moderno en Sudán.

Los egipcios organizaron la estructura política de *Turkiyya* para beneficiar a Egipto a través de la explotación de los recursos sudaneses²⁹. La estabilidad

²⁴ Véase WARBURG, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics in Sudan since the Mahdiyya*, Universidad de Wisconsin, Madison, 2003.

²⁵ En HENZE, Paul, *The Horn of Africa: From War to Peace*, St. Martin's, Nueva York, 1991, y IBRAHIM, Hassan Ahmed, "The Strategy, Responses and Legacy...", *op.cit.*

²⁶ En Henze *Ibidem*.

²⁷ En Henze *Ibid.* y WARBURG, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics...*, *op.cit.*

²⁸ El "norte" es la región islamizada y en parte arabizada de Sudán moderna que se sitúa al norte del 10 paralelo. Particularmente, la diferenciación entre el norte y el sur se considera importante cuando se habla del conflicto del Sudán del Sur para indicar la distinción cultural y geográfica de las dos regiones.

²⁹ Véase HILL, Richard, *Egypt in the Sudan, 1820-1881*, Universidad de Oxford, London, 1959.

proporcionada por el estado egipcio y por su orientación occidental atrajo a europeos y norteamericanos —comerciantes, misioneros, oficiales administrativos, viajeros, etc.— sobre todo después de la abolición del monopolio económico estatal que abrió la explotación de los recursos sudaneses a foráneos en 1838-1841³⁰. Desde Sudán se exportaban principalmente esclavos y marfil procedentes del sur de Sudán, pero los egipcios también se beneficiaron de la producción agrícola y ganadera sudanesa³¹. En particular, la intensificación del comercio de esclavos en la década de 1870, en la que los europeos y los árabes del norte participaron, tuvo una repercusión importante en las provincias en el sur. Su efecto fue devastador para los grupos locales, y pasó a formar parte de la memoria histórica que acabaría por constituir parte de la identidad de estos grupos.

El sistema administrativo de *Turkiyya* fue construido mediante la colaboración con los grupos del valle del Nilo central, particularmente con los *shaiqiyya* que se encargaron de recabar impuestos y supervisar la administración territorial para prevenir la posible resistencia de los líderes locales³². Los gobernantes egipcios fundaron un estado esencialmente secular en Sudán basado en el islam sunita ortodoxo supervisado por los ulemas procedentes de la universidad al-Azhar en El Cairo, que se dedicaron a organizar el sistema judicial y el empleo estatal en el que participaban los sudaneses, y a construir mezquitas y escuelas³³. Además, los egipcios también contaron con la colaboración de la hermandad sufí *Khatmiyya*, recién llegada a Sudán, que difundía el islam ortodoxo junto con la administración.

A pesar del poder de las hermandades sufíes que habían existido en Sudán durante cientos de años antes de la ocupación, los egipcios consiguieron imponer una nueva realidad religiosa. Estas hermandades siguieron vivas y en la década de 1880 proporcionaron una base de apoyo para los revolucionarios islamistas que derrotaron a la administración egipcia.

³⁰ GRAY, Richard, *A History of the Southern Sudan...*, *op.cit.*, IBRAHIM, Hassan Ahmed, "The Strategy, Responses and Legacy...", *op.cit.* y TIGNOR, Robert L., "The Sudanese Private Sector: an Historical Overview" en *The Journal of Modern African Studies* nº 25, 2, 1987, ps. 179-212.

³¹ HILL, Richard, *Egypt in the Sudan...*, *op.cit.*

³² Los *Shaiqiyya* fueron notorios recaudadores de impuestos, *bazi bozuq*, quienes —en parte por falta de una administración efectiva debido a las largas distancias— incluso llegaron a sembrar el terror entre la gente local.

³³ En WARBURG, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics...*, *op.cit.*

El dominio egipcio no logró imponer su autoridad en todo el territorio sudanés bajo su influencia. En las circunstancias de deterioro económico, *Turkiyya* no pudo mantener su poder coercitivo en Sudán de una manera efectiva. A mitad de la década de 1870 Egipto se enfrentó a una guerra con Abisinia (Etiopía) para la que Jedive Ismail necesitaba más financiación; subió los impuestos en Sudán en 1877³⁴, aumentando el resentimiento generalizado en la población y provocando revueltas violentas en Darfur y en otras regiones³⁵.

A finales de los años 1870 la administración egipcia de Sudán, que empleaba una estrategia de “dividir y gobernar” favoreciendo a los *shaiqiyya* y *khatmiyya* y estratificando así a la sociedad sudanesa, empezó a perder su legitimidad sobre todo entre los grupos árabes nómadas y rurales de las regiones Darfur, Dongola y Kordofan. Debilitada por el deterioro económico en Egipto y por no poder emplear la fuerza de forma efectiva más allá del centro de Sudán, la administración sudanesa no podía mantener su autoridad ante levantamientos contra los altos impuestos, la notoria corrupción de la administración, el comercio de esclavos que beneficiaba a una parte de la población árabe y los intentos de occidentalizar Sudán³⁶.

El Mahdiyya: experimento de un estado yihadista

El deterioro de la administración coincidió con la ascensión de *al Mahdi al Muntazar* (la esperada guía para el camino correcto) quien, según algunas interpretaciones de la doctrina, debía aparecer a finales del s. XIII islámico (a finales del s. XIX gregoriano)³⁷. Muhammad Ahmad ibn Abdallah se proclamó como el Mahdi y se aprovechó de los agravios generalizados para atraer seguidores³⁸ a su movimiento mahdista que tenía como objetivo recuperar la justicia en el mundo, preparar la segunda aparición del profeta Isa, y crear una comunidad y un estado islámico en

³⁴ Véase, por ejemplo, HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan, 1881-1898*, Clarendon, Oxford, 1958.

³⁵ En IBRAHIM, Hassan Ahmed, “The Strategy, Responses and Legacy...”, *op.cit.*

³⁶ En HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan...*, *op.cit.* Véase también IBRAHIM *Ibidem.* y HILL, Richard, *Egypt in the Sudan...*, *op.cit.*

³⁷ Véase HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan...*, *op.cit.*

³⁸ Estos seguidores proceden de varios grupos de los árabes *Baggara* que son nómadas principalmente y viven mayoritariamente en la zona saheliana de Darfur y Kordofan pero también existen incluso en el Chad. Estos seguidores del Mahdi se llaman los *Ansar* que también constituyen el electorado del movimiento sectario neo-Mahdista y su representación política, el partido Umma.

Sudán³⁹. En estas circunstancias, el Mahdi movilizó a sus seguidores y organizó una rebelión desde Kordofan que se extendió a otras zonas de Sudán⁴⁰.

El movimiento mahdista derrotó a la debilitada administración egipcia que colapsó y, aunque el Mahdi falleció en 1885, su sucesor, el Califa Abdallahi ibn Muhammad, instauró la institución del estado mahdista, *Mahdiyya*. La Yihad (la guerra santa) fue una de las doctrinas más importantes del mahdismo por su poder de transformación del orden social hacia una comunidad ideal, sustituyendo el peregrinaje hacia La Meca⁴¹.

Además se intentó instalar un sistema judicial y tributario según una interpretación de la ley islámica, *sharia*. En primer lugar, se instituyó el sistema judicial mediante varios edictos, normativas y reglamentos administrativos y religiosos suscritos por el Mahdi. Los oficiales judiciales mahdistas habían estado vinculados con la anterior administración de *Turkiyya* con contactos en al-Azhar en El Cairo, reflejando una cierta continuidad entre el *Turkiyya* y el *Mahdiyya*.

En segundo lugar, el sistema tributario consistía en cuatro tesorerías individuales de las cuales la más grande llegó a ser la del Califa, otra dedicada a él y a su familia, mientras que la limosna islámica, *zakat*, se convirtió en un impuesto religioso en el que se basó la fundación del sistema tributario junto con el botín de las guerras mahdistas y otros impuestos⁴². Sin embargo, el desarrollo económico se estancó porque la guerra consumió los recursos del estado; el *Mahdiyya* permaneció aislado del comercio regional e internacional, y tampoco ayudó la hambruna provocada por la sequía y traslados de población en los años 1880-1890⁴³.

A pesar de las aspiraciones iniciales de construir un estado islámico, finalmente el Califa Abdallahi intentó establecer una monarquía hereditaria basada

³⁹ En Henze, Paul, *The Horn of Africa...*, *op.cit.* y WEISS, Holger, *The 1889-1890 Famine and the Mahdiyya in the Sudan: An Attempt to Implement the Principles of an Islamic Economy*, Institute of Development Studies, Universidad de Helsinki, Working Paper n° 4/1999.

⁴⁰ Esto ocurrió primero en la zona fronteriza del *Turkiyya* en el sur de Sudán donde los *jallaba*, los mercantes árabes involucrados en el comercio de esclavos, se juntaron con los Mahdistas, pero también en Darfur donde las revueltas contra los impuestos todavía causaban inestabilidad.

⁴¹ Véase, por ejemplo, WEISS, Holger, *The 1889-1890 Famine and the Mahdiyya...*, *Ibidem*.

⁴² WEISS *Ibidem*. y WARBURG, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics...*, *op.cit.*

⁴³ Véase HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan...*, *op.cit.* y NIBLOCK, Tim, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*, State University of New York, Albany, 1987.

en un ejército fuerte. Aunque los principios religiosos eran importantes, el carácter militar del estado y las continuas guerras con los vecinos necesitaban el mantenimiento un ejército poderoso. Los esfuerzos del estado se orientaron hacia este objetivo, incorporando oficiales egipcios, nombrando administradores militares para las provincias, organizando talleres para fabricar armamento y manteniendo una flota de barcos en el Nilo y la infraestructura para transporte. Por otro lado, el personal de la administración mahdista procedía mayoritariamente en los grupos del valle del Nilo y de los coptos egipcios, dos grupos bien establecidos socialmente y con mayor nivel educativo⁴⁴.

Las guerras de expansión mahdista se volvieron contra el Califa Abdallahi a finales de los años 1880. En 1888 el ejército mahdista invadió Etiopía pero las fuerzas estaban exhaustas, no pudieron continuar la campaña y volvieron a Sudán. En otros frentes la situación fue peor: en el norte la expansión hacia Egipto se paró abruptamente contra una fuerza anglo-egipcia que derrotó a los mahdistas en 1889 en Tushki; en el este los italianos previnieron la invasión de Eritrea en 1893 y ocuparon Kassala en Sudán en 1894; y finalmente en el sur de Sudán la resistencia de los grupos locales y las fuerzas belgas anuló las aspiraciones mahdistas de controlar la región, reduciendo su presencia en la zona a escasos puestos fortificados⁴⁵.

En el sur el impacto del mahdismo fue particularmente devastador porque la región sucumbió a un nuevo ciclo de violencia que se había intensificado en los años 1870. Esencialmente, en las guerras mahdistas en esta región se involucraron algunos contingentes del *Turkiyya* que intentaban mantener los últimos puestos del antiguo régimen, los señores que se dedicaban al comercio de esclavos e incluso controlaban territorio con sus ejércitos privados formados por esclavos, los grupos locales mayoritariamente hostiles a incursiones externas y, a lo largo de los años 1890, unas patrullas belgo-congolesas que avanzaron desde el Congo. En estas circunstancias los mahdistas intentaron imponer su fuerza en la región y derrotaron a las fuerzas del *Turkiyya* en 1888-1889, pero no consiguieron controlar la región principalmente por la resistencia local⁴⁶.

⁴⁴ En Warburg, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics...*, *op.cit.* Warburg menciona que algunos de estos administradores llegaron a trabajar también por el condominio anglo-egipcio que sucedió al *Mahdiyya*.

⁴⁵ En HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan...*, *op.cit.*

⁴⁶ *Ibidem*.

Particularmente, la violencia de las fuerzas mahdistas y los comerciantes clandestinos de esclavos y marfil afectó gravemente la población local, debilitando el orden social, y hoy en día la memoria de la violencia del *Mahdiyya* supera la experiencia similar del *Turkiyya* entre la población del sur de Sudán posiblemente por su mayor proximidad temporal. Esta memoria resucitó durante el proceso de descolonización, cuando los británicos que habían gobernado exclusivamente Sudán del Sur fueron sustituidos repentinamente por administradores árabes; los grupos locales creyeron que los árabes del norte iban a colonizar su región, imponiéndose de nuevo por la fuerza⁴⁷.

El estado mahdista (1885-1899) sobrevivió menos de dos décadas en parte porque la guerra yihadista en múltiples frentes consumió sus recursos y porque coincidió con el auge del imperialismo europeo en África. Al final, fue una fuerza anglo-egipcia, financiada y equipada por los egipcios, la que derrotó definitivamente a los ejércitos del Califa Abdallahi en septiembre de 1898 a las puertas de la capital mahdista, Omdurman, en una de las batallas más espectaculares de las guerras colonizadoras en África. Así, el proyecto mahdista de nacionalismo islámico se derrumbó frente a un ejército invasor tecnológicamente superior⁴⁸.

Condominio anglo-egipcio, descolonización y desafío desde el Sudán del Sur⁴⁹

En 1899, Sudán se convirtió en un condominio anglo-egipcio por un acuerdo entre Reino Unido y Egipto⁵⁰. Los británicos, al control del gobierno egipcio como asesores por la bancarrota que había sufrido éste a finales de los años 1870, impulsaron el acuerdo y pese a que ambos partidos fueron considerados jurídicamente iguales en sus estipulaciones, fue Gran Bretaña la que administró Sudán *de facto*, reduciendo el papel de Egipto al de proveedor de fondos.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, RUAY, Deng D. Akol, *The Politics of Two Sudans: The South and the North 1821-1969*, Nordic Africa Institute, Motala, 1994.

⁴⁸ En HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan...*, *op.cit.*

⁴⁹ El término Sudán del Sur o Sur se utiliza habitualmente haciendo referencia a la región heterogénea del sur de Sudán en que varios grupos locales comparten un proyecto político regionalista que denuncia la dominación árabe-musulmana del Estado sudanés. Los británicos instauraron el Sudán del Sur como una entidad política por primera vez. La región ha estado separada del norte dentro del marco de estado sudanés en dos ocasiones: durante más de una década de la época colonial anglo-egipcia y durante la década de los setenta cuando la región consiguió una autonomía limitada según el Acuerdo de Paz de Addis Abeba de 1972 al acabar su primera rebelión.

⁵⁰ Historiadores prominentes han escrito extensivamente sobre esta época. Véase, por ejemplo, varias obras de Mudatthir Abdel al-Rahim, Robert O. Collins, Martin W. Daly, Yusuf Fadl Hasan, Peter M. Holt, Douglas Johnson y Gabriel Warburg.

Las instituciones del condominio se basaron en el modelo de *Turkiyya* aunque los británicos intentaron evitar los errores que habían acabado con él. En parte por esta razón, los sudaneses llegaron a ser los súbditos coloniales africanos de Gran Bretaña con menos carga tributaria, mientras que el gobierno consiguió su financiación inicialmente de Egipto y más tarde de la exportación agrícola, principalmente de algodón, que se convirtió en el producto más importante superando la goma árabe⁵¹.

Los británicos centralizaron la administración a través de un sistema dictatorial burocrático liderado por un oficial británico, el Gobernador General, apoyado por un consejo técnico y administradores provinciales, mientras que el gobierno del condominio era prácticamente autónomo porque el Gobernador tenía mucha libertad para planificar la política local⁵². La política de la administración se rigió por el principio del gobierno indirecto (*indirect rule*); inicialmente los británicos contrataron funcionarios y militares egipcios para la administración, pero tras el enfrentamiento con Egipto en los años 1910, cuando los egipcios se alzaron sin éxito contra el dominio británico, los oficiales egipcios fueron expulsados y los británicos acudieron a los líderes locales (*native administration*)⁵³. Estos líderes que colaboraron con la administración colonial fueron seleccionados entre los jefes tradicionales o fueron individuos nombrados por los británicos.

En la época de condominio dos grupos religiosos, *khatmiyya* y neo-mahdista, adquirieron primacía política y prosperidad económica por su colaboración con los colonizadores. Además crearon formaciones políticas sectarias que extendieron su liderazgo. Por ejemplo, mientras que el líder de los neo-mahdistas, Sadiq al Rahman al Mahdi, se convirtió en cabeza del partido Umma exigiendo la autodeterminación durante del proceso de descolonización, su rival Ali al Mirghani, el líder de *khatmiyya* dirigió el *National Unionist Party* (NUP), que promocionó la unión con Egipto en los años cuarenta y cincuenta. La colaboración de ambos líderes y sus movimientos fue indispensable para los británicos, conscientes de que el colapso de *Turkiyya* se había debido en gran parte a la

⁵¹ Véase, por ejemplo, TIGNOR, Robert L., "The Sudanese Private Sector...", *op.cit.*

⁵² Esto se debió en parte en el hecho que Sudán seguía las directrices del ministerio de asuntos exteriores británico (Foreign Office) en lugar del ministerio colonial (Colonial Office).

⁵³ Véase, por ejemplo, ABDEL RAHIM, *Muddathir, Imperialism and Nationalism in the Sudan: A Study in Constitutional and Political Development*, Clarendon, Oxford, 1986.

movilización contra el régimen por parte de los grupos religiosos que ejercen mucha influencia social en el norte de Sudán⁵⁴.

En el Sudán del Sur, la época del condominio fue relativamente tranquila. Al finalizar las campañas militares para pacificar la región en los años veinte, la administración británica separó esta región de la influencia del norte árabe-musulmán con el pretexto de su diferencia cultural y por su similitud con la zona de África tropical. En los años treinta la administración aplicó los protocolos *Closed District Ordinance* y *Passport and Permit Ordinance* para las tres provincias del Sudán del Sur (Bahr al-Ghazal, Equatoria y Blue Nile), aislándolas completamente del norte hasta 1946, cuando las dos regiones fueron unidas de nuevo⁵⁵.

El proceso de descolonización produjo una situación complicada en el Sudán del Sur, que empeoró cuando los británicos, sin contar con la opinión de la población local, unieron el sur con el norte acabando con la separación entre las dos regiones. Esta decisión fue promovida en gran parte por las presiones internacionales relacionadas con el fin de la Segunda Guerra Mundial pero también por las exigencias del movimiento nacionalista de la élite árabe-musulmana del norte.

A finales de los años cuarenta, los británicos crearon la Asamblea Legislativa que serviría como Parlamento para todo el país y presionaron a los líderes del sur de Sudán para formar parte de ella, aunque en una situación marginal y sin posibilidad real de afectar la política nacional frente una mayoría árabe-musulmana⁵⁶. Para empeorar la situación, a principios de los años cincuenta se llevó a cabo una "sudanización" de la administración, en detrimento de la población de la periferia sudanesa. Así los árabes del norte llegaron a ocupar la inmensa mayoría de los puestos administrativos heredados de los oficiales británicos. Además, el fin del proceso de "sudanización" coincidió con las primeras elecciones bajo supervisión británica que resultaron en la victoria electoral de los nacionalistas árabe-musulmanes del norte⁵⁷. El control de las instituciones políticas consolidó así su poder político y económico en el ámbito nacional.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, RUAY, Deng D. Akol, *The Politics of Two Sudans...*, *op.cit.* y Abdel Rahim *Ibidem*.

⁵⁵ En HOLT, Peter M., *A Modern History of the Sudan...*, *op.cit.* y RUAY *Ibidem*.

⁵⁶ Véase HOLT *Ibidem*. y Ruay *Ibid.*

⁵⁷ En HOLT *Ibid.* y Ruay *Ibid.*

Esta concentración de poder condenó a la periferia sudanesa a la marginación política y económica que fue definida en términos culturales. Así el Estado sudanés se convirtió en un estado fallido para los grupos de la periferia. Desde su inicio la idea de asimilación cultural de la periferia formó parte del proyecto político de la élite árabe-musulmana, cuya política fomentó la islamización y la arabización obligatoria. La resistencia inicial en el sur de Sudán, pero más tarde también en otras regiones, complicó el intento de la élite de construir un estado de acuerdo con su identidad particular árabe-musulmana, rechazada en la periferia donde existen culturas locales que, como se ha explicado, resistencia histórica a la asimilación.

La situación en el Sudán del Sur se deterioró aún más. Los grupos locales percibieron que la llegada de los árabes del norte para administrar la región pretendía dominar y subyugar a la población, facilitando la colonización interna de la zona⁵⁸, en una manera parecida a lo que había sucedido en el s. XIX, la peor época de comercio de esclavos. Además, la actitud de los árabes del norte hacia los grupos del sur de Sudán condujo a la población negra de la zona a ocupar el nivel más bajo de la jerarquía social del país por su posición tradicional como esclavo en el norte⁵⁹. En agosto de 1955, casi medio año antes de que Sudán consiguiera su independencia, las tropas (negras) reclutadas en el sur de Sudán conspiraron y se amotinaron en Torit en la provincia de Equatoria, contra el ejército, iniciando de esta manera la oposición armada en la región contra la dominación del gobierno árabe-musulmán⁶⁰.

La política de un estado fallido: Sudán poscolonial

La política del gobierno excluyente

Sudán consiguió su independencia el 1 de enero de 1956, en un contexto en el que las instituciones políticas y la economía residían firmemente en las manos de la élite árabe-musulmana del norte. Desde entonces las formaciones representativas dentro de esta élite con más influencia han sido los partidos sectarios Umma de los

⁵⁸ Con colonización interna se refiere a un proceso similar al colonialismo pero que sucede dentro de una entidad política en que una o varias regiones están sometidas bajo una dominación prácticamente colonial.

⁵⁹ Véase, por ejemplo, JOK, Jok Madut, *War and Slavery in Sudan*, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, 2001, que trata de tradición de esclavitud y racismo en la sociedad sudanesa.

⁶⁰ Más detalles de este proceso en JOHNSON, Douglas, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, James Currey, Oxford, 2003.

neo-mahdistas, NUP del *Khatmiyya* y facciones y nuevas formaciones asociadas, mientras que los grupos árabes del valle del Nilo central, los *danaqla*, los *jaaliyyin* y los *shaiqiyya*, y algunos nubios han jugado un papel económico, y social y políticamente importante en el ámbito nacional.

En el sur de Sudán, el gobierno practicó una política represiva con la intención de frenar la desobediencia y la rebelión. Esta política se tornó más violenta después de que el General Ibrahim Abboud tomase el poder con un golpe de estado en 1958 y dirigiese una junta militar hasta 1964, caracterizada por la islamización y arabización obligada de la región. Sin embargo, la impotencia del ejército para imponerse en esta zona de difícil acceso y acabar con la insurgencia fue uno de los factores principales que llevó a los grupos del norte a la desobediencia civil contra el gobierno, que puso fin pacíficamente a la junta militar en octubre 1964⁶¹.

Los sucesivos intentos de gobernar el país democráticamente fracasaron ante otro golpe de estado por parte de los oficiales militares en 1969. Como en la anterior época democrática de 1956-58, los políticos en el periodo 1964-1969 se centraron en la competición y en las animosidades entre ellos; la corrupción se extendió entre ellos, mostrándose incapaces de tratar el conflicto en el sur de Sudán, cada vez más regionalizado, ampliando el papel de Sudán como base de apoyo para los rebeldes de los países vecinos y fracasando a la hora de solucionar los problemas económicos domésticos del país⁶².

La nueva junta militar inicialmente comunista consiguió, bajo el liderazgo del Coronel Jaafar Nimeiri, acabar con la primera rebelión en el sur de Sudán y transformó radicalmente la realidad socio-económica y socio-política en el norte del país. Los partidos sectarios que habían sido los principales actores políticos fueron sustituidos por un sistema de partido único, mientras se transformaba la administración y las instituciones para crear un estado socialista⁶³.

En términos generales el experimento socialista de Nimeiri fue desastroso para el bienestar. En los años setenta, junto a condiciones externas como la crisis del petróleo, la economía se deterioró. En su intento de salvar el gobierno de la

⁶¹ Véase, por ejemplo, HOLT, Peter M., *A Modern History of the Sudan...*, *op.cit.*

⁶² *Ibidem.*

⁶³ En NIBLOCK, Tim, *Class and Power in Sudan...*, *op.cit.*

bancarrota, con el fin de obtener un beneficio personal y alimentar la economía en el norte, Nimeiri abolió la autonomía del Sudán del Sur para tener acceso a sus recursos petrolíferos, descubiertos en la segunda mitad de los años setenta, y a los recursos hídricos del *Sudd*⁶⁴.

Dadas las circunstancias de deterioro económico, el movimiento islamista adquirió fuerza y gradualmente se infiltró en las instituciones del estado. El líder de los islamistas, Hassan al-Turabi, fue nombrado Ministro de Justicia en 1979 y poco después Sudán empezó a transformarse en un país islámico. El poder de los islamistas creció a principios de los años ochenta. Un golpe de estado derrotó a Nimeiri en 1985 y, tras un periodo democrático que demostró de nuevo la incapacidad de los partidos políticos para trabajar juntos, los islamistas tomaron el poder gracias a la intervención militar de 1989⁶⁵.

La organización islamista National Islamic Front (NIF), hoy en día conocida como National Congress Party (NCP), se ha mantenido en el poder hasta la actualidad. Su proyecto político ha sido radical concentrando los recursos del país bajo su control, utilizando el islam y la cultura árabe como pretexto para marginar la periferia mientras simultáneamente intenta arabizarla e islamizarla. Estas políticas están en la raíz de la aparición de las insurgencias en las zonas marginales del sur, este y oeste a lo largo de los últimos veinte años⁶⁶.

Los desafíos desde la periferia

El proyecto político de la élite árabe-musulmana para definir la identidad nacional según su propia tradición cultural ha sido altamente excluyente y ha buscado mantener su preeminencia social y consolidar su poder político y económico. Este proyecto ha convertido Sudán a un estado fallido para los grupos de la periferia en el sur, el este y el oeste, condenándolos junto con sus regiones a un subdesarrollo persistente y a la falta de crecimiento económico, produciendo agravios en el origen de los conflictos regionales que el gobierno sudanés ha intentado sofocar

⁶⁴ En JOHNSON, Douglas, *The Root Causes...*, *op.cit.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Véase YLÖNEN, Aleks, "Grievances in the Roots of Insurgencies: Southern Sudan and Darfur" en *Peace, Conflict and Development*, nº 7, 2005a, ps. 99-134, y YLÖNEN, Aleks, "The Shadow of Colonialism: Marginalisation, Identities and Conflict in the Sudan", en CORNUT-GENTILLE, Chantal (ed.), *Culture and Power: Culture and Society in the Age of Globalisation*, Prensas Universitarias, Zaragoza, 2005b, ps. 153-168.

continuamente desde 1955⁶⁷. Además, el proyecto también ha servido para marginar las regiones periféricas y sus poblaciones utilizando la diferencia cultural como un arma para excluirlas, por su rechazo de la identidad nacional que es la extensión de la propia identidad cultural de la élite árabe-musulmana.

Al menos cuatro conflictos⁶⁸ en zonas geográfica y culturalmente distintas han aparecido en la periferia del estado fallido sudanés, en gran parte por la percepción de injusticias y desigualdades estructurales y la política excluyente y represiva del gobierno. Sudán del Sur ha sido la región más afectada y en ella han tenido lugar dos rebeliones, una en 1955-72 y otra en 1983-2005, mientras que Darfur también ha vivido periodos prolongados de violencia a partir de los años sesenta que han culminado en la crisis actual que se inició en 2002⁶⁹. Una cuarta insurgencia de menor intensidad se produjo en el estado de Mar Rojo en el este de Sudán en 1989 poco después de que el NIF tomase el poder en Jartum, también en gran parte fruto de la continua marginación estructural.

Desde que heredó el poder político de los británicos, la élite ha llevado a cabo una política represiva de asimilación para mantener el control exclusivo del gobierno, frente a las exigencias de justicia e igualdad de la población y los grupos de la periferia. Principalmente en el caso del sur de Sudán, pero también en el este y el oeste, la política del gobierno ha sido percibida como un ataque contra todo lo que representan los grupos periféricos: contra sus identidades y culturas a través de la arabización e islamización; contra su economía con saqueos por ejército y milicias de sus posesiones personales y recursos naturales como gas, petróleo, minerales o maderas preciosas que forman parte de la riqueza regional. Esta política de exclusión y marginación de los grupos de la periferia se ha llevado a cabo para beneficiar al norte y centro de Sudán y más específicamente a la élite árabe-musulmana, que ve así aumentada su preeminencia económica en el país.

⁶⁷ Por ejemplo, aunque el acuerdo de 1972 en Addis Ababa acabó con la primera insurgencia en el sur de Sudán (1955-1972) proporcionando autonomía limitada para la región, en el periodo de 1972-1983 todavía quedaba actividad residual rebelde por parte de los grupos del *Anyanya-2* que no habían aceptado los términos del acuerdo porque no resolvieron sus agravios. En JOHNSON, Douglas, *The Root Causes...*, *op.cit.*

⁶⁸ También han existido conflictos en la zona sur del norte de Sudán en las montañas Nuba y Abyei que están conectados con la guerra entre el gobierno y la principal organización rebelde del Sur, el *Southern Sudan People's Liberation Army/Movement* (SPLA/M).

⁶⁹ Aunque los medios de comunicación no dieron importancia a la crisis actual hasta la primavera 2003, los rebeldes ya se habían enfrentado a las fuerzas del gobierno en 2002. Véase FLINT, Julie y DE WAAL, Alex, *Darfur: A Short History of a Long War*, Zed Books, Londres, 2006.

A pesar de que los conflictos en la periferia sudanesa encuentran sus raíces en factores estructurales como el subdesarrollo y la marginación política y económica definidos en términos culturales, su desencadenamiento también se explica por causas y acontecimientos recientes⁷⁰. En primer lugar, la primera insurgencia en el sur de Sudán surgió como parte del proceso de descolonización, frente a la llegada de los árabes desde el norte para administrar la región a la vez que controlaban exclusivamente las instituciones nacionales⁷¹. Su llegada despertó de nuevo el miedo a la dominación y subyugación árabe. Hay que recordar que tradicionalmente esta zona había experimentado poca influencia árabe-musulmana debido a la violencia y a la fuerte resistencia de grupos locales contra las incursiones desde el norte a lo largo del s. XIX.

En estas circunstancias fue una conspiración contra el gobierno, que involucró a los políticos locales y a algunas tropas de la región, la que desencadenó la primera rebelión (1955-1972) a través de varios motines. A pesar de que en principio el movimiento rebelde fue prácticamente una banda al margen de la ley, saqueando y robando incluso a los grupos locales, la organización insurgente adquirió coherencia hasta convertirse en una fuerza militar con peso suficiente para hacer frente al ejército, y negociar un acuerdo de paz en 1972 en Addis Abeba⁷². Este acuerdo proporcionó a Sudán del Sur una autonomía regional limitada después de que aproximadamente medio millón de personas hubiesen perdido la vida y cientos de miles, o posiblemente más de un millón, se encontrasen desplazadas en la región, o como refugiados en el norte y en otros países⁷³.

La segunda insurgencia en el sur de Sudán (1983-2005) se produjo en el contexto de bancarrota del gobierno militar sudanés de Jaafar Nimeiri, causada en parte por el fracaso de la economía socialista y en parte por el deterioro de la

⁷⁰ Varios autores expresan su insatisfacción con las explicaciones estructurales de los conflictos porque parece que la simple existencia de condiciones estructurales, como desigualdades, no desencadena conflictos armados.

⁷¹ Esto ha sido ampliamente documentado. Véase, por ejemplo, RUAY, Deng D. Akol, *The Politics of Two Sudans...*, *op.cit.* y TAISIER, M. Ali. y MATTHEWS, Robert. O. *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution*, Universidad de McGill-Queen's, Londres, 1999.

⁷² Véase ALIER, Abel, *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured*, Ithaca, Londres, 1990 por más detalles sobre el acuerdo.

⁷³ El ACNUR estimó que el número total de refugiados fue 200.000, pero esta estimación no cuenta con los que se habían refugiado en el norte o se encontraban desplazados. En O'BALLANCE, Edgar, *Sudan, Civil War and Terrorism, 1956-1999*, St. Martin's, Nueva York, 2000, p. 89.

economía internacional a finales de los años setenta⁷⁴. En estas circunstancias, cuando se descubrió petróleo en el sur de Sudán, el gobierno se convenció de que el acuerdo de Addis Abeba que había proporcionado a esta región autonomía limitada bajo un gobierno regional tenía que ser subvertido para que el gobierno nacional tuviese acceso a los ingresos del petróleo⁷⁵.

El deterioro económico y la codicia del gobierno nacional coincidieron con el auge del islamismo en la vida política. Como se ha hecho referencia anteriormente, a lo largo de la década de los sesenta y setenta, los islamistas, bajo el liderazgo de Hasan al Turabi, se infiltraron en las instituciones nacionales, iniciando un proceso de islamización política del país. Fue en parte la presión de los islamistas instigada por al Turabi la que provocó la revocación del acuerdo de Addis Abeba, ya que condujo a Nimeiri a dividir el Sudán del Sur en tres regiones (como fue el caso anteriormente), aboliendo el gobierno regional. Además, al Turabi manipuló la frontera entre el norte y el sur para incluir en el norte la principal zona petrolífera así como la tierra productiva, con el fin de extender la agricultura mecanizada de gran escala en manos de la élite árabe-musulmana. Estos hechos coincidieron con el intento de construir el canal de Jonglei en Sudán del Sur, también orientado a beneficiar a la economía en el norte, en un intento de aumentar los recursos hídricos a disposición del gobierno nacional⁷⁶.

El segundo conflicto se desencadenó en parte porque la élite local percibió la desaparición de la autonomía y la codicia económica de la élite árabe-musulmana del norte como una agresión contra Sudán del Sur. En estas circunstancias, las tropas compuestas en parte por los antiguos rebeldes empezaron a mantener contactos con los grupos de disidentes residuales que habían continuado la lucha armada rechazando el acuerdo de Addis Abeba. Al final, fue una conspiración en el ejército en agosto de 1983 instigada por los oficiales del sur de Sudán, la que llevó a la creación del movimiento rebelde *Southern People's Liberation Army/Movement* (SPLA/M), bajo el liderazgo de John Garang⁷⁷.

⁷⁴ Véase NIBLOCK, Tim, *Class and Power in Sudan...*, *op.cit.* sobre la economía de la régimen de Nimeiri.

⁷⁵ El acuerdo de Addis Abeba estipuló que el gobierno regional del Sur tenía derecho a recaudar los impuestos de las actividades económicas en la zona. Véase ALIER, Abel, *Southern Sudan...*, *op.cit.* por más detalles.

⁷⁶ En JOHNSON, Douglas, *The Root Causes...*, *op.cit.*

⁷⁷ *Ibidem.*

La segunda guerra en el sur de Sudán ha sido la más devastadora en el país hasta hoy. Aparte de la destrucción material casi completa de la región, al menos dos millones de personas han perecido y cuatro millones se han visto obligadas a desplazarse o a refugiarse⁷⁸. Aparte del ejército, las milicias gubernamentales han jugado un papel estratégico importante en la destrucción del Sudán del Sur, ya que han llevado a cabo una campaña de limpieza étnica en la zona petrolífera instigada por el gobierno, con el fin de vaciar las tierras y unir las al norte. Las hostilidades acabaron gradualmente a partir de 2002 y culminaron en la firma del acuerdo de Paz, el *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) en Naivasha, Kenia, a principios de 2005, proporcionando una limitada autonomía regional para Sudán del Sur⁷⁹.

En tercer lugar, la violencia continuada en Darfur desde los años sesenta estuvo inicialmente relacionada con la guerra en Chad y con los conflictos tradicionales por la tierra y el agua, pero más tarde involucró a Libia, a Jartum, indirectamente a EEUU, y localmente a los grupos de árabes nómadas *baggara* y a algunos grupos sedentarios⁸⁰. El conflicto de Darfur hunde sus raíces estructurales en el subdesarrollo y en la marginación política y económica, en parte porque la élite árabe-musulmana excluye los principales grupos en Darfur de su proyecto político por no ser considerados culturalmente árabes. Sin embargo, las causas más recientes de la violencia contemporánea proceden de una compleja combinación de factores medioambientales e intervención externa: desertificación, sequía, hambruna y sobrepoblación en los años ochenta, e implicación principalmente de Chad, de Libia, del gobierno de Sudán y de grupos relacionados con éste último en la región⁸¹.

No obstante, el detonante de la crisis actual surgió con la aparición de una resistencia armada para hacer frente a la violencia desplegada por la milicia *yanyawid* contra la población sedentaria. Las milicias *yanyawid* saquearon los asentamientos de los grupos sedentarios, aterrorizando a la población civil con intención de desplazarla para que el gobierno pudiese controlar la tierra y asentar grupos árabes en ella. La limpieza étnica de las milicias árabes en Darfur está en

⁷⁸ Existen varias estimaciones del número de la víctimas pero ha sido generalmente aceptado al menos dos millones fallecieron y cuatro millones abandonaron sus casas durante el conflicto.

⁷⁹ El texto de este acuerdo está disponible en www.unmis.org/English/cpa.htm

⁸⁰ En BURR, J. Millard y COLLINS, Robert. O., *Africa's Thirty Years War: Libya, Chad, and the Sudan*, Westview, Oxford, 1999. y FLINT, Julie y DE WAAL, Alex, *Darfur...*, *op.cit.*

⁸¹ Véase PRUNIER, Gerard, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, C. Hurst & Co., Londres, 2005, y FLINT y DE WAAL *Ibidem*.

parte motivada por la intención del gobierno de controlar las zonas petrolíferas, al igual que sucedió en el segundo conflicto en el sur de Sudán⁸².

En el momento de escribir este artículo, se ha aceptado la formación de una fuerza híbrida de mantenimiento de paz en Darfur en la que participará tanto la Unión Africana como Naciones Unidas. No obstante, actualmente las fuerzas que se encuentran sobre el terreno —unos ocho mil soldados— son incapaces de controlar una región que tiene un tamaño aproximado al de Francia. El efecto del conflicto ha sido materialmente devastador en términos de infraestructuras y en la actualidad se estima que entre doscientas mil y cuatrocientas cincuenta mil personas han perdido la vida, y dos millones y medio se encuentran desplazadas o se han refugiado en otros países por una violencia considerada como genocidio por algunas organizaciones y grupos⁸³.

Finalmente, la región del Mar Rojo en el Sudán oriental también sufrió el subdesarrollo y la marginación política y económica durante el colonialismo, y después de la independencia quedó excluida del proyecto político culturalmente definido de la élite árabe-musulmana en función del que se sigue repartiendo el bienestar material en el país hasta hoy. Paradójicamente, la población de la región del Mar Rojo, que es principalmente *beja*, está soportando unas condiciones difíciles a pesar de que la zona tiene una riqueza de recursos minerales y existe actividad agrícola y comercial⁸⁴.

En los años cincuenta, la continua marginación produjo un movimiento político regional *beja* pero no fue hasta 1990 cuando se desencadenó una insurgencia en el este⁸⁵. Debido al reducido número de rebeldes el daño causado al gobierno ha sido principalmente material. Los rebeldes han amenazado el oleoducto principal que se extiende desde la zona petrolífera en el sur de Sudán hasta Puerto Sudán, hasta que en 2006 un acuerdo de paz mediado por Eritrea entre los grupos del este y el gobierno acabó con las hostilidades⁸⁶.

⁸² En YLÖNEN, Alekski, "Grievances in the Roots of Insurgencies...", *op.cit.*

⁸³ Un listado de declaraciones considerando la situación en Darfur como genocidio véase: http://en.wikipedia.org/wiki/International_response_to_the_Darfur_conflict#Declarations_of_genocide [Consultado el 25/2/08].

⁸⁴ En BEKOE, Dorina. y KIPLAGAT, Nirina, *Peacemaking and Peacebuilding in Eastern Sudan*, United States Institute of Peace, USIPeace Briefing, Septiembre 2006.

⁸⁵ La insurgencia se desencadenó tras la toma del poder por los islamistas mediante un golpe de estado y la ejecución del gobernador del estado del Mar Rojo. Véase YLÖNEN, Alekski, "The Shadow of Colonialism...", *op.cit.*

⁸⁶ El texto del acuerdo esta disponible en:

La dimensión internacional y el crecimiento económico

Desde su existencia como estado independiente, la intervención de los actores y las fuerzas externas ha tenido importantes efectos en Sudán. Por un lado han reconocido internacionalmente a Sudán como estado jurídicamente soberano y legítimo, y han intervenido en el comercio, la extracción de recursos o la promoción de la paz y el desarrollo.

En el proceso hacia la independencia, la situación geopolítica internacional incentivó a actores externos a presionar a Gran Bretaña para descolonizar Sudán. Así, tras la Segunda Guerra Mundial y con el inicio de la Guerra Fría, la configuración de un mundo bipolar dominado por la competición entre EEUU y la Unión Soviética fue fundamental en el proceso de descolonización, puesto que ambos superpoderes se posicionaron ideológicamente contra el colonialismo y ambicionaban extender su influencia en las antiguas colonias. En el caso de Reino Unido fue su aliado EEUU el que le presionó para abandonar sus colonias, entre ellas Sudán.

A finales de los años cuarenta y a los principios de los cincuenta, Sudán adquirió importancia estratégica. Egipto, que formaba parte significativa en el proyecto geopolítico occidental para Oriente Medio, sobre todo por el canal de Suez, exigió sus derechos sobre la colonia⁸⁷. Estados Unidos presionó a los británicos para que descolonizasen Sudán —a pesar de su reconocimiento de las posibles implicaciones de acabar con el tratamiento del Sudán del Sur como una región separada dentro de Sudán— lo que impulsó un proceso rápido de transición a la independencia sin dar tiempo a que Gran Bretaña preparase el país, y sobre todo su periferia, para la independencia. En estas circunstancias se inició la primera rebelión en el sur de Sudán en 1955 desencadenada por un proceso de descolonización que privó a los grupos locales del acceso al poder político y a la posibilidad de mejora económica, y les condenó a la subyugación del norte árabe-musulmana en Sudán contemporáneo.

La época de independencia de Sudán empezó el 1 de enero de 1956 después de que los británicos cediesen el poder político y económico, a la élite árabe-

http://www.sd.undp.org/doc/Eastern_States_Peace_Agreement.pdf [Consultado el 25/2/08].

⁸⁷ Siendo jurídicamente un condominio entre Reino Unido y Egipto, los egipcios exigieron un rol más importante en Sudán con la intención de unirla como parte de Egipto. Véase, por ejemplo, RUAY, Deng D. Akol, *The Politics of Two Sudans...*, *op.cit.*

musulmana del norte. Poco después Sudán consiguió apoyo internacional en términos políticos y económicos por su ubicación geopolíticamente estratégica al sur de Egipto, pero también por afinidad cultural por parte de los países árabes y porque Gran Bretaña estaba interesado en mantener su posición comercial dominante en el país a pesar de que otros actores, principalmente occidentales pero también árabes, estuvieran interesados en iniciar relaciones comerciales con Sudán. El mismo año, Sudán se convirtió en miembro de Liga Árabe y de Naciones Unidas. Mientras tanto, a lo largo de los años sesenta, el primer conflicto en el sur de Sudán se regionalizó e internacionalizó involucrando no sólo a países vecinos sino también a Israel, Egipto y a los países árabes sobre todo después de la Guerra de los Seis Días en 1967, llevando a las superpotencias a implicarse en el conflicto, la Unión Soviética apoyando al gobierno y EEUU, de modo indirecto, a los rebeldes⁸⁸.

En este panorama el gobierno sudanés utilizó su legitimidad internacional para conseguir ayuda no sólo identificándose culturalmente como país árabe sino también utilizando su orientación política comunista para aliarse con los países socialistas⁸⁹. Sin embargo, un golpe de estado sin éxito en 1971 por parte de las fuerzas comunistas insatisfechas con la política de Nimeiri incentivó un cambio en la orientación política del régimen que empezó a buscar una alianza con Washington⁹⁰. Esta política permitió al gobierno de Sudán obtener apoyo en los organismos y las instituciones financieras internacionales, y más significativamente ayuda material y técnica de sus aliados.

Mientras tanto, Nimeiri consiguió negociar un acuerdo con los rebeldes del sur de Sudán en Addis Abeba en 1972 proporcionando la región una autonomía regional limitada. Sin embargo, el deterioro económico sobrevenido a lo largo de los años setenta, la situación internacional y el fracaso interno de la economía socialista, condujeron a Jartum a subvertir el acuerdo para conseguir acceso al petróleo descubierto en el Sudán del Sur en 1977, así como a sus recursos hídricos y agrícolas⁹¹.

⁸⁸ Véase EPRILE, Cecil, *War and Peace in the Sudan 1955-1972*, David & Charles, Londres, 1974.

⁸⁹ Véase, por ejemplo, NIBLOCK, Tim, *Class and Power in Sudan...*, *op.cit.*

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ Véase, por ejemplo, JOHNSON, Douglas, *The Root Causes...*, *op.cit.* y NIBLOCK *Ibid.*

Durante el segundo conflicto en el sur de Sudán, el gobierno se benefició del control de la zona petrolífera para financiar no sólo el esfuerzo militar sino también para alimentar su sistema patrón-cliente para gobernar en el norte. Como sus predecesores, esta ha sido la estrategia del régimen islamista del National Congress Party (NCP)⁹², que tomó el poder mediante un golpe de estado en 1989. A partir de finales de los noventa, las empresas extranjeras petrolíferas que realizaron contratos con el gobierno y se involucraron en varias actividades sobre el terreno se convirtieron en los actores principales para asegurar la capacidad financiera del gobierno, aunque también para alimentar el conflicto a veces involuntariamente.

Las actividades de la empresa petrolífera canadiense Talisman (anteriormente conocida como Arakis) fomentaron el conflicto del Sur hasta principios de esta década. Sin embargo, después de una campaña publicitaria y jurídica contra la compañía, esta se retiró de Sudán y vendió sus posesiones a una empresa hindú, ONGD Videsh. Esta operación coincidió con la disminución de la importancia de los vínculos comerciales entre Sudán y los países occidentales y un auge de las relaciones económicas con Asia, principalmente con China, Indonesia, Malasia e India⁹³.

Además, a lo largo del segundo conflicto en el sur de Sudán la ayuda al desarrollo y las intervenciones humanitarias jugaron un papel controvertido. Mientras que el gobierno gestionó proyectos de desarrollo para su propio beneficio dedicando estos esfuerzos a los grupos progobierno, los combatientes utilizaron la ayuda humanitaria para sus propios fines convirtiendo el control y la manipulación de la población civil en zonas de conflicto en un instrumento político. De esta manera, los rebeldes consiguieron alimentos y otros bienes que podían intercambiar por la ayuda material y el gobierno gestionó la llegada de la ayuda humanitaria a su conveniencia, proporcionándola a los grupos progubernamentales y privando otros⁹⁴.

⁹² El NCP fue conocido como *National Islamic Front* (NIF) hasta 1998 y anteriormente como *Islamic Charter Front* (ICF), originando como la representación política de la hermandad islamista previniente de Egipto.

⁹³ Aunque estos países han estado principalmente interesados en extraer recursos naturales de Sudán, también han invertido en otros sectores y aumentado la colaboración económica en términos comerciales. Los países musulmanes asiáticos también han promovido la colaboración cultural con el régimen islamista de Sudán.

⁹⁴ Esta actuación de ambas partes relacionado con *Operation Lifeline Sudan* (OLS), fundado por Naciones Unidas en 1989 para coordinar a los ONG para el esfuerzo humanitario en el Sudán del Sur, ha sido documentado ampliamente.

El gobierno árabe-musulmán también se ha beneficiado de sus lazos culturales con los países árabes en términos de ayuda e inversiones. Al mismo tiempo, los actores que se dedican al comercio de armas, particularmente empresas chinas y rusas pero también gobiernos y compañías de otros países, ejercen su actividad en Sudán. Además, varias décadas de guerra han proporcionado unas condiciones propicias para la industria militar doméstica y para el desarrollo de fábricas de armas ligeras y munición, que han sido construidas y expandidas gracias al apoyo externo⁹⁵.

Esta compleja economía de guerra que involucra a actores y fuerzas regionales e internacionales ha beneficiado al gobierno y sostenido tasas elevadas de crecimiento económico desde finales de los años noventa⁹⁶. Esta situación contrasta con la de la población de la periferia, que sigue viviendo en la extrema pobreza. Por el contrario, los que han podido aprovechar su posición en términos de prosperidad material individual son principalmente algunos líderes rebeldes y las personas vinculadas al gobierno⁹⁷. Por un lado, Jartum prefiere la continuidad de inestabilidad política en la periferia, en lugar de ceder a las exigencias de los rebeldes, para minimizar los desafíos a su poder y así seguir disfrutando de ingresos de las exportaciones, destacando las petrolíferas. Por otro lado, las élites locales en la periferia sudanesa suelen percibir la oposición armada como la única manera de intentar conseguir unos acuerdos política y económicamente beneficiosos para su región, como ha sido el caso de SPLA/M en Sudán del Sur, y a la vez aumentar su poder político y prosperidad económica personal. En gran parte por estas dos razones, cuando el proceso de paz entre el gobierno y el SPLA/M avanzó significativamente en 2002, surgió la crisis de Darfur y se intensificó la rebelión en el este.

⁹⁵ Véase, por ejemplo, *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Small Arms Survey, Ginebra.

⁹⁶ La tasa media del crecimiento económico de Sudán en términos del PIB ha superado un 5 por ciento a partir del milenio y se estima se acercará a un 10 por ciento en 2007.

⁹⁷ Líderes rebeldes como John Garang, que falleció en el verano de 2005, se han enriquecido involucrándose en la economía de la guerra. Por ejemplo, se intercambian armas, bienes de lujo, ayuda humanitaria y minerales preciosos a menudo sin control oficial por parte del gobierno.

Aunque el régimen sudanés ha tenido que enfrentarse a la presión occidental para acabar con los conflictos, y a un boicot y a un embargo prolongado por parte de EEUU, su riqueza le facilita seguir con sus actividades porque Jartum ha encontrado los poderes emergentes asiáticos, China, Indonesia, Malasia e India, como sus nuevos aliados económicos. Estos actores, interesados principalmente en la extracción de recursos naturales en Sudán, colaboran con los islamistas que controlan el gobierno y la vida económica, no buscan enfrentarse a Jartum a pesar de los conflictos y de la inestable situación política en el país.

Aunque el régimen negoció un acuerdo de paz con los rebeldes del sur de Sudán en 2005, otro con una de las facciones de los insurgentes de Darfur en 2006 y otro más con los rebeldes del este en el mismo año, se encuentra en una posición de superioridad. El régimen islamista NCP mantiene un control total de las instituciones nacionales y una importante influencia en varias instituciones locales en la periferia que le facilita la continuidad de la dominación en el país, sin peligro de que el gobierno se colapse. A pesar de la presión occidental para acabar con el régimen islamista sudanés, la relación comercial de este con los actores asiáticos no democráticos entre los cuales está China, que además forma parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, le proporciona seguridad financiera al menos en un futuro cercano.

Conclusión: configuración y supervivencia de un estado fallido

Sudán ha sido un estado fallido para una gran parte de su población desde la época colonial cuando se forjó la relación entre la administración y la periferia. Esta realidad, junto con la dominación cultural árabe-musulmana, ha dictado la trayectoria de las relaciones entre grupos sociales a partir de la independencia, generando la marginación y exclusión de la población de la periferia, para la cual el Estado sudanés es fallido.

Sin embargo, a pesar de los conflictos regionales, la inestabilidad política, los golpes de estado, los periodos autoritarios de juntas militares y las épocas democráticas, el Estado sudanés ha sobrevivido y ha escapado a un colapso generalizado. Esto contrasta con varios otros estados africanos débiles o fallidos que también han experimentado desafíos militares, principalmente desde la periferia donde la autoridad del estado apenas llega, visible incluso en un colapso del gobierno.

Existe un conjunto de razones, tanto internas como externas, que han facilitado la supervivencia del estado fallido en Sudán. En primer lugar, a nivel doméstico es importante destacar el trasfondo histórico y el proceso de descolonización que asentaron el poder económico y político de la élite árabe-musulmana, que excluyó a los demás grupos del poder politizando su identidad cultural. A pesar de varias rencillas dentro de la élite y de desafíos militares desde la periferia, el estado ha permanecido firmemente bajo su control, lo que ha facilitado a la vez la continuidad de su preeminencia económica.

En segundo lugar, actores y fuerzas externas han sido imprescindibles para ayudar al Estado sudanés a sobrevivir ante tanta inestabilidad y presión política. Mientras que muchos actores se han involucrado en sus conflictos, algunos alimentándolos y otros intentando acabar con ellos, el reconocimiento general del Estado sudanés como internacionalmente legítimo ha ayudado a la élite árabe-musulmana a mantenerse en el poder. Su reconocimiento le ha proporcionado la posibilidad de conseguir ayuda de los países árabes a través de una retórica cultural y religiosa pero su legitimidad jurídica también ha facilitado flujos financieros de los países occidentales y de las instituciones financieras internacionales, a lo que se suma el apoyo en los organismos internacionales por parte de sus aliados.

A pesar de que sus conflictos han dejado más de tres millones de muertos y han desplazado al menos a otros cinco millones, el gobierno sudanés sigue en las manos de la élite árabe-musulmana que utiliza su poder económico y político para mantener el *statu quo*, incluso a través de la instigación de la violencia a gran escala. Aunque últimamente debido a varios acuerdos de paz con los movimientos rebeldes de la periferia se han introducido otras fuerzas políticas en el gobierno de unidad nacional, el régimen NCP sigue ostentando el poder en la sombra, reforzado por su alianza con los actores internacionales entre los que destacan los emergentes poderes asiáticos.

Dada esta situación, parece que se mantendrá, al menos a corto plazo, la hegemonía árabe-musulmana, particularmente la de los islamistas del NCP quienes siguen controlando el gobierno. Aunque el acuerdo de paz CPA estipula unas elecciones generales en 2009 y un referéndum sobre la separación política del Sur en 2011, el NCP está frenando deliberadamente el proceso de implementación del acuerdo mientras amenaza a sus adversarios políticos o les tienta con sus inmensos

recursos financieros, ya que prefiere mantener su posición. El NCP no tiene ningún interés en proporcionar concesiones políticas para compartir su poder político de facto con otros grupos, especialmente con los de periferia.

* **Aleksi YLÖNEN** es miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) y doctorando en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos en la Universidad Autónoma de Madrid.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABDEL RAHIM, Muddathir, *Imperialism and Nationalism in the Sudan: A Study in Constitutional and Political Development*, Clarendon, Oxford, 1986.
- ALIER, Abel, *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured*, Ithaca, Londres, 1990.
- BATES, Robert, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis for Agricultural Policies*, Universidad de California, Berkeley, 1984.
- BAYART, Jean-François, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Longman, Nueva York, 1993.
- BEKOE, Dorina. y KIPLAGAT, Nirina, *Peacemaking and Peacebuilding in Eastern Sudan*, United States Institute of Peace, USIPeace Briefing, septiembre de 2006:
http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0927_eastern_sudan.html
[Consultado el 6/1/08].
- BURR, J. Millard y COLLINS, Robert. O., *Africa's Thirty Years War: Libya, Chad, and the Sudan*, Westview, Oxford, 1999.
- COLLINS, Robert O., *The Southern Sudan, 1883-1898: A Struggle for Control*. Universidad de Yale, New Haven, 1962.
- EPRILE, Cecil, *War and Peace in the Sudan 1955-1972*, David & Charles, Londres, 1974.
- FLINT, Julie y DE WAAL, Alex, *Darfur: A Short History of a Long War*, Zed Books, Londres, 2006.
- GRAY, Richard, *A History of the Southern Sudan 1839-1889*, Universidad de Oxford. Londres, 1961.
- HASAN, Yusuf Fadl, *Studies in Sudanese History*, Sudatek, Jartum, 2003.
- HENZE, Paul, *The Horn of Africa: From War to Peace*, St. Martin's, Nueva York, 1991.
- HILL, Richard, *Egypt in the Sudan, 1820-1881*, Universidad de Oxford, Londres, 1959.
- HOLT, Peter M., *A Modern History of the Sudan: From the Funj Sultanate to the Present Day*, Weidenfeld y Nicholson, Londres, 1961.
- HOLT, Peter M., *The Mahdist State in Sudan, 1881-1898*, Clarendon, Oxford, 1958.
- IBRAHIM, Hassan Ahmed, "The Strategy, Responses and Legacy of the First Imperialist Era in the Sudan, 1820-1885" en *Muslim World*, nº 91, 1-2, 2001, ps. 209-228.
- JOHNSON, Douglas, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. James Currey, Oxford, 2003.
- JOK, Jok Madut, *War and Slavery in Sudan*, Universidad de Pensilvania, Filadelfia, 2001.
- O'BALLANCE, Edgar, *Sudan, Civil War and Terrorism, 1956-1999*, St. Martin's, Nueva York, 2000.

- NIBLOCK, Tim, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*, State University of New York, Albany, 1987.
- PRUNIER, Gerard, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, C. Hurst & Co., Londres, 2005.
- ROTBURG, Robert I., "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators" en ROTBERG, Robert I. (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution, Washington D.C., 2003, ps. 1-25.
- RUAY, Deng D. Akol, *The Politics of Two Sudans: The South and the North 1821-1969*, Nordic Africa Institute, Motala, 1994.
- SMALL ARMS SURVEY, *Counting the Human Cost*, Small Arms Survey, Ginebra, 2002: <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2002.html> [Consultado el 7/1/08].
- TAISIER, M. Ali. y MATTHEWS, Robert. O. *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution*, Universidad de McGill-Queen's, Londres, 1999.
- TIGNOR, Robert L., "The Sudanese Private Sector: an Historical Overview", en *The Journal of Modern African Studies* nº 25, 2, 1987, ps. 179-212.
- VAN DE WALLE, Nicolas, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Universidad de Cambridge, Cambridge, 2001.
- WARBURG, Gabriel, *Islam, Sectarianism and Politics in Sudan since the Mahdiyya*, Universidad de Wisconsin, Madison, 2003.
- WEISS, Holger, *The 1889-1890 Famine and the Mahdiyya in the Sudan: An Attempt to Implement the Principles of an Islamic Economy*, Institute of Development Studies, Universidad de Helsinki, Working Paper nº 4/1999: <http://www.valt.helsinki.fi/kmi/Julkais/WPt/1999/WP499.htm> [Consultado el 7/1/08].
- YLÖNEN, Aleks, "Grievances in the Roots of Insurgencies: Southern Sudan and Darfur" en *Peace, Conflict and Development*, nº 7, 2005a, ps. 99-134.
- YLÖNEN, Aleks, "The Shadow of Colonialism: Marginalisation, Identities and Conflict in the Sudan", en CORNUT-GENTILLE, Chantal (ed.), *Culture and Power: Culture and Society in the Age of Globalisation*, Prensas Universitarias, Zaragoza, 2005b, ps. 153-168.
- ZARTMAN, I. William, "Need, Creed, and Greed in Intrastate Conflict" en ARNISON, Cynthia J. y ZARTMAN, I. William (eds.), *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Creed, and Greed*, Johns Hopkins, Baltimore, 2005, ps. 256-284.
- ZARTMAN, I. William, *Elusive Peace: Negotiations to End Civil War*, Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

***Los obstáculos en la construcción de un estado en Somalia
frente a los logros relativos en Somalilandia***

Alejandro POZO MARÍN*

Resumen: Desde 1991, Somalia es una nación sin estado. Somalilandia, una de sus regiones, consiguió en cambio formar una estructura estatal independiente poco después del colapso general. Entre los cuantiosos y complejos factores que intentarían explicar la diferente evolución de los hechos en ambos territorios, cabe destacar, por su relevancia, cuatro: la manipulación del clan y las disputas internas en las facciones armadas; la violencia extendida, favorecida por las continuas transferencias de armas que violan el embargo de la ONU; la injerencia de varios países que buscaban satisfacer sus propios intereses incluso a costa de perpetuar los problemas en Somalia; y, finalmente, los escasos recursos de todo tipo de los que disponía el país para construir un estado junto a la descarada impunidad demostrada en los procesos de formación de gobierno, plagado de caciques. Ni los 14 procesos políticos acontecidos en la última década y media ni el periodo de relativa estabilidad proporcionado por la Unión de Tribunales Islámicos fueron capaces de mejorar el bienestar de la castigada población somalí.

Palabras clave: Somalia, Somalilandia, embargo de armas, Unión de los Tribunales Islámicos, estado en África.

***The obstacles to the construction of a State in Somalia in light
of the relative achievements in the Somaliland state***

Alejandro POZO MARÍN

Abstract: Since 1991, Somalia has been a nation without state. In contrast, Somaliland, one of its regions, has managed to form an independent state structure shortly after the general collapse. Among the numerous and complex factors that could explain the differing evolutions of these two territories, four of them are distinguished by their relevance: clan manipulation and internal disputes between armed factions; rampant violence, favoured by the constant arms traffic that violates the UN embargo; the interference of different states trying to satisfy their own interests, even at the expense of perpetuating the problems in Somalia; and finally, the scarcity of resources necessary for state-building, as well as the existence of the blatant impunity demonstrated throughout the government formation process, heavily manipulated by local tyrants. None of the fourteen political processes of the last fifteen years, nor the relative stability period provided by the Union of Islamic Tribunals, have been able to improve the welfare of the devastated Somali population.

Key Words: Somalia, Somaliland, arms embargo, Union of Islamic Tribunals, state, Africa

Somalia es objeto de una de las mayores contradicciones a las que se ha enfrentado el sistema diplomático internacional en los últimos diecisiete años. Se trata, en realidad, de una doble paradoja. Por un lado, lo que otrora fuera colonia italiana, ahora el territorio que comprende verticalmente desde la frontera con Kenia hasta las inmediaciones de la franja norte, es, desde hace más de década y media, una nación sin estado que, sin embargo, mantiene el reconocimiento internacional y asiento en la sede de Naciones Unidas. Una silla que, por cierto, suele estar ocupada por delegados de gobiernos que no representan la voluntad de la población.

Por el otro lado, existen diversas iniciativas de estructuración estatal en el país; algunas con resultados relativamente satisfactorios. Entre otras, destacan Somalilandia y Puntlandia¹. Estas regiones, sobre todo la primera, proporcionan a su población un bienestar superior al del resto de Somalia². Si bien la violencia continua siendo un problema, presenta niveles incluso inferiores a los de muchos estados africanos consolidados. Somalilandia goza de gobierno, presidente, bandera, himno y moneda nacionales, Constitución —aprobada el 22 de diciembre de 2002—, se han celebrado elecciones municipales y presidenciales, y el sistema político es multipartidista, si bien los dos partidos principales —Kulmiye y Partido Democrático Popular Unido— disfrutan de superioridad en el voto. A pesar de esta realidad, el reconocimiento diplomático internacional ha brillado por su ausencia. Así, en el territorio que conocemos como Somalia coexisten un no-estado internacionalmente reconocido junto a dos estados de facto no aceptados como tales.

El ejemplo de Somalilandia demuestra que es posible formar un estado tras la sucesión de desmanes que precedieron a la caída de Siad Barre en 1991 y continuaron en los años inmediatamente posteriores a su salida del poder. Sin embargo, y pese a catorce procesos políticos auspiciados desde el exterior, los dos tercios del sur de la región no han podido siquiera aproximarse a un modelo estatal digno de este nombre. Los dos últimos intentos, en Arta (Yibuti) en 2000 y en Eldoret y Nairobi (Kenia) entre 2002 y 2004, destacaron por haber dedicado un

¹ Además de estos dos territorios, también Mogadiscio y la región del Juba, entre otras, declararon su autonomía respecto del gobierno central.

² Cabe mencionar que en el país se disfruta de grados de bienestar y violencia muy diferentes en función de la región concreta y el periodo de tiempo que se esté considerando.

mayor esfuerzo que los anteriores, si bien el escaso compromiso de estas iniciativas las condenaron al fracaso incluso antes de su nacimiento oficial. Fue, sin embargo, en 2006 cuando los y las habitantes del país, en particular en la mitad sur de Somalia, experimentaron una reducción de la violencia y un mayor bienestar como consecuencia de la toma del poder por parte de la Unión de los Tribunales Islámicos (UTI). A pesar de su éxito, la UTI fue derrocada por una coalición de fuerzas entre las que destacó Etiopía. Este país, con el beneplácito de Estados Unidos, que también participó militarmente en el fin del régimen de la UTI, y la connivencia de la gran mayoría de los países del mundo, vinculó el nuevo gobierno islamista con Al Qaeda, a pesar de la escasez de pruebas para probarlo y la propia negativa de los tribunales a cualquier relación con la organización.

Llegados a este punto, nos preguntamos por la sucesión de factores que han contribuido en desigual medida a la formación de una estructura estatal en el norte (Somalilandia) y el sur del país. Tras una breve referencia al origen de la crisis actual y a los procesos políticos más relevantes, se tratarán algunos de los factores internos, regionales e internacionales que ilustran los obstáculos para construir un estado. Entre los motivos internos, se analizará la distinta contribución en ambas regiones de la manipulación interesada de la identidad de clan, la escasez de recursos para formar un estado y la violencia extendida. En lo que a los regionales concierne, destacan el comercio de armas y la ingerencia extranjera de varios países que buscaban favorecer sus propios intereses. Finalmente, los factores internacionales más importantes apuntan al papel de Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea, así como al nuevo contexto post 11 de septiembre de "guerra contra el terror", extendida en África no sólo a Somalia sino también al norte de la diagonal que une Mauritania con Kenia. El caso de Puntlandia, si bien resulta significativo, no será objeto de análisis en estas líneas por razones de espacio. En cualquier caso, cabe recordar que esta región no pretende la secesión respecto de Somalia, sino conseguir una gran autonomía; al menos, mientras perdure la profunda crisis que azota a las provincias meridionales.

Orígenes de la crisis actual

Para analizar rigurosamente las diferencias entre Somalilandia y la Somalia italiana deberíamos retroceder, como mínimo, hasta el periodo colonial que dividió a la población somalí en cinco regiones diferenciadas. Por motivos de espacio y capacidad, no es posible profundizar aquí en los detalles históricos. Sin embargo, conviene recordar unas breves pautas sobre estos cinco territorios: las Somalias

francesa, británica (Somalilandia) e italiana; la región del Ogadén etíope y el noreste de Kenia. Según la interpretación de algunos de sus habitantes, cada una de las cinco puntas de la estrella que ondea en la bandera somalí representaría a una de estas zonas. La era colonial italiana terminó en los años cincuenta mediante un acuerdo por el cual la ONU administró la región hasta su independencia en 1960 y la inmediata unificación de los tres territorios colonizados por los tres países europeos mencionados. Con el tiempo y los problemas, la Somalia francesa terminaría escindiéndose y formando Yibuti en 1977. Unificadas, Somalilandia y la Somalia italiana tuvieron encuentros y desencuentros varios. El periodo crucial para entender el distinto devenir de ambas regiones llegó con los últimos años de mandato del gobierno dictatorial de Siad Barre (1969-1991) y, sobre todo, con los instantes inmediatamente posteriores a su derrocamiento y exilio, y el colapso de la administración pública de Somalia.

El ocaso de la década de los ochenta fue demoledor para Somalilandia y sus habitantes, mayoritariamente ishaq, una de las cuatro grandes familias de clanes en Somalia - las otras tres son, oficialmente, los darod, hawiye y dir, aunque otros análisis incluyen, probablemente de manera más justa, a otros dos clanes no nómadas sino de prácticas sedentarias: los digil y rahanwein³. Siad Barre, del subclan marehan de la familia darod, supo, a pesar de su discurso contrario a la discriminación por clan, utilizar el “divide, proporciona armas y vencerás” para instrumentalizar la identidad y reprimir con extrema violencia sus desavenencias con los ishaq, como hizo con cualquier grupo de oposición que fuera percibido como amenaza. En 1982 se creó el ala militar del Movimiento Nacional Somalí (MNS) para combatir los excesos del gobierno en Somalilandia. Esta región norteña había sido tradicionalmente ninguneada en los procesos políticos, y pocos originarios de la zona habían conseguido ocupar posiciones destacadas en las estructuras de poder. El momento más angustiante de este periodo llegó entre junio y julio de 1988, cuando la ciudad de Hargeisa, la más importante de Somalilandia y una de las mayores urbes de Somalia, fue bombardeada por aviones del ejército. Veinticinco mil personas murieron y cerca del 70% de los edificios fueron reducidos a escombros⁴. Mohamed Said Hersi, alias “Morgan”, se ganó a pulso el calificativo de “el carnicero de Hargeisa” por su destacado papel en este suceso de triste memoria.

³ Además, son tan somalíes como los clanes citados, las comunidades muy minoritarias de árabes y bantúes, entre otras.

⁴ COMPAGNON, Daniel, “Somali Armed Units. The interplay of political entrepreneurship & clan-based factions” en CLAPHAM, Christopher (ed.), *African Guerrillas*, Fountain Publishers, Kampala, 1998, p. 79.

En 1991 se produjo la toma de Mogadiscio por el Congreso Somalí Unido (CSU). Tras el colapso estatal y después de verificar el incumplimiento por parte del CSU, en el que todas las facciones opositoras a Barre se comprometían a no formar gobierno sin la celebración previa de una asamblea general con la participación de todas las partes⁵, el MNS supo aprovechar el 18 de mayo de 1991 la oportunidad para proclamar unilateralmente la independencia de Somalia y bautizar lo que autodenominó la República de Somalilandia. Poco después, y a cientos de kilómetros de distancia, Ali Mahdi y Mohamed Farah Aidid, los dos principales líderes del CSU, que más que una estructura sólida organizada era una coalición de grupos del clan hawiye con dispar contribución, iniciaban una guerra fratricida donde cada uno reclamaba para sí la legitimidad de encabezar el nuevo Gobierno somalí. Las desavenencias entre ambos fueron absolutas. Ali Mahdi era un acaudalado emprendedor de negocios y empresario, antiguo miembro del parlamento, encarcelado por Barre. Financió y organizó el Grupo del Manifiesto, un documento donde intelectuales de todos los clanes somalíes, excepto los ishaq, pedían de manera pacífica un proceso democrático. Su clan, Abgal, fue el último de los grandes clanes hawiye en sumarse a la insurgencia. Aidid, por el contrario, fue un prominente militar de larga trayectoria que participó en diversos intentos para derrocar a Siad Barre, en cuyo gobierno ocupó cargos, y fue líder de la revuelta armada desde sus inicios. Era un sa'ad, subclan habar gedir de los hawiye. Ali Mahdi fue investido presidente de Somalia un día después de la huida de Barre, sin consulta previa con un Aidid ausente en Mogadiscio. Con un Ali Mahdi paranoico de un golpe militar de Aidid y un Aidid que sentía perder poder progresivamente en favor de Ali Mahdi, en septiembre de 1991 iniciaron un enfrentamiento que provocó el despliegue de tropas internacionales entre 1992 y 1995. Esta intervención exterior no hizo sino aumentar la brecha entre los diversos grupos anteriormente agrupados bajo el paraguas de la CSU, que inició una desintegración vertiginosa en los instantes que siguieron al colapso estatal y que promovieron una proliferación de grupos armados a partir de facciones escindidas. En Puntlandia (región darod), la disputa Ali Mahdi-Aidid tuvo su reflejo en el enfrentamiento entre Abdullahi Yusuf —militar, hoy presidente de Somalia— y Mohamed Absir Muse, miembro del Grupo del Manifiesto. La diferente contribución a uno y otro bando del grupo islamista Al-Ittihad resultó determinante en esta división.

⁵ GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, islam y terrorismo internacional*, Libros de la Catarata, Madrid, 2007, p. 44.

Los procesos políticos en Somalia

Tras doce intentos, el primer proceso político que desembocó en la formación de un gobierno transitorio con reconocimiento internacional, se llevó a cabo en 2000 en Arta (Yibuti). Abdiqasim Salad Hassan fue elegido Presidente del Gobierno Nacional Transitorio (GNT). El proceso fue auspiciado, además de por la Organización para la Unidad Africana y la Liga Árabe, por la Agencia de Desarrollo Intergubernamental (IGAD, en sus siglas en inglés). Sin embargo, disputas internas en el seno de esta última institución favorecieron que la propuesta no prosperase. En 2002 se inició otro proceso político en la ciudad de Eldoret (Kenia) que concluiría dos años después en Nairobi con la formación del Gobierno Federal Transitorio (GFT) y la designación de Abdullahi Yusuf, conocido por sus métodos autoritarios y violentos, como nuevo Presidente de Somalia. Ambas iniciativas estuvieron condenadas desde el principio por diversos motivos, entre los que destacan la escasa capacidad disponible para hacer efectiva la estructura estatal, la influencia de los señores de la guerra y la ingerencia extranjera. Dada la relevancia de los últimos años para comprender la situación actual, representativa de la historia reciente de Somalia, analizaremos aquí brevemente estos procesos antes de abordar los factores generales que explican el fracaso en la construcción del estado.

En lo que respecta al primer motivo, cabe destacar el paralelismo entre los dos procesos políticos, el de Arta y el de Eldoret/Nairobi; pues ambos condujeron a la formación de un gobierno que ni tenía capacidad de gobernar ni podía hacerlo desde territorio somalí. Mogadiscio fue y continúa siendo una de las capitales del mundo más peligrosas debido, por un lado, a la proliferación de las armas y a las pocas alternativas existentes para obtener ingreso sin utilizarlas y, por el otro, al control de la ciudad por numerosos grupos; una pluralidad que aumenta la probabilidad de enfrentamientos y escalada de violencia. El GNT instaurado en Yibuti tardó meses en instalarse en Mogadiscio y el GFT, cuyo presidente fue elegido el 10 de octubre de 2004, no pisó suelo somalí hasta cuatro meses después, tardó varios meses más en asentarse permanentemente en Somalia y, cuando lo hizo, no escogió Mogadiscio como sede de gobierno, sino Baidoa, argumentando problemas de seguridad.

El monopolio del uso de la fuerza suele ser una de las características de la estructura de estado, pero en Somalia ni el GNT ni el GFT pudieron nunca controlar la violencia. Ni se tuvo la capacidad ni se contó con el compromiso o la voluntad de los actores, internos y externos, implicados. La diversidad de fuentes de violencia,

la falta de recursos materiales y de personas cualificadas para formar el estado y, sobre todo, la presencia de algunos señores de la guerra en las estructuras de gobierno —y enlace aquí con el segundo motivo— fueron tres razones fundamentales para que la población somalí desconfiara de la nueva Somalia que se promocionaba.

El proceso de Arta se caracterizó por inclusivo, ya que participaron en las discusiones líderes tradicionales, intelectuales y figuras en el exilio, entre otros. Resultó beneficiado el clan hawiye, circunstancia que hizo que Etiopía se esforzara, junto a diversos señores de la guerra, en hacer fracasar la iniciativa, acusándola de estar muy próxima a los islamistas. Los líderes de las milicias protestaron por el papel destacado que, a su entender, protagonizó la diáspora argumentando que no vivía en el país y, por tanto, había perdido voz y voto.

El proceso que condujo al GFT recuerda al implementado en Afganistán, exagerando el factor identitario e incluyendo en el gobierno a los caciques más poderosos. Fue auspiciado y coordinado desde el exterior, desde las élites internacionales para favorecer a las élites locales. La sociedad civil fue ninguneada y tampoco se contó con otras estructuras de representación real. Para reducir la enorme influencia que tienen los señores de la guerra en Somalia, se decidió, paradójicamente, dotarles de un mayor poder, legitimándolo así. Ante este tipo de actuaciones se suele argumentar que los procesos políticos deben integrar a todas las partes y que no se puede pretender que los líderes de las milicias acepten ver reducidos sus privilegios alcanzados sin recibir compensación. Como consecuencia, algunos de los caudillos que hicieron agonizar a Somalia, pasaron a ser la imagen corporativa de una nueva etapa en el país. El Presidente es un famoso, por infame, señor de la guerra, como lo son los cinco más conocidos de Mogadiscio: Musa Sudi, Omar "Finish", Osman Atto, Canyare y Hussein Aidid —hijo y sucesor del mítico Mohamed Farah Aidid—, convertidos inicialmente en el GFT en ministros de Comercio, Asuntos Religiosos, Obras Públicas y Vivienda, Seguridad Nacional y Asuntos Internos, respectivamente. Estos últimos se aliaron posteriormente contra el gobierno y se agruparon bajo el eufemístico nombre de "Alianza para la Restauración de la Paz y contra el Terrorismo" o, simplemente, "la Alianza". Este grupo recibió apoyos sustanciales de EEUU en su lucha contra el GFT hasta que a ambos bandos les surgió un enemigo común: la Unión de los Tribunales Islámicos (UTI) que controló el país durante el segundo semestre de 2006, hasta que fue

derrocada por la coalición del GFT y Etiopía, con el apoyo de EEUU y la connivencia de buena parte de los países del mundo.

Antes de terminar este apartado, conviene matizar que, personalmente, considero que los señores de la guerra no pueden ser la imagen de una nueva Somalia. Estos personajes se benefician de la situación de guerra existente en un país y representan un obstáculo para unos procesos de paz que, en teoría, les perjudican. Ya fueron protagonistas de múltiples acuerdos anteriores y ya demostraron su escaso interés en el fin de la violencia en la región. La población los conoce y muy bien. Simbolizan la decadencia y el miedo en Somalia, y minan la confianza y la esperanza de las personas en los procesos de reconstrucción. Por ello, ninguno debería formar parte de un futuro gobierno permanente. Sin embargo, excluirlos tampoco es una solución viable a corto plazo. En Somalia, gozan de gran libertad de movimiento y no les va a satisfacer una disminución en sus privilegios económicos y políticos. Pero existían distintas alternativas para reducir su poder, como cortarles su fuente de suministro económico y militar, fomentar la desmovilización de sus milicias —con los recursos económicos necesarios—, o simplemente haber aprovechado la revolución que plantearon en el país los tribunales islámicos.

Los factores internos

Entre otros, existen tres factores internos que han limitado la construcción del estado, con distinta contribución en Somalia y Somalilandia: la manipulación interesada de la identidad de clan, la escasez de recursos y la violencia extendida.

La manipulación del clan y las disputas internas

Conviene iniciar este apartado cuestionando las interpretaciones simplistas que continuamente reducen al clan la multicausalidad que explica la violencia en Somalia. A falta de etnias y de religiones —la vasta mayoría de la población son musulmanes sunitas de una misma etnia y lengua somalí—, el sistema de clanes permite perpetuar el falso mito de la violencia identitaria como causa base de los conflictos armados. Sin pretender menospreciar la enorme importancia que tiene en Somalia la afiliación de clan, es necesario destacar el carácter dinámico de las lealtades en función de los intereses del momento. Así, podría darse el caso de un darod que combatiera junto a un hawiye contra otro darod en el supuesto de que este hecho le reportara algún beneficio. Por otro lado, cabe recordar que en un inicio las facciones armadas constituían un amalgama de clanes diversos, si bien es

cierto que el recrudecimiento de la situación fomentó las escisiones a partir de consideraciones de clan y, una vez completadas éstas, en sub+clanes, sub-sub-clanes y sucesivas. En 1988 cada uno de los seis clanes principales que integran la familia ishaq había formado su propia milicia.

Daniel Compagnon⁶ ha analizado con detalle los procesos de formación y escisión experimentados por los actores armados más significativos en los momentos previos y posteriores a la caída de Siad Barre. Explica cómo la construcción de grupo a partir de consideraciones de clan es una constante en la sociedad somalí. Cualquier líder, político o militar, intentará reclutar sus bases de apoyo en el seno del clan cuyos intereses asegura representar. Sin embargo, dice Compagnon, cabe destacar que estos lo hacen por iniciativa personal y no como jefes tribales o de clan. Por tanto, el factor de clan en la violencia tiene que entenderse a partir de su manipulación interesada.

En Somalilandia, el triunfo incontestado del MNS que asumía las líneas políticas principales, y la dominación ejercida por este grupo y por las autoridades comunitarias evitaron las prácticas de venganza y persecución que fueron frecuentes en Mogadiscio y sus zonas circundantes. De hecho, los líderes tradicionales de los distintos clanes ejercieron, en términos globales, un control muy superior sobre el proceso político, comparado con el llevado a cabo en Somalia, limitando la envergadura de las iniciativas individuales que pudieran amenazar el buen resultado de los acontecimientos⁷. Los momentos de tensión fueron frecuentes, pero los mecanismos tradicionales de mediación de conflictos funcionaron, al ceder los militares espacios de protagonismo. Además, desde el principio, se fomentó la construcción multiclan del estado, como atestiguó la pronta reunión de Berbera, celebrada en fechas tan tempranas como febrero de 1991. Sin embargo, la rápida declaración de independencia y los progresos generales de Somalilandia no muestran con suficiente claridad las disputas internas que también caracterizaron las entrañas del MNS en aquella época. Así, se manifestó una división entre los grupos favorables a la independencia y aquellos que preferían continuar unidos al resto de Somalia, habiendo incluso quienes apostaban por prolongar y mejorar las relaciones ya establecidas con la facción Aidid del CSU. El líder que encabezaba este segundo grupo, Abdirrahman Ali Tuur, líder del MNS y presidente electo interino de la nueva Somalilandia por dos años, tuvo que ceder a

⁶ COMPAGNON, Daniel, "Somali Armed Units... *op.cit.*

⁷ *Ibidem*, p. 84.

las presiones de los jefes militares y al clamor popular a favor de una Somalilandia independiente. Sin embargo, no dudó en colaborar con la misión internacional UNOSOM y promover revueltas con el objetivo de deslegitimar a su sucesor en el cargo, Mohamed Ibrahim Egal⁸.

El saqueo de los recursos del estado

En 1989 o probablemente antes, la administración se colapsó y Somalia es un país sin estado desde 1991. Esta particularidad ha tenido consecuencias nefastas para la población que ha visto su ingreso comprometido en función de las oportunidades del momento, así como sus necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, conviene cuestionar las tradicionales referencias a Somalia en clave de anarquía. Cabe señalar que la extrema violencia registrada en la última década y media en el país no apunta a todo su territorio, sino a una reducida parte que tendría su centro de gravedad en Mogadiscio. En el norte, los estados de facto de Puntlandia y, sobre todo, de Somalilandia han asistido a los acontecimientos recientes como espectadores preocupados, no como parte implicada. Incluso buena parte de la población de la mitad sur de Somalia ha sido relativamente ajena a los cambios producidos en los últimos tiempos y continúa viviendo como solía, con una fuerte influencia de la tradición, el honor y el orden, invalidando las frecuentes referencias al caos con las que Occidente suele caricaturizar al país.

A pesar del éxito relativo de Somalilandia, la región no ha sido ajena a los conflictos armados. A los ataques indiscriminados de 1988, a los que hicimos referencia antes, siguió un periodo de rapiña de los recursos estatales entre 1988 y 1990. El Gobierno del primer presidente interino, Ali Tuur, fue cuestionado y denunciado por prácticas de corrupción y falta de transparencia, en particular de su Ministro de Finanzas⁹. Sin embargo, sus primeras estructuras fueron populares desde la perspectiva del balance entre clanes y la formación parlamentaria distribuyó cuotas de poder de manera equitativa. Probablemente, un factor que contribuyó de manera significativa a estabilizar la región, a pesar del conflicto armado sufrido entre 1991 y 1992, fue la designación de líderes comunitarios como representantes de los clanes o, dicho de otro modo, la no imposición de la voluntad e intereses particulares de los líderes militares en la estructura estatal oficial, como ha sido característico en la historia reciente de Somalia.

⁸ *Ibid.*, p. 85.

⁹ *Ibid.*, p. 84.

En cambio, en Somalia las cosas fueron, desafortunadamente, menos esperanzadoras. El 27 de enero de 1991 huyó de la capital Siad Barre, la cabeza de un gobierno que hacía tiempo que no gobernaba. En su huída, no olvidó saquear en el Banco Central las reservas del país. Mientras Somalilandia experimentaba un proceso político, en Mogadiscio se llevaba a cabo una caza de brujas contra los no hawiye —sobre todo, aunque no exclusivamente, contra los darod—. Se exterminó a todo aquel que se encontró —unas prácticas reconocidas y clamadas de perdón por parte de los grupos hawiye involucrados—, al tiempo que se saquearon y quemaron las dependencias administrativas —incluso la biblioteca nacional— y documentos y archivos. Todos ellos, hechos que complicarían todavía más una eventual reconstrucción estatal. Dado que algunos darod declaraban ser ishaq —comparten un dialecto similar— para salvarse la vida, también se ejecutó a muchas personas de este clan. El éxodo fue masivo y con él se exiliaron las personas cualificadas que tanto necesitaría Somalia para reconstruir su estado.

La violencia extendida

Sólo en Mogadiscio, decenas de miles de personas dependen de las armas para obtener algún tipo de ingreso económico. En un país con enormes carencias de bienes básicos, las armas abundan por doquier. Las diferencias entre los bandidos comunes y los milicianos sometidos a obediencia debida están a menudo desdibujadas. La violencia y el expolio en Mogadiscio empezaron a ser un problema destacado a finales de los ochenta y en ellos participaron, principalmente, fuerzas policiales y militares. Incluso algunas infraestructuras levantadas con la ayuda internacional fueron rápidamente desmanteladas mediante rapiña. Cabe, quizá, asociar esta depredación a la cultura interiorizada por la experiencia acumulada y a la ausencia de alternativas de supervivencia de una parte de la población. Vinculados a las omnipresentes prácticas de saqueo se encontraban líderes militares y hombres de negocios que basaron parte de su enriquecimiento en la comercialización de productos que habían conseguido previamente otros con violencia. Los saqueos también afectaron a la ayuda internacional a través, entre otros aspectos, del pago de tasas o de contribuciones para garantizar la protección. La economía criminal resultó, a los ojos de los que tenían el poder, más rentable que las oportunidades que auguraban en una estructura de estado.

Somalilandia también sufrió problemas de violencia. Para una mayoría de jóvenes combatientes sin educación formal, producto del colapso del sistema

educativo en 1984, las milicias eran su primer empleo¹⁰. Los intentos iniciales de desmovilización de combatientes y su eventual integración en las fuerzas armadas de Somalilandia no fueron satisfactorios. Por el contrario, desencadenaron una guerra fratricida entre diferentes grupos ishaq entre diciembre de 1991 y noviembre de 1992.

Factores regionales

El comercio de armas

Somalia no tiene industria de armas pero dispone de ellas a través de la importación de otros países. Son numerosos los estados y grupos que le han proporcionado armamento, incluso después de entrar en vigor el embargo obligatorio impuesto por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1992. No consta a mi entender que España haya violado el embargo de la ONU, pero sí figura en la lista de los países que han suministrado material militar a Somalia como “ayuda al desarrollo” a través de los créditos de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), que son en su mayor parte reembolsables y generadores de deuda externa¹¹.

En 2003, un año que no destacó por la intensidad y frecuencia de los combates, se registraron transferencias de armas a diario a través de pequeñas embarcaciones entre Yemen y Somalia. En 2006, ante el auge de la Unión de Tribunales Islámicos (UTI) y sus combates contra el Gobierno Federal Transitorio (GFT), diversas milicias somalíes y soldados etíopes, experimentaron un incremento en el número de armas, sofisticación y frecuencia de entrega. El 22 de noviembre de 2006, el Comité del Consejo de Seguridad establecido en la Resolución 751 de 1992 sobre Somalia, proporcionó las conclusiones detalladas del Grupo de Monitorización encargado de verificar el cumplimiento del embargo de la ONU sobre la transferencia de armas a Somalia. Este informe demostraba que al menos siete países (Yibuti, Egipto, Eritrea, Irán, Libia, Arabia Saudita y Siria), habían suministrado recursos militares en 2006 a la UTI, mientras que un mínimo de otros

¹⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹¹ La empresa pública Enasa suministró en 1987 215 camiones militares Pegaso por valor de 1.235.000.000 ptas. para treinta años de amortización y diez de carencia y, en 1989, un número indeterminado pero significativo de otros vehículos (1.185.300.000 ptas., dieciséis años de amortización y cinco de carencia). SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA EXPORTACIÓN, "Anexo. Los créditos FAD 1977-1994" en Boletín Económico del ICE, nº 2449, Ministerio de Comercio, Madrid, 27 de marzo - 2 de abril de 1995.

tres (Etiopía, Uganda y Yemen) habían obrado de igual manera con el GFT¹². Los estados señalados negaron, como cabía esperar, su implicación en los hechos de los que se les acusaba.

La infinidad de razones que llevaron a estos países a fomentar el conflicto armado no puede resumirse en unas pocas líneas pero se esbozarán algunas pistas más adelante. En lo que al armamento y la UTI respecta, Eritrea fue el principal origen de las armas distribuidas, así como el país a través del cual otros actores canalizaron su ayuda militar. Eritrea contribuyó asimismo con soldados que apoyaron a los islamistas —no menos de dos mil quinientos, de acuerdo con el Grupo de Monitorización—. Además de armas, Eritrea, Siria, Libia y Egipto también proporcionaron entrenamiento militar —en su propio territorio en los tres primeros casos—. La participación de Siria e Irán vendría auspiciada por la organización libanesa Hezbollah, en contrapartida por los apoyos recibidos por parte de la UTI en su conflicto con Israel en el verano de 2006. Entre las armas proporcionadas, destacan fusiles de asalto, ametralladoras, armas antitanque y antiaéreas; minas antitanque, granadas de mano y lanzagranadas; morteros, lanzacohetes y misiles. En una región donde ya proliferaban las armas, las importaciones más necesarias fueron las municiones. Su escasez hizo que, en mayo de 2006, una sola bala llegase a costar 1,50 dólares¹³, por lo que su uso pasó a ser un lujo únicamente posible en momentos imprescindibles. La UTI también recibió apoyos del Frente de Liberación Nacional del Ogadén y del Frente de Liberación Oromo, ambos en territorio etíope y contrarios al gobierno de ese país. Por otro lado, compañías de transporte de Emiratos Árabes Unidos, Libia, Eritrea y Bahrein han estado involucradas en estos suministros de armas.

Por su lado, el GFT tuvo su gran aliada en Etiopía, resultando finalmente determinante en su contencioso con la UTI. Según el informe del Grupo de Monitorización, este país facilitó armas, entrenamiento y soldados —tanto propios como somalíes—, ya que se encargó de procesos de reclutamiento. Proporcionó sumas importantes de armas —destacando fusiles de asalto, ametralladoras, lanzacohetes y minas— a varios señores de la guerra de la región de Mogadiscio —destacando Mohamed Dhere, cacique de Jowhar— y a distintos clanes y grupos

¹² GRUPO DE MONITORIZACIÓN EN SOMALIA, "Informe del Grupo de Monitorización sobre Somalia tras la Resolución 1676 (2006) del Consejo de Seguridad" en *Carta de 21 de noviembre de 2006 del Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido tras la Resolución 751 (1992) sobre Somalia dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, S/2006/913*, 2006.

¹³ INTERMÓN-OXFAM, *Municiones: el combustible de los conflictos*, nota informativa de Oxfam Internacional, a partir de datos de la BBC, 15 de junio de 2006.

locales de diversas regiones a cambio de información sobre la UTI, y combatió a los islamistas con importantes cantidades de soldados etíopes, vehículos terrestres y aéreos. En su afán por derrotar a los Tribunales, Etiopía tampoco dudó en suministrar, en septiembre de 2006, numerosas armas y vehículos militares, así como tres mil soldados a las milicias de Puntlandia, ante el recelo expresado por el presidente de la región, Mohamud Muse Hersi, por que la UTI controlara la zona. Estas mismas preocupaciones han sido manifestadas, sin éxito, por parte de las autoridades de Somalilandia que temen que las ingentes cantidades de armamento transferidas a Puntlandia sean finalmente utilizadas en su disputa por las provincias fronterizas entre ambas regiones. Por su parte, también Yemen proporcionó armas y municiones a Puntlandia, así como un mínimo de trece cargos al GFT, tanto por medios aéreos como marítimos. Sin embargo, las redes de comerciantes de armas yemeníes suministraron armas a la UTI y —en esto sí coincidieron con su Gobierno— a la Administración de Puntlandia. Finalmente, Uganda contribuyó con tropas meses antes de que la ONU autorizara su despliegue en apoyo al GFT.

Otras injerencias del exterior

El comercio de armas no ha sido sino la parte más visible, y una de las más condenables, de la injerencia extranjera en el país, dado que suele estar vinculado a intereses geopolíticos que pasamos a abordar brevemente.

Etiopía encabezaría el *ranking* de los estados que se han entrometido, con desastrosas consecuencias, en los asuntos internos de Somalia; quizá como contrapartida por la histórica injerencia somalí en los quehaceres etíopes. Para Addis Ababa, Somalia también representa un asunto de política interna y es percibida como una amenaza por buena parte de su población. Para Mogadiscio, Etiopía es la enemiga que, financiando milicias y transfiriendo grandes cantidades de armamento, ha participado desde hace medio siglo en cualquier intento de desestabilización como medida de cautela ante las pretensiones de Somalia de recuperar el territorio del Ogadén etíope, de población somalí. Estas amenazas alcanzaron su momento cumbre en la guerra que en 1977 enfrentó a ambos países. Hoy, las presiones continúan a través del apoyo triangular que se proporcionan Eritrea, movimientos armados rebeldes —como el Frente de Liberación Nacional del Ogadén y el Frente de Liberación Oromo— y algunos grupos somalíes, destacando en su momento Al Ittihad y, recientemente la UTI. Con objeto de frenar los soportes mutuos de las milicias a ambos lados de la porosa frontera entre Somalia y el Ogadén, Etiopía apoyó la creación del Ejército de Resistencia Rahanwein, activo

en el lado somalí del linde. Etiopía también ha mostrado interés en Somalilandia. Durante los últimos años del Gobierno de Siad Barre, el MNS recibió ayuda logística etíope pero ésta terminó abruptamente en 1988 con el acercamiento de los respectivos regímenes de Somalia y Etiopía. Uno de los intereses perseguidos por esta última en Somalilandia son los beneficios de acceso al mar de los que no goza desde la escisión de Eritrea.

Producto de su historia compartida, Yibuti y Kenia han jugado un papel destacado en los acontecimientos recientes de Somalia. Si bien su contribución ha sido igualmente interesada, ésta tendría un enfoque más positivo que el planteado por Etiopía. Estos dos países fueron los anfitriones de las dos iniciativas políticas más importantes llevadas a cabo en la última década y media. Ambos procesos fracasaron como consecuencia de la imposibilidad para concertar los intereses extranjeros y de las dificultades para decidir qué personajes debían formar parte de las negociaciones y a quién representaban. En Kenia, como en Etiopía, se mira con recelo a los somalíes inmigrados y se les acusa de todos los males de delincuencia que azotan sus núcleos urbanos.

Los países árabes también han visto en Somalia una oportunidad para satisfacer sus propios asuntos a través del apoyo a una u otra de las facciones en liza. Egipto ha discutido con Etiopía respecto al control de las aguas del río Nilo, mientras que los intereses de Yemen estarían relacionados con sus problemas de inmigración somalí y con las transacciones comerciales no oficiales entre ambos países. También Somalilandia ha ofrecido oportunidades en su floreciente e importante sector ganadero de ovejas, camellos y, sobre todo, cabras. La excepción provendría de Arabia Saudí a través de un embargo impuesto, supuestamente, para la prevención de una eventual propagación de enfermedades. Entre otros intereses económicos, cabe destacar los contactos establecidos entre Somalilandia y algunas empresas de Emiratos Árabes Unidos para modernizar el puerto de Berbera, de vital importancia para Etiopía¹⁴.

Como ya se pudo entrever en el apartado de las transferencias de armas, Eritrea ha desarrollado una función importante en los asuntos internos de Somalia como consecuencia de su contencioso con Etiopía. Así, cabe entender su apoyo a distintos grupos en Somalia y en el Ogadén como resultado de su política antietíope. Aunque proporcionó soldados al gobierno de la UTI, resultan

¹⁴ GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes... op.cit.*, p. 45.

cuestionables los artículos de prensa que apuntaban a una presencia determinante en las filas islamistas. El número de combatientes foráneos que apoyó a la UTI a partir de condicionantes ideológicos, religiosos o incluso económicos es menos relevante de lo pretendido y su exagerada visibilidad respondería a los intentos por parte de los medios de comunicación internacionales de establecer paralelismos con el fenómeno mediatizado hace cinco años en Afganistán —aunque tampoco entonces tuvieron la trascendencia que se les otorgó—.

Factores internacionales

La actuación de la ONU y los países miembros que actúan bajo su paraguas, no han estado en Somalia a la altura de lo que de ella se esperaba a lo largo de las últimas dos décadas. Las deficiencias de las misiones militares UNITAF y las dos UNOSOM (I y II) entre 1992 y 1995 podrían resumirse en cuatro características. La primera se refiere a la tardanza en llegar a Somalia, ya que los soldados desembarcaron cuando los efectos de la hambruna que justificó el primer despliegue internacional, ya estaban disminuyendo. En segundo lugar, su falta de iniciativa en los compromisos de más riesgo, ya que no se inició un proceso real de desmovilización de las milicias y, como es costumbre en muchos otros escenarios, únicamente se llevó a cabo el desarme de aquellos grupos que, por su debilidad, no suponían una amenaza significativa. Tercera, su parcialidad. Se negociaron los términos de la intervención sólo con algunos de los líderes militares locales y, sin interés en respetar la neutralidad de la que alardeaba, la ONU apoyó a algunos grupos armados y desempeñó un papel destacado en el conflicto hasta el punto de convertirse en una parte más. Su obsesión en capturar a un solo personaje, Mohamed Farah Aidid, provocó el colaboracionismo con otros señores de la guerra que no habían demostrado mayor respeto por los derechos de las personas. Finalmente, la cuarta característica es que, si bien el objetivo principal de la UNITAF era garantizar los corredores humanitarios que harían llegar la ayuda internacional a las poblaciones más vulnerables, las ONG tuvieron que contratar a guardas armados para llevar a cabo estas tareas, dada la poca disposición de la UNITAF de atender a su mandato. Mohamed Sahnoun, enviado especial de la ONU, fue desposeído de su cargo como consecuencia de las desavenencias con la organización, al priorizar en su agenda las necesidades de la población somalí y no las demandas del sistema de Naciones Unidas y, sobre todo, de sus constantes críticas al Secretariado de la ONU, al que acusaba de interferir en su trabajo y

negarle apoyo¹⁵. En su conocido libro *Somalia, las oportunidades perdidas*, declaró: “el programa de asistencia de la ONU no sólo fue limitado. Fue tan lento y su distribución tan inadecuada, que fue contraproducente”¹⁶.

En Somalilandia, la ONU también jugó un papel destacado en la figura de su Secretario General Boutros-Ghali que, personalmente, desaprobaba la independencia de esta región. Previamente, como Ministro de Asuntos Exteriores egipcio, apoyó a Siad Barre. Los tristemente conocidos bombardeos sobre Hargeisa de 1988 fueron llevados a cabo con las armas que Egipto vendió al dictador somalí —las últimas transferencias llegaron apenas unas pocas semanas antes de la caída del régimen¹⁷—. Desde sus primeros pasos en Somalia, la UNOSOM intentó desacreditar a Somalilandia apoyando a los grupos de oposición a su gobierno, incluso a través de financiación económica. Ante lo que suponía una flagrante violación del mandato de la ONU, el Presidente Egal expulsó a la UNOSOM de Somalilandia¹⁸.

En lo que respecta a la Unión Europea (UE), su papel ha sido múltiple y camaleónico en función de los intereses del momento, y se caracteriza tanto por su acción como por su inacción. Gran Bretaña sorprende por la falta de atención que, por otra parte, cabría esperar de ella como antigua metrópoli en Somalilandia, a la que ni siquiera ha hecho el amago de reconocer. Los movimientos de Francia han sido paralelos a los de Yibuti, sobre la que sigue influyendo. Italia, por su parte, sí destacaría por su relevancia, ya que lidera en buena medida los asuntos de la UE respecto a Somalia. Sus intereses abarcarían desde la satisfacción de las demandas de familias italianas con antiguos privilegios en el país africano hasta el depósito de residuos tóxicos en territorio somalí¹⁹. Como institución, prisionera de su apoyo a la creación del Gobierno Federal Transitorio (GFT), la UE no condenó - sólo lo hicieron

¹⁵ DE WAAL, Alex, *Famine Crimes. Politics & the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997, p.178.

¹⁶ Citado en DE WAAL, Alex, *Famine Crimes... op.cit.*, p. 175.

¹⁷ COMPAGNON, Daniel, “Somali Armed Units ...”, *op.cit.*, p. 88.

¹⁸ *Ibidem*, ps. 88-9.

¹⁹ El derrame de tóxicos (nucleares incluidos) en el país mereció investigaciones de la ONU en los años noventa, a petición de los estados vecinos de Somalia. De acuerdo con varios estudios, cuyos hechos fueron negados por sus protagonistas, en diciembre de 1991 Nur Elmy Osman, quien se presentaba como Ministro de Salud del Gobierno interino de Ali Mahdi, firmó acuerdos con la compañía suiza Achair Partners y la italiana Progresso, por los que se permitía almacenar diez millones de toneladas de residuos peligrosos en territorio somalí a cambio de ochenta millones de dólares. Véase: <http://gurukul.ucc.american.edu/ted/somalia.htm> [Consulta: 07/01/08]. También la mafia italiana (que controlaría un 30% de los residuos italianos) hizo negocios en Somalia. Véase GROSSE-KETTLER, Sabrina, *External Actors in Stateless Somalia*, Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn, 2004, *paper* 39. Tras el tsunami que asoló en diciembre de 2004 el sudeste asiático y que también removió las aguas de Somalia, algunos contenedores aparecieron en la costa. Ante la alarma de que se pudiese tratar de residuos radiactivos, la ONU realizó una investigación para rechazar, finalmente, esta opción.

Italia y, fuera de la UE, Noruega —los bombardeos de Etiopía y EEUU que concluyeron con la derrota de la Unión de los Tribunales Islámicos—. Tras la formación del GFT, la UE, autoproclamada como principal donante mundial para Somalia, limitó la concesión de ayuda humanitaria a un contexto de cese de hostilidades. Es decir, se condicionaron los apoyos a la población a que los señores de la guerra abandonaran sus prácticas de violencia, cuando éstas son, precisamente, las que les confieren su denominación y les sitúan en las posiciones de poder que ostentan. Pagaron, pues, justos por pecadores.

Finalmente, el interés de EEUU en Somalia estaría vinculado tanto con el pasado reciente —fracaso de su liderazgo en la UNITAF— como con el presente —“guerra contra el terror”—. No se puede concebir el rápido declive de la UTI en Somalia sin el apoyo proporcionado por Washington a Etiopía, artífice del desmoronamiento. EEUU llegó incluso a participar con tropas terrestres y aviones que bombardearon posiciones militares de la UTI. Es a partir de estos parámetros donde cabe entender también el interés de EEUU en Somalilandia, a la que vería como una eventual aliada en una región que percibe, interesadamente, con un potencial hostil amenazante. La zona cuenta con una base militar estadounidense, única en el continente, situada en la estratégica Yibuti (Cuerno de África) frente a la península arábiga y a orillas del Golfo de Adén. A pesar de un posible interés por la presunta y cuestionada abundancia de recursos naturales del país, en particular el petróleo²⁰, todo parece apuntar que la última implicación de EEUU en Somalia responde, en esencia, a la necesidad de evidenciar, un avez más, ante su hambrienta opinión pública la pertinencia de la “guerra contra el terror”, iniciada poco después de los atentados del 11-S. La coartada para explicar el fracaso en Irak fue que no se actuó con suficiente contundencia, circunstancia que cabía corregir. Como concepto, “Somalia” legitimó “Afganistán”, justificó “Irak” y avaló la propuesta de aumento de tropas en este último contexto, anunciada apenas un día después de los bombardeos en el país africano.

La influencia del 11-S. ¿Es Somalia sospechosa de contribuir al terrorismo de Al Qaeda?

La Unión de los Tribunales Islámicos (UTI) proporcionó a Mogadiscio y otras ciudades un periodo de estabilidad sin precedentes en las dos últimas décadas, en particular en lo que concierne a la inseguridad y el suministro de servicios básicos. Su revolución, en contra de lo que comúnmente se argumenta, no se explica a

²⁰ Véase al respecto GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes... op.cit.*, ps. 66-70.

partir de la ayuda exterior ni de la supuesta —y probablemente errónea— interpretación que vincularía a la UTI con Al Qaeda. Sin pretender negar la significativa contribución que tuvieron los suministros de soldados, armas y dinero, cabe concluir que es su declive el que se explica a partir de la participación exterior, no su auge.

En lo que a sus vinculaciones con Al Qaeda respecta, algunos autores han apuntado sus dudas sobre que los "estados fallidos" —en mayor medida los inexistentes, como es el caso somalí— representen un terreno favorable para el surgimiento o la expansión de grupos violentos internacionalmente organizados. En palabras de Alex de Waal, en el prólogo del libro *Al Ittihad*: "la influencia islamista es mucho más probable que aparezca en un proceso de reestabilización estatal que desmilitarice la política y provea un marco de servicios públicos"²¹. Cabe añadir, por mi parte, que este fenómeno podría producirse en contextos que ofrecen visibilidad, privilegios económicos o políticos para repartir y un "enemigo" definido como la madre de todos los males. Un informe de la ONU alertaba en 2005 de la existencia de algunos campos de entrenamiento "*yihadistas*" en Somalia. Sin embargo, el carácter internacional de esta presencia es cuestionable. Las dinámicas del conflicto somalí hasta la intromisión de EEUU tendrían poco que ver con Al Qaeda. No obstante, la necesidad de nuevos apoyos exteriores de la UTI y el oportunismo de la organización terrorista por dejar su marca allá donde se presten, puede hacer que converjan la oferta y la demanda, y que la paranoia "*yihadista*" en Somalia se torne una realidad.

En cuanto a que el origen de la UTI se deba a la influencia extranjera, conviene tener en mente el contexto en el que se produjo su revolución. La población estaba extremadamente harta de la falta de oportunidades que representó Somalia tras quince años de dominio de unos señores de la guerra que, haciendo honor a su denominación, hicieron de la violencia su negocio. Sin ignorar las diferencias en los índices de popularidad entre estos personajes, los recelos que en general despertaban entre los y las somalíes sólo podían ser superados por la profunda animadversión hacia EEUU o Etiopía. Con estas referencias históricas y bajo un contexto de enfrentamiento irreconciliable entre el GFT recién constituido y los caciques de Mogadiscio que se negaban a ceder los privilegios de los que gozaban en la capital, comenzaron a extenderse como aceite en el agua

²¹ TADESSE, Medhane, *Al-Ittihad. Political Islam and Black Economy in Somalia*, Meag Printing Enterprise, Addis Ababa, 2002.

informaciones que apuntaban al apoyo de Etiopía a las fuerzas gubernamentales y de EEUU a los señores de la guerra. Los continuos hechos que confirmaban estos temores estuvieron catapultados por los omnipresentes rumores, alimentados por el empleo masivo de la radio, que caracterizan los asuntos políticos en Somalia.

Los tribunales islámicos no fueron creados *ad hoc* para tomar el poder en junio de 2006, sino que existían con anterioridad a esa fecha. Formados a partir de consideraciones identitarias, estos tribunales obtuvieron su legitimidad del *Xeer*, el derecho consuetudinario somalí que bebe de tradiciones nómadas y musulmanas. Sólo un número reducido de estos grupos estaba formado por individuos muy violentos que pretenderían aplicar versiones oscurantistas del islam. La progresión de la UTI puede entenderse a partir de su sentido del oportunismo, de su atención a la población en asuntos sociales y protección, y de la existencia de un buen número de personas favorables al cambio. En el clima de rechazo a los apoyos de EEUU y Etiopía a otras facciones, realizaron algunas incursiones en pequeñas localidades en las que, no sin sorpresa, consiguieron, ante la falta de sostén de la población, la huída del cacique local con un reducido grupo leal a su persona. En algunos casos, la UTI ofreció a milicianos que quedaron sin ocupación ni ingreso engrosar sus filas para intentar, a continuación, controlar una aldea de mayor tamaño. La sucesión de estos hechos alcanzó su momento cumbre con la toma de Mogadiscio.

En lo que a su auge respecta, cabe entender a la UTI más como una facción armada que como un grupo religioso. Por otro lado, no es cierto que los señores de la guerra o los miembros del gobierno tuvieran un carácter profano. En los tres grupos existen corrientes islamistas muy diversas. Por tanto, es poco prudente presentar lo sucedido el pasado año a partir de razonamientos religiosos. Incluso el clan, tan influyente en Somalia, no es determinante.

Conclusión

Los acontecimientos y las llamadas al cambio se suceden a menudo en Somalia sin transformar su realidad, al menos en lo que concierne a la macropolítica, la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Este país continúa siendo, a pesar de los frecuentes procesos políticos, el único reconocido del mundo que carece de estado. Somalilandia, por su parte, es una de tantas regiones con estructura estatal de facto que carece de reconocimiento internacional.

El diferente desarrollo estatal experimentado en Somalilandia, débil pero efectivo, y en la otrora Somalia italiana, inexistente, responde a las diferentes evoluciones de los hechos en ambas regiones. Los factores que impidieron en el pasado la formación del estado en Somalia continúan presentes y seguirán condicionando el futuro de la región hasta que no se lleven a cabo medidas que limiten su influencia negativa.

Somalia necesita un estado, pero basado en la idiosincrasia local. Para ello precisa unas condiciones que no posee. Algunas son internas, otras externas, si bien aquellas pueden verse favorecidas por una buena política internacional. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo desde el exterior no responden a las necesidades existentes. Más que en el acceso a servicios básicos o el desembolso económico para la construcción del estado, la contribución extranjera parece llegar a Somalia en forma de armas y de estrategias que sólo pretenden favorecer los propios intereses. Los casos más bienintencionados se caracterizan por el pragmatismo y la cautela de responder según se desarrollen los acontecimientos, y no por el compromiso y la determinación. Una revisión de los hechos deja poco espacio para la sorpresa; si Somalia presenta hoy una situación deplorable es porque difícilmente podría ser de otra manera.

Cabe reconocer la dificultad de que una iniciativa política tenga éxito por responsable e inteligente que sea. Sin embargo, también conviene condenar las pautas seguidas hasta la fecha. Somalia no ha interesado más que por su decadencia. Durante el periodo de gobierno de la UTI que consiguió que Mogadiscio no pareciera lo que acostumbraba, los países involucrados en Somalia sólo vieron la cara radical de Hassan Dahir Aweys —en la lista negra de EEUU— y no analizaron las opciones que este grupo podía ofrecer tras garantizar la seguridad general en una de las ciudades más castigadas del planeta. No miraron a la moderación mostrada por otros Tribunales, mayoritarios, y las negociaciones llevadas a cabo entre la UTI, el GFT y otros actores internacionales que no fructificaron porque estos últimos colectivos se sumieron en la paranoia de un terrorismo global que no se daba en el Cuerno africano, al menos en los términos referidos.

Somalia ha recuperado, si bien por razones poco dignas, el protagonismo que perdió hace una docena de años, cuando las tropas de la ONU abandonaron el país. La nueva atención de los medios de comunicación puede cambiar las cosas. Doce

años ninguneada, hoy Somalia es más conocida por los problemas que nos puede aportar que por lo que allí sucede. Es probable que Al Qaeda se haya fijado en Somalia más por haber sido señalada en la órbita del mal llamado "yihadismo" y por su consecuente aumento de visibilidad, que por las condiciones de presunto paraíso que puede ofrecer. Son muchas las regiones que posibilitarían, con más y mejores medios, un santuario. La notoriedad le viene a Somalia por donde no esperaba, por una vinculación a Al-Qaeda que los miembros más extremistas de la UTI han negado. No es el marco que Somalia necesitaba para construir el estado que tanto necesita su población.

* **Alejandro POZO MARÍN** es investigador sobre paz y conflictos en el Centro de Estudios para la Paz J. M. Delàs, de Justicia y Paz (Barcelona). Ha realizado estudios de campo en diversos contextos de conflicto armado. Trabajó como coordinador de proyectos humanitarios en Somalia entre 2004 y 2005.

BIBLIOGRAFÍA:

- COMPAGNON, Daniel, "Somali Armed Units. The interplay of political entrepreneurship & clan-based factions" en CLAPHAM, Christopher (ed.), *African Guerrillas*, Fountain Publishers, Kampala, 1998.
- DE WAAL, Alex, *Famine Crimes. Politics & the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997.
- GROSSE-KETTLER, Sabrina, *External Actors in Stateless Somalia*, Bonn International Center for Conversion (BICC), Bonn, 2004, paper 39.
- GUTIÉRREZ DE TERÁN, Ignacio, *Somalia. Clanes, islam y terrorismo internacional*, Libros de la Catarata, Madrid, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *Municiones: el combustible de los conflictos*, nota informativa de Oxfam Internacional, a partir de datos de la BBC, 15 de junio de 2006.
- ONU-GRUPO DE MONITORIZACIÓN EN SOMALIA, "Informe del Grupo de Monitorización sobre Somalia tras la Resolución 1676 (2006) del Consejo de Seguridad" en *Carta de 21 de noviembre de 2006 del Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido tras la Resolución 751 (1992) sobre Somalia dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, S/2006/913*, 2006.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA EXPORTACIÓN, "Anexo. Los créditos FAD 1977-1994" en *Boletín Económico del ICE*, nº 2449, Ministerio de Comercio, Madrid, 27 de marzo - 2 de abril de 1995.
- TADESSE, Medhane, *Al-Ittihad. Political Islam and Black Economy in Somalia*, Meag Printing Enterprise, Addis Ababa, 2002.

***La democratización en Marruecos,
un largo proceso y un régimen híbrido.***

***Las instituciones como intermediarias entre la base estructural y
las estrategias de la elite política***¹

Kamal MEJAHDI *

Resumen: Antes de su independencia, Marruecos conoció ya presiones tendentes a una democratización de su vida política o, al menos, a una liberalización de la misma. Así, lo atestiguan las tempranas reivindicaciones constitucionales realizadas en los inicios del siglo pasado. Sin embargo, el proyecto democrático ha sido más un sueño que una realidad durante el primer medio siglo de independencia, y ello a pesar de la dura lucha librada por la oposición política. Este fracaso en el proceso democratizador ha sido consecuencia de la interacción entre varios factores: estructuras socioeconómicas deficientes, actores intransigentes y sin habilidad política, fuerzas sociales inmaduras e instituciones políticas arcaicas. La interacción entre estos factores ha condicionado el desenlace final: una liberalización limitada en forma de "dictablanda".

Palabras clave: Marruecos, democratización, liberalización, actores políticos, neopatrimonialismo.

¹ Agradezco la revisión estilística del texto en castellano y los comentarios críticos de los profesores Ángel Rivero Rodríguez del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM, y Juan Ignacio Castien del Departamento de Psicología Social de la UCM, que me resultaron de gran ayuda para la realización de este trabajo.

***Democratization in Morocco: long process, hybrid regime.
Institutions as intermediaries between the structural base and
the strategies of the political elite***

Kamal MEJAHDI *

Abstract: Even before its independence, Morocco had experienced different pressures for democratization, or at least for the liberalization of its political life, as witnessed in the earlier constitutional demands in the beginning of the last century. In spite of the hardened struggle of the political opposition, however, this democratic project has proved itself to be more of a dream than a reality during the second half of the same century. The deficiency in the Moroccan democratic process is the consequence of the interaction among several factors: a poor socioeconomic structure, the presence of intransigent actors without political competence, an immature social force, and an archaic political institution. The interrelations among these characteristics have conditioned the political result: a limited form of liberalization, also known as "dictablanda".

Key Words: Morocco, democratization, liberalization, political actors, neopatrimonialism

Los últimos años del siglo pasado conocieron un amplio movimiento internacional en favor de la democracia, lo que Huntington denominó “tercera ola democratizadora”. No obstante, a pesar de la amplitud de este fenómeno, éste no llegó a afectar a Marruecos. Este país experimentó ciertamente una revitalización de su vida política en la década de los noventa, que se manifestó de varias maneras. En primer lugar, el régimen intentó ampliar los límites de la liberalización política, modificando la Constitución en 1992 y 1996, tras consultarlo con la oposición. En la última modificación se comprometió a respetar los derechos humanos tal y como se encuentran reconocidos internacionalmente y desde 1993 se involucró en el llamado “movimiento de respuesta”. De este modo, ratificó diversos convenios internacionales, como el de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el convenio contra la tortura, y el convenio de los derechos del niño. También se otorgó un nuevo tratamiento a los derechos humanos, se liberaron presos políticos y se concedieron amnistías. En segundo lugar, comenzó a circular un nuevo discurso político tanto en las filas de la oposición, como entre los representantes del régimen. Este nuevo discurso se basaba en una “nueva cultura política”, que rompía con las tendencias anteriores hacia la confrontación y la polarización, en favor del diálogo, el consenso y la convergencia entre el poder y la oposición. En este contexto se produjo una actividad frenética encaminada a instaurar un modelo de alternancia gubernamental, basado en el consenso y que culminó con la designación del Gobierno del dirigente socialista, Yusufi, a principios de febrero de 1998.

No obstante, a pesar de todos los logros democratizadores obtenidos durante esta etapa, éstos no permitieron superar los distintos males derivados de una “alternancia otorgada”. La estructura del poder estatal no sufrió ninguna modificación importante y las manipulaciones electorales no han cesado, como tampoco lo ha hecho el recurso a la mano dura para solucionar los problemas.

Sin embargo, y por los mismos motivos, tampoco se le puede clasificar como un autoritarismo competitivo. Este tipo de régimen, que se extendió por un abanico amplio de países durante la tercera ola, necesita de ciertas condiciones para poder existir. Según Levitsky y Way, este tipo de régimen difiere de los llamados regímenes electorales de fachada, que establecen instituciones electorales pero que carecen en realidad de cualquier significado contestatario. En cambio en el autoritarismo

competitivo, incluso si el proceso electoral padece algunas violaciones y abusos por parte del partido en el Gobierno, éste no deja de ser competitivo y no se recurre a una manipulación y un fraude masivos y, en el caso de que se combinen una fuerte movilización popular y una fuerte presión internacional, la victoria de la oposición se convierte en una posibilidad creíble². En cambio, los términos en los cuales se establecieron en Marruecos la alternancia y la reforma institucional no contemplaron ningún grado de contestación y competitividad por el poder.

En un esfuerzo por superar la trampa de “la falacia electoral” que acarreó con ella la tercera ola, Diamond³ propuso una elaborada tipología de “regímenes híbridos”, que admite la categoría de autoritarismo competitivo propuesta por Levitsky y Way, al tiempo que la distingue del “autoritarismo hegemónico electoral”. Esta categoría se aplica a regímenes cuyas elecciones e instituciones democráticas son más una fachada que una realidad. Estos regímenes abren algún espacio para la oposición política, los medios independientes y las organizaciones sociales que no critican o desafían seriamente al régimen. Según Diamond el régimen de Marruecos figura dentro de esta última categoría. El Gobierno de la alternancia, se adecua a la clasificación de Diamond; además de la falta de la contestación y la competitividad, se excluye a amplias capas sociales y fuerzas políticas del marco de derechos políticos y libertades civiles.

Carothers⁴ clasificó de manera parecida al caso marroquí, en su teorización sobre los regímenes híbridos o los pertenecientes a los que él llama la “Zona Gris”, que se refiere a los países que no son ni dictaduras ni regímenes que se transforman en democracia. Dentro de esta categoría clasifica al régimen de Marruecos como un “poder ejecutivo dominante”. Esta categoría coincide plenamente con la clasificación de Diamond. Las características esenciales son:

- 1- un espacio político limitado pero real, y
- 2- algún grado de contestación política por parte de la oposición, o por lo menos, la existencia de la mayoría de las instituciones básicas de democracia.

² LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, “The Rise of Competitive Authoritarianism” en *Journal of Democracy*, vol.13, nº2, 2002, ps.51-65.

³ DIAMOND, Larry, “Thinking about Hybrid Regimes” en *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2, 2002, ps. 21-35.

⁴ CAROTHERES, Thomas, “The End of the Transition Paradigm” en *Journal of Democracy*, vol.13, nº 3, 2002, ps. 33-38.

En este trabajo intentaremos dar cuenta de los factores y condiciones que determinaron el proceso del desarrollo político marroquí y que no le permitieron llegar más que a un sistema híbrido, liberalizado pero que no llega a ser un régimen democrático.

El análisis se desarrollara de acuerdo con las proyecciones de diferentes enfoques teóricos sobre la democratización para tratar con la complejidad de las causas y condiciones y poder ordenar el estudio en diferentes niveles que den cuenta de diferentes categorías de variables. Así, se hará eco de los postulados de las diferentes teorías de la modernización, la sociología histórica, el neoinstitucionalismo y la transitología. El trabajo se preocupa por analizar los procesos políticos que se desarrollaron en la fase que se extiende desde la sociedad marroquí colonial como punto de partida hasta el nombramiento del Gobierno de alternancia en 1998 como desenlace. Es decir, el análisis se extiende desde la fase en que la sociedad conoció sus primeros pasos hacia la modernización y sus primeras fuerzas políticas y sociales, hasta el desenlace político de la alternancia aceptada por la oposición y vendida por parte del poder como una democratización genuina.

Antecedentes históricos

Marruecos fue en los años cincuenta y sesenta uno de los pocos países tercermundistas que experimentó un intento serio de democratización y liberalización política. Esta tendencia se debe a algunos antecedentes históricos que contribuyeron a la conformación de esta específica vía política. El factor decisivo fue la erupción de la colonización francesa en el panorama marroquí, que constituyó una coyuntura crítica que alteró profundamente el funcionamiento tradicional del país. Las autoridades francesas trazaron una política dual frente al país colonizado: la conservación política e institucional y un desarrollismo económico parcial y selectivo a favor de los colonos. Los franceses pretendían proteger sus intereses económicos mediante el continuismo político e institucional, a través de una red de patronazgo entre las élites tradicionales marroquíes y la administración francesa.

La presencia francesa en Marruecos tuvo otros efectos desestabilizadores. Por una parte, el capital francés perjudicó la inversión local y amenazó los intereses de la burguesía tradicional e incluso transfirió el centro de su actuación económica de Fez a

Casa Blanca, todo lo cual provocó en esta una honda frustración y una voluntad decidida de actuar contra el invasor extranjero. Por otra parte, el proceso de desarrollo económico, por selectivo que fuese, ayudó a la cristalización de una primera estructura de clase, apareciendo grupos de obreros, clases medias bajas e intelectuales. De este modo, la política desarrollista creó las bases para una acción colectiva moderna, creciendo la urbanización y la educación y, por tanto, la facilidad de contestación y movilización. Frente al invasor, estos estratos desarrollaron un sentimiento y una ideología nacionalista común y se formó, así, una coalición nacionalista integrada por la burguesía tradicional, los obreros y la pequeña burguesía, agrupados en el Bloque de la Acción Nacional y después en el Partido de la Independencia, PI.

Tras un periodo de reivindicaciones reformistas que protagonizó el Partido de la Independencia, se dieron nuevos factores que crearon una estructura de oportunidad política —entre otros, la inmersión del Estado francés en la Segunda Guerra Mundial— que el PI supo traducir en una reivindicación explícita de la independencia de Marruecos. Sin embargo, esta coalición urbana vio reducido su marco de influencia con respecto al conjunto de la población. Esta era mayoritariamente rural y se encontraba bajo el aislamiento impuesto por el Protectorado y sometida a las élites rurales. Para romper con este aislamiento y conseguir la movilización del mundo rural, el movimiento nacional dependía de la persona del Monarca, como símbolo de unión nacional, cuya legitimidad reconocían los estratos urbanos y rurales. Por tanto, su compromiso con el movimiento nacional ayudó a éste a penetrar en el campo y superar la brecha campo/ciudad. También, le sirvió para consolidar su causa ligándola a la legitimidad tradicional histórica que encarnaba el Monarca. Esta estrategia comenzó por la celebración por parte del movimiento nacional de la Fiesta del Trono en 1934, y culminó con la declaración hecha por el Monarca en 1947 en Tánger en la que apoyó implícitamente los objetivos independentistas de los nacionalistas. De este modo, en el Marruecos posterior a la Segunda Guerra, se dio una situación política polarizada, donde se enfrentaron de modo centrifugo dos coaliciones rivales: la coalición del protectorado y los notables rurales, de un lado, y la coalición de las fuerzas nacionalistas y la Monarquía, del otro. La coalición nacionalista se enfrentó a la colonización con una gran movilización popular. La revuelta terminó derrocando a la coalición dominante y los franceses se vieron obligados a ceder y evacuar el país.

La independencia y el intento de democratización

El reemplazo y la reformulación interior

La partida de los franceses creó en Marruecos una situación parecida a la vía hacia la democratización que Huntington denomina "reemplazo". Esta vía se produce, según este autor, cuando una oposición poderosa derroca al régimen gobernante y se caracteriza, por tanto, por la ausencia de continuidad con la tradición política del régimen derrotado. Con ello, se origina una situación de vacío político e institucional, por lo que la coalición vencedora se encuentra ante la tarea de instaurar instituciones totalmente nuevas, hecho éste que a menudo crea fisuras dentro de la propia coalición. Según Huntington, en este modelo se dan tres etapas:

- 1- La lucha por derrocar a la dictadura.
- 2- La quiebra de la dictadura.
- 3- La lucha acerca de las reglas del juego.

Según el autor, el futuro de la democracia en este modelo depende del equilibrio de fuerzas entre los grupos de la oposición⁵.

Sin embargo, el caso marroquí se distingue del modelo de "reemplazo" que describe Huntington por la permanencia de la figura del Monarca aliado con el movimiento nacionalista. Este hecho impidió una situación de total vacío político e institucional y creó una tendencia hacia la vía de la "reformulación interior después de una conquista exterior" en términos de Stepan. Según este autor, la reinstauración del régimen anterior a la conquista se condiciona por tres factores:

- 1- En la fase de la conquista no se hayan dado cambios permanentes en la estructura social, económica y política.
- 2- Los dirigentes del régimen anterior no hayan sido culpables de colaboracionismo con los invasores.
- 3- No haya surgido una poderosa resistencia independiente de los dirigentes del régimen anterior⁶.

En relación con el Marruecos de la independencia, se dieron dos series de

⁵ HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XIX*, Paidós, Barcelona, 1994, ps. 135-140.

⁶ HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XIX*, Paidós, Barcelona, 1994, ps. 135-140.

factores opuestos. La primera serie llamaba a la restauración del antiguo régimen: 1- La conservación de la estructura tradicional del *Majzen* –el poder central en la denominación tradicional marroquí. 2- El importante papel desempeñado en la batalla por la independencia por la institución central del sistema tradicional. La segunda invitaba, en cambio, a la creación de un nuevo régimen: 1- El cambio socioeconómico acaecido en el periodo de la colonización. 2- El colaboracionismo de una parte del *Majzen*. 3- La emergencia de un movimiento de resistencia independiente. Todo esto supone que todavía seguían existiendo elementos que empujaban hacia el antiguo sistema tradicional, mientras que otros, imponían la necesidad del cambio y de una restauración del régimen de una manera más adecuada con la nueva realidad del país.

Estas dos tendencias se plasmaron en las posiciones de las dos fuerzas integrantes de la coalición nacional, la Monarquía, de un lado y el PI de otro. El PI tuvo la ambición de imponer un sistema del partido único, en donde conviviría una Monarquía débil con un partido dominante. La institución monárquica dio otro significado al sistema democrático. Este tenía que coexistir con una Monarquía que debía ser una institución gobernante, que se colocase por encima de los partidos y las demás fuerzas políticas y sociales y entre los cuales habría de ejercer una función de arbitraje.

De este modo, las interpretaciones de las dos partes implicadas acerca de lo que debía significar una “Monarquía constitucional y democrática” resultaron opuestas e irreconciliables. En los casos de conflicto institucional en periodo de transición es frecuente que las correlaciones de fuerzas entre los contendientes contribuyan decisivamente en la elección de un marco institucional u otro⁷. Las correlaciones de fuerzas entre los dos actores políticos principales, el Palacio y el PI, estaban equilibradas y eran bien conocidas. En tal situación de equilibrio entre las fuerzas políticas se pueden dar, según Przeworski, tres desenlaces posibles: 1- Una guerra civil prolongada, 2- El acuerdo para establecer unas instituciones que no pueden funcionar, 3- El acuerdo para establecer un marco constitucional que acabará imponiéndose por

⁷ PRZEWORSKI, Adam , *La democracia y el mercado, reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Organización Editorial de la Universidad, Cambridge, 1995, p.136.

la fuerza de la costumbre⁸.

La fase de espera y el cambio en la correlación de fuerzas:

Para evitar los efectos que se pudieran derivar de un conflicto abierto entre las dos fuerzas se adoptó un marco institucional transitorio, al tiempo que la cuestión constitucional se veía postergada hasta más tarde. En la elaboración de este marco transitorio la institución monárquica tuvo la iniciativa, nombró al Consejo Consultivo para desarrollar las funciones de un parlamento, y estableció por *Dahirs* —el decreto real en la tradición política marroquí— los derechos y libertades... etc.

La iniciativa tomada por la Monarquía en el precario establecimiento de este marco constitucional se debió a que no existía una situación de equilibrio estratégico puro, y a que “ningún tipo de institución representa una solución de equilibrio”⁹. Al mismo tiempo, las fuerzas políticas, para evitar la lucha abierta, pueden verse inducidas a adoptar algún marco constitucional, como solución transitoria para ganar tiempo¹⁰. Así, el PI aceptó colaborar con la Monarquía, admitiendo temporalmente las instituciones que ésta había instaurado, pese a los desacuerdos que surgían de vez en cuando, y a la espera de que una alteración de las correlaciones de fuerzas favoreciese su posición. En esta etapa, el partido dirigió dos Gobiernos, el de Balafreg y el de Ibrahim.

Durante esta fase transitoria, los actores políticos, al tiempo que admitían las instituciones de facto, estaban desarrollando una serie de estrategias encaminadas a producir una modificación del equilibrio de fuerzas en favor suyo. En este contexto el Palacio optó por un sistema multipartidista, donde el PI sería un partido más. Esta elección se manifestó con fuerza en la distribución de los cargos ministeriales. En el primer gobierno de la independencia al PI sólo le correspondieron 9 carteras. El segundo hecho que contribuyó a arraigar el sistema multipartidista estribó en la creación en 1959 del Movimiento Popular, la formación rural promonárquica.

El palacio también se cuidó de monopolizar los instrumentos de violencia desde

⁸ *Ibidem*, p. 139.

⁹ *Ibid.*, p. 146.

¹⁰ *Ibid.*, p. 143.

el primer momento, y obró para imponer su control exclusivo de los Ministerios del Interior y de Defensa, a los que consideró un dominio reservado para la Corona, a pesar de la fuerte oposición del PI. Este hecho reveló una modificación profunda en el equilibrio de fuerzas a favor de la Monarquía. La otra estrategia decisiva fue la recuperación de las élites rurales. El instrumento utilizado fueron las elecciones, sobre todo las locales. En ellas, mediante un escrutinio uninominal se colocaba a la elite rural en los consejos locales e incluso en el Parlamento.

En contraste, con la habilidad que demostró el Palacio, el PI se vio inmerso en una serie de contradicciones que condicionaron fuertemente su capacidad de maniobra. En paralelo con su intento de limitar la influencia de la institución monárquica, el PI se esforzó también por eliminar a las otras formaciones políticas. Esta política del PI llevó a estas a aliarse con la Monarquía, formando “el Frente de Defensa de las Instituciones Constitucionales” en los inicios de los años sesenta, sobre la base del MP y los liberales.

Por otro lado, el PI fue víctima de la brecha campo/ciudad que se da en las sociedades en transformación. Este hecho se debe al antagonismo existente entre una ciudad más abierta a la modernización y un campo más ligado a la tradición y que se siente a la vez amenazado y despreciado por la ciudad. En Marruecos el PI no supo remediar esta brecha —función esencial de los partidos tercermundistas, sino que, al revés, contribuir a profundizar en el abismo existente, condenando así al fracaso a su proyecto de dominar la vida política nacional.

Los años de espera —de 1956 a 1960— no jugaron tampoco a favor del PI, ya que las diferentes tendencias tuvieron tiempo suficientemente para materializarse y agudizar la división interna del partido. El desacuerdo giraba en torno a la estrategia que se debía seguir para limitar el poder de la Monarquía. Mientras que los fundadores abogaron por la paciencia y la moderación, los jóvenes les acusaron de haber caído en la trampa feudal. Esta situación llevó a la escisión del PI en dos formaciones: de un lado, el PI, guiado por la burguesía nacional moderada, y por el otro, la nueva Unión Nacional de Fuerzas Populares: UNFP, de tendencia izquierdista y integrada por los jóvenes radicales de la intelectualidad, la pequeña burguesía y la clase obrera.

La modificación de las correlaciones de fuerzas tiende a reflejarse en las instituciones políticas. Como sintetiza Przeworski: “es razonable esperar que las constituciones que ratifican relaciones de fuerzas presentes, sólo se mantengan mientras perduren esas correlaciones”¹¹. En Marruecos cuando todavía perduraba un cierto equilibrio relativo entre los actores, el Monarca respondió nombrando el día 14 de julio de 1960 un Consejo Constituyente para la elaboración de la Constitución, sin embargo las intensas diferencias entre los rivales políticos lo dejaron prácticamente paralizado.

La alteración del equilibrio de fuerzas y la construcción institucional

Con posterioridad, el nuevo Rey recurriría a sus poderes y prepararía él mismo la Constitución. La iniciativa fue recibida con un rechazo total por parte del UNFP y el Partido de la Consulta y la Independencia, PCI —un rival minoritario del PI— y, mientras que el PI valoró positivamente la decisión. En términos generales, al tiempo que ampliaba el poder del Rey, la Constitución garantizaba las libertades y los derechos políticos y sociales y fue aprobada en referéndum por mayoría absoluta. De este modo se puede concluir que la Constitución de 1962 estableció un régimen parecido a lo que O’Donnell y Schmitter¹² denominaron “dictablanda”, en donde los gobernantes toleran ciertas libertades públicas y privadas, pero sin verse en la obligación de dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o de someter su pretensión de gobernar al resultado de unas elecciones libres y competitivas.

La Constitución de 1962, al igual que la mayoría de los regímenes neopatrimoniales, afirmó la dimensión participativa del régimen político, a expensas de su dimensión competitiva. En términos de Dahl, estableció una hegemonía representativa carente de una competitividad real, es decir, la lucha pacífica por el poder no podía tener lugar y las únicas elecciones que podían darse eran “las elecciones sin riesgo” o “sin opción”.

Las primeras elecciones legislativas en la historia de Marruecos fueron fijadas para el 17 de mayo de 1963. Se competía por los escaños de la Cámara de Diputados,

¹¹ *Ibid.*, p. 141.

¹² O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence (ed.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona, 1989, p. 23.

elegida por sufragio universal, y la Cámara de los Consejeros, elegidos indirectamente a través de los Consejos Municipales, las Cámaras Profesionales y los representantes sindicales. Los resultados obtenidos fueron los siguientes: el FDIC obtuvo 69 escaños, la UNFP 28, mientras el PI, que pasó a la oposición, ganó 41 asientos. Las elecciones no dieron una mayoría operativa, lo que allanó el camino hacia una grave crisis política.

La respuesta centrifuga de la oposición y la polarización del campo político

En esta fase de la historia política de Marruecos, el campo político conoció una polarización muy rígida entre los actores políticos. La UNFP se convirtió en un partido desleal, carácter éste que se vio reflejado en la denuncia de la guerra de 1963 contra Argelia, y por la participación de allegados a este partido en una conspiración contra el Monarca. A raíz de estos hechos, los líderes de la UNFP fueron encarcelados, si bien más tarde fueron amnistiados.

En cuanto al proceso parlamentario, el PI y la UNFP, siguieron la estrategia de la explotación máxima del marco institucional y provocaron una situación de ingobernabilidad. La situación empeoró debido a la escisión del FDIC que formaba el gobierno. Así, la fórmula política de un autoritarismo tradicional basado en una coalición que agrupa los intereses agrarios y una fracción de la burguesía urbana y que abría unos espacios de participación a una oposición domesticada y débil, fracasó en garantizar el equilibrio institucional y la estabilidad del sistema político.

Según Huntington, este tipo de coaliciones son un modelo que garantiza la estabilidad en las sociedades agrarias tradicionales, dado que las masas rurales mayoritarias son movilizadas hacia la política del sistema y no contra él¹³. Sin embargo, en el caso de Marruecos la oposición fue lo suficientemente fuerte como para aprovechar el espacio abierto para presionar al poder y conducir las instituciones a la disfunción, creando una verdadera amenaza. El régimen se inclinó por solucionar el problema disolviendo el Parlamento y declarando el estado de excepción en el 7 de junio 1965.

¹³ HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1990, p. 74.

De este modo, se puede concluir que el desaprovechamiento de la oportunidad de democratización que apareció después de la independencia se debió en gran medida al maximalismo de los actores políticos y a su poca habilidad política, sobre todo por parte del PI, cuya actitud causó una gran frustración en varios sectores políticos y sociales. La polarización política hizo que entraran en juego los equilibrios de fuerzas dentro de la estructura social. De este modo, en una sociedad que apenas intentaba salir del tradicionalismo absoluto, y que destacaba por unos procesos de diferenciación, integración y estratificación muy débiles, los actores políticos de tendencias modernas encontraron un apoyo social limitado. En cambio, la institución monárquica, que conservaba su esencia más tradicional y que había reforzado su legitimidad religiosa e histórica con otra de carácter nacionalista, pudo hallar en esta estructura todo el apoyo que necesitaba para imponerse sobre sus rivales políticos.

El estado de excepción y el modelo de desarrollo

El Gobierno marroquí no podía preservar una vida económica tradicional, dados los cambios que habían acaecido en la sociedad. En vez de ello, tenía que buscar una vía que permitiese algún grado de desarrollo sin amenazar la estabilidad social. El modelo que se adoptó en estas condiciones fue el que Apter denominaba la "autocracia modernizante" o la "modernización conservadora" según Moore. Este modelo tiende a garantizar la estabilidad durante el proceso de cambio, lo cual se debe a dos razones:

- 1- La elección de las políticas económicas, que muestran alguna relación positiva con el sistema existente.
- 2- La capacidad de inhibir ciertas actividades del desarrollo económico, si éstas parecen amenazar el principio autocrático del gobierno.

Pero cabe decir, que esta fórmula a menudo resulta un fracaso, a causa de la dificultad de mantener el equilibrio frágil entre el ritmo de desarrollo y las instituciones y la tendencia al inmovilismo que reivindican las fuerzas tradicionales que brindan apoyo al régimen.

Además, para que este modelo pudiera funcionar habían de darse varias condiciones importantes. En primer lugar, los gobernantes debían tener la capacidad de arrastrar tras sí a los elementos reaccionarios. En segundo término, era preciso liberarse de la presión extrema de los reaccionarios y de los radicales, y, por tanto,

mantenerse por encima de los conflictos intersectoriales¹⁴.

El contexto marroquí de los sesenta no proporcionaba tales condiciones, dada la necesidad que tenía la Monarquía del apoyo del sector tradicional, lo que le obligó a mostrarse más atenta a las reivindicaciones de este sector, sobre todo a las necesidades de los notables rurales. Así se quebrantó el equilibrio entre la institucionalización y el grado de participación y movilización, que intentaba lograr el régimen. Esto lo condujo a declarar el estado de excepción, y recorrer a una cierta militarización como modo de integración coercitivo.

Durante los cinco años que duró el estado de excepción, entre 1965 y 1970, el Gobierno se basó en la policía y las Fuerzas Armadas. El Ejército se encargó de proteger la seguridad y velar por el orden público e incluso se involucró en el propio desarrollo socioeconómico del país. El régimen se aferró a su política conservadora, intentando responder a las demandas de algunos sectores de la sociedad con medidas de coerción y represalia. Ello se tradujo en una erosión de la legitimidad del sistema socioeconómico. Según Linz, la eficacia y la efectividad pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad de un régimen¹⁵. Así, desde el año 1970 el país conoció tensiones y movimientos de protesta radical y antisistema. En ese año se repitieron los enfrentamientos violentos entre los estudiantes y el régimen, alimentados sobre todo por la aparición de grupos radicales de ideología marxista¹⁶. De este modo, tampoco la Monarquía tradicional, dura y militarizada pudo hallar un punto de equilibrio institucional y garantizar la normalidad en el proceso de reproducción social, por lo que el régimen tendió a reforzarla con un constitucionalismo restringido.

En junio de 1970, el Monarca intentó poner fin al estado de excepción, otorgando una nueva Constitución, que abriese una nueva fase de liberalización. El texto reflejaba llanamente la nueva relación de fuerzas entre los actores. El Gobierno y el Parlamento perdieron su relativa autonomía y quedaron subordinados a la

¹⁴ MOORE, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Península, Barcelona, 1976, p. 357.

¹⁵ LINZ, Juan, *La quiebra de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

¹⁶ Como el "Movimiento 23 de Marzo", fundado en marzo de 1970 y "Hacia Adelante" fundado en agosto del mismo año. En esta etapa hizo también su aparición el movimiento islamista radical "La Juventud Islámica", liderada por un ex militante destacado en las filas de la UNFP.

institución monárquica. Las dos Cámaras del Parlamento se vieron reducidas a una sola. Dos tercios de la misma habrían de ser elegidos mediante el sufragio indirecto y el resto por sufragio directo, y la Monarquía se consagró como institución sagrada¹⁷.

Nueva realidad y un nuevo pacto social

Los golpes militares y la necesidad del cambio

En estas circunstancias el golpe militar fallido del 10 de julio 1971 hizo cambiar las cosas. El reforzamiento del papel de la institución militar la convirtió en un actor esencial en los procesos sociopolíticos y socioeconómicos que conocía el país. Este papel central hizo nacer en algunos altos mandos la aspiración al monopolio del poder. Frente a este riesgo, la institución monárquica modificó el pacto informal que la ligaba al sector tradicional, a fin de ampliar sus bases sociales y diversificar sus apoyos y recursos, intentando con ello responder favorablemente a las demandas de diversos sectores sociales.

La voluntad de modernizar y salir del inmovilismo se encarnó en el plan quinquenal de 1973-1977. Este plan constituyó un cambio radical y ambicioso en la política económica marroquí y tendió a lograr dos objetivos: 1- la aceleración del crecimiento del conjunto de los sectores económico 2- la repartición más equitativa de los recursos¹⁸. La tasa de crecimiento tendría que ser de un 7,5 por ciento y sería alcanzada, gracias a la política intervencionista del Estado, pero sin modificar la orientación liberal del régimen. La reforma política tuvo tres momentos, la Constitución de 1972, la convergencia incitada por la "Marcha Verde" y las legislativas de 1977.

En febrero de 1972 el rey promulgó una nueva Constitución que reflejaba la nueva realidad política y el impacto que había producido en los cálculos de la Monarquía. Esta había optado por la diversificación de sus recursos y apoyos. Se trataba de forjar un auténtico campo de arbitraje que abarcara a todas las fuerzas sociales. Esto suponía una liberalización política basada en algunas concesiones a la

¹⁷ ABRACH, Ibrahim, *La democracia entre la universalidad de la idea y la particularidad del ejercicio. Una aproximación a la experiencia democrática en Marruecos* (árabe), Ediciones de Azaman, Rabat, 2001, p. 142.

¹⁸ SANTUCCI, Jean Claude, *Croniques politiques marocaines: (1971- 1982)*, CNRS, Paris, 1985, p. 60.

oposición. Con la nueva reforma, el Primer Ministro había recuperado el poder reglamentario, mientras que los dos tercios de diputados elegidos a través del sufragio indirecto se reducían ahora a un solo tercio. El Parlamento también recuperaba su derecho a pedir la modificación de la Constitución con una mayoría de dos tercios. No obstante, la oposición declaró su rechazo a la nueva Constitución.

La convergencia entre los actores políticos: El asunto del Sahara vino a constituir la piedra de toque que condicionaría la formulación de las políticas y las estrategias de los actores políticos durante años. Con posterioridad al veredicto que emitió el Tribunal Internacional de Justicia el 16 de octubre de 1975, Marruecos lanzó la "Marcha Verde". El 6 de noviembre 350.000 marroquíes marcharon pacíficamente en dirección a la frontera, para forzar a España a negociar su retirada¹⁹. Esta decisión generó un fuerte entusiasmo nacionalista que se impuso a todas las formaciones políticas. De este modo, unos actores separados y polarizados por intereses, ideologías y cálculos estratégicos recuerdan de pronto los tiempos en que lucharon conjuntamente contra la colonización.

Las elecciones generales de 1977: El acercamiento entre los actores políticos permitió la clausura del estado de excepción no declarado y el anuncio de elecciones para el año 1976-1977. De modo general, se generó un clima que el propio Buabid el líder de la USFP²⁰ llamó "libertad vigilada"²¹.

Sin embargo, a pesar de estas garantías, la oposición, a excepción del PI, no logró resultados satisfactorios. Estos dieron una victoria clara a los partidos gubernamentales: 141 RNI, 44 MP, 3 MPCD y 2 PA. La oposición logró lo siguiente: 51 PI, 15 USFP, 1 PPS²². Estas formaciones rechazaron los resultados por fraudulentos. El RNI, ganador de estas elecciones, repitió en 1977 lo que había sido el FDIC en 1963, aunque difería en la estrategia²³. Con sus 141 escaños fue llamada a formar el

¹⁹ BALTA, Paul, *El gran Magreb; desde la independencia hasta el año 2000*, Siglo XXI de España Editores, S. A, Madrid, 1994, p.208.

²⁰ En 1972 hubo una cisión en el seno de la UNFP, la tendencia mayoritaria que adoptó al socialismo abandonó el partido y formó la Unión Socialista de las Fuerzas Populares.

²¹ BALTA, Paul, *El gran Magreb... op.cit.*, p. 113.

²² DEL PINO, Domingo, *Marruecos entre la tradición y la modernización*, Universidad De Granada, Granada, 1990, p. 91.

²³ El FDIC era un frente progubernamental que apareció en último instante, agrupando

Gobierno acompañado por el PI, que dejó la oposición, y el MP. Un rasgo significativo de estas elecciones fue el retroceso que experimentó la corporación de los agricultores, mientras que en 1963 los diputados agricultores eran 67, este número se redujo en 1977 a solo 26. En un primer momento parecía que el monarca había logrado sus propósitos, llegando a domesticar a la oposición, al conseguir incluso la participación del PI en el Gobierno, y que la estrategia de apertura había concluido con éxito.

Una nueva estructura de oportunidad política:

La crisis económica y el movimiento de protesta

La crisis económica de los ochenta puso fin a la política desarrollista, la situación empeoraba cada vez más debido a los factores del alza de la factura petrolera, la caída constante de los precios del fosfato y el esfuerzo bélico que entró en una fase crítica. Todo ello estaba al origen de una crisis económica que resultaba insoluble. El Gobierno decidió remediar la situación de manera drástica y unilateral, tomando la decisión de disminuir las subvenciones públicas de los artículos de primera necesidad, de un modo que suponía un aumento de precios de entre el 14 y 76%, lo que provocó el efecto desestabilizador del alza de golpe de los precios.

La creciente radicalización de las masas causada por la crisis, y la reforma económica de choque, empujó a la USFP a alinearse con el movimiento de protesta popular. Llegadas las negociaciones a un callejón sin salida, el sindicato afín a la USFP, la Confederación Democrática de Trabajo, lanzó una huelga general para el día 20 de junio 1981. El día de la huelga intervinieron las Fuerzas Armadas para poner fin a los disturbios.

Como reacción contra la política restrictiva del poder, la USFP regresó a una posición semileal como forma de ejercer presión. Esta estrategia comenzó con la denuncia de la aceptación por el Monarca del referéndum para la autodeterminación en el Sahara en junio de 1981. A consecuencia de ello el buró político de la USFP fue detenido. El otro hecho fue el rechazo a la prolongación del mandato de la cámara por

formaciones ya existentes y a algunos independientes, mientras que el RNI fue formado por el Primer Ministro, sobre la base de los diputados independientes que se agruparon y fundaron la "Agrupación Nacional de Independientes" en el 6 de octubre de 1978.

2 años más, el Monarca juzgó esta actitud como un desprecio a la mayoría popular y a la voluntad de la *Umma* —la nación musulmana.

Este forcejeo mostró que a pesar de la crisis económica, el régimen había mantenido su capacidad represiva, que había crecido en esta fase de modo espectacular para hacer frente a la guerra del Sahara. Sin darse cuenta de este elemento, la USFP percibió la totalidad de la situación política y socioeconómica como una estructura de oportunidad política y radicalizó su retórica.

Las legislativas de 1984

En el 25 de abril de 1984, las elecciones generales fueron fijadas para el 14 de septiembre 1984. Estas elecciones no tuvieron la menor credibilidad, al haberse introducido el sistema de "cuotas"²⁴. El sistema electoral fue neutralizado y "la incertidumbre", como elemento central de la competencia democrática, quedó anulada. Pero a pesar de la flagrante violación de un principio básico de la democracia, este hecho atestiguó la convergencia entre el poder y la oposición y la flexibilidad de esta última y su capacidad de llegar a compromisos y acuerdos con el régimen. Los resultados del escrutinio dieron la mayoría a los partidos pro gubernamentales: la Unión Constitucional: UC el nuevo partido de la administración ganó 82 de escaños, el RNI antiguo partido gubernamental se llevó 60 escaños, el MP 47, mientras que el PI 42 y la USFP 38. La USFP y PI protestaron contra los resultados manipulados y, curiosamente, el RNI expresó también reservas sobre algunas violaciones.

La vuelta a la convergencia y la liberalización

La política del ajuste estructural

Vista la gravedad de la situación económica, Marruecos abogó por una política de mayor austeridad, que le fue recomendada por las instituciones monetarias internacionales. El "programa de ajuste estructural", o PAE, tenía como objetivo reestablecer los equilibrios económicos fundamentales y someter la economía al mercado exterior. La aplicación de estas medidas de transformación estructural de la

²⁴ Los partidos políticos negociaron previamente con el Ministerio del Interior el diseño del Parlamento. A este sistema se sometieron 148 escaños de los 199 existentes y solo 51 escaños se fijaron para el sufragio general (SEHIMI, Mustapha "Las elecciones legislativas marroquíes del año 1984" (árabe) en *Revista Marroquí de Sociología política* (árabe), 1993, ps. 15-16).

economía suele tener unos resultados costosos, sobre todo si se lleva a cabo a través de un tratamiento de choque o lo que Przeworski denomina “la píldora”. Estos efectos pueden ser entre otros: desempleo laboral, aumento de precios, disminución de consumo... etc.

Los autores han observado la simultaneidad entre las reformas políticas de la ‘tercera ola’ democratizadora y la liberalización económica. Diamond y Plattner consideran la “naturaleza dual de transición” como la única característica compartida por las transiciones de esta “tercera ola”²⁵. Generalmente los autores anticipan las siguientes explicaciones para aclarar la relación entre el PAE y la liberalización o la transición democrática:

- 1- Para conseguir la legitimidad suficiente para llevar a cabo las reformas del PAE, los gobernantes intentan construir grandes coaliciones con amplias bases sociales, mediante un proceso de liberalización política, que, además, les permite canalizar y neutralizar las demandas sociales y adquirir confianza mediante la renovación electoral de las élites.
- 2- Para llevar a cabo el PAE, el papel de la ayuda externa resulta crucial, y las potencias internacionales la están condicionando cada vez más a la liberalización política y el respeto a los derechos humanos.
- 3- Resulta útil ofrecer una imagen de estabilidad y de imperio de la ley, a fin de ganar la confianza del inversor extranjero, muy celoso por las garantías de los derechos de la propiedad y la capacidad de la predicción legal.
- 4- La vitalidad del papel ahora otorgado al sector privado exige una apertura política, que permita que se consulten las decisiones claves con este sector y se establezca un mínimo de responsabilidad del Gobierno para proteger los fondos invertidos.
- 5- Debilita a los gobiernos, al privarles de una de las bases de su excesivo poder, como lo es su control sobre las estructuras económicas y los procesos de desarrollo socioeconómico. En suma, debilita el carácter patrimonial de los regímenes autoritarios.

En Marruecos al inicio de la aplicación del PAE, el poder se acercó a la oposición

²⁵ DIAMOND, Larry y PLATTNER, Mark, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, London, 1995.

buscando su colaboración en la construcción de la coalición de la unión nacional, que permitiera contener los efectos de la reestructuración económica e incluso ofreció a los socialistas formar un Gobierno de alternancia a principios de julio de 1983.

La presión exterior

La influencia exterior en el proceso de cambio político se dio mediante dos dinámicas. El clima ideológico internacional produjo un efecto contagio, a lo que se añadió la presión directa de las potencias internacionales.

1) La presión del "Zeitgeist": En los años ochenta y los inicios de los años noventa, Marruecos se ha visto rodeado por un mundo en plena transformación. La democracia se ha convertido en el espíritu de la época y desde la revolución portuguesa y la transición española ha estado ocurriendo "una revolución democrática mundial", en términos de Huntington que la denomina la "tercera ola" democrática²⁶. La democracia se convirtió en la única forma de gobernar internacionalmente admitida y la única fuente de legitimidad aceptable²⁷.

2) La presión de las potencias internacionales: Desde la publicación del informe del Banco Mundial sobre las dificultades de la gobernabilidad en África en 1989, han revertido las generalizaciones de la teoría de la modernización. La democracia no es simplemente un desenlace del desarrollo, sino que es una condición esencial para éste en todas las sociedades²⁸. Marruecos, que llegó a la bancarrota en los años ochenta y al que la ayuda extranjera le resultaba capital recibió presiones de los donantes internacionales en este sentido. Con anterioridad al informe de la gobernabilidad del Banco Mundial. En 1987 la petición formal de Marruecos de ser miembro de la Comunidad Europea fue rechazada, la decisión fue justificada entre otros factores por la ausencia de la democracia²⁹. En enero de 1992 el Parlamento Europeo congeló el cuarto

²⁶ HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola...op.cit.*, p. 101.

²⁷ Según Bratton y Van de Walle, en África, el continente al que pertenece Marruecos, en solo cinco años a partir de 1990, el número de los países que han efectuado la transición democrática se ha cuadruplicado, llegando a la cifra de 37 países sobre 47. La oposición ganó las elecciones fundacionales en 35 de estos países. (BRATTON, Michael y VAN DE WALLE, Nicolás, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997).

²⁸ LEFTWICH, Adrian, "Governance, Democracy and Development in the Third World" en *World Quarterly*, vol.14, nº3, 1993.

²⁹ CAMPBELL, Patricia, "Morocco in Transition: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hasan II" en *African Studies Quarterly*, vol.7, nº 1, 2003; HADDADI, Said, "Two Cheers for Whom? the European Union and Democratisation in Morocco," en *Democratisation*, nº 2, 2002, ps.149-169.

protocolo financiero de (1991- 1996) con Marruecos, justificando la decisión por los abusos contra los derechos humanos y las malas condiciones de los prisioneros políticos.

El crecimiento del islamismo

Desde principios de los años ochenta aparecieron varios factores que alentaron el islamismo. Por una parte, la crisis económica, la política de austeridad, la sordera del régimen frente a la contestación social y la dureza de su respuesta empujaron a las masas a la radicalización y crearon un amplio caldo de cultivo para las actitudes desleales y antisistema, del que las formaciones islámicas constituyen el elemento más sólido. Por otra parte, la inmigración masiva de un campo golpeado por años seguidos de sequía, combinada con el crecimiento de los niveles de educación llevó a estos estratos a redescubrir un Islam ortodoxo diferente del Islam tribal o campesino. Este descubrimiento se hizo de acuerdo con líneas diseñadas por el fundamentalismo y lejos de la doctrina ortodoxa tradicional, tachada de docilidad ante el poder³⁰.

Se añade a estos dos factores el elemento del efecto-contagio que provocó el éxito de la revolución islámica en Irán el 1979. En estas circunstancias que empujaban a la radicalización de las masas, la USFP, como consecuencia de su aprendizaje a lo largo de su contienda con el poder, desarrolló la estrategia de "participación positiva" e inició una política de convergencia con el régimen, transformándose en una oposición leal. Esta política dejó el campo libre al movimiento islámico para conformar una oposición semileal y desleal, y supuso una erosión de las bases de la USFP. Ciertamente, la militancia islamista marroquí también conoce a fracciones leales al régimen y que pueden en alguna medida reforzar la legitimidad religiosa de la institución monárquica. Sin embargo, estas formaciones que más tarde formaran el Partido de la Justicia y Desarrollo, no destacan precisamente por su extensión social. En cambio, la rama más extensa es la fracción radical que se propone como una legitimidad religiosa alternativa a la legitimidad tradicional del régimen.

³⁰ Sobre la relación entre la inmigración rural y el fundamentalismo, en la década ochenta en el Magreb, Fargues sacó la siguiente conclusión de un estudio empírico: "la cronología del islamismo es la del éxodo rural, presentando de este modo una sorprendente identidad de geografía" (FARGUES, Philippe, "Démographie et politique dans le Monde Árabe", en *Population*, nº 2, 1992).

El aprendizaje de la oposición

En la década de los noventa la oposición estuvo más dispuesta a moderar su posición por efecto del aprendizaje de su larga experiencia de enfrentamiento con un régimen personal que monopolizaba todos los recursos del poder. En tal situación, como señalan numerosos politólogos, no existen grandes posibilidades para la instauración de una democracia. Sin embargo, el régimen político marroquí, a diferencia de los regímenes personales y neopatrimoniales no se muestra totalmente sordo a las demandas opositoras, ya que, en su calidad de poseedor de una legitimidad histórica y religiosa, está dispuesto a conceder parcelas de libertad y participación, en búsqueda de una base social más amplia. En este sentido, es incluso capaz de aceptar fuerzas semileales, a condición de que no nieguen la naturaleza monárquica del régimen. También instó a esta moderación, la situación de escaso desarrollo de las fuerzas sociales que defienden la democracia, donde la clase media y la sociedad civil todavía son débiles y prematuras. En una sociedad mayoritariamente rural y con ciudades todavía “aldeanizadas”, la oposición histórica calculó que era mejor aceptar una apertura política en forma de autoritarismo amplio que un autoritarismo restringido.

La negociación de las reformas y la llamada a la alternancia

En este contexto, la *Kutla* como coalición de los partidos de la oposición, constituyó el interlocutor del Rey durante las negociaciones que presidieron las enmiendas a la Constitución y la formación del Gobierno de la alternancia. Así tras la declaración del Rey a favor de una revisión de la constitución de 1972, en noviembre 1991, la *Kutla* formuló en Mayo 1992 sus peticiones en un memorándum presentado al Soberano el 19 de julio de ese mismo año. En este memorándum se hizo hincapié entre otras reclamaciones en:

- garantías citadas en el texto constitucional, para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ciudadano,
- separación y equilibrio entre los poderes,
- determinación de la responsabilidad de la autoridad³¹.

La revisión de la constitución del 4 de septiembre parecía responder positivamente a algunas peticiones de la oposición, como la afirmación del respeto de

³¹ DARIF, Mohammed, *El campo político marroquí* (árabe), Publicaciones de la Revista Marroquí de Sociología Política, Casablanca, 1998, p. 36.

los derechos humanos. Sin embargo, la oposición estimó que el nuevo texto no reunía las condiciones suficientes y pidió más reformas. La reforma de la Constitución se puso a prueba con las elecciones legislativas de julio 1993. Estas elecciones tomaron un nuevo rumbo. La coalición electoral entre la USFP y el PI logró obtener un 41% de los escaños elegidos por sufragio universal. Sin embargo, las elecciones indirectas acabaron con la esperanzas de los reformistas, al otorgar a la *Kutla* 115 escaños y 154 a la derecha. El líder de la USFP mostraba su decepción exiliándose voluntariamente a Francia.

El 18 de octubre de 1993 el Rey lanzaba la idea del Gobierno de la alternancia, en la cual habrían de participar los partidos de la *Kutla*, pero manteniendo él el control sobre 4 carteras ministeriales, que correspondían a las de Exteriores, Interior, Asuntos Islámicos y Justicia, consideradas como “dominio reservado a la Corona”. En un comunicado publicado el 5 de noviembre, la *Kutla* expresó su negativa a integrarse en un Gabinete con estas características y su voluntad de participar en un Gobierno fuerte, homogéneo y solidario.

En respuesta a las condiciones de la oposición en agosto 1996 se anunciaron nuevas reformas constitucionales, de las que la creación de la Cámara de Consejeros fue la piedra de toque. Por primera vez, el referéndum constitucional suscitaba la unanimidad afirmativa entre las fuerzas parlamentarias. En el 14 de noviembre de 1997, se celebraron las elecciones legislativas. El PI consiguió 32 escaños, la USFP 57. La coalición de la *Kutla* lograba un total de 102 escaños, mientras que los escaños de *Alwifak* —bloque de partidos de la administración— lograba 100 y el centro 97.

El gobierno de la alternancia

La alternancia en si no es ni la democracia ni su condición suficiente, aunque sí un elemento central de la misma. Este carácter se pone de manifiesto tomando en cuenta que la alternancia no existe en un régimen democrático con un partido predominante, como ocurría por ejemplo en la India, Japón, Noruega, Suecia... etc³². También cabe añadir, que algunos países europeos del siglo XIX, sin ser literalmente democráticos, establecieron la rotación en el gobierno entre las fracciones de la oligarquía gobernante, como fue el caso en España desde la restauración de 1876 que estableció

³² SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 251.

el sistema del turno pacífico.

En el Marruecos de 1997 los resultados electorales hicieron fallida la alternancia por las urnas deseada por la oposición. Sin embargo, a principios de febrero, el Rey designó como Primer Ministro a Yusufi, Secretario General de la USFP, encomendándole formar un equipo de Gobierno. La USFP consideraba que las condiciones para una verdadera alternancia no existían. Sin embargo, por realismo político, aceptó la oferta, abogando por una alternancia consensual, que, conforme pasase el tiempo, podría conducir a una verdadera alternancia dotada de todas las condiciones necesarias. No obstante, en este momento la alternancia se encontró limitada por barreras constitucionales:

- 1- Es el Soberano quien nombra al Primer Ministro y a los miembros del Gabinete.
- 2- El Consejo de Ministros se reúne bajo presidencia del Rey en persona.
- 3- El Gobierno tiene que formular su programa bajo las direcciones reales.

De todo esto, deducimos que el poder en Marruecos sigue lejos de ser un objeto de la contienda electoral, y, por tanto, la alternancia se refiere más a las funciones gubernamentales que al poder de gobernar, lo que altera la condición del mínimo electoral de la democracia.

¿Por qué la alternancia y no la transición democrática?

En las fases de las secuencias reactivas, la lucha política en Marruecos no siguió ni el modelo general observado en los países africanos neopatrimoniales, que alienta las protestas populares guiadas por antiguos miembros de la élite, ni se acercó al paradigma de la transitología, elaborado según las pautas de las transiciones en las autocracias burocráticas, y que enfatiza la división entre las élites gobernantes, ¿Cómo podemos explicar esta anomalía y la dificultad de la democracia?

En términos de la teoría de la modernización, muchos autores afirman que Marruecos es un candidato a la democracia. Huntington observaba que más de la mitad de los países que han avanzado hacia la democracia en la tercera ola, tenían un PNB *per cápita* en 1976 de entre 1000 y 3000 dólares, lo que para él determina la "zona transicional". Concluye para varios casos, entre ellos Marruecos: "si pudieran mantener estas tasas (de crecimiento en los ochenta), avanzarían hacia la zona

económica favorable a la democratización apenas comenzase el siglo XXI³³. Por su parte, Zakaria concluye que un país que se embarca en una transición a la democracia estando en una franja de renta per cápita de entre 3000 y 6000 dólares saldrá victorioso³⁴. Marruecos, según Zakaria con una renta de 3410, es un candidato a la transición exitosa, aunque como caso poco claro³⁵. Por último, Vanhanen observaba que respecto a su índice de distribución de los recursos de poder, Marruecos debería ser un país democrático³⁶.

Sin embargo, frente a estas afirmaciones alentadoras hay que recordar la parte negativa de la estructura socioeconómica. En Marruecos no se dio una condición necesaria para el desarrollo y la democracia, como lo es la reforma agraria, en un país en donde la población campesina formaba el 64,82% en 1971 y el 57,25% en 1982³⁷. Esta ausencia ha hecho que en 1987 solo el 22 % de la población campesina tuviese agua potable y que sólo el 11,9 % se beneficiase electricidad. En ese mismo año la tasa de escolarización femenina no pasaba del 28 % y la masculina del 41% en el mundo rural³⁸.

Tabla 1. La evolución de la población urbana en Marruecos.

año	1960	1971	1982	1990	2000
%	29	35	43	48	55

(Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 1991 UNESCO. Anuario Demográfico, 1979, ONU).

El crecimiento urbano no ha significado una alteración profunda de la distribución desigual de los recursos del poder o del balance de la estructura del poder social. Las masas no pasaron a engrosar ni las filas del proletariado, ni las filas de la clase media urbana, sino el sector informal y las infraclases. La mano de obra industrial sólo creció en diez puntos entre 1965 y 1988 pasando del 15 % al 25 %, de la mano de obra activa.

³³ HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola...*, op.cit., p. 79.

³⁴ ZAKARIA, Fareed, *El futuro de la libertad*, Taurus, Barcelona, 2003, p. 75.

³⁵ *Ibidem*, p. 87.

³⁶ VANHANEN, Tatu, *Prospect of Democracy , a Study of 172 Countries*, Routledge, New Work, 1997, p. 94.

³⁷ RALLAB, Abdalkarim, *En el pensamiento político (árabe)*, Anajah Aljadida, Casa Blanca, 1993, p. 84.

³⁸ *Ibidem*, p. 88.

Tabla 2. Evolución de las fuerzas laborales (en por cientos).

	agricultura	industria	Servicios
1965	61	15	24
1985 - 88	45	25	29

(Fuente: Informe de Desarrollo Humano, 1991 UNESCO).

Esta situación implica la debilidad de la clase obrera, la condición necesaria para Rueschemeyer y sus colaboradores para la democratización, Según otros ni si quiera esta condición es suficiente. La transición decisiva no es la inherente al paso del campo a la ciudad, sino, la conversión de las masas de trabajadores en una clase media³⁹. También influyó en el desenlace el bajo nivel educativo. La educación en sí es considerada por la teoría de la modernización como condición necesaria o por lo menos de importancia capital. Marruecos registra tasas muy bajas en la distribución de este recurso de poder. En 1971 la tasa de mujeres analfabetas en el medio rural rondaba el 98,7% y el promedio femenino total no bajaba del 90, 2.

Tabla 3. Tasa de analfabetismo según el sexo (por ciento).

	1970	1985	1990	1995
Hombres	66,4	52,6	47,3	42,3
Mujeres	90,2	80,1	75,1	69,5
Total	78,6	66,5	61,3	56,0

(Fuente: Naciones Unidas⁴⁰).

Explicación combinada, Bratton y Van de Walle en sus análisis de las transiciones africanas observaron que el éxito de la democratización fue menos probable allí donde los gobernantes mantuvieron el control de los recursos materiales y represivos en un Estado relativamente bien dotado⁴¹. A la misma conclusión llegaron Jenser y Wantechekorn observaron que los Estados africanos pobres en recursos naturales en su mayoría llevaron transiciones exitosas, mientras que los Estados cuyos gobernantes controlan mayores recursos naturales, o siguieron siendo autoritarios o fracasaron en

³⁹ HALPERN, Joel, *La evolución de la población rural*, Labor. D. L, Barcelona, 1973, p. 58.

⁴⁰ FELK, Abdellatif, "Enseignement: Quel project?", en *Maghreb- Machrek*, nº164, 1999, ps. 53–64.

⁴¹ BRATTON, Michael y VAN DE WALLE, Nicolás, *Democratic Experiments...op.cit.*, p. 272.

la transición, debido a la capacidad de sus gobernantes para resistir las presiones exteriores y mantener la estabilidad interna a través de la coerción y la cooptación⁴².

Siguiendo la línea que enfatiza el factor de la capacidad del régimen, Eva Bellin, en su explicación de la consolidación autoritaria en el Medio Oriente, concluye que esta resistencia a la democratización se debe a tres factores:

- 1- el mantenimiento de la salud financiera de estos Estados,
- 2- el mantenimiento de las redes de apoyo internacional,
- 3- la baja institucionalización de las fuerzas represivas⁴³.

Por su parte, Lucas Russell enfatiza el carácter institucional de las Monarquías no petroleras del Oriente Medio, que impide que se den las condiciones para la democracia según la transitología, como lo son la fisura de la elite gobernante y la resurrección de la sociedad civil⁴⁴. En el caso de la primera, la ubicación de los Monarcas por encima de las facciones rivales de la coalición gobernante, que contienden por sus favores, convierte a la fisura entre la elite en un elemento que consolida el régimen y evita la fisura centrífuga que allana el camino a la transición. La condición de la resurrección de la sociedad civil tampoco fue posible. La atomización de las formaciones políticas y sociales, alentadas por un pluralismo tolerado y manipulado, impide la articulación de un frente compacto de la sociedad civil que presione por la democracia.

La capacidad de resistencia del régimen marroquí

Estos análisis en su conjunto explican a la permanencia del autoritarismo y el fracaso de la democratización en países que comparten con Marruecos determinados rasgos institucionales y estructurales, enfatizando cuatro elementos: la salud financiera, la capacidad represiva, la resistencia al exterior y el pluralismo político. A continuación, analizaremos estos cuatro elementos para el contexto marroquí.

⁴² JENSEN, Nathan y WANTCHEKON, Leonard, "Resource Wealth and Politics Regimes in Africa," en *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº7, 2004, p. 816-841.

⁴³ BELLIN, Eva, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East" en *Comparative Politics*, vol. 36, nº 2, 2004, ps. 139-157.

⁴⁴ RUSSELL, Lucas, "Monarchical Authoritarianism: Survival and Political Liberalization in a Middle Eastern Regime Type", en *International Journal of Middle East Studies*, 2004, nº36, ps. 103- 119.

La salud financiera: A pesar de la aguda crisis que padeció en los años ochenta y del consiguiente remedio de la “píldora”, con sus profundos efectos sobre los niveles de vida de las clases bajas y medias, en Marruecos el Estado conservó su capacidad de financiación de la burocracia civil y militar. Pese a las medidas de austeridad —el gasto público bajó de 19 a 17 % del PNB entre 1980 y 1990— y la congelación de los salarios, los funcionarios y soldados no vieron sus salarios afectados. Ello fue así gracias a la renta de los recursos naturales, cuyos precios se fueron recuperando durante esta década, y a la ayuda exterior.

La capacidad coercitiva: La capacidad coercitiva del régimen ha conocido desde los ochenta una mejora substancial. En los inicios de la década de los setenta los desafíos procedentes de la institución militar facilitaron un mejor control civil sobre las Fuerzas Armadas, ejercido por el Rey en persona. En los años ochenta, con el estallido de la guerra en el Sahara, el régimen potenció su capacidad militar, adquiriendo más equipamientos militares, aumentando el número de reclutas y consiguiendo experiencia. Según los teóricos, la capacidad y la voluntad represiva de un régimen determinan en cierto modo el grado de la movilización social. En el caso de que esta capacidad y voluntad sean mayores se produce un deterioro de la movilización y ello, a su vez, rebaja el coste de represión. Sin embargo, en el caso marroquí esta dinámica se ve mitigada por el hecho de que la guerra, además de potenciar al aparato militar, ha creado la necesidad de subir los impuestos y reclutar más soldados, con todos sus efectos liberalizadores. Ello explica parcialmente la búsqueda del consenso y de unión nacional que se han producido.

La resistencia al exterior: La utilidad estratégica del Estado marroquí para las múltiples dimensiones de la seguridad de los países occidentales no sólo le proporcionó una mayor capacidad de resistencia ante la presión internacional, sino que además le convirtió en un importante receptor de ayudas externas. Esta utilidad estratégica no disminuyó una vez terminada la guerra fría, sino que se ha visto renovada con la amenaza del fundamentalismo y el terrorismo islámico, convirtiendo a Marruecos en un aliado preferencial para los Estados Unidos. Asimismo, la presencia de la amenaza islamista convenció a los promotores internacionales de la democracia, de la necesidad de adoptar una estrategia gradualista para los países árabes, con el fin de evitar

victorias desestabilizadoras como la de Argelia 1991⁴⁵.

Esta resistencia se debe también a la permisividad de las potencias internacionales. El Banco Mundial por ejemplo, está dispuesto a desviar el énfasis con respecto a la relación entre democracia y gobernabilidad hacia los aspectos administrativos y técnicos, insistiendo en la necesidad de un servicio público eficiente, responsable y abierto y de un sistema judicial independiente que garantice el Estado de derecho⁴⁶. En un momento dado, la Comunidad Europea intentó enfatizar la dimensión democrática del “buen gobierno” en sus relaciones con Marruecos. Así, el Parlamento Europeo rechazó el Cuarto Protocolo Financiero en enero 1992. Sin embargo, dos meses después la Comunidad firmó con Marruecos el Tratado de Asociación. Según Haddadi, este cambio se debió a la presión que Marruecos ejerció mediante el problema pesquero⁴⁷.

El carácter institucional: El régimen marroquí, como Monarquía tradicional, tuvo la capacidad de integrar a diferentes elementos de la sociedad y ha alentado la pluralidad política y social, permitiendo la existencia de grupos políticos y sociales de diferentes vocaciones, siempre que no constituyan una amenaza clara y directa contra el régimen. Al mismo tiempo, la Corona se colocó oficialmente por encima de todos estos grupos y de sus intereses y ideales, consolidando así su función del árbitro neutral que regula la competencia entre adversarios políticos.

Esta dinámica plural, que permite la articulación organizativa de todas las líneas divisorias que atraviesan la sociedad, a no ser que sean desleales, y dentro de un marco de centralización administrativa, desembocó en una atomización de la sociedad civil y política, que ha hecho imposible la aparición de una coalición cívica mayoritaria que presione por la plena democratización del sistema. Además de esta atomización, la

⁴⁵ Esta tendencia obtuvo el apoyo de muchos estudiosos de la materia. Según Brumberg, la solución al dilema islamista puede consistir en el gradualismo (BRUMBERG, Daniel, “The Trap of Liberalized Autocracy”, en *Journal of Democracy*, vol.13, nº 4, 2002, ps.53-68) mientras que Sartori escribía del caso argelino: “creo que fue un grave error cancelar la segunda vuelta y anular las elecciones, sin embargo, el peor error fue la celebración de las elecciones en sí mismo... la comunidad internacional está mal aconsejada cuando pide a países actualmente enfrentados al fundamentalismo islámico probar su democracia llamando al voto” (SARTORI, Giovanni, “How Far Can Free Government Travel? ” en *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3, 1995, ps. 101-111).

⁴⁶ LEFTWICH, Adrian, “Governance, Democracy..., *op.cit.*

⁴⁷ HADDADI, Said, “Two Cheers for Whom?..., *op.cit.* ps. 149–169.

sociedad civil ha sido profundamente penetrada por la administración. Las actividades colectivas han sido canalizadas hacia un espacio social controlado. El régimen usa los procesos burocráticos, como las concesiones y autorizaciones, para maximizar su vigilancia sobre las organizaciones de la sociedad civil. Así, el permiso previo del gobernador local es una condición necesaria para la realización de una amplia gama de actividades. Asimismo las autoridades poseen “de facto” el derecho de determinar qué organización queda autorizada y cuál no. Todas estas prácticas incrementan la transparencia de la sociedad civil para el Estado y reducen las posibilidades de que se emprenda una acción colectiva no controlada y que pueda constituir una amenaza para el orden establecido⁴⁸.

Otra modalidad de control consiste en la creación desde la administración de una gama de organizaciones y asociaciones regionales lideradas por miembros destacados de la misma. De este modo, se logra modelar una parte esencial de las actividades de la sociedad civil y cooptar a activistas y a organizaciones enteras, a través de la dinámica clientelares del intercambio de beneficios y de protección. A estos factores se añade el alineamiento político polarizado de una gran parte de las organizaciones de la sociedad civil. Ello se suma al control administrativo horizontal y vertical, para minar las posibilidades de que se ejerza una presión unificada desde abajo.

El pluralismo político y social de una sociedad subdesarrollada matizada por una lógica patrimonial también impidió la otra condición de la transición democrática: “la fisura entre las élites”. El régimen marroquí, como Monarquía tradicional, adoptó un parlamentarismo limitado e integró a la oposición leal y semileal, mientras excluyó a los desleales. Este sistema le ha facilitado su actuación como árbitro situado por encima de las fisuras políticas que se reflejan en el seno del Parlamento. Al mismo tiempo, el aparato central del poder fue construido a base de cohesión, homogeneidad y lealtad a la persona del Monarca. En tiempo de crisis, este sistema, en vez de generar una fisura entre las élites ha tenido el efecto contrario. Frente a la radicalización de las fuerzas desleales, sobre todo los islamistas, la oposición semileal, celosa de sus privilegios, suspendió la presión sobre el régimen y cerró filas detrás de

⁴⁸ WIKTOROWIEZ, Quintan, “Civil Society as Social Control: State Power in Jordan”, *Comparative Politics*, vol. 33, 2000, ps. 43-61.

él aceptando sus ofertas políticas.

Conclusión

La Monarquía impuso su dominación política gracias al apoyo que le brindaron los estratos rurales, lo que la obligó a pagar “el precio del apoyo campesino”, eso se manifestó en la restricción de la política modernizadora y en la puesta del énfasis en el agrarismo, pero sin reforma rural. Esta política tuvo consecuencias en dos direcciones, de un lado, llevó a la crisis de la legitimidad de eficiencia que provocó las revueltas populares y los golpes militares. Del otro lado, permitió al régimen fundar un aparato de dominación neopatrimonial muy consolidado.

Esta gestión significó la continuación de la deficiencia en la distribución de los recursos de poder, la analfabetismo y la población rural rondaban cifras inimaginables, constituyendo “factores decisivos” en la obstaculización de la democracia, al tiempo que crean una situación ideal para la subsistencia del gobierno neopatrimonial. Como observa Theopad “la burocracia patrimonial es el instrumento administrativo de las economías atrasadas”. El patrimonialismo según el autor suele darse en las economías agrarias con limitada comercialización y un gran sector de subsistencia, con bajos niveles de desarrollo humano sobre todo en la educación. Semejantes contextos constituyen suelos fértiles para el florecimiento de las relaciones particularistas, clientelismo y patronazgo. Y otorgan al régimen gobernante una capacidad inusual para penetrar la sociedad y el Estado, tener gran flexibilidad y capacidad de continuación notable.

En Marruecos, el fracaso del desarrollismo de la década setenta, significó la constancia o el empeoramiento de la situación socioeconómica, y, por tanto, de la distribución de los recursos y de la estructura del poder social, y la continuación del caldo de cultivo del neopatrimonialismo, que el carácter institucional del régimen marroquí como Monarquía tradicional gobernante lo consolida aún más, facilitándole penetrar y depender a la sociedad y el Estado mediante los mecanismos de división, cooptación y vigilancia:

1- la división: el régimen alentó la pluralidad política y social, y la atomización de la sociedad respecto a varias líneas divisorias. Esta división le permitió reproducir la función del arbitraje, organizar el juego de contrapesos, y la

estrategia de divide y vencerás.

2- la cooptación: su objetivo es garantizar la lealtad de los individuos y grupos estratégicamente posicionados dentro de la sociedad, mediante una distribución particularista de diversos recursos del Estado.

3- la vigilancia: Las actividades de la sociedad civil están condicionadas por la autorización del gobernador del distrito o de la ciudad. Los servicios secretos controlan la oposición semileal y desleal recorriendo incluso a secuestros rutinarios en las filas de estas. Y por último, todo ello está respaldado por la capacidad y la voluntad del régimen para usar niveles muy altos de represión.

De este modo, la situación estructural permitió la fundación de un cuerpo institucional con características que restringen significativamente la oportunidad política de democratización, y no otorgan a los actores democráticos un margen suficiente de maniobra. De un lado, el elemento de la fisura entre la elite del poder que enfatiza tanto el "modelo de la transitología", no pudo dar lugar ya que el Majzen, como poder central, construye sus relaciones sobre la base de la lealtad a la persona del Monarca y no permite el desarrollo de divisiones políticas o ideológicas a su ceno. Al tiempo, se establece el parlamentarismo limitado como escenario que absorbe este tipo de división y que integra incluso a la oposición semileal, que sabe limitar sus objetivos y no constituye una amenaza.

Esta dinámica de la cooptación de la oposición se encuentra en parte en la base de la obstaculización de la segunda condición de la transición que la investigación y la teoría sobre transiciones desde regímenes neopatrimoniales en África o regímenes post-totalitarios en Europa del Este considera el factor decisivo en la transformación democrática. Este factor consiste en la aparición de un movimiento de protesta popular, que refleja una extensa coalición interclasista y que reivindica la democracia y la libertad, dado que el parlamentarismo limitado permite la canalización de una parte de la contestación al tiempo que fragmenta a la oposición.

Esta división de la sociedad política se combina con la atomización polarizada de la sociedad civil en función de varias líneas divisorias tradicionales y modernas, lo que facilita su penetración y vigilancia. Todo ello impide la cristalización de un frente compacto que constituya una alternativa opositora creíble que, según Przeworski, es

una condición necesaria para que la deslegitimación de un régimen se traduzca en cambio político. En su lugar, el marco institucional sólo permitió protestas esporádicas y despolitizadas —“revueltas del pan”— y que aluden a una crisis de la legitimidad de eficiencia y no a una crisis de anacronismo histórico y que fue fácilmente reprimida por las fuerzas del orden.

Pero estas características institucionales y las dinámicas que se derivan de ella no significan una inmunización del régimen o una invulnerabilidad hacia las presiones internas y externas, ya que el punto débil en el funcionamiento de estas organizaciones formales e informales es su necesidad de costosos recursos para poder subvencionar los esfuerzos de cooptación y vigilancia, que se vieron afectados por la crisis económica desde los inicios de la década ochenta y que amenazó el régimen con un verdadero paro cardíaco. En esta situación se desencadenaron varias revueltas populares regulares que, incluso si no constituyeron una amenaza real para el régimen, han sido una fuente poderosa de inestabilidad y que algunas fuerzas políticas se apresuraron a aprovechar.

La presión de los donantes internacionales y de la opinión pública internacional, que se intensificó desde los inicios de la década ochenta, a raíz de la salida a la luz del día de varias violaciones horribles de los derechos humanos formó otro factor que limitó la capacidad de resistencia del régimen. Otro factor era la necesidad de éste de aliarse con actores políticos con cierta credibilidad política para poder de un lado repartir con ellos la responsabilidad en lo que respecta al asunto del Sahara, concertar con ellos la aplicación del Programa de Ajuste Estructural, garantizar la pacífica sucesión en el trono Alauí, apaciguar a los donantes con una democracia de fachada y, por último, formar una coalición nacional frente al islamismo radical, que parece resistir los instrumentos de control establecidos por el régimen.

Desde el punto de vista de estas necesidades del régimen, parece que se ha dado una estructura de oportunidad política significativa, sin embargo, la oposición laica no estuvo en mejores condiciones, de un lado, su negativo aprendizaje, el cansancio de sus militantes, el envejecimiento de sus líderes, la pérdida de sus bases que se convirtieron al islamismo y la percepción ambigua de las intenciones democráticas del islamismo radical, llevó a esta oposición parlamentaria a negociar con

el régimen un pacto informal que se basó en la segunda preferencia de cada parte, es decir, la liberalización amplia que permite excluir a los islamistas no domesticados, considerando que la preferencia original del régimen es una liberalización restringida y la de la Kutla es la democracia.

De este modo, el desenlace de la liberalización política amplia o la alternancia fue el resultado de varios niveles de interacción, una situación estructural deficiente que permitió la instauración de un marco institucional que restringe la oportunidad política, pero que de ningún modo determina a la conducta de los actores, la Kutla tuvo dos ofertas a su mano: el pacto islámico de Yassine, y el Gobierno de alternancia del Monarca, y la elección que se hizo también se puede explicar en términos de estrategia y habilidad de actores.

Nuestro análisis ha sido compatible con las generalizaciones de la teoría de la modernización, sobre todo en cuanto establece una correlación entre democracia y desarrollo. También se ha adecuado al paradigma de la transitología, pero, eso sí, de manera negativa, es decir en la ausencia de la posibilidad de la división entre las élites la democratización fue imposible. Tampoco contradijo las generalizaciones sobre transiciones desde regímenes neopatrimoniales, que condicionan la transición democrática a la necesidad del surgimiento de una protesta popular amplia como consecuencia de una crisis que lleva la económica del país a la bancarrota. Y de otro lado se adecuó a la creciente tendencia que enfatiza al factor institucional, sobre todo las oportunidades y restricciones que crea para los actores políticos, y por último, con la variante teórica que coloca a las instituciones en un nivel intermediario entre las estructuras y la agencia y que manipula y canaliza la influencia a partir de cada una hacia la otra. Finalmente hay que destacar que este análisis es aplicable en cierto grado a los demás países árabes, sobre todo en la medida en que estos países coinciden en su naturaleza patrimonial, reforzada por su salud económica. Sin embargo, es más cierto en el caso de las monarquías del Golfo, cuya renta abundante y su compenetración con los estratos tradicionales reproducen las dinámicas que impiden la democratización.

* **Kamal Mejahdi** es Doctor en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid; su tesis "La experiencia política marroquí en siglo XX y el caso español en perspectiva comparada" es una comparación entre los procesos de transformación socioeconómica de España y Marruecos, en su relación con el cambio político. Sus intereses académicos se centran en la teoría de la transición democrática, la sociología política del mundo árabe y la jurisprudencia política musulmana.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABRACH, Ibrahim, *La democracia entre la universalidad de la idea y la particularidad del ejercicio. Una aproximación a la experiencia democrática en Marruecos* (árabe), Ediciones de Azaman, Rabat, 2001.
- BALTA, Paul, *El gran Magreb; desde la independencia hasta el año 2000*, Siglo XXI de España Editores, S. A, Madrid, 1994.
- BELLIN, Eva, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East" en *Comparative Politics*, vol. 36, nº 2, 2004.
- BRATTON, Michael y VAN DE WALLE, Nicolás, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- CAMPBELL, Patricia, "Morocco in Transition: Overcoming the Democratic and Human Rights Legacy of King Hasan II" en *African Studies Quarterly*, vol.7, nº 1, 2003;
- HADDADI, Said, "Two Cheers for Whom? the European Union and Democratisation in Morocco," en *Democratisation* , nº 2, 2002.
- CAROTHERES, Thomas, "The End of the Transition Paradigm" en *Journal of Democracy* , vol.13 , nº 3, 2002.
- DARIF, Mohammed, *El campo político marroquí* (árabe), Publicaciones de la Revista Marroquí de Sociología Política, Casablanca, 1998.
- DEL PINO, Domingo, *Marruecos entre la tradición y la modernización*, Universidad De Granada, Granada, 1990.
- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Mark, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, London, 1995.
- DIAMOND, Larry, "Thinking about Hybrid Regimes" en *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2, 2002.
- FARGUES, Philippe, "Démographie et politique dans le Monde Árabe", en *Population*, nº 2, 1992.
- FELK, Abdellatif, "Enseignement: Quel projet?", en *Maghreb-Machrek*, nº 164, 1999.
- HALPERN, Joel, *La evolución de la población rural*, Labor. D. L, Barcelona, 1973.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XIX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- JENSEN, Nathan y WANTCHEKON, Leonard, "Resource Wealth and Politics Regimes in Africa," en *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº7, 2004.
- LEFTWICH, Adrian, "Governance, Democracy and Development in the Third World" en *World Quarterly*, vol.14, nº 3, 1993.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, "The Rise of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy*, vol.13, nº 2, 2002.

- LINZ, Juan, *La quiebre de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.
- MOORE, Barrington, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, Península, Barcelona, 1976.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence (ed.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam, *La democracia y el mercado, reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Organización Editorial de la Universidad, Cambridge, 1995.
- RALLAB, Abdalkarim, *En el pensamiento político (árabe)*, Anajah Aljadida, Casa Blanca, 1993.
- RUSSELL, Lucas, "Monarchical Authoritarianism: Survival and Political Liberalization in a Middle Eastern Regime Type", en *International Journal of Middle East Studies*, 2004, nº 36.
- SANTUCCI, Jean Claude, *Chroniques politiques marocaines: (1971- 1982)*, CNRS, París, 1985.
- SARTORI, Giovanni, "How Far Can Free Government Travel? " en *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 3, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- SEHIMI, Mustapha "Las elecciones legislativas marroquíes del año 1984" (árabe) en *Revista Marroquí de Sociología política (árabe)*, 1993.
- VANHANEN, Tatu, *Prospect of Democracy , a Study of 172 Countries*, Routledge, New Work, 1997.
- WIKTOROWIEZ, Quintan, "Civil Society as Social Control: State Power in Jordan", *Comparative Politics*, vol. 33, 2000.
- ZAKARIA, Fareed, *El futuro de la libertad*, Taurus, Barcelona, 2003.

El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas

Veena DAS y Deborah POOLE*

Resumen: La Teoría Política occidental ha concebido el estado como forma administrativa racional de organización y orden político. Uno de los efectos resultantes de pensar el estado en términos de sus funciones de producción de orden es que los márgenes espaciales y sociales, que tan a menudo constituyen el terreno del trabajo de campo etnográfico, son contemplados como lugares de desorden en los que el estado ha sido incapaz de imponer su orden. No obstante es posible invertir el interrogante y preguntarse acerca de qué es el estado cuando se lo contempla insertado en prácticas, lugares y lenguajes que se consideran situados en los márgenes del estado-nación.

Desde la perspectiva antropológica, los márgenes proporcionan una perspectiva excepcional para comprender el estado, no porque capten las prácticas exóticas de los considerados "estados fallidos", sino porque insinúan que los márgenes son implicaciones necesarias del estado e invitan a repensar los límites entre centro y periferia, público y privado, legal e ilegal.

Palabras Clave: antropología política, etnografía, estado, desorden, márgenes, biopolítica, soberanía, excepción.

State and its margins. Comparative ethnographies

Veena DAS y Deborah POOLE

Abstract: Anthropology offers a radical rethinking of the state when it interrogates itself about what would constitute an Ethnography of the state. Western Political Theory has conceived the state as a rational administrative form of political organization and order. One of the effects of thinking the state in terms of order-making functions is that the spatial and social margins that so often constitute the terrain of ethnographic fieldwork are seen as sites of disorder, where the state has been unable to impose its order. However, reversing the question is also possible, therefore interrogating what is the state when it is seen as embedded in practices, places and languages considered to be at the margins of the nation-state.

From the anthropological point of view, margins provides an unique perspective to the understanding of the state, not because it captures the exotic practices of the so considered "failed states", but because it suggests that such margins are a necessary entailment of the state, and in so doing, invites us to rethink the boundaries between center and periphery, public and private, legal and illegal.

Key Words: political anthropology, ethnography, state, disorder, margins, border, biopolitics, sovereignty, exception

Este libro versa sobre los márgenes, los lugares desde los cuales tratamos de entender lo que en la Antropología se considera como el estudio del estado. Los capítulos aquí recogidos se iniciaron en el marco de un seminario avanzado de la School of American Research. Allí pedimos a antropólogos que trabajan en diferentes regiones que reflexionasen sobre lo que constituiría una etnografía del estado, insertado éste en prácticas, lugares y lenguajes que se consideran situados en los márgenes del estado-nación. Aunque invitamos a antropólogos que han centrado su trabajo en regiones que se han visto afectadas radicalmente por recientes reformas políticas y económicas, nos interesaba alejarnos de la idea de que, de alguna manera, estas reformas habían debilitado o erosionado los mecanismos de regulación y pertenencia que supuestamente constituyen el estado-nación moderno. Nuestra estrategia analítica y descriptiva consistió en distanciarnos de la consolidada imagen del estado como forma administrativa racional de organización política que se debilita o no está completamente articulada en sus márgenes territoriales y sociales. En su lugar, pedimos a los participantes en el seminario que reflexionasen sobre cómo las prácticas y las políticas de la vida en estas zonas conforman las prácticas políticas, reguladoras y disciplinarias que constituyen, de alguna manera, eso que llamamos “el estado”.

La Antropología, en la medida en que se ha considerado a menudo una disciplina que ocupa una voz marginal en la teoría política occidental, proporciona un punto de partida ideal para el replanteamiento radical del estado que requiere una visión desde los márgenes. La Antropología se concibe con frecuencia como una disciplina que habla por (o, a veces, con) aquellas poblaciones marginadas por las estructuras políticas y económicas del gobierno colonial y postcolonial. Además, la Etnografía es un modo de conocimiento que privilegia la experiencia, pues suele examinar ámbitos de lo social que no son fácilmente apreciables dentro de los protocolos más formales empleados por otras disciplinas. Como tal, la Etnografía ofrece una perspectiva excepcional sobre los tipos de prácticas que parecen desmontar al estado en sus márgenes territoriales y conceptuales. En este sentido, las perspectivas locales y regionales de la Antropología son también importantes, aunque por razones que, de alguna forma, difieren de aquellas normalmente insinuadas cuando la Antropología habla de comparaciones regionales. Todos los antropólogos incluidos en este libro trabajan en estados y regiones frecuentemente caracterizados en la teoría política comparada como “nuevas naciones” con estados “fallidos”, “débiles” o “parciales” y en muchos sentidos su obra expresa las

particulares modalidades del gobierno en África, América Latina y del Sur de Asia¹. A pesar de todo, sus etnografías de las prácticas disciplinarias, reguladoras y de cumplimiento de la ley se enmarcan no como estudios de estados regionales o fallidos, sino más bien como invitaciones para repensar los límites entre centro y periferia, público y privado, legal e ilegal, que incluso atraviesan el núcleo del estado liberal europeo “más exitoso”. Una Antropología de los márgenes ofrece una perspectiva excepcional para comprender el estado, no porque capte sus prácticas exóticas, sino porque insinúa que los márgenes son implicaciones necesarias del estado, de la misma forma que la excepción es un componente de la regla.

Por razones relacionadas con sus orígenes históricos vinculados al estudio de los pueblos “primitivos”, la Antropología no ha reconocido tradicionalmente al estado como un objeto de examen etnográfico. Salvo escasas excepciones, se ha entendido que el objeto de la Antropología eran las sociedades primitivas o “no-estatales”. Desde esta perspectiva, el estado parecía alejado de las prácticas y métodos etnográficos que constituyen el objeto disciplinario propio de la antropología.

Al mismo tiempo, sin embargo, la Antropología se ha visto acechada por el lenguaje y la figura del estado. Bien decidamos situar los orígenes de la Antropología política en Montesquieu², Maine³ o Evans-Pritchard⁴, la búsqueda del orden o la razón entre los primitivos hace uso de un lenguaje de orden heredado y, en efecto parte, del estado europeo moderno⁵. En este sentido la Antropología ha

¹ La literatura de la tesis del estado fallido es considerable. Para revisiones críticas de esta tesis ver, por ejemplo, BOSE, Sugato y JALAL, Ayesha (eds.), *Nationalism, Democracy and Development: State and Politics in India*, Oxford University Press, Delhi, 1997; DUNN, John, *Contemporary Crisis of the Nation State?*, Blackwell Publishers, Oxford, 1995; KOHLI, Atul, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; MBEMBE, Achille, “At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa” en *Public Culture*, vol. 12, nº 1, 2000, ps. 259-84; MBEMBE, Achille, *On the Postcolony*, University of California Press, Berkeley, 2001 y PANTHAM, Thomas, “The Indian Nation-State: From Precolonial Beginnings to Post-Colonial Reconstructions” en DAS, V. (ed.), *The Oxford Companion to Sociology and Social Anthropology*, Oxford University Press, Delhi, 2003, ps. 1413-46. Comentando el estado de la teoría en relación con la tesis del estado fallido en África, Célestine Monga dice lo siguiente: “en años recientes, el continente se ha convertido en El Dorado del pensamiento salvaje, el mejor lugar para atrevidos safaris intelectuales, el espacio no regulado en el que entablar un incesto teórico, violar los fundamentos de la lógica, transgredir prohibiciones disciplinarias; en resumen, entregarse a la carnicería intelectual”. MONGA, Célestine, *The Anthropology of Anger: Civil Society and Democracy in Africa*, traducido por L. L. Fleck, Lynne Rienner Publishers, London and Boulder, CO, 1996, p. 39.

² MONTESQUIEU, Charles-Louis, *The Spirit of Laws*, editado por David Wallace Carrithers, University of California Press, Berkeley, 1977 [1748].

³ MAINE, Sir Henry Sumner, *Ancient Law*, Transaction Press, New Brunswick, NJ, 2002 [1866].

⁴ EVANS-PRITCHARD, E. E., *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*, Clarendon Press, Oxford, 1940.

⁵ Comentaristas recientes han señalado que la antropología tradicionalmente ha ignorado el estudio del estado, pero no se han dado cuenta de cómo los problemas de la antropología política se definieron dentro del marco del estado. Véase, por ejemplo, FULLER, Christopher J. y HARRIS, John, “For an

tratado siempre, muchas veces de forma no reconocida, “sobre” el estado, incluso (y quizás especialmente) cuando se constituía a sus sujetos como excluidos de u opuestos a las formas de racionalidad administrativa, orden político y autoridad consignadas al estado. Así, sostenemos que es a través del lenguaje del estado como los antropólogos han constituido tradicionalmente los tropos del orden social, la racionalidad, autoridad e incluso la externalidad para definir su objeto. Pierre Clastres, por ejemplo, reivindicó hace unos treinta años que la racionalidad y las formas de vida propias de nuestros objetos etnográficos no modernos se entendían mejor como expresiones de un deseo colectivo de eludir la inminente aparición del estado⁶. Aquí, como en otros muchos textos antropológicos, se asumía que el estado era una presencia inevitable o fantasmal que conformaba el significado y la forma del poder en una sociedad determinada. Así, el trabajo del antropólogo se convertía en la labor de acordonar al primitivo y preservarle del campo de las prácticas solemnes. En este tipo de práctica antropológica, como de hecho en las primeras tradiciones de las obras marxistas y postcoloniales, el primitivo se constituía como un lugar nostálgico en el que descubrir la forma de estado como un operador cultural universal. E incluso, cuando el estado no estaba presente, se le percibía esperando, por así decir, en el umbral de la realidad⁷.

Anthropology of the Modern Indian State” en FULLER, C. J. y BÉNÉÍ, V. (eds.), *The Everyday State and Society in Modern India*, Social Science Press, Nueva Delhi, 2000.

⁶ CLASTRES, Pierre, *Société contre l'état*, Les Editions de Minuit, Paris, 1974.

⁷ La cualidad inminente o espectral del estado fue quizás articulada de forma más clara por Clastres. Sin embargo, dentro de la antropología es posible rastrear la genealogía del estado a través de los enfoques evolucionistas y desarrollistas. Los primeros teóricos y fundadores de la disciplina como Morgan, Maine y Engels presentaron la aparición del estado como un momento decisivo en la progresión de las culturas hacia una condición de civilización marcada por la escritura, la propiedad privada y la aparición del estado. Ver MORGAN, Lewis Henry, *Ancient Society*, H. Holt, Nueva York; MAINE, *Ancient Law ...*, *op.cit.*; ENGELS, Friedrich, *The Origins of the Family, Private Property and the State*, Pathfinders Press, Nueva York, 1972 [1884]. Teóricos posteriores de “la evolución política” expandieron esta interpretación de la progresión histórica para postular que el estado era el punto final en el desarrollo de las “sociedades complejas”, definidas como aquellas basadas en consideraciones de estratificación social, producción y división del trabajo. Véase, por ejemplo, BANTON, Michael (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, ASA Monograph 4, Tavistock, Londres, 1966 y FRIED, Morton, *The Evolution of Political Society*, Random House, Nueva York, 1967. En estos enfoques, como en los modelos evolucionistas anteriores, se percibía simultáneamente al estado como inmanente en la lógica de la evolución social y como una condición límite para la constitución del sujeto antropológico. Al mismo tiempo, el énfasis en los modelos económicos de la evolución social (por ejemplo WOLF, Eric, *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley, 1982) supuso que la teoría antropológica a menudo no tomase al estado *per se* como un objeto de estudio. Obras teóricas más recientes se han basado de nuevo en los constructos del primitivo trazados desde Clastres (Ver DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Felix, *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*, traducido por R. Hurley, University of Minnesota Press, Minneapolis 1983, [1972], ps. 145-85) y Bataille (TAUSSING, Michael, *The Magic of the State*, Routledge, Nueva York, 1997) para analizar la movilidad y el carácter inmanente del estado como una “formación básica [que está] en el horizonte a través de la historia”. En estas teorías se imagina el espectro del estado, no como el punto final de un proceso evolutivo, como en antropologías anteriores, sino como “un Urstaat primordial y transhistórico, el modelo eterno de todo lo que el estado quiere ser y desea”. DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Felix, *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, traducido por B. Massumi, University of Minnesota Press, Minneapolis 1987, p. 217.

Cualquier intento de repensar el estado como un objeto de investigación etnográfica debe entonces empezar por considerar cómo se ha utilizado este doble efecto de orden y trascendencia para encontrar la presencia del estado. Por un lado está claro que los estados parecen consistir esencialmente en orden. Por tanto, para hacer un mapa de los efectos y la presencia de “el estado” en el entorno local, los antropólogos suelen buscar signos de las racionalidades administrativas y jerárquicas que proporcionan vínculos aparentemente ordenados con el aparato político y regulador de un estado central y burocrático. Este enfoque alimenta gran parte del retorno al estado de las obras de Antropología⁸. Desde esta perspectiva, la tarea del antropólogo se convierte en divisar ejemplos del estado tal y como existe en el ámbito local y analizar entonces esas manifestaciones de la burocracia y de la ley como interpretaciones o apropiaciones culturalmente informadas de las prácticas y formas que constituyen el estado liberal moderno. Estas observaciones localistas del estado conducen, a su vez, a una imagen más difuminada en términos espaciales y conceptuales de lo que es el estado, aunque es una imagen todavía identificable básicamente a través de la afiliación del estado con formas institucionales concretas⁹.

⁸ Véase, por ejemplo, FERGUSON, James y GUPTA, Akhil, “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality” en *American Ethnologist*, vol. 29, n° 4, 2002, ps. 981-1002; FULLER, Christopher J. y HARRIS, John, “For an Anthropology of the Modern Indian State” en FULLER, C. J. y BÉNÉÍ, V. (ed.), *The Everyday State and Society in Modern India*, Social Science Press, Nueva Delhi, 2000; HERZFELD, Michael, *Anthropology: Theoretical Practice in Culture and Society*, Blackwell Publishers, Oxford, 2001, p. 124-25; HANSEN, Thomas y STEPPUTAT, Finn (eds.) *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Duke University Press, Durham, NC, 2001.

⁹ Sobre la especificidad regional o cultural de las prácticas y los efectos del estado modern, véase entre otros: ABÉLÉ, Marc, *Anthropologie de l'état*, Armand Colin, París, 1990; CHATTERJEE, Partha, *State and Politics in India*, Oxford University Press, Delhi, 1997; CORONIL, Fernando, *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*, University of Chicago Press, Chicago, 1997; DAS, Veena, *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*, Oxford University Press, Delhi, 1995; HEYMAN, Josiah McC. (ed.), *States and Illegal Practices*, Berg, Oxford, 1999; HUMPHREY, Caroline, “Stalin and the Blue Elephant: Paranoia and Complicity in Post-Community Metahistories” en SANDERS, T. y WEST, H. (eds.), *Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order*, Duke University Press, Durham, NC, 2003; LOMNITZ, Claudio (ed.), “Introducción” en *Vicios Públicos, Virtudes Privadas: La Corrupción en México*, CIESAS, Ciudad de México, 2000, ps. 11-30; MAURER, Bill, *Recharting the Caribbean: Land, Law and Citizenship in the British Virgin Islands*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997; MESSICK, Brinkley, *The Calligraphic State: Textual Domination and History in a Muslim Society*, University of California Press, Berkeley, 1993; MITCHELL, Timothy, *Colonising Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; ONG, Aihwa, “Clash of Civilization or Asian Liberalism? An Anthropology of the State and Citizenship” en MOORE, H. (ed.), *Anthropological Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1999; PANTHAM, Thomas, “The Indian Nation-State...”, *op. cit.*; SANDERS, Todd y WEST, Harry, *Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order*, Duke University Press, Durham, 2002; SMITH, Gavin, “Overlapping Collectivities: Local Concern, State Welfare and Social Membership” en *Confronting the Present: Towards a Politically Engaged Anthropology*, Berg, Oxford, 1999, ps. 195-227 y HANSEN, Thomas y STEPPUTAT, Finn (eds.) *States of Imagination ...*, *op. cit.* Sobre aproximaciones antropológicas al estado como panorama institucional “translocal” o descentrado, véase: GUPTA, Akhil, “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State” en *American Ethnologist*, vol. 22, n° 2, 1995, ps. 372-402; ONG, Aihwa, “Clash of Civilization or Asian Liberalism? ...”, *op. cit.*; y TROULLIOT, Rolph, “The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind” en *Current Anthropology*, vol. 42, n° 1, 2001, ps. 126-138. Para una perspectiva comparada del terror del estado, véase SLUKA, Jeffrey A., *Death Squads: The Anthropology of State Terror*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2000.

Uno de los efectos resultantes de pensar el estado en términos de sus funciones de producción de orden es que los márgenes espaciales y sociales, que tan a menudo constituyen el terreno del trabajo de campo etnográfico, son contemplados como lugares de desorden en los que el estado ha sido incapaz de imponer su orden¹⁰. Si bien es cierto que la Antropología política se aseguró un puesto exclusivo en la comprensión de lo político preguntando, precisamente, cómo se mantenía el orden en las así llamadas sociedades sin estado, como los Nuer¹¹, lo hizo poniendo entre paréntesis cualquier referencia al funcionamiento del estado entonces imperante, el colonial. Como muchos críticos de Evans-Pritchard han señalado, el sistema segmentario, como sistema de fuerza equilibrado, pudo presentarse como aglutinador de la política ordenada de la vida de los Nuer, precisamente porque los desórdenes causados por el estado poscolonial se excluyeron de la imagen¹². La atención sobre los contextos coloniales condujo a un mayor interés por el estado como un factor en la formación de ciertos tipos de sujetos antropológicos¹³. Aún así, tanto los antropólogos políticos¹⁴ como los teóricos postcoloniales y subalternos (ver los diversos volúmenes de estudios subalternos del Subaltern Collective) han tendido, hasta hace muy poco, a enfatizar la resistencia al estado o la pluralidad legal, económica y cultural de los sistemas locales, que, por otro lado, han marcado a los sujetos antropológicos como sujetos contenidos por el estado o articulados con él.

Dado que en el mundo contemporáneo es imposible pensar en sistemas políticos en los que pueda habitar alguna forma de sociedades sin estado,

¹⁰ Sobre el desorden y la marginalidad dentro de la antropología, ver especialmente TSING, Anna, *In the Realm of the Diamond Queen: Marginality in an Out-of-the-Way Place*, Princeton University Press, Princeton, 1993. La idea de un margen desordenado no es exclusiva de las teorías occidentales del estado. Por ejemplo en *Muqadammah*, un texto árabe del siglo XIV, Ibn Khaldūn defendió que, en comparación con los musulmanes urbanos, los beduinos practicaban una forma atenuada de Islam porque su carácter nómada les distanciaba de las autoridades reguladoras, ROSENTHAL, Franz trad., *The Muqaddimah: An Introduction to History*, por Ibn Khaldūn, Princeton University Press, Princeton, 1969. En las prácticas administrativas de los gobernadores coloniales existía una desconfianza notable de los nómadas, que continúa en los sistemas políticos poscoloniales. Para una revisión de estas prácticas, véase: RAO, Aparna y CASIMIR, Michael, "Movements of Peoples: Nomads in India" en DAS, V. (ed.), *The Oxford Companion to Sociology and Social Anthropology*, Oxford University Press, Delhi, 2002.

¹¹ EVANS-PRITCHARD, E. E., *The Nuer...*, *op. cit.*

¹² Véase: CORIAT, Percy, *Governing the Nuer. Documents in Nuer History and Ethnography, 1922-1933*, Jaso, Oxford, 1993; HUTCHINSON, Sharon Elaine, *Nuer Dilemmas: Coping with Money, War and the State*, University of California Press, Berkeley, 1996.

¹³ BALANDIER, Georges, "La situation colonial: approche théorique" en *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 11, 1951, ps. 44-79; GLUCKMAN, Max, *Order and Rebellion in Tribal Africa*, Cohen and West, Londres, 1963; MEILLASSOUX, Claude, *Maidens, Meals and Money*, Cambridge University Press, New York, 1981 [1975].

¹⁴ Por ejemplo GLEDHILL, John, *Power and Its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics*, Pluto Press, Londres, 1994 y VINCENT, Joan, *Anthropology and Politics: Visions, Traditions and Trends*, University of Arizona Press, Tucson, 1990.

¿responden dichas situaciones, simplemente, a formas incompletas o frustradas del estado?, o ¿constituyen las formas de ilegibilidad, pertenencia parcial y desorden que parecen vivir en los márgenes del estado, su condición necesaria como objeto teórico y político?

La relación entre la violencia y las funciones de orden del estado es clave para el problema de los márgenes. Fundamentada, como lo está, por una imagen particular de la naturaleza humana, la teología política europea ha conferido al estado la cualidad de la trascendencia y el correspondiente monopolio de la violencia¹⁵. Merece la pena recordar la famosa formulación de Max Weber sobre los criterios para considerar a una organización política como un estado. En sus palabras: “una ‘organización dominante’ será denominada ‘política’ en la medida en que su existencia y orden estén continuamente salvaguardados en el interior de un área *territorial* determinada, gracias a la amenaza y a la aplicación de la fuerza física por parte de su personal administrativo. Una organización política coercitiva que opere de forma continua (*politischer Anstaltsbetrieb*) será denominada ‘estado’ en la medida en que su personal administrativo reclama con éxito el *monopolio* del uso *legítimo* de la fuerza física en la aplicación de su orden”¹⁶. Weber también enfatizó que el uso de la fuerza en cualquier otro tipo de organización sería considerado legítimo sólo si estaba permitido por el estado o prescrito por él. De este modo, “la reivindicación del estado moderno del monopolio del uso de la fuerza es tan fundamental para él como para su carácter de jurisdicción obligatoria y para su continuo funcionamiento”¹⁷. Por supuesto, al definir el estado como aquello que sustituye la venganza privada por el estado de derecho, Weber estaba basándose en las tradiciones anteriores de Kant y Hegel. Para éstos el estado en la modernidad estaba definido a través de límites claros entre el ámbito externo de la ley y el interno de la ética, así como entre el ámbito de la razón universalista propia del estado y las relaciones primordiales propias de la familia¹⁸. La creación de

¹⁵ Véase ABRAMS, Philip, “Notes on the Difficulty of Studying the State” en *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, nº 1, 1988, ps. 58-89. Aunque se ha conceptualizado al estado como el monopolizador de la violencia legítima, su relación con otros tipos de violencia ha sido problemática, especialmente la violencia de los sacrificios. Por ejemplo, Dumezil ha demostrado en su investigación de la mitología indo-europea la estrecha relación entre la lógica del sacrificio y la del castigo. DUMEZIL, Georges, *Aspects de la fonction guerrière chez les Indo-Europeans*, Presses Universitaires de France, París, 1956. Dentro de la antropología, Taussig ha analizado el carácter fetichista del estado en lo que se refiere a su cualidad de utilizar el terror en el “intercambio entre lo absurdo y lo oficial”. TAUSSING, *The Magic of ...*, *op. cit.*, p. 119. Este monopolio de la violencia favorece la idea del carácter trascendente del estado en el discurso político/teórico del liberalismo.

¹⁶ WEBER, Max, *Economy and Society*, edited by G. ROTH and C. WITTICH, University of California Press, Berkeley, 1978, p. 54, énfasis en el original.

¹⁷ *Ibidem*, p. 56.

¹⁸ Por ejemplo, HEGEL, George Wilhelm Friedrich, *Elements of the Philosophy of Right*, editado por A. W. WOOD, traducido por H. B. Nisbett, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, [1821]; KANT,

límites entre aquellas prácticas y espacios percibidos como partes del estado y aquellos excluidos de él fue inherente a esta imaginación de la figura de la ley. La legitimidad apareció, progresivamente, como una función de este efecto de delimitación de fronteras de las prácticas estatales. Así, la violencia de la guerra entre estados y el control policial de la violencia difusa de la sociedad mediante el uso de la fuerza quedaron constituidos como legítimos porque procedían del estado. Otras formas de violencia que parecían imitar la violencia estatal o desafiar su control fueron consideradas ilegítimas.

Bajo esta visión de la vida política, se imagina al estado como un proyecto político siempre incompleto del que se debe hablar e imaginar invocando el salvajismo, la anarquía y la barbarie, que no sólo se extienden fuera de su jurisdicción sino que también la amenaza desde dentro. Kant, por ejemplo, asumió que los fines del gobierno, en cuanto a la administración del bienestar eterno, del bienestar cívico y del bienestar físico de las personas, estaban amenazados desde dentro porque era “natural” que la gente pusiese su bienestar físico por encima de su bienestar cívico, y su bienestar cívico por encima de su bienestar espiritual. Para Kant, este “estado de naturaleza” que amenazaba el orden cívico debía ser transformado por la educación¹⁹. Weber, a quien se le asocia de forma más estrecha con la teoría de la racionalización del estado, trató igualmente este proceso como un desarrollo que lamentablemente estaba incompleto, dado que el formalismo de la ley tenía que enfrentarse a las demandas de justicia popular²⁰. Nos gustaría enfatizar que para estos (y otros) teóricos fundacionales de la forma de estado europeo, se percibía siempre al estado en peligro de perder su control sobre la organización racional de gobernanza, debido a la fuerza de lo natural que emanaba del interior. De esta manera, las demandas de justicia popular se interpretaron como expresión de aquellas facetas de la naturaleza humana todavía no dominadas por la racionalidad.

¿Y qué hay de la anarquía y el salvajismo que supuestamente residían fuera del estado? Resulta esclarecedor aquí que el concepto de estado de naturaleza

Immanuel, *The Metaphysical Elements of Justice*, traducido por J. Ladd, Bobbs-Merrill, Indianapolis 1965, [1797].

¹⁹ VRIES, Hent de, *Religion and Violence: Philosophical Perspectives from Kant to Derrida*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2002.

²⁰ “El desarrollo social moderno, aparte de los ya mencionados motivos políticos y profesionales internos, ha dado origen a otros factores a través de los cuales se está debilitando el racionalismo formal legal. La justicia irracional del *cadí* se ejerce con claridad hoy en los casos penales y, de forma generalizada, en la justicia “popular” del jurado. Atrae al sentimiento del *lego*, que se siente molesto cuando se encuentra con el formalismo de los casos concretos, y satisface las demandas emocionales de estas clases menos privilegiadas que claman por la justicia sustantiva. Weber, *Economy ...*, *op. cit.*, p. 892.

aparezca como el opuesto necesario y el punto originario del estado y de la ley. El hecho de que Hobbes²¹, Locke²², Rousseau²³ y otros teóricos iniciales del estado imaginasen el estado de naturaleza a través de la imagen de América, como un auténtico lugar de barbarie y como un lugar primordial idealizado, indica que nosotros también deberíamos pensar que los márgenes del estado —el “estado de naturaleza”— se sitúan en el espacio del lenguaje y de la práctica, donde los verdaderos espacios o lugares que impulsan la idea del estado de naturaleza encuentran los orígenes míticos o filosóficos del estado. Situados siempre en los márgenes de lo que se acepta como el territorio de control (y legitimidad) indiscutible del estado, los márgenes que estudiamos en este libro son simultáneamente lugares donde la naturaleza puede imaginarse como salvaje e incontrolada y donde el estado está constantemente volviendo a fundar sus modos de instituir el orden y de legislar. Estos lugares no son sólo territoriales; son también, y quizás de forma más importante, lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular que emanan de las urgentes necesidades de las poblaciones de asegurar su supervivencia política y económica.

Es importante subrayar que en nuestro seminario en Santa Fe no empezamos asumiendo que compartíamos una interpretación común de lo que se consideraría como los márgenes. Aunque todos los autores querían que las reflexiones fueran más allá de un simple modelo espacial centro y periferia, los debates de Santa Fe pusieron en evidencia que la relación entre las formas de poder soberanas y disciplinarias, así como las genealogías particulares de los sujetos políticos y económicos, informaban las diferentes ideas que teníamos sobre los márgenes. Nuestras conversaciones nos condujeron a formular estas cuestiones en torno a tres conceptos de márgenes.

El primer enfoque daba primacía a la idea de los márgenes como periferias percibidas como conformadoras de contenedores naturales de personas a las que se considera insuficientemente socializadas en la ley. Como etnógrafos estábamos interesados en entender las tecnologías de poder específicas a través de las cuales los estados intentan “administrar” o “pacificar” a estas poblaciones, empleando tanto la fuerza como una pedagogía de la conversión dirigida a transformar a estos

²¹ HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Penguin Classics, Londres, 1968 [1651].

²² LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, editado por P. Laslett, Cambridge University Press, Cambridge, 1988 [1690].

²³ ROUSSEAU, J. J., *The Social Contract*, Penguin Books, Londres, 1981, [1792].

“sujetos ingobernables” en sujetos legales del estado. En varios casos analizados en este libro (Guatemala, Perú, Sudáfrica), las poblaciones marginales están formadas por “indígenas” o súbditos “naturales”, a los que se les considera fundadores de identidades nacionales determinadas pero, al mismo tiempo, el tipo de conocimiento disciplinario que les distingue como “otros” en términos raciales y civilizatorios les excluye de estas mismas identidades. En estos casos, las demandas jurídicas de inclusión se ven menoscabadas, de forma interesante, por formas disciplinarias de poder que desestabilizan los mismos discursos de pertenencia que afirman vincular a los sujetos con el estado y sus leyes. En otros casos (Colombia, Chad, Sierra Leona, Sri Lanka), la pedagogía de la conversión se lleva a cabo de forma menos previsible entre sujetos que se han visto desarraigados o desplazados por actos de guerra. En estos casos, los sujetos son constituidos jurídicamente como habitantes permanentes de las mismas formas de justicia desenfundada o privada que, bajo las formas de la guerra y la excepción, fortalecen al poder soberano.

Un segundo enfoque relacionado con el concepto de margen que surge a partir de nuestras ponencias y debates del seminario, gira sobre las cuestiones de legibilidad e ilegibilidad. Como otros antropólogos, partimos tomando en cuenta el ya conocido hecho de que gran parte del estado moderno se construye a través de sus prácticas escritas. Reconocemos que las prácticas estatales que reúnen documentos y estadísticas se dirigen todas ellas, en algún sentido, a consolidar el control del estado sobre sus sujetos, poblaciones, territorios y vidas. En las discusiones de nuestro seminario, no obstante, nos dimos cuenta en seguida de que nuestras etnografías iban en contra de la idea de que el estado “consiste”, de alguna manera, en su legibilidad. Al contrario, nuestras ponencias parecían señalar los numerosos y diferentes espacios, formas y prácticas a través de las que se experimenta y, a la vez, se desmonta al estado debido a la *ilegibilidad* de sus propias prácticas, documentos y palabras. Entre los tipos de prácticas que consideramos están las economías del desplazamiento, la falsificación y la interpretación que envuelven la circulación y el uso de documentos de identidad. Destaca aquí el espacio plagado de tensiones del puesto de control. Éste, como lugar en el que las asunciones sobre la seguridad de la identidad y los derechos pueden variar de forma repentina, nos ha llevado, a su vez, a pensar sobre las diferentes dinámicas temporales que subyacen a las interacciones de las personas con el estado y con los documentos estatales.

Un tercer enfoque se centra en el margen como un espacio entre los cuerpos, la ley y la disciplina. Después de todo, el poder soberano que ejerce el estado no afecta sólo a los territorios; también afecta a los cuerpos. De hecho, uno podría defender que la producción del cuerpo biopolítico es la actividad originaria del poder soberano. Muchos antropólogos han empleado la idea de biopoder para rastrear la forma en que el poder extiende sus tentáculos por las ramas capilares de lo social. El lugar privilegiado de este proceso ha sido el creciente poder de la medicina para definir “lo normal”. Con todo, la cuestión más importante es cómo la política se convierte en el ámbito en el que la “vida” se pone en cuestión. En ese sentido, los márgenes proporcionan una perspectiva especialmente ventajosa desde la que observar cómo las disciplinas colonizan la ley y cómo se producen las categorías de patología a través de tácticas que son parásitos de la ley, incluso cuando de ella se derivan repertorios de acción. Nuestras discusiones sobre estos problemas tomaron la idea del estado biopolítico en direcciones completamente inesperadas, en la medida en que se analizaban las estrategias de ciudadanía, los imaginarios tecnológicos y las nuevas zonas de lenguaje como co-constructoras del estado y de los márgenes.

Estos tres conceptos de margen muestran distintos modos de ocupar los márgenes que difieren de los que podrían relatarse sólo a través de una historia de exclusión. En lo que queda de esta introducción, consideramos cómo los autores de este libro encuentran los diferentes sentidos del margen en sus trabajos etnográficos y cómo al hacerlo recurren y rearticulan las ideas sobre el estado, la soberanía y la biopolítica de la teoría política reciente. Los capítulos no se organizan en torno a uno u otro concepto de los márgenes. Estas tres nociones están presentes pero adquieren diferente importancia en cada capítulo. En los siguientes apartados nos interrogamos sobre cómo la lógica de la excepción funciona en relación con los márgenes, cómo se reivindica la ciudadanía económica y política, y cómo entendemos el funcionamiento del estado biopolítico desde las perspectivas de las regiones cuyas experiencias no han alimentado normalmente este conjunto de problemas conceptuales.

El derecho, los márgenes y la excepción

La Antropología ha hecho mucho recientemente para iluminar los contextos en los que se experimentan la guerra y otras formas de violencia colectiva como estados de crisis o estados de excepción. Así, los antropólogos han reflexionado sobre cómo los contextos de guerra civil, violencia política generalizada, gobierno autoritario y

poderes de emergencia determinan el sentido que tienen las personas de su comunidad, del yo y del futuro político²⁴. Aquí también ha estado en juego una extensa discusión sobre las formas en que la violencia y la guerra determinan los términos en los que la Etnografía puede tener lugar²⁵. En esta literatura se tiende a tratar la excepción como una entidad o forma de poder de emergencia limitado que, aunque se admite que es cada vez más frecuente, sigue siendo, de alguna manera, la cara aberrante de los estados modernos en los que trabajan los etnógrafos.

Aunque nuestro propio trabajo se ha beneficiado considerablemente de este tipo de discusiones, nuestro concepto de margen va mucho más allá del sentido de la “excepción” como suceso que puede ser confinado a tipos espaciales o períodos temporales específicos, o de una condición que se presenta opuesta, de alguna manera, a las formas “normales” del poder estatal. Al contrario, recurrimos al diferente enfoque de la excepción que articularon Walter Benjamin, Carl Schmitt, y, más recientemente, Giorgio Agamben, a cuya obra se han dirigido los antropólogos interesados en las cuestiones de la soberanía y el biopoder.

En su replanteamiento del problema de la soberanía y de la excepción, Agamben²⁶ ha resucitado la figura del *homo sacer*, una figura oscura del derecho romano arcaico, la encarnación de la “nuda vida”, con el fin de repensar la soberanía como un atributo ejercido no sobre los territorios, sino sobre la vida y la muerte. Además, esta vida es “nuda” porque cualquiera puede tomarla sin ninguna mediación del derecho y sin incurrir en la culpabilidad del homicidio. El *homo sacer* es entonces la persona *a la que se puede dar muerte pero a la que no se puede sacrificar*. Agamben cita las palabras de Pompeius Festus: “el hombre sagrado es el único al que el pueblo ha juzgado por un crimen. No está permitido sacrificar a este hombre, pero el que le mate no será condenado por homicidio”²⁷. La nuda vida resulta ser entonces algo constituido, en algún sentido, “antes que la ley”. Debido a que el *homo sacer*, esta encarnación de la nuda vida, no puede ser sacrificado, está

²⁴ Por ejemplo DAS, Veena, y BAJWA, R. S, “The Cholera Vaccine: Trajectories in Contemporary Bengal” en *Economic and Political Weekly*, vol. 35, 2000, ps. 625-33; DAS, Veena, KLEINMAN; Arthur, RAMPHELE, Mamphela y RYNOLDS, Pamela, *Violence and Subjectivity*, University of California Press, California, 2001; FELDMAN, Alan, *Formations of Violence. The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*, University of Chicago Press, Chicago, 1991; FERME, Marianne C., *The Underneath of Things: Violence, History and the Everyday in Sierra Leone*, University of California Press, Berkeley, 2001.

²⁵ Por ejemplo, NORDSTROM, Caroline (ed.), *Fieldwork under Fire*, University of California Press, Berkeley, 1995.

²⁶ AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, traducido por D. Heller-Roazen, Stanford University Press, Stanford, 1998.

²⁷ *Ibidem*, p. 71.

fuera del ámbito de la ley divina y, dado que aquel que le mate no puede ser acusado de homicidio, está también fuera del ámbito de la ley humana.

No entraremos ahora en las cuestiones de precisión histórica, pues hay partes en las que el texto de Agamben es realmente escueto. Se ofrecen ejemplos de forma crítica, pero no se elaboran. Por ejemplo en los textos del siglo XVII sobre la soberanía, era el poder del padre sobre la vida y la muerte del hijo el que representaba las nociones legales de la soberanía²⁸. Agamben llama la atención justamente sobre esta idea, pero no discute si el ejercicio del poder soberano del padre es un ejemplo de poder sobre la nuda vida o si, en cambio, debe contemplarse al hijo como un sujeto legalmente constituido. Asimismo, la discusión de Agamben de la Ley del Habeas Corpus de 1679 suscita el interrogante de si la persona cuyo "cuerpo" supuestamente es producido en el juicio es un sujeto legalmente constituido o un nudo cuerpo despojado de toda marca social y legal²⁹. Todas estas cuestiones son complejas. Por el momento lo que queremos extraer de la teoría de Agamben es la implicación de que la ley produce ciertos cuerpos "a los que se puede dar muerte" porque la propia ley los sitúa como anteriores a la institución de la ley.

Para Agamben la figura del *homo sacer* es la clave para entender la soberanía y los códigos políticos y legales modernos, porque deja al descubierto el poder del soberano de acudir a un estado de excepción sin límites. Aquí Agamben recurre a la obra de Benjamín³⁰ y Schmitt³¹ para defender que el estado de excepción proporciona una teoría de la soberanía que está tanto dentro como fuera de la ley. Dado que el soberano no puede, por definición, estar sujeto a la ley, la misma comunidad política queda escindida en diferentes ejes de membresía e inclusión que pueden recorrer divisiones de raza, género y etnicidad determinadas, o pueden producir nuevas categorías de personas incluidas en la comunidad política a las que se deniega su membresía en términos políticos. La cuestión no es simplemente que se deniega la membresía sino que, a través de leyes especiales, se reconstituye a los individuos como poblaciones sobre las que pueden ejercerse

²⁸ CORNELL, D., ROSENFELD, M. y CARLSON, D. Ver FILMER, Robert, *Patriarcha ad Other Political Writings*, editado por P. Laslett, Blackwell, Oxford, 1949.

²⁹ FITZPATRICK, Peter, "Bare Sovereignty: Home Sacer and the Insistence of Law" en *Theory and Event*, vol. 5, nº 2, 2001, ps. 67-81.

³⁰ BENJAMIN, Walter, "Critique of Violence" en DEMETEZ, P. (ed.), *Reflections: Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings*, traducido por E. Gephcott, Harcourt Brace Jovanovitch, Nueva York, 1986 [1978], ps. 277-301.

³¹ SCHMITT, Carl, *Political Theology: Four Chapter and the Concept of Sovereignty*, traducido por George Schwab, MIT Press, Cambridge, MA, 1988, [1922].

nuevas formas de regulación. Aunque la división entre inclusión y membresía puede ser evidente (como, por ejemplo, en la exclusión de ciertas razas o etnicidades de la ciudadanía), parece oportuno recordar que los estados de excepción, del que la guerra es el ejemplo clásico, pueden redefinir las fronteras de forma que aquellos cuya ciudadanía estaba asegurada puedan ser expulsados o reconstituidos como diferentes tipos de cuerpos. Para Agamben el ejemplo paradigmático es el campo de concentración, donde primero se despojó a los judíos de la ciudadanía y después se les confinó al campo y se les sometió a sus atrocidades. Otros ejemplos de estas excepciones procedentes de “dentro” incluyen el internamiento de los ciudadanos americanos de descendencia japonesa durante la Segunda Guerra Mundial o la legislación más reciente acerca de categorías como “terrorista”.

De esta manera, aunque Agamben presenta la figura del *homo sacer*, al menos en algunos casos, como si habitase algún tipo de vida presocial, parecería que los cuerpos “a los que se puede dar muerte” son, en efecto, producidos a través de un complejo proceso legal que los transforma en nuda vida³². Esto puede explicar por qué uno puede detectar dos modalidades diferentes de gobierno en la concepción de la nuda vida de Agamben. En algunos lugares, la atribuye a espacios (el campo de concentración) y a figuras concretas de la vida moderna (refugiados), como ejemplos de cómo la nuda vida está encarnada y se realiza en las formas modernas de estatalidad; otras veces parece ver la nuda vida como una amenaza en suspenso y un estado en el que cualquier ciudadano podría caer. Esta última interpretación de la nuda vida como la excepción dirige la atención a un sentido de márgenes que nosotros empleamos aquí: sitios que no están fuera del estado sino que, como los ríos, atraviesan todo su cuerpo.

Sin embargo, diferimos de Agamben en un aspecto porque creemos que los estados de excepción, las diferencias entre membresía e inclusión, o las figuras que residen tanto fuera como dentro de la ley, no aparecen como presencias espectrales y fantasmales procedentes del pasado, sino como prácticas insertadas en la vida cotidiana en el presente. En este libro sugerimos, por tanto, dos formas en las que la noción de excepción de Agamben enmarca nuestras exploraciones etnográficas de los márgenes. En primer lugar, nuestra búsqueda de los márgenes a menudo se basa en aquellas prácticas que parecen versar sobre la continua refundación de la ley a través de formas de autoridad y violencia que pueden construirse al mismo tiempo como extrajudiciales y externas o anteriores al estado.

³² FITZPATRICK, Peter, “Bare Sovereignty ...”, *op. cit.*

Esta refundación sucede a través de la producción de cuerpos a los que puede darse muerte, como propone Agamben, y a través de tipos de poder personificados en figuras como el policía o el “jefe” local. Como el *homo sacer*, estas figuras disfrutaban de una cierta inmunidad ante la ley precisamente porque se configuran como existentes fuera de la ley o anteriores a ella.

Para Kant, Hegel y otros teóricos liberales, los orígenes de la ley se encuentran en las formas de ley originarias y, en última instancia, privadas (o “naturales”) que precedieron al estado³³. En nuestras etnografías, esta cuestión de los orígenes de la ley no aparece como el mito del estado. Se presenta por el contrario bajo la forma de aquellos hombres cuya capacidad para representar al estado o hacer cumplir sus normas está basada en su conocida habilidad para moverse con impunidad entre las apelaciones a la ley y las prácticas extrajudiciales que se construyen claramente como externas o anteriores al estado. Ejemplos de dichas figuras incluyen los *gamonales* peruvianos, o los hombres fuertes locales, que representan al estado a través de formas de incivilidad y modos de violencia que son caracterizados como ilegales (Poole); las fuerzas paramilitares colombianas que actúan como una extensión del ejército y como conductos para el tráfico de armas a señores de la droga o de las plantaciones (Sanford), e intermediarios que habitan en las fronteras económicas descritas por Roitman. Dichas figuras de autoridad local representan formas altamente personalizadas de poder privado y, además, la autoridad supuestamente imparcial y neutral del estado. Es precisamente porque actúan también como representantes del estado por lo que son capaces de moverse a través de (y por tanto de forma turbia) la que parece una clara división entre las formas legales y extralegales de castigo y aplicación de la ley. En muchos sentidos, estas figuras locales que construyen su carisma y poder a través de los lenguajes de la rudeza, la incivilidad y la amenaza, son similares a los “big men” descritos por Godelier y Strathern³⁴. Como los *big men*, no encarnan tanto la autoridad “tradicional” como una mutación de la autoridad tradicional posibilitada por el poder intermitente del estado. Dichas figuras que aparecen de diferentes maneras en los diferentes contextos etnográficos de los capítulos de este libro (como intermediarios, chanchulleros, *big men* locales, paramilitares) representan al mismo tiempo la cada vez más desvanecida jurisdicción del estado y su continua refundación a través de su apropiación (no tan mítica) de la justicia

³³ ASAD, Talal, *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*, Stanford University Press, Stanford, California, 2003.

³⁴ GODELIER, Maurice y STRATHERN, Marilyn (eds.), *Big Men and Great Men: Personifications of Power in Melanesia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

privada y de la violencia. En este sentido, son el secreto público mediante el cual las personas que encarnan la ley, la burocracia y la violencia, y que juntos constituyen el estado, van más allá del mito para unirse en la realidad de la vida cotidiana.

La consideración de estas personas nos ayuda a entender cómo la frontera entre lo legal y extralegal se inserta completamente en los cargos e instituciones que encarnan al estado. Das, por ejemplo, nos ofrece el ejemplo de un policía, conocido por su implacable integridad, que tiene que enfrentarse a una poderosa operación casi mafiosa y por poco pierde su vida. A pesar de que es un funcionario del estado, está convencido de que el procedimiento judicial es incapaz de imputar el crimen a las personas responsables y, por tanto, procede a infringir la ley procesal para repartir lo que él considera justicia sustantiva. El mismo funcionario de policía, al implicarse en una operación estatal contrainsurgente contra lo que son definidas como organizaciones beligerantes o terroristas, es asesinado por su propio segundo de confianza, porque cuando la policía penetra estas organizaciones militantes o terroristas para combatir las, las líneas entre el terrorista y el policía se difuminan. Al igual que en la descripción de Jeganathan y también en la de Das, las prácticas estatales en zonas de emergencia o en los estados de excepción no pueden entenderse en términos de ley y trasgresión, sino más bien en términos de prácticas que yacen simultáneamente fuera y dentro de la ley. Como encarnación del estado de excepción, el policía no desafía una ley determinada, sino la misma posibilidad de la propia ley³⁵. Al afrontar este dilema filosófico del origen del estado y de la ley como un problema etnográfico, los autores del libro dejan claro que este problema del origen de la ley no es un aspecto fantasmal procedente del pasado, como por ejemplo en la apropiación de Agamben de la figura del homo sacer del derecho romano, sino que es, por el contrario, el resultado de prácticas concretas en las que se ven envueltas la vida y el trabajo³⁶.

Un segundo ámbito en el que nuestra obra aborda las teorías de la soberanía y la excepción se refiere a las prácticas que tienen que ver con la protección y la pérdida de las identidades. Un ámbito de especial interés es la documentación mediante la cual el estado afirma asegurar las identidades. Sin embargo, en la

³⁵ BENJAMIN, Walter, "Critique of Violence ...", *op. cit.*; DERRIDA, Jacques, "Force of Law: The Mystical Foundation of Authority" en CORNELL, D., ROSENFELD, M. y CARLSON, D., *Deconstruction and the Possibility of Justice*, Routledge, Nueva York, 1992, ps. 3-67; TAUSSING, *The Magic of ...*, *op. cit.*

³⁶ RABINOW, Paul, "Midst Anthropology's Problems" en *Cultural Anthropology*, vol. 17, n° 2, 2002, ps. 135-49.

práctica, esta documentación circula menoscabando estas mismas identidades y garantías. Entre los diversos tipos de documentos que emiten los gobiernos y que supuestamente actúan como garantías de pertenencia, los pasaportes son los más selectos. La mayoría de la población, no obstante, encuentra al estado a través de documentos como las cartillas de racionamiento, carnés de identidad, denuncias penales, documentos de los tribunales, partidas de nacimiento y defunción, y los First Information Reports que se presentan en las comisarias de policía. Estos documentos poseen la doble impronta de la distancia del estado y su penetración en la vida cotidiana. De hecho, diversos académicos han defendido recientemente que es a través de estas prácticas de documentación como el estado hace legible a la población, creando lo que se ha llamado el efecto de legibilidad³⁷. Trouillot sugiere, por ejemplo, que el efecto de legibilidad es la “producción tanto del lenguaje y conocimiento para la gobernanza, como los instrumentos teóricos y empíricos que clasifican y regulan a las colectividades”³⁸. Hay, en efecto, una amplia literatura sobre las prácticas clasificatorias y cartográficas del estado que señala la alianza conocimiento/poder en los nuevos modelos de gobernanza que surgen con la construcción de la idea de la población³⁹.

Sin embargo, lo que nos interesa aquí no es cómo el estado convierte a la población en legible, sino cómo estos documentos se traducen en formas de vida a través de las cuales se articulan unas determinadas ideas de sujeto y ciudadano entre quienes hacen uso de estos documentos. Por ejemplo en su capítulo de este libro, Mariane Ferme refleja cómo los documentos estatales ensombrecen y limitan a los migrantes, viajeros y refugiados cuando atraviesan diferentes tipos de fronteras y puestos de control. Pone el ejemplo de un hombre cuyo carné de identidad inicial sierraleonés, ahora inválido, estaba basado en una identidad y en una fecha de nacimiento falsos. Para reclamar una ciudadanía desterritorializada como refugiado de guerra sierraleonés y, de este modo, adquirir ciertos derechos en otros estados de acogida, el hombre debe abrazar esa identidad, pues es la única a partir de la cual puede forjarse su nuevo estatus como refugiado. Su

³⁷ SCOTT, James, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven, CT, 1998.

³⁸ TROULLIOT, Rolph, “The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind” en *Current Anthropology*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 126.

³⁹ APPADURAI, Arjun, “Numbers in the Colonial Imagination” en *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996, ps. 114-39; DIRKS, Nicholas, *Castes of Mind: Colonialism and the Making of Modern India*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2001; FOUCAULT, Michel, “Governmentality” en *Ideology and Consciousness*, 1979; MITCHELL, Timothy, *Colonising Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; PERROT, Jean Claude y WOLF, Stuart J., *State and Statistics in France, 1789-1815*, Harwood Academic Publishers, Nueva York, 1984; SCOTT, James, *Seeing like a State ...*, op. cit.; SMITH, Richard S., *Rule by Records: Land Registration and Billage Custom in Early British Punjab*, Oxford University Press, Delhi, 1996.

identidad como ciudadano sierraleonés existe entonces en relación inversa a la capacidad del Estado de Sierra Leona para proteger esa identidad⁴⁰. En otras historias contadas por viajeros y migrantes de Sierra Leona, Ferme se entera de cómo los pasaportes emitidos por los británicos durante el régimen colonial fueron invalidados en la independencia, obligando así a los ciudadanos que estaban viajando a pelear para adquirir nuevos documentos en marcos temporales breves e imposibles de cumplir desde consulados que todavía no existían. Especialmente importante aquí es la experiencia temporal del estado. Así, cuando el estado interviene para revocar los documentos de identidad por razones aparentemente arbitrarias, el informante de Ferme se siente impotente, ya que se ve obligado a esperar meses y a posponer becas, trabajo y planes de viaje en un intento desesperado por adquirir nuevos documentos de identidad y de ajustarse a las nuevas y, según parece, arbitrarias demandas del estado. En esos casos la ley es experimentada como una imposición arbitraria y sus efectos se perciben, tal y como lo describe Ferme, como “espacio-temporalidades” en conflicto.

El capítulo de Poole describe interrupciones temporales similares en las formas en las que los campesinos peruvianos se encuentran con el estado mediante papeleos interminables y aparentemente arbitrarios, que constituyen su experiencia de “la justicia”. En los ámbitos que ella describe, los casos judiciales raramente llegan a una conclusión. Así es más frecuente hablar de “la justicia” no como algo que se puede obtener, sino como un vínculo efímero que liga a los campesinos con un estado cuya promesa de justicia adopta la forma de procedimientos interminables y papeles siempre inconclusos que vagan entre las diferentes instancias del sistema judicial. Los aspectos pedagógicos del estado no se hacen patentes en los libros escolares sobre la ciudadanía, sino más bien en las prácticas que obligan a estos sujetos a aprender la distancia entre la membresía y la pertenencia. Poole muestra que existe una cierta realidad bajo la idea de que los espacios en los que viven estos campesinos son espacios marginales que carecen

⁴⁰ Para una discusión sobre cómo el proceso de adquisición de un nombre nuevo está teñido legalmente de la mancha leve de la criminalidad, incluso en las circunstancias más extraordinarias, véase CAVELL, Stanley, *A Pitch of Philosophy: Autobiographical Exercises*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1994, ps. 27-28. Presentamos aquí un fragmento sobre su experiencia al cambiar de nombre a la edad de dieciséis años: “probablemente no he prestado suficiente atención a la ironía de pensar qué deudas la ley podría imaginar que un chico de dieciséis años pudiera tener para que le hicieran huir, pero empecé a saber o a saber lo que sabía: que el hecho de declarar un nombre, o de hacerse un nombre, o cualquier cuestionamiento de tu identidad, se estaba asociando a la criminalidad, se estaba forjando junto con ella. Como si las razones para ser distinguido con un nombre no fueran solamente para poder ser encontrado en caso de mala conducta, sino antes de ello como su razón, para servir de aviso de que las acciones identificables, los hechos, el trabajo de los seres humanos son la fuente de su identidad y en consecuencia, constituyen la identidad por acusación”, p. 26. Las reflexiones de Cavell acerca de las relaciones entre márgenes, nombres y acusaciones anticipan la experiencia de los puestos de control y muestran claramente que esta experiencia no es sólo una cuestión de márgenes físicos.

de carreteras, colegios y otros signos de la presencia del estado. Lo que permite que el estado nunca sea responsable de sus propias promesas es, sin embargo, la combinación de su situación física y de otras ideas sobre la marginalidad “natural” de los campesinos indígenas.

La configuración marginal y la experiencia de dichos encuentros con el poder arbitrario del estado se puede imaginar también en términos de espacios que se mueven, descritos acertadamente como “mapas de anticipación” por Pradeep Jeganathan en su capítulo. Son espacios en los que las prácticas estatales desmontan las afirmaciones pedagógicas y las garantías de la ley y de la nación. Para Jeganathan, como para otros autores del libro, el puesto de control policial o militar aparece como un lugar desde el cual este problema de las expectativas y legibilidades se encuentra con la normalidad de lo cotidiano. Jeganathan evoca los sucesos más cotidianos durante el viaje diario al trabajo en la ciudad de Colombo, en Sri Lanka: una persona que viaja a diario es detenida en un puesto de control para que muestre su carné de identidad. ¿Qué puede significar esto en un país que hasta hace poco vivía en mitad de una guerra civil? Donde terroristas, insurgentes, militantes o luchadores por la libertad (las calificaciones dependen de cómo uno lea el conflicto) emplean técnicas de terror/martirio como las bombas suicidas y donde las fuerzas de seguridad, en respuesta, emplean técnicas similares de terror contrainsurgente, la cuestión “dónde están las fronteras del estado” está plagada de incertidumbre y riesgo, ya que las prácticas que crean fronteras se insertan dentro del territorio político y social, en lugar de situarse fuera de él.

Esta movilidad inherente a los espacios y escenarios en los que aparecen las prácticas que crean fronteras desestabiliza los lenguajes de contención y soberanía intrínsecamente territoriales que parecen vincular la nación al estado. Al escribir sobre los puestos de control en territorios contestados en Colombia, por ejemplo, Victoria Sanford describe cómo fuerzas militares diferentes compiten por el control de territorios concretos. En estos territorios que se han transformado en algunos sentidos en verdaderamente “marginales” al estado, las incertidumbres de la propia posición de uno con respecto a las garantías y a la protección del derecho del estado se ven complicadas aún más por las identidades y lugares deliberadamente ilegibles de los paramilitares que simultáneamente son y no son el estado. Al reflexionar sobre los puestos de control peruvianos, Deborah Poole describe cómo las intenciones e incluso la existencia del estado se vuelven repentinamente ilegibles durante los tensos momentos en los que se ceden los carnés de identidad

a los funcionarios del estado. Aunque dichos espacios son a menudo fugaces e impredecibles, como cuando alguien en posición de autoridad para repentinamente a alguien en la calle para pedirle sus documentos, en cierto sentido también pueden convertirse en una rutina, dada la permanencia y visibilidad física de los puestos de control. Como Jeganathan señala en su capítulo, es a través de estos “mapas de anticipación” como los habitantes de una ciudad o de una zona de guerra llegan a anticipar e internalizar lo imprevisible de la violencia, precisamente mediante la posibilidad de predecir los lugares físicos en los que el estado ejerce sus propias y aparentemente arbitrarias reivindicaciones de la soberanía sobre territorios que claramente no puede controlar.

Los márgenes, tan evidentes en el puesto de control, pueden presentarse también en las rutinas burocráticas de la vida cotidiana moderna. Lawrence Cohen proporciona un ejemplo de este espacio en su capítulo del imaginario tecnocientífico del funcionamiento de las operaciones en India. Describe el funcionamiento del comercio de órganos que, como el espacio de la excepción, desdibuja en realidad la línea entre lo legal e ilegal. Dado que en 1994 se prohibió en India la venta y la donación de órganos por no familiares, los cirujanos y otros que operaban en el mercado de órganos nacional e internacional presionaron al estado para definir procedimientos que autorizasen formas permitidas de donación de órganos fuera de los grados de parentesco definidos por la ley. A los comités de autorización que aparecieron se les asignó la tarea de considerar los casos excepcionales en los que, fuera de los grados de parentesco permitidos, podían donarse órganos. Cohen nos proporciona un ingenioso análisis acerca de cómo de funcionaban estos comités para crear ficciones de afecto incontenible entre personas no emparentadas con el fin de permitir “donaciones” de órganos. El secreto público, por supuesto, es que se crean las ficciones de relación y afecto incontenible entre el receptor y el donante para cubrir la venta ilegal de órganos. Efectivamente, la estructura de excepciones funciona para trazar la línea entre la membresía y la inclusión que identifica a aquellos ciudadanos que están “biodisponibles” y, por tanto, pueden convertirse en “donantes” ficticios en la economía clandestina⁴¹. Además, permite la aparición de ciertas formas discursivas en las que se reclama la ciudadanía a través de actos de “sacrificio” por parte de los pobres, un punto que analizaremos con más detalle más adelante en esta introducción.

⁴¹ Es importante comprender que la venta sólo era posible dentro de un contexto más amplio en el que había ricos que actuaban en una economía con importantes ingresos no declarados.

Los márgenes no son estáticos

En el apartado anterior intentamos mostrar la íntima conexión existente entre la ley y los estados de excepción. Defendíamos que la Antropología se centra en el funcionamiento del día a día, en lugar de privilegiar razonamientos metafísicos para comprender la soberanía. Es en estos procesos de la vida cotidiana donde observamos cómo se reconfiguran los márgenes del estado. Estos márgenes no son meros espacios periféricos; a veces, como en el caso de las fronteras de los estados-nación, determinan lo que está dentro y lo que queda fuera y otras veces, como en el caso de los puestos de control, atraviesan el cuerpo político del estado. Como hemos visto, las fronteras y los puestos de control son espacios en los que la soberanía, como derecho sobre la vida y la muerte, se experimenta en potencia, creando así un estado de pánico y una sensación de peligro incluso aunque “no ocurra nada”. Paradójicamente, estos espacios de excepción son también lugares en los que es visible la creatividad de los márgenes, al instaurarse formas alternativas de acción política y económica. Sugerir que los márgenes son espacios de creatividad no implica negar que las formas de lo político y de lo económico, a menudo forjadas a partir de la necesidad de sobrevivir, estén plagadas de grandes peligros. Sin embargo, cabe subrayar que el hecho de que aunque algunas poblaciones son retratadas como patológicas por varios tipos de prácticas de poder y conocimiento, no se rinden pasivamente ante estas condiciones. Aunque el trabajo de historiadores subalternos ha hecho mucho por destacar la capacidad de acción de grupos subalternos en importantes coyunturas históricas, el estatus canónico de la resistencia en estos estudios oscurece la relación entre estos momentos críticos y la vida cotidiana⁴². Incluso cuando la vida cotidiana se convierte en el centro del análisis, como en el trabajo de James Scott sobre las formas cotidianas de resistencia de los campesinos⁴³, parece que la capacidad de acción es percibida ante todo en los actos de resistencia. Nosotros ponemos el énfasis, por el contrario, en las formas en las que, al asegurar la supervivencia o al buscar la justicia en el día a día, los límites conceptuales del estado son extendidos y restablecidos. Esto no significa que consideremos que todos los tipos de márgenes son de alguna manera homogéneos y que las categorías de minorías, refugiados o inmigrantes sean similares; más bien asumimos que el carácter

⁴² DAS, “Subaltern as Perspective” en GUHA, R. (ed.), *Subaltern Studies VI*, Oxford University Press, Nueva Delhi, 1989, ps. 345-99.

⁴³ SCOTT, James, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Haven, Ct, 1985.

indeterminado de los márgenes cuestiona la solidez que a menudo se atribuye al estado.

Tomemos la descripción de Roitman de las estrategias económicas que siguen los jóvenes marginados al afrontar distintos procesos de regulación del estado. Con el declive de los mercados tradicionales en Chad, son los mercados emergentes de drogas, armas ligeras, contrabando y mercenarios los que proporcionan oportunidades para asegurar el sustento en las regiones devastadas por guerras aún activas, sequías y otros desastres económicos. Por razones obvias, estos mercados prosperan en las fronteras entre naciones. Roitman se niega a calificar estas oportunidades económicas como parte de los mercados “negros” o de las economías “informales” y conceptualiza las estrategias de los jóvenes como prácticas que conforman fronteras y nos permiten presenciar, más que el colapso de la regulación, la pluralización de las autoridades reguladoras. Esta pluralización conduce a que el estado institucionalice la extracción de los ingresos, aunque este proceso tenga lugar fuera de sus procedimientos legales formales. Las formas de sociabilidad que se desarrollan en estas fronteras son, por supuesto, extremadamente peligrosas, pero demuestran que los márgenes, como límites reales del estado, son también los espacios en los que se crean y se extienden los límites conceptuales de la economía. Gran parte de la retórica política caracterizaría dichas formas de actividad económica como “corrupción” y las interpretaría como un indicio del debilitamiento del estado. Sin embargo, desde la perspectiva de los jóvenes que Roitman estudia, estas estrategias que se aprovechan del carácter indeterminado de las fronteras para asegurar el sustento, proporcionan un medio para reivindicar derechos económicos. Lo que está en juego es el desafío al monopolio del estado sobre los impuestos o las licencias comerciales, así como un intento de apropiarse de algunas de estas prácticas para asegurar la supervivencia económica. La pluralización de la regulación no crea simplemente una oposición binaria entre estado y márgenes, ni puede afirmarse que el estado sea incapaz de extender su autoridad en/a los márgenes, ya que éste logra extraer ingresos a través de esta pluralización y extensión de los límites conceptuales de la economía. Lo que el estudio de los márgenes nos permite ver es cómo la ciudadanía económica, la extracción de los ingresos y la multiplicidad de regímenes reguladores son partes necesarias del funcionamiento del estado, de la misma manera que la excepción es necesaria para entender la regla.

El capítulo de Ferme aporta una mayor evidencia sobre la “arbitrariedad que yace en el fondo del *commandement*”, que la autora muestra como característica del estado colonial. Sin embargo, esta arbitrariedad se convierte en un recurso, como revela el informante de Ferme, ya que ha facilitado opciones alternativas de ciudadanía a los sierraleoneses. Los migrantes aprovechan las medidas de emergencia adoptadas para protegerles como refugiados de guerra y, en algunos casos, utilizan con éxito las oportunidades proporcionadas por leyes caprichosas y arbitrarias, forjando nuevas formas de ciudadanía económica y política que, en ocasiones, van mucho más allá de las fronteras territoriales de los estados. Para otros, como los refugiados a los que se les niega el refugio o que mueren durante el proceso, las consecuencias son terribles y dan fe de los peligros de trabajar en las fronteras⁴⁴. De este modo, para Roitman y Ferme, las posibilidades y los límites de estas nuevas prácticas de inflexión de las fronteras proporcionan una importante ventaja para comprender los procedimientos trans-locales a través de los que se experimenta el estado.

En el trabajo de las Comunidades de Paz, fundadas por desplazados en Colombia, pueden observarse indicios similares de la creatividad de los márgenes a nivel político. Sanford describe cómo los desplazados por las acciones de los paramilitares han intentado crear zonas de seguridad de acceso prohibido para guerrillas y personal armado autorizado por el estado. Con el creciente apoyo de grupos de derechos humanos a nivel nacional e internacional, estas comunidades (que de nuevo funcionan en los márgenes reales del estado) han reconfigurado sus espacios para reflejar sus propios imperativos. Sus formas de acción política utilizan la retórica global de los derechos humanos. Pero, sin embargo, en lugar de hacer reivindicaciones a través de cortes de justicia o tribunales internacionales, priorizan la necesidad de proteger la seguridad a nivel comunitario antes que individual.

El capítulo de Ashforth ofrece otro ejemplo de las formas locales específicas en las que operan las ideas de justicia. Sostiene que el aumento de las acusaciones de brujería entre los negros en Sudáfrica, una población devastada por la prevalencia y por elevados e inadmisibles índices de mortalidad del SIDA, se manifiesta a través de demandas para que el estado *postapartheid* muestre su capacidad de respuesta al sufrimiento y haga algo respecto al SIDA y a la brujería. Pero como señala Ashforth, castigar a los culpables de brujería restauraría los

* N.d.T.: *Commandement* se refiere a la cualidad de “estar bajo la orden o el mando de”.

⁴⁴ MALKKI, Liisa, *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.

prejuicios coloniales y los del régimen del apartheid contra las prácticas populares de los negros y criminalizaría dichas prácticas. Por lo tanto, deben reformularse las acusaciones de brujería de forma distinta - secuestro, rapto u homicidio. La cuestión radica en que la presión para reconfigurar los sistemas estatales hacia nociones diferentes de justicia procede de las preocupaciones cotidianas de los que viven en formas de sociabilidad diferentes de aquella imaginada en el aparato burocrático racional del estado. Es interesante recordar en este punto que incluso en la noción weberiana clásica de la racionalidad, la ley incluye la delegación de la justicia dentro de sus procedimientos mediante la figura del jurado, pues Weber percibía que el jurado había asumido el papel del oráculo: "gracias al jurado ha sobrevivido hasta ahora en el procedimiento inglés parte de la irracionalidad primitiva de la técnica de decisión y, por tanto, de la propia ley"⁴⁵. Si la "irracionalidad primitiva" que tanto irritaba a Weber, funciona en el fondo del derecho del estado, se podría considerar que, para determinados fines, el estado se encuentra en los márgenes del cuerpo de ciudadanos.

Muchos otros autores en este libro sostienen que una imagen diferente de la justicia o del bien común inspira las actividades que se realizan en los márgenes del estado, lo cual no implica contraponer simplemente las ideas "populares" sobre la ley y la justicia a las ideas de justicia del estado. Más bien, las cuestiones en juego en estos lugares se forman a través de las experiencias locales, aunque debemos aclarar que los espacios locales y el estado no son binarios opuestos. Aunque estén encerrados bajo relaciones desiguales, están engarzados el uno en el otro. Así, por una parte, la ley se contempla como un símbolo de un poder distante pero irresistible; por otra, también se percibe como algo que está a mano, algo a lo que pueden dirigirse los deseos locales. De este modo, Poole muestra cómo los campesinos en Perú invierten sus deseos de justicia en el estado, incluso aunque la ilegibilidad del estado y sus procedimientos frustren estos deseos, ya que los documentos necesarios para asegurar la justicia tienden a vagar a la deriva una y otra vez entre distintas jurisdicciones. No estamos diciendo que las poblaciones de los márgenes logren siempre que el estado sea receptivo a sus nociones de justicia o del bien común, y no queremos idealizar la creatividad de los márgenes. De hecho, el capítulo de Nelson demuestra que, Guatemala, el mismo estado identificado como el perpetrador del terror y de las políticas de tierra quemada, fue investido del deseo de justicia. Lo que podían haber sido posiciones rígidas de víctimas y perpetradores, resultaron ser sumamente flexibles. La cuestión no es si

⁴⁵ Weber, Max, *Economy ..., op. cit.*, p. 763.

los deseos, miedos y expectativas alimentados en los márgenes y proyectados después en el estado son de alguna forma más éticos, justos o puros; la cuestión es que la complejidad de la experiencia vivida modula las nociones de justicia y de la ley con tipos de imaginarios diferentes de los disponibles en los lugares y representaciones de la justicia y de la ley oficiales⁴⁶.

Los capítulos de Das y Nelson proporcionan ejemplos adicionales de cómo otras ideas legales y jurídicas colonizan la ley del estado. Das cita el conmovedor caso de las viudas de la comunidad de Siglikar. Sus maridos fueron asesinados en los disturbios de 1984 y las mujeres trataron de reclamar una indemnización al gobierno. Los Siglikar vivían en la periferia de la ciudad y lo que es más importante, sus nociones de comunidad y justicia estaban basadas en nociones diferentes de sociabilidad. El gobierno consideró a las viudas como las receptoras legítimas de la indemnización pero la opinión dominante en la comunidad era que los padres de los fallecidos debían haber recibido el dinero. Finalmente la casta Panchayat de los Siglikars resolvió el conflicto y el dinero se dividió por igual entre ambas partes. Lo que es interesante es que el acuerdo se consideró un compromiso y se recogió en un documento judicial sellado, como si esto validase el acuerdo a los ojos de la ley. Así, la legitimidad se buscó a través de la ley del estado: el compromiso no estaba basado ni en el derecho consuetudinario ni considerado como un acuerdo privado entre las partes. El mimetismo del estado para legitimar un acuerdo coercitivo en muchos aspectos podría interpretarse como una aproximación al estado como un fetiche, pero también atestigua la lealtad de la comunidad a la idea de la ley instituida por el estado y así logra reivindicar la ciudadanía para estas comunidades. Estos márgenes, en los que entra en juego una imagen distinta del bien común, no son sólo márgenes en los que el estado tiene aún que adentrarse;

⁴⁶ Para un argumento ingenioso sobre papel de las racionalidades alternativas que se practican en los márgenes al interpretar el terror del estado, ver la explicación de Humphrey sobre los mitos budistas de la reencarnación empleados por los budistas en Mongolia con el fin de explicar el régimen de terror de Stalin, HUMPHREY, Caroline, "Stalin and the Blue Elephant: Paranoia and Complicity in Post-Community Metahistories" en SANDERS, T. y WEST, H. (eds.), *Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order*, Duke University Press, Durham, NC, 2003. Tal y como ella lo formula, la teoría del karma se despliega metafóricamente para reconocer la complicidad inevitable de los sujetos de los estados totalitarios en los regímenes de terror, un aspecto ingenioso que de alguna manera es parecido al argumento que emplea Nelson en su capítulo. Previamente, en el contexto del estado en Indonesia, Tsing había analizado la importancia de los márgenes como una forma de relacionar la creatividad disciplinaria con las formas de vida que viven en los márgenes. Sin embargo, la idea de Tsing de los márgenes está fuertemente influida por los modelos espaciales, por tanto define el margen como un lugar donde no se puede confiar en la autoridad y en el que se produce la mayor distancia entre los fines del estado y su realización local. La autora contrasta esta situación con el proyecto de gobierno en el centro, donde la autoridad estatal es más fuerte. Esta forma de mirar al estado y a sus márgenes asume, por supuesto, que los fines y la autoridad del estado son claros en el centro o que el propio estado no está implicado en el mantenimiento de los márgenes como "espacios ingobernables", un punto de vista criticado por todos los autores de este libro. TSING, *In the Realm ...*, *op. cit.*

más bien, se pueden concebir como lugares en los que el estado es continuamente constituido en los recovecos de la vida cotidiana⁴⁷.

En el capítulo de Nelson vemos cómo la cualidad ilusoria y casi estafadora del estado permite a éste librarse de sus pagarés a la hora de repartir una justicia que está fuera del alcance de los campesinos. En su relato de la Guatemala de la postguerra, Nelson describe cómo el estado contrainsurgente utilizó imágenes que retrataban a los indios como tramposos o individuos de dos caras para justificar así las incursiones militares en las áreas indígenas, el reasentamiento de las comunidades indígenas en aldeas y la declaración de los poderes de emergencia en amplios sectores del país. Sin embargo, Nelson devuelve esta imagen de los indios a la imagen del estado y se pregunta por qué a éste también se le considera que tiene dos caras y que es embaucador, deseable, engañoso y peligroso. De este modo, dándole la vuelta a la imagen estereotipada del mimetismo enmascarado del estado por los astutos nativos de dos caras, la etnografía del estado de Nelson sitúa al estado en una trayectoria sumamente flexible en la que éste es temido y deseado a la vez.

El relato de Nelson nos haría altamente escépticos ante la idea de que el estado es legible al tiempo que las poblaciones no lo son. Aún así gran parte de la teoría antropológica se ha centrado en las formas en las que el estado despliega tecnologías de conocimiento y de poder para hacer legibles a las poblaciones⁴⁸. Sin embargo, como señalamos en apartados anteriores, los mismos documentos a través de los que se busca la fijación de la identidad adquieren una vida diferente al ser manipulados tanto por los funcionarios del estado como por los ciudadanos corrientes con distintos fines. Como demuestra Poole tan eficazmente en su capítulo, las posibilidades de falsificar documentos conducen a que los ciudadanos se encuentren suspendidos entre los polos de la amenaza y la garantía. *Sucesivamente, en las regiones del lenguaje que surgen cuando el acceso al contexto se vuelve frágil se capta una de las formas en las que el estado se hace*

⁴⁷ Puede ser relevante señalar que mientras que siempre se consideró que interpretar el *proceso* era central para la antropología legal, el énfasis siempre se puso en llegar a las *reglas* que se consideraban implícitas en el arreglo de controversias. Véase, entre otros: GLUCKMAN, Max, *Order and Rebellion in Tribal Africa*, Cohen and West, Londres, 1963 y NADER, Laura (ed.), *Law in Culture and Society*, Adline Press, Chicago, 1969. La marcada distinción entre formas de ley occidentales y no occidentales ha oscurecido la manera en la que los conceptos legales han circulado entre diferentes lugares de una misma sociedad en los que se ha evocado la ley.

⁴⁸ APPADURAI, Arjun, "Numbers in ..., *op. cit.*"; COHN, Bernard, "Census, Social Structure and Objectivization in South Asia" en *An Anthropologist among the Historians*, Oxford University Press, Nueva Delhi, 1987, ps. 224-54; TROULLIOT, Rolph, "The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind" en *Current Anthropology*, vol. 42, n° 1, 2001, ps. 126-138.

presente. Así, se va corriendo un rumor: el estado sostiene que las poblaciones incultas y de bajos niveles educativos son engañadas fácilmente. Como argumenta Nelson, el estado se percibe como un incognoscible de dos caras y en muchos sentidos, como el espacio en el que se experimenta lo misterioso. Aun así, el estado atribuye a sus sujetos pasión (y podríamos añadir credulidad) y, de este modo, se construye a sí mismo como “racional”, tal y como sostienen Das y Cohen en este libro. En el capítulo de Ashforth, encontramos que las medidas de control de las transmisiones de VIH se interpretan entre los negros de Sudáfrica como medidas para impedir su reproducción. Parece que esta interpretación es el legado del régimen del apartheid y de sus políticas de muerte. De este modo, los rumores y el aura de desconfianza que se cierne sobre las intenciones “reales” del estado al instituir políticas que afectan al cuerpo, a la sexualidad y a la reproducción, deben entenderse dentro de las historias locales específicas de esta sociedad. El hecho de que las acusaciones de brujería compartan muchas características con el rumor — la ausencia de un autor determinado⁴⁹ y su fuerza perlocutiva — hace posible que se filtren en las relaciones inciertas en las que se experimentan los devastadores efectos de la epidemia del SIDA. La cuestión no es que el rumor sea una forma específicamente “subalterna” de comunicación, como sugiere Guha⁵⁰, sino más bien que el modo en que el estado representa a sus sujetos como seres entregados a la pasión en lugar de a la razón, se vuelve por decirlo de alguna manera, contra el estado (ver también el capítulo de Nelson a este respecto). La experiencia letal del SIDA y su enredo en las acusaciones de brujería, rumor y pánico, nos devuelve a la cuestión del estado como el lugar en el que se instituyen conjuntamente la biopolítica y la tanatopolítica. Afirmamos que esta relación que se encuentra en el núcleo del estado moderno, se vuelve mucho más visible en los márgenes que en el centro. Ahora pasamos a estas consideraciones.

La biopolítica y los márgenes

Anteriormente hemos defendido que la soberanía se define mejor en términos de poder sobre la vida y la muerte. Conviene subrayar que la figura de la vida no es un pedazo de naturaleza animal sin relación alguna con la ley, sino que es

⁴⁹ BHABHA, Homi K., “By Bread Alone: Signs of Violence in the Mid-Nineteenth Century” en *The Location of Culture*, Routledge, Londres, 1994, ps. 198-212; DAS, “Official Narratives, Rumour, and the Social Production of Hate” en *Social Identities*, vol. 4, nº 1, 1998, ps. 109-30; GESCHIERE, Peter, *The Modernity of Witchcraft: Politics and the Occult in Postcolonial Africa*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1997.

⁵⁰ GUHA, Ranajit, *Elementary Aspects of Peasant Insurgency in Colonial India*, Oxford University Press, Oxford, 1983.

producida por la ley. Como Agamben⁵¹ y Foucault⁵² han afirmado de diferentes maneras, el estado en la modernidad se ha constituido a través de la inclusión de la vida natural del hombre en los mecanismos y cálculos del poder. A pesar de este acuerdo sobre la biopolítica hay profundas diferencias en la forma en que estos dos autores conciben la relación entre la biopolítica y la tanopolítica. Para Agamben la figura del *homo sacer* (vida a la que puede darse muerte pero que es insacrificable) es el referente negativo de la nueva soberanía biopolítica y su ejemplo paradigmático en la modernidad es un campo de concentración. Para Foucault el referente negativo de la biopolítica parece ser el punto en el que se traza una escisión entre aquéllos cuyas vidas son administradas y mejoradas y aquéllos cuyas vidas se considera que no merecen ser vividas y, por tanto, se les “deja morir”. Ambos autores parecen igualmente preocupados por una contradicción aparente en la concepción del estado biopolítico. Concretamente, ambos se preocupan por cómo un estado comprometido con la administración de la vida puede producir una categoría de personas a las que se considera que se puede dar muerte. Para Agamben, lo que une la biopolítica a las políticas de muerte es el recurso inagotable del estado al estado de excepción, mientras que para Foucault la preocupación reside más en el poder sobre las rutinas de lo ordinario y por tanto en la producción de lo «normal». No es este el lugar para ocuparnos de estas diferencias en profundidad, pero las emplearemos para prestar atención a la forma la manera en la que el método etnográfico nos permite abrir estas cuestiones.

Como es de sobra conocido, el trabajo de Foucault sobre el biopoder reemplaza el privilegio de la ley y de la prohibición con un énfasis en la eficacia táctica dentro de un campo de fuerzas múltiple y móvil. Muestra que los efectos tienen un gran alcance pero no son nunca estables. Su meticulosa descripción del impacto que han tenido las estadísticas y la invención de la población como objeto de conocimiento y regulación sobre los cambios en las nociones de soberanía ha conducido a nuevas conceptualizaciones del estado, especialmente al trasladar el énfasis de las jurisdicciones territoriales a la administración de la vida⁵³. Así, en la literatura más reciente observamos una proliferación de adjetivos para caracterizar el estado (el estado *higiénico*, el estado *inmunizador*, el estado *terapéutico*), y cada uno de ellos señala una modalidad diferente de administrar la vida.

⁵¹ AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer ...*, op. cit. Del mismo autor, *Means without Ends: Notes on Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000.

⁵² FOUCAULT, *The History of Sexuality*, Volumen 1: *An Introduction*, traducido por R. Hurley, Random House, Nueva York, 1976. Del mismo autor, *Society Must Be Defended: Lectures at the College de France, 1975-1976*, traducido por D. Macey, Picador, Nueva York, 2003.

⁵³ PERROT y WOLF, *State and Statistics ...*, op. cit.

Simultáneamente, el prefijo *bio* se ha desvinculado del poder para señalar otros tipos de sociabilidad como la *bio-social*, así como otro tipo de capacidades, como el *bio-capital*, y para referirse a nuevas formas de enfrentarse al poder como, por ejemplo, grupos de pacientes que se organizan para influir en la distribución de recursos y en la dirección de la investigación con el objetivo de mitigar determinadas condiciones biológicas. Esta heterogeneidad de formas en las que el estado se involucra en la administración de la vida (y de forma concomitante deja morir), además de las reclamaciones que pueden hacerse al estado en las regiones de vida y muerte reivindicando nuevas categorías de ciudadanía, proporciona un terreno fértil en el que la Antropología puede enfrentarse a las formas emergentes de biopolítica⁵⁴.

El *locus classicus* para examinar el poder del estado en referencia al control sobre la población está, por supuesto, basado en la literatura sobre las epidemias y la formación del estado. Como ha defendido Peter Baldwin recientemente⁵⁵, las estrategias de control que el estado ha desarrollado en Europa a finales del siglo XIX y principios del XX estaban estrechamente ligadas a la gestión del contagio. Incluso la preocupación por la regulación de la salud de las poblaciones nos conduce inmediatamente a la conexión entre los centros de las metrópolis y las colonias, pues el control de las epidemias era una condición necesaria para superar las barreras a la explotación europea de las colonias. Así, la preocupación por las condiciones sanitarias de las colonias y las técnicas de control de la enfermedad pasaron a ser parte del repertorio de acciones del estado. Como ejemplos, podemos pensar en los amplios cambios legislativos efectuados a través de leyes como las leyes de vacunación obligatoria, de leprosos vagabundos, de locura, de acantonamiento y varias leyes sobre enfermedades contagiosas aprobadas en esa época por los estados europeos, tanto en los centros metropolitanos como en las colonias. Lo que es importante desde la perspectiva de las colonias es que tanto los debates públicos sobre estos asuntos como las lógicas científicas surgidas de ellos, construían a los habitantes de las colonias como seres crédulos, antihigiénicos e irracionales necesitados de disciplina. El mayor logro de Foucault fue mostrar que el biopoder no sólo versaba sobre la problematización patológica de las poblaciones, sino también que lo que era aplicable a los márgenes podía generalizarse y normalizarse para todas las poblaciones. Sin embargo, la continua producción de

⁵⁴ PETRYNA, Adriana, *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

⁵⁵ BALDWIN, Peter, *Contagion and the State in Europe, 1830-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

patologías es una importante técnica de poder, lo que nos invita en este campo, como en los que hemos examinado anteriormente, a prestar atención a las íntimas conexiones entre el poder soberano y el poder disciplinario.

La administración de las poblaciones en espacios que Cohen llama en su capítulo "*just-so modernity*"* demuestra que no podemos asumir una lógica inexorable en la administración de la vida, que se despliega del mismo modo en todas las sociedades. Las sociedades postcoloniales como India y Sudáfrica tienen historias específicas en las que la gramática de las relaciones determina la forma en la que se instituye la biopolítica. De este modo, la historia de la modernidad se complica en esta y en otras esferas⁵⁶. Como apuntamos en el apartado anterior, las poblaciones pueden existir sólo como entidades administradas en el imaginario del estado pero los habitantes de estos márgenes no son objetos estáticos: las formas de gobernanza, las relaciones sociales en torno a diferentes áreas de experiencia y los géneros culturales en los que el lenguaje cobra vida generan vías para entrar en estado biopolítico a las que no se puede llegar a través de especulaciones metafísicas. Los capítulos de Cohen, Ashforth, Das y Sanford muestran que aunque el estado biopolítico funciona, de una u otra forma con nociones de masas corpóreas, las técnicas de gestión que atraviesan estos contextos son bastante diferentes; y aún más importante, las formas en las que las poblaciones "administradas" actúan con las estrategias de control para reivindicar la ciudadanía están profundamente informadas por las experiencias específicas del estado. Así, mientras las categorías de "refugiado" y "desplazado" existen como una categoría legal especial en instrumentos internacionales que les controlan y les otorgan derechos, las negociaciones de las Comunidades de Paz para mantener a los combatientes del estado y a la guerrilla fuera de los territorios llevan sin duda la marca de su particular experiencia de violencia. Del mismo modo, la gestión de la epidemia del SIDA en Sudáfrica debe, necesariamente, abordar las acusaciones de brujería como un problema para el estado. En el caso de India, la política de las masas corpóreas se instituyó a través de programas de planificación familiar que incluían campos de esterilización masiva, pero formaba parte también del repertorio de instituciones caritativas y estatales para otras enfermedades, como campos sanitarios masivos o campos oftalmológicos para operaciones de cataratas. Así,

* N.d.T.: El término se refiere a la narrativa de la modernidad que, aún sin estar probada, se usa para explicar una práctica cultural.

⁵⁶ GESCHIERE, Peter, *The Modernity of Witchcraft: Politics and the Occult in Postcolonial Africa*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1997; GILROY, Paul, *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*, Harvard University Press, Cambridge, 1993; MITCHELL, Timothy (ed.), *Questions of Modernity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000.

cómo la administración de la vida se convirtió en objeto de la política define, sin duda, al estado biopolítico pero las historias específicas son lo suficientemente diferentes como para justificar que no se trata de una única matriz con diversas ramificaciones. Quizás podamos ilustrar esta idea con los ejemplos específicos de Cohen sobre las formas en las que se reivindica la ciudadanía a través del tropo de la operación en India.

Cohen apunta en su capítulo que hay tres conceptos (factibilidad, biodisponibilidad y complementariedad) que explican la particular manera en que se produce el encuentro con el estado biopolítico en India. Diversas poblaciones en los márgenes, como los *hijras* (individuos intersexuales y transexuales conocidos comúnmente como el tercer sexo), los cuerpos tratados como una masa en las operaciones de planificación familiar realizadas en los campos sanitarios y los vendedores de riñones en el mercado de órganos: todos están definidos por intersecciones particulares entre estos tres conceptos. Como dice Cohen, las operaciones no sólo se convierten en una técnica y un lugar en el que se descubre al estado, sino también en una forma dotada, según el imaginario del estado, de pasión en lugar de razón que marca las posibilidades y límites de pertenencia de las personas designadas como una masa corpórea. Así, la pedagogía de convertir a los habitantes de las masas corpóreas en ascéticos modernizadores en posesión de la razón es específica a la gramática cultural de India, en la que han tomado forma los paradigmas de desarrollo. La parte más interesante de este argumento es que, a través de la lógica de la excepción, el cuerpo genérico de las masas se convierte en tipos específicos de cuerpos para los que se pueden recuperar los órganos mediante la venta, a pesar de la prohibición de la venta de órganos. La lógica de la excepción ayuda a crear la ficción del “afecto incontenible” entre el comprador y el vendedor, como afirmamos anteriormente, si bien es un secreto público que esta ficción se crea para cubrir la venta de órganos a través de la mítica idea del don. Las poblaciones marginadas perciben la propia operación como una manera de reivindicar la ciudadanía a través de los tropos del don y el sacrificio. No es que la incidencia de las ventas de riñones sea muy alta en India, ya que los vendedores se concentran en localidades y regiones específicas. Sin embargo, la posibilidad de transplante ha permitido que aparezcan formas discursivas y redes de negociación en todos los niveles, desde el doméstico al nacional. Los hermanos hablan de vender riñones para incrementar las dotes de sus hermanas, las esposas para cancelar las deudas de la familia. El más marginal de los ciudadanos clama que

donarán los riñones para salvar las vidas de los líderes nacionales o regionales enfermos.

El concepto de biodisponibilidad introducido por Cohen, se desvía profundamente de la idea de cuerpos a los que se puede dar muerte mediante el cetro del *homo sacer*, puesto que son los pobres a los que no tanto se les da muerte como se les permite morir. En efecto, la retórica empleada por aquellos que apoyan las ventas es poner estos cuerpos a disposición de las intervenciones médicas, pero presentan esta idea en términos de autonomía individual y atención a los pobres. Este ejemplo proporciona una demostración asombrosa sobre cómo alejarnos de las concepciones metafísicas acerca de cómo “funciona” la excepción, centrándose así en la tarea de convertir al estado biopolítico en objeto de investigación etnográfica. Si el concepto de Foucault del individuo peligroso nos muestra cómo la ley fue colonizada por las disciplinas en la psiquiatría forense francesa⁵⁷, los conceptos ofrecidos por Cohen demuestran cómo el don y el sacrificio no han sido desplazados por formas mercantilistas sino que permiten que éstas funcionen simultáneamente con otras formas de reivindicar la ciudadanía.

Reflexiones finales

En estas reflexiones finales no podemos más que remitir al lector al capítulo 11, en el que Talad Asad aporta un comentario sucinto y provocador sobre las cuestiones teóricas relacionadas con el estado y sus márgenes. Pueden subrayarse dos puntos importantes. Primero, Asad defiende que la noción de estado en el pensamiento contemporáneo otorga a éste una vida propia, distinta de los gobernantes y gobernados. Debido a esta abstracción, el estado puede reclamar lealtad de ambas partes. Cuando se imagina la relación entre el estado y la población que es gobernada como una relación en la que el estado encarna la soberanía independientemente de la población, se autoriza al estado a que, a través de sus prácticas administrativas, mantenga ciertos espacios y poblaciones como márgenes. A la inversa, imaginar al estado como aquello a lo se delega el poder, en lugar de ser alienado de los ciudadanos, permitiría que el propio estado fuese imaginado en los márgenes del cuerpo de ciudadanos. La cuestión no es mostrar que el estado tiene un carácter fetichista, sino mostrar más bien que la imaginación de la soberanía puede cambiar la posición relativa del centro y de la periferia: los márgenes se mueven, pues, dentro y fuera del estado. Claro está que este movimiento es el que hace a los márgenes tan centrales a la interpretación del

⁵⁷ FOUCAULT, *Society Must Be Defended ...*, *op.cit.*

estado. La indeterminación de los márgenes no sólo permite formas de resistencia sino que, de forma más importante, permite estrategias para entrar en estado como un tipo de margen al cuerpo de los ciudadanos.

En segundo lugar, Asad introduce la importante idea de que la igualdad formal y la posibilidad en la teoría liberal de sustituir a los ciudadanos descansa, de hecho, en las incertidumbres inherentes al proceso de abstraer de una categoría dada a otra. Nos da una bonita descripción de cómo la desconfianza llega a ocupar el espacio entre la ley y la aplicación, un proceso en el que todos los capítulos se implican de una forma u otra. Esta discusión nos invita a pensar las categorías de potencialidad, anticipación y sombras, categorías que captan la experiencia de cómo los márgenes se actualizan en los espacios de excepción. Nuestra imaginación sobre los márgenes los muestra no como espacios y poblaciones estáticas que sólo han de ser administradas, sino como espacios llenos de vida, una vida que ciertamente es administrada y controlada pero que también fluye fuera de este control. Así, aunque tengamos mucho que aprender de las brillantes contribuciones de Agamben y Foucault sobre cómo llega a tratarse a la vida natural como un objeto de lo político, las formas de conocimiento de la Antropología no toman simplemente estas categorías y las aplican a situaciones diferentes. Al contrario, los antropólogos muestran en las genealogías e historias particulares de los modos de sociabilidad que estudian, cómo diferentes deseos, esperanzas y temores determinan la experiencia del estado biopolítico. Los autores de este libro son plenamente conscientes de la precariedad de las vidas en los márgenes pero les interesa demostrar cómo las formas de la acción económica y política, y las ideas de don y sacrificio que han sido relegadas a los márgenes pueden, en algunos momentos, reconfigurar también el estado como un margen al cuerpo de los ciudadanos. En una de sus reflexiones políticas Agamben dice que sólo rompiendo el nexo, en algún momento, entre “la despiadada intrincación del lenguaje, las personas y el estado” el pensamiento y la práctica serán iguales a la enorme tarea que tenemos “a mano”⁵⁸. Esperamos que la tarea “a mano”, consista en que el trabajo realizado en los márgenes sea reconocido por lo que es. Puede que no sea capaz de romper ese nexo de una vez por todas, pero demuestra que las derrotas y victorias de la vida cotidiana tienen la capacidad de devolvernos de lo metafísico a lo ordinario. Así, es como vemos nosotros la reconstitución del objetivo etnográfico.

⁵⁸ AGAMBEN, *Means without Ends ...*, *op.cit.* ps. 67-69.

* **Veena Das** y **Deborah Poole** son profesoras de Antropología en el Departamento de Antropología de la Universidad Johns Hopkins. Este texto es el primer capítulo del libro que editaron en 2004: Das, Veena y Poole, Deborah (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*, School for Advanced Research, Santa Fe, 2004.

La traducción de este texto a castellano cuenta con la autorización expresa de la School for Advanced Research, Santa Fe, New Mexico, USA. <http://www.sarweb.org>

Reprinted in castellano by permission from Veena Das and Deborah Poole, "State and Its Margins: Comparative Ethnographies," in *Anthropology in the Margins of the State*, edited by Veena Das and Deborah Poole © 2004 by the School for Advanced Research, Santa Fe, New Mexico, USA. All rights reserved.

Texto traducido por **María SERRANO** y **Marta ARRANZ**.

BIBLIOGRAFÍA:

- ABÉLÉ, Marc, *Anthropologie de l'état*, Armand Colin, París, 1990.
- ABRAMS, Philip, "Notes on the Difficulty of Studying the State" en *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, nº. 1, 1988.
- AGAMBEN, Giorgio, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, traducido por D. Heller-Roazen, Stanford University Press, Standford, 1998.
- AGAMBEN, Giorgio, *Means without Ends: Notes on Politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000.
- APPADURAI, Arjun, "Numbers in the Colonial Imagination" en *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- ASAD, Talal, *Formations of the Secular: Christianity, Islam, Modernity*, Standford University Press, Stanford, California, 2003.
- BALANDIER, Georges, "La situation colonial: approche théorique" en *Cahiers internationaux de sociologie*, 11, 1951.
- BALDWIN, Peter, *Contagion and the State in Europe, 1830-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- BANTON, Michael (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, ASA Monograph 4, Tavistock, Londres, 1966.
- BATAILLE, Georges, *The Accursed Share*, Zone Books, Nueva York, 1989.
- BENJAMIN, Walter, "Critique of Violence" en *Reflections: Essays, Aphorisms, Autobiographical Writings*, DEMETEZ, P. (ed.), traducido por E. Gephcott, Hartcourt Brace Jovanovitch, Nueva York, 1986 [1978].
- BHABHA, Homi K., "By Bread Alone: Signs of Violence in the Mid-Nineteenth Century" en *The Location of Culture*, Routledge, Londres, 1994.
- BOSE, Sugato y JALAL, Ayesha (ed.), *Nationalism, Democracy and Development: State and Politics in India*, Oxford University Press, Delhi, 1997.
- CAVELL, Stanley, *A Pitch of Philosophy: Autobiographical Exercises*, Harvard University Press, Cambridge, 1994.
- CHATTERJEE, Partha, *State and Politics in India*, Oxford University Press, Delhi 1997.
- CLASTRES, Pierre, *Société contre l'état*, Les Editions de Minuit, París, 1974.
- COHN, Bernad, "Census, Social Structure and Objectivization in South Asia" en *An Anthropologist among the Historians*, Oxford University Press, Nueva Delhi, 1987.

- CORONIL, Fernando, *The Magical State: Nature, Money and Modernity in Venezuela*, university of Chicago Press, Chicago, 1997.
- CORIAT, Percy, *Governing the Nuer. Documents in Nuer History and Ethnography, 1922-1933*, Jaso, Oxford, 1993.
- DAS, Veena, "Subaltern as Perspective" en GUHA, R. (ed.), *Subaltern Studies VI*, Oxford University Press, Nueva Delhi, 1989.
- DAS, Veena, *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*, Oxford University Press, Delhi, 1995.
- DAS, Veena, "Oficial Narratives, Rumour, and the Social Production of Hate" en *Social Identities*, vol. 4, n° 1, 1998.
- DAS, Veena, y BAJWA, R. S., "The Cholera Vaccine: Trajectories in Contemporary Bengal" en *Economic and Political Weekly*, 35, 2000.
- DAS, Veena, KLEINMAN, Arthur, RAMPHELE, Mamphela y RYNOLDS, Pamela, *Violence and Subjectivity*, University of California Press, California, 2001.
- DERRIDA, Jacques, "Force of Law: The Mystical Foundation of Authority" en CORNELL, D., ROSENFELD, M. y CARLSON, D., *Deconstruction and the Possibility of Justice*, Routledge, Nueva York, 1992.
- DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Felix, *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*, traducido por R. Hurley, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1983, [1972].
- DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Felix, *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, traducido por B. Massumi, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1987.
- DIRKS, Nicholas, *Castes of Mind: Colonialism and the Making of Modern India*, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- DUMEZIL, Georges, *Aspects de la fonction guerriere chez les Indo-Europeans*, Presses Universitaires de France, París, 1956.
- DUNN, John, *Contemporary Crisis of the Nation State?*, Blackwell Publishers, Oxford, 1995.
- ENGELS, Friedrich, *The Origins of the Family, Private Property and the State*, Pathfinders Press, Nueva York, 1972 [1884].
- EVANS-PRITCHARD, E. E., *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*, Clarendon Press, Oxford, 1940.
- FELDMAN, Alan, *Formations of Violence. The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- FERGUSON, James y GUPTA, Akhil, "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality" en *American Ethnologies*, vol. 29, n° 4, 2002.
- FERME, Marianne C., *The Underneath of Things: Violence, History and the Everyday in Sierra Leone*, University of California Press, Berkeley, 2001.
- FILMER, Robert, *Patriarcha ad Other Political Writings*, editado por P. LASLETT, Blackwell, Oxford, 1949.
- FITZPATRICK, Peter, "Bare Sovereignty: Home Sacer and the Insistence of Law" en *Theory and Event*, vol. 5, n° 2, 2001.
- FRIED, Morton, *The Evolution of Political Society*, Random House, Nueva York, 1967.
- FOUCAULT, Michel, *The History of Sexuality, Volumen 1: An Introduction*, traducido por R. Hurley, Random House, Nueva York, 1976.
- FOUCAULT, Michael, "Governmentality" en *Ideology and Consciousness*, 1979.
- FOUCAULT, Michael, *Society Must Be Defended: Lectures at the College de France, 1975-1976*, traducido por D. Macey, Picador, Nueva York, 2003.
- FULLER, Christopher J. y HARRIS, John, "For an Anthropology of the Modern Indian State" en FULLER, C. J. y BÉNÉÍ, V. (eds.), *The Everyday State and Society in Modern India*, Social Science Press, Nueva Delhi, 2000.
- GESCHIERE, Peter, *The Modernity of Witchcraft: Politics and the Occult in Postcolonial Africa*, University of Virginia Press, Charlottesville, 1997.

- GLEDHILL, John, *Power and Its Disguises: Anthropological Perspectives on Politics*, Pluto Press, Londres, 1994.
- GILROY, Paul, *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*, Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- GLUCKMAN, Max, *Order and Rebellion in Tribal Africa*, Cohen and West, Londres 1963.
- GODELIER, Maurice y STRATHERN, Marilyn (eds.), *Big Men and Great Men: Personifications of Power in Melanesia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- GUHA, Ranajit, *Elementary Aspects of Peasant Insurgency in Colonial India*, Oxford University Press, Oxford, 1983.
- GUPTA, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics and the Imagined State" en *American Ethnologist*, vol. 22, nº 2, 1995.
- HANSEN, Thomas y STEPPUTAT, Finn (eds.) *States of Imagination: Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Duke University Press, Durham, 2001.
- HEGEL, George Wilhelm Friedrich, *Elements of the Philosophy of Right*, editado por A. W. WOOD, traducido por H. B. Nisbett, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, [1821].
- HERZFELD, Michael, *Anthropology: Theoretical Practice in Culture and Society*, Blackwell Publishers, Oxford, 2001.
- HEYMAN, Josiah McC. (ed.), *States and Illegal Practices*, Berg, Oxford, 1999.
- HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Penguin Classics, Londres, 1968 [1651].
- HUMPHREY, Caroline, "Stalin and the Blue Elephant: Paranoia and Complicity in Post-Community Metahistories" en SANDERS, T. y WEST, H. (eds.), *Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order*, Duke University Press, Durham, NC, 2003.
- HUTCHINSON, Sharon Elaine, *Nuer Dilemmas: Coping with Money, War and the State*, University of California Press, Berkeley, 1996.
- KANT, Immanuel, *The Metaphysical Elements of Justice*, traducido por J. Ladd, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1965, [1797].
- KOHLI, Atul, *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, editado por P. Laslett, Cambridge University Press, Cambridge, 1988 [1690].
- LOMNITZ, Claudio (ed.), "Introducción" en *Vicios Públicos, Virtudes Privadas: La Corrupción en México*, CIESAS, Ciudad de México, 2000.
- MAINE, Sir Henry Sumner, *Ancient Law*, Transaction Press, New Brunswick, NJ, 2002 [1866].
- MALKKI, Liisa, *Purity and Exile: Violence, Memory and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- MAURER, Bill, *Recharting the Caribbean: Land, Law and Citizenship in the British Virgin Islands*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- MBEMBE, Achille, "At the Edge of the World: Boundaries, Territoriality and Sovereignty in Africa" en *Public Culture*, vol. 12, nº 1, 2000.
- MBEMBE, Achille, *On the Postcolony*, University of California Press, Berkeley, 2001.
- MEILLASSOUX, Claude, *Maidens, Meals and Money*, Cambridge University Press, Nueva York, 1981 [1975].
- MESSICK, Brinkley, *The Calligraphic State: Textual Domination and History in a Muslim Society*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- MITCHELL, Timothy, *Colonising Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- MITCHELL, Timothy (ed.), *Questions of Modernity*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2000.

- MONGA, Célestine, *The Anthropology of Anger: Civil Society and Democracy in Africa*, traducido por L. L. Fleck, Lynne Rienner Publishers, London and Boulder, CO, 1996.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis, *The Spirit of Laws*, editado por David Wallace Carrithers, University of California Press, Berkeley, 1977 [1748].
- MORGAN, Lewis Henry, *Ancient Society*, H. Holt, Nueva York.
- NADER, Laura (ed.), *Law in Culture and Society*, Adline Press, Chicago, 1969.
- NORDSTROM, Caroline (ed.), *Fieldwork under Fire*, University of California Press, Berkeley, 1995.
- ONG Aihwa, "Clash of Civilization or Asian Liberalism? An Anthropology of the State and Citizenship" en MOORE, H. (ed.), *Anthropological Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- ONG, Aihwa, *Flexible Citizenship: The Cultural Logic of Transnationality*, Duke University Press, Durham, 1999.
- PANTHAM, Thomas, "The Indian Nation-State: From Precolonial Beginnings to Post-Colonial Reconstructions" en DAS, V. (ed.), *The Oxford Companion to Sociology and Social Anthropology*, Oxford University Press, Delhi, 2003.
- PERROT, Jean Claude y WOLF, Stuart J., *State and Statistics in France, 1789-1815*, Harwood Academic Publishers, Nueva York, 1984.
- PETRYNA, Adriana, *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*, Princeton University Press, Princeton, 2002.
- RABINOW, Paul, "Midst Anthropology's Problems" en *Cultural Anthropology*, vol. 17, nº 2, 2002.
- RAO, Aparna y CASIMIR, Michael, "Movements of Peoples: Nomads in India" en DAS, V. (ed.), *The Oxford Companion to Sociology and Social Anthropology*, Oxford University Press, Delhi, 2002.
- ROSENTHAL, Franz (trad.), *The Muquddimah: An Introduction to History*, por Ibn Khaldûn, Princeton University Press, Princeton, 1969.
- ROUSSEAU, J. J., *The Social Contract*, Penguin Books, Londres, 1981, [1792].
- SANDERS, Todd y WEST, Harry, *Transparency and Conspiracy: Ethnographies of Suspicion in the New World Order*, Duke University Press, Durham, 2002.
- SCHMITT, Carl, *Political Theology: Four Chapter and the Concept of Sovereignty*, traducido por George Schwab, MIT Press, Cambridge, 1988, [1922].
- SMITH, Gavin, "Overlapping Collectivities: Local Concern, State Welfare and Social Membership" en *Confronting the Present: Towards a Politically Engaged Anthropology*, Berg, Oxford, 1999.
- SMITH, Richard S., *Rule by Records: Land Registration and Billage Custom in Early British Punjab*, Oxford University Press, Delhi, 1996.
- SCOTT, James, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press, New Haven, Ct, 1985.
- SCOTT, James, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven, 1998.
- SLUKA, Jeffrey A., *Death Squads: The Anthropology of State Terror*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2000.
- TAUSSING, Michael, *The Magic of the State*, Routledge, Nueva York, 1997.
- TROULLIOT, Rolph, "The Anthropology of the State in the Age of Globalization: Close Encounters of the Deceptive Kind" en *Current Anthropology*, vol. 42, nº 1, 2001.
- TSING, Anna, *In the Realm of the Diamond Queen: Marginality in an Out-of-the-Way Place*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- VINCENT, Joan, *Anthropology and Politics: Visions, Traditions and Trends*, University of Arizona Press, Tucson, 1990.
- VRIES, Hent de, *Religion and Violence: Philosophical Perspectives from Kant to Derrida*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2002.

WEBER, Max, *Economy and Society*, edited by G. ROTH and C. WITTICH, University of California Press, Berkeley, 1978.

WOLF, Eric, *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley, 1982.

Autoridad, intervención y los límites externos de la Teoría de las Relaciones Internacionales¹

Michael BARNETT *

Resumen: Actualmente, las ciencias sociales y las humanidades están plagadas de diversos conceptos, locuciones, léxicos, modismos y eslóganes que pretenden reformular la manera en que los académicos reflexionan sobre lo “global” y su relación con lo “local” —ámbito que ha sido igualmente reconceptualizado—. La utilidad de estos conceptos y marcos no reside en su capacidad de representarlo todo para el conjunto de los académicos, sino en que permiten destacar las nuevas estructuras emergentes en la política global, realzar la manera en que dichas estructuras son creadas y en qué sentido son responsables de las nuevas redes de actores, así como subrayar el desarrollo de nuevos discursos y prácticas que rompen y engranan lo local y lo global.

Este texto analiza la tendencia en la teoría de las Relaciones Internacionales a conjugar estado, autoridad y territorio. En la medida en que esta unión dificulta la comprensión de la complejidad de las relaciones y de los procesos globales, es necesario prestar atención a las contribuciones recientes que disocian dichos conceptos y que generan nuevas formas de comprender la organización y la práctica de la política global, y analizar especialmente el concepto de autoridad.

Palabras clave: política global, política local, autoridad, poder, relaciones internacionales, procesos transnacionales, estado

¹ Querría agradecer a los editores, Ian Hurd, y a los críticos del manuscrito por la ayuda que me han prestado con sus comentarios.

Authority, intervention, and the outer limits of international relations theory

Michael BARNETT *

Abstract: The social sciences and the humanities are presently littered with various concepts, phrases, vocabularies, idioms, and slogans that are intended to resituate how scholars think about the “global” and its relationship to a reconceptualized “local”. The utility of these concepts and frameworks is to be found not in their ability to be all things to all scholars, but rather in their capacity to highlight newly emergent structures in global politics, how those structures are created by and are responsible for new networks of actors, and the development of new discourses and practices that collapse and telescope the local and the global.

This text explores the tendency of International Relations to collapse state, authority and territory. As far as that bundling makes it more difficult to understand complex global relationships and processes, it is necessary to pay attention to the recent contributions that unbundle these concepts generating new insights into the organization and practice of global politics, and specially to analyze the authority concept.

Key words: global politics, local politics, authority, power, international relations, transnational processes, state

Actualmente, las ciencias sociales y las humanidades están plagadas de diversos conceptos, locuciones, léxicos, modismos y eslóganes que pretenden reformular la manera en que los académicos reflexionan sobre lo “global” y su relación con lo “local” —ámbito que ha sido igualmente reconceptualizado—. La utilidad de estos conceptos y marcos no reside en su capacidad de representarlo todo para el conjunto de los académicos, sino en que permiten destacar las nuevas estructuras emergentes en la política global, realzar la manera en que dichas estructuras son creadas y en qué sentido son responsables de las nuevas redes de actores, así como subrayar el desarrollo de nuevos discursos y prácticas que rompen y engranan lo “local” y lo “global”. Los estudios minuciosos, contrastados e históricos son irremplazables para intentar entender mejor la relación entre estos fenómenos emergentes, así como su relación con las consecuencias globales y locales. La teorización abstracta y los conceptos estructurales principales ocupan un lugar importante en el desarrollo de teorías y en la orientación de las investigaciones empíricas. No obstante, podría decirse que la mejor estrategia para desenmarañar y llegar a comprender las relaciones entre lo global y lo local es aquella que, según Glaser y Strauss, acepta el valor metodológico de la “teoría de base”². Los casos observados detenidamente y descritos minuciosamente son los medios a través de los cuales pueden formularse afirmaciones generalizables.

Este libro sigue estas recomendaciones ortodoxas y gracias a ello llega a ciertas observaciones heterodoxas para los teóricos de las Relaciones Internacionales. Tengo presente dos observaciones importantes y relacionadas entre sí que constituyen la base de este capítulo. La primera de ellas es la necesidad ir más allá de la ontología estatalista que define la disciplina de las Relaciones Internacionales. Dicha ontología nos explica cómo está dividido el mundo, los actores definidores de ese sistema global y lo que estructura y guía sus interacciones, y, además, sobre qué bases reclaman autoridad en la política global y, por tanto, influyen en los resultados y defienden su espacio territorial. En contraposición a la ontología estatalista imperante, este libro, (y otras afirmaciones), nos invita a examinar cómo este aparato conceptual puede llegar a ser un punto de apoyo endeble. Tras esta afirmación, la primera parte de este capítulo analiza la tendencia en la teoría de las Relaciones Internacionales (RRII) a

² GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm L., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967.

conjugar estado, autoridad y territorio; observa cómo esta unión dificulta la comprensión de la complejidad de las relaciones y los procesos globales que desafían y juegan a la vez con nitidez en las fronteras entre lo sistémico y lo interno. Y, por último, estudia las contribuciones recientes que disocian dichos conceptos, generando así nuevas formas de comprender la organización y la práctica de la política global.

Uno de los beneficios importantes de esta exhumación conceptual es el aislamiento y consideración de un concepto actualmente camuflado en la maraña de la Teoría de las RRII y que aparece así desarmado: la autoridad. Las investigaciones recientes y los capítulos de este libro han reconsiderado la relación entre las fuerzas globales y locales. En ese sentido, muestran implícita y explícitamente cómo, gracias a procesos transnacionales y a desarrollos globales, se inviste de autoridad a actores no estatales. Señalan igualmente cómo se ha problematizado el concepto de soberanía, y cómo se ha cuestionado si los estados tienen autoridad, de qué manera y sobre qué ámbitos. Esas investigaciones y los capítulos de este libro se han convertido asimismo en testigos de un ámbito local que tiene un elenco de personajes que reivindican autoridad en diferentes ámbitos y según diferentes criterios de legitimación. Basándose en estas observaciones, la segunda parte del capítulo se centra en el concepto indeterminado de autoridad, con el objetivo de evidenciar con más claridad que su tratamiento obliga a responder a cuestiones fundamentales y empíricas de la política global. Con el fin de demostrar que resulta útil deshacer este concepto y promover algunas cuestiones para una futura investigación, empezaré con un breve debate sobre el concepto y animaré ese debate acudiendo a los capítulos de este volumen, y a una declaración reciente del Secretario General de Naciones Unidas (ONU), Kofi Anann, sobre la intervención de la ONU.

La situación de lo “global” en la Teoría de las Relaciones Internacionales

En los últimos años, muchos académicos de las Relaciones Internacionales han estado luchando con las conceptualizaciones alternativas de la relación entre lo “global” y lo “local”. Sin embargo, se han visto atados de pies y manos por la misma arquitectura conceptual que les ha sido razonablemente útil durante largo tiempo en diversas áreas. El estatocentrismo de la disciplina explica este glaucoma intelectual. Las Relaciones Internacionales, como disciplina académica o al menos como ciencia social norteamericana, se formaron en torno al estudio de las relaciones y pautas de comportamiento duraderas entre los estados, al problema de

la anarquía y la manera en la que los estados son capaces de establecer el orden, dada la ausencia de una autoridad supranacional y, por último, en torno al papel que podían jugar las instituciones internacionales para ayudar a los estados a gestionar sus relaciones, superar los problemas relacionados con la interdependencia y limitar las consecuencias derivadas de la creciente interdependencia.

La forma extrema de estatocentrismo está encarnada en lo que John Agnew³ llama “la trampa territorial”, caracterizada por diversos rasgos. En primer lugar, las Relaciones Internacionales dividen el mundo en estados territorialmente exclusivos. De hecho, el estudio de las relaciones internacionales trata sobre las relaciones entre estas unidades. Llevado a la extremo, veríamos a los estados como “bolas de billar”, pero incluso cuando este imaginario se flexibiliza y se admiten procesos como el transnacionalismo y la interdependencia, el imperativo territorial de la disciplina permanece. En segundo lugar, se asume que los estados ejercen autoridad en sus propios espacios políticos. Cada académico tiene su manera de entender y de definir el concepto de autoridad, pero el hilo común es que los funcionarios del estado irradian el poder que se deriva de la autoridad central – y tienen el monopolio de los medios de coacción - desde el centro hasta las fronteras territoriales, donde ésta autoridad desaparece completamente. Esta autoridad sobre un espacio (principalmente) contiguo y definido en términos geográficos se ve reforzada y subrayada por el principio de soberanía, por el cual cada estado reconoce la autoridad de los otros estados sobre ese espacio y rechaza cualquier reivindicación de la autoridad de aquellos ajenos al estado. Tales cuestiones alimentan la diferenciación clásica de la Teoría de las RRII entre la anarquía exterior y la jerarquía interior: mientras que la coacción reina en el primer caso, la ley y la autoridad en el segundo. En tercer lugar, la trampa territorial genera una estricta distinción entre lo interno y lo externo, la cual, según el teórico de las RRII R. B. J. Walker⁴, constituye la imagen “dentro/fuera” de la política global. Y, a su vez, esta distinción configura un sinfín de dicotomías. Por un lado, el estado representa una fuente de seguridad para aquellos que se encuentran en el interior y contra la anarquía existente en el exterior. Por otro lado, la sociedad existe dentro del contenedor territorial del estado y, por lo tanto, no existe ninguna sociedad significativa en el exterior. Y, por último, la comunidad que vive dentro del

³ AGNEW, John, “The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory” en *Review of International Political Economy*, 1, 1994, ps. 53-80.

⁴ WALKER, R. B. J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, 1993.

estado puede aspirar a regirse por valores universales, mientras que en el exterior gobierna por todas partes el particularismo. Así, en la Teoría de las RRII, estado, territorio y autoridad siempre van juntos.

Merece la pena mencionar aquí las demás razones que explican la existencia y sobredimensionan esta trampa territorial y el estatocentrismo. La Teoría de las Relaciones Internacionales se ha interesado, en gran medida, por las conductas sistémicas, es decir, por aquellas pautas de comportamiento duraderas entre los estados. Una reivindicación metodológica comúnmente aceptada es que estudiar las unidades individuales por separado, de manera aislada, no permite entender el funcionamiento de todo el conjunto. Esta postura está relacionada directamente con la posición mantenida por Kenneth Waltz⁵, aunque otros académicos inspirados en otras tradiciones teóricas e informantes metodológicos⁶ hayan señalado - de manera menos polémica - esta misma cuestión. Este dictado sobre cómo explicar el funcionamiento del sistema estatal de manera satisfactoria y sencilla llega a convertirse en una afirmación epistemológica: las restricciones principales – esto es, la causa principal - del comportamiento en la política exterior de un estado proviene de sus propiedades sistémicas⁷. No todos los académicos de las relaciones internacionales sostienen, ni mucho menos, que las variables de nivel sistémico explican de forma exhaustiva la política exterior de un estado. No obstante, muchos de ellos subscriben la afirmación más modesta de que el sistema representa, propiamente, la primera reducción del problema y que los factores a nivel interno e individual son la fuente, a veces considerable, de discrepancias residuales⁸. Junto a esta visión, y reforzándola, está la afirmación de que existen distintos “niveles” que pueden distinguirse de acuerdo con la naturaleza de las unidades y la manera en que se organizan internamente y con respecto a los demás⁹.

⁵ WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading, MA, 1979.

⁶ Ver también JERVIS, Robert, *System Effects*, Princeton University Press, Princeton, 1997 y WENDT, Alexander, *Social Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

⁷ KEOHANE, Robert, “Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond” en KEOHANE, Robert (ed.) *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1987.

⁸ Aun así, recientemente los académicos de las RRII han hecho un esfuerzo por cambiar este movimiento introduciendo un “paso en dos sentidos”: partir de la política interna como fuente de variación en las preferencias de los estados para luego examinar las interacciones de los intereses del estado en un contexto internacional. Véase MORAVSIK, Andrew, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics” en *International Organization*, 51, 1997, ps. 513-554 y LÉGRO, Jeffrey, “Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Steps” en *American Political Science Review*, 90, 1996, ps. 118-137.

⁹ En cuanto a la literatura sobre los niveles de análisis, véase BUZAN, Barry, “The level of Analysis Problem Reconsidered” en BOOTH, Ken y SMITH, Steve (eds.), *International Relations Theory Today*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995; HOLLIS, Martin y SMITH, Steve, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford University Press, 1990; MOUL, William, “The Level of Analysis Problem Revisited” en *Canadian Journal of Political Science*, 6, 1973, ps. 494-513; ONUF, Nicholas, “Levels” en *European Journal of International Relations*, 1, 1995, ps. 25-28; SINGER, J. D.,

La disciplina de las Ciencias Políticas que en Estados Unidos es el departamento que alberga los estudios académicos de las Relaciones Internacionales, produce y reproduce estos compromisos y disposiciones. De ahí la importante distinción entre la política comparada y las relaciones internacionales. Los académicos de la “política comparada” estudian los procesos que ocurren dentro del estado, mientras que los académicos de las “relaciones internacionales” se centran en el análisis de los procesos que traspasan las fronteras de dichos estados o que tienen lugar entre ellos. Tanto unos como otros han sido igualmente cuidadosos en el control de los límites de sus respectivos ámbitos y disciplinas. Por supuesto, con frecuencia, los académicos de cada ámbito pronuncian discursos bien recibidos acerca de la artificialidad de estas fronteras disciplinarias y sostienen que muchas de las cuestiones de investigación más urgentes e interesantes se sitúan entre, difuminan o burlan dichas fronteras. No obstante, después de los aplausos, los académicos vuelven a sus respectivos campamentos de base. Ciertas declaraciones ardientes no bastan para poner en tela de juicio estas divisiones, cuya institucionalización se observa más fácilmente cuando se observa que determinadas agencias de financiación intentan romper las barreras mediante nuevos protocolos presupuestarios. En tales momentos, el clamor por el pluralismo teórico cede a los gritos de terror provenientes de las fuerzas de vigilancia disciplinarias. Por estas y otras razones, las RRII han mantenido una estricta distinción entre lo sistémico y lo interno.

Esta trampa territorial se ve reflejada en la manera en que los académicos de las RRII han tratado históricamente de “integrar” lo interno y lo global. Así, generalmente la integración no ha tomado en cuenta las fronteras entre estas esferas – distintas desde un punto de vista ontológico -, o incluso, su propia relevancia, sino la relación interactiva entre estas esferas preestablecidas. En muchos sentidos, James Rosenau¹⁰ fue el primero que empezó a reflexionar sobre estas cuestiones y así lo reflejó en sus importantes estudios sobre las conexiones entre lo interno y lo internacional. Varios años después, el extremadamente influyente *Power and Interdependence* de Joseph Nye y Robert Keohane, reconocía que las interacciones transnacionales estaban permeando cada vez más las fronteras entre estados, configurando así la naturaleza de la política interna e

“The Level of Analysis Problem in International Relations” en KNORR, Klaus y VERBA, Sidney (eds.), *The International System: Theoretical Essays*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

¹⁰ ROSENAU, James, *Linkage Politics: Essays on Convergence of National and International Systems*, The Free Press, Nueva York, 1969

influyendo en las presiones y constreñimientos sobre los estados, provenientes tanto de arriba como de abajo¹¹. Sin embargo, los puntos de vista de ambos autores llamaban la atención sobre la permeabilidad, y no sobre la posición ontológica del estado. Esto mismo fue reiterado en sus últimos ensayos, en los que ponían de relieve la centralidad de la anarquía como punto de partida y al estado como la unidad más importante de la política global. Un año después, Peter Gourevitch introdujo el concepto de “segunda imagen invertida” y señaló cómo los procedimientos sistémicos determinaban el orden político y económico interno¹². El concepto de “juegos de dos nivel” de Robert Putnam ha propiciado que un gran elenco de académicos esté interesado en saber cómo los funcionarios estatales - que son, a la vez funcionarios de la política exterior y criaturas políticas internas - se encuentran constreñidos por el entorno internacional e interno, y cómo, a su vez, juegan en ambos niveles cuando intentan conseguir sus objetivos en materia de política exterior¹³. La introducción de los editores al cincuenta aniversario de *International Organization*, hace afirmaciones y observaciones bastante coherentes sobre la cuestión¹⁴.

Otros estudiosos se han unido a este elenco analizando cómo la economía política internacional ha determinado las relaciones económicas y políticas internas y viceversa¹⁵, cómo guerra y conflicto han alterado las relaciones entre el estado y la sociedad, y viceversa¹⁶, etc. Así pues, estos estudios han llevado a la acumulación de conocimientos centrados en cómo los procesos y las pautas de comportamiento sistémicos determinan los resultados internos, y cómo los procesos y las pautas de comportamiento internos influyen en la política exterior y en los resultados sistémicos. Hay que señalar que actores estatales y no estatales, inteligibles e informados, participan en prácticas y pronuncian discursos que derivan y contribuyen a reconstituir lo interno y lo internacional como esferas

¹¹ KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston 1977.

¹² GOUREVITCH, Peter, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics” en *International Organization*, 32, ps. 881-912, 1978.

¹³ PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games” en *International Organization*, 42, 1988, ps. 427-460.

¹⁴ KEOHANE, Robert, KRASNER, Steven, KATZENSTEIN, Peter, “International Organization and the Study of World Politics” en *International Organization*, 52, 1998, ps. 465-686.

¹⁵ KEOHANE, Robert y MILNER, Helen, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

¹⁶ Ver BARNETT, Michael, *Confronting the Cost of War: Military Power, State and Society in Egypt and Israel*, Princeton University Press, 1992 y TILLY, Charles (ed.), *The Formations of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1990. Para un estudio excelente y minucioso de la relación entre las políticas internacional e interna, véase MORAVSIK, Andrew, “Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe” en *European Journal of International Relations* 1, 1995, ps. 157-89. Para más recientes esfuerzos de “integración”, véase MORAVSIK, Andrew, “Taking Preferences Seriously...”, *op. cit.* y STERLING-FOLKER, Jennifer, “Realist Environment, Liberal Process and Domestic-Level Variables” en *International Studies Quarterly*, 41, 1997, ps. 1-41.

separadas y diferenciadas. Resumiendo, la agenda de investigación y la arquitectura conceptual de las RRII no están impulsadas por premisas no venidas al caso, sin base sólida en la realidad social. Sea cual sea la causa – o causas -, las RRII son una disciplina cuya agenda de investigación, ontología y epistemología están constituidas por una interpretación de lo interno y lo internacional como ámbitos que existen en esferas separadas y discretas o que constituyen diferentes niveles de análisis¹⁷.

No obstante, en la última década, los teóricos de las RRII se han hecho más conscientes de las limitaciones impuestas por esta trampa territorial y por la unión de estado, territorio y autoridad. Este desarrollo ha venido alimentado por críticas al neorrealismo y al estatalismo; por la aparición de nuevas tradiciones teóricas ajenas a las Ciencias Políticas; por la voluntad de problematizar la soberanía y situar históricamente el sistema de estados westfaliano, desenterrar sus orígenes e investigar de cerca su rumoreada decadencia; y, por último, por una agenda de investigación en transformación debido al fin de la Guerra Fría y a la consiguiente aparición de temas anteriormente marginados.

Los académicos han debatido recientemente sobre las diferentes maneras en las que territorio, autoridad y estado pueden “ser aglutinados”¹⁸. El concepto de soberanía ha sido el hilo conductor de esta discusión. Consideremos el debate sobre la naturaleza del sistema de estados europeos medieval y cómo es, en comparación, el modelo westfaliano. John Ruggie señaló el camino en su famosa

¹⁷ Los académicos de las RRII no son necesariamente más cortos de vista que los académicos de otras disciplinas cuando se trata de pensar de manera creativa sobre la relación entre lo global y lo local. Los antropólogos han definido su empresa durante mucho tiempo como lo “local” y han obviado lo “global” de su ámbito. Al igual que apuntan Gupta y Ferguson, los antropólogos han sido reacios a ir más allá de comunidades rurales en sociedades del “Tercer Mundo”. Véase GUPTA, Akhil y FERGUSON, James, “Culture, Power Place: Ethnography at the End of an Era” en GUPTA, Akhil y FERGUSON, James, *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*, Duke University Press, Durham, NC, 1997, ps. 1-46. Shore y Wright también señalan que la Antropología tiene sus propias dicotomías que se convierten en categorías ontológicas: “uno de los problemas centrales de la Antropología ha sido cómo alejarse de la conceptualización de lo local y de la nación, o de los pueblos y del estado, como dos sistemas separados de gobierno con “relaciones que median entre ellos”. Véase SHORE, Chris y WRIGHT, Susan, “Policy: A New Field of Anthropology” en SHORE, Chris y WRIGHT, Susan (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Routledge, Nueva York, 1997, p. 13. Para un intento, véase APPADURAI, Arjun, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996, y KEARNEY, M., “The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism” en *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, ps. 546-565. Los sociólogos tampoco prestaron mucha atención a la relación entre lo “global” y lo “local” porque la “sociedad” queda definida por los límites territoriales del estado. Como excepción importante, véase el trabajo desarrollado por la escuela del sistema político mundial, y especialmente BOLI, John y THOMAS, George M., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1975*, Stanford University Press, Stanford, 1999.

¹⁸ RUGGIE, John Gerard, “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations” en *International Organization*, 47, 1993, p. 165, 1993.

crítica a la *Theory of International Politics* de Kenneth Waltz¹⁹. En ella, el autor le acusó de no reconocer que se habían organizado diferentes tipos de sistemas internacionales de acuerdo con principios muy distintos. A su vez, contrastó los principios organizadores del sistema de estados medievales - con sus esferas de autoridad superpuestas, sus principios heterónomos y la ausencia de límites territoriales fijos - con el sistema de estados westfalianos y su principio constitutivo de la soberanía estatal. Muchos de los académicos de las RRII se han visto fascinados por el sistema de estados medieval, precisamente, porque representa una forma no westfaliana de agrupar estado, autoridad y territorio. De hecho, otros académicos han buscado en la Europa pre-westfaliana los indicios de una Europa post-westfaliana, sugiriendo que quizás el pasado de Europa es el mejor indicador de su futuro²⁰.

No todos los académicos han limitado su análisis a esta “trampa territorial”, sino que muchos han empezado a imaginar las diferentes maneras en las que la autoridad, la política y las constituciones de los estados europeos están relacionadas. John Ruggie considera que Europa es una “*multiperspective polity*”^A; es decir, que “cada vez es más difícil imaginar la dirección de la política internacional entre los miembros de la comunidad y, en gran medida, hasta de la política interna, como si ésta naciera de doce puntos de vista diferentes e independientes”²¹. Ole Waever sostiene que Europa es una entidad política que se sitúa entre una comunidad de seguridad pluralista y una comunidad de seguridad unida, esto es, una comunidad post-soberana de estados que ha conseguido establecer expectativas fiables de cambio pacífico²². James Caporaso asegura que es un lugar donde se ha internacionalizado el “constitucionalismo” y ha instado a los teóricos de las RRII a ver la jerarquía y la anarquía como modelos ideales que responden a un *continuum*²³. Por último, existe un debate sobre el Tribunal de

¹⁹ Véase RUGGIE, John Gerard, “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis” en *World Politics*, 35, 1983, ps. 261-285; WALTZ, Kenneth, *Theory ...*, *op.cit.*

²⁰ Ver BULL, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York, 1979, cap. 10; SLAUGHTER, Anne-Marie Slaughter, “The Real New World Order” en *Foreign Affairs*, 76, 1997, ps. 183-197; SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1994.

^A N.d.T.: La traducción sería un *sistema político de múltiples perspectivas*.

²¹ RUGGIE, John Gerard, “Territoriality and Beyond ...”, *op.cit.* Nótese la importante literatura neofuncionalista y funcionalista que reconoce explícitamente las conexiones transnacionales y la posible transformación de las unidades. DEUTSCH, Karl, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ, 1968 y MITRANY, David, *A Working Peace System*, Quadrangle books, Chicago, 1966.

²² WEAVER, Ole, “Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community” en ADLER, E. y BARNETT, M. (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, ps. 69-118.

²³ CAPORASO, James, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations” en *International Organization*, 46, 1997, ps. 598-632.

Justicia de las Comunidades Europeas, específicamente en lo que respecta al origen de su autoridad, a las razones por las que los estados europeos soberanos han cumplido, en buena parte, con sus decisiones, y a la manera de calificar su jurisdicción sobre el espacio “interno”²⁴. El debate sobre la forma pasada, presente y futura de la arquitectura europea proporciona un testimonio claro de la necesidad de replantear la relación entre estado, autoridad y territorialidad²⁵.

Otros ámbitos de investigación emergentes también se han librado de esta trampa territorial. Aunque siempre ha existido una extensa literatura sobre actores no estatales en la política mundial, sobre todo en el caso de las multinacionales, recientemente se ha centrado la atención en las ONG y en los actores transnacionales, demostrándose que son capaces de influir en los resultados, aunque carezcan de bases materiales de poder y dependan de la persuasión, comunicación e información²⁶. Los teóricos de la globalización han debatido, largo y tendido, si los diferentes y mal definidos procesos agrupados bajo su nombre están erosionando la autoridad, autonomía y soberanía del estado. Con ello, se han visto forzados a ver cuáles son las nuevas conexiones y redes que estructuran las interacciones entre los actores estatales y no-estatales, y que generan nuevas esferas de autoridad²⁷. Otros académicos reflexionan sobre la aparición de una sociedad civil global y plantean como hipótesis una estructura de interacción entre varios actores no-estatales, responsables de generar nuevos arreglos normativos y expectativas que pueden ser vinculantes para los estados²⁸. Los académicos de las comunidades epistémicas estudian cómo los individuos que afirman tener unos conocimientos y autoridad en ámbitos específicos, son capaces de generar una

²⁴ Véase ALTER, Karen, “Who are the ‘master of the Treaty’? European Governments and the European Court of Justice” en *International Organization*, 52, 1998, p.121-148 y MATTLI, Walter y SLAUGHTER, Anne-Marie, “Revisiting the European Court of Justice” en *International Organization*, 52, 1998, ps. 177-210.

²⁵ De hecho, muchos de esos académicos han apuntado que lo que le está ocurriendo a Europa podría ser cierto también en otros lugares. CAPORASO, James, “International Relations Theory ...”, *op.cit.*, p. 580 y RUGGIE, John Gerard, “Territoriality and Beyond ...”, *op.cit.*, ps. 172-174.

²⁶ KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998; PRICE, Richard, “Reversing the Guns Sights: Transnational Civil Society Targets Lands Mines” en *International Organization*, 52, 1998, ps. 613-644; SMITH, Jackie, CHATFIELD, Charles y PAGNUCCO, Ron (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse University Press, Syracuse, 1997.

²⁷ Véase, como ejemplo, ALBROW, Martin, *The Global Age*, Polity Press, Cambridge, 1996; ARMSTRONG, David, “Globalization and the Social State” en *Review of International Studies* 24, 1998, ps. 461-478, 1998; CLARK, Ian, “Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations” en *Review of International Studies*, 24, 1998, ps. 379-398 y SHAW, Martin, “The Historical Sociology of the Future” en *Review of International Political Economy*, 5, 1998, ps. 321-336.

²⁸ Véase CLARK, A. M., FRIEDMAN, E., y HOCHSTETTLER, K., “The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGOs Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women” en *World Politics*, 51, 1998, ps. 1-35. LIPSCHUTZ, Ronnie, “Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society” en *Millennium*, 21, 1992, ps. 389-420; *Millennium. Journal of International Studies*, número especial sobre la sociedad civil global, 1994; WAPNER, Paul, “Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics” en *World Politics*, 47, ps. 311-340, 1995.

demanda y posibilidades de nuevas formas de cooperación interestatal²⁹. El interés actual de las RRII en el Derecho Internacional también ha hecho que se reconsidere la relación entre las instituciones domésticas e internacionales³⁰. Por último, las revisiones críticas de la Economía Política Internacional, en especial de aquellos que están interesados en situar la globalización en perspectiva histórica, también han situado la autoridad en organismos distintos a los estados³¹.

Se puede mantener que los académicos de regiones no europeas se han dejado seducir menos por esta trampa territorial. Mientras que muchos especialistas en la política del Tercer Mundo han aplicado, de manera mecánica, modelos de las Relaciones Internacionales de inspiración europea, otros han reconocido que el estado en el Tercer Mundo, como modelo ideal, está lejos del tipo ideal del estado europeo y del westfaliano. Por consiguiente, estos autores han transformado diversas asunciones ontológicas en cuestiones empíricas: han analizado, por ejemplo, las diferentes formas internacionales que pueden existir, relatando cómo los actores estatales se esfuerzan por unificar el estado, el territorio y la autoridad; han examinado los límites ficticios de la autoridad que se trazan entre lo interno y lo internacional; han explorado cómo los actores no estatales, incluyendo a las sociedades misioneras y las multinacionales, se han introducido en el espacio local y han reclamado autoridad e impuesto el control, y cómo sus actividades han tenido repercusión en otros espacios funcionales y geográficos. Asimismo, han investigado las redes que se convierten en cadenas de intercambio y apropiación de recursos desde lo local a lo global (raramente al revés debido a las extremas asimetrías de poder entre el primero y el segundo); han estudiado cómo las presiones externas han conformado nuevos arreglos sociales y han creado una demanda para marcar de forma más nítida los límites legales, políticos y económicos entre lo "local" y lo "global"; y han considerado la manera en que los actores internos han hecho frente a las presiones externas a través de medios simbólicos, apropiándose de discursos universales como un arma de los débiles, utilizándolos en los escenarios internacionales.

²⁹ ADLER, Emmanuel y HAAS, Peter, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program" en *International Organization*, 46, 1992, ps. 367-390; JOHNSTONE, Ian, "Treaty Interpretation: The Authority of Interpretive Communities" en *Michigan Journal of International Law*, 12, 1991, ps. 371-419, 1991; LIFTIN, Karen, "Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties" en *Millennium*, 24, 1994, ps. 251-278.

³⁰ GOLDSTEIN, Judith, KAHLER, Miles, KEHOANE, Robert O. y SLAUGHTER, Anne-Marie (eds.), "Legalization and World Politics", número especial de *International Organization*, 2000.

³¹ CUTLER, A. Claire, "Locating 'Authority' in the Global Political Economy" en *International Studies Quarterly*, 1999. CUTLER, A. Claire, HAUFFLER, Virginia, PORTER, Tony (eds.), *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, Albany, 1999.

El punto de partida para hacer estas afirmaciones ha sido la “debilidad” palpable del estado en el Tercer Mundo. Éste último puede considerarse un estado “sombra”, un estado “ficticio”, un estado “débil”, un estado “ajeno” y un estado “artificial”. Tales metáforas pretenden transmitir la existencia de un estado que tiene muy poca legitimidad y autoridad en la política doméstica, escaso control sobre su territorio, y que no tiene la autoridad para controlar a su población y economía. De esta manera, la política y los intercambios tienen lugar fuera del ámbito del estado y trascienden sus porosas fronteras. Los especialistas que escriben en este libro también se han adentrado en el débil Estado africano para tomar en consideración marcos ontológicos alternativos, redes de actores que congregan y expanden estos marcos y las complejas relaciones que se superponen entre los diferentes “niveles” de la política; relaciones que, por otro lado, se burlan de la nitidez de las categorías de lo “global” y lo “local”. Para estos especialistas es fácil eludir la trampa territorial, aunque cabe mantener que es el estado empírico e histórico de los asuntos lo que motiva la demanda de replantear la arquitectura global. La necesidad es la madre de toda invención.

La autoridad en la política global

Las aportaciones de este volumen presentan el concepto de autoridad de diferentes maneras, confieren ese atributo social a una multiplicidad de actores y sugieren que a estos actores se les confiere autoridad gracias a las nuevas estructuras, redes y discursos. En este apartado, me gustaría centrarme en este concepto de autoridad y lanzar una serie de afirmaciones provisionales sobre por qué tendríamos que preocuparnos por este concepto, cuándo es probable que los actores tengan autoridad sobre un asunto y, por tanto determinen los resultados, y cuáles serían las consecuencias que ello conlleva. Por último, me gustaría plantear los diferentes tipos de efectos que provocan esas autoridades.

¿Qué se entiende por autoridad? La gran cantidad de escritos sobre el tema no han resultado, ni mucho menos, en una posición consensuada. De acuerdo con mis propósitos, las afirmaciones siguientes son útiles para reflexionar sobre la autoridad en la política global, en el sentido en que ésta deja de estar ligada automáticamente al estado y se empieza a imaginar el modo en el que se puede conceder autoridad a los actores no estatales³². Para comenzar, el interés en la

³² Sobre el tratamiento de la autoridad, véase ARENDT, Hannah, “What is Authority” en ARENDT, Hannah, *Between Past and Future*, Viking Press, Nueva York, 1968; LINCOLN, Bruce, *Authority*, Chicago University Press, Chicago, 1994; RAZ, Joseph, “Introduction” en RAZ, Joseph (ed.), *Authority*, New York

autoridad proviene de su relación con la cuestión fundamental del control social. En este sentido, forma parte de la familia de conceptos que incluye la dominación, el poder, la manipulación, la persuasión, la coacción y la fuerza. Sin embargo, también existe un acuerdo consensuado de que la autoridad se sitúa entre la dominación y la persuasión. La famosa discusión de Weber acerca de la autoridad la relaciona con aquella dominación que ha sido legitimada y el efecto es que las órdenes de un actor se obedecen por motivos bien distintos a una coacción manifiesta³³. No obstante, otros argumentan que dichas órdenes se obedecen menos debido a la dominación *per se* y más por los actores, que mantienen un presunto derecho a hablar y a actuar como consecuencia de su posición o prestigio³⁴. Bajo este segundo punto de vista, los actores tienen el derecho a hablar por la posición que ocupan en la comunidad y en el sistema político, y por las funciones que desempeñan.

Estas cuestiones están obviamente relacionadas con las condiciones bajo las cuales es probable que se confiera autoridad a un actor. Para el objetivo de considerar la autoridad en la política global, tenemos que destacar tres puntos. Primero, muchos académicos parten, a modo de ritual, de los tres famosos tipos ideales de autoridad de Weber: la carismática, la tradicional y la racional-legal. Pero enseguida sugieren que, en el sistema mundial moderno, el último tipo es el más relevante a la hora de entrar en discusiones acerca de la autoridad. Un segundo aspecto tiene que ver con la distinción fundamental entre los que están "en una posición de autoridad" y los que son "una autoridad". Puede decirse que los actores cuya autoridad deriva de los roles internacionales que ejercen están "en autoridad". El típico ejemplo es el de aquellos que ocupan puestos en el aparato del estado y cuya autoridad deriva de un papel institucional particular. La posición de aquellos que son "una autoridad" se basa en la presunción de que son expertos gracias a sus méritos, educación, formación y experiencia. Con frecuencia reconocemos que algunas personas son "autoridades" debido a sus logros y, por ello, se presume que tienen derecho a hablar. Se supone que tanto los actores que son una autoridad como los que están en una posición de autoridad tienen el derecho a hablar y a actuar, aunque existen diferentes mecanismos que generan esa presunción.

University Press, Nueva York, 1990, p.5; WEBER, Max, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1978.

³³ WEBER, *Economy, op. cit.*

³⁴ LINCOLN, *Authority, op. cit.*

En tercer lugar, autoridad indica conformidad; conformidad que se consigue a través de apelaciones a la razón, a las creencias culturales previas y a los principios comunitarios. Los llamamientos y las razones proporcionadas por una autoridad tienen que estar basados en las creencias, aspiraciones e intereses de la comunidad. En este sentido, “la autoridad sólo está justificada en la medida en que sirve a las necesidades y a los intereses” de la comunidad y de sus miembros³⁵. Al combinar la teoría normativa y las afirmaciones conceptuales, se insinúa que la autoridad sólo funciona como una fuerza legítima y sólo puede mantenerse cuando las reivindicaciones están fundadas en valores arraigados en la comunidad. Se puede decir que una comunidad existe cuando los actores interactúan de múltiples maneras entre sí, comparten una identidad y un sentido de la obligación. Aunque según estas propuestas condicionales existen buenas razones para presuponer que es más probable que exista una comunidad dentro del estado que fuera de él, también tenemos que tener presente la posibilidad de que una comunidad pueda existir en un nivel inferior al estado o trascenderlo. La aparición de redes en espacios funcionales y geográficos podría generar una versión reducida de comunidad y, con ello, aquellos que están dentro de estas redes concederían autoridad a determinados actores³⁶. En resumen, muchas discusiones sobre la autoridad asumen implícitamente que la comunidad de referencia se agota en el estado territorial. Sin embargo, ésta no debe entenderse como una afirmación categórica, sino contingente.

Es fundamental identificar las condiciones bajo las que es probable la concesión de autoridad a un actor, para así relacionar ese reconocimiento con sus consecuencias. El tipo ideal de autoridad racional-legal, la distinción entre estar en una posición de autoridad y ser una autoridad, y la apelación a los intereses y creencias de la comunidad ayudan a estrechar las condiciones bajo las cuales es probable que se entienda que un actor es una autoridad y, por lo tanto, tiene la capacidad de influir en los resultados gracias a esta autoridad. Pero estudios empíricos minuciosos han servido para documentar cómo actores a los que se les ha concedido autoridad escapan a estas condiciones, y aquellos que aparentemente han cumplido con todas las categorías sociales estructurales y culturales imaginables han visto desafiada su autoridad. Tales deficiencias en las tipologías han llevado a muchos académicos a buscar características más contextuales y

³⁵ RAZ, “Introduction”, *op. cit.*, p.5.

³⁶ ADLER, Emmanuel y BARNETT, Michael, “A Framework for the Study of Security Communities” en ADLER, E. y BARNETT, M. (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, ps. 29-66.

adaptables. Por ejemplo, para Bruce Lincoln, la autoridad depende extremadamente del “buen orador, del discurso adecuado, de la puesta en escena y de los (recursos) apropiados; del tiempo y lugar oportunos, y de una audiencia condicionada histórica y culturalmente a la hora de juzgar lo que es correcto en todos estos casos; y de responder con confianza, reverencia y respeto”³⁷. La formulación de Lincoln está tan contextualizada y depende tanto de la situación histórica concreta que sólo puede admitir debates *ex poste ante* y excluye una valoración a priori de las condiciones bajo las cuales es probable que una audiencia en particular conceda a un actor autoridad. Sin embargo, el vicio de este enfoque también tiene la virtud de reconocer más fácilmente a los actores que están en una posición de autoridad y cuyas demandas de autoridad dependen, en gran medida, del telón de fondo cultural y del escenario en el que tienen lugar.

¿Qué es lo que hacen las autoridades? Una línea persistente en la teoría legal defiende que una función de la autoridad es ayudar a resolver los problemas de coordinación³⁸. Aquí encontramos dos aspectos clave. El primero es que las autoridades ayudan a determinar cuándo existe un problema de coordinación. En la vida social existen varios tipos de “juegos”, pero sólo algunos pueden definirse como juegos de coordinación propiamente dichos. No obstante, no es del todo evidente determinar cuándo los actores se encuentran en un juego de coordinación o en cualquier otro. El desafío para los actores que están en una posición de autoridad es “conseguir que las personas se den cuenta de que se están enfrentando a un problema de coordinación...”³⁹. En resumidas cuentas, los juegos de coordinación no son una parte de la realidad objetiva alejada de la experiencia, sino que están definidos y constituidos de manera subjetiva a través de la experiencia social. Son pues las autoridades las que ayudan a crear esta realidad subjetiva. La segunda manera a través de la cual las autoridades ayudan a resolver estos problemas de coordinación es sugiriendo mecanismos específicos para llevarla a cabo. Existen, potencialmente, muchas formas institucionales diferentes de las que se puede disponer para ayudar a resolver estos problemas de coordinación. Desde el punto de vista normativo, algunas de ellas se consideran más eficientes y convenientes que otras. En este sentido, las autoridades no sólo están implicadas en la regulación de las actividades y los intereses de los actores, sino que también son fundamentales para constituir y construir el mundo social.

³⁷ LINCOLN, *Authority ...*, *op.cit.*

³⁸ RAZ, “Introduction ...”, *op.cit.*, ps. 6-11.

³⁹ *Ibidem*, p.9.

Sociólogos, antropólogos, politólogos y teóricos legales han dejado correr ríos de tinta sobre el concepto de autoridad puesto que no presumen que haya sólo un actor que la tenga y que una vez que la tiene lo haga para siempre y bajo todas y cada una de las circunstancias. En su lugar, han debatido largo y tendido sobre su significado, las condiciones bajo las cuales se confiere autoridad a un actor y el uso que hace de ella, así como los efectos que persiguen los actores que tienen autoridad. Para destacar la importancia de estas cuestiones para la teoría de las RRII, me gustaría repasar ciertas cuestiones planteadas en este tomo y en el discurso del Secretario General Kofi Annan. Empecemos por el discurso.

En junio de 1998 el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, viajó a Inglaterra y en Ditchley Park pronunció un discurso centrado en la “intervención”. Empezó prediciendo que su público seguramente esperaba que les advirtiese de los peligros de las intervenciones. Y sí, tal y como confirmó, una intervención tenía que censurarse cuando los fuertes se inmiscuyen en la vida de los débiles; en tales circunstancias, la “intervención” equivale a “invasión”. No obstante, prosiguió diciendo, las intervenciones pueden tener un lado benigno:

“Todos aplaudimos cuando un policía interviene para parar una pelea, o cuando un profesor impide que un chico intimide a uno más pequeño. Y la medicina emplea el término “intervención” para describir el acto de un cirujano que salva vidas al “intervenir” para extirpar tumores malignos, o para reparar órganos dañados. Está claro que los métodos de tratamiento más intrusivos no deben recomendarse siempre. Un doctor sensato sabe cuándo tiene que dejar a la naturaleza seguir su curso. Pero un doctor que nunca interviene tendrá pocos admiradores y, probablemente, menos pacientes todavía.”

La pregunta retórica de Annan se anticipa con facilidad: “¿por qué iban a instituirse Naciones Unidas si no es para actuar como un buen policía o un buen doctor? Según él, sólo la ONU tiene la autoridad para actuar con esta capacidad “benévola”, una autoridad derivada de las decisiones del Consejo de Seguridad. A su vez, esta autoridad proviene de la Carta de Naciones Unidas, un documento que tiene rango jurídico entre sus signatarios y que es la expresión constitucional de la comunidad internacional⁴⁰.

La relativamente breve declaración autobiográfica de Annan sobre la intervención de Naciones Unidas —un ejemplo de lo que Robert Latham (en este libro) llama un despliegue transfronterizo— se une a los capítulos de este volumen para provocar una serie de respuestas interesantes a las siguientes preguntas: ¿de

⁴⁰ Cita extraída de la página: <http://www.un.org/NEWS/Press/Docs/1998/19980626.sgsm66.html>.

dónde proviene la autoridad?, ¿cómo traspasa la autoridad el espacio entre lo global y lo local?, ¿cómo es que los efectos de la autoridad son no sólo regulativos sino también constitutivos? Y, por último, ¿cómo estos efectos constitutivos están ligados estrechamente al poder y pueden ser sometidos a análisis críticos?

La primera cuestión a tratar tiene que ver con las condiciones bajo las que es probable conferir autoridad a un actor. ¿Cómo podríamos entender mejor el origen de la autoridad de la ONU? A nivel rudimentario, su autoridad es autoridad delegada⁴¹. La autoridad de la ONU proviene del mandato del Consejo de Seguridad. A su vez, la autoridad del Consejo de Seguridad proviene de la Carta de Naciones Unidas, que es un documento jurídico codificado por los estados. En este sentido, nos encontramos en el ámbito del análisis principal-agente y en la visión de que la autoridad de este agente depende de su delegación por los actores principales, en nombre de los cuales actúa.

Pero también podemos pensar en la autoridad de la ONU como una autoridad vinculada a su posición de burocracia moderna. Desde el punto de vista weberiano, las burocracias modernas contienen una autoridad legal-racional⁴². En comparación con las primeras formas de autoridad, que se conferían a un líder, la autoridad legítima moderna aparece en los trámites y procedimientos legales, y en las normas, y por tanto se vuelve impersonal. Esta autoridad es “racional” en el sentido en el que despliega el conocimiento relevante y reconocido socialmente para crear reglas que ayudan a determinar los medios que deberían seleccionarse para perseguir finalidades ya identificadas. El mero hecho de que esta autoridad encarna la racionalidad es lo que hace que la burocracia sea poderosa y que las personas estén dispuestas a someterse a este tipo de autoridad. De acuerdo con Weber:

“en la autoridad legal, la sumisión no descansa en la creencia y devoción hacia las personas carismáticas y dotadas de talento... ni en la piedad hacia un señor y maestro determinada por la orden de una tradición. Al contrario, la sumisión bajo la autoridad legal se basa en un vínculo *impersonal* con lo que es generalmente definido y funciona como el “deber de servicio”. El “deber de servicio” —al igual que el consiguiente derecho a ejercer la autoridad, “la competencia jurisdiccional”— se fija a través de las normas *racionales establecidas*, las leyes, los decretos y los reglamentos de tal manera que la legitimidad de

⁴¹ SAROOSHI, Daneesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁴² Esta discusión acerca de las organizaciones internacionales y de la autoridad legal-racional deriva del trabajo que estoy realizando junto a Martha Finnemore. Véase BARNETT, Michael y FINNEMORE, Martha, “Politics, Power and Pathologies of International Organizations” en *International Organization*, 53, 1999, ps. 699-732.

la autoridad convierte a la norma general en legal, norma que es expresamente elaborada, promulgada y anunciada de acuerdo con el procedimiento formal adecuado⁴³.

Además, el poder burocrático deriva del conocimiento especializado, técnico, que nace de los criterios de formación y profesionalidad así como del control de la información. Weber enfatizó el hecho de que, mientras puede que tal racionalidad técnica permitiera que la burocracia fuese más eficiente para llevar a cabo las directrices de los políticos, su propia atribución del conocimiento acreditado representaba una fuente importante de su capacidad para exigir el cumplimiento de estas directivas⁴⁴. Estas características de la autoridad, unidas, hacen a las burocracias fuertes, creando precisamente una apariencia de despolitización. El poder de las burocracias consiste en que se presentan como impersonales, tecnocráticas y neutrales —no como ejerciendo poder sino, como sirviendo a otros—. Así pues, la presentación y la aceptación de estas afirmaciones es crítica para su legitimidad y autoridad⁴⁵.

Estas observaciones sobre el estado moderno son relevantes para pensar en las organizaciones internacionales. Puede considerarse que la autoridad de la ONU deriva del hecho de encarnar una autoridad racional-legal y de la reivindicación de su conocimiento sobre ciertas cuestiones. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, proclama ser el “organismo líder” en los asuntos de refugiados; una autoridad que reclama a partir de su experiencia durante décadas encargándose de los flujos de refugiados. A su vez, el Banco Mundial se enorgullece de ser el primer experto en desarrollo, una autoridad que se arroga en virtud de su conocimiento técnico y de años de implicación en estas cuestiones. Ésta no es simplemente información no disponible para otras organizaciones internacionales (OI) u ONG, sino que se trata de una información a la que se reviste de legitimidad porque está asociada a organizaciones a las que se les ha concedido una autoridad racional-legal⁴⁶. Es más, la ONU puede contemplarse como un actor que se menosprecia a sí mismo al negar y reafirmar su autoridad al mismo tiempo. Durante su discurso, Annan reafirma lo que todos los documentos de la ONU escritos por su Secretaría proclaman en voz alta: la ONU no es más que una

⁴³ GERTH, Hans H. y MILLS, Wright. C., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 1978, p. 299, énfasis en el original.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 233.

⁴⁵ BURLEY, Anne-Marie y MATTLI, Walter, “Europe before the Court: A Political Theory of Integration” en *International Organization*, 1993; FERGUSON, James, *The Anti-politics Machine ...*, *op.cit.*; FISHER, William, “Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices” en *Annual Review of Anthropology*, 1997; SHORE, Chris y WRIGHT, Susa, “Policy ...”, *op.cit.*

⁴⁶ PRICE se resiste a pensar que estos actores tienen autoridad. PRICE, Richard, “Reversing the Guns Sights ...”, *op.cit.*

organización técnica y apolítica cuya autoridad procede de los estados miembros. En este sentido, la ONU no es más que la suma de sus partes. Aún así, casi al mismo tiempo que los funcionarios de la ONU eliminan cualquier indicio de independencia, recobran esta independencia de diferentes maneras: al reafirmar una autoridad basada en prácticas aprendidas y en décadas de experiencia, es decir, en criterios racional-legales y en el conocimiento y pericia; al emplear un discurso sobre la comunidad internacional que no sólo hace referencia a los estados sino también a los pueblos, relacionados entre sí por valores transnacionales, un discurso que promueve a la ONU como la expresión simbólica y organizativa de esa comunidad. La autoridad de la ONU es delegada, estratificada y nace de las capacidades organizativas y de las conexiones discursivas a la comunidad, y, de hecho, es reafirmada y negada al mismo tiempo.

No obstante, muchos de los capítulos de este libro destacan la manera en que se puede conceder autoridad a actores que se encuentran en situaciones sociales diferentes y gracias a condiciones añadidas, especialmente a aquellos que son considerados “una autoridad”. Los “asesores” de los que habla Thomas Callaghy y los “activistas” de Hans Meter Schmitz son actores con autoridad debido a sus conocimientos y experiencia, y a sus credenciales. Del mismo modo, otros capítulos de este volumen afirman que lo que confiere autoridad a los actores locales y no estatales es la relación que mantienen con las redes globales y los discursos emergentes. Además de ser vistas como “una autoridad”, Cooper y otros autores de este libro señalan cómo los distintos discursos globales de contenido moral y normativo también son una fuente de autoridad para los actores no estatales en los espacios locales y globales. De forma provocadora, estas aportaciones también indican que dichos actores son muy conscientes de que su autoridad depende de sus reivindicaciones de estar situados dentro de una red y en un espacio discursivo específico y por ello trabajan para fortalecer esas características como una manera de incrementar su poder y autoridad.

Pero, ¿autoridad para hacer qué? Aquí resulta clave la diferencia entre efectos regulativos y constitutivos. Annan liga su autoridad a diversos roles sociales que tienen distintos efectos. Al igual que un doctor, un profesor o un policía, la ONU desempeña varios roles en la comunidad internacional, aunque todos ellos se basan en el deseo de crear y mantener las aspiraciones de la comunidad. A veces esto implica ayudar a los estados a que administren la paz entre ellos y a que regulen sus relaciones. Pero lo que resulta más interesante, en el contexto de este libro, es

que la ONU intenta intervenir para ayudar a los estados a encontrar la paz interna. En particular, Annan aconseja las intervenciones en el ámbito interno para alterar el panorama político y económico, con la intención de ayudar a los estados a gestionar mejor sus relaciones internas y externas. Consideremos la siguiente afirmación. En respuesta a la petición que hizo el Consejo de Seguridad en septiembre de 1997 de examinar las perspectivas pasadas y futuras para promover la paz y la seguridad en África, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, presentó *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa* en la primavera de 1998. En este documento, Annan identifica, en primer lugar, el origen de los conflictos étnicos y de las guerras civiles en África – en gran parte los legados del colonialismo y el modo en que líderes africanos egoístas y en busca de poder han manejado y explotado estos legados. En segundo lugar, indica las formas de prevenir y tratar esos conflictos — fundamentalmente mediante nuevas prácticas desde abajo e intervenciones desde arriba—. Y en tercer lugar, señala cómo asentar las bases para llegar a una paz y a un crecimiento económico duradero —principalmente mediante la aceptación de la democracia y de los mercados por los estados africanos, y su renuncia a la violencia como árbitro de desacuerdos políticos y al estado como distribuidor de recursos—. Por consiguiente, autoridades como la ONU están intentando convencer a individuos de que los dilemas y conflictos a los que se enfrentan no son juegos de suma cero, sino juegos de coordinación, mucho más susceptibles de alcanzar soluciones.

Pero el informe de Annan también es significativo en el sentido en el que dedica menos tiempo a sugerir cómo la ONU puede ayudar a los estados a regular sus relaciones con otros estados y con sus sociedades, y más tiempo a analizar cómo la organización puede ayudar a los estados a reconstituirse y a volver a crearse a sí mismos. La ONU abraza la idea de que la democracia (por mal definida que esté) y los mercados (por mal definidos que estén) no son sólo las instituciones sociales más eficaces, sino también las más deseadas. La ONU no está sola en este proyecto, “la Asamblea General y otros integrantes del sistema de Naciones Unidas tienen responsabilidades en África, incluidas otras instituciones de Bretton Woods”; una cuestión articulada claramente por Annan cuando remite su informe sobre el futuro de África al Consejo de Seguridad. De la misma forma, los capítulos de este volumen indican la manera en la que las OI y las ONG están implicadas en la constitución del mundo social y de los estados africanos, al abogar por un modelo de organización social, económica y política específico, que no sólo cumple con un criterio de eficiencia, sino también con criterios simbólicos y de legitimidad.

Ser “una autoridad” y estar en “una posición de autoridad” es lo que proporciona a las OI y a otros actores la oportunidad y legitimidad de intervenir en los asuntos locales para ayudar a regular lo que ya existe y a constituir algo nuevo. En relación con la distinción entre estar en “una posición de autoridad” y ser “una autoridad” cabe señalar varias cuestiones. En primer lugar, ser “una autoridad” no está limitado a los temas considerados técnicos y científicos. La frontera entre los asuntos científicos y no científicos no está muy clara —¿dónde situamos la Economía?—. Arturo Escobar y Jim Ferguson indican cómo el desarrollo en el Tercer Mundo ha llegado a ser definido de manera científica y, por lo tanto, a ser susceptible de manipulación y control por las OI y otros actores de gobierno⁴⁷. Uno de los autores de este volumen, Schmitz, analiza la manera en la que varios “expertos” en derechos humanos pueden entrometerse en los asuntos internos gracias a su “conocimiento y experiencia”. En segundo lugar, tomar estas categorías como dadas ignora el enorme trabajo que hacen esos actores para probar y para mantenerse, precisamente con el propósito de reforzar su autoridad. Los especialistas en desarrollo intentan utilizar varios criterios para demostrar la naturaleza técnica de su empresa y, por consiguiente, que sólo ciertos tipos de actores son susceptibles de intervenir. Los consultores de los que habla Callaghy resultan interesantes precisamente por su capacidad para desafiar las reivindicaciones de autoridad del Fondo Monetario Internacional. El capítulo de Obi indica cómo las ONG internacionales son capaces de utilizar su autoridad en cuestiones medioambientales para desafiar las consecuencias políticas, económicas y medioambientales de la implicación de las multinacionales en la exploración y explotación de petróleo. En tercer lugar, una vez que se determina que un asunto es “técnico” y que se puede resolver a través de métodos científicos, es más probable que lo dirijan expertos ajenos —implicados en describir el asunto como “técnico” y, por lo tanto, susceptible de manipulación y control—. El estudio de la sociedad civil, por Ron Kassimir, sugiere este proceso. La idea principal es que actores no estatales están cada vez más implicados en los asuntos del Tercer Mundo puesto que son contemplados como “una autoridad” y ocupan “una posición de autoridad” sobre un ámbito cada vez mayor de la vida social, política y económica. Y estos actores no sólo usan esa autoridad para ayudar a regular y coordinar actividades ya existentes, sino también para modificar la topografía

⁴⁷ ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1995; FERGUSON, James, *The Anti-politics Machine ...*, *op.cit.*

interna, de forma que la haga más acorde con modelos de organización política, económica y social ya existentes y legitimados.

El crecimiento de la implicación de las OI y de los actores no estatales no necesariamente implica el menoscabo de las autoridades locales y estatales. La Teoría de las RRII tiende a funcionar con una perspectiva de suma cero acerca de la autoridad: la cantidad de autoridad es limitada y si la autoridad de unos actores aumenta, entonces la de otros disminuye⁴⁸. Las actividades de la ONU sugieren, y el capítulo de Jane Roitman observa explícitamente, que esta visión de suma cero es estrecha de miras porque no reconoce que esas actividades que suponen el despliegue de autoridad pueden tener propiedades aditivas y no sustractivas. A veces esto sucede a propósito. La ONU emplea su autoridad más para reforzar que para disminuir la autoridad de los agentes locales y estatales. Las OI, por ejemplo, han estado involucradas en el fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de movimientos indígenas y de base. Y, a su vez, estos movimientos utilizan la legitimidad proporcionada por las OI para reforzar su legitimidad y autoridad en algunos ámbitos. Muchas intervenciones de mantenimiento de la paz de la ONU procuran fortalecer a las autoridades locales, precisamente porque perciben que su participación es necesaria debido, en primer lugar, al fracaso de las estructuras locales de autoridad. James Ferguson señala, de forma provocadora, que los fracasos del Banco Mundial en el ámbito del desarrollo deben considerarse, en cierto sentido, un éxito: han fortalecido el poder, control y autoridad del estado sobre los actores locales⁴⁹. Los capítulos de Schmitz y Roitman de este volumen atestiguan cómo las intervenciones externas y los nuevos discursos globales empoderan a los actores locales y les confieren autoridad. La cuestión aquí es alejarnos de la concepción de la autoridad como suma cero e imaginar las diferentes maneras a través de las cuales interactúan y se unen las distintas estructuras de autoridad para producir otras constelaciones de autoridad.

Tales consideraciones nos conducen a otra cuestión: aunque las OI y los actores no estatales presenten sus intervenciones como símbolos de progreso, y como algo positivo por definición, no deberíamos ser tan crédulos. Annan enseña a su público que las intervenciones de la ONU son, en sí mismas, algo bueno. La ONU es una mezcla de doctor, salvador y maestro: un agente de progreso cuando las condiciones son buenas y cuando los estados son lo suficientemente sensatos para

⁴⁸ ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

⁴⁹ FERGUSON, James, *The Anti-politics Machine ...*, *op.cit.*

dejar que la ONU actúe. La imagen responde más a un agente heroico que a un agente benévolo. Parte del movimiento discursivo yuxtapone las prácticas, los intereses y la categoría de las OI (y de otros actores no estatales) a las prácticas, intereses y a la categoría de los estados. Los estados tienen intereses particulares y sus actividades transnacionales son, por definición, formas de intervención que pretenden reafirmar esos intereses por encima de los intereses de otros estados que actúan en su contra. Los intereses de la ONU proceden de la generalidad de la comunidad y sus actividades transnacionales están diseñadas para curar (doctor), para instruir (profesor) y para ayudar al más débil (policía). Sin duda, Annan ve a la ONU como el Doctor Kildare y no como el Doctor Kervorkian^B. Este doctor no forma parte de un complejo planificado de asistencia, sino que lleva una cartera de cuero y hace visitas a domicilio⁵⁰.

No obstante, este discurso elimina la posibilidad de que la ONU sea una organización que pueda tener intereses distintos, egoístas y contrarios a las peticiones y deseos de aquellos a los que está autorizada a asistir. Los académicos tienen que estar listos para desenmascarar los intereses creados que pueden esconderse bajo las razones cosmopolitas que las OI dan a la hora de actuar. Los enfoques críticos a las intervenciones han comenzado justamente a eso, a cuestionar las motivaciones, consecuencias y beneficios de las intervenciones de las OI y de las ONG⁵¹.

Una vez que nos hemos preguntado a quién beneficia una intervención y los discursos globales que hacen posible y dirigen dicha intervención, estamos lógicamente más predispuestos a plantearnos cuestiones de justicia distributiva. ¿Cómo cambian estas intervenciones las oportunidades de vida de las personas, su fuente de ingresos, sus oportunidades políticas y su creatividad cultural y autonomía? La ONU retrata sus intervenciones de mantenimiento de la paz como una representación de la fuerza progresiva y democrática en la política local que abre el espacio a los oprimidos y deja fuera a las elites que están en el poder. No obstante, tales intervenciones de mantenimiento de la paz también tienden a

^B N.d.T.: El Doctor Kildare fue un personaje de ficción que protagonizó comics y una serie de televisión. Trabajaba en un hospital y además de su labor médica, ofrecía consejos a sus pacientes sobre sus problemas y sus vidas. El Doctor Kevorkian, en cambio, fue un médico real, conocido por su apoyo activo a la eutanasia y por practicar suicidios asistidos.

⁵⁰ Con respecto a los discurso sobre intervención y la proyección del "bien hacer", véase FISHER, William, "Doing Good? ...", *op.cit.*

⁵¹ KEEN, David, *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Soudan, 1983-89*, Princeton University Press, Princeton, 1994; MALKKI, Lisa, "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things" en *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, ps. 495-523; MALKKI, Lisa, "Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism and Dehistoricization" en *Cultural Anthropology*, 11, 1996, ps. 377-404.

reforzar el *status quo* debido al deseo de forjar un acuerdo entre los rivales que se disputan el poder. Durante años, aquellos que han estudiado el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional hicieron observaciones similares, cuestionando cómo las fuerzas de la liberalización son, en realidad, agentes de desigualdad⁵². Los actores internacionales casi siempre retratarán sus intervenciones como generadoras de progreso, igualdad y protección para los débiles. Algunas veces puede que ese sea el resultado, otras no. Los discursos y redes globales pueden conceder poder y autoridad a los actores locales con todo tipo de formas insidiosas, tal y como autores de este volumen, Roitman y Reno, apuntan en el marco de las redes en las sombras.

Una vez que los teóricos de las RRII actúan considerando que el estado y la autoridad no siempre están ligados, es posible imaginar que otros actores pueden tener autoridad. También es importante tener en cuenta las condiciones bajo las cuales se confiere autoridad a esos actores, al igual que resulta necesario preguntar qué hacen estos actores con la autoridad. Estas consideraciones llevan a una reconceptualización de lo global y lo local y, tal y como sugieren los capítulos de este volumen, desarrollos locales observados atentamente pueden llevarnos a sacar conclusiones globales.

Conclusión

Los académicos procedentes de varias disciplinas están buscando y esforzándose en crear la metáfora y el modelo apropiados para reflexionar sobre la relación entre lo global y lo local. Cada disciplina lucha para superar su propia historia y bagaje. Para las RRII, ese bagaje está estrechamente encerrado en la trampa territorial, una tendencia a unir estado, territorio y autoridad, y a percibir lo sistémico y lo interno no sólo como puntos de partida oportunos para dividir el mundo social, sino como esferas reales y ontológicas. Aunque en los últimos tiempos ha habido cambios importantes, éstos ocurren lentamente.

Los teóricos de las RRII, así como todos los demás académicos, se enfrentarán a la ingente tarea de intentar discernir la manera de estudiar las conexiones existentes a distintos niveles, en diferentes lugares y espacios políticos. Una cuestión parece haberse resuelto: la necesidad de evitar considerar un determinado lugar como el punto de partida natural para el análisis y el estudio de

⁵² HURRELL, Andrew y WOODS, Ngaire, "Globalization and Inequality" en *Millennium*, 24, 1995, ps. 447-70.

las cadenas causales. Consideremos la siguiente afirmación formulada por dos antropólogos:

“La clave está en captar las interacciones (y disyunciones) entre distintos lugares y niveles que afectan a los procesos políticos. De este modo, “estudiar a través” – es decir, rastrear las formas en las que el poder crea redes y relaciones entre actores, instituciones y discursos a través del tiempo y del espacio - implica considerar etnografías en múltiples lugares que tracen conexiones políticas entre los diferentes mundos organizativos y cotidianos, incluso cuando los actores de distintos lugares no se conocen o no comparten un universo moral”⁵³.

Sin deslizarnos demasiado, esta declaración concuerda bastante con el alegato de Keck y Sikkink de instar a los estudiosos de las RRII a “lidiar con las múltiples interacciones de la política doméstica e internacional como fuentes de cambio del sistema internacional”⁵⁴.

Los capítulos de este libro proporcionan además un recordatorio metodológico importante: los académicos interesados en las transformaciones globales harían bien en empezar por lo local antes que por lo global. Los autores han empezado a nivel local para comprender las transformaciones y conexiones globales. Empezaron siguiendo un método inductivo como primer paso para obtener conclusiones más generalizables y extensibles, y han visto asimismo la importancia de crear conexiones de múltiple naturaleza, en múltiples espacios y entre los actores que se encuentran en distintos escenarios. Por otra parte, empezar a nivel global y abstracto puede ayudar a comprender los cambios generales que están teniendo lugar en principios y en estructuras organizativas. No obstante, muchas veces, el primer indicio de esos cambios proviene de nuevas clases de efectos y prácticas que sólo pueden entenderse sobre el terreno y desde un nivel microscópico.

* **Michael BARNETT** ocupa la Cátedra Harold Stassen de Relaciones Internacionales en la Instituto Humphrey de Relaciones Internacionales y es profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Minnesota (EEUU). Sus áreas de investigación son las relaciones internacionales, las organizaciones internacionales, la acción humanitaria, Naciones Unidas y Oriente Medio.

⁵³ SHORE, Chris y WRIGHT, Susan, “Policy: A New Field ...”, *op.cit.* p. 14. Véase también FISHER, William, “Doing Good? ...”, *op.cit.*, p. 450.

⁵⁴ KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders ...*, *op.cit.*, p. 199.

Reprinted in castellano by permission from Cambridge University Press and Michael Barnett, "Authority, intervention, and the outer limits of international relations theory," in *Intervention & Transnationalism in Africa. Global - Local Networks of Power*, edited by Thomas Callaghy, Ronald Kassmir and Robert Latham. © 2001 by Cambridge University Press, Cambridge. All rights reserved.

Artículo traducido, con la autorización expresa del autor y de la editorial, por **Mar BELTRÁN SERRANO**.

BIBLIOGRAFÍA:

- ADLER, Emmanuel y HAAS, Peter, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program" en *International Organization*, 46, 1992, ps. 367-390.
- ADLER, Emmanuel y BARNETT, Michael, "A Framework for the Study of Security Communities" en ADLER, E. y BARNETT, M. (ed.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, ps. 29-66.
- AGNEW, John, "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory" en *Review of International Political Economy*, 1, 1994, ps. 53-80.
- ALBROW, Martin, *The Global Age*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- ALTER, Karen, "Who are the 'master of the Treaty'? European Governments and the European Court of Justice" en *International Organization*, 52, 1998, p. 121-148.
- APPADURAI, Arjun, *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- ARENDT, Hannah, "What is Authority" en ARENDT, Hannah, *Between Past and Future*, Viking Press, Nueva York, 1968.
- ARMSTRONG, David, "Globalization and the Social State" en *Review of International Studies*, 24, 1998, ps. 461-478.
- BARNETT, Michael, *Confronting the Cost of War: Military Power, State and Society in Egypt and Israel*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- BARNETT, Michael y FINNEMORE, Martha, "Politics, Power and Pathologies of International Organizations" en *International Organization*, 53, 1999, ps. 699-732.
- BOLI, John y THOMAS, George M., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1975*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- BULL, Hedley, *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York, 1979.
- BURLEY, Anne-Marie y MATTLI, Walter, "Europe before the Court: A Political Theory of Integration" en *International Organization*, 1993.
- BUZAN, Barry, "The level of Analysis Problem Reconsidered" en BOOTH, Ken y SMITH, Steve (ed.), *International Relations Theory Today*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995.
- CAPORASO, James, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations" en *International Organization*, 46, 1997, ps. 598-632.
- CLARK, A. M., FRIEDMAN, E., y HOCHSTETTLER, K., "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGOs Participation in UN World Conferences on

- the Environment, Human Rights and Women" en *World Politics*, 51, 1998, ps. 1-35.
- CLARK, Ian, "Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations" en *Review of International Studies*, 24, 1998, ps. 379-398.
- CUTLER, A. Claire, "Locating 'Authority' in the Global Political Economy" en *International Studies Quarterly*, 1999.
- CUTLER, A. Claire, HAUFFLER, Virginia y PORTER, Tony (eds.), *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, Albany, 1999.
- DEUTSCH, Karl, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ, 1968.
- ESCOBAR, Arturo, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- FERGUSON, James, *The Anti-politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Domination in Lesotho*, University of Minnesota Press, Londres, 1994.
- FISHER, William, "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGO Practices" en *Annual Review of Anthropology*, 1997.
- GERTH, Hans H. y MILLS, Wright. C., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 1978.
- GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm L., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967.
- GOLDSTEIN, Judith, KAHLER, Miles, KEHOANE, Robert O. y SLAUGHTER, Anne-Marie (eds.), "Legalization and World Politics", Número especial en *International Organization*, 2000.
- GOUREVITCH, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics" en *International Organization*, 32, ps. 881-912, 1978.
- GUPTA, Akhil y FERGUSON, James, "Culture, Power Place: Ethnography at the End of an Era" en GUPTA, Akhil y FERGUSON, James, *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*, Duke University Press, Durham, NC, 1997, ps. 1-46.
- HOLLIS Martin y SMITH, Steve, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford University Press, 1990.
- HURRELL, Andrew y WOODS, Ngaire, "Globalization and Inequality" en *Millennium*, 24, 1995, ps. 447-70.
- JERVIS, Robert, *System Effects*, Princeton University Press, Princeton, 1997.
- JOHNSTONE, Ian, "Treaty Interpretation: The Authority of Interpretive Communities" en *Michigan Journal of International Law*, 12, 1991, ps. 371-419, 1991.
- KEARNEY, M. "The Local and the Global: The Anthropology of Globalization and Transnationalism" en *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, ps. 546-565
- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- KEEN, David, *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan, 1983-89*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Power and Interdependence*, Little Brown, Boston 1977.
- KEOHANE, Robert, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en KEOHANE, Robert (ed.) *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1987.
- KEOHANE, Robert y MILNER, Helen, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- KEOHANE, Robert, KRASNER, Steven y KATZENSTEIN, Peter, "International Organization and the Study of World Politics" en *International Organization*, 52, 1998, ps. 465-686.

- LEGRO, Jeffrey, "Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Steps" en *American Political Science Review*, 90, 1996, ps. 118-137.
- LIFTIN, Karen, "Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties" en *Millenniums*, 24, 1994, ps. 251-278.
- LINCOLN, Bruce, *Authority*, Chicago University Press, Chicago, 1994.
- LIPSCHUTZ, Ronnie, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society" en *Millennium*, 21, 1992, ps. 389-420.
- MALKKI, Lisa, "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things" en *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, ps.495-523.
- MALKKI, Lisa, "Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism and Dehistoricization" en *Cultural Anthropology*, 11, 1996, ps.377-404.
- MATTLI, Walter y SLAUGHTER, Anne-Marie, "Revisiting the European Court of Justice" en *International Organization*, 52, 1998, ps.1 77-210.
- MITRANY, David, *A Working Peace System*, Quadrangle books, Chicago, 1966.
- MORAVSIK, Andrew, "Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe" en *European Journal of International Relations*, 1, 1995, ps. 157–89.
- MORAVSIK, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics" en *International Organization*, 51, 1997, ps. 513-554.
- MOUL, William, "The Level of Analysis Problem Revisited" en *Canadian Journal of Political Science*, 6, 1973, ps. 494-513.
- ONUF, Nicholas, "Levels" en *European Journal of International Relations*, 1, 1995, ps. 25-28
- PRICE, Richard, "Reversing the Guns Sights: Transnational Civil Society Targets Lands Mines" en *International Organization*, 52, 1998, ps. 613-644.
- PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games" en *International Organization*, 42, 1988, ps. 427-460.
- RAZ, Joseph, "Introduction" en RAZ, Joseph (ed.), *Authority*, New York University Press, Nueva York, 1990.
- ROSENAU, James, *Linkage Politics: Essays on Convergence of National and International Systems*, The Free Press, Nueva York, 1969.
- ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- RUGGIE, John Gerard, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis" en *World Politics*, 35, 1983, ps. 261-285.
- RUGGIE, John Gerard, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations" en *International Organization*, 47, 1993, ps. 139-174, 1993.
- SAROOSHI, Daneesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- SLAUGHTER, Anne-Marie Slaughter, "The Real New World Order" en *Foreign Affairs*, 76, 1997, ps. 183-197.
- SHAW, Martin, "The Historical Sociology of the Future" en *Review of International Political Economy*, 5, 1998, ps.321-336.
- SHORE, Chris y WRIGHT, Susan, "Policy: A New Field of Anthropology" en SHORE, Chris y WRIGHT, Susan (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*, Routledge, Nueva York, 1997.
- SINGER, J. D., "The Level of Analysis Problem in International Relations" en KNORR, Klaus y VERBA, Sidney (ed.), *The International System: Theoretical Essays*, Princeton University Press, Princeton, 1961.
- SMITH, Jackie, CHATFIELD, Charles y PAGNUCCO, Ron (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse University Press, Syracuse, 1997.
- SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors*, Princeton University Press, Princeton, 1994.

- STERLING-FOLKER, Jennifer, "Realist Environment, Liberal Process and Domestic-Level Variables" en *International Studies Quarterly*, 41, 1997, ps. 1-41.
- TILLY, Charles (ed.), *The Formations of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- WAEVER, Ole, "Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community" en ADLER, E. y BARNETT, M. (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, ps. 69-118, 1998.
- WALKER, R. B. J., *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, 1993.
- WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Addison Wesley, Reading, MA, 1979.
- WAPNER, Paul, "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics" en *World Politics*, 47, ps. 311-340, 1995.
- WEBER, Max, *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley, 1978.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.

Estudiar el estado

Joel S. MIGDAL *

Resumen: A lo largo del siglo XX los asuntos centrales para los politólogos dedicados a la política comparada han cambiado muy poco. Desde Weber y Gramsci hasta Almond, Verba o Skocpol, sus preocupaciones se han centrado en por qué la gente obedece y qué tipo de estructuras y culturas facilitan la obediencia y el comportamiento conformista. Los elementos que los politólogos han singularizado en sus investigaciones como las claves para comprender la obediencia y la conformidad han incluido a los sospechosos habituales: los parlamentos, las burocracias, el liderazgo gubernamental, los tribunales y las leyes, y la policía y los militares. Estos forman las partes constitutivas y los parámetros de la estructura compleja y de alguna manera escurridiza a la que llamamos estado moderno —la montaña que tarde o temprano todos los politólogos tienen que escalar—.

Palabras clave: estado, política, sociedad, gobierno, poder

Studying the state

Joel S. MIGDAL *

Abstract: Over the course of the twentieth century, comparative political scientists' core questions have changed very little. From Weber and Gramsci to Almond, Verba and Skocpol, their concerns have centred on why people obey and on what sorts of structures and cultures facilitates obedience and conformist behaviour. The elements that political scientists have singled out for investigation as the key to understanding obedience and conformity have included the usual suspects: parliaments, bureaucracies, governmental leadership, courts and law, and police and military. These form the constituent part and parameters of that complex and somewhat elusive structure called the modern state —the mountain that all political scientists sooner or later must climb.

Key Words: state, politics, society, government, power

A lo largo del siglo XX los asuntos centrales para los politólogos dedicados a la política comparada han cambiado muy poco. Desde Weber y Gramsci hasta Almond, Verba o Skocpol, sus preocupaciones se han centrado en por qué la gente obedece y qué tipo de estructuras y culturas facilitan la obediencia y el comportamiento conformista¹. Los elementos que los politólogos han singularizado en sus investigaciones como las claves para comprender la obediencia y la conformidad han incluido a los sospechosos habituales: los parlamentos, las burocracias, el liderazgo gubernamental, los tribunales y las leyes, y la policía y los militares. Estos forman las partes constitutivas y los parámetros de la estructura compleja y de alguna manera escurridiza a la que llamamos estado moderno —la montaña que tarde o temprano todos los politólogos tienen que escalar.

En las páginas que siguen señalaré numerosos puntos centrales. En primer lugar, en la próxima sección argumentaré que, a pesar de los ataques al estado desde varias direcciones éste seguirá siendo central para el estudio de la política comparada en pleno siglo XX. En segundo lugar, en parte debido a la desmesurada influencia de Weber en el estudio del estado, diversas perspectivas —culturalista, racionalista e institucionalista— han tendido a aislarlo como objeto de estudio, escrutando dentro de sus entrañas y estudiando minuciosamente su organización para comprender cómo alcanza su éxito consiguiendo obediencia y conformidad de su población. Sostendré que esta clase de aislamiento analítico del estado ha conducido a la mistificación de sus capacidades y de su poder. Finalmente, si deseamos desarrollar una forma más útil para acercarnos al estado necesitaremos reconocerlo como el “estado limitado”. Conseguir esto significará combinar la perspectiva culturalista en gran parte ignorada con el enfoque institucionalista más dominante, así como desplazar el enfoque analítico del estado como organización autónoma hacia una perspectiva del estado en la sociedad en términos de proceso.

Retórica y realidad de los estados modernos

No es sorprendente que el estado se convirtiera en algo central para el estudio de la política comparada durante los siglos XIX y XX. Mientras que los retos globales y transnacionales a la autoridad del estado han sido evidentes a lo largo de este

¹ Véase por ejemplo WEBER, Max, *Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Nueva York, 1964; GRAMSCI, Antonio, *Selections from the Prison Notebooks*, Quintin Hoare y Geoffrey N. Smith, International Publishers, Nueva York, 1971; ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sydney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963; SKOCPOL, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Nueva York, 1979.

periodo, particularmente a finales del siglo XX, el estado —esa organización que se extiende descontroladamente reclamando soberanía territorial— ha sido la forma dominante de organización del poder político. Por supuesto, hacia el principio del siglo XIX, los estados se convirtieron en “los únicos elementos constitutivos del sistema internacional excluyendo a los otros”², lo cual aún sigue siendo ampliamente cierto hoy en día³. La misma existencia del estado fue parte integral de la gran transformación que trajo la modernidad, que preocupó a Marx, a Weber y a tantos otros importantes pensadores.

¿Qué es lo que hace moderno al estado moderno? Sirviendo tanto a los ideales de la Ilustración como a las necesidades del capitalismo moderno, el estado moderno ha sido construido con el fin de crear una uniformidad o universalidad dentro de sus fronteras para vivir. Weber sólo se preocupó de esta dimensión de los estados en su lamento sobre la jaula de hierro. A diferencia de la mayor parte de las estructuras políticas premodernas, el estado ha buscado imponer una conformidad máxima e uniforme sobre la vida social dentro de unas fronteras extensas (y aún así circunscritas): sus líderes han buscado obediencia incluso en los ámbitos más personales de interacción social, desde establecer con quién uno puede compartir cama hasta cómo se debe enterrar a los muertos. La adhesión hacia estos tipos de normas sociales no era algo nuevo, pero las reivindicaciones de una única organización centralizada para implementar estas normas sobre una gran extensión territorial eran un hecho novedoso en casi todas partes donde se llevó a cabo. Y efectivamente, se pueden indicar casos reales en los que este tipo de microrregulación ha sido alcanzada con éxito. Sorprendentemente, algunos estados han sido capaces de recaudar de las ganancias anuales de la población la cantidad equivalente a todo el trabajo que hubieran realizado entre abril y mayo, o incluso a veces hasta junio de ese año, y confiscarles sus hijos por unas treinta horas semanales, metiéndoles en una institución estatal. Los líderes políticos premodernos no podrían haber imaginado objetivos tan audaces.

Ahora, que uno considere los altos impuestos y la educación pública obligatoria como justificados o no, la capacidad de algunos estados para realizar estas actuaciones sobre amplios territorios de forma bastante uniforme es verdaderamente notable. Sólo por esta razón, los estados se deberían mantener

² SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change*, Princeton University Press, Princeton, 1994, p. 3.

³ JACKSON, Robert H. y JAMES, Alan (eds.), *States in a Changing World: A Contemporary Analysis*, Clarendon Press, Oxford, 1993, ps. 6-11.

como piezas centrales de los estudios de política comparada bien entrado el siglo XX. Otros factores importantes también sugieren que el escrutinio del estado continuará dominando en las próximas décadas pero muy probablemente con un tipo de agenda de investigación muy diferente. En Europa occidental, el mismo lugar de nacimiento del estado, los debates han llevado a una contienda sobre la adecuada distribución de poderes entre los viejos estados y la Unión Europea. En otros lugares, en lo que antes era el Tercer Mundo y el Bloque comunista, el final de la década de los ochenta y la de los noventa han traído la desintegración simultánea de los estados existentes y el nacimiento de otros nuevos.

La desaparición de los estados viejos ha incluido a los sólidos como una roca, como en el caso de la Unión Soviética, así como las pajas más frágiles, como Somalia, Liberia y Afganistán. La última década ha sido la primera vez en más de medio siglo en que algunos estados simplemente han desaparecido del mapa del mundo. Al mismo tiempo hemos sido testigos de la creación de una pandilla de nuevos estados, la mayoría, declaraciones de independencia desde el final de la era colonial hace unos treinta y cinco años. Desde Kirguizistán hasta Croacia, desde Eritrea hasta Palestina, nuevos estados y aspirantes a estado se han impuesto en el sistema internacional existente. Los líderes de los nuevos estados han hecho las mismas demandas de territorialidad, soberanía, autonomía e independencia que marcó la retórica de los estados anteriores. Y han hecho llamamientos similares a la obediencia de sus poblaciones, para gobernar sobre las minucias de la vida personal, tal y como hicieron sus precursores. Sin embargo, en el mismo momento en que las autoridades han proclamado la inviolabilidad de la soberanía de sus nuevos estados, las fuerzas globales se han metido en las prerrogativas hasta de los estados más arraigados⁴. Desde las constricciones formales impuestas por el Fondo Monetario Internacional o las convenciones internacionales sobre medio ambiente hasta las presiones sutiles (o en ocasiones, no tan sutiles) que provienen del vasto incremento de los flujos de capital, han surgido nuevas fuerzas que han dado a la palabra soberanía un aspecto de segunda mano⁵. Todos estos cambios de

⁴ ELKINS, David J., *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press, Toronto, 1995.

⁵ Véase por ejemplo en: CAMILLERI, Joseph A. y FALK, Jim, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Edward Edgar, Brookfield, 1992; DUCHACEK, Ivo D., LATOUCHE, Daniel y STEVENSON, Garth, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988; ERFANI, Julie A., *The Paradox of the Mexican State: Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Lynne Rienner, Boulder, 1995; GOTTLIEB, Gidon, *Nations Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, International Publishers, Nueva York, 1971; KELLER, Edmond J. y ROTHCHILD, Donald, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Lynne Rienner, Boulder, 1996; KUEHLS, TOM, *Beyond Sovereign Territory: The Space of Ecopolitics*,

finales del siglo XX forzarán a los politólogos a observar mucho más de cerca de los estados⁶. Las viejas definiciones de los estados como detentores del monopolio sobre los medios coercitivos, como configuradores del dominio público, o como actores coherentes con una amplia autonomía, vendrán a someterse a un minucioso escrutinio. Una conclusión certera es que la mayoría de los estados, si no todos, no han estado a la altura de sus primeras promesas o, incluso a las caracterizaciones académicas de ellos. La gran retórica de los estados, hasta los menos estables, así como las esperanzas sobre las habilidades del estado generadas en la literatura académica, han oscurecido los fallos de las instituciones y de las políticas públicas. Las presunciones de los líderes políticos, e incluso de las teorías de ciencia política —que los estados podrían imponer una ley uniforme y universal, inducir el desarrollo económico, ocuparse del abuso de mujeres y niños, moldear el comportamiento cotidiano de aquellos dentro de la sociedad a través de políticas públicas y mucho más— no han logrado simplemente eliminar el problema de conseguir conformidad y obediencia. Si acaso, al poner el listón tan alto en términos de lo que los estados deberían y podrían pedir de forma correcta a aquellos a los que gobiernan, los líderes y los académicos han conseguido subrayar la disparidad entre los objetivos de los estados y sus logros.

Esta distancia es la costra que los politólogos de la política comparada rascarán según exploran los asuntos que se extienden desde las políticas de liberalización económica hasta la regulación de la inmigración pasando por el predominio de actitudes cívicas en una población dada. A medida que transcurre el siglo XXI, el estado seguirá en el centro de la escena, pero serán cada vez más las dificultades del estado para lograr la conformidad y la obediencia las que deberían de atraer el interés de los politólogos de la política comparada. Si quieren comprender la gran distancia que separa la retórica del estado y su rendimiento, sus viejas imágenes de tipos ideales de estados capaces de imponer con éxito la uniformidad, capaces de construir una jaula de hierro, necesitan ser reemplazadas por teorías que comiencen con las limitaciones de los estados reales.

University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996; LYONS, Gene M. y MASTANDUNO, Michael (eds.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995; SHAPIRO, Michael J. y ALKER, Hayward R., *Changing Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.

⁶ Los filósofos han regresado también a la cuestión del estado. Véase en SANDERS, John T. y NARVESON, Jan (eds.), *For and Against the State: New Philosophical Readings*, Rowman and Littlefield, Lanham, 1996.

Desde hace dos décadas ya, los politólogos han aislado al estado como tema de investigación⁷. A través de una variedad de lentes y enfoques, han estudiado intensivamente esta estructura distintiva de la edad moderna. La literatura ha destacado más en la investigación sobre el mundo no-occidental, en gran parte debido a la aparición de muchos estados nuevos en Asia y África tras la Segunda Guerra Mundial. Una buena parte de las investigaciones se han centrado en lo que algunos politólogos han denominado el estado desarrollista, mirando especialmente a la construcción del estado o a las habilidades del estado. Pero libros como el de Krasner, *Defending the National Interest*, abrieron el camino también para los casos norteamericanos o europeos.

Mi punto de vista en las siguientes páginas es que este tipo de investigaciones —que aíslan al estado como tema de estudio, centrándose primero en su estructura y sólo entonces en cómo se sitúa en un mundo de otras estructuras— han llevado demasiado a menudo a una mistificación del estado y de sus habilidades. En la próxima sección revisaré cómo los politólogos han abordado la estructura del estado usando diversas perspectivas. Me fijaré aquí en cómo los enfoques culturalistas y racionalistas fueron bastante marginales para el estudio de la estructura del estado tal y como floreció a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980. Fue más bien la perspectiva estructural sistémica la que hizo rendirse a sus pies a los politólogos hace dos décadas. Pero la brecha entre la retórica y la realidad, entre la imagen de los estados todopoderosos y la diversidad de prácticas de los estados reales, ha llevado también a la desilusión con este enfoque. Los comparatistas se han movido cada vez más hacia una perspectiva de “instituciones” sobre el estado que es mucho menos determinista y más abierta a la diversidad de los resultados.

En la siguiente sección comenzaré argumentando que centrarse en la estructura, en el estado aislado, es insuficiente. Si queremos comprender las limitaciones inherentes de los estados debemos desarrollar un enfoque sobre el *proceso*, uno que comience con la red de relaciones entre ellos y sus sociedades. En el corazón de los éxitos y los fracasos del estado moderno, especialmente con respecto a la capacidad de obtener obediencia, está la naturaleza de sus relaciones

⁷ A este respecto, han sido fuertemente influidos por Weber, quien enfatizó insistentemente la necesidad de estudiar el “poder de mando”. Rodney Barrer, en su discusión sobre Weber, observó que “la autoridad proviene de un autor que es tanto su poseedor como su origen”. BARKER, Rodney, *Political Legitimacy and the State*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 50. Weber nos dirigía hacia la autoridad del estado, vista a través de su estructura y prácticas.

con aquellos a los que afirma gobernar. El acoso a los estados tanto por parte de la economía global y los sistemas de información, como por los retos de las organizaciones supranacionales como la Unión Europea o por los efectos de desintegración de las fuerzas tribales y étnicas virulentas, todos han afectado profundamente a la relación entre los estados y sus poblaciones.

El punto de partida para analizar el proceso en este ensayo es el compromiso del estado contemporáneo con las personas dentro de sus fronteras. Usando, de nuevo, distintas lentes de colores, particularmente las de los culturalistas y las de los institucionalistas, revisaré cómo los académicos han concebido los estados y la relación con sus poblaciones. El argumento se centrará en cómo una paradoja básica en esa relación reclama un movimiento hacia una comprensión diferente del estado, una que comience con sus cualidades limitadas y cercenadas. Solamente añadiendo un enfoque culturalista a la perspectiva de “instituciones” prevaleciente, se podrá desplazar en el siglo XXI el estudio de los estados hacia teorías que expliquen las variedades de soberanía y capacidades limitadas que encontramos en los casos actuales.

Explicar cómo está constituido el estado

La perspectiva culturalista

De las tres lentes que se usan comúnmente en los estudios de política comparada —culturalista, racionalista e institucionalista— la perspectiva culturalista ha sido, de lejos, la que ha tenido el menor impacto sobre el estudio de por qué los estados se desvanecen tal y como lo hacen. Sólo un número limitado de estudios de ciencia política han usado este enfoque para investigar la construcción del estado o las habilidades del estado. Como dijo un investigador, “Bajo todas las formas la ‘cultura’ es el pariente pobre de la ‘estructura’”⁸. Otro afirmó que “el estudio sistemático de la política y de la cultura está moribundo”⁹. En la investigación de Marc Ross sobre la política y la cultura se encuentran pocas menciones al estado¹⁰. Ninguna de las cinco contribuciones que presenta, en las cuales la cultura ha contribuido al análisis político comparado, aborda el asunto de la construcción del

⁸ ARCHER, Margaret S., “The Myth of Cultural Unity”, *British Journal of Sociology*, nº 36, septiembre de 1985, p. 333.

⁹ LAITIN, David D., *Hegemony and Culture: Politics and Religious Change Among the Yoruba*, University of Chicago Press, Chicago, 1986, p. 171.

¹⁰ ROSS, Mark, “Culture and Identity in Comparative Political Analysis”, en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.

estado. De hecho, los enfoques culturales más interesantes para el estudio del estado provienen de fuera de la disciplina de la ciencia política.

A pesar de su marginalidad en la investigación anterior en ciencia política sobre la construcción del estado, ahora quiero dedicar algo de tiempo a esta perspectiva debido a su potencial para ayudarnos a dirigirnos hacia una nueva agenda de investigación en el siglo XXI. De esta literatura surgen tres puntos relacionados que son muy importantes para el estudio del estado. El primero, a menudo implícito, es que en cuando todo lo demás se mantenga igual, las organizaciones (especialmente las organizaciones complejas como los estados) tienden a desintegrarse puesto que sus partes se mueven en muchas direcciones diferentes. En segundo lugar, la cultura ofrece un antídoto centrípeto para las tendencias centrífugas. Y, en tercer lugar, los rituales asociados al estado, realizados a menudo como fines en sí mismos más que como simples medios para incrementar el poder, representan la mayor parte del poder cohesivo que ofrece la cultura.

Fuera de la ciencia política, el trabajo más influyente ha sido el del célebre antropólogo Clifford Geertz. Mientras que la mayor parte del pensamiento de Geertz sobre el tema radica en su investigación sobre el estado balinés en la Indonesia precolonial, otros han extendido su trabajo al periodo contemporáneo. El caso específico de Geertz, *Negara*, difería de los estados modernos de forma más notable en la indiferencia de sus líderes por el gobierno de hecho, en su vacilación a la hora de regular las acciones cotidianas de sus gentes y en su falta de interés en la soberanía territorial.

Su atención se dirige “hacia el espectáculo, la ceremonia, la dramatización pública de las obsesiones reinantes en la cultura balinesa: desigualdad social y orgullo de estatus. Era un estado teatral en el que los reyes y los príncipes eran los empresarios teatrales, los sacerdotes, los directores y los campesinos la figuración, los tramoyistas y la audiencia”¹¹. La perspectiva culturalista de Geertz comienza el estudio del estado desde su cúspide —“el poder sirvió a la pompa y no la pompa al poder”¹². Todas las ceremonias elaboradas que uno asocia al estado —desde las inauguraciones hasta las conferencias de prensa— puede que no sean medios para

¹¹ GEERTZ, Clifford, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton University Press, Princeton, 1980, p. 13.

¹² *Ibid.*

un fin, tal y como se piensa habitualmente. Puede que, como en el caso balinés, sean fines en sí mismos¹³.

Desde este punto de vista, la corte y la capital “no son sólo el núcleo, el motor o el eje del estado, *son* el estado... Es una declaración de una idea política controladora —esto es, que por el mero acto de proveer un modelo, un parangón, una imagen intachable de existencia civilizada, la corte configura el mundo a su alrededor, por lo menos, en una aproximación basta de su propia excelencia”¹⁴. Geertz no se esconde de los intereses y de las instituciones. Ve una tensión constante entre los efectos integradores del estado provistos mediante los ideales o la narrativa dominante —lo que él llama la “idea política controladora”— y las fuerzas de desintegración del “sistema de poder compuesto de docenas de gobernantes independientes, semi-independientes e independientes en un cuarto, tal y como era”¹⁵.

Implicítamente la noción de Geertz entra en desacuerdo con los politólogos que asumen simplemente la coherencia que la racionalidad o la estructura e instituciones proporcionan o a aquellos que apoyan de boquilla el papel de los “valores y normas” mientras que, de hecho, se dedican a estudiar los entresijos de la organización del estado. Su asunción es la opuesta: no podemos observar los ladrillos del estado sin comprender la argamasa. Deberíamos esperar que un complejo de organizaciones sería arrastrada en cien direcciones diferentes; sólo una idea controladora, un pegamento cultural, podría mantener junto todo el complejo. Hace un siglo Gaetano Mosca hizo referencia a una noción similar en su análisis de la “fórmula política”, el principio legal y moral que sustenta a la clase gobernante¹⁶. Un comentario hecho por un escritor sobre Geertz respecto a los gobernantes y los gobernados podría servir como una bandera amarilla para los politólogos: las narrativas dominantes “operan como los principios primordiales incontestados del orden político, haciendo que cualquier jerarquía parezca natural y justa para los gobernantes y para los gobernados”¹⁷.

¹³ Otros antropólogos dieron una atención similar a la ceremonia del estado. A. I. Richards, por ejemplo, observa la deferencia hacia el Kabaka, o rey, en Buganda. RICHARDS, A. I., “Authority Patterns in Tradicional Buganda”, en FALLERS, L. A., y RICHARDS, A. I., (eds.) *The King's Men: Leadership and Status in Buganda on the Eve of Independence*, Oxford University Press, Nueva York, 1964. “La lealtad ha de ser expresada formal y constantemente”, p. 274.

¹⁴ GEERTZ, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ MOSCA, Gaetano, *The Ruling Class*, McGraw-Hill, Nueva York, 1939, p. 4.

¹⁷ WILENTZ, Sean, *Rites of Power: Symbolism, Ritual and Politics Since the Middle Age*, University of Philadelphia Press, Philadelphia, 1985, p. 4.

Un politólogo, David Laitin, modificó las ideas de Geertz y las adaptó a la ciencia política. Intentó también desglosar la noción de narrativas dominantes en subunidades más operables, lo que llamó “puntos de interés” compartidos. Así interpreta Laitin a Geertz:

Los sistemas sociales no son rígidos. Los subsistemas tienen sus propias dinámicas internas que influyen en el sistema social más amplio. El cambio exógeno presiona a los diferentes subsistemas y, en última instancia, también al sistema social. Los sistemas sociales son, por lo tanto, adaptativos; se acomodan al cambio a medida que los subsistemas ajustan mutuamente sus valores, para que se produzca así un equilibrio homeostático en la sociedad¹⁸.

Laitin permite más desacuerdo que Geertz al decir que los puntos de interés, más que simples valores o preferencias, representan conjuntos de valores que la gente comparte sobre lo que vale la pena preocuparse: “Un sistema de símbolo proporcionará una pista de aquello por lo que vale la pena luchar y también sobre lo que es tan sensato que intentar cambiarlo parece no tener sentido”¹⁹. Con otras palabras, el pegamento cultural no significa necesariamente la existencia de un amplio consenso sobre la narrativa dominante pero puede referirse a una comprensión común sobre lo que debería ser la agenda y un acuerdo sobre cómo y cuando se puede estar en desacuerdo.

Incluso en los casos en los que no estamos hablando de entidades precoloniales la receta de Geertz resuena. Los estados modernos están contruidos por múltiples agencias y unidades administrativas con tareas e intereses bastante diferentes. Las fuerzas que tiran de ellos en distintas direcciones —reclamaciones regionales, la influencia de los grupos de interés, las presiones internacionales— son tremendas. Enfocar hacia la cultura, tanto si se refiere a alguna narrativa dominante o simplemente a puntos de interés, dirige a los investigadores hacia las creencias y los significados compartidos que impiden el caos institucional. La comprensión de Geertz de la cultura y de los estados difiere de algunos de los enfoques culturales más comunes en sociología, que apuntan hacia la integración y la desintegración de la *sociedad* como un medio indirecto de aplicar la noción de cultura al estado o que se centran en la interacción de la cultura y el estado, incluyendo la manipulación de la cultura por parte del estado (donde el estado se

¹⁸ LAITIN, op. cit., p. 175.

¹⁹ *Ibid.*

ve ampliamente en términos estructurales o institucionales)²⁰. Geertz va también más allá de los enfoques culturales que más a menudo se encuentran en la ciencia política, como el de un libro influyente como *The Civic Culture*, en el que la construcción real del estado juega un papel insignificante y se concentra, en cambio, en cómo los valores imperantes a nivel general afectan a la política. Geertz examina de forma directa la “institución social concreta”²¹ del estado y concibe una explicación cultural sobre su capacidad para mantenerse unido y configurar su sociedad.

E. P. Thompson, quien aparentemente llegó a la idea del estado como teatro de forma independiente a Geertz, acabó en gran medida en el mismo lugar, aunque al final dio más crédito que Geertz a los ladrillos que constituyen el estado. “Una gran parte de la política y del derecho”, observó Thompson, “es siempre teatro; una vez que un sistema social ha sido fijado, no necesita ser revalidado diariamente mediante exhibiciones de poder...; lo que más importa es un estilo teatral continuado”²². Señalar que el control es “cultural”, escribió, “no es decir que era inmaterial, demasiado frágil para el análisis, insustancial. Definir el control en términos de hegemonía cultural no es abandonar los intentos de análisis, sino prepararse para el análisis sobre los puntos en los que se debería hacer: dentro de las imágenes de poder y autoridad, las mentalidades populares de subordinación”²³.

Otros han tomado la idea de los estados teatrales y han intentado aplicarla a casos contemporáneos²⁴. Incluso Geertz no mantiene en secreto su creencia de que un enfoque que pone el acento en el teatro y las narrativas dominantes debería aplicarse también a ejemplos modernos. En otro ensayo escribió, “Ahora, la reacción fácil para todas las discusiones sobre los monarcas, sus accesorios y sus peregrinaciones, es que tiene que ver con un pasado acabado, un tiempo en el que, según la famosa frase de Huizinga, el mundo era medio milenio más joven y todo estaba más claro... Los tronos pueden estar pasados de moda y la pompa

²⁰ Véase en SHILS, Edward, *The Constitution of Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1972; SCHUDSON, Peter, “Culture and Integration of National Societies”, *International Social Science Journal*, nº 46, febrero de 1994, ps. 63-82; ARCHER, op. cit.; JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel, (eds.) *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham, 1994; SIU, Helen, “Recycling Rituals and Popular Culture in Contemporary China”, en LINK, Perry; MADSEN, Richard, y PICKOVIEZ, Paul G., (eds.) *Unofficial China: Popular Culture and Thought in the People's Republic*, Westview Press, Boulder, 1989.

²¹ GEERTZ, op. cit., p. 19.

²² THOMPSON, E. P., “Patrician Society, Plebian Culture”, *Journal of Social History*, nº 7, verano de 1974, p. 389.

²³ *Ibid.*, p. 387. Thompson toma prestado el concepto de la hegemonía cultural de Gramsci.

²⁴ Véase por ejemplo en: ESHERICK, Joseph W. y WASSERSTROM, Jeffrey N., “Acting Out Democracy: Political Theater in Modern China” en *Journal of Asian Studies*, nº 49, noviembre de 1990, ps. 835-65.

también”, continúa, “pero la autoridad política aún requiere un marco cultural en el que definirse y plantear sus demandas, como también hace la oposición a ella”²⁵.

La cultura para Geertz no son los cultos ni las costumbres sino las narrativas dominantes que dan forma a la experiencia de la gente. El problema para él y para otros que buscan aplicar este enfoque al estudio de los estados actuales es cómo hacerlo. El mismo Geertz indica, “Una de las cosas que todo el mundo sabe pero que nadie puede pensar medianamente bien cómo demostrar es que la política de un país refleja el diseño de su cultura”²⁶. Quizás esa es la razón por la que el frenesí de entusiasmo que provocó el enfoque de Geertz, que se propagó por la comunidad académica durante la década de 1970 y principios de la de 1980, no podía sostenerse por sí mismo²⁷. Sabemos que la cultura es importante, que el estado es más que una configuración de papeles o una estructura intercambiable; no podemos realmente comprender cómo estudiarlo de forma comparativa, cómo hacer de él algo más que una categoría residual gigante.

La perspectiva estructuralista sistémica²⁸

Mientras que aquellos que veían al estado desde la perspectiva culturalista permanecían en los márgenes de la ciencia política, el enfoque estructuralista fue como una tormenta que barrió a los comparatistas en los setenta. En parte se vieron afectados por el renacimiento del realismo (ahora como neorealismo) en las relaciones internacionales. También muchos fueron influidos por el renacimiento de la sociología histórica comparada, guiado por figuras clave que abarcaron las disciplinas de la sociología y de la ciencia política, y por la prisa por “traer al estado de vuelta”²⁹. Más habitualmente, este enfoque trató a los estados como unidades integrales y coherentes, cuyas acciones podían entenderse mirando el alineamiento de las fuerzas (domésticas o internacionales) en su entorno. Esta es una perspectiva sistémica en la que los estructuralistas ven a los estados como intercambiables en la medida en que esperan que estos actúen de forma similar

²⁵ GEERTZ, Clifford, *Local Knowledge: Further Essays in Interpretative Anthropology*, Basic Books, Nueva York, 1983, ps. 142-3.

²⁶ GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, Basic Books, Nueva York, 1973, p. 310.

²⁷ Véase por ejemplo en WILENTZ, *op. cit.*

²⁸ N. d. T.: Se emplea aquí la expresión “perspectiva sistémica” para referirnos a la expresión original en inglés *system-dominant perspective*.

²⁹ Véase en: MANN, Michael, *The Sources of Social Power*, Cambridge University Press, Nueva York, 1986; MOORE, Barrington, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966; SKOCPOL (op. cit.); WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, Nueva York, 1974; EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

cuando confrontados con la misma formación de fuerzas (el elemento sistémico). Por tanto, los investigadores podían comprender las acciones de un estado como basadas en sus intereses como una unidad integral dentro de una configuración de otras fuerzas.

Al asumir la coherencia del estado en el seguimiento de su propio conjunto de intereses, politólogos como Eric A. Nordlinger y Stephen D. Krasner, trataban de vender de su autonomía³⁰. Es más, la autonomía se convirtió en una especie de *buzzword*³¹ en la literatura sobre la construcción del estado, especialmente con el creciente número de estudios sobre las historias de éxito del este de Asia³². Lo extraño, desde nuestra perspectiva en el cambio del siglo, es cuán rápido el enfoque estructuralista sistémico se desvaneció, volviéndose casi tan raro como las interpretaciones culturales del estado. Como indica Ira Katznelson, este enfoque ha perdido su energía, su imaginación y su liderazgo³³.

Uno de los últimos trabajos monumentales sobre el estado desde la perspectiva estructuralista sistémica fue el libro *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*³⁴, de Jack A. Goldstone. Su preocupación directa no es tanto sobre la construcción del estado como sobre la crisis del estado. Aunque atento a una variedad de fuerzas históricas, la potente teoría de Goldstone le permite tratar una multiplicidad de estados a lo largo de varios siglos como partes intercambiables en su ecuación. La teoría es tan atractiva porque es tanto simple como general.

De acuerdo a Goldstone, los estados se fracturan cuando son alcanzados simultáneamente por tres tipos de crisis —una emergencia financiera del estado, severas divisiones en la élite, y un potencial y una propensión de los grupos populares a movilizarse. ¿Cuál es la condición estructural subyacente que lleva a estas crisis a producirse simultáneamente en sitios diferentes y en periodos diversos? La respuesta puede encontrarse en los patrones demográficos —un

³⁰ NORDLINGER, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981; KRASNER, Stephen D., *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, N1978.

³¹ N. d. T. El término inglés *buzzword* se refiere a aquellas palabras propias de un ámbito especializado concreto, que parecen importantes o técnicas, pero que se emplean con el fin de impresionar al auditorio.

³² CUMMINGS, Meredith Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, Nueva York, 1991; HAGGARD, Stephen, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.

³³ KATZNELSON, Ira, "Structure and Configuration in Comparative Politics", en LICHBACH y ZUCKERMAN (eds.) *op. cit.*

³⁴ GOLDSTONE, Jack A., *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*, University of California Press, Berkeley, 1991.

empeoramiento en la proporción de recursos respecto al tamaño de la población establece el escenario en el que los problemas socavan el estado. Lo que nos conduce a estas teorías es también lo que nos repele. La cualidad abstracta general del argumento es fascinante. Goldstone no hace nada menos que darnos un gran plan narrativo para comprender la historia. Pero la teoría, sin embargo, es problemática. La cultura levanta la cabeza, pero como un mero producto derivado de las tres crisis. Una vez que estas suceden, sostiene, veremos un crecimiento de las ideas religiosas y culturales heterodoxas. El contenido real de estas ideas no parece importar mucho. Tampoco los distintos caminos institucionales que la amplia variedad de sociedades y estados han tomado. Su teoría ha removido a la agencia, el poder de la gente para afectar el curso de la historia, tanto del estado como de la sociedad. El resultado final es un retrato demasiado resuelto en el que las diferentes historias institucionales, los sistemas de significado contrastantes, y las iniciativas de grupos o individuos cuentan muy poco en el desarrollo de la historia.

La perspectiva racionalista

Al mismo tiempo que las teorías estructuralistas sistémicas estaban en su momento de gloria, algunos escritores de la elección racional también se volvieron hacia el estado, aunque este tema no era ciertamente central para el paradigma de la elección racional emergente. Ningún libro fue más influyente aquí que *Markets and States in Tropical Africa*³⁵. Robert H. Bates comienza su investigación poniendo de manifiesto una paradoja fundamental: los gobernantes del estado africano conocían bastante bien qué tipos de políticas públicas económicas eran necesarias para incitar el éxito económico, y aún así evitaron esas políticas y de forma deliberada eligieron otras patológicas. La resolución a la que llega con su investigación comienza con los intereses de estos líderes. Sus precarias bases políticas les dictaron una pauta de comportamiento que dejó sus economías en un completo desbarajuste. A través de un examen de las acciones y elecciones de individuos clave, Bates pudo hablarnos acerca de las patologías de estados en su totalidad.

En un libro posterior, *Beyond the Miracle of the Market*, Bates extiende su análisis de la elección racional enfatizando la importancia de las instituciones, particularmente de las instituciones políticas³⁶. Recurriendo a Douglass C. North³⁷ y

³⁵ BATES, Robert H., *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, Berkeley, 1981.

³⁶ BATES, Robert H., *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge University Press, Nueva York, 1989.

³⁷ NORTH, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York, 1981.

a otros que trabajaban en nuevas teorías institucionalistas en economía, observa que el particular medio institucional en el que se encuentran los políticos crea el incentivo estructural que guía sus elecciones. En otras palabras, las preferencias que los políticos sostienen y que establecen los objetivos que racionalmente pretenden alcanzar no son simplemente aleatorios. La consecuencia es que estas preferencias no pueden permanecer como exógenas a la teoría de la elección racional sino que deben hacerse endógenas, es decir, que se deben explicar teóricamente. El objetivo claro de Bates es contribuir a la creciente literatura sobre el estado, exponiendo la lógica tras las decisiones de los estados "autónomos". O, con sus propias palabras, su teoría "proporciona los micro-fundamentos para los macro-temas que dominan la literatura estatista"³⁸. Estos micro-fundamentos provienen de los intereses —"acciones interesadas de partes privadas que traen sus recursos buscan relacionarse con políticos políticamente ambiciosos y con el proceso político"³⁹. En el caso de Kenia, objeto de la investigación de Bates, el dominio de una clase social girada hacia la acumulación más que a la redistribución explica las elecciones políticas de ese país y consecuentemente sus mayores tasas de crecimiento económico respecto a sus vecinos. Podemos explicar los resultados en Kenia de acuerdo a su "estructura de instituciones políticas y los incentivos que generan para los políticos"⁴⁰. Continúa diciendo:

La gente ve de forma clara dónde descansan sus intereses. Invierten en la creación de instituciones para estructurar la vida política y económica para poder defender mejor su posición dentro de ellas. Invierten en instituciones que sirvan a sus intereses... Las instituciones influyen las acciones subsiguientes. Pueden haber sido creadas por razones económicas; o pueden haber sido fundadas para aumentar las fortunas de intereses económicos particulares. Pero una vez que han sido creadas, éstas generan posiciones de poder político y sistemas de incentivos políticos. Definen posibilidades estratégicas e imponen restricciones⁴¹.

El enfoque racionalista se ha combinado muy bien con el renacimiento del estado como tema de estudio. Desplazó a los politólogos del interés exclusivo por narrativas dominantes o macroestructuras extremadamente amplias y a menudo resbaladizas, hacia un nivel de investigación mucho más manejable. Como apunta

³⁸ BATES, *op. cit.* p. 6.

³⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 140.

⁴¹ *Ibid.*, p. 151-2.

Margaret Levi, la teoría de la elección racional recurrió a su experiencia con el voto y la política electoral para proporcionar un enfoque empírico fundamentado a cuestiones comparativas más amplias⁴². Esta orientación condujo a un interés por la evidencia sólida, demasiadas veces descartada en las perspectivas estructuralista o culturalista.

Al especificar claramente los objetivos de los líderes, los investigadores podían deducir las acciones —y, en consecuencia, los resultados políticos— de esos objetivos y de la configuración específicas de las circunstancias que los gobernantes afrontaban. En este sentido, como el estructuralismo, se podían tratar las unidades de estudio como actores ampliamente coherentes y teóricamente intercambiables. El enfoque racionalista confirió una gran parsimonia al estudio de los estados, incluso si amenazaba a la comprensión del estado con un reduccionismo rígido. Bates fue más allá del estructuralismo sistémico al traer directamente de vuelta la política en el análisis del estado. Al incorporar las instituciones en el análisis, Bates logró contextualizar los intereses (los intereses dominantes en Kenia diferían de los de los países cercanos) mientras que seguía usando un método universal (todos los políticos usan los mismos cálculos racionales para tratar esos intereses variantes). Levi escribe, “A medida que se desarrolla la elección racional comparativa e histórica, se convierte cada vez más en una forma de análisis institucional”⁴³.

Pero de nuevo, como con los estructuralistas, la cultura juega aquí un papel totalmente derivado. A diferencia de los estructuralistas, los racionalistas trataron de explicar las diferentes trayectorias institucionales. Pero el esfuerzo de Bates de *endogeneizar* la dimensión institucional era problemático. Mientras su discusión sobre el desarrollo histórico de la estructura social en Kenia, a través de un análisis de la formación de las clases está muy bien justificado, tiene lugar fuera de los parámetros de la propia teoría. Los racionalistas no han encontrado aún una forma de incorporar la configuración institucional, la variedad particular de intereses que dominan en Kenia o en cualquier otro lugar, dentro de los elementos de sus teorías. Y mientras que el actor racional es el agente del cambio (a diferencia de las teorías estructuralistas sistémicas), su agencia es totalmente utilitarista, prevista y determinada por fuerzas exógenas.

La perspectiva histórico institucionalista

⁴² LEVI, Margaret, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, en LICHBACH y ZUCKERMAN (eds.) *op. cit.*.

⁴³ *Ibid.*, p. 149.

Sería una exageración burda decir que las perspectivas culturalistas, estructuralistas sistémicas y racionalistas, sobre la construcción del estado desaparecieron a finales del siglo XX. De hecho, la orientación racionalista ha prosperado en muchas subdisciplinas de la ciencia política, y el estudio comparativo del estado no es una excepción. Sin embargo, si se inspecciona la literatura contemporánea sobre el estado, uno acaba con la sensación de que se ha dejado a la ciencia política comparada con una especie de aproximación por defecto al estudio de los estados, el del institucionalismo. O, de forma más precisa, como apunta Katznelson, el estudio de los estados ha sido subsumido bajo la etiqueta del institucionalismo histórico⁴⁴. Esta perspectiva es un pariente cercano de las perspectivas estructuralista, culturalista y racionalista, y absorbe elementos de todas ellas. Como el estructuralismo sistémico está interesada en cómo las partes se juntan para canalizar las elecciones disponibles para los individuos. Pero la premisa central del institucionalismo, tal y como emergió a finales de los ochenta y en los noventa, era que las formas específicas por las cuales se hacen hoy las cosas importarán mañana; los estados que se enfrenten a las mismas circunstancias no se comportarán de forma similar, como los estructuralistas sistémicos lo considerarían. Con otras palabras, la configuración particular de las instituciones determina, modifica y ordena los motivos individuales⁴⁵. Los papeles, relaciones y procedimientos distintivos que señalan cómo las partes del estado interactúan entre ellas y cómo se vinculan a grupos tanto dentro como fuera de la sociedad son cruciales para comprender las acciones del estado.

Mientras que la cultura juega un papel importante a la hora de aceptar los vínculos institucionales —a fin de cuentas, esos papeles, relaciones y procedimientos están asegurados por interpretaciones subjetivas compartidas sobre cómo comportarse— el énfasis de la mayoría de los politólogos institucionalistas no ha sido tanto en los símbolos y los significados cómo en el ordenamiento de las relaciones y la comprensión de las instituciones políticas “actuando autónomamente en término de intereses institucionales”⁴⁶. De manera similar, como veremos, la racionalidad es clave para el institucionalismo, en la medida en que las elecciones de los individuos se hacen dentro de un contexto socialmente constituido y, como en el caso de los políticos de Bates, se entienden por los intereses que hay tras ellos. Ciertamente los escritos más nuevos de la elección racional sobre el estado

⁴⁴ KATZNELSON *op. cit.*

⁴⁵ MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York, 1989, p. 4.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

tales como muy valorado libro de Levi, o el de Babara Geddes⁴⁷ o, como hemos visto, el trabajo más reciente de Bates, han mezclado en efecto, el racionalismo con las teorías del institucionalismo de North. Estos trabajos han tenido un impacto significativo en aún otro tipo de institucionalismo, el institucionalismo histórico.

Un primer trabajo que usó este enfoque fue el monumental *The Great Transformation* de Karl Polanyi⁴⁸, un trabajo que me ha influido mucho y a un buen número de autores⁴⁹. El libro proporcionó un modelo académico para los que estaban decepcionados con los enfoques *behavioristas* y sistémicos (mayoritariamente marxistas) y que estaban interesados en desarrollar una perspectiva históricamente fundamentada. Las preocupaciones *behavioristas* respecto a las características, actitudes y comportamiento de los individuos y de los grupos tendían a minimizar los factores históricos y les hacía pasar por alto el impacto importante que las diferentes formas de organización podían tener. Al mismo tiempo, el determinismo del marxismo parecía negar la importancia de la diversidad institucional.

El subtítulo del libro de Polanyi, "The Political and Economic Origins of Our Time" insinúa no sólo la propia ambición de Polanyi sino también la creencia más general de que tal enfoque no necesita delegar en estudios y explicaciones sobre casos individuales a pequeña escala. Mientras Polanyi tejió numerosos hilos a través de su narrativa, finalmente su preocupación se dirigió hacia el demonio que puso patas arriba a su propio mundo, el fascismo. Al ocuparse de esa temida forma política, tenía que acomodar el enfoque del interés material que influyó tanto su pensamiento y encontrar aún así una forma de esquivar la propensión de Marx de sobredeterminar los resultados. Obsérvese la fina línea sobre la que camina Polanyi:

Si hubo alguna vez un movimiento político que respondió a las necesidades de una situación objetiva y no era el resultado de causas fortuitas, fue el fascismo. Al mismo tiempo, el carácter degenerativo de la solución fascista era evidente. Ofreció una huida al callejón sin salida institucional, que era

⁴⁷ GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California, Berkeley, 1994.

⁴⁸ POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944.

⁴⁹ Kathleen Thelen y Sven Steinmo han distinguido el institucionalismo histórico del institucionalismo de la elección racional. THELEN, Kathleen y STEINMO, Sven, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank, (eds.) *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992. Otra figura fundacional del institucionalismo histórico que aquí no va a ser discutido es Gerschenkron.

esencialmente similar en varios países, y aún así si se probaba el remedio, en todas partes producía enfermedad mortal. Esta es la manera en la que las civilizaciones perecen⁵⁰.

El callejón sin salida al que se refiere radicaba en la difícil cohabitación en el estado liberal de las necesidades del capitalismo (expresadas institucionalmente a través del mercado autorregulado y la adhesión al patrón oro) y de la democracia. Aquí, como en Geertz, Goldstone y Bates, el énfasis se pone primero en el carácter esencial del estado, en su constitución y su toma de decisiones, y sólo entonces en el entorno en el que opera esta estructura. Por una parte, para Polanyi el estado servía al capitalismo y al mercado, que subordinaban la expresión de la sociedad de sus múltiples necesidades y deseos —tal y como escribe, “Esto significa nada menos que considerar el funcionamiento de la sociedad como adjunto al mercado”⁵¹. El mercado, ese “molino satánico”, dispuso despiadadamente de las cualidades físicas, psicológicas y morales de los seres humanos y les dejó sin una red de protección en la que caer.

Al mismo tiempo, el estado a través de la presión puesta sobre él por los grupos laboristas en el parlamento, se convirtió en la base para la “regulación paternalista”⁵². Los grupos organizaron un contra-movimiento, “una reacción contra la dislocación que atacaba el tejido de la sociedad”⁵³. Este haz de contradicciones en el estado, el choque entre el liberalismo económico y la protección social, causó un callejón sin salida. El Alejandro que pudiera cortar este nudo gordiano fue una nueva configuración institucional, el fascismo. Su solución fue tanto transformar el mercado como eliminar la democracia.

El objetivo de Polanyi era delicado. Quería mostrar simultáneamente cómo una particular conformación de fuerzas podía explicar la emergencia del estado fascista (tal y como lo haría un buen estructuralista sistémico) y dejar abierta la posibilidad a otros resultados. Ni el Reino Unido ni los Estados Unidos, donde se sentó a escribir su libro durante los días oscuros de la Segunda Guerra Mundial habían sucumbido a la solución fascista. Las instituciones se adaptan al entorno real dentro del cual están incorporadas —para Polanyi ese entorno era una economía mundial marcada por el patrón oro y un sistema de estados dentro de un equilibrio

⁵⁰ POLANYI *op. cit.*, p. 237.

⁵¹ *Ibid.*, p. 57.

⁵² *Ibid.*, p. 125.

⁵³ *Ibid.*, p. 130.

de poder. Pero este no es un proceso que se replique infinitamente. Distintos estados y sociedades podían responder de diversas formas.

En la era posbélica Samuel P. Huntington insistió en la misma lección: diferentes tipos de acciones políticas y diversos tipos de compromiso por parte de grupos sociales con el estado producen resultados políticos dispares. Su atención inmediata se dirigió hacia la proliferación de nuevos estados que surgieron del proceso de descolonización y hacia las vanas esperanzas de que llevarían a sus sociedades a la tierra prometida de la modernidad y de la prosperidad. Observó forma bastante severa, que la decadencia e inestabilidad eran resultados tan probables como el desarrollo político⁵⁴. pesimista

Huntington no usó la palabra “estado” —aún no estaba de moda— pero estaba muy presente en su análisis. De hecho, si se le puede atribuir a alguien haber traído de vuelta al estado, ese es Huntington; describió, aún sin tener una palabra a mano que pudiera abarcarlo todo, cómo las acciones y las características del conjunto de las instituciones públicas en un país (el estado) suponían una diferencia importante para la sociedad. Trajo de vuelta las instituciones públicas al escenario central. De hecho, su teoría implica que si nos centráramos exclusivamente en cómo de bien desarrolla el estado sus instituciones, no tendríamos que mirar mucho más allá. Su tesis es simple: sólo donde el nivel de institucionalización política sobrepasa el nivel de participación política puede surgir una políticas estables que trabajen para el interés público. Aunque su punto de vista conservador respecto a la política exterior de los Estados Unidos ha inducido a muchos a minimizar el impacto de su teoría sobre ellos, me aventuraría a decir que ningún trabajo ha superado al de Huntington en su influencia sobre una generación de politólogos de la política comparada que estudian el estado.

El impacto de Huntington fue más allá de la academia. Un ex funcionario etíope de alto nivel me contó el golpe de estado militar contra el emperador Haile Selassie de 1973. Cuando los jóvenes oficiales irrumpieron en la habitación en la cual los ayudantes del emperador llevaban los asuntos de estado, un oficial político levantó la mirada y preguntó, “¿Dónde fallamos?”. En ese momento, un oficial militar cogió una copia del libro de Huntington y lo deslizó sobre la mesa: “Tendríais

⁵⁴ HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.

que haberos leído esto". Sea o no apócrifa la historia, nos ofrece un atisbo de lo influyente que ha sido su trabajo.

Una multitud de importantes publicaciones en la década de 1990 se nutrieron de las reflexiones de Polanyi y de Huntington. El mismo equilibrio de las presiones del entorno y la variedad de respuestas a estos factores que uno encuentra en Polanyi, y la atención a la capacidad política y autonomía de Huntington, marcan los mejores trabajos contemporáneos sobre el estado de los institucionalistas históricos que hacen estudios entre naciones y estudios de países en profundidad⁵⁵. Peter Evans, por ejemplo, intenta desenmarañar las razones por las que algunos estados han sido tan exitosos en ajustar las transformaciones industriales de sus sociedades mientras que los resultados de otros han sido tan malos. Su respuesta se basa en la particularidad de los acuerdos institucionales: "Los estados no son genéricos. Varían dramáticamente en cuanto a sus estructuras internas y sus relaciones con la sociedad. Distintos tipos de estructuras estatales crean diferentes capacidades para la acción del estado"⁵⁶. Esta afirmación supone un gran avance al permitir la diversidad de los estados reales. Pero como los trabajos de aquellos que usan las perspectivas culturalista, estructuralista o racionalista, refleja aún el énfasis en la mirada puesta primero y ante todo en el estado como una estructura esencialmente autónoma, como una entidad que puede ser aislada en el análisis.

El estado limitado: el compromiso entre el estado y la sociedad

El estado moderno se ha colocado a sí mismo como la forma última de autoridad, situándose por encima de la sociedad y reclamando un amplio margen de obediencia y conformidad. Pero el compromiso de los grupos sociales con el estado y la transformación mutua que implica, ha suavizado esas amplias pretensiones de ser la autoridad última. Al contrario de lo que pudiera parecer, los estados pueden estar seriamente fracturados y debilitados por la particular naturaleza de sus

⁵⁵ Véase por ejemplo en: COLLIER, Ruth B.; COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1991; EVANS, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, 1995; JACKMAN, Robert H., *Power Without Force: The Political Capacities of Nation-States*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1993; WATERBURY, John, *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey*, Cambridge University Press, Nueva York, 1993; BOONE, Catherine, *Merchant Capital and the Roots of State Power in Senegal*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992; HAGOPIAN, Frances, *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996; KOHLI, Atul, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990; SHUE, Vivienne, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, Stanford, 1988; VITALIS, Robert, *When Capitalists Collide: Business Conflict and the End of Empire in Egypt*, University of California Press, Berkeley, 1995.

⁵⁶ EVANS *op. cit.*, p. 11.

encuentros con otras fuerzas sociales. Al entender cómo el curso de navegación del estado se ha visto condicionado por el compromiso con estas fuerzas sociales, comenzamos a construir una base para la agenda de investigación del siglo XXI, una que parta del proceso más que de la estructura, un anteproyecto que se centre en un estado limitado. Tal agenda nos permitirá huir de los efectos agobiantes sobre el pensamiento lúcido por parte de las ideologías nacionales, haciendo hincapié en la soberanía completa del estado, y de las teorías académicas que subrayan el monopolio sobre los medios coercitivos y la autoridad legítima, comenzando con el tipo ideal de estado de Weber,.

Las ideologías nacionales crean narrativas dominantes que bien pueden servir para abordar asuntos tales como la consolidación del poder o la expresión colectiva de la identidad. Son mucho menos útiles como guías de las capacidades y limitaciones de los estados reales. Teorías como las de Weber y los politólogos que le siguen crean distintos tipos de problemas. Su comprensión del estado como una organización autónoma con fronteras sólidas entre aquella y otras fuerzas sociales llevan a indagaciones que se centran en su composición, y en cómo está construido. El efecto es el de hacer esencial el estado y exagerar sus capacidades. Un enfoque que se centre en el estado en la sociedad, en el proceso con el que el estado se compromete con otras fuerzas sociales saca a la luz la transformación mutua del estado y de otros grupos sociales, así como las limitaciones del mismo. Mitchell trabaja muy bien de este asunto. Escribe:

Los enfoques estatistas de la explicación política presentan al estado como una entidad autónoma cuyas acciones no son reducibles a, o determinadas por, las fuerzas en la sociedad... La habitual definición weberiana del estado, como una organización que reclama el monopolio sobre el uso legítimo de la violencia, sólo es una caracterización residual. No nos dice cómo deben dibujarse los contornos verdaderos de esta organización amorfa. [...] El estado parece quedar aparte de la sociedad de manera no problemática⁵⁷.

El estado del siglo XXI, azotado por los vientos de la globalización, de las entidades supranacionales y de conflictos étnicos divisivos, debe ser despojado de sus mitos de unidad y omnipotencia. Con la abundancia de nuevos estados y la lucha de los viejos estados contra desafíos desintegradores, los politólogos necesitarán más que nunca formas de desentrañar la relación entre los estados y

⁵⁷ MITCHELL, Timothy, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", *American Political Science Review*, n°. 85, marzo de 1991, p. 82.

aquellos dentro de sus fronteras. Necesitarán formas de estudiar los procesos refractarios que rediseñan los límites sociales, y que crean coaliciones con algunos y excluyen a otros.

Esta tarea resulta harto difícil. Significará evitar las visiones estructurales que retratan al estado como determinado en gran parte por una gran narrativa histórica y/o que lo presentan como un enorme “actor” coherente y unificado en la historia⁵⁸. Implicará mejorar las herramientas institucionalistas para analizar los estados que han proliferado en la última década, centrándose crecientemente en las articulaciones institucionales entre el estado y la sociedad, incluso donde la frontera entre ellos es difusa más allá de su reconocimiento. Y también supondrá prestar seria atención a las comprensiones culturales del estado, que han progresado muy poco en la literatura de la ciencia política hasta hoy.

La conexión entre el estado y su población ha sido particularmente compleja y no ha sido por más razón que porque el estado moderno ha exigido demasiado de sus gentes con sus normas y leyes, tal y como ya se ha apuntado. Mientras que los gobernantes de los imperios premodernos no hubieran podido ir un poco más allá de las rentas obtenidas de muchos campesinos, los funcionarios modernos han concebido códigos legales —especificaciones sobre lo que los individuos pueden o no pueden hacer— cuyos volúmenes ocupan estanterías infinitas. Y han construido burocracias centralizadas para obligar a su cumplimiento a grandes poblaciones. Por supuesto, en muchas definiciones la coerción y la amenaza de coerción descansa en el centro del significado del estado y de sus demandas de conformidad por parte de su población. Tanto Marx como Weber dejaron esto claro hace un siglo y otros, como Cover, lo han reiterado regularmente⁵⁹.

Pero es simplemente imposible para un estado conseguir gobernar dependiendo exclusivamente de sus jueces y carceleros⁶⁰. No importa cuanto se ensalce la burocracia, la policía y los militares, los funcionarios del estado no pueden estar en cada esquina asegurando que cada persona se pare en el semáforo

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ MINOW, Martha; RYAN, Michael; SARAT, Austan, (eds.) *Narrative Violence and the Law: The Essays of Robert Cover*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1993, ps. 211-14; véase también en TILLY, Charles, “War Making and State Making as Organized Crime”, en EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda, (eds.) *op. cit.*

⁶⁰ “La vida política se centra en el ejercicio del poder y en que, a diferencia de la fuerza física, el poder es intrínsecamente relacional. Aunque todos los estados tienen la capacidad de infligir sanciones físicas, su talento para ejercer el poder es el elemento clave de su capacidad política. En este contexto, el uso prolongado de la fuerza refleja una pérdida de poder y es fundamentalmente apolítico, ya que revela un deterioro en la relación entre los gobernantes y los gobernados”, en JACKMAN, *op. cit.*

en rojo, conduzca por el lado adecuado de la calzada, cruce en los pasos de peatones, se abstenga de robar o de traficar con drogas, etcétera. Los líderes del estado moderno podrían encontrar fácilmente sus instituciones abrumadas por la monumental tarea de aplicar la ley, incluso con inmensas burocracias⁶¹.

¿Qué han hecho los estados modernos para asegurar que cada sujeto se atenga a las normas, incluso sin un policía en cada esquina? La respuesta se ha dado en dos niveles más, uno es el de aquellos que usan una perspectiva institucionalista con fuertes tintes racionalistas y trata el asunto de manera más contundente, y el otro corresponde a los investigadores que recurren a una perspectiva culturalista. Ambos muestran un enfoque procedimental en el que los estados y las sociedades están en una relación mutuamente transformadora.

Para los institucionalistas históricos el énfasis se ha puesto en las normas y procedimientos, en la rutina. Los mismos códigos pesados que dictan lo que deben y lo que no deben hacer los individuos también van implícitamente al encuentro de las necesidades de la gente de tener una hoja de ruta que explique cómo navegar en un mundo cada vez más enrevesado. Las normas estatales han asegurado la viabilidad de los acuerdos suscritos, protegido el agua que uno bebe, asegurado las condiciones para recibir un crédito, provisto escuelas como un medio de movilidad para los hijos, y muchas más cosas. Conforme la división del trabajo se ha vuelto cada vez más compleja, las leyes estatales han dado seguridad a los individuos en lo que se refiere a los productos y servicios sobre los que se tienen exiguos conocimientos o pericia. Mucho más que en la era premoderna, los estados han ido más allá de la defensa de su ámbito para ofrecer una gran cantidad de *estrategias de supervivencia* que la gente construye para sí misma⁶². De esta forma, la obediencia y la conformidad han sido cesiones aceptadas por los individuos que ven el estado como una gran pieza del puzzle de sus vidas personales.

En sus investigaciones sobre el estado, los institucionalistas históricos han tendido a enfocar esta clase de cálculos, combinando su interés en la estructura con una perspectiva racionalista. Pero también se han esforzado para distinguirse de las teorías de la elección racional. El institucionalismo histórico ha hecho hincapié en el

⁶¹ De hecho, el estado sobrecargado (como en el caso de la superpoblación carcelaria en los Estados Unidos) es una de las partes importantes del rompecabezas a la hora de explicar la disparidad entre las metas del estado y sus logros.

⁶² MIGDAL, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

medio organizativo en el que la gente hace estos cálculos. Con otras palabras, los académicos que utilizan este enfoque favorecen la observación de la costumbre en cualquier situación dada más que a la maximización de la utilidad. Thomas A. Koelble observa:

Cuando toman decisiones, los individuos no se preguntan “¿cómo maximizaré mi interés en esta situación?” sino que en su lugar se preguntan “¿cuál es la respuesta adecuada para esta situación dada mi posición y mis responsabilidades?”. En la mayor parte de las situaciones, las normas y procedimientos (es decir, las instituciones) están establecidas de forma clara y los individuos siguen rutinas. Siguen por caminos familiares y hacen lo que piensan que se espera de ellos⁶³.

Los trabajos institucionalistas históricos apuntan que esos caminos se forjan a través de los compromisos de los grupos, tales como los trabajadores o los comerciantes o los capitalistas desde ciertos sectores, con partes del estado. De hecho, la naturaleza de ese compromiso con frecuencia está en la base de los análisis de esos autores. Para Evans, los tipos de conexiones que los estados han tenido con ciertos sectores industriales y empresas han determinado si podían o no inducir un crecimiento industrial sostenido⁶⁴. Mientras que Evans se centra en la cuestión prometedora del desarrollo liderado por el estado, Robert Vitalis se introduce más en un lado sórdido de la acción del estado, la creación de paraísos fiscales⁶⁵. Su ingenioso libro reta a la gran narrativa que coloca a la industrialización tardía (o fallida) —en su caso Egipto— en el contexto de “una lucha dominante entre el imperialismo y la nación”⁶⁶. Más bien, es la variedad de alianzas entre grupos de negocios específicos y fracciones del estado lo que explica el camino de Egipto (y de otros). De hecho, una de las grandes ventajas del trabajo de Vitalis es su buena voluntad de ir más allá del análisis del estado como un actor individual coherente (o representado enteramente por una de sus agencias) para llegar a una visión en la que partes del estado operan de manera bastante distinta, a menudo en conflicto entre ellas.

Otros trabajos importantes analizan dimensiones diferentes del compromiso entre los estados y los grupos sociales. El trabajo innovador de Frances Hagopian

⁶³ KOELBLE, Thomas A., “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, n° 27, enero de 1995, p. 233.

⁶⁴ EVANS, *op. cit.*

⁶⁵ VITALIS, *op. cit.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 5.

examina la irónica dependencia de los líderes militares brasileños con respecto a las élites oligárquicas tradicionales⁶⁷. Estos soldados se apoderaron del estado en 1964 y profesaban una creencia en el gobierno tecnocrático más que una dependencia en los viejos políticos, pero terminaron dependiendo de aquellos que habían rechazado. En la investigación de Ruth B. Collier y David Collier sobre Latinoamérica, la clave está en la variedad de formas con las que el trabajo fue incorporado por los estados⁶⁸. El Estado senegalés consiste para Catherine Boone en actores políticos claves cuyo prestigio proviene de los lazos patrón-cliente con las circunscripciones en el país⁶⁹. Su objetivo es explicar la impotencia del estado a pesar de todos los símbolos de poder. Como Vitalis, su análisis no supone que el estado sea un actor individual. De hecho, sólo se puede entender el Estado senegalés teniendo en cuenta su núcleo fracturado. Escribe:

La consolidación del régimen fue un proceso político que implicó no sólo la creación de nuevas estructuras y relaciones de poder, sino también la conexión de las estructuras existentes de poder social con el estado. Los modos de gobierno y de explotación fueron moldeados por las fuerzas sociales que pudieron subvertir o fortalecer estos fundamentos de la autoridad estatal, así como mediante la competición social por los privilegios tanto dentro de las instituciones gubernamentales como a través de ellas⁷⁰.

El compromiso del estado, o partes del mismo, con individuos o grupos en la sociedad que tan acertadamente enfatizan los institucionalistas históricos no ha sido un proceso estático sino mutuamente transformador. Una crítica al enfoque de la elección racional de los institucionalistas ha sido su aceptación de los objetivos, estrategias y preferencias como dados (y a menudo fijados) más que como cambiantes de forma significativa a lo largo del tiempo⁷¹. Podríamos añadir que el mismo proceso de interacción entre gobernante y gobernado, analizado de forma tan convincente por un institucionalista de la elección racional como Levi, cambia sustancialmente ambos. Esta transformación mutua puede limitar la utilidad de la metodología de la elección racional. El compromiso entre el estado y la sociedad implica la creación de alianzas y coaliciones. Además, implica también, para cada parte de la negociación, la incorporación de una nueva base material así como de

⁶⁷ HAGOPIAN, *op. cit.*

⁶⁸ COLLIER y COLLIER, *op. cit.*

⁶⁹ BOONE, *op. cit.*

⁷⁰ BOONE, Catherine, "States and Ruling Classes in Postcolonial Africa: The Enduring Contradictions of Power", en Joel S. Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994, p. 133.

⁷¹ THELEN y STEINMO, *op. cit.*

nuevas ideas y valores dentro de su constitución. Este proceso de incorporación de nuevos grupos constitutivos y de sus ideas transforma las preferencias y las bases para la acción del actor original. Lo que los teóricos de la elección racional suponen que es fijo puede muy bien ser un objetivo en movimiento. Más allá de la coerción, por tanto, ¿por qué la gente ha obedecido las normas y decretos del estado? Los institucionalistas históricos, como vimos, responden señalando el cálculo que los individuos dentro de los confines de las reglas y procedimientos, y de su comportamiento rutinario dentro de las posibilidades que proporcionan las instituciones existentes. Dibujan las acciones de los sujetos del estado como si estuvieran atados a una rueda de molino que gira sin cesar, creando estrategias viables de *supervivencia* (no de maximización) —o para “satisfice”⁷², de acuerdo al término de James G. March y Johan P. Olsen⁷³—. Las instituciones crean rutinas, e incluso con la coerción sólo como una amenaza lejana, las rutinas aseguran una obediencia significativa⁷⁴.

Otra respuesta al por qué y al cómo los estados pueden evitar tener que situar policías cada cincuenta metros es mucho más complicada. Para comprenderlo completamente, los politólogos de la política comparada deben recurrir al enfoque culturalista y desarrollar nuevas herramientas dentro de este género. La respuesta descansa sobre la premisa de que en los individuos, como escribió Shils, hay un “estado de consciencia el cual incluye una conciencia de un yo que reside en ellos, los incluye y los trasciende”⁷⁵. Es decir, los humanos no son sólo animales que van en pandilla, creando instituciones para sí mismos. También tienen concepciones sobre sí mismos como miembros de la pandilla y de ésta como algo con una vida más allá de su existencia personal. Esas “pandillas” son sociedades, que en la historia humana han adoptado todas las formas y tamaños —es decir, con configuraciones institucionales diversas⁷⁶.

¿Cómo se han formado las sociedades? Lauren Berlant escribió que “el accidente de nacer dentro de una frontera geográfica/política transforma a los individuos en sujetos de una historia colectiva. Sus iconos tradicionales, sus

⁷² N. d. T.: El término se atribuye a Herbert Simon. Es la suma de “satisfy” y “suffice”, queriendo expresar aquella decisión sobre un proceso que lleva a elegir no la posición óptima sino aquella que consigue hacer al que decide lo suficientemente feliz. Con otras palabras, satisfacer los requisitos suficientes para conseguir el objetivo.

⁷³ MARCH y OLSEN, *op. cit.*

⁷⁴ LANE, Ruth, *The Art of Comparative Politics*, Allyn and Bacon, Boston, 1997, ps. 114-22.

⁷⁵ SHILS, *op. cit.*, p. VII.

⁷⁶ “No tiene sentido preguntarse sobre cómo los individuos llegan a asociarse. Existen y operan en asociación”. DEWEY, John, *The Public and Its Problems*, Henry Holt, Nueva York, 1927.

metáforas, sus héroes, sus rituales y sus narrativas proporcionan un alfabeto para una conciencia colectiva”⁷⁷. Este alfabeto compartido impone una disciplina a la gente, moldeando su discurso y su acción. Como el estado teatral de Geertz, los sujetos de Berlant han sido atraídos hacia el atrezzo y la pompa, hacia las historias y metáforas, lo que les separa de los que están fuera. La formación de sociedades lleva, de nuevo en palabras de Shils, a algún grado de “autoridad y al mantenimiento del orden”, o en nuestras palabras, a algún ápice de obediencia y de conformidad⁷⁸.

Esta comprensión de la sociedad, observa Shils, “no podría reducirse a un equilibrio de mercado de los intereses o a un producto de la coerción”⁷⁹. Con otras palabras, ni la policía en cada cruce ni las concesiones que los individuos calculadores hacen al pensar estrategias de supervivencia, pueden explicar completamente la obediencia y la conformidad. Para Shils una gran parte de la explicación está en la interiorización de la sociedad por parte de las personas, su “auto-conciencia colectiva”. La gente obedece, desde su punto de vista, porque sus identidades personales están inextricablemente ligadas a la existencia de una unidad mayor; sus identidades dependen de la viabilidad de las normas, escritas o no, que mantienen a ese grupo mayor⁸⁰.

Así, la sumisión a las normas del grupo mantiene no sólo a la colectividad sino también al individuo cuya identidad descansa en la existencia continua del grupo; la obediencia y la conformidad son partes integrantes del establecimiento y mantenimiento de la propia identidad. En sociedad, cualquier número de grupos u organizaciones podría asegurar su conformidad continua —“la familia, el grupo de parentesco, la asociación vecinal, la comunidad de mercado y otras asociaciones variadas creadas para algún fin específico”⁸¹. La propia identidad personal descansa sobre la viabilidad continua de la propia familia (o algún otro grupo), así que los individuos se comportan de formas que mantienen ese grupo vivo y próspero. En el siglo XX y durante muchos siglos antes, ha sido el estado el que ha reclamado esa obediencia, tomando las riendas de la autoridad y del mantenimiento del orden.

⁷⁷ BERLANT, Lauren, *The Anatomy of National Fantasy: Hawthorne, Utopia and Everyday Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1991, p. 20.

⁷⁸ SHILS, *op. cit.*, p. VII.

⁷⁹ *Ibid.*, p. XII.

⁸⁰ “Las identidades... producen fronteras sociales permitiendo que tanto sus miembros individuales como los grupos y las colectividades dentro de comunidades reales o deseadas, existentes o imaginarias, den sentido al ‘nosotros’ frente al ‘ellos’ ”. MOORE, Dalia y KIMMERLING, Baruch, “Individual Strategies of Adopting Collective Identities: The Israeli Case”, *International Sociology*, n° 10, diciembre de 1995.

⁸¹ WEBER, Max, *Max Weber on Law in Economy and Society*, ed. Max Rheinstein, Harvard University Press, Cambridge, 1954, p. 342.

Pero el estado ha creado algunos problemas especiales a este respecto. Una distinción clave de la era moderna, como señalé, ha sido las extensas demandas de los líderes del estado y los funcionarios —si no reclamar total obediencia y conformidad directamente, sí al menos para el estado ser el paraguas bajo el que otros grupos u organizaciones pueden ganar y asegurar su autoridad. Sí, las familias pueden ejercer autoridad sobre sus miembros, especialmente sobre los niños y (a menudo) las mujeres, o los empresarios pueden crear reglas para sus trabajadores. Pero deben hacerlo dentro de los parámetros fijados por el estado, afirman los líderes del estado. Si una familia ejerce su autoridad abusando de sus niños, o un empresario fija normas discriminatorias, el estado tomará cartas en el asunto, incluso hasta el punto de disolver la familia. Entonces, en un sentido fundamental, el estado aparece para situarse por encima y aparte del resto de la sociedad. Incluso si la imagen real de los estados permaneciendo por encima de la sociedad es defectuosa, como observa Mitchell, los líderes esperan conseguir, al menos, un “efecto fantasmal”⁸², en el que el estado parece estar por encima de la sociedad, con un dedo en cada olla. Con las palabras de John Breuilly, existe una “distinción entre el estado y la sociedad, peculiar del mundo moderno”⁸³.

Pero, tan importante como la caracterización público-privado (o su apariencia) sea para el establecimiento de un estatus especial de la autoridad del estado, también ha creado enormes problemas para los funcionarios del estado a la hora de pedir obediencia. La apariencia de un golfo que separa al estado del resto de la sociedad hace difícil para sus líderes tener acceso a una base de autoridad más allá de la coerción o de “los intereses en un equilibrio de mercado” para individuos calculadores. Como una entidad que aparenta estar *aparte* de la sociedad y de sus individuos, tiene dificultad para obtener conformidad a través de individuos que ligan sus identidades personales a una colectiva de la cual sienten autoconscientemente formar *parte*. Esta es la paradoja del estado moderno, una que teórica y prácticamente nos lleva a la concepción del estado limitado.

El reto para los líderes políticos ha sido cómo mantenerse *aparte* de la sociedad —el estado como la autoridad última— al mismo tiempo que, de alguna forma, siguen beneficiándose de la “autoconciencia colectiva” de la gente, su sentido de pertenencia a algo mayor que ellos mismos de lo cual son una *parte*

⁸² MITCHEL, *op. cit.*, p. 91.

⁸³ BREUILLY, John, *Nationalism and the State*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, p. 390.

integrante⁸⁴. O, para plantear el problema de una forma diferente, los líderes del estado y sus agencias han buscado formas para cambiar a aquellos a los que gobiernan desde la situación de sujetos desconectados del gobierno del estado a algún otro estatus que conectaría sus identidades personales a la existencia continuada y vitalidad del estado. Y los gobernantes del estado han buscado establecer esta conexión mientras que todo el tiempo tenían a las instituciones estatales, como los tribunales, permanecían como la autoridad y el árbitro últimos, y se mantenían en una continua relación objeto-*sujeto* con ellos.

Los funcionarios se han ocupado de la paradoja de que el estado parezca estar por encima de la sociedad pero necesitando aparentar ser un componente de la sociedad de varias formas, cada una de las cuales buscaba transformar la sociedad. Una ha sido la vía comunista, eliminando completamente la sociedad. En este caso, el nuevo estatus del individuo es el de funcionario del estado, un papel reservado no sólo para un subconjunto selecto de la población (los funcionarios públicos) sino aplicable a todos. La población no es una sociedad en el sentido de que sus partes han sido despojadas de autoridad y no juega un papel activo en la conciencia colectiva del pueblo. Aquellos que a fuerza de su origen de clase son considerados indignos del nuevo estatus pueden ser socializados de nuevo en él durante un periodo de transición o, en el peor de casos, eliminados completamente. La nueva identidad de los individuos (como el “nuevos hombre y mujer soviéticos”) indica una autoconciencia colectiva que gira completamente alrededor del estado; no hay una sociedad separada, caracterizada por su propia “autoridad y mantenimiento del orden”. A través del nudo poder y de una variedad impresionante de símbolos teatrales, los líderes comunistas buscaron el extraordinariamente ambicioso resultado de hacer del estado la única entidad con autoridad y, de esta forma, el único con el que las personas podían basar sus propias identidades.

Un camino bastante más común para la transformación de la sociedad implica, tal y como lo expresó Breuilly, abolir completamente la distinción entre el

⁸⁴ El problema para los estados está relacionado con lo que planteó Habermas en relación a la crisis de legitimación del estado. Escribe, “El Estado debe procurarse un resto de no-conciencia para que sus funciones planificadoras no le deparen responsabilidades que no podría resolver sin resultar sobrepasado... Con ese fin las funciones instrumentales de la administración se protegen con dispositivos selectores: símbolos expresivos que pueden suscitar una aquiescencia no específica”, p. 89-90. HABERMAS, J., *Legitimation crisis*, Beacon Press, Boston, 1975. Pero al final señala: “Vimos que el estado no puede hacerse cargo sencillamente del sistema cultural...”, p. 94. El papel administrativo (autoritario) del estado no coexiste fácilmente con un papel cultural, independientemente de cuánto teatro se emplee (Habermas ofrece como ejemplos de este teatro el uso simbólico de las vistas judiciales, las fórmulas jurídicas y otros).

estado y la sociedad a través del nacionalismo⁸⁵. En este caso, la transformación de la sociedad proviene de la creación de un subconjunto de la misma, la *nación*, y un estatus especial para aquellos definidos como nacionales. Los líderes del estado nacionalista han buscado eliminar la percepción de que el estado está por encima de la sociedad y promover una visión alternativa, que el estado y la sociedad son indistinguibles en su propósito, si no en su forma.

Este no es el lugar para revisar la literatura voluminosa y creciente sobre el nacionalismo. Pero es importante observar que el nacionalismo ha sido utilizado para erosionar la división estado-sociedad; los estados han buscado una obediencia y una conformidad ampliadas a través de la confluencia, más que de cualquier otra cosa, de la identidad personal con la autoconciencia colectiva de la nación. Como la expresión de la soberanía nacional, el estado ha buscado obtener conformidad más allá de lo que podría esperar de la coerción y apelando al cálculo de los individuos resolviendo sus estrategias de supervivencia⁸⁶. Su autoridad puede aceptarse de buena gana si es una extensión o fuente de la identidad individual. El estado se convierte entonces en la personificación de la nación, y las personas que se identifican a sí mismas primeramente como nacionales ven su propio bienestar y el del estado como indistinguibles.

Esta perspectiva aparece de forma predominante en los análisis culturalistas del nacionalismo. Escritores tan opuestos como Anthony D. Smith y Benedict Anderson señalan cómo los mitos nacionalistas han vinculado a los individuos ente sí y al estado-*nación*⁸⁷. "El mito peculiar del nacionalismo con respecto a la nación", escribe Smith, "puede verse como una narrativa dramática particularmente potente y atractiva, que vincula el pasado, el presente y el futuro a través del carácter y el papel de la comunidad nacional"⁸⁸. Mientras que Smith minimiza la modernidad en cuanto a influencia formativa de la creación de la nación, Anderson ve a la nación como relacionada integralmente con el auge moderno del capitalismo. Pero Anderson también enfatiza los mismos vínculos culturales: "Incluso los miembros de la nación más pequeña no conocerán nunca a la mayoría de sus correligionarios, ni se encontraran con ellos, ni incluso oirán hablar de ellos, sin embargo en las

⁸⁵ BREUILLY, *op. cit.*, p. 390.

⁸⁶ STERN, Paul C., "Why do People Sacrifice for Their Nations?" en *Political Psychology*, n° 16, 1985, ps. 217-35.

⁸⁷ Véase en: SMITH, Anthony D., "Myth of the 'Modern Nation' and the Myths of Nations", *Racial Studies*, n° 11, enero de 1988, ps. 1-26; ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1991.

⁸⁸ SMITH, *op. cit.*, p. 2.

mentales de todos vive la imagen de su comunión”⁸⁹. Y esa comunión está relacionada con el estado: “Las naciones sueñan con ser libres... La garantía y el emblema de su libertad es el estado soberano”⁹⁰. Como indica Berdun Guibernau, “El estado favorece el nacionalismo como un medio para aumentar los vínculos que existen entre sus ciudadanos”⁹¹ —y, se podría añadir, para vincularlos con el estado mismo.

Quizás el párrafo anterior hace de toda la empresa de creación del estado-nación parezca demasiado manipuladora. Las interpretaciones profundas de los funcionarios del estado y de ciertos grupos sociales y la asimilación de los iconos, narrativas y metáforas dentro de la teatralidad del gobierno transforman a ambos, gobernantes y gobernados. La cultura política resultante, que fusiona las identidades individuales en una identidad colectiva centrada en el estado, puede convertirse en un conjunto incontestado de suposiciones (una hegemonía cultural) para los funcionarios del estado tanto como para otros en la sociedad. La noción de manipulación consciente de tal cultura por parte de los funcionarios del estado puede dar una perspectiva demasiado racionalista a este fenómeno.

Ni los intentos de los estados comunistas de abolir la sociedad ni el pretendido efecto del nacionalismo de eliminar la distinción estado-sociedad han liberado al estado de su atadura paradójica. En ningún lugar, ni siquiera en la Unión Soviética de Stalin, una sociedad con autoridad propia ha desaparecido completamente⁹². Y la eliminación total de la frontera entre el estado y la sociedad a través del nacionalismo ha sido imposible también.

Ciertamente los estados han rediseñado las sociedades con algún éxito, redefiniendo las fronteras sociales para ajustarse a los límites del estado (o a sus límites deseados). Como escribió Michael Schudson, “El estado-nación moderno utiliza conscientemente la política de la lengua, de la educación formal, de los rituales colectivos y de los medios de información de masas para integrar los ciudadanos y asegurar su lealtad”⁹³. Los que utilizan una perspectiva culturalista han señalado cómo los líderes del estado han usado el ritual y otros medios para

⁸⁹ ANDERSON, *op. cit.*, p. 6.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁹¹ GUINBERNAE, Berdun y MONSERRAT, María, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, p. 70.

⁹² JOWITT, Kenneth, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, University of California Press, Berkeley, 1992, p. 54.

⁹³ SCHUDSON, *op. cit.*

difuminar la distinción entre el estado y la sociedad y hacer que los individuos desarrollen un interés en el bienestar del estado. Los rituales han vinculado a los individuos con la sociedad y entre ellos⁹⁴, y con el estado como la representación putativa de la sociedad⁹⁵. David Kertzer, un antropólogo, ve esta conexión como esencialmente no racional: “Para nosotros, la realidad política se define en primer lugar a través de un ritual y nuestras creencias se reafirman a continuación mediante la expresión colectiva regular”⁹⁶. Podemos añadir que la dimensión no racional puede aplicarse a los funcionarios del estado también; ellos pueden estar expresando costumbres culturales propias tanto como un plan muy bien definido para utilizar los símbolos como el camino hacia el control social efectivo.

En resumen, los culturalistas —desde Geertz hasta los que escriben sobre nacionalismo— nos proporcionan una imagen del estado como el que usa y representa una narrativa dominante. Esta narrativa tiene múltiples funciones en sus formulaciones. En primer lugar, sirve como base para mantener al estado unido, para prevenir que sus múltiples partes se dispersen en diferentes direcciones. En segundo lugar, vincula a los ciudadanos entre sí y con el estado, subvirtiendo otras narrativas y por tanto la posibilidad de otras estructuras autoritarias autónomas. Y en tercer lugar, la narrativa dominante crea los límites y las posibilidades de las instituciones implicadas en el control social.

Esta imagen de la narrativa dominante requiere sin embargo una modificación. También mira, primero y antes de nada, al estado y su construcción como fenómeno que se sostiene por sí mismo (más que al estado en la sociedad) y por lo tanto tiende a exagerar el poder del estado o incluso la apariencia de ese poder. Las narrativas dominantes que eliminan otras narrativas son imposibles de mantener, como afirmó Cover⁹⁷. En el mejor de los casos, en un momento de epifanía puede existir tal uniformidad. Pero rápidamente deja lugar para la creación de narrativas alternativas y disidentes. Quizás en las sociedades antiguas estas disonancias podían manejarse con el exilio, la secesión o la muerte. Pero las sociedades modernas no pueden evitar la existencia de narrativas múltiples; son multiculturales de manera irrevocable.

⁹⁴ DURKHEIM, Emile, *The Elementary Forms of the Religious Life*, Allen & Unwin, Londres, 1915; KERTZER, David, *Ritual, Politics and Power*, Yale University Press, New Haven, 1988, p. 10.

⁹⁵ WILENTZ, *op. cit.*; SIU, *op. cit.*

⁹⁶ KERTZER, *op. cit.*, p. 95.

⁹⁷ MINOW, RYAN y SARAT (eds.) *op. cit.*

Algunos culturalistas han señalado este proceso de creación de narrativas múltiples. Afirman que la distinción entre el estado y la sociedad —el objetivo del estado de mantenerse apartado como autoridad última— es bastante opuesto al reforzamiento del control social. Crea aberturas para la oposición y la distinción. Nicholas B. Dirks llega a este punto de manera potente: “Debido a la centralidad de la autoridad para el proceso ritual, el ritual ha sido siempre un lugar crucial de lucha, implicando tanto las demandas de autoridad como las luchas contra (y dentro) de la misma... Podemos ver que la resistencia a la autoridad ocurre en los momentos y lugares en que uno menos se espera”⁹⁸. Añade, “Al mismo tiempo esta representación, en el discurso o en el acontecimiento, hace reclamaciones rituales al orden, la representación en sí misma se convierte en el objeto de la lucha”⁹⁹.

Dirks escribió sobre la India. Otros, escribiendo teóricamente o sobre diferentes países, también se opusieron a la noción de unidad cultural insinuada en los trabajos de Durkheim y de Shils¹⁰⁰. En México, Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent, observaron que, “El poder del estado, especialmente del estado capitalista, ha sido de importancia primordial proporcionando algunos de los lenguajes en términos de los cuáles grupos subordinados han iniciado sus luchas por la emancipación, en particular en el siglo XX”¹⁰¹. William Roseberry se refiere en México a “la problemática relación entre el estado hablante y la audiencia distraída”¹⁰². La uniformidad o universalidad que subyace a una imagen de ausencia de distinción entre el estado y la sociedad cae víctima de todo tipo de refracciones y de la diversidad “como las leyes, decretos, programas y procedimientos del estado central son aplicados en regiones particulares, cada una de las cuales está caracterizada por modelos distintos de desigualdad y dominación”¹⁰³.

Conclusión

Volviendo a mi primera pregunta —¿qué es lo que hace moderno al estado moderno?— puedo ahora añadir que no ha sido sólo la magnitud total de las demandas del estado sobre los individuos que gobierna en términos de impuestos, comportamiento social y personal y cosas similares. También ha sido el efecto de

⁹⁸ DIRKS, Nicholas B., “Rituals and Resistance: Subversions as a Social Fact”, en DIRKS, Nicholas B.; ELEY, Geoff; ORTNER, Sherry B., (eds.) *Reader in Contemporary Social Theory*, Princeton University Press, Princeton, 1994, ps. 487-488.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 502.

¹⁰⁰ ARCHER, *op. cit.*; SCHUDSON, *op. cit.*; SIU, *op. cit.*

¹⁰¹ JOSEPH y NUGENT, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰² ROSEBERRY, William, “Hegemony and the Language of Contention”, en JOSEPH, Gilbert y NUGENT, Daniel, (eds.) *op. cit.*, p. 365.

¹⁰³ ROSEBERRY, *op. cit.*

los estados a través de sus prácticas para ratificar su derecho sobre todos los demás a la conciencia colectiva, esto es, de una identidad de la nación. De nuevo, en palabras de Berlant, el estado ha estado en el centro de las luchas por la historia colectiva del pueblo, “sus iconos tradicionales, sus metáforas, sus héroes, sus rituales y sus narrativas”. Al hacerlo, los líderes y las agencias de los estados han estado en el centro de la redefinición de las fronteras sociales para que coincidieran con las fronteras políticas reales o deseadas, un proceso tan exclusivo (al apartar a aquellos que se quedan fuera de las fronteras físicas o metafóricas) como inclusivo (al crear una conciencia colectiva dominante). En resumen, a través de símbolos e instituciones los estados han estado en el centro de la reinención de la sociedad.

Pero incluso donde los estados han secuestrado con éxito a los jóvenes durante treinta horas semanales, no han garantizado de ninguna manera la victoria en el esfuerzo ambicioso de definir la conciencia colectiva. Tanto los factores globales fuera del control estatal como los elementos internos de la sociedad han logrado desbaratar o modificar la emergencia de una conciencia colectiva diseñada por el estado. Puesto que buena parte de la capacidad para lograr que la gente haga lo que uno quiere descansa en la autoridad que proviene de la conciencia colectiva, no es sorprendente que haya existido una importante disputa sobre quién la define e intenta beneficiarse de ella. Esas luchas dentro de los estados y entre los estados y otras fuerzas sociales y sus resultados diversos, en diferentes lugares y momentos, son de enorme interés para los politólogos. En ciertas ocasiones, esas luchas pueden llevar a la desintegración social y política, incluso a la masacre indiscriminada de la población. En otros casos, mientras que no se pueda decir que existe una narrativa dominante, la noción de Laitin de “puntos de interés” compartidos indica que existe algún pegamento cultural. Debemos analizar esos puntos si queremos comprender la existencia continuada del estado y de la sociedad y sus modelos particulares de interpenetración.

En el mundo contemporáneo, los individuos han vivido en una cantidad de formaciones sociales cruciales —naciones, estados, grupos étnicos y otro tipo de grupos sub-nacionales, sociedad civil, economía global y otros. Todos ellos han creado autoridad, o al menos lo han intentado, haciendo demandas poderosas sobre el comportamiento y la psique de la gente. En ocasiones esas demandas han sido complementarias, incluso reforzando puntos de interés compartidos, y en otros casos sus estipulaciones han entrado frontalmente en conflicto. Al crear las categorías de ciudadano o miembro de una nación, los líderes del estado han

intentado de hecho domesticar a las otras formaciones sociales, neutralizando su impacto o subordinando su autoridad o eliminándolas completamente. Estos esfuerzos del estado ciertamente no son novedosos; están ahí hace más de medio milenio y constituyen el impulso de los estados para crear la soberanía.

La soberanía del estado ha sido, sin embargo, esquivada. Mientras que los esfuerzos en Westfalia en el siglo XVII se dirigieron a codificar e institucionalizar un continente de estados soberanos en Europa, desde entonces los estados han continuado enfrentándose siempre a desafíos a lo largo de dos ejes distintos. Tanto las fuerzas que tienen origen fuera de las fronteras que el estado reclama para sí, como aquéllas, dentro de esas mismas fronteras, que han contestado los esfuerzos del estado por monopolizar el ejercicio de la autoridad. El resultado ha sido el estado limitado.

Los estados han sido incapaces de transformar las sociedades lo suficiente como para resolver la paradoja de estar al mismo tiempo aparte de la sociedad y ser parte de la misma. Más que eso, el compromiso del estado con la sociedad, el cual ha creado espacios de lucha y discrepancia en la sociedad subvirtiendo los esfuerzos del estado hacia la uniformidad, ha transformado también al estado. La transformación mutua del estado y de la sociedad ha llevado a la articulación de coaliciones competitivas que han atravesado al estado y a la sociedad, y que han difuminado las líneas entre ellos. Es en estos acuerdos institucionales dinámicos en los que se debe ahora enfocar el estudio del estado —una organización dividida y limitada en los tipos de obediencia que puede reclamar. Debemos abandonar los enfoques que aíslan al estado como una unidad de análisis. Para hacer esto debemos desarrollar los medios para combinar los esfuerzos de los institucionalistas históricos y de los culturalistas, los cuales, hasta ahora, han trabajado mayoritariamente en un espléndido aislamiento los unos de los otros.

* **Joel S. Migdal** es profesor de Estudios Internacionales en la Escuela Henry M. Jackson de Estudios Internacionales de la Universidad de Washington. Algunas de sus publicaciones más destacadas son *Strong Societies and Weak States* o *Boundaries and Belonging*.

Este texto es el capítulo 8 del libro *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, publicado por Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Traducido con permiso del autor por **Antonio ÁVALOS**.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sydney, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, Londres, 1991.
- ARCHER, Margaret S., "The Myth of Cultural Unity", *British Journal of Sociology*, no. 36, Septiembre 1985.
- BARKER, Rodney, *Political Legitimacy and the State*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.
- BATES, Robert H., *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge University Press, Nueva York, 1989.
- BATES, Robert H., *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, Berkeley, 1981.
- BERLANT, Lauren, *The Anatomy of National Fantasy: Hawthorne, Utopia and Everyday Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- BOONE, Catherine, "States and Ruling Classes in Postcolonial Africa: The Enduring Contradictions of Power", en Joel S. Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces*, Cambridge University Press, Nueva York, 1994.
- BOONE, Catherine, *Merchant Capital and the Roots of State Power in Senegal*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- BREUILLY, John, *Nationalism and the State*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- CAMILLERI, Joseph A. y FALK, Jim, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Edward Edgar, Brookfield, 1992.
- COLLIER, Ruth B. Y COLLIER, David, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1991.
- CUMMINGS, Meredith Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, Nueva York, 1991.
- DEWEY, John, *The Public and Its Problems*, Henry Holt, Nueva York, 1927.
- DIRKS, Nicholas B., "Rituals and Resistance: Subversions as a Social Fact" en Nicholas B. Dirks, Geoff Eley y Sherry B. Ortner (eds.), *Reader in Contemporary Social Theory*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- DUCHACEK, Ivo D., LATOUCHE, Daniel y STEVENSON, Garth, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.
- DURKHEIM, Emile, *The Elementary Forms of the Religious Life*, Allen & Unwin, Londres, 1915.
- ELKINS, David J., *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press, Toronto, 1995.
- ERFANI, Julie A., *The Paradox of the Mexican State: Rereading Sovereignty from Independence to NAFTA*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1995.
- ESHERICK, Joseph W. y WASSERSTROM, Jeffrey N., "Acting Out Democracy: Political Theater in Modern China", *Journal of Asian Studies*, no. 49, noviembre, 1990. ps. 835-65.
- EVANS, Peter B., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1995.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich y SKOCPOL, Theda, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1985.
- GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California, Berkeley, 1994.

- GEERTZ, Clifford, *Local Knowledge: Further Essays in Interpretative Anthropology*, Basic Books, Nueva York, 1983.
- GEERTZ, Clifford, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton University Press, Princeton, 1980.
- GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*, Basic Books, Nueva York, 1973.
- GOLDSTONE, Jack A., *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*, University of California Press, Berkeley, 1991.
- GOTTLIEB, Gidon, *Nations Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, International Publishers, Nueva York, 1971.
- GRAMSCI, Antonio, *Selections from the Prison Notebooks*, ed. Quintin Hoare y Geoffrey N. Smith, International Publishers, Nueva York, 1971.
- GUINBERNAE, Berdun y MONSERRAT, María, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1996.
- HABERMAS, J., *Legitimation crisis*, Beacon Press, Boston, 1975.
- HAGGARD, Stephen, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1990.
- HAGOPIAN, Frances, *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- JACKMAN, Robert H., *Power Without Force: The Political Capacities of Nation-States*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1993.
- JACKSON, Robert H. y JAMES, Alan (eds.), *States in a Changing World: A Contemporary Analysis*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- JOSEPH, Gilbert M. y NUGENT, Daniel (eds.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham, 1994.
- JOWITT, Kenneth, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, University of California Press, Berkeley, 1992.
- KATZNELSON, Ira, "Structure and Configuration in Comparative Politics", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.
- KELLER, Edmond J. y ROTHCHILD, Donald, *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Lynne Rienner, Boulder, 1996.
- KERTZER, David, *Ritual, Politics and Power*, Yale University Press, New Haven, 1988.
- KOELBLE, Thomas A., "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, nº 27, enero de 1995.
- KOHLI, Atul, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- KRASNER, Stephen D., *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1978.
- KUEHLS, TOM, *Beyond Sovereign Territory: The Space of Ecopolitics*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- LAITIN, David D., *Hegemony and Culture: Politics and Religious Change Among the Yoruba*, University of Chicago Press, Chicago, 1986.
- LANE, Ruth, *The Art of Comparative Politics*, Allyn and Bacon, Boston, 1997.
- LEVI, Margaret, "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.

- LYONS, Gene M. y MASTANDUNO, Michael (eds.), *Beyond Wesphalia? State Sovereignty and International Intervention*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- MANN, Michael, *The Sources of Social Power*, Cambridge University Press, Nueva York, 1986.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York, 1989.
- MIGDAL, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- MINOW, Martha, RYAN, Michael y SARAT, Austan (eds.), *Narrative Violence and the Law: The Essays of Robert Cover*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1993.
- MITCHELL, Timothy, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics", *American Political Science Review*, no. 85, marzo, 1991.
- MOORE, Barrington, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966.
- MOORE, Dalia y KIMMERLING, Baruch, "Individual Strategies of Adopting Collective Identities: The Israeli Case" en *International Sociology*, n° 10, diciembre, 1995.
- MOSCA, Gaetano, *The Ruling Class*, McGraw-Hill, Nueva York, 1939.
- NORDLINGER, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, Cambridge, 1981.
- NORTH, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York, 1981.
- POLANYI, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944.
- RICHARDS, A. I., "Authority Patterns in Tradicional Buganda", en L. A. Fallers y A. I. Richards (eds.), *The King's Men: Leadership and Status in Buganda on the Eve of Independence*, Oxford University Press, Nueva York, 1964.
- ROSEBERRY, William, "Hegemony and the Language of Contention", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Duke University Press, Durham, 1994.
- ROSS, Mark, "Culture and Identity in Comparative Political Analysis", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997.
- SANDERS, John T. Y NARVESON, Jan (eds.), *For and Against the State: New Philosophical Readings*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD, 1996.
- SCHUDSON, Michael, "Culture and the Integration of National Societies", *International Social Science Journal*, n° 46, febrero, 1994.
- SHAPIRO, Michael J. y ALKER, Hayward R., *Changing Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- SHILS, Edward, *The Constitution of Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1972.
- SHUE, Vivienne, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*, Standford University Press, Standford, 1988.
- SIU, Helen, "Recycling Rituals and Popular Culture in Contemporary China", en Perry Link, Richard Madsen y Paul G. Pickoviez (eds.), *Unofficial China: Popular Culture and Thought in the People's Republic*, Westview Press, Boulder, CO, 1989.
- SKOCPOL, Telda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, Nueva York, 1979.
- SMITH, Anthony D., "Myth of the 'Modern Nation' and the Myths of Nations", *Racial Studies*, no. 11, enero, 1988, ps. 1-26.

- SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1994.
- STERN, Paul C., "Why do People Sacrifice for Their Nations?", *Political Psychology*, nº 16, 1985.
- THELEN, Kathleen y STEINMO, Sven, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; y LONGSTRETH, Frank, (eds.), *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Nueva York, 1992.
- THOMPSON, E. P., "Patrician Society, Plebian Culture", *Journal of Social History*, nº 7, verano 1974.
- TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- VITALIS, Robert, *When Capitalists Collide: Business Conflict and the End of Empire in Egypt*, University of California Press, Berkeley, 1995.
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, Nueva York, 1974.
- WATERBURY, John, *Exposed to Innumerable Delusions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico, and Turkey*, Cambridge University Press, Nueva York, 1993.
- WEBER, Max, *Max Weber on Law in Economy and Society*, ed. Max Rheinstein, Harvard University Press, Cambridge, 1954.
- WEBER, Max, *Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, Nueva York, 1964.
- WILENTZ, Sean, *Rites of Power: Symbolism, Ritual and Politics Since the Middle Age*, University of Philadelphia Press, Philadelphia, 1985.

***Un mensaje para los líderes del mundo :
¿Qué ocurre con el daño que le estamos infligiendo a África?***

Royal African Society ¹

No se trata de pensar en las buenas acciones que deberíamos hacer en África, sino de reflexionar sobre aquellas malas acciones que deberíamos dejar de hacer.

A medida que se aproxima la cumbre del G8 de 2005, políticos, agencias de ayuda y personalidades nos alentan a que nos preocupemos más por África. Tony Blair y Gordon Brown quieren duplicar la cantidad de ayuda que los países ricos conceden al continente. Y es que África nunca ha dejado de recibir asistencia. En el pasado, el continente africano ha recibido billones de los que no hay reflejo alguno. De hecho, algunos sostienen que esta ayuda es parte del problema. Los expertos en asistencia aseguran que ahora saben cómo utilizar el dinero de manera efectiva y coordinarlo de manera que realmente contribuya a la educación y a la salud y reduzca la pobreza. Pero la ayuda comporta otras desventajas como, por ejemplo, retratar a África y a los africanos como víctimas, destinatarios de limosnas que no pueden cuidarse por sí solos. Muchos africanos se sienten ofendidos por esta imagen y empiezan a formular una cuestión distinta: "en vez de repartir caridad en África y sentir así que tenéis la conciencia tranquila, ¿por qué no cesan las prácticas perjudiciales que hacen que el continente no progrese y nos dejáis ganarnos la vida en paz en el mundo?"

África se enfrenta a muchas barreras para su crecimiento y desarrollo. Y es que todo cuadra con una historia de explotación por parte de los extranjeros: los estragos del comercio de esclavos; el reparto europeo del continente seguido del sistema colonial y los embargos de la tierra y de los recursos del país; el apoyo a

¹ Documento original: *A message to world leaders. What about the damage we do to Africa?* publicado por The Royal African Society, SOAS, Londres, junio de 2005. La Royal African Society es una institución que existe desde hace más de un siglo. En la actualidad cumple con el objetivo de promover los vínculos entre el Reino Unido y el continente africano, y una mejor comprensión de este continente y de sus relaciones con el mundo, mediante su revista académica —*African Affairs*—, la organización de encuentros, promoción de discusiones y otras actividades. www.royalafricansociety.org

tiranos durante la Guerra Fría; y todo ello junto a la globalización de hoy en día, que ha tenido un gran impacto en el continente.

Este año, la Royal African Society organizó una serie de seminarios, previos a la cumbre del G8, con el fin de discutir con expertos el daño que nosotros, ciudadanos de Occidente, le estamos causando a África en el siglo XXI. Ello, con el fin de estudiar más detenidamente temas que van desde el blanqueo de dinero hasta la venta de armas.

Asuntos como el comercio, la ayuda y la deuda ya han sido tratados exhaustivamente por otras organizaciones. Sabemos que las deudas de África, contraídas bajo la complicidad e incluso los ánimos de algunos líderes y dirigentes occidentales, han supuesto una carga durante décadas para los países africanos. Algunos de ellos tienen deudas tan insostenibles que saldándolas —simplemente pagando los intereses— emplean más recursos de los que los gobiernos destinan a la salud y la educación de sus ciudadanos.

De igual forma, sabemos que las barreras al comercio de los países ricos dejan fuera de sus mercados a los exportadores africanos. Las cosechas africanas no son rentables a causa de las altas tarifas de los productos manufacturados y de los subsidios agrícolas que reducen el precio mundial de los alimentos y del algodón. Mientras tanto, los alimentos subvencionados por los países ricos invaden sus mercados, debilitando todavía más sus economías. Europa y América proclaman que se rigen por los principios del libre mercado pero cuando no les interesa, no los aplican.

Como estas cuestiones relativas a la deuda y al comercio ya han sido tratadas en más ocasiones, hemos decidido estudiar aquellos problemas menos discutidos. No podemos garantizar que la ayuda y los fondos cedidos a África se vayan a utilizar de forma adecuada una vez cancelada la deuda; no sabemos si África puede obtener beneficios de un sistema de comercio mundial libre, pero sí es factible la posibilidad de dejar de hacer cosas que perjudican las oportunidades de desarrollo en África.

Así, esta serie de seminarios y este documento se centran en el Reino Unido, el cuarto país más rico del mundo cuyo gobierno ha adquirido el compromiso de situar a África como uno de los temas centrales de la agenda internacional durante

su presidencia en el G8 y su mandato en la Unión Europea en 2005. Aunque Tony Blair llame a África, de manera poco diplomática, “una herida en la conciencia del mundo”, ¿está Gran Bretaña ayudando a curarla o realmente estamos haciendo que esta herida se haga más profunda?

Factor de daño 1– Corrupción y blanqueo de dinero

El Banco Mundial ha estimado que cada año se gasta en el mundo un millón de billones de dólares en sobornos. Los países africanos ocupan un lugar destacado en el Índice de Percepción de Corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional (Transparency International’s Corruption Index, en su denominación en inglés). Tales niveles de soborno y robo tienen un impacto negativo que se agrava con la tendencia a sacar del continente todo lo recaudado. De hecho, la Unión Africana calcula que el continente pierde cerca de 148 billones de dólares norteamericanos al año por casos de corrupción². No es muy común invertir esa cantidad de dinero en África pero acaba entrando en el sistema bancario internacional y, a menudo, en los bancos occidentales. Frecuentemente, el dinero recaudado de los actos de corrupción en África —que el grupo de expertos africano en 2002 recomendó calificar de “crimen contra la humanidad” por su impacto en la gente común³— es blanqueado y convertido en dinero respetable por algunos de los bancos más conocidos de la ciudad de Londres, e incluso por los discretos banqueros de Ginebra o Zúrich.

Pero mientras que los suizos se han dedicado a “lavar” su sistema bancario, Londres es, hoy por hoy, la lavandería preferida de gran parte del dinero negro. Se calcula que un tercio del dinero robado por el dictador militar de Nigeria, Sani Abacha, e intervenido por las autoridades suizas en bancos del país, se depositó primero en el sistema bancario británico hasta que estuvo lo suficientemente limpio para ser ingresado en la banca suiza. Suiza ya ha devuelto algunos de los fondos de la familia Abacha a Nigeria. Sin embargo, sorprendentemente, el Reino Unido no fue de gran ayuda cuando las nuevas autoridades gubernamentales nigerianas solicitaron, en primer lugar, ayuda a los británicos para recuperar los bienes robados; y, hasta ahora, ninguna cantidad sustancial de dinero— como es bien sabido, depositado en bancos londinenses— ha sido devuelta.

² Un cálculo aproximado de la Unión Africana recogido en la Web: www.irinnews.org

³ Hassan, S. “Corruption and the Development Challenge”.

El soborno perpetrado por los funcionarios extranjeros sólo fue declarado ilegal hace cuatro años en un precepto de la Ley Penal Antiterrorista y de Seguridad (Anti Terrorism Crime and Security Act, en inglés) de 2001. No obstante, todavía hoy ningún ciudadano británico ha sido procesado bajo esta ley aunque se están realizando investigaciones. Si bien la corrupción no es fácil de investigar ni de probar bajo toda duda razonable, el hecho de no respetar la ley hace que ésta sea ridícula.

Mientras tanto, en algunos de los “territorios extranjeros” británicos no sólo el soborno no se ha declarado ilegal sino que incluso desgrava.

El “11S” hizo que los líderes occidentales se preocuparan por tomar medidas enérgicas contra la financiación del terrorismo. El aumento de los delitos de tráfico de drogas les obligó a destinar medios para seguir la pista de los grandes fondos del comercio de la droga. La informatización de las finanzas ha permitido rastrear más fácilmente los fondos de dinero blanqueado. Y esto demuestra que, desde un punto de vista político, si se quiere se puede.

Sin embargo, el personal, los recursos y la energía empleados en las investigaciones contra el tráfico de droga y el terrorismo no se han invertido en la lucha contra la corrupción del dinero. Todavía hoy, la corrupción puede, en realidad, matar a más gente y destrozar más vidas que las drogas y el terrorismo juntos. Cuando se roba el presupuesto de salud de un país, las clínicas se quedan sin medicamentos, los hospitales sin equipos, los médicos sin sus sueldos y los recién nacidos no pueden ser inmunizados. La corrupción traiciona la estabilidad económica y la seguridad de los países cuyos medios han sido robados o desviados.

Muchas empresas van por delante de los legisladores con sus códigos y controles del soborno y de la corrupción, así mismo algunas compañías de seguridad privada ya están siguiéndole la pista al dinero derivado de la corrupción. Recientemente, en el Reino Unido, algo se ha avanzado a nivel gubernamental tras la adopción de una serie de directivas comunitarias. Ahora, las leyes que combaten el blanqueo de dinero también se aplican a la propiedad y al mercado del arte. Pero siguen existiendo grandes ambigüedades. Por ejemplo, en Londres, el uso de fondos de inversiones, cuentas numeradas y empresas fantasma con “candidatos a” directores demuestra la permanencia de serias fisuras.

La Agencia de Recuperación de Bienes británica (*Assets Recovery Agency*, en su denominación en inglés) fue fundada conforme a la Ley sobre la Recaudación del Delito de 2002 (*Proceeds of Crime Act*, en inglés) pero ceñido su trabajo en los delitos domésticos. Los bienes recuperados revierten en el gobierno británico. La devolución del dinero recaudado de la corrupción extranjera requerirá de un deseo político real así como de la necesaria financiación. El financiamiento en la corrupción es un indicador clave de la importancia —o de la falta de ella— de la implicación de los ciudadanos británicos, así como de las compañías y bancos británicos establecidos en África, en la corrupción en el continente. La unidad encargada de investigar la corrupción no tiene fondos ni medios, por lo que es comprensible que la policía metropolitana dé prioridad a la delincuencia local. ¿Por qué tendrían que invertir tiempo y dinero en luchar contra los delitos que tienen lugar a kilómetros de distancia? Por ello el gobierno es el responsable de destinar los fondos necesarios.

La legislación es el otro indicador clave en el compromiso de la lucha contra la corrupción. La legislación anticorrupción británica está incompleta y anticuada, lo que le ha costado las críticas de la OCDE (OECD en sus siglas en inglés), de la organización Transparencia Internacional y de los parlamentarios británicos. El borrador de la ley que el Gobierno presentó ante el parlamento fue severamente criticado por el Comité Parlamentario Común (CPC o *Joint Parliamentary Comité* en su denominación en inglés) en 2003 por contener lagunas, evidentes inconsistencias y una falta de claridad general. En su respuesta a las conclusiones del CPC, el Gobierno reconoció algunos de los problemas puestos de relieve pero no quiso volver a tratar ciertos temas clave. Todavía hoy el Gobierno no ha iniciado los trabajos para elaborar una versión revisada de la ley.

El informe de la Comisión por África sugiere que se actúe contra la corrupción tanto en los países occidentales como en el continente africano. Su recomendación se centra en que las agencias de crédito a la exportación sean cada vez más transparentes y que todos sus proyectos estén gobernados por altos estándares. No obstante, el Departamento de Garantía y de Crédito a la Exportación de Reino Unido (*UK's Export Credit Guarantee Department*, en su denominación en inglés) suavizó discretamente algunas de sus directrices

anticorrupción sin consultarlo. Sólo un procedimiento judicial incoado por una ONG británica obligó al departamento a abrir una consulta⁴.

La Comisión por África también recomendó a los países occidentales que devolviesen los bienes robados a los países de origen⁵; ello significaría que el Reino Unido tendría que devolver billones de libras a los gobiernos africanos. No obstante, esto sólo será posible si existe una gran voluntad política que permita asignar los recursos necesarios para investigar y seguirle la pista a los fondos de la corrupción.

A pesar de que este año la agenda internacional ha tenido como prioridad tratar los asuntos relativos al continente africano y que la Comisión por África ha formulado recomendaciones específicas sobre casos de corrupción, el gobierno tiene, sin embargo, que comprometerse a promulgar leyes completas y actualizadas para tratar de resolver el problema, así como proporcionar a los organismos recursos y poder con el que exigir su cumplimiento

Factor de daño 2– La caza furtiva profesional en África

Uno de los problemas más graves en África es la falta de habilidades, la ausencia de capacitación en los sectores profesionales. El profesor Wiseman Nkuhlu, responsable del Secretariado de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development - Nepad*, en inglés), asegura que su desarrollo depende de las destrezas que se adquieran dentro del continente africano. A causa de la poca inversión en algunas zonas de África, la educación superior prácticamente ha fracasado. Muchos profesionales, sobre todo profesionales de la salud, han abandonado el continente para emigrar a países más ricos en busca de oportunidades y mejores condiciones de trabajo. Otros dejan su país de origen para continuar formándose, pero nunca regresan a él.

Esta "fuga de cerebros" ha afectado enormemente tanto al sector público africano como al privado. El sector que, de manera más evidente, se ha visto perjudicado ha sido el de la salud, donde el reclutamiento de profesionales médicos africanos, doctores y enfermeros, ha reforzado los servicios sanitarios occidentales, pero ha dejado los servicios propios de los países de origen del personal sumidos en crisis permanentes e incluso en un verdadero colapso.

⁴ El caso de las ONG's Corner House contra el Departamento de Garantías de Créditos a la Exportación (ECGD en sus siglas en inglés) dio lugar a un fallo en el que se compelió a dicho Departamento a abrir una consulta pública sobre los cambios que afectaban a las normas sobre soborno y corrupción, cerrándose dicha consulta en junio de 2005.

⁵ Informe de la Comisión para África de 2005, p. 68.

No obstante, la dinámica de la selección de profesionales sanitarios es compleja. Aquellos que, por sus habilidades, parten a los países ricos, lo hacen porque existe en ellos una demanda y porque allí están mejor pagados. Así, existen factores de fuerza, como por ejemplo los altos salarios, que les permiten ayudar a sus familias mediante el envío de parte de éstos por correo; lo cual también fomenta la economía de sus países de origen.

El Servicio Sanitario Nacional Británico se sostiene gracias al apoyo del personal procedente de países en desarrollo, inclusive muchos países africanos. En 1997, cuando el Gobierno laborista llegó al poder, tuvo que afrontar la escasez de enfermeros cualificados y la de personas en formación. Desde entonces, el Gobierno británico contrató cerca de 70 000 nuevos enfermeros, coincidiendo con que el número de enfermeros extranjeros contratados en el Servicio Nacional Sanitario (NHS, en sus siglas en inglés) no es muy inferior a esta cifra⁶. Está claro que no todo este personal fue contratado en los últimos ocho años; de hecho, antes de 1997, se empleaba a cerca de 2000 enfermeros extranjeros al año, aunque en los últimos tiempos el número ha llegado a alcanzar los 14 000 enfermeros al año⁷. Es obvio que resulta más barato y más rápido emplear a enfermeros ya formados en el extranjero que formar a personal nacional. De esta manera, estos enfermeros extranjeros llenan un hueco en el NHS. Como individuos, se benefician de sueldos más elevados y de mejores condiciones de trabajo que en muchos de sus países de origen.

Como ejemplo, se calcula que hay muchos más profesionales médicos malauíes en Birmingham que en Malawi. Cada año, el país pierde un tercio de su personal médico ya sea por la emigración o por las defunciones⁸. Sin embargo, nunca han sido tan necesarios. Malawi agoniza por los casos pandémicos de sida que mata a un alto porcentaje del personal médico e incrementa el trabajo de los que sobreviven.

Efectivamente, podemos decir que la situación es complicada. Sin embargo, no se requieren medidas draconianas, sino soluciones innovadoras e imaginativas que permitan transformar lo que actualmente es una situación medio perdida, medio ganada, en una situación ganada por triplicado. Con ello se hace referencia a

⁶ Seminario de la Royal African Society de 23 de junio de 2005.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Testimonio del Dr. Meter Piot para el Africa All Party Parliamentary Group.

soluciones que permitan que, tanto los países que envían a su personal, como los países receptores y los propios individuos, saquen beneficio de ello. En vez de limitar la libertad de movimiento, que tendría otras consecuencias, debemos recompensar a los países que envían a su personal ayudándoles a incrementar su ritmo de formación y, lo que es muy importante, fomentar la capacidad de retener al personal a través de sistemas de lealtad dirigidos por el personal más experimentado. Al mejorar los sueldos, las condiciones de trabajo del personal sanitario y otras prestaciones se facilitará el que hagan valer sus habilidades en sus países de origen. El personal sanitario también necesita creer que puede destacar y que su trabajo salva vidas. Esto quiere decir que necesita el equipo, los servicios, las medicinas y el apoyo de los que disponemos en los hospitales occidentales.

Sin una vida mejor, más recursos u oportunidades, los jóvenes africanos que cada vez reciben una mejor educación se verán obligados a abandonar el continente. El factor que los impulsa a ello es tan fuerte que en Reino Unido hay cientos —puede que miles— de profesionales sanitarios africanos cualificados a los que se les dificulta conseguir un trabajo en nuestro servicio de salud. A menudo, les sale más rentable vivir aquí trabajando como taxistas u ocupando puestos poco cualificados en los que no tienen que demostrar sus habilidades que vivir en su propio país trabajando en lo que se han formado. Nadie gana: ni el sector sanitario del país que envía a su personal o el país que lo recibe, ni las propias personas que se ven incapaces de aprovechar años de formación para hacer que la vida de los otros, o incluso las suyas, sean mejores.

Reducir el factor que impulsa a las personas a partir debería ser el principal centro de atención, pero mitigar el factor influyente es mucho más difícil. Los países receptores deberían cumplir con los más altos estándares sin contratar activamente a las personas que provienen de países que sufren crisis de recursos humanos. De la misma forma, tampoco tendrían que permitir que las empresas de contratación privadas lo hicieran. Se han reforzado las directrices del Gobierno británico pero siguen siendo eso: simples pautas que permiten que las empresas de contratación privadas algo menos escrupulosas contraten activamente a profesionales de países que no pueden permitirse perder a gente formada a fin de que entre a formar parte del sistema sanitario británico.

La emigración de los profesionales cualificados no sólo afecta al sector de la salud sino también al resto del sector público. Los profesores de escuela y los de

universidad escasean, por no hablar de los encargados del servicio público; es decir, aquellas personas con formación poco común que están acostumbradas a trabajar con pocos recursos y ayudan a que los trabajadores que están al pie del cañón proporcionen el mejor servicio posible. Incluso el sector privado ha sufrido, aunque ha logrado reducir el factor que impulsa la emigración al pagar sueldos y ofrecer condiciones que generalmente son mejores que en el sector público.

Incluso las ONG internacionales y las organizaciones multilaterales forman parte de esa fuga de cerebros al ofrecer puestos de trabajo cualificados y bien remunerados en función de la valía, al igual que la posibilidad de trabajar en cualquier lugar. Es importante que África pueda ocupar, como el resto, altos puestos en las organizaciones internacionales; no obstante, esa es otra manera de sacar a las personas más talentosas y cualificadas de África, tentándolas a que se alejen de las instituciones nacionales y debilitando los recursos humanos locales.

Factor de daño 3– Armas y mercenarios en los conflictos africanos

Muchos lugares de África, afectados por guerras pequeñas pero tremendamente destructivas y por años de conflictos de poder durante la Guerra Fría, tardarán en establecer una paz duradera y estable. Al final de la Guerra Fría, los dictadores perdieron el apoyo que los sustentaba, iniciándose así una nueva lucha por el poder. Cuando Mobutu Sese Seko de Zaire fue exiliado, el estado implosionó y muchos grupos se enfrentaron para conseguir el poder, dividiendo así el país. Muchas regiones de África fueron inundadas de armas. Los conflictos adquirieron vida por sí mismos, creando economías de saqueo y esclavitud. En algunas zonas, la lucha se ha hecho endémica, el modo de vida de miles de jóvenes casi analfabetos cuyo único medio de vida es un arma.

Armas

El comercio de armas es muy complejo pero, en cierto nivel, se puede distinguir el comercio legal del ilegal. Las transferencias legales engloban armas de todo tipo, desde las armas de caza hasta las más ligeras; no obstante, su venta sólo puede hacerse por medio de autorización gubernamental. Este comercio puede ser legal, pero ha caído claramente en la corrupción por culpa de los grandes fabricantes de armas occidentales, a menudo apoyados por sus gobiernos, y que sobornan a los pobres para que les compren sus mercancías. Esto nos lleva a plantearnos la cuestión de si estas ventas son necesarias para la defensa nacional —casi ninguna guerra africana se produce entre estados— y si contradicen las prioridades de los

derechos humanos y del desarrollo sostenible. Cada país exportador de armas necesita controlar de cerca sus licencias de exportación de armas y del equipo relacionado, y preguntar si realmente ayudan a proteger los derechos humanos y a promover el desarrollo.

Resulta decepcionante que el Departamento de Comercio y de Industria esté actualmente valorando la posibilidad de privatizar parte del proceso de licencia. Esta propuesta preocupó seriamente al Comité Cuatripartito parlamentario que citó al Grupo de Trabajo Armamentístico Británico, advirtiendo de que el Gobierno no consideraría la privatización de ninguna de las partes de dichos procesos de exportación de licencia. Afirmó, por el contrario, que esto complicaría toda transparencia y responsabilidad, y lanzaría un mensaje equivocado al resto del mundo sobre el compromiso adquirido por Reino Unido en la reforma del comercio legal de armas⁹.

El mayor problema para África es la venta ilegal de armas. El continente padece una plaga de armas pequeñas y de minas antipersona. Muchas de ellas provienen de las reservas de la antigua Unión Soviética, de países como Ucrania que vende a cualquier traficante que se tercie. Hay que regular y frenar a estos proveedores ilegales mediante, si es necesario, ayuda extranjera.

No obstante, estos países no son los únicos que sustentan el comercio ilegal. Los países occidentales y, en concreto, Reino Unido están directamente implicados o son cómplices. Muchos de los traficantes que suministran armas a los rebeldes africanos y a las guerras civiles tienen su base en Londres y los acuerdos son, a menudo, llevados a cabo y financiados por los británicos. Por ello, incluso cuando nuestras exportaciones oficiales de armas no están implicadas en el asunto, nuestros ciudadanos y la gente que interviene desde Reino Unido sí que podrían estarlo. Y siguen actuando así a causa de la laguna legal que debería haberse cerrado hace tiempo. Muchos traficantes, tanto de aquí como de cualquier parte del mundo, son ex soldados que trabajan para los servicios de inteligencia de sus países y los gobiernos se muestran muy reticentes a frenar su actividad. Pero la legislación debe actualizarse con el objetivo de llenar lo antes posible esta laguna. La Comisión para África recomendó que se llevaran a cabo negociaciones para la consecución de un Tratado Armamentístico Internacional en 2006 y que se firmaran acuerdos vinculantes jurídicamente a fin de controlar el corretaje armamentístico

⁹ Informe del Comité Cuatripartito de la Cámara de los Comunes: HC 145 marzo 2005, p. 25.

internacional. Reino Unido puede estar en cabeza con respecto al tema, pero se trató muy poco sobre ello en la campaña de la cumbre del G8.

Mercenarios

También es necesario considerar el papel de las compañías militares privadas en las guerras africanas. Hasta 2004, con el intento de golpe de estado en Guinea Ecuatorial, estos grupos habían jugado un papel menos notorio en las guerras africanas desde el final de la Guerra Fría. Muchas de ellas firmaron contratos de seguridad para proteger las minas y las instalaciones petrolíferas situadas en las zonas de conflicto. Irak, por ejemplo, proporciona grandes oportunidades de empleo. De los 30000 mercenarios que se calcula que hay allí, entre 5000 y 10000 provienen de África, concretamente de Sudáfrica. Este país prohibió a sus ciudadanos que se afiliaran en las actividades mercenarias y, recientemente, el Gobierno multó a un individuo que ejercía de comandante del sector norte de Irak.

Es necesario que existan acuerdos internacionales que regulen las compañías militares privadas. Algunos opinan que tendrían que prohibirse por completo, mientras que otros insisten en que a las organizaciones más acreditadas se les tendría que permitir trabajar con gobiernos soberanos bajo códigos de conducta pactados internacionalmente. Ejemplos como el desastre de Guinea, el arresto de Simon Mann o la implicación de Sir Mark Thatcher muestran que los aventureros mercenarios militares todavía todavía juegan un papel importante en el escenario de seguridad internacional.

Factor de daño 4– Explotación de los recursos naturales

África es un continente rico, dotado de inmensos recursos naturales, que han hecho que durante siglos los cazadores se enriquecieran. El mundo occidental se ha hecho rico gracias al oro, los diamantes y el petróleo de África, así como a minerales como el cobalto y el coltán. Hasta el siglo XIX, sus sistemas de transporte se han equiparado a grandes tuberías que succionan la riqueza para transportarla fuera del continente. Sin embargo, esta explotación no ha hecho más que empobrecer a África. El flujo de recursos sólo ha circulado en un sentido y la riqueza no ha revertido en la mayoría de la población africana. De hecho, en algunos casos, los recursos han acarreado conflictos.

Esta dinámica podría continuar o, por el contrario, empezar a captar las inversiones y los intercambios extranjeros, y a generar desarrollo económico. Si se

gestionasen correctamente los recursos naturales de África, el continente podría convertirse en el centro de poder y riqueza en los siglos venideros, en vez de ser el destinatario de limosnas tal y como se ha percibido desde finales del siglo XX. Las últimas tendencias señalan que la explotación de los recursos está todavía contribuyendo a consolidar el proceso de subdesarrollo en gran parte del continente.

Diamantes

Los diamantes pueden beneficiar a un país o, por el contrario, hacer que se arruine. Las minas de diamantes, celosamente administradas en Botswana y en Sudáfrica, han estimulado las economías nacionales mediante el establecimiento de un régimen fiscal y la provisión de puestos de trabajo. En otros países como Angola, el Congo y Sierra Leona, la extracción irregular de diamantes, las peleas entre los traficantes, los dirigentes y los ministros corruptos hacen que la economía nacional no saque ningún provecho de los recursos. En muchas zonas de estos países, los diamantes han arruinado las economías locales, creando auténticos caudillos y avivando los conflictos.

El Proceso de Kimberley, puesto en marcha en 2003, tiene como objetivo garantizar que los diamantes que llegan a los mercados internacionales no sean "diamantes conflictivos". No obstante, el sistema no funciona correctamente en su totalidad y las fisuras necesitan cerrarse. El proceso es de carácter voluntario pero para que sea efectivo, tiene que formar parte de un gran sistema internacional que cumpla con las normas legales. El contrabando de diamantes sigue siendo un gran problema y puede debilitar el Proceso de Kimberley.

Pero, ¿generan los diamantes tanta riqueza como la que podrían aportar a sus países de origen? Cada año se extraen diamantes por valor de 10 000 millones de dólares norteamericanos pero este valor aumenta hasta alcanzar los 16 000 o 18 000 millones cuando son tallados y pulidos¹⁰. El mercado mundial de los diamantes está controlado por unos pocos jugadores dirigidos por la compañía De Beers, empresa de origen sudafricano cuya sede está en Londres. Aseguran que tallan y pulen cada uno de los diamantes que pueden en África, pero países como China o India pueden hacerlo con mucho menos coste. Si la riqueza que generan los diamantes beneficia a las personas de los países africanos de donde se extraen, se debería trabajar muchos más diamantes en sus lugares de origen. Las

¹⁰ Seminario de la Royal African Society de 5 de mayo de 2005.

corporaciones y los gobiernos tienen que cooperar para asegurar que la extracción de los diamantes resulte económica y sistemática; esto es, que aporte beneficios a las comunidades locales.

En las minas de Kimberlite, donde los diamantes reposan en una tubería geológica vertical de un área definible, su control y su regulación es mucho más fácil. La minería aluvial que recorre el curso de los ríos, se extiende sobre un área extensa que dificulta su control. La Iniciativa para el Desarrollo por los Diamantes (Initiative Development Diamond) tiene como fin regular el comercio del diamante aluvial mediante ayudas a los mineros de diamantes artesanales. Esta pequeña escala de mineros trabaja con la esperanza de hacer su agosto. Unos pocos lo logran pero la mayoría depende, financieramente, de los intermediarios. Una mayor regulación y cooperación local podría ayudar a estos mineros artesanales, ofreciéndoles protección y asegurándoles que sus actividades mineras son sostenibles. Esta iniciativa podría ser avalada por organizaciones como el Banco Mundial.

Energía

La industria de los hidrocarburos, del petróleo y del gas, se está desarrollando rápidamente en África, acarreando problemas de corrupción, de degradación medioambiental y problemas derivados de intereses estratégicos. En zonas nuevas como Mauritania, Chad, África central o Uganda, más al este, las nuevas tecnologías dejan al descubierto depósitos potenciales de petróleo y gas. La creciente demanda global está provocando que África, en general, y determinados países como Nigeria, sean más que meros participantes en el comercio internacional del petróleo.

Cada vez más las compañías se muestran interesadas por África y muchas de ellas se llevan a cabo importantes inversiones. La última serie de autorizaciones en Libia demostró el entusiasmo de las empresas multinacionales en la explotación de nuevas regiones. Gracias al petróleo y al gas, África posee un gran potencial de desarrollo económico positivo. No obstante, no hay que olvidar que este potencial depende de los buenos, y cada vez mejores, comportamientos tanto de los gobiernos africanos como de las compañías energéticas internacionales.

En la última década, el comportamiento de las empresas ha mejorado. El desarrollo de proyectos como la Responsabilidad Social Corporativa (Corporate

Social Responsibility), ha tenido un impacto significativo —un impacto en gran parte motivado por el miedo de las empresas a la mala publicidad. La empresa Shell salió perjudicada por estar involucrada en la tragedia de Ken Saro Wiwa en Nigeria y Talismán, una compañía canadiense, se vio forzada a retirarse de Sudán después de que se revelara al público la violenta expulsión de residentes de la zona petrolífera.

Pero mientras que Shell ha conseguido que no le afecte la mala publicidad, el delta del Níger todavía sigue en crisis. En realidad, los propios programas comunitarios de la compañía en la región se han criticado por contribuir a que las cosas fueran a peor, al crear y exacerbar desigualdades entre comunidades. Shell ya no es un actor extranjero neutral, sino que se ha convertido en parte integral de las dinámicas de conflicto en el delta del Níger.

Nigeria es el principal exportador de petróleo de África y hoy por hoy ocupa el séptimo puesto en el mundo. Sus propios ciudadanos todavía tienen un acceso irregular al carburante, riqueza petrolera a la que sólo una pequeña élite relacionada con la política puede llegar. En las comunidades locales del Delta, el enfado se convierte en ira por la falta de beneficios del petróleo. Actualmente la región vive una situación de guerra virtual a causa de las luchas por el petróleo. La extrema riqueza se codea, de manera alarmante, con la extrema pobreza. A nivel local, las compañías petrolíferas han desembolsado bastante dinero pero no han elegido correctamente dónde y cómo gastarlo.

Las empresas petrolíferas han contribuido a que el delta sea lo que es hoy, pero resulta inútil achacarles los males de Nigeria. Los responsables en última instancia son los gobiernos nigerianos que se han ido sucediendo. La corrupción es el problema más serio que existe en el país a todos los niveles. El presidente Olusegun Obasanjo se ha esforzado en frenar la corrupción pero el avance no ha sido más que lento e irregular, muy a menudo presentado como una ventaja política en vez de como un intento absoluto de “limpiar” Nigeria.

La catástrofe del delta del Níger no es típica de África; sin embargo, es difícil encontrar un ejemplo de riqueza petrolífera en cualquier zona del África subsahariana que haya ayudado a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, como ha ocurrido, por ejemplo, en países como Noruega o Norteamérica.

Al igual que la industria armamentística mundial, el sector energético es conocido por ser corrupto. Algunas compañías están decididas a erradicar la corrupción y los municipios podrían ayudar a que los gobiernos resolvieran este problema adoptando códigos de conducta estrictos contra este tipo de prácticas y asegurando que la riqueza petrolera beneficie a la gente mediante programas CSR bien pensados y coordinados. Hoy en día, los gobiernos hablan de armonizar la ayuda y los mismos principios podrían trasladarse a las ayudas de empresa y a los programas comunitarios. Compartir la mejor práctica debería ser una prioridad.

La Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractoras (Extractive Industries Transparency Initiative), muy apoyada por el Gobierno británico, es un primer paso muy importante. No obstante, para que tenga impacto tiene que ser obligatoria a escala mundial y no ser de carácter voluntario, como lo son en el presente. La iniciativa "Publica lo que pagas" ("Publish What You Pay") es útil a nivel internacional pero, ¿cómo puede ayudar a las personas que viven en países donde no tienen ni voz ni voto a reaccionar frente a las figuras que informan? Guinea Ecuatorial, por ejemplo, ha firmado el acuerdo "Publica lo que pagas" pero los años de represión vividos han debilitado a la sociedad civil hasta convertirla en algo irrelevante. En Nigeria, las figuras que informan no siempre están a la última y las áreas más ricas en recursos siguen siendo las más corruptas. Los países extranjeros, inclusive Gran Bretaña, están profundamente involucrados. El proyecto de gas natural líquido en Nigeria, en el cual el Departamento de Garantía de Crédito a la Exportación del Reino Unido está implicado, es corrupto pero el Gobierno británico aún no ha iniciado ningún proceso de investigación sobre este escándalo.

La extracción de petróleo genera problemas medioambientales. Los hidrocarburos son el factor más importante en el cambio climático global y el Gobierno británico ha hecho del cambio climático el otro tema principal de la cumbre del G8 de 2005.

La degradación medioambiental a nivel local también es preocupante. El delta del Níger es, hoy por hoy, una de las zonas más contaminadas del planeta. Las compañías petrolíferas, con el apoyo de los gobiernos, pueden ayudar a reducir la degradación, incluso a hacer que ésta dé marcha atrás. El interés estratégico en las fuentes de petróleo es un asunto de alta política exterior para los gobiernos. La cumbre del G8 se concentrará en lo que es mejor para África, pero cuando se incide

en temas como el petróleo, sus propios intereses son los que cuentan. El buen gobierno y el respeto a los derechos humanos quedan relegados a un segundo lugar cuando las naciones ricas necesitan acceder a los hidrocarburos. Guinea Ecuatorial cuenta con un terrible historial en temas de buen gobierno y respecto a los derechos humanos pero se escuchan muy pocas críticas por parte de países cuyas compañías están pujando por conseguir concesiones de petróleo allí. En Nigeria se ha intentado más veces incidir sobre este tema, pero la comunidad internacional tiene muy poco que decir acerca de las últimas elecciones nacionales. En el delta del Níger, había pocas pruebas de que la gente, en realidad, tuviese posibilidades de votar. Tales contradicciones en la política extranjera occidental hacen que África desconfíe de Occidente.

La necesidad de petróleo de Occidente no oscurece la importancia fundamental de los derechos humanos y del desarrollo sostenible en las áreas productoras del petróleo.

Factor de daño 5– Nueva política global y la guerra contra el terror

Hasta que no llegó la Guerra Fría, el mundo occidental no vislumbró con claridad las relaciones internacionales. La guerra contra el terror se ha convertido en el imperativo número uno y el Presidente George Bush lo dejó claro con su famoso “o estáis con nosotros o contra nosotros”. Su Secretaria de Estado, Condeleeza Rice, califica a África como “el punto débil del terrorismo”. La preocupación radica en que la guerra contra el terror puede dañar a África de manera similar a como lo hizo la Guerra Fría. Si no se tienen en cuenta sus necesidades reales, los países africanos pueden verse simplemente como campos de batalla y los africanos como soldados de a pie o incluso como enemigos. Mientras tanto, se tolerará a los dictadores siempre que se sitúen en el bando que lucha contra el terror, ignorando sus posibles abusos contra los derechos humanos y tolerando su deficiente gestión y su corrupción endémica. En un sondeo reciente, se preguntó a los africanos residentes en Gran Bretaña qué creían que no funcionaba en la política occidental puesta en práctica en África. Y una de las respuestas más comunes fue el apoyo a los regímenes corruptos. Ese apoyo, basado en una lealtad política, hizo que durante décadas Mobutu permaneciera en el poder en Zaire; mientras tanto, los países occidentales, que lo veían como un baluarte contra el comunismo, enviaron a sus tropas para protegerlo, facilitándole expertos militares, reclutando mercenarios a su favor y suministrándole armas para acabar con las rebeliones y los separatistas.

Algunas de las realidades más crudas de la globalización están empezando a advertirse en las capitales occidentales en la medida en que los *estados fallidos* se están viendo como refugios potenciales de los terroristas. Somalia se dividió en 1991 y durante años fue ignorada por los gobiernos occidentales. Hoy en día, el país es considerado una amenaza. Tanto el Pentágono como la Unidad Estratégica del Primer Ministro de Reino Unido han estudiado el problema de los *estados fallidos* y consideran que son refugios potenciales para los grupos terroristas. No obstante, aquí también juega el factor del petróleo. En unos diez años, África proveerá el 25% del petróleo americano, o incluso antes, si Oriente Medio se vuelve inestable.

Establecer el imperativo de la seguridad en el desarrollo* puede probar el daño infligido a África tal y como se dio durante la Guerra Fría. O puede tener un lado positivo si, por ejemplo, el mundo rico concluyese que la mejor manera de salvar a África es luchar juntos contra la pobreza a fin de que los fundamentalistas islámicos no puedan manipularla y explotar la injusticia con fines políticos. Esto significaría que habría que aumentar la ayuda en África, especialmente en las zonas más pobres. Incluso bajo el clima internacional actual donde combatir el terrorismo tiene carácter preferente, las prioridades para un buen gobierno no deben ignorarse por razones estratégicas de peso. De igual manera, los países africanos no tienen que ser encasillados como territorios inestables o como refugios de los terroristas. La guerra contra el terror todavía ha tenido un impacto más obvio y directo en África. La industria del turismo en Kenya ha sido una de las víctimas de la repentina prohibición de los vuelos al país y de los consejos por parte de los servicios de seguridad británicos de permanecer alejados de allí. Esto ha hecho que todavía se esté recuperando de la situación.

Conclusión

Cuando en marzo de este año Tony Blair creó la Comisión para África, convirtió sus recomendaciones en política del Gobierno británico¹¹. No obstante, para poner en práctica alguna de las ochenta recomendaciones se requiere de leyes y de un gran cambio en el uso de los recursos. Hemos escuchado mucha retórica por parte del Primer Ministro y del Canciller acerca del perdón de la deuda y sobre la ayuda, pero muy pocas palabras en relación con la implementación de la *Convención de*

* N.d.t. : el autor utiliza el término en inglés "securitisation of development", que aquí se ha traducido por la expresión "establecer el imperativo de la seguridad en el desarrollo" en el sentido de convertir la cooperación al desarrollo en objeto de protección, con las consecuencias que se derivan de ello.

¹¹ En respuesta a la pregunta realizada por el periodista de la BBC Mike Wooldridge.

Naciones Unidas contra la Corrupción o en lo que respecta al freno de las actividades de los traficantes de armas británicas, ambas recomendaciones puestas de relieve por su Comisión para África¹². Una cosa es firmar cheques para aliviar la deuda o para ayudar. Cambiar las leyes y los sistemas es mucho más complicado pero, si el Gobierno británico quiere realmente ayudar a África, eso es justamente lo que tiene que hacer.

Documento traducido por **Violeta BELTRÁN SERRANO**, licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia (2004); actualmente ejerce de Abogado en un despacho internacional con sede en Barcelona. violeta.beltran@icab.cat

¹² Véase el Apéndice 2 en relación a algunas de las más importantes recomendaciones hechas por la Comisión para África. [N. d T. Consultar versión en inglés.]

Una aproximación al arte fotográfico en el continente africano “VII Encuentros africanos de la fotografía. Bamako 07”

Sandra. M. MAUNAC *

“(…) ¿Qué es una mirada sino una manera de hablar de sí mismo, a sí mismo primero y luego al mundo? Puede que la fotografía no sea más que una historia de miradas (...) La fotografía (...) se singulariza en que hunde una parte de su sustancia por un lado en la estética y por otro en la subjetividad. La fotografía es memoria, tanto individual como colectiva. Por otro lado, la fotografía sólo existe a través de un juego de miradas múltiples. Doble mirada. Está primero el que va a ser el de la foto. Supone que la foto, la imagen, el sujeto tienen una existencia previa a la fotografía. Ésta no necesitaría de intermediarios para existir. Pero la fotografía establece una elección, un filtro que selecciona y nos impone una visión. Visión suficientemente amplia que nos da la libertad para otra mirada, la del espectador que va a colocar sobre esta imagen una emoción, un sentido nuevo. La fotografía depende del tiempo, del espacio y del contexto, depende del ojo subjetivo del que la toma”¹.

Desde 1994 se lleva celebrando en la capital de Mali lo que inicialmente vino denominándose como “Encuentros de la fotografía africana” y que en 2005 pasó a llamarse “Encuentros africanos de la fotografía”. No cabe duda que a partir de su última edición, diciembre del 2007, ha pasado a considerarse en el plano internacional como el evento más importante sobre la fotografía africana. Una Bienal que se plantea como objetivo fundamental sacar de la oscuridad a un género fotográfico durante tanto tiempo marginado. Es decir, que sin restarle importancia a la búsqueda puramente estética de la fotografía, pretende dar a conocer la heterogeneidad del paisaje fotográfico africano.

El actual título, “Encuentros africanos de la fotografía”, pretende romper conceptualmente la relación y encasillamiento del arte en un concreto escenario geográfico y así, de forma más honesta, presentarse como el marco de encuentro de artistas africanos. Mi visita a la Bienal 2007 de Bamako, no obstante, plantea una cuestión de fondo: ¿a quién va dirigido dicho evento?

¹ NJAMI, Simon, “Des Regards” en *L’Afrique en regards. Une brève histoire de la photographie*, Ed. Filigranes, 2005, ps. 3-4. Simon Njami es actualmente uno de los comisarios sobre arte contemporáneo africano más importantes del mundo. Ha sido el comisario de la exposición África Remix, comisario del Pabellón de África en la Bienal de Venecia de esta edición 2007 y el comisario de la Bienal de Bamako de esta edición.

Durante un mes, en la capital de Mali se reúnen fotógrafos de todo el continente. Unos, se hallan enmarcados en las actividades llamadas *paralelas*; otros, se han desplazado, de muto propio, con el fin de presentar sus *dossiers* a los invitados de Europa y Estados Unidos; y los demás, forman parte de la selección oficial como candidatos a los premios que otorga la comunidad internacional.



Sammy Baloji, RDG, "Gecamines 3", Mémoire Séries²



Aida Muluneh, Etiopía, Ethiopian Light series³



Nontsikelo "lolo" Veleko, Sudáfrica, Beauty is in the eye of the beholder series, 2003⁴

² Premio « Afrique en Création » ofrecido por la fundación farmacéutica HRA, con una retribución en metálico de 2.000 Euros y la posibilidad de itinerar por los centros culturales franceses en el extranjero. Este fotógrafo, nacido en 1978, empieza su carrera en el cómic antes de volcarse en la fotografía y el video. En la bienal presentó un trabajo sorprendente de fotomontaje, donde asociaba fotografías contemporáneas del Kananga industrial e imágenes de archivo de la época colonial. Pasado y presente unidos, sin posibilidad de escapatoria.

³ Premio de « la Unión Europea » por la mejor fotografía de prensa o serie en reportaje fotográfico, con una retribución en metálico de 3.000 Euros. Esta joven etíope presentó un trabajo documental en blanco y negro sobre la cultura etíope.

⁴ Premio « del Jurado » otorgado por Culture Frances, (agencia francesa de cooperación cultural de los Ministerios de Exteriores, Comunicación y Cultura, y principal financiador de esta bienal), con una retribución en metálico de 2.000 Euros. Esta joven fotógrafa, nacida en 1977, ofrece retratos de la joven generación post-apartheid de Johannesburgo. Ante nosotros aparecen como grabados de moda en un

Curiosamente, la comunidad internacional invitada a esta Bienal está compuesta, por un lado, por sus principales inversores, ya sean las empresas farmacéuticas (como, por ejemplo, HRA Pharma) o las agencias de cooperación, siendo la Agencia Francesa de Cooperación Cultural del Ministerio de Asuntos Exteriores la más importante. Por otro lado, este año ha habido una fuerte presencia de la prensa internacional. Se calcula que aproximadamente los noventa periodistas invitados eran, en su gran mayoría, occidentales. Por último, la presencia internacional engloba igualmente a las más altas personalidades de las instituciones francesas, en cuanto arte africano se refiere, tales como el director de fotografía del Pompidou, el del Museo del Quai Branly, el director del Festival de Arles, entre otros, curiosamente provenientes de la exmetrópoli.

No hay que ser demasiado perspicaz para concluir que las personas que acuden a este acontecimiento están invitadas por la propia Bienal; es decir, aquellos que la crean, ¿se recrean en ella?

Por tanto, durante los primeros diez días, la prensa internacional, el mundo de la cultura, empresarios y fotógrafos de todo el mundo se van desplazando por esta capital africana. Las calles se ven empapeladas con carteles y a los grandes edificios los copan las fotografías que anuncian la Bienal. Repentinamente, la ciudad pasa de una actividad a otra y se convierte en el escenario cuyo mapa y *dossier* de programación están, me atrevería a decir, dirigidos a un público no africano que visita por primera vez la ciudad y que han decidido desplazarse para este acontecimiento.

Ciertamente, cuando uno se encuentra dentro, inmerso en este mundo, lo primero que surge es la sorpresa: por la calidad y multiplicidad de las obras expuestas, por la organización, por la cantidad de gente invitada y por la oportunidad que se está brindando a estos fotógrafos; algunos ya reconocidos a nivel internacional como Samuel Fosso y otros jóvenes fotógrafos seleccionados en el marco de la bienal.

Aunque uno se pregunta si, en realidad, esta sorpresa no se debe más bien al hecho de que el público occidental, invitado mayoritario de este acontecimiento,

contexto urbano. Utiliza, además, el color como una manera de festejar, de celebrar la juventud sudafricana, en contraste con la idea de juventud que vive en la miseria, que sufre el sida ...

desconoce la trayectoria y la historia de la fotografía africana. De ahí, ¿el entusiasmo ante la novedad?

A diferencia de lo que uno puede pensar, dado que el reconocimiento de algunos fotógrafos africanos tales como Malick Sidibé es relativamente reciente, la historia de la fotografía africana no empieza en los años cincuenta y sesenta sino que anteriormente. En realidad, la fotografía está completamente ligada a Europa, en su origen y desarrollo, y se introduce en África de la mano de los europeos. Si llega a África tan pronto es porque las potencias coloniales consideraron este aparato como uno de los medios e instrumentos privilegiados para justificar su proyecto "civilizador". "La fotografía es el soporte privilegiado de gran parte de los actores de la conquista colonial, a empezar por el ejército"⁵. Los diferentes ejércitos coloniales, con sus cámaras fotográficas en mano, van a visualizar la topografía africana. También los misioneros van a utilizar la fotografía como testimonio de sus acciones cristianas sobre el pueblo indígena.

La fotografía se instala primero en la costa, a partir de 1840, debido a que el material es todavía bastante frágil y pesa bastante. De ahí que los países de África del oeste ocupen un papel tan importante en la historia de la fotografía africana. Hasta 1880 las regiones del interior quedan al margen. Habrá que esperar a principios del siglo XX para que se introduzca este medio en el interior, momento que coincide con la incorporación de nuevos medios de transporte como pueden ser el tren o el avión. Con lo cual, es en el periodo colonial cuando llega la técnica de la fotografía al continente.

Habrá que esperar una segunda etapa que se puede situar desde principios del siglo XX hasta los años de las independencias, para que el africano vaya más allá de la técnica y utilice este aparato para construir un significado propio. Las primeras generaciones de fotógrafos utilizan la fotografía como un pasatiempo, prácticamente igual que ocurre en Europa. La mayoría tiene otro oficio y en su tiempo libre se dedica a fotografiar lo que les rodea. Esos fotógrafos están formados o en el extranjero o han recibido una educación por parte de las potencias coloniales. Pero habrá que esperar a la siguiente generación que toma como referencia a esta primera aunque va todavía más lejos. Estamos hablando de finales de la Primera Guerra Mundial y principios de la Segunda cuando el africano quiere, a través de la fotografía, reformular su imagen, distanciándose o

⁵ DAKIN, Dakar, "La photographie en Afrique" en *L'Afrique en regards. Une brève histoire de la photographie*, ed. Filigranes, 2005, ps. 44-5.

combatiendo la imagen distorsionada y manipulada por las potencias coloniales. El fotógrafo africano se siente en la obligación de reapropiarse de su propia imagen. Esta necesidad de apropiación explica la importancia del retrato en África y, sobre todo, del estudio fotográfico.



Seydou Keita, Mali, 1921-2001



Mama Casset, Senegal, 1908-1992⁶

El ángel Caído



Cornelius Yao Augustt Azaglo, Costa de Marfil, 1950-1975

Así, el estudio se va a convertir para los fotógrafos africanos, pero también para los africanos fotografiados, en un espacio de libertad donde se articula una relación igualitaria, de comunicación directa y no jerarquizada entre el fotógrafo y el fotografiado. Éste último se siente ciertamente más satisfecho dentro de este espacio recogido, íntimo, compartido con el fotógrafo, donde además puede pedir libremente cómo quiere ser fotografiado. El hacerse una fotografía pasará a

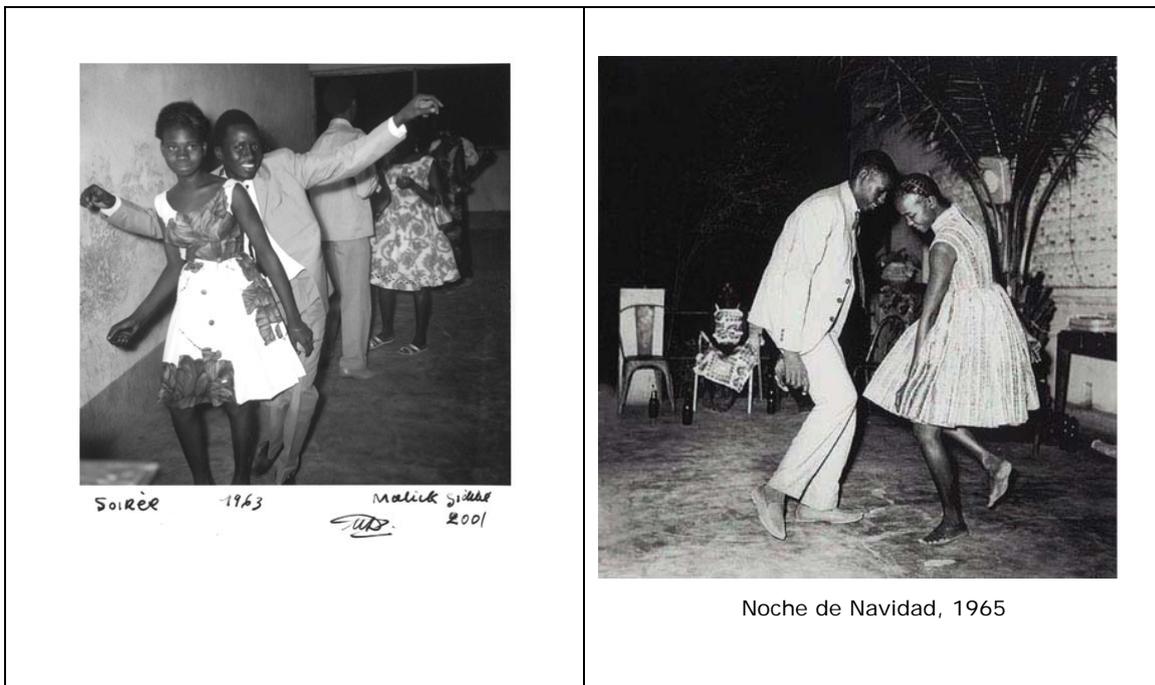
⁶ Para más información sobre este fotógrafo:

<http://www.revuenoire.com/fr/index.php?menu=discipline&disciplineID=5&artisteID=128&rub=artist>

considerarse como un “adentrarse en la modernidad, afirmar su progreso social, mostrar su pertenencia a un grupo”⁷.

Es en esta búsqueda de autonomía como llega poco a poco el “foto reportaje” que, curiosamente, coincide con el momento de las independencias. Es el momento en el que el fotógrafo se convierte en testigo del auge, de la construcción y consolidación de las naciones africanas. Con el trabajo de estos reporteros se visibilizan todos los aspectos de la vida cotidiana y, por supuesto, los grandes momentos de alegría, euforia y esperanza vividos en el marco de la independencia política. Todo estaba por hacer y todo era posible.

En esta línea se encuentra el trabajo de Malick Sidibé (Mali, 1935), quien desarrollará numerosos reportajes sobre la vida nocturna de la juventud de Bamako. El baile, la música, la despreocupación generalizada, el vivir el día a día, es lo que se desprende de esas fotografías. La alegría de vivir y los placeres parecían invadir los bares de Bamako y los corazones de una juventud que buscaba divertirse, ser feliz y que, llena y repleta de optimismo, creía tener todos los medios para serlo.



Aunque, desgraciadamente, esta autonomía va a durar poco ya que la imagen va a ser reutilizada por las dictaduras y autoridades de los diferentes

⁷ DAKIN, Dakar, Dakin., "La photographie en Afrique", *op. cit.*, p. 56.

estados africanos que van a hacer uso de esas imágenes para reafirmar y confinar en el poder. Salvo en países como Sudáfrica y Kenia, donde la fotografía va a convertirse en una verdadera arma de resistencia, en la mayoría de los demás países africanos se asiste poco a poco a una decadencia de la fotografía. Por un lado, los fotógrafos pasan a formar parte de las agencias de prensa oficiales, gubernamentales, anulándose por lo tanto la autonomía y la opción crítica de estos fotógrafos que retratan a sus jefes de estado y sus acciones. Y por otro lado, sobre todo a partir de los años ochenta, con la llegada del color, van a aumentar tanto los costes de producción que los pequeños estudios van a arruinarse, incapaces de poder pagar sus impresiones y teniendo que recurrir a grandes laboratorios. A esto se añade también la aparición de los fotógrafos “ambulantes” que van a ahondar en el declive de estos fotógrafos de estudio.

Sin embargo, Kenia y Sudáfrica se desmarcan de esta tendencia. En estos dos países surge una fotografía comprometida que denuncia las realidades políticas implicándose directamente en la lucha contra las injusticias sociales. Tomar una foto equivale a tomar la palabra, a decir “esto es lo que he visto, he arriesgado mi vida para enseñároslo”. Hacer una foto se convierte en un acto político.

“La cámara, el bolígrafo y el lienzo se convirtieron en instrumentos de guerra”

Kathleen GRUNDLING⁸



Khamis Ramadhan (Kenya, 1965)



Meter Magubane⁹ (Sudáfrica)

A partir de los años noventa se puede decir que de manera generalizada en todo el continente, la mayoría de los fotógrafos busca transformar la imagen

⁸ *Ibidem*, p. 75.

⁹ Para más información sobre este fotógrafo: <http://www.sahistory.org.za/pages/people/lists/visual-arts.htm#politicsM>

producida en un objeto más estético y artístico, momento en el que se va insertando en la escena internacional. En esos años es cuando salen a la luz, por primera vez, los archivos de fotógrafos como Seydou Keita y Malick Sidibé, y gracias al trabajo elaborado por una de las revistas de arte contemporáneo africano más importantes, la *Revue Noire*, la fotografía africana pasa a ser considerada “obra de arte” y a cotizarse en el mercado internacional.

Esto no son más que algunas pinceladas, algunos puntos de inflexión que explican, a muy grandes rasgos, parte de la historia de la fotografía de todo un continente. Pero lo importante a resaltar es cómo tras ese recorrido en los años noventa, coincidiendo con la creación de la Bienal de Bamako, la fotografía africana se convierte, de repente, un punto de interés para el mercado del arte internacional. Es decir, durante años, Occidente ha filtrado su mirada hacia este continente pero llega un momento en el que busca rescatar, restituir las miradas de los africanos.

¿Cuáles son las consecuencias de querer insertarse en el mercado internacional, si además uno conoce y observa cuáles son los parámetros o los criterios utilizados a la hora de considerar y catalogar qué es una obra de arte? En “Los Encuentros Africanos de Fotografía” de esta última edición, todos hablan “de la necesidad de normalización, en este caso, de la fotografía africana” y “de que una vez por todas la fotografía africana y sus fotógrafos sean considerados igual que los demás, fuera de etnocentrismos pero también sin caer en los localismos o africanismos”.

Considero que ciertamente es importante y necesario crear un marco, unos espacios en los que los africanos puedan introducirse, conocerse, hacerse conocer, sentirse visibles. Y es verdad que en este marco, el de la Bienal de Bamako, muchos fotógrafos acuden porque saben que éste es un espacio privilegiado para presentar su trabajo. También es cierto, si uno observa la exposición oficial, que la mayoría de las obras expuestas son de gran calidad en lo que a la técnica se refiere, y de una gran diversidad.

Pero esta Bienal sigue mostrando unas carencias. La principal está ligada a la pregunta inicialmente planteada: ¿a quién llega este tipo de acontecimiento y para quién está destinado? Este tipo de eventos, desgraciadamente, se quedan en

algo muy endogámico que no llega a la mayoría de la gente¹⁰. Por muchos paneles publicitarios que haya, la mayoría de la población no acude, ni se siente representada. En las ediciones anteriores, se desarrollaron una serie de actividades que buscaron implicar a la población local y otras destinadas a una mayor difusión del evento. Por ejemplo, en diferentes ciudades de Mali, durante el tiempo de duración de la Bienal, se crearon una especie de “satélites” de la Bienal, donde se exponía algunas fotografías, insertándose en los recorridos emprendidos por los propios malienses.

Este año, el esfuerzo emprendido para que un acontecimiento de esta envergadura vea la luz, parece haber sido canalizado para responder a un objetivo preciso: poner todos los medios para que la fotografía africana sea visible por parte de un público occidental. Efectivamente, sigo considerando que esta Bienal y las obras que la conforman son un buen exponente del trabajo que se está dando en África en lo que a la producción de imágenes se refiere, y que se trata de un espacio interesante para muchos artistas que se dedican a este medio. Ahora bien, este espacio está destinado a que Occidente abra los ojos sobre el continente. De esta manera, se frustra la voluntad de hacer participar a estas imágenes de una visión de África para ella misma.

En realidad, en este acontecimiento estaríamos frente a lo que Jean Paul Sarte decía: “he aquí hombres negros de pie que nos miran y deseo que sintáis, como yo, el sobrecogimiento de ser visto”¹¹. ¿La emoción es exclusivamente para nosotros?

* **Sandra. M. MAUNAC** es doctoranda en Estudios Internacionales y Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid, Comisaria de Arte y coordinadora de las actividades paralelas del Festival de Cine Africano de Tarifa.

¹⁰ Cabe destacar una actividad muy interesante que formó parte de las actividades que se desarrollaron en paralelo pero siempre dentro del marco de la Bienal. Organizada por el CNA (Cinema Numérique Ambulant) quien con su actividad “Portraits Décalés” organizó durante diez días, cada día en un barrio diferente de Bamako, un pequeño estudio fotográfico. Por él se desplazaba la gente del barrio, niños y mujeres para hacerse fotografiar por dos fotógrafas en formación en el centro de formación fotográfica de Bamako. Cada persona elegía un fondo que formaba parte de un álbum de un colectivo de fotógrafos franceses. Así, de repente, uno se encontraba desplazado en la selva del Amazonas, en el centro del Conde Duque de Madrid ... una manera de acercar la fotografía tal y como la concibe la gente de a pie. Es decir, un retrato, una imagen que guardar y que enseñar, una imagen donde reconocerse. Al acabar la tarde las mismas fotografías que habían sido expuestas en el barrio durante todo el día, donde iba pasando la gente para verlas, se proyectaban en una gran pantalla acompañadas por un grupo de música y un animador que iba jaleando a los niños y al público que se iban reconociendo a medida que iban desfilando las fotografías. Para más información: www.c-n-a.org

¹¹ SARTRE, Jean Paul, *Orphée Noir, Anthologie de la Nouvelle Poésie nègre et malgache*, Puf, París, 1948. El original en francés : « (...) Voici des hommes noirs debout qui nous regardent et je vous souhaite de ressentir comme moi le saisissement d'être vus. »

Historia, teleología y religión

Jesús ROGADO *

LÖWITH, Karl, *Historia del mundo y salvación. Los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*, Ed. Katz, Buenos Aires, 2007.

NISBET, Robert, *Historia de la idea de progreso*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1996.

KANT, Immanuel, *Ideas para una historia en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la historia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

“Todo progreso en el dominio del hombre sobre el mundo tiene como consecuencia nuevas formas y nuevos grados de degradación; los medios del progreso son, en igual medida, medios de retroceso.”¹

“Porque es evidente que a lo largo de toda la historia, la idea de progreso ha estado siempre estrechamente vinculada a la religión o a teorías intelectuales derivadas de la religión.”²

“Se puede considerar la historia de la especie humana en su conjunto como la ejecución de un plan oculto de la Naturaleza para llevar a cabo una constitución interior y –a tal fin– exteriormente perfecta, como el único estado en el que puede desarrollar plenamente todas sus disposiciones en la humanidad.”³

Hechos. La historia se compone de retales de hechos. Eventos y acontecimientos entretejidos para configurar un mapa del pasado en el que se agolpan fechas, nombres y gestos que ocurren en lo cotidiano del mundo sensible y se transfieren luego, transportados por la memoria, a los libros y al recuerdo. Allí anidan y prosperan, convirtiéndose en verdades eternas, en convenciones auto-evidentes, en parte de lo que todos aceptamos como pasado, el pasado; algo que está escrito y que, por tanto, no admite cambio, sino que ya ha ocurrido y, además, ha ocurrido *así*, del modo que la historia refiere. Si, por su experiencia necesariamente limitada en este mundo, el ser humano nace ciego respecto del pasado, la historia es, entonces, su lazarillo. Y como tal, su poder —y el de los que la escriben— es inmenso. De su mano los hombres se han arrojado a los abismos de Verdún o Auschwitz, aunque también han logrado las mayores conquistas tecnológicas y culturales.

¹ LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación. Los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*, Ed. Katz, Buenos Aires, 2007, p. 112.

² NISBET, Robert, *Historia de la Idea de Progreso*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1996, p. 487.

³ KANT, Immanuel, *Ideas para una Historia en Clave Cosmopolita y otros escritos sobre Filosofía de la Historia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 17.

Ahora bien, la importancia de la historia reside precisamente en que su influencia se deja sentir no sólo en el modo en el que interpretamos el pasado, sino también en la manera en la que encaramos el futuro. Los hechos históricos rara vez ocurren en el vacío. Por el contrario, los procesos que dan forma a nuestro mundo son moldeados continuamente por las acciones humanas y las ideas que inspiran éstas que, a su vez, están influidas por las condiciones materiales del mundo en una suerte de bucle complejo responsable de la génesis de la realidad social⁴. Las personas imaginan su existencia social y, en consecuencia, interactúan con los demás, generando con ello una serie de comportamientos estandarizados, costumbres, conocimientos y expectativas sociales y modos de vida a los que subyacen unas nociones normativas. Si dentro de esas expectativas sociales incluimos una idea determinada de cómo debería ser la historia, entonces lo más probable es que las acciones humanas se amolden a esa concepción de la historia imaginada a fin de transformar la realidad del mundo en lo que ésta debería ser idealmente. Veamos un ejemplo. Si, hipotéticamente, yo concibo el paso de los días en el mundo como una carrera de progreso constante en la que el ser humano avanza, escoltado por la tecnología moderna, hacia una utopía social definitiva en la que la guerra o el hambre habrán desaparecido, entonces, si me comporto de modo coherente y lógico, mis acciones se adecuarán a mi concepción del mundo para tratar de convertir en realidad aquello que creo verdadero en el plano deontológico.

En relaciones internacionales ocurre algo parecido al ejemplo anterior. La interpretación a la que los estados someten a la historia resulta extremadamente relevante para entender su comportamiento en la arena internacional. Si una comunidad política considera que la historia es un proceso en el que el ser humano ha progresado material y moralmente a través de sucesivas conquistas, desde el fuego a la democracia parlamentaria moderna; si considera que el reloj avanza a través de una única línea temporal en la que encontramos una serie de hitos que sirven para medir los logros respectivos de cada estado, entonces lo más probable es que, dentro de sus relaciones con otras comunidades sociales todo se juzgue conforme a ese patrón de la historia como historia-de-progreso. Es entonces cuando se acotan categorías como 'bárbaro' o 'civilizado', como 'desarrollado' o 'subdesarrollado', según un estado se encuentre más arriba o más abajo del curso

⁴ Siguiendo esta idea, Charles Taylor considera que los procesos históricos son producto de la interacción entre lo material y lo ideal, pero afirma que determinar en qué medida es cada uno responsable de la sucesión de acontecimientos históricos es poco menos que imposible, dado que éstos son siempre contingentes y complejos en cuanto a sus causas. En palabras de Taylor: *"the only general rule in history is that there is no general rule identifying one order of motivation as always the driving force"*. TAYLOR, Charles, *Modern Social Imaginaries*, Duke University Press, 2004, p. 33.

temporal histórico adoptado como válido y verdadero. Es entonces también cuando se establece como evidente que el camino que han seguido algunos pocos ha de ser seguido necesariamente por todos los demás porque representa la virtud máxima, la modernidad y el progreso en sí mismos. Los ejemplos de esto último son abundantes. Desde el énfasis en la generalización del principio de autodeterminación y el libre comercio de Woodrow Wilson tras la Gran Guerra hasta el discurso de la extensión de la democracia liberal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en el año 2000 por la Asamblea General de Naciones Unidas y apoyado por las intervenciones de Estados Unidos y Reino Unido en Oriente Medio a principios de este siglo, el discurso de la historia como progreso tanto en la disciplina de Relaciones Internacionales como en la práctica de las relaciones entre los estados se encuentra muy presente. Teniendo en cuenta esto último, lo que voy a tratar de hacer en esta reflexión es aportar algo de luz a la genealogía de la historia como historia-de-progreso a través del análisis de las obras de tres autores —Karl Löwith, Robert Nisbet e Immanuel Kant— que revelan la influencia del pensamiento religioso en el modo en que vemos e interpretamos la historia. Con ello mi intención no es sino mostrar el origen de un modo de pensar que muchas veces se acepta como algo natural y, con ello, ni siquiera se cree que pueda ser puesto en cuestión, pero cuyas raíces se hunden en un sistema de pensamiento humano, y como tal, necesariamente falible y susceptible de ser deconstruido.

Pero antes que nada precisemos, ¿qué es lo que entendemos por historia? Si sólo algunos hechos pasan al papel y, de ahí, a nuestra conciencia, ¿cómo saber cuáles son esos acontecimientos que quedan grabados de modo indeleble en la memoria social? Y, aún más, ¿cómo cabe interpretar aquellos hechos que han pasado a formar parte de la historia? ¿Se trata de una relación de cosas que han ocurrido una tras otra y sin orden ni concierto, o, por el contrario, existe algún sentido detrás del mapa del pasado que se abre ante nosotros, una fuerza detrás de las cosas que han jalonado el tiempo pretérito y de las que aún no acontecieron?

Respecto a la primera pregunta, su respuesta cae en el terreno de la historiografía; esto es, del arte de escribir la historia, del estudio bibliográfico y crítico de los documentos sobre la historia, de sus fuentes y de los autores que han tratado estas materias. Así, por ejemplo, en el caso de los conflictos humanos, es evidente que la historia no se escribe igual a ambos lados de las líneas de fractura⁵.

⁵ Conocida es la expresión de que la historia es tal y como los vencedores la escriben. Al respecto resulta interesante la siguiente reflexión del historiador y teólogo romano-cristiano Orosio (385-420), discípulo

Por otro lado, la cuestión acerca de si la historia posee algún sentido o significado es materia para la filosofía de la historia, que Karl Löwith define como *“la interpretación sistemática de la historia del mundo según un principio rector, por el que se ponen en relación acontecimientos y consecuencias históricos, refiriéndolos a un sentido último”*⁶. La filosofía de la historia se ocupa, por tanto, de buscar las regularidades presentes en la historia y de examinarlas a la luz de unos determinados valores con el fin de dotar a esa amalgama de hechos, nombres y fechas de un significado concreto. Sin embargo, este significado o sentido último no se refiere únicamente al pasado, sino que, si está de hecho presente en la historia, lo está de modo constante, proyectándose tanto hacia el pasado como hacia el futuro y marcando, por tanto, no ya únicamente el camino del ayer, sino también el del mañana. Lo que Löwith defiende es precisamente que, dentro de la visión occidental y moderna de la historia, los hechos históricos sólo tienen sentido si se refieren a un *telos* o fin más allá de lo fáctico. Esto se debe, y he aquí la base del pensamiento que Löwith expone en *Historia del Mundo y Salvación*, a la herencia judeocristiana en la filosofía de la historia moderna y el sentido histórico de nuestros días, de suerte que si *“[l]a visión bíblica y cristiana de la historia es por principio futurista”*⁷, lo mismo cabe afirmar del estado actual de las cosas.

Así, para Löwith, toda la filosofía de la historia está arraigada en la teología judeocristiana, en el concepto de salvación, y pese a que gradualmente sufren un proceso de secularización, las interpretaciones de la historia siguen todavía marcadas por la creencia en un *eschaton*⁸ futuro, en un progreso constante que, en el momento del fin de los días, cuando la historia llegue a su término, traerá al ser humano no sólo la paz y la prosperidad absolutas, sino también la redención moral y espiritual. Siguiendo a Löwith, ya sea a través de la fe en la figura de Cristo y la Providencia divina, como en San Agustín o en Jacques B. Bossuet, o por medio de la acción de la Naturaleza racional del ser humano o de la astucia de la razón, como en Immanuel Kant o Georg W. F. Hegel, en la filosofía de la historia occidental el tiempo histórico se dirige indefectiblemente a un final en el que la salvación humana se tornará realidad.

de Agustín de Hipona: *“pero también los bárbaros, a los pueblos que ahora turban con la guerra, si consiguieran dominarlos (lo cual no permite Dios), tratarán de reconstruirlos con sus costumbres y terminarán por ser llamados grandes reyes por los siglos venideros, quienes ahora son juzgados como crueles enemigos por nosotros [los romanos]”*. Estas líneas que enfatizan el relativismo de la historia humana, se encuentran en LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*, p. 217.

⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁸ *Eschaton* hace referencia a un fin de naturaleza escatológica. Utilizo escatológico a lo largo de todo el texto en el sentido de perteneciente o relativo a las creencias que se refieren a la vida de ultratumba.

Sin embargo, resulta pertinente preguntarse cómo podría ser de otro modo. ¿Acaso resulta posible concebir la historia de manera distinta a un proceso lineal en el que existe un progreso desde lo peor hacia lo mejor que culmina en la felicidad humana? Al respecto de explicaciones alternativas, Löwith se refiere a la visión cíclica de la historia, de presencia dominante en la Grecia clásica. Para Tucídides, por ejemplo, la historia no es sino un conjunto de *“luchas políticas que son propias de la naturaleza humana”*⁹, pero precisamente porque se trata de una manifestación de la naturaleza humana, que en tanto esencial es necesariamente invariable, la historia está condenada a repetir el mismo patrón únicamente con ligeras variaciones. Crecer y desaparecer de un modo cíclico es la naturaleza de las cosas según el pensamiento griego.

Al tiempo, los historiadores griegos no buscan un sentido más allá de los propios hechos históricos. Herodoto creía que la historia *“se trataba de contar hechos que habían sucedido”*¹⁰, sin mayor intención ulterior, sin vincularlos a un plan superior u oculto en el que los hechos encajen como en un rompecabezas para formar una figura con sentido general; algo que sí ocurre a partir de los escritos de los primeros pensadores cristianos. Estos últimos se basan en el Antiguo Testamento, donde el Señor revela el futuro a través de los profetas. Pero este futuro ya está determinado de antemano por Él, por lo que no puede ser deducido del pasado —tal y como creían los griegos— sino de la providencia divina, del plan revelado de Dios que está ya escrito y sólo tiene que consumarse en el tiempo; algo que necesariamente, si se asume como postulado dogmático la existencia de Dios, debe ocurrir.

Para Löwith, por tanto, existe un salto fundamental entre el pensamiento pagano precristiano y el de los historiadores —y en cierto modo simultáneamente teólogos— posteriores a Cristo. Sin embargo, en opinión de Robert Nisbet este extremo no está tan claro. Para él la filosofía de la historia cristiana recibe dos influencias muy relevantes. Por un lado, coincidiendo con Löwith, Nisbet señala al judaísmo, que contempla la historia como una sucesión de hechos guiada por Dios y, como tal, como un proceso *necesario*, proveniente de una revelación que, por fuerza, en tanto que profecía, está destinada a cumplirse en una futura edad de oro. La segunda influencia en los primeros historiadores cristianos es, para Nisbet,

⁹ *Ibíd.*, p. 20.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 19.

la del mundo griego, en el que Löwith veía únicamente pensamiento cíclico. Nisbet considera, por el contrario, que la cultura helenística presenta también una importante carga escatológica, pues existe, en los escritos de autores como Hesíodo, Tucídides o Aristóteles¹¹, una tendencia teleológica y una noción de crecimiento gradual en el curso del tiempo en el que el ser humano avanza desde un estado de primitivismo hacia un estado de civilización.

La doble herencia a la que alude Nisbet se aprecia en la obra de San Agustín de Hipona, un autor clave a la hora de comprender el pensamiento histórico moderno. Ello es así fundamentalmente por tres razones. Primero, es precisamente Agustín quien recoge y sintetiza, por un lado, la tradición judaica y, por otro, el pensamiento clásico precristiano basándose, en gran medida, en Aristóteles y en sus ideas de crecimiento natural y del paso de la potencia al acto a través de una serie de etapas. De este modo, la vida humana consiste, para San Agustín, en un crecimiento constante a partir de una semilla tras la cual se encuentra Dios como responsable de su desarrollo, aunque únicamente de modo indirecto, poniendo en marcha el proceso y observando después su obra.

El papel que San Agustín atribuye a Dios nos lleva a encontrar la segunda de las razones por las que este autor es importante. Para Löwith es con San Agustín con quien hace su entrada en la historia el concepto de providencia, siendo así que *“Agustín no concibe la naturaleza como “physis”, sino como orden providencial, querido pues por Dios que ha creado la naturaleza y al hombre”*¹². Por medio de la providencia, Dios es en San Agustín —como en multitud de autores de los siglos venideros hasta el siglo XVIII— un soporte exterior para el progreso; el fin último de la escatología histórica que dota de sentido a los hechos cotidianos que componen la historia y lleva a esta última hacia un cauce determinado dejando que los hombres actúen libremente, pero imbuyendo cada acto humano de un destino

¹¹ Así, Hesíodo es, para Nisbet, pionero en la idea de progreso, puesto que contempla la posibilidad de mejorar la vida mediante los actos de los hombres y el respeto a la justicia, más allá de los cambios de la fortuna y el destino, y la repetición cíclica de las cosas. Esto es visible en su mito sobre las edades sucesivas del hombre o en el mito de Prometeo que marca el paso de la escasez a la abundancia, el progreso de la barbarie a la civilización. Tucídides, por su parte, pese al relato que Löwith hace de él, utiliza en su método histórico la fórmula comparativa, por la que pone en relación a los griegos y a los pueblos bárbaros, considerando a estos últimos como atrasados y como representativos de lo que en el pasado deberían haber sido los propios griegos. Esto, para Nisbet, muestra de modo claro que pese a todo Tucídides sí creía en la posibilidad de progresar más allá de la reiteración histórica. Aristóteles, pese a su creencia en los ciclos vitales de generación y corrupción, afirma en *Metafísica*: “[I]os que ahora son famosos han tomado el testigo, como si se tratase de una carrera de relevos (...), de los muchísimos predecesores que supieron progresar en el pasado, haciendo así posible el progreso”. Por lo tanto, es posible afirmar, siguiendo a Nisbet, que en el pensamiento griego conviven ambas tendencias, la de la historia como ciclo estable y la de historia como progreso. Respecto de la cita de Aristóteles véase NISBET, Robert, *Historia de la Idea... op. cit.*, ps. 58-59.

¹² LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*, ps. 200-201.

que inevitablemente llevará a la consecución de los planes divinos. En este punto entra en juego la infinita sabiduría de Dios y la imperfección del ser humano, en el que las acciones no siempre desembocan en los fines deseados¹³. Así, en realidad cuando el hombre cree estar haciendo su voluntad, no puede sino estar realizando la voluntad de Dios. Este es el parecer no sólo de San Agustín, sino también de Bossuet, para quien todo el curso histórico está dominado por la providencia, aunque ésta no se encuentra en el primer vistazo a la historia. En esta última hay, en principio, un aparente desorden, pero para realizar un análisis histórico certero es necesario adoptar el punto de vista divino. Según Bossuet, frente a lo efímero del mundo, en el pensamiento cristiano Dios es eterno, por lo tanto el tiempo del que dispone para realizar su obra, el plan previsto en la revelación de Cristo, es también infinito. Desde un punto de vista general, lejano y *eterno*, si se mira con los ojos de la fe, para Bossuet se advierte que hay una justicia oculta que actúa como una *mano invisible*¹⁴ llevando a cabo los planes de Dios. Siguiendo a Löwith, Bossuet plantea que “[m]ientras los planes de las potencias políticas mundiales chocan inevitablemente con la resistencia de otras potencias que persiguen fines distintos, el plan omnicomprendido de Dios no puede ser, en absoluto, estorbado”¹⁵.

Si Bossuet y su contemporáneo Giambattista Vico¹⁶, a mediados del siglo XVII, recogen el testigo de la providencia religiosa que introduce Agustín de Hipona, no es otro que Hegel el encargado de, una vez transcurrido el siglo XVIII —

¹³ Este es un argumento que, con frecuencia, invoca Max Weber. En su escrito *La Política como Profesión*, Weber plantea la dicotomía entre la ética de las convicciones o los principios y la ética de la responsabilidad. Es en este contexto donde el sociólogo alemán habla de los resultados no deseados de las propias acciones. En concreto, Weber pone el ejemplo del sindicalista que, llevado por su ética de principios, actúa de modo desafiante con el estado que oprime a la clase trabajadora. La acción del sindicalista puede tener en realidad efectos negativos en su propia situación, puesto que ello puede llevar a que ese estado contra el que se protesta aumente la represión y la vida del sindicalista, en el fondo, empeore. Con todo, como apunta Weber, si ello ocurre así, aquél que acepta de modo implacable y extremo la ética de principios como guía omnipresente para regir sus acciones, no culpará a esas acciones de haber desencadenado la represión, sino al estado, al sistema o a la Providencia. Véase WEBER, Max, *La Ciencia como Profesión - La Política como Profesión*, Colección Austral, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 153.

¹⁴ Es inevitable, cada vez que surge esta expresión, pensar en Adam Smith. Efectivamente, su trabajo permite establecer una conexión entre el pensamiento cristiano y el liberalismo a través de la figura de la Providencia y de la armonía de intereses que propugna Smith en su obra. En ambos casos existe una mano invisible tras los acontecimientos aparentes. En la historia, pese a que puedan ocurrir desastres y guerras, existe un plan que se está cumpliendo y por el cual el ser humano llegará, en un futuro más o menos remoto, a su salvación. En la sociedad liberal, pese a las posibles muestras de egoísmo, existe también un progreso escondido que está actuando, de modo que, según Smith: “[b]uscando su propio interés, el hombre suele impulsar el de la sociedad mucho más eficazmente que cuando trata de fomentarlo”. En ambos casos el futuro es esperanzador y se encarna en un plan secreto que, sin embargo, exige un importante ejercicio de fe. La cita de Smith se encuentra en NISBET, Robert, *Historia de la Idea... op. cit.*, ps. 272-273. Para ver una crítica a la idea de la armonía de intereses liberal, véase CARR, E. H., *La Crisis de los Veinte Años (1919-1939)*, Ed. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

¹⁵ LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*, p. 170.

¹⁶ Para Vico la Providencia está también marcada por la necesidad histórica y los seres humanos sirven con sus acciones particulares a fines más amplios, produciéndose una “*dialéctica de propósitos particulares y fines universales, de acciones humanas y resultados no intencionales*”. *Ibidem*, p. 158.

y con él Voltaire, Jean-Jacques Rousseau y Kant, secularizar la idea de providencia y revestirla de razón para dotar de sentido a la historia de un modo pretendidamente 'filosófico' y no ya puramente 'teológico'. Con todo, el residuo religioso es muy fuerte en Hegel, para quien la historia en Occidente es una historia del espíritu. El espíritu, como el resto de las cosas, se consume y está sujeto a cambios, pero a diferencia de ellas no retorna de un modo cíclico a su estadio anterior, sino que resurge más elevado y transfigurado. Sin embargo, ¿de qué modo ocurre esto? El pensamiento teleológico impregna a Hegel de un modo claro, pero él trata de conciliarlo con la libertad y la racionalidad del ser humano, con la historia aparente del mundo. Para hacer esto posible, Hegel recurre a la secularización de la fe cristiana en una teodicea —una teología basada en la razón— del espíritu de la historia, que se despliega en el propio tiempo histórico para lograr un reino de Dios en la tierra. Con esto, la historia pasa a justificarse en sí misma y no ya en el recurso a un Dios externo a ella.

Lo que hace Hegel es introducir a Dios en la historia por la puerta falsa transformándolo en el espíritu de la razón. Con ello, resulta posible llegar a la salvación humana en este mundo y ya no más allá de él. La providencia se convierte, entonces, en la *astucia de la razón*, por la cual se despliega el espíritu en la historia y que actúa, como apuntaba Bossuet, a través de las pasiones humanas, que si bien parecen libres y, a veces, inconexas, forman parte siempre de un plan de urdimbre anterior pero de efecto ulterior. Los individuos, en su libertad, obran siempre históricamente, lo quieran o no, pues no les queda otro remedio. Esta combinación de necesidad-en-la-historia y libre albedrío individual la anticipa ya San Agustín, que reconoce tanto la impronta de la providencia en la historia como la importancia de la acción del individuo en la conformación de los hechos que componen el mundo. La diferencia estriba en que Hegel *"interpreta la religión cristiana de manera especulativa, traduciendo la providencia por «astucia de la razón»"*¹⁷.

Sin embargo, la fe en la providencia y en la *astucia de la razón* presenta dos problemas evidentes: uno de índole teórica y otro práctico. Primero, si tanto en San Agustín como en Bossuet o Hegel se cumplen los planes de Dios o de la razón con independencia de lo que haga el ser humano, nos encontramos ante un argumento tautológico. Cualquier curso causal humano pretendidamente libre puede ser calificado a posteriori como *plan* de Dios o de la razón. Si la historia ya está escrita

¹⁷ *Ibíd.*, p. 77.

y el tiempo sólo transcurre para que se rellenen los huecos en el rompecabezas de la salvación, todo lo que ocurra, sea lo que sea, puede ser calificado como necesario, porque no podría ser de otro modo si aceptamos la existencia de Dios o de la razón histórica. Con ello, sólo podemos estar de acuerdo con estos autores a través de un acto de fe, de una adhesión ideológica, no de un ejercicio de convencimiento teórico. El segundo de los problemas es, como decía, de naturaleza práctica. Y es que si asumimos que, pase lo que pase y hagamos lo que hagamos, existe en la historia una fuerza, sagrada o profana, que nos hace progresar inevitablemente hacia un futuro ya determinado, entonces, todo lo que hagamos en esta vida carece de valor, pues el final, hagamos lo que hagamos, será el mismo¹⁸. La fe en la providencia no sólo es la puerta trasera del nihilismo vital, sino que, históricamente, ha servido como escudo de soberanos que invocaban en sus declaraciones de guerra el curso inevitable de la necesidad histórica —desde las confrontaciones religiosas de la Europa del siglo XVII a la inquebrantable fe de Adolf Hitler en la providencia— y sembraban la resignación en un pueblo más pendiente de la salvación en un futuro glorificado que del presente tangible.

La tercera y última razón de la importancia de San Agustín en el terreno de la filosofía de la historia es su definición del sujeto del progreso. Siguiendo a Löwith, la concepción hebraica de la historia, escrita en los testimonios de los profetas como una historia de redención y salvación, se refiere sólo al pueblo judío como pueblo elegido. La historia pasada del pueblo judío, así como su esperanza en el futuro, presenta un destino propio, hebraico, exclusivo y excluyente. Lo que consigue la teología cristiana es universalizar la redención y ponerla al alcance de todos los individuos y pueblos, pues “[l]a fe cristiana promete verdadera salvación y felicidad eternas a aquellos que aman a Dios”¹⁹, sin mayor exigencia. Para Nisbet esta idea “es exclusiva de la civilización occidental y no se encuentra antes del año 200 después de Cristo.”²⁰. Simultáneamente, Nisbet entiende que la aspiración universal del cristianismo, que abre sus brazos a todo aquél que desee convertirse, no es sino una estrategia de la Iglesia cristiana original para ensanchar sus límites más allá del Imperio Romano y extenderse proclamando la soberanía de Dios sobre todos los pueblos de la tierra. Sin embargo, lo cierto es que la influencia de la

¹⁸ De hecho, así ocurre en San Agustín, para quien la historia en el mundo no tiene valor en sí misma, sino que supone un trámite hacia la *civitas Dei* suprahistórica y ultrahistórica, que no se realiza en el mundo, sino más allá de él. Lo relevante es el juicio final y la resurrección, no los acontecimientos mundanos de la historia. Esta última se asemeja a una partida en las que las cartas ya se hubieran repartido, pues la verdad ya ha sido revelada y si Dios existe, la historia seguirá el curso único cristiano y no otro.

¹⁹ *Ibid.*, p. 199.

²⁰ NISBET, Robert, *Historia de la Idea... op. cit.*, p. 95.

teología cristiana en el universalismo filosófico y político parece muy fuerte, y su impronta es visible en conceptos modernos como los derechos humanos o la democracia liberal. A decir verdad, si asumimos que “[e]n su forma corriente, la idea de progreso se refiere en el mundo moderno no tanto a un pueblo o a una nación, sino al conjunto de lo que nosotros entendemos como humanidad”²¹, debemos aceptar también que la teología cristiana tiene gran parte de responsabilidad en cuanto a la enunciación de valores y máximas de tipo universalista.

Por tanto, atendiendo a las explicaciones de Löwith y Nisbet, parece que tanto detrás de la concepción moderna que entiende la historia como un proceso lineal dirigido hacia un fin escatológico de realización moral humana, como detrás de la idea de progreso, fuertemente vinculada al concepto de *eschaton*, se encuentra la influencia de la teología cristiana.

Con todo, existe una importante diferencia entre las ideas modernas sobre progreso e historia y el pensamiento cristiano original. En un principio, el cristianismo rompe con la visión cíclica dominante en la filosofía clásica de Grecia y Roma²², en la que el tiempo era eterno y siempre retornaba. Los teólogos cristianos, entre ellos San Agustín, diferencian luego entre Dios, inmutable y eterno, y el mundo que éste ha creado, que es un mundo temporal y sujeto a limitaciones, pues en el universo cristiano la eternidad es atributo exclusivo de Dios, que no tiene comienzo ni fin. Es entonces cuando se acota el tiempo en el mundo y se somete a éste a término con la culminación de la salvación. No obstante, con el paso de los siglos se produce una evolución en el pensamiento histórico que desemboca en un relativo alejamiento, a través de una progresiva secularización, de la moderna concepción de la historia y el progreso respecto de la visión cristiana original. Si bien persisten huellas de la doctrina bíblica del tiempo en el imaginario social actual y en el modo en el que los seres humanos se enfrentan a la vida y a la historia, la deriva secularizadora que inicia en el siglo XVII el amanecer del cientifismo de autores como Francis Bacon²³ va modificando paulatinamente la visión religiosa originaria. Poco después, ya en pleno siglo XVIII,

²¹ *Ibidem*, p. 94.

²² Por ejemplo en Polibio (200 a.C. – 118 a.C.) que era de origen griego pero desarrolló gran parte de su obra en la propia Roma y cuyo pensamiento gira en torno a los ciclos históricos y la influencia de la fortuna en los mismos. Véase LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*

²³ Bacon (1561-1626) ve la historia sobre todo como un registro del principio pendular de ascenso y caída, pero lo más relevante de su pensamiento es el rechazo a toda forma de conocimiento anterior a su tiempo, que consideraba errada por haber procedido con una metodología no-científica y no-experimental y, por lo tanto, incorrecta. Véase NISBET, Robert, *Historia de la Idea... op. cit.*, ps. 165-169.

Voltaire dará, antes que Hegel, el primer paso en la secularización del concepto de providencia. Aunque el residuo religioso en su pensamiento es muy importante, Voltaire realizará un esfuerzo notable e *“intentará reemplazar la providencia, pero dentro del horizonte heredado, secularizando la esperanza cristiana de la salvación hasta convertirla en la espera indefinida de un mundo mejor. La creencia en la providencia divina pasa a ser creencia en la capacidad del hombre para prevenir y procurar su propia felicidad en la tierra”*²⁴. Voltaire marca, de este modo, el paso — gradual y solapado— de la idea de providencia a la idea de progreso en tanto que figura que rige el funcionamiento de la historia humana.

Quiero subrayar esta circunstancia. Si en un principio, según los primeros teólogos cristianos, la historia está dirigida a un *eschaton* ultraterreno encarnado en la *Civitas Dei* agustiniana, que representa una salvación localizada más allá de este mundo, en el siglo XVIII, y por influjo de filósofos ilustrados como Voltaire o Kant, la salvación se convierte en una aspiración que el ser humano puede conquistar por sí mismo dentro de los límites de la historia del mundo sensible y con independencia de la voluntad divina, únicamente gracias al empuje de la ciencia y la razón. Siguiendo a Löwith, es en este punto en el que los seres humanos renuncian a la idea de creación y providencia divina, de juicio final y redención en su sentido religioso, pasando la perfectibilidad moral de las personas a ser un asunto más relacionado con el saber y las cosas del mundo que con la fe y las cosas de Dios. Esta tendencia toma forma en el siglo XVIII²⁵ y transforma la concepción de la historia cristiana como historia de salvación regida por la necesidad que marcan las disposiciones del plan divino, en una historia del progreso humano regida por la necesidad impuesta por las leyes de la naturaleza. Si para San Agustín en el siglo IV la historia cumple una función intermedia entre la revelación y el pináculo supramundano de la salvación religiosa, para Herbert Spencer la historia cumple también, en el siglo XIX, una función auxiliar o supletoria, llevando al ser humano desde el estado de la barbarie al de la civilización merced a la ley natural —y por tanto *necesaria*— del progreso, que en Spencer equivale, según Nisbet, a una ley de la evolución orgánica y biológica que sigue un curso natural de lo homogéneo a lo heterogéneo, de lo sencillo a lo

²⁴ LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*, p. 138.

²⁵ También en autores como el marqués de Condorcet o Anne Robert J. Turgot. Para el primero, el progreso humano, entendido como posibilidad de perfeccionamiento moral del individuo, no conoce límites y está estrechamente relacionado con el perfeccionamiento del saber y la ciencia. Por el contrario, las religiones son poco más que mera superstición. En Turgot, atendiendo a Löwith, *“[L]a ley natural del progreso sustituye la voluntad sobrenatural de la Providencia”*. *Ibidem*, p. 127.

complejo en todos los órdenes del mundo²⁶. Pese a lo que pueda parecer, el punto de vista de estos dos autores es parecido. Ambos creen en un futuro de redención humana, aunque si en un principio ésta se encuentra más allá de la puerta de lo terreno y la llave para acceder a ella está en la fe religiosa, con el tiempo la salvación del alma se convierte en una salvación del cuerpo, en una utopía científico-política al alcance del ser humano.

El paso de la creencia en un *paraíso* ultramundano a un *paraíso* terreno supone que el ser humano comience a creer en la posibilidad de progresar y mejorar en este mundo hasta convertirlo en un lugar en el que realizar los ideales de la vida buena, ya sea, por ejemplo, en Karl Marx²⁷, Auguste Comte²⁸ o Kant. Me detendré en el pensamiento de este último, pues resulta fundamental para comprender el cambio en la perspectiva histórica que se produce en el siglo XVIII y la apropiación del *eschaton* divino por el ser humano, quien puede, según Kant, conquistar su propio destino por medio de sus acciones y decisiones.

Kant entiende que la historia debe contemplar como máxima la mejora moral del ser humano a través del tiempo. Para la consecución de esta mejora o progreso moral entendido como obligación histórica, resulta esencial la forma que adoptan las comunidades políticas²⁹. Conforme al pensamiento político de Kant, el estado regido por una constitución republicana es la forma política idónea; la que responde por entero al derecho natural y al ideal racional de la constitución civil. En el momento en que un estado adopta esta forma, el progreso se torna, entiende Kant, inevitable, sin que sea posible el retroceso moral. El progreso político tiene su correlato moral, pues traerá paulatinamente el descenso de la violencia y el

²⁶ Herbert Spencer afirma: “[e]l cambio de lo homogéneo a lo heterogéneo aparece en el progreso de la civilización considerada como un todo, y también en el progreso de cada nación. Y este progreso sigue en marcha, y es cada vez más rápido”. Véase NISBET, Robert, *Historia de la Idea... op. cit.*, ps. 328-329.

²⁷ El pensamiento de Marx es claramente teleológico y su relación con la escatología cristiana y racionalista es muy fuerte. Con la revolución se abolirá, para Marx, el sistema capitalista y, con ello, se disuelve el poder opresor, se impone la liberación de todos y cada uno de los individuos, así como la historia se hará verdaderamente universal. Surge entonces el *hombre nuevo* cuya matriz es el proletario y cuya función es la de redimir al conjunto de la humanidad. Para Löwith: “[e]l materialismo histórico es una historia de salvación formulada en el lenguaje de la economía política”. Ver LÖWITH, Karl, *Historia del Mundo y Salvación... op. cit.*, p. 62.

²⁸ El proyecto utópico de Comte es interesante por su ambigüedad. Si por un lado ha superado el elemento teológico cristiano de la historia, algunos rasgos de su pensamiento son fuertemente religiosos y de inspiración claramente católica. Comte rechaza los ideales liberales e individualistas de la Ilustración por considerarlos dogmas metafísicos y basa su modelo de sociedad ideal en lo que él denomina la ‘Religión de la Humanidad’, fundada en la ciencia y, por ello, verdaderamente universal. Comte alaba también la organización católica medieval y los sentimientos de unión y fraternidad que inspira la Iglesia en los individuos, aunque en su discurso la Providencia es sustituida por el desarrollo progresivo y la previsión científica, siendo el estadio científico la fase última de la historia humana que culmina todo el proceso anterior. Para Löwith, “Comte cree en el sistema católico sin Cristo y en la fraternidad humana sin un Padre común”. *Ibidem*, p. 107.

²⁹ Ésta es una idea ligada al proyecto político de la *paz perpetua*, desarrollada originalmente por el abad Saint Pierre y revisada y extendida por el propio Kant en su escrito de 1795, *La Paz Perpetua*.

acatamiento de las leyes en el ámbito doméstico, lo que *“acabará por extenderse a las relaciones interestatales de los pueblos hasta llegar a la sociedad cosmopolita”*³⁰. El proyecto de Kant es, por tanto, internacionalista y global, algo que está en sintonía con el universalismo cristiano de San Agustín pero que en el siglo XVIII se justifica no por motivos religiosos, sino racionales. Así, para Kant, el ser humano posee un valor intrínseco que reside en su racionalidad, en su capacidad de pensar, cualidad que determina que sea un ente *“dotado de libertad, consciente de su privilegio respecto al animal privado de razón”*³¹ y que es compartida por todas y cada una de las personas, confiriéndoles esto igual valor e igual derecho natural a la libertad. El ser humano posee *“capacidad para elegir por sí mismo su propia manera de vivir y no está sujeto a una sola forma de vida como el resto de los animales”*³². Los hombres y mujeres poseen capacidades que les permiten superar sus inclinaciones instintivas, así como desarrollar —en una idea de origen aristotélico— sus diversas potencialidades y perfeccionar su identidad moral. Estas potencialidades, este margen de mejora del ser humano es lo que la historia, en tanto que progreso, debe conseguir para el ser humano. Pero además, Kant entiende que no puede ser de otro modo, que las disposiciones naturales del individuo están destinadas a desarrollarse de manera necesaria, puesto que si han sido creadas por la naturaleza, deben estar destinadas a cumplir por fuerza una función. La naturaleza no hace, para Kant, nada superfluo.

Ahora bien, para el desarrollo de esas potencialidades que permitan al ser humano alcanzar la perfección moral y completar su destino en la tierra, resulta indispensable la adopción de la forma política correcta. Según Kant, *“el mayor problema para la especie humana, a cuya solución fuerza la Naturaleza, es la instauración de una sociedad civil que administre universalmente el derecho”*³³. La consecución de una constitución civil plenamente justa es la tarea más alta de la naturaleza para con la especie humana y Kant cree que sólo en el marco plenamente justo de la moralidad liberal, donde idealmente cada individuo posee un máximo de libertad compatible con la libertad del resto, podrá desarrollar por completo cada uno de los ciudadanos todo su margen de perfeccionamiento.

Sin embargo, conforme a los cálculos kantianos, no sirve de nada lograr una constitución civil perfecta en un solo estado si después cada comunidad política

³⁰ KANT, Immanuel, *Ideas para una Historia... op. cit.*, p. 97.

³¹ *Ibidem*, p. 90.

³² *Ibid.*, p. 62.

³³ *Ibid.*, p. 10.

sigue su propio rumbo y esgrime *“una libertad desenfrenada en sus relaciones exteriores, es decir, en cuanto a estado que se relaciona con otros estados”*³⁴. Esto sólo puede llevar a que en relaciones internacionales las diversas comunidades políticas sólo puedan esperar de sus pares actuaciones que les reporten perjuicios, *“justo aquellos perjuicios que empujaron y obligaron a los individuos a ingresar en un estado civil sujeto a reglas”*³⁵. Para Kant, sólo un proyecto que regule las relaciones interestatales y promueva simultáneamente la adopción de una constitución republicana por los distintos estados podrá procurar el marco pacífico idóneo para el progreso humano, que debe ser necesariamente global. Con el contexto político adecuado, la guerra desaparecerá y ello permitirá a los estados concentrarse en la educación e instrucción de sus habitantes y no en la preparación de futuros enfrentamientos bélicos. La elevación del nivel cultural de los seres humanos conllevará su perfeccionamiento moral y con ello *“se constituirá el reino de Dios sobre la tierra, imperando entonces la justicia y la equidad en virtud de una conciencia interna, y no por mor de autoridad pública ninguna”*³⁶.

Este último pasaje ilustra a la perfección la ambigüedad a la que me referí más arriba, la persistencia en el pensamiento racional de autores pertenecientes a la modernidad como Hegel o Kant de fórmulas teleológico-cristianas transmutadas en un determinismo lógico-naturalista. Las acciones humanas ya no están regidas por la providencia divina, sino por la providencia de la razón, materializada en unas leyes naturales que convierten a la moderna historia-en-tanto-que-progreso en algo tan sujeto a un plan previo como la antigua historia cristiana. En ambas, a su manera, el tiempo de los hombres en la tierra está destinado a culminar por fuerza en el desarrollo —hasta el límite— material y moral al que puede aspirar, de acuerdo con sus capacidades, el ser humano. Esto, como mostré más arriba, era apreciable en Spencer y su concepto de evolución de lo homogéneo a lo heterogéneo, y del mismo modo lo es en Kant que convierte su modelo de organización cosmopolita en una aspiración de la propia naturaleza que es, como en la voluntad divina de San Agustín o el espíritu hegeliano, una fuerza que posee una intención racional propia. La historia no es *“un agregado rapsódico de acciones humanas”*³⁷, sino que existe una *“providencia que rige la marcha del mundo”*³⁸. Aunque en este caso se trata de una providencia secularizada – no teológica – y

³⁴ *Ibid.*, p. 13.

³⁵ *Ibid.* La terminología que emplea Kant en este pasaje recuerda al lenguaje de autores contractualistas del siglo XVII como Thomas Hobbes o John Locke.

³⁶ RODRÍGUEZ, Roberto, “El Utopismo ucrónico de la reflexión kantiana sobre la historia” en KANT, Immanuel, *Ideas para una Historia... op. cit.*, p. XXI.

³⁷ *Ibidem*, p. 21.

³⁸ *Ibid.*, p. 73.

que se debe a la naturaleza, no a Dios, el esquema de pensamiento y la función que esta fuerza-detrás-de-la-historia cumple es la de conducir a los seres humanos hacia un *fatum* o destino insoslayable, igual que en la teología cristiana de la historia, penetrando en todos los órdenes de la vida, de modo que “[l]as acciones humanas, se hallan determinadas conforme a leyes universales de la naturaleza, al igual que cualquier otro acontecimiento natural”³⁹. Al ser esto así, el ser humano no puede comportarse de modo distinto a como le dicta la naturaleza, que tiene sus propios objetivos para el mundo y, por tanto, los individuos se convierten, como en las profecías antiguas, en meros agentes del destino, resucitando el *adagio* estoico de *fata volentem ducunt, nolentem trahunt*; esto es, el destino guía a quien se le somete, arrastra a quien se resiste. Los individuos y los pueblos cumplen los designios del plan racional y natural aunque en sus acciones cotidianas no lo crean así. Kant afirma que toda la historia está marcada por el hilo conductor de la “intención de la Naturaleza”⁴⁰. Incluso cuando los hombres y mujeres siguen su propio rumbo, no están sino ejecutando un plan preconcebido y como tal, con un principio y un final establecidos, como si se tratara de una ruta entre dos puntos, el del principio del ser humano, perteneciente a la barbarie y la violencia, y el del destino del mundo, perteneciente a la civilización, la cultura y la paz.

El perfeccionamiento moral del ser humano, y, con él, la paz perpetua y la abundancia material —encarnada en unas sólidas relaciones comerciales—, son en Kant y en su pensamiento liberal el corolario de una historia lanzada hacia el futuro por una fuerza providencial de la que no existe salida. El hombre no puede rebelarse contra su naturaleza y, por tanto, debe seguir el camino que esta le marca, un camino que desemboca por fuerza en “aquello que la Naturaleza alberga como intención suprema: un estado cosmopolita universal en cuyo seno se desarrollen todas las disposiciones originarias de la especie humana”⁴¹. Esta moderna escatología de la naturaleza es tan fuerte como antigua la escatología cristiana.

La concepción cristiana de la historia, que presenta un itinerario marcado por la revelación y culminado por la salvación en el seno de la gracia de Dios, ha dejado una huella hasta ahora imborrable en el pensamiento occidental moderno. Como muestran Comte, Hegel o Kant, la influencia de los teólogos cristianos, con Agustín de Hipona a la cabeza, es incalculable. La fe en la existencia de un curso

³⁹ *Ibíd.*, ps. 3-4.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 4.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 20.

histórico único y universal en el que se avanza desde lo menor hacia lo mayor hasta llegar a un punto de salvación moral que necesariamente ha de ocurrir en algún momento futuro, es una idea originalmente cristiana pero se ha convertido en la manera en la que miramos al mundo de manera natural. No se trata ya de la confianza en la futura redención ultraterrena dentro del reino de los cielos, sino de la convicción de que la tecnología nos permitirá conquistar los rasgos de salvajismo del ser humano, de que la abundancia nos hará mejores y de que, en suma, el progreso material de la ciencia se traducirá en progreso moral de la especie⁴². Pese a la fuerza de estas ideas, lo cierto es que desgraciadamente no existe ningún factor que nos permita establecer una relación de causalidad entre la satisfacción de las necesidades materiales y la mejora o perfeccionamiento moral del ser humano. Muy al contrario, al asumir un único curso temporal y una única manera de proceder históricamente conforme a un plan prefijado de la naturaleza, se cierra la puerta a todo aquello que no se ajuste al *plan de viaje*, a lo distinto, a lo heterodoxo⁴³, al tiempo que se establecen jerarquías que marcan las diferencias entre, por ejemplo, los ‘desarrollados’ y los ‘subdesarrollados’. Los primeros están más avanzados, más cerca del *final* de la historia —¿cuál es realmente ese *final*?—; son teleológicamente superiores a los segundos porque les sacan ventaja en la escalera del progreso material y, por tanto, moral. Conviene no olvidar, sin embargo, que la interpretación de la historia como historia de progreso y salvación, es sólo una visión —hegemónica— del mundo, no la realidad.

* **Jesús ROGADO** es investigador en el área de Teoría de Relaciones Internacionales en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

⁴² Sobre esta cuestión, John Gray trata de desmentir, con argumentos bastante convincentes, la relación entre progreso material y progreso moral. Mientras que en la ciencia es posible el saber acumulativo, Gray entiende que en los campos de la política y la moral las mejoras son siempre fragmentarias y reversibles. Véase al respecto GRAY, John, *Contra el progreso y otras ilusiones*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006.

⁴³ Sobre los conceptos de *doxa*, *heterodoxia* y *ortodoxia* resulta muy útil BOURDIEU, Pierre, *Cuestiones de Sociología*, Ed. Istmo, Madrid, 2000.

***La maldición de los recursos:
¿Es el petróleo causa de conflicto?***

Isabel MARAVALL BUCKWALTER *

KALDOR, Mary; KARL, Terry; SAID, Yahia (eds.), *Oil Wars*, Pluto Press, Londres, 2007.

“Desde hace un siglo y medio aproximadamente, el petróleo ha sacado lo mejor y lo peor de nuestra civilización (...) su historia ha sido un panorama de triunfos y una letanía de trágicos y costosos errores. Creatividad, dedicación, espíritu emprendedor, ingenuidad, e innovación técnica han coexistido con la avaricia, la corrupción, la ceguera provocada por la ambición política y la fuerza bruta (...). Mucha sangre se ha derramado en su nombre. La feroz y algunas veces violenta búsqueda de petróleo —por la riqueza y poder que confiere— definitivamente continuará sólo mientras el petróleo se mantenga en un lugar prioritario”¹.

Oil Wars (Guerras de Petróleo) es el título al trabajo de reciente publicación (2007) de varios académicos en el campo de las relaciones internacionales, cuya tesis se centra en un tema concreto como bien enuncia el título: ¿es la dependencia del petróleo causa de conflicto? El objetivo de dicho estudio es, por tanto, elucidar cuál es la relación existente entre guerra y petróleo, averiguar en qué medida el petróleo causa, exagera o mitiga un conflicto; los mecanismos a través de los cuales esto sucede; y el cambio en la naturaleza de un conflicto que puede generar la posesión de petróleo.

Para realizar la reseña de este libro voy a proceder en primer lugar a analizar la naturaleza del petróleo, como elemento especialmente susceptible de generar inestabilidad, el concepto de “nueva guerra” y el “ciclo generador de ingresos”, puesto que son temas tratados con anterioridad por los autores del libro en cuestión y que son importantes para entenderlo. En segundo lugar voy a resumir brevemente los casos analizados, seis territorios que han experimentado en los últimos años conflictos de gran intensidad, Nigeria, Angola, Chechenia, Nagorno

¹ YERGIN, Daniel, *The Prize: The Epic quest for Oil, Money and Power*, Simon and Schuster, London, 1991.

Karaback, Aceh y Colombia, para descubrir la relación entre su riqueza en petróleo con el desencadenamiento de las tensiones políticas y sociales que, en su caso extremo, despuntan en represión violenta o guerra. En tercer lugar, voy a tratar las propuestas dadas por los autores para la solución de dicha tipología de conflicto. En cuarto lugar, voy a esquematizar las principales líneas de crítica que se han desarrollado en los últimos años en relación a la teoría de la nueva guerra, poniendo mayor énfasis en aquellos enfoques que niegan la existencia de una nueva tipología de guerra: los enfoques económico, sociológico y antropológico. Concluyo esta reseña destacando los puntos principales del libro y esbozando una visión crítica personal.

La naturaleza del petróleo, “nuevas guerras” y el ciclo generador de ingresos

Para poder entender el fenómeno de las nuevas “guerras de petróleo” hay que hacer mención primero a las cualidades que tiene el petróleo como recurso natural para ser tan susceptible de ocasionar conflictos, y a qué se refiere el concepto de “nueva guerra”. Es inevitable hacer una breve referencia a dos trabajos, *The paradox of plenty: oil booms and petro-states* de Terry Lynn Karl² y posteriormente a *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* de Mary Kaldor³, ambas editoras del libro objeto de la reseña. En el primero, Terry Lynn Karl expone de forma precisa su teoría de la paradoja de la abundancia: extrañamente países ricos en petróleo tienden a ser más pobres que otros que no poseen este material, a esto se lo denomina la “maldición de los recursos” (*resource curse*). El petróleo posee ciertas características que le hacen diferente a las demás materias primas⁴, por ello los países exportadores son más propicios al conflicto. En las economías diversificadas la mayor parte de los ingresos se generan por el trabajo de los distintos sectores económicos. A diferencia de éstos, los países que derivan gran parte de sus ingresos de la exportación del petróleo obtienen su riqueza del exterior e independientemente del trabajo. Dicho fenómeno desincentiva a la población, puesto que el trabajo no está relacionado con la riqueza generada por dicho recurso. En 1990 la volatilidad de los precios del petróleo se incrementó notablemente. Dichas fluctuaciones tuvieron consecuencias negativas sobre el desarrollo económico, afectando a la disciplina presupuestaria, el control de

² KARL, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997.

³ KALDOR, Mary, *New and Old Wars, Organised Violence in the Global Era*, Polity Press, 2006 [2ª Ed.].

⁴ Las características del petróleo son su valor estratégico, intensidad de capital, agotamiento de reservas, y la volatilidad de sus precios.

finanzas públicas y la planificación estatal, provocando serias consecuencias económicas sobre el crecimiento, distribución y alivio de la pobreza en países en vía de desarrollo o que acababan de ganar la independencia de las potencias colonizadoras. Dichas consecuencias generaron inestabilidad política, produciendo multitud de actores que buscaban beneficiarse a través de la corrupción y de la violencia.

Dicho fenómeno es analizado por Mary Kaldor en *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*⁵. Según Kaldor, las “viejas guerras”⁶ se habían convertido en un anacronismo, en un concepto del pasado. Tras la Guerra Fría había surgido una nueva tipología de guerra denominada “nueva guerra”. Las “nuevas guerras” son guerras civiles, se caracterizan en primer lugar por basarse en una política de la identidad como medio de manipulación de líderes políticos, la identidad en estas guerras suele ser exclusivista y separatista y tiende hacia la fragmentación social. En segundo lugar, las nuevas guerras son una consecuencia de la evolución de nuevos métodos bélicos. Ya no se trata del clásico esquema triangular de la organización militar del Estado, sino de un esquema horizontal y privatizado, que absorbe multitud de grupos, que se sirven de una tecnología avanzada y de los *mass-media*. En tercer lugar, la economía de guerra da origen a un círculo vicioso que degenera en violencia y corrupción en todos los niveles.

“Guerras de Petróleo” (*Oil Wars*) es un trabajo más ambicioso, pero en cierta medida menos original que los antes mencionados. Quizá los autores buscan ahora, en vez de exponer una tesis, probarla en la realidad por medio de un análisis estadístico y demostrativo de cómo en países tan diferentes, (teniendo un nexo en común, la producción en petróleo) la realidad social ha degenerado en guerras siniestras con consecuencias sociales que perduran hasta hoy. En cada uno de estos países se desata un “ciclo generador de ingresos” (*rent-seeking cycle*), una evolución del estado que, debido a circunstancias creadas por la producción de petróleo, acaba por corroer todos los niveles estructurales de la sociedad, generando corrupción y violencia. El ciclo inicia con la primera fase, llamada de construcción estatal. En ella se inicia la construcción de las estructuras del estado en general, tras una guerra que estructuralmente responde a un modelo clásico clausewitziano. Tarde o temprano se descubre el petróleo y el aparato estatal se

⁵ KALDOR, Mary, *New and Old...*, *op. cit.*

⁶ El concepto de “vieja guerra” responde al modelo clausewitziano de guerra entre estados que aun poseen un monopolio legítimo de la violencia, dicha tipología para los defensores de las nuevas guerras desaparece tras finalizar la Guerra Fría.

autofinancia en la construcción de infraestructuras que se necesitan para la industria petrolífera. Debido a las características que el petróleo posee, la riqueza que genera y la volatilidad de sus precios, se desarrollarán actitudes competitivas políticas que busquen a corto plazo enriquecerse con los ingresos generados por dicho material (*rent-seeking behaviour*). Se inicia de esta forma una “*new oil war*”, un conflicto basado en el control de las excepcionales ventajas generadas por este recurso y caracterizado por la variedad de actores cuyo interés está en extraer sus beneficios. Dicha actitud en los países exportadores de petróleo acaba por filtrarse dentro de las estructuras sociales, invadiendo todos los niveles, internacional, estatal y local. Es en este momento en que se pasa a la segunda fase, la fase de estabilización en las que las reclamaciones al gobierno en la distribución de beneficios se hacen más intensas y con el tiempo el estado acaba por responder con paternalismo y represión. Se pasa a la tercera fase, la fase predatoria, en las que surgen el militarismo y la represión, y en la que los gobiernos hacen uso de la política de la identidad, el nacionalismo y la creación de enemigos externos. La última fase del ciclo se la denomina crepuscular, en ella el estado depredador de petróleo ya no puede mantenerse, se ha producido un “ahuecamiento” interno, con la pérdida sobre el monopolio de la violencia legítima y el control sobre los beneficios derivados del petróleo, se acaba por desatar la violencia en todos los niveles. Los autores aclaran que no todos los estados pasan por todas las fases descritas en el ciclo, por ejemplo, estados del Oeste Africano al ser el estado ya de por sí frágil, antes de que el petróleo se descubra o se explote, entran directamente en alguna de las fases ya avanzadas, por lo general la predatoria.

Case Studies

Los autores han analizado seis casos de países ricos en petróleo, para poder comprobar si el petróleo está relacionado directamente con la generación del ciclo que acaba por desencadenar el conflicto. Cada caso de los territorios objeto de análisis, Nigeria, Angola, Chechenia, Nagorno Karaback, Aceh y Colombia, presenta un conflicto interno con unas características parecidas entre sí, es decir, las características de las nuevas guerras, pero que sin embargo han tenido evoluciones históricas muy diferentes. En ellos el objetivo es hallar esos “momentos contingentes”⁷ en los que se realizaron estrategias que arrastraron inevitablemente al país hacia el desastre. Los autores dividen el análisis en tres ejes temáticos: la

⁷ El término “momentos contingentes” (p. 33) es usado por Jenny Pearce para destacar la doble cara del petróleo. Los momentos contingentes se refieren a esos momentos en que el cambio de estrategia en la extracción y exportación del petróleo podrían haberse usado de forma positiva para mitigar o evitar un conflicto.

historia de las hostilidades, el sector petrolífero y la economía política derivada de la dependencia del petróleo tras su descubrimiento. El objetivo es reflejar las razones por las cuales el petróleo provoca un conflicto, las dinámicas que la industria petrolera desencadena y el impacto social y político que ocasiona sobre todos los niveles sociales.

Tras esto los autores pasan a destacar el papel de los “actores” del conflicto: el gobierno del territorio en cuestión, los grupos rebeldes, las comunidades locales que se ven directamente afectadas por la industria petrolífera, los gobiernos de las potencias externas, y las corporaciones multinacionales petroleras. La interacción de los actores internos con los externos degenerará en un sistema de violencia por el control de los recursos, provocando la reacción de la población civil, y desarrollando mecanismos sofisticados de interacciones con las multinacionales, que compran petróleo financiando o incluso intercambiando armas con los rebeldes o los gobiernos. Los acontecimientos degenerarán en un círculo generador de ingresos que instrumentalizará la guerra para la obtención de beneficios por parte de los actores arriba mencionados.

Por último el estudio de cada caso finaliza con una conclusión específica sobre el territorio que han analizado, en la que, por separado, los autores ofrecen su parecer sobre el conflicto. Se destaca cómo todos los territorios en cuestión se encuentran en una situación de crisis política y aislamiento, con brotes de violencia periódicos. La pérdida de toda confianza en las instituciones democráticas provoca un debilitamiento del estado que en casos extremos puede llevar a su desmoronamiento.

Soluciones propuestas

La producción de petróleo desata dinámicas en determinados países que desembocan en los conflictos que este libro denomina “*oil wars*”. Los autores ofrecen como alternativa a este desenlace histórico la necesidad de una mayor cooperación o compromiso entre los actores externos e internos interesados en la industria del petróleo. Dicha estrategia sólo funcionará si se adopta en todos los niveles, el global, el nacional y el local.

A un nivel global la competencia geopolítica se ha quedado obsoleta para asegurar una industria petrolera segura. La dependencia ineludible de todos los países del petróleo, hace que las estrategias competitivas aumenten la inestabilidad

interna de los países exportadores, desencadenando el ciclo generador de ingresos. Se han de perseguir estrategias cooperativas en las que países importadores cooperen con los países exportadores, multinacionales y la sociedad civil para promover la resolución de los conflictos, los derechos humanos y la democracia, y prevenir la crisis del estado. Los autores defienden la construcción de una seguridad humana global en vez de intereses nacionales basados en la competición geopolítica. Ya se han tomado iniciativas en este campo como los EITI (*Extractive Industry Transparency Initiative*), los “Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos”. Un proyecto más ambicioso sería la creación de un régimen que reflejara los intereses de todos los involucrados en la industria petrolera, un foro internacional que investigue sobre los daños sociales, políticos y medioambientales que causan la dependencia del petróleo.

A un nivel local, se necesita desarrollar un enfoque de cooperación con las comunidades del lugar basado en tres elementos, dialogo sobre el impacto político y social de la extracción del petróleo, participación del gobierno local y de la sociedad civil en la toma de decisiones para ayudar a la comunidad y contribuir a la prevención de un conflicto, el respeto de los derechos humanos tanto por las multinacionales y por las fuerzas de seguridad.

A un nivel nacional se tiene que prevenir la cultura del *rent-seeking* y prevenir la dinámica que desencadena su ciclo. Democracia sustantiva y no formal es la única forma de controlar los abusos y la corrupción, una democracia basada en unas relaciones sociales que se sujeten por procedimientos justos, transparentes y con un mecanismo de rendición de cuentas pertinente.

Crítica al concepto de “nueva guerra de petróleo”

“*Oil Wars*” es un estudio que tiene por base la teoría de la nueva guerra y se intenta demostrar la veracidad empírica de dicha teoría a través del análisis de seis territorios ricos en petróleo y que se caracterizan por un conflicto con estallidos crónicos de violencia. Sin embargo no hay teorías perfectas y la que está a la base de este libro ha sido criticada no sólo por estudiosos de las relaciones internacionales, sino también por economistas sociólogos y antropólogos. Dichas críticas se centran principalmente en el concepto de “nueva guerra”, y las soluciones que los autores del trabajo proponen para mejorar la situación interna.

El concepto de “nueva guerra” y las dinámicas cambiantes sobre el poder legítimo como fenómeno que se inicia tras la Guerra Fría, han sido, por lo general, aceptado y dado por hecho en su totalidad⁸. Algunos autores están de acuerdo con el fenómeno, pero discrepan en puntos específicos de la teoría, como puede ser contemplar la globalización como causa del fenómeno⁹, o en sus consecuencias, puesto que ven que no se está dando una erosión del estado ya que tras la descolonización han acabado creándose más estados que nunca¹⁰. Hay autores que no ven la política de la identidad como elemento esencial de las nuevas guerras porque el odio étnico o ideológico y la violencia cultural que desata, están directamente conectados al desarrollo económico de los estados. Por tanto, los países subdesarrollados serán más propensos a tener una guerra¹¹. Por otro lado hay autores que ven que la violencia no tiende a ser tan criminal como lo retrata Occidente y que dicha violencia puede servir como vehículo para el cambio social¹².

Hay autores sin embargo que discrepan del concepto de “nueva guerra” y no lo distinguen de las “viejas guerras”. Dentro de estos enfoques se hallan las investigaciones de economistas, que a través de modelos económicos y estadísticos rechazan la idea de nueva guerra pero sin embargo ven en la presencia del petróleo el motivo principal en el desencadenamiento de la rebelión armada. Para el enfoque económico la rebelión es una forma de “crimen organizado” y el punto central se halla en la construcción de modelos basados en indicadores que miden las dos categorías “*grievance and greed*”, donde la presencia de una industria exportadora de petróleo explica estas rebeliones armadas. Las motivaciones o el agravio (*grievance*) que llevan a un conflicto son irrelevantes para este enfoque (a diferencia del sociológico y antropológico), lo relevante no resulta ser por tanto el agravio colectivo sino la avaricia (*greed*), el beneficio privado y la autofinanciación de los grupos rebeldes¹³.

⁸ ENZENSBERGER, Hans Magnus, *Civil Wars from L.A. to Bosnia*, The New Press, New York, 1994; KAPLAN, Robert D, *Balkan Ghosts: A Journey Through History*, Vintage, New York 1994; IGNATIEFF, Michael, *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*. Henry Holt and Company, New York, 1998.

⁹ SHAW, Martin, “The Contemporary Mode of Warfare? Mary Kaldor’s Theory of New Wars” en *Review of International Political Economy*, vol. 7 n° 1, 2000, ps. 171-180.

¹⁰ FREEDMAN, Lawrence, “A New Type of War” en BOOTH, Ken y DUNNE, Tim (ed.) *Worlds in Collision*, Palgrave, Hampshire, 2002.

¹¹ SADOWSKY, Yahya, “Ethnic Conflict” en *Foreign Policy*, n°111, verano 1998 ps. 12-23.

CLARKE, Michael, “War in the New International Order” en *International Affairs* vol. 77 n° 3, 2001, ps. 663-671.

¹² DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars*, Zed Books, Londres, 2000.

¹³ COLLIER, Paul, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, 2003. www.polity.org.za/attachment.php?aa_id=536 [Consultado el 24/02/08].

Como rechazo a la teoría de la nueva guerra se hallan además los trabajos de ciertos sociólogos y antropólogos, que derivan sus investigaciones desde la experiencia directa e interna al conflicto. Dichas perspectivas ponen mayor énfasis en las motivaciones que llevan al desarrollo de la guerra civil, y dudan en que haya una relación directa entre extracción de petróleo y generación de guerras. No hay una distinción válida entre nuevas guerras y viejas guerras, aunque las guerras sean siempre diferentes entre sí, no hay pruebas empíricas e investigaciones fundadas que demuestren tal diferencia, y menos aún mecanismos exactos que vinculen la financiación y la guerra, en este caso la extracción del petróleo con el desencadenamiento del conflicto en los seis casos analizados. La distinción entre “vieja” y “nueva” tiene su origen en una adopción poco crítica de categorías conceptuales. Estas categorías se basan en primer lugar, en una información incompleta y manchada de prejuicios, cuya evidencia proviene de artículos de periódico que tienden a referirse a un sector de la población específico, élites urbanas, círculos diplomáticos, intelectuales y extranjeros, o incluso a observaciones de la realidad a través de prismas occidentales que no permiten captar las complejidades de las realidades observadas. En segundo lugar, se ha desatendido a investigaciones históricas de guerras consideradas “viejas” a lo largo de los últimos años.

En relación a la industria del petróleo, afirmar que una guerra es debida a la exportación del petróleo resulta ser un argumento simplista, y la falta de datos que lo demuestren plantea unos problemas empíricos muy serios. El círculo generador de ingresos no se genera sólo en base al beneficio privado, detrás de la economía de guerra los intereses de los rebeldes son diversos, y no se trata sólo de la comisión de actos criminales (que siempre han existido en las guerras) para su propio beneficio, sino de ideologías que se escapan a la mirada de observadores occidentales que tienen sus discursos y lealtades predeterminados y no captan la fuerza de dichos movimientos, basados en religión o prácticas culturales tras los cuales se tejen los hilos de una rebelión planeada y con objetivos claros¹⁴. Hay que valorar no sólo el nivel macro, sino también el nivel micro de los acontecimientos. Cuando en los actores dentro de una guerra influyen consideraciones locales que se pueden deber a *cleavages* de variada naturaleza. Las actitudes políticas y los procesos de adhesión a grupos no se hacen por doctrinas o ideologías en general, sino más bien debido a dinámicas grupales, relaciones sociales a un nivel micro.

¹⁴ LAN, David, *Guns and Rain: Guerrillas and Spirit Mediums in Zimbabwe* James Currey, Londres, 1985.

Estos *cleavages* locales agregados despistan, y estas sociedades polarizadas por la clase o la etnicidad reformulan, en sus relaciones sociales, las identidades y los intereses de los actores en la interacción¹⁵. El análisis de toda guerra civil se debería hacer por medio de datos empíricos reales basados en análisis e investigaciones meticulosas a larga duración con una reconstrucción etnográfica a nivel agregado¹⁶.

Conclusión

"*Oil Wars*" es un libro interesante y complejo, el objetivo abarca un tema de actualidad en el campo de las relaciones internacionales. El tema cubre en primer lugar, la dependencia del petróleo, las consecuencias que dicha dependencia ocasiona en territorios que, debido a una serie de factores, se ven propensos a tener un conflicto, y en segundo lugar la degradación medioambiental. Es evidente que el petróleo y el conflicto están relacionados y desentrañar cuáles son esos momentos en la evolución de dichos países en los últimos años, en los que estrategias alternativas podrían haber evitado o mitigado el desarrollo del conflicto, es central en el estudio. Kaldor, Karl y Said muestran, en primer lugar, la insuficiencia de modelos de análisis alternativos, que no consideren la amplia variedad de factores que influyen en esta tipología de conflictos. Al no comprender la complicada naturaleza de las nuevas guerras, dichos modelos se quedan cortos, y a la hora de formular soluciones derivan su marco analítico "de una sola clase de explicaciones, y estarán destinados a fallar", persiguiendo estrategias que lo único que pueden producir mayor inestabilidad.

En segundo lugar, los autores subrayan que la relación entre petróleo y conflicto es extremadamente compleja. En el plano interno de un país se puede obtener un comportamiento de cooperación y promover estabilidad por medio de la presión de la sociedad civil. En referencia a la sociedad internacional (no exenta de responsabilidad), proponen exigir medidas de transparencia y rendición de cuentas, presionando a las multinacionales en su código de conducta, además de estimular un debate internacional que conciencie sobre los dañinos efectos que tiene la extracción de petróleo y la necesidad de fomentar la investigación para energías alternativas.

¹⁵ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *Las buenas intenciones. Intervención humanitaria en África*, Icaria editorial, Madrid, 2003.

¹⁶ KALYVAS, S.N., "'New' and 'Old' Civil Wars. A Valid Distinction?" en *World Politics* vol. 54 octubre de 2001, ps. 99-118.

Para concluir, en mi opinión un punto débil del estudio realizado en este libro es la realización de inferencias sobre la base de teorías empíricamente insuficientes. Los autores parten de una teoría asumida, la de la nueva guerra e intentan demostrar su validez a través de seis casos de territorios que presentan características típicas de la tipología de conflicto ya mencionada. Pretender, basándose solamente en seis casos, que la exportación de petróleo genera una dinámica entre beneficios y violencia por el control de los recursos que degenera en una tipología de guerra resulta excesiva. No explica en modo alguno porqué otros territorios que tienen petróleo no se caracterizan por conflictos internos.

Las conclusiones propuestas por los autores resultan en general sensatas aunque insatisfactorias, porque no consideran aspectos más profundos y complicados de la realidad económica, social y política de muchos territorios. Algunas propuestas se quedan más bien en el terreno de "*foreign wish-lists*"¹⁷, y resultan pues deficitarias como propuestas para un cambio positivo dentro de una realidad más compleja.

* **Isabel MARAVALL BUCKWALTER** es estudiante de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁷ SHAXSON, Nicholas, "Oil, corruption and the resource curse", n° 6, ps. 1123-40.

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