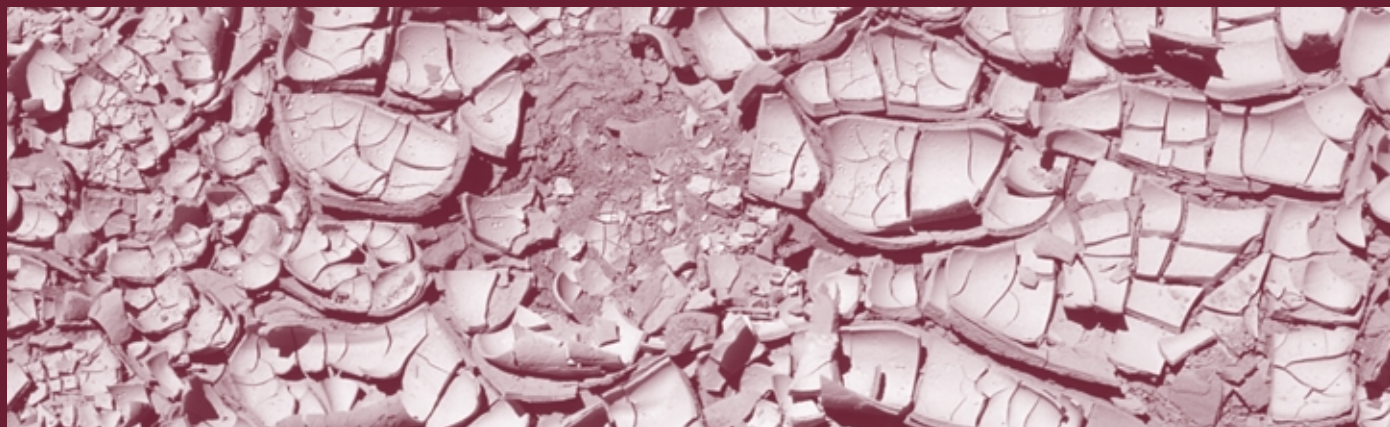


Crisis del Estado y dominios civiles en África



Mariano Aguirre
David Sogge

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Delegación de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba

La Delegación de Cooperación del Ayuntamiento de Córdoba, en su Plan Municipal de Paz y Solidaridad, tiene por misión contribuir, desde la actuación local y desde el compromiso ciudadano e institucional, a la construcción de una sociedad más justa y más igualitaria a nivel mundial, a través de dos líneas estratégicas: la cooperación y acción humanitaria, y la educación para la paz y el desarrollo. En esta línea se plantea trasladar a la ciudadanía en general, la realidad del continente africano: causas del subdesarrollo, de la pobreza, de los procesos migratorios, de los conflictos bélicos, etc., y que ello se traduzca en un cambio de actitud hacia los problemas de su población.

Documentos de Trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tienen el objetivo de promover un debate amplio sobre estos temas y presentar análisis relevantes para la política de los Estados.

Crisis del Estado y dominios civiles en África

Mariano Aguirre y David Sogge

Diciembre de 2006

Mariano Aguirre es codirector y coordinador de los programas de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de FRIDE. Ha sido director del Centro de Investigación para la Paz, en Madrid, y coordinador de programas sobre paz y conflictos en la Fundación Ford, en New York.

David Sogge es investigador del Transnational Institute, en Ámsterdam. Trabaja como analista independiente especializado en políticas de asistencia y desarrollo, con una vasta experiencia profesional y de investigación en África. Es autor del libro *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid* (1996) y de numerosos artículos e informes.

30

Working Paper / Documento de trabajo
Diciembre de 2006

Working Paper / Documento de trabajo

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Email: fride@fride.org

(c) AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA

Departamento de Cooperación

Avda. Gran Capitán, 6-2ª

14071 Córdoba

Tel. + 34 957 49 99 00

Fax + 34 957 49 99 50

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

África: El debate sobre la crisis del Estado. Mariano Aguirre 1

Introducción	1
Los ciclos del Estado	3
Antes de la independencia	3
Las estructuras coloniales	5
La construcción del Estado independiente	6
Las políticas neoliberales	8
Desarrollo y Estado	11

Dominios civiles en África: Realidades y espejismos. David Sogge 13

Introducción	13
Antecedentes	14
Influencia occidental y la dinámica africana	19
Conclusiones	22

África: El debate sobre la crisis del Estado*

Mariano Aguirre

Introducción

Cada vez que se plantea el debate sobre los Estados denominados *frágiles*, *débiles* o *fallidos*, la mayor parte de África subsahariana es citada como ejemplo. Si se trata de mencionar la lista de Estados que han colapsado, emerge Somalia, y en la última década Sierra Leona y Liberia, y durante un tiempo Angola y la República Democrática del Congo (RDC) eran señalados como Estados fragmentados en los que una administración central no controlaba el conjunto del territorio.

Inclusive los denominados *big States* (Nigeria, RDC, Etiopía, Sudán y Angola) adolecen de serios problemas estructurales.¹ Sólo Sudáfrica y Botswana aparecen, en general, como Estados con administraciones eficaces, aunque los problemas internos sigan siendo serios.² El resto son Estados que no garantizan la seguridad y los derechos, como tampoco facilitan el acceso a bienes públicos y privados a sus ciudadanos, no controlan el conjunto del territorio desde la perspectiva de la seguridad pública ni de la administración de justicia y la provisión de servicios, y no tienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

* Este texto, editado y actualizado, se basa en la conferencia dictada en el Ayuntamiento de Córdoba el 27 de marzo de 2006.

¹ Marina Ottaway, Jeffrey Herbst y Greg Mills, 'Africa's big States: towards a new realism', *Policy outlook*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, febrero de 2004.

² La lista de Estados "fallidos" que elabora el instituto The Fund for Peace señala a 11 países de África subsahariana que se encuentran en situación más grave entre los 20 en estado "crítico". Ver 'Índice de Estados fallidos', *Foreign Policy Edición Española*, agosto-septiembre de 2005 y junio-julio de 2006. Cartas críticas sobre el Índice de Pierre Schori y Luis Alberto Moreno en *Foreign Policy Edición Española*, octubre-noviembre de 2005.

El historiador Martín Meredith indica que la mayor parte de los Estados africanos "ya no son instrumentos capaces de servir al bien público. Todavía más, lejos de ser capaces de proveer ayuda y protección a sus ciudadanos, los gobiernos africanos y los políticos estilo vampíricos que los conducen son vistos por las poblaciones como una carga más con la que tienen que luchar para sobrevivir".³

El concepto de Estado frágil o fallido ha entrado en el lenguaje político fuertemente en la última década. El Banco Mundial les denomina *Low-Income Country Under Stress* (LICUS) e identifica a 25 Estados en esa situación, entre los que se encuentran Angola, Burundi, República Central Africana, Comoros, República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Liberia, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, y Sudán.⁴

El concepto es también cuestionado desde diversos espacios académicos y políticos como una idea incompleta, poco útil, intencionada para imponer políticas neo imperiales desde fuera o que sirve para exagerar el peligro que los Estados más débiles del sistema internacional tienen para EEUU y otros países occidentales.⁵ Asimismo, algunos autores encuentran que el paradigma del Estado puede sufrir modificaciones y sus actores sociales estar en proceso de negociación y que eso no implica colapso. "La discontinuidad", indi-

³ Martin Meredith, *The State of Africa*, Londres: Free Press, 2006, p. 688.

⁴ World Bank Independent Evaluation Group, *Engaging with fragile states*, Washington D.C.: World Bank, 2006.

⁵ Stewart Patrick, 'Weak States and global threats: fact or fiction', *The Washington Quarterly*, primavera, 2006, pp. 27-53.

ca el experto en temas africanos David Sogge, "en los acuerdos Estado-Sociedad no significa necesariamente ruptura".⁶

Otra crítica indica que se penaliza a los Estados por su debilidad sin tener en consideración las responsabilidades de la globalización de la economía y los modelos económicos que se les imponen, y que se les exigen unos cambios administrativos que no necesariamente tienen que ver con paz y seguridad para el conjunto de la población.⁷ Por último, algunos gobiernos observan con desconfianza el concepto y prefieren centrar sus políticas en las soluciones a los problemas antes que en la categorización, como es el caso de las políticas de construcción de la paz (*peacebuilding*) de Holanda o Canadá.⁸

El Estado, por otra parte, es central en casi todas las cuestiones políticas, sociales y económicas que se plantean sobre el continente africano. Los ejemplos son diversos: el Estado está explícita o implícitamente presente cuando el G-8 toma decisiones sobre la deuda externa de algunos países del continente; si la Comisión sobre África hace sugerencias acerca de la integración comercial del continente en el sistema internacional; en el momento que se decide trasladar al violador de derechos humanos Charles Taylor a una prisión internacional; si se envían fuerzas internacionales de intervención a Costa de Marfil, la RDC o Sierra Leona; si hay una guerra entre facciones en Somalia e interviene Etiopía; o desde el momento que China está ganando terreno en África.

En todos los casos el Estado es quien debe instrumentar políticas económicas, es eficaz o ineficaz para administrar justicia, es el factor central para negociar

con actores del sistema internacional, y acepta o no la presencia de fuerzas extranjeras para garantizar la estabilidad.

La cuestión del Estado no es novedosa en el debate institucional sobre África subsahariana, pero en los últimos años se tiende a adoptar en foros internacionales, en la comunidad de donantes y en los medios periodísticos una triple perspectiva contradictoria: por un lado, África subsahariana es, según se dice, un continente lleno de Estados frágiles, ineficientes y corruptos. Por otro, se exige a los países ricos y a los donantes que cambien sus políticas hacia "África" como si se tratase de un conjunto de Estados cuyos gobiernos pasarían a ser efectivos en el momento que cambiasen las políticas foráneas hacia ellos. Por último, se supone, implícitamente, que los gestores de ese conjunto de Estados van a gestionar las posibles mejoras que se realicen hacia ellos en el sistema internacional de una forma seria y no corrupta.⁹

Posiblemente la realidad africana está en algún punto intermedio. En efecto, por un lado, hay una serie de Estados que adolecen de serios problemas profundos y estructurales. No son buenos gestores de los recursos, los derechos y los bienes de sus ciudadanos, aprovechan el sistema estatal para beneficio de la élite, y no representan de forma fiable a sus países en la comunidad internacional al tiempo que usan la legitimación internacional de ser considerados "la cara del Estado" para acceder a créditos y un lugar en Naciones Unidas y otras instituciones. Por otro, la comunidad de donantes (tras haber predicado durante casi dos décadas que era preciso disminuir el papel del Estado) y las organizaciones no gubernamentales (ONG), quieren que existan gobiernos fiables, buenos socios, con los cuales negociar inversiones, ayudas y hasta las operaciones de paz, y que gestionen los bienes en beneficio de sus ciudadanos. Quizá demasiadas cosas para la mayor parte de los Estados en su situación actual.

⁶ David Sogge, 'Something out there. Failing States as an Imperial pretext', notas para el debate sobre el libro colectivo de próxima publicación por el Transnacional Institute sobre EEUU y la idea de imperio.

⁷ Ver, por ejemplo, Susan Woodward, 'Fragile states: exploring the concept', Comentario, FRIDE, diciembre de 2005, www.fride.org. De la misma autora 'Etats faillis, le poids des mots', *Enjeux internationaux*, 11, 2006, pp. 21-25, www.enjeux-internationaux.org. Ver también José M. Pureza, Mark Duffied, Susan Woodward y David Sogge, ensayos sobre 'Peacebuilding and failed states. Some theoretical notes', Oficina do CES, Centro de Estudos Sociais, Universidad de Coimbra, julio de 2006, http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/publicacoes_working_papers.php

⁸ Ver, por ejemplo, *Memorandum on post-conflict reconstruction*, La Haya: Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa y Asuntos Económicos, 2005.

⁹ Stephen Ellis, en 'Roots of African corruption', *Current History*, mayo de 2006, pp. 203-208, indica que "los llamados estados fallidos no son tanto lugares en los que el Estado ha dejado de existir, sino sitios en los que las formalidades del Estado sirven a los propósitos de engaño estratégico".

Los ciclos del Estado

África es el continente más pobre del mundo, con graves problemas de corrupción, violencia, enfermedades y, en general, gobiernos débiles y corruptos. Se calcula que la mitad de la población africana vive en la pobreza y epidemias como el VIH y el paludismo matan a decenas de miles de personas al año. Los conflictos armados han generado inmensas pérdidas de vidas humanas y destrucción en los años 90. Si bien su número ha descendido, la guerra ha producido la muerte en la última década y media de 3,5 millones de personas en la República Democrática del Congo, de medio millón en Ruanda, además de aproximadamente 2 millones en Sudán entre el Norte Musulmán y el Sur Cristiano. Por otro lado, la crisis no resuelta de Darfur ha desplazado a más de 2 millones de personas y ha causado la muerte de alrededor de 70.000.

Un requisito básico para situar la cuestión del Estado en África es remitirse a la historia. A partir de septiembre de 2001 se intensificó la tendencia a ver la realidad de los denominados Estados fallidos desde los datos más inmediatos: corrupción, institucionalidad deficiente, violación de los derechos humanos. Esa mirada inmediata fue unida a dejar de lado la historia y, consiguientemente, las responsabilidades externas.

Los Estados africanos pasaron por diversos ciclos en su formación. En primer lugar, la historia continental diversa, compleja (y en parte desconocida) anterior a la conquista europea, el período esclavista, la época imperial y la era postcolonial o independentista.¹⁰ A partir de la independencia comenzó la construcción del Estado, las rupturas entre las élites, el desarrollo de los mecanismos de la corrupción como instrumento de gobierno junto con la violencia, el endeudamiento exterior, la liberalización y la crisis actual del Estado.

¹⁰ Ver *Histoire Generale de L'Afrique*, ocho volúmenes, Jeune Afrique-Stock-UNESCO, Paris, 1980; John Iliffe, *Africans. The history of a continent*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995; y John Reader, *Africa: a biography of the continent*, Londres: Penguin, 1998.

Cuando se trata de centrar la atención en el Estado, esta secuencia histórica africana tiene tres períodos claves que deben identificarse, con las necesarias diferencias entre países, y con el fin de analizar características que han ido definiendo las formas de organización social africanas:

- *la etapa colonial*, en la que se imponen estructuras foráneas del Estado europeo sobre las formas locales de gestión;
- *la etapa postcolonial* en la que las nuevas élites que han logrado la independencia realizan sus *procesos de construcción del Estado* (y de la nación); y
- *el período de liberalización y debilitamiento del Estado* que se llevó a cabo en el período de los 1980-1990.

Antes de la independencia

Antes de la llegada de los europeos, el continente africano estaba constituido por entidades diversas, algunas con un alto nivel de desarrollo, aunque en general las fronteras políticas no coincidían con las étnicas. No había fronteras definidas y el nomadismo y los intensos movimientos de población, y la consiguiente mezcla entre grupos, eran un importante componente y eso generó importantes rutas comerciales. Entre los imperios en el continente precoloniales resaltaban los de África Occidental: Ghana, Mali, Kanem-Bornou y Zimbabwe. El contacto y la penetración del Islam a partir del año 1000 después Cristo, aproximadamente, tuvo un peso muy importante en la zona oriental y occidental de África.

La estructura social precolonial era muy diversa en el continente. Había ciudades, reinos con monarquías absolutas y confederaciones. Otras sociedades se organizaban de acuerdo al linaje, el clan con complejos sistemas de parentesco vinculados, a la vez, a las estructuras económicas. Todas ellas dependían de la agricul-

tura y el comercio y la urbanización era limitada.¹¹ Algunas de esas estructuras contaban con fuerte poder militar, que en ciertos casos fue usado por las potencias coloniales para establecer alianzas. Pero la capacidad militar de los países coloniales, inclusive de los más débiles como Portugal, era muy superior al africano. La antropóloga Elizabeth Colson describe así la situación del Estado en África en el siglo XIX:

En unas pocas regiones bandas simples con instituciones económicas rudimentarias vivían de una forma precaria en tierras muy difíciles. Más allá, había estados altamente desarrollados que se apoyaban en una vida variada y rica. La mayoría de los pueblos africanos vivían en sociedades que se encontraban en algún punto en el continuum entre esos dos extremos, aunque todas ellas compartían las formas organizativas basadas en los vínculos de linaje corporativo, tanto patrilineales como matrilineales ... Pocas de las nuevas entidades políticas (que se habían desarrollado hacia el siglo XIX) tuvieron tiempo para convertirse en una tradición antes que fuesen absorbidas por el colonialismo europeo.¹²

La relación entre Europa y África es anterior, en realidad, a la época colonial, especialmente en el norte de África. Tres grandes líneas vinculaban al África subsahariana con el Mediterráneo y desde ahí con otras zonas del mundo: el valle del Nilo, el Mar Rojo y las rutas trans-saharianas. África exportaba sal, marfil, especias, aceite oro y esclavos. A partir de 1415 Portugal y luego Holanda, Francia, Gran Bretaña, España, Alemania e Italia se extendieron y conquistaron zonas de África del Norte y subsahariana.

África sufrió primero la explotación de su fuerza laboral a través del sistema esclavista, que transportó 15

millones de personas fuera de sus fronteras desde 1441. Se calcula que murió una cifra similar en las guerras para capturarlas y en los viajes entre siglo XV y el XIX, con especial auge en el siglo XVIII. En 1532 comenzó el tráfico hacia América. El 80 por ciento era conducido a Brasil. Se calcula que alrededor de 10 millones de personas fueron llevadas a las Américas.

La esclavitud fue un complejo sistema del que formaron parte entidades políticas africanas que capturaban hombres y mujeres de otras etnias y comunidades. El impacto demográfico fue inmenso. Algunos estudios indican que el crecimiento de la población se redujo en un 50 por ciento en un momento en que en otros continentes crecía.¹³ Por otro lado, la interacción entre los mercaderes europeos y los gobernantes africanos que proveían esclavos produjo cambios y crisis que llevaron a la decadencia de tres entidades estatales en África Occidental: El Gran Jolof en Senegal, el Reino de Kongo, y el reino yoruba de Oyo, en la parte sur-occidental de lo que actualmente es Nigeria.¹⁴ A la vez, se formaron unidades político-militares mercantilistas aliadas a los europeos en Dahomey, Asante y Ndongo, entre otros, y se expandió la esclavitud interna, especialmente de mujeres.¹⁵

La historia del esclavismo revela las alianzas e intereses que se forjaron dentro de África, en muchas ocasiones en conexión con los agentes coloniales, y muestra las raíces de numerosas fracturas en las sociedades africanas que se han agudizado en los siglos siguientes.

¹¹ Sobre las estructuras sociales anteriores a la llegada de los europeos desde el punto de vista de la historiografía africana ver Ferrán Iniesta, *El planeta negro. Aproximación histórica a las culturas africanas*, Madrid: Los libros de la catarata, 1992.

¹² Elizabeth Colson, 'African society at the time of the scramble', en L.H Gann y Peter Duignan, *Colonialism in Africa 1870-1960*, Londres: Cambridge University Press, 1969, p.27.

¹³ John Iliffe, op. cit., p. 137.

¹⁴ Ibid., pp. 140-141.

¹⁵ Ibid., pp. 144-146.

Las estructuras coloniales

La era colonial duró alrededor de un siglo, entre 1880 y 1960, pero marcó de forma crucial el futuro del continente, especialmente al imponer fronteras, implantar el modelo de Estado moderno europeo, organizar a grupos humanos y definir papeles para unas y otras entidades coloniales.

La repartición de África por parte de las potencias coloniales generó una serie de entidades coloniales especializadas en la producción de recursos. Cada una estaba conectada con su metrópoli. El desarrollo de la revolución industrial y científica europea permitió la expansión colonial a través del ferrocarril y los navíos (para transportar minerales y productos agrícolas) y las armas. A la vez, esa revolución y los cambios que produjo, precisaba materias primas como el algodón y aceites. La mono producción iba unida al control de los precios en el mercado internacional.

Alrededor de 190 grupos culturales fueron divididos arbitrariamente y más de 10.000 entidades políticas de diferente tipo y peso fueron amalgamadas en 40 colonias europeas y protectorados.¹⁶ Los Estados quedaron configurados de acuerdo a los intereses europeos en los recursos naturales y la organización de las comunidades. Las unidades sociales africanas reaccionaron de forma diferente a la llegada de comerciantes, gobernadores, soldados y misioneros. Unos resistieron, otros se aliaron, algunos fueron eliminados, y todos sufrieron profundas transformaciones.

Este complejo proceso generó unidades territoriales ilógicas que en muchos casos dividieron a comunidades. Este sería, en el futuro, uno de los problemas serios en la construcción de Estados que reflejaran la unidad entre comunidades. Por el contrario, muchas de ellas lucharían más tarde por la secesión o la independencia.

¹⁶ Martin Meredith, op. cit., p. 2.

Como parte del proceso se reforzaron algunos Estados y grupos comunales como forma de alianza con actores locales y dominación delegada. Sudáfrica, Rodesia del Sur, Kenia, África Sur Occidental y Argelia fueron favorecidos como centros subcontinentales.

En general, el Estado colonial fue dotado con pocas capacidades para tomar la dirección de sí mismo, algo que se pondría especialmente de manifiesto en la época postcolonial. El Estado colonial era intervencionista, autoritario, no representativo y actuaba por coerción y cooptación. Estas características volvieron a aflorar cuando se formaron los Estados postcoloniales independientes.¹⁷

Los administradores coloniales reclutaron y formaron a grupos locales que se beneficiaban del acceso a zonas del poder y colaboraban en la gestión colonial a través de la violencia, la organización del trabajo local, el precario sistema impositivo (que debía evitar que las colonias fueran un peso sobre los ciudadanos de los países coloniales), y la administración de justicia. Unos países coloniales usaron la *dominación indirecta* y otros la *directa* pero en ambos casos, la presencia de africanos era un hecho. Parte de esos grupos vinculados al sistema colonial dieron lugar a élites que a partir del fin de la segunda guerra mundial cuestionaron el poder de los centros coloniales y reivindicaron un nacionalismo africano. Esas élites se inspiraron, en parte, en el sentimiento de identidad que desde la llegada de los europeos preservaron diversas comunidades.

Los colonialistas no tenían interés ni estaba en su proyecto futuro preparar Estados independientes. “Los europeos”, indican Gann y Duignan, “desarrollaron una doctrina de las normas imperiales, en la tradición misionera de Livingston, que justificaba el gobierno de los blancos a través de la vinculación entre pacificación, desarrollo económico, innovación tecnológica y esperanza moral como parte de una filosofía coherente”.¹⁸ En general, hubo un abismo entre la misión

¹⁷ Sobre las características del sistema colonial en África ver la excelente síntesis de Alex Thompson, *An introduction to African politics*, Londres: Routledge, 2004.

¹⁸ Peter Duignan y L. H. Gann (Eds), *Colonialism in Africa 1870-1960*, Cambridge University Press, 1975, p. 24.

moral y la práctica política de la dominación y la económica de la extracción de recursos. Ese abismo se hizo evidente cuando las potencias coloniales usaron la represión para mantener su poder, como lo indica, por ejemplo, la reciente investigación sobre los crímenes masivos de Gran Bretaña en Kenia contra los Mau Mau.¹⁹

Entre el Estado y la sociedad se crearon vínculos muy tenues y más tarde conflictivos. La entidad colonial actuaba por coerción para extraer recursos, pero sin intención de devolver al ciudadano servicios ni libertades. El modelo de economía imperial no contemplaba la reinversión de las ganancias en las estructuras periféricas, por ejemplo en educación, sanidad u otras infraestructuras que no fuesen las funcionales a la extracción de recursos. El trabajo forzado y los bajos salarios continuaron. Los centros imperiales favorecían las divisiones sociales por etnias, tribus, clanes y grupos familiares.

La era colonial dejó un cierto nivel de infraestructura para el desarrollo del sector primario, conocimientos y formó una élite. Parte de ella, precisamente, se rebeló para formar los nuevos Estados. El sistema colonial suministró, en algunos casos más allá de su voluntad, conocimientos y formas de organización institucional y laboral.

La construcción del Estado independiente

La mayor parte de los países del África subsahariana se independizaron entre los años 50 y los 70 del siglo XX.²⁰ Al marcharse los imperios, se pactó o impuso que en África regiría un modelo de Estado democrático, liberal y parlamentario. Los sectores sociales que se rebelaron a partir de los años 50 querían conquistar el poder institucional, contar con soberanía y autodeterminación, y situar a estos nuevos Estados en el marco internacional. Para esos fines consideraron que debían transformar las entidades multiétnicas, multiculturales, multireligiosas y, en algunos casos, multirraciales en unidades cohesionadas. El Estado poscolonial fue, por lo tanto, una estructura que integró gentes de diferentes lenguas, religiones, tradiciones y nociones de propiedad.

Las *comunidades imaginadas* a las que se refiere Benedict Anderson como base de la Nación fueron forzadas a imaginar y aceptar el nuevo Estado postcolonial.²¹ El nacionalismo, en el sentido de querer tener un Estado para albergar a una comunidad que se considera una Nación, fue la ideología que guió estos procesos. El Estado postcolonial actuó igualmente por coerción y violencia en sustitución a un pacto social entre Estados y ciudadanos. Y ese intercambio y tensión democrática entre ciudadanos y gobiernos no llegó a realizarse.

El Estado postcolonial se formó sin un desarrollo previo de la sociedad civil y sus redes. Pero, a la vez, la inmensa multiplicidad de redes culturales, económicas, y políticas existentes condicionaron y debilitaron el nacimiento del Estado liberal weberiano hasta el punto que algunos investigadores consideran que "las instituciones del Estado están imbuidas dentro de la socie-

¹⁹ Ver el excelente trabajo de Caroline Elkins, *Britain's gulag. The brutal end of Empire in Kenya*, Londres: Jonathan Cape, 2005.

²⁰ Ver sobre la época postcolonial Guy Arnold, *Africa; a modern history*, Londres: Atlantic books, 2005.

²¹ Benedict Anderson, *Imagined communities*, Londres: Verso books, 1991.

dad. El Estado no lidera a la sociedad en África, y el Estado no controla a la sociedad. Valores sociales permean las instituciones estatales en formas que son contra producentes para el desarrollo nacional".²²

Al territorio, heredado de los trazados coloniales, se le sumó unas fuerzas armadas, una constitución, una ideología nacionalista secular por encima de las identidades religiosas tradicionales. Pero al forzar el concepto de Nación para construir un Estado las élites terminaron, en muchos casos, reprimiendo a grupos que se resistían o que no veían los beneficios en estos grandes cambios.

El nacionalismo fue la ideología clave para tratar de alcanzar la unidad nacional. Pero los promotores del nacionalismo consideraron a la *etnicidad* (la comunidad basada en ideas comunes sobre los orígenes, tradiciones, ancestros y cultura) y a las *religiones africanas* (creencias basadas en el animismo y los ancestros muchas veces combinadas con elementos cristianos e islámicos) como ideologías contrarias a su intento de unidad.²³

El modelo de Estado postcolonial tuvo una separación formal de poderes, pero en realidad hubo una predominancia del Poder Ejecutivo (y el personalismo) sobre el Judicial y Legislativo. Se creó una centralización del poder, heredada de la élite anticolonial y de los líderes de la liberación nacional que habían ganado legitimidad. El proceso de centralización se justificó por la necesidad de alcanzar la unidad nacional y con la justificación relativista que el modelo africano de Estado no tenía porque seguir el modelo europeo. La centralización condujo al poder unipersonal y clientelista, de carácter arbitrario, por encima de la Ley. A la vez, la existencia previa de redes familiares y tribales facilitó el clientelismo y un tipo de Estado y poder que tiene "una multiplicidad de entramados" y en el que "la lucha de facciones" es parte de la estructura misma que está situada "en el corazón del Estado".²⁴

²² Goran Hayden, *African politics in comparative perspective*, Nueva York: Cambridge University Press, 2006, p. 228.

²³ Alex Thompson, op. cit., pp. 36-37.

²⁴ Jean-François Bayart, *El estado en África*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 1999, p. 331. Bayart es uno de los autores más destacados

La falta de desarrollo entre los tres poderes del Estado y de conexión entre Estado y sociedad civil, más la subordinación de los poderes locales, no permitió la creación de mecanismos para la resolución de conflictos. El golpe de Estado y las conspiraciones políticas se transformaron en las formas más comunes de reemplazo político, con un papel fuertemente protagónico de las fuerzas armadas.

África pasó a tener un modelo mixto entre el institucional racional-legal (según Max Weber) y el personalista-clientelista. Algunos autores, como Chabal y Daloz, consideran que el Estado africano es *vacuo* porque no se consolidó después de la independencia sino que se fracturó por las disputas internas, y que es ineficiente porque a las élites no les interesa tener un Estado institucionalizado. En vez de un desarrollo lineal del Estado como ha ocurrido en Europa, el modelo africano podría haber evolucionado a una ineficacia estructural.²⁵

Por su lado, Campos Serrano indica que, paradójicamente, el Estado se encuentra "sobredimensionado y ajeno a las dinámicas locales" a la vez que "débil e inoperante". El resultado es que "el Estado modernizador de los nacionalistas africanos no ha podido transformar las estructuras económicas y sociales heredadas de la colonización".²⁷

Ante este fracaso, y las diversas teorías que van desde clasificar a los Estados africanos en criminales hasta sencillamente inexistentes,²⁶ la respuesta de los estudios académicos y recetas de las organizaciones internacionales se orientan a reconstruir el Estado en África de acuerdo al modelo weberiano, añadiéndole una fuerte dosis de participación de la sociedad civil.

de la corriente que analiza críticamente las vinculaciones entre las redes sociales y culturales africanas y la estructura del Estado moderno, y de qué manera ambas partes sirven para el enriquecimiento de las élites y la supervivencia precaria de los sectores intermedios y pobres.

²⁵ Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz, *África camina. El desorden como instrumento político*, Barcelona: Edicions Bellaterra, 2001.

²⁶ Alicia Campos Serrano, 'Política poscolonial al sur del Sahara', en Jokín Alberdi et. al., *África en el horizonte*, Madrid: Los libros de la catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2006.

²⁷ Ver, por ejemplo, Jean-François Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou, *The criminalization of the State in Africa*, Oxford: James Currey, 1999.

Sin embargo, una nueva corriente de autores toma, precisamente, esa mezcla de formas sociales a partir de las cuales se construyó el Estado africano para plantear un modelo diferente.

Forrest y Francis, por ejemplo, consideran que la reconstrucción del Estado “no es meramente replicar las estructuras del Estado moderno occidental”, sino poder representar “un sistema de autoridad híbrido que combine aspectos de las estructuras de liderazgo precoloniales, coloniales y contemporáneas de manera que reflejen con más exactitud las bases políticas y sociales existentes en las sociedades rurales”.²⁸ Los Estados reconstituidos estarían caracterizados por la inclusión y participación política y una profunda descentralización que, en parte, podría coincidir con las vinculaciones geográficas y comunitarias precoloniales. A la vez, Francis considera que los mecanismos de seguridad y cooperación regional podrían ayudar a fortalecer estas unidades estatales débiles.²⁹

Las políticas neoliberales

En los años 80 el modelo clientelista entró en crisis debido, en particular, a que los recursos del Estado fueron cada vez más escasos - hubo menos para repartir. Los países africanos exportaban barato, compraban caro y además, reinvertían en una sustitución de importaciones ineficaz, en un sector público sobredimensionado y en gastos suntuarios al tiempo que descuidaban la producción agrícola.

Al no diversificar la producción agrícola se limitaron las posibilidades del mercado interno y del consumo local. A la vez, el sector estatal sobreexplotaba a los campesinos

para que produjeran más: les compraban a precios bajos y vendían a precios más altos en el mercado. El margen entraba en el camino. La corrupción es una práctica extendida a todos los niveles sociales y de gobierno.

En el caso de países con recursos codiciados y con los precios en alza en el mercado internacional, se combinó la crisis del sector rural con la corrupción y la riqueza de la élite que controlaba esos recursos. El caso de Angola es, en este sentido paradigmático, dado que la élite del petróleo ha logrado, además, controlar la producción de diamantes que tenía la guerrilla de la *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA). Angola es actualmente un Estado frágil en sus estructuras institucionales y muy fuerte en el control político del poder y en su papel internacional como gran exportador de petróleo.³⁰

El modelo económico de desarrollo basado en la mono producción se enfrentó a un mercado internacional desigual, el fracaso de la sustitución de importaciones y el aumento del precio del petróleo y de las tasas de interés en los años 80. Estos factores unidos a los gastos suntuarios y las compras de armas produjeron un endeudamiento en los países del Sur que se manifestó de forma crítica hacia los años 90.

Cuando la deuda comenzó a asfixiar a los países africanos, éstos aceptaron las reglas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y aplicaron *planes de ajuste estructural*. A cambio de refinanciar la deuda había que imponer medidas de ajuste, recorte del gasto estatal, reducciones de subvenciones en gastos sociales, devaluación de las monedas nacionales para favorecer la inversión extranjera y liberalización del mercado. A la vez, las organizaciones internacionales de crédito exigieron que los Estados africanos dedicaran más recursos y atención al sector agrícola, que había sido dejado de lado en beneficio del crecimiento urbano.³¹

²⁸ Joshua Forrest, en L. Villalon y P. Huxtable (Eds), *The African State at a critical juncture: between disintegration and reconfiguration*, Londres: Lynne Rienner, 1998; y David J. Francis, *Uniting Africa*, Aldershot: Ashgate, 2006, p. 56. El libro de Francis proporciona una excelente síntesis sobre el debate acerca del Estado en África en el capítulo 2.

²⁹ David J. Francis, op. cit., p. 58.

³⁰ Ver David Sogge, ‘Angola, la buena gobernanza global también es necesaria’, Documento de trabajo N° 23, FRIDE, junio de 2006; y Tony Hodges, *Angola; anatomy of an oil state*, Oxford: James Currey, 2004.

³¹ Ver Jean-Pierre Foirry, *L’Afrique: continent d’avenir?*, París: Ellipses, coll, 2006; Christopher Clapham, ‘Governmentality and economic policy in Sub-Saharan Africa’, *Third World Quarterly*, vol. 17, N°4, pp. 809-824. Para el caso de estudio de Sierra Leona ver David Keen, *Conflict & collusion in Sierra Leone*, Oxford: James Currey-IPA, 2005.

Cuando diversos países incrementaron su producción agrícola encontraron dos problemas. Primero, las barreras proteccionistas de los países centrales y, segundo, que al haber más oferta cayeron los precios de las materias primas. El resultado fue que los países africanos no pudieron acumular la riqueza que indicaban las fórmulas neoliberales. La siguiente recomendación de los organismos financieros internacionales fue que los países africanos produjeran materiales semielaborados y manufacturados para el mercado interno e internacional. Sin embargo no hubo inversiones nacionales ni extranjeras para ello.³²

El impacto social del ajuste estructural fue muy alto. El Estado redujo el número de trabajadores y se cortaron muchos servicios públicos, gastos y programas sociales como los subsidios a la alimentación. Se privatizaron servicios como la educación y la salud, lo que impactó sobre los sectores más vulnerables.

Las políticas de ajuste rompieron la dinámica del Estado patrimonialista. Quienes vivían del clientelismo pasaron a la pobreza o a organizar o formar parte de rebeliones, y creció la inestabilidad política. Cuando el Estado no pudo mantener el equilibrio entre comunidades con identidades étnicas diferentes, comenzó el repliegue y la rebelión alrededor de esas identidades. En algunos Estados surgieron grupos armados que cuestionaron al Estado. Unos colapsaron (Somalia, Liberia, Sierra Leona), o casi colapsaron (antiguo Zaire), otros entraron en confrontaciones secesionistas (Sudán). En algunos casos se abrieron procesos democratizadores (Zambia y Malawi) y hubo un crecimiento de la sociedad civil.

Pero el ajuste estructural fue también beneficioso para algunas élites. Bayart indica que los programas de austeridad "hicieron inevitables la degradación de los grandes equilibrios y la presión de los proveedores de

fondos fueron también aprovechados ... El desmantelamiento del sector público que reclaman las instituciones financieras internacionales no es necesariamente nocivo para los regímenes africanos. Se caen los canales autónomos de acumulación sin que por ello se llegue a formar un verdadero mercado, y así refuerza la posición del presidente, que recupera su rango de principal repartidor de prebendas".³³

"El fracaso de los planes de ajuste estructural", indica la experta Anne-Cécile Robert, "es actualmente reconocido por la mayoría". Debido a esos planes, las sociedades africanas se polarizaron entre los muy pobres y los muy ricos, disminuyó el peso de las clases medias, y "se demolió a los Estados". Esta debilidad del sector público contribuyó "a la dislocación de las sociedades. Por un lado, el Estado se encuentra privado de recursos para redistribuir los ingresos" en sectores como la educación y la salud.

Por otro, "la pauperización favorece el malestar en los ejércitos, mal mantenidos, creando contextos favorables a los golpes de Estado ... a los funcionarios se les paga con meses e incluso años de atraso". Además, "no existe una autoridad verdaderamente legítima capaz de fijar un rumbo para la sociedad. El poder público ya no está en condiciones de definir el interés general, por lo que se desarrollan discursos sustituitivos, especialmente étnicos".³⁴

El fracaso se debió también a la forma en que se gestionó la reforma desde fuera. Clapham ha indicado que los organismos internacionales de crédito creyeron que podían hacer acuerdos fiables con los gobiernos locales, no dedicaron los fondos de ayuda e inversión prometidos, e intentaron que el ajuste sirviese para reconstruir el Estado africano a imagen y semejanza de los Estados occidentales.³⁵

³² El economista Paul Collier ha vuelto a sugerir recientemente que el fracaso de las economías africanas se debe, en parte, a que los países de la región no supieron entrar en la producción de productos que usaran trabajo intensivo, como han hecho algunos países asiáticos. A la vez, indica que si no se abren los mercados internacionales ese proyecto fracasará. P. Collier, 'Africa's three main problems and how to fix them', *Financial Times*, 21 de diciembre de 2006.

³³ Jean-François Bayart, op. cit., pp. 335-336.

³⁴ Anne-Cécile Robert, 'El sueño de una "segunda independencia" en el continente africano', *Le monde diplomatique en español*, diciembre de 2006, pp. 18-19.

³⁵ Christopher Clapham, 'Discerning the New Africa', *International Affairs*, N°74, abril de 1998, pp. 266-267.

Durante los últimos 20 años se produjo, por lo tanto, una crisis de autoridad, derivada de la crisis de acumulación y la crisis de gobernabilidad. La crisis de los años 80 y 90 desgastó el sistema patrimonialista, sus redes y su legitimidad. En la medida que los mecanismos constitucionales para cambiar a los gobernantes o hacerlos rendir cuentas, y para que actúe la oposición, eran inexistentes o débiles, se incrementó la respuesta social contra los Estados denominados cleptocráticos o predatorios.

La crisis del Estado produjo también la creación o renacimiento de partidos políticos y la presión a favor de un sistema multipartidario. Las iglesias y sindicatos, igualmente, presionaron a favor de cambios. También se generaron formas de resistencia económica social: organizaciones comunales, sistema de microcrédito, grupo de autodefensa, creación de circuitos por fuera de los mercados formales controlados por el Estado, sistemas escolares financiados por las comunidades, redes familiares, religiosas y de identidad, que han permitido sobrevivir y resistir.³⁶

Los mercados paralelos y las economías no controladas por el Estado han adquirido una fuerza muy grande, llegando a convertirse, por ejemplo, en las dos terceras partes del Producto Interno Bruto (PIB) de Uganda. El contrabando es otra actividad que se ha extendido, al igual que el crimen pequeño y crimen organizado. Los campesinos venden sus cosechas en otros países donde se coticen mejor.

Las crisis de acumulación y gobernabilidad dieron lugar también a nuevas insurgencias armadas, como el Ejército de Resistencia Nacional (NRA) de Yoweri Museveni en Uganda, el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópico (FDRPE), el Frente de Liberación del Pueblo Eritreo (EPLF), el Frente Patriótico Ruandés (FPR), la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación de Congo-Zaire (ADFL), y los grupos armados en Sierra Leona, Liberia y otros grupos que lucharon durante décadas

como UNITA en Angola o Sudán. La ruptura del Estado generó la aparición de señores de la guerra (*warlords*) y milicias que sobrevivieron explotando recursos naturales como los diamantes y el coltan. A la vez, los Estados débiles han recurrido a ejércitos mercenarios para sobrevivir.

En Sierra Leona, Liberia, Somalia, Ruanda y el antiguo Zaire la autoridad central del Estado colapsó. La alianza y represión que mantenía a los gobiernos no tuvo fondos ni soportó la presión de otros actores. Somalia es el caso más claro, donde desde 1991 no hay un gobierno central (excepto un gobierno en el exilio que, en diciembre de 2006, podría volver al poder gracias a una intervención armada de Eritrea) y una parte del país, Somalilandia, se encuentra desvinculada del resto.

William Reno considera que algunos Estados han sobrevivido como entidades ficticias para el beneficio directo de unas élites que se han aliado con actores externos, sostenidas por mercenarios mientras usufructúan los recursos. Este sería el caso del antiguo Zaire, Liberia y Sierra Leona. En estos casos se produce una división y fractura casi absolutas entre el poder del Estado y la sociedad civil.³⁷

³⁶ Ver el siguiente ensayo de David Sogge sobre el desarrollo y concepto de sociedad civil en África.

³⁷ William Reno, 'Economía clandestina, violencia y Estados en África', en Mariano Aguirre y Mabel González (coords.), *Políticas mundiales, tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Barcelona: Icaria Editorial, 2001, pp.19-52.

Desarrollo y Estado

La consolidación del Estado en África es fundamentalmente una tarea para los actores locales, sin embargo la cooperación internacional puede ayudar a que los Estados cuenten con instituciones, instrumentos y funcionarios para la gestión administrativa.³⁸ La cooperación tradicional (europea y estadounidense), tanto oficial como no oficial, enfrenta ahora un gran desafío con la entrada de China en África a través de inversiones, compra de recursos energéticos y fondos de ayuda. Por otro lado, una serie de países africanos están diversificando sus vínculos con potencias regionales en ascenso, como es el caso de Brasil.³⁹ A la vez, la Unión Africana está teniendo más peso en la resolución de conflictos regionales y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) tiene más protagonismo.

Basándose en diversas propuestas, el economista Luis de Sebastián resume una serie de objetivos de desarrollo que, de forma directa, impactarían sobre la estabilidad del Estado. Entre ellos destacan:

- 1) Cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio para 2015;
- 2) Condonación de la deuda externa y provisión de fondos de inversión a largo plazo;
- 3) Apertura de mercados europeos a los productos africanos;
- 4) Cooperación sanitaria con fondos, insumos, voluntarios, medicinas, material médico y colaboración para que África cuente con su propia investigación y desarrollo en el campo de productos farmacéuticos;
- 5) Control de venta de armas cortas;
- 6) Cooperación en iniciativas para ayudar a la protección y reinserción de los niños soldados;
- 7) Fijar normas de conducta para las empresas privadas y públicas que invierten en África, especialmente las extractivas;

³⁸ Sobre la vinculación de políticas de desarrollo y política ver Goran Hayden, op. cit.

³⁹ Ver Mbuyi Kabunda Badi, 'Relaciones internacionales africanas y relaciones interafricanas en la era de la globalización', *África en el horizonte*, 2006, pp. 74-105.

- 8) Cooperación para elevar el nivel educativo, la formación y los derechos de la mujer africana; y
- 9) Estimular y ayudar a la protección del medio ambiente y cambio climático.⁴⁰

Por su parte, una serie de instituciones internacionales y países ricos han puesto en marcha en los últimos años iniciativas para abordar la pobreza, la corrupción y la promoción de infraestructuras, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea a través de sus Acuerdos de Asociación Económica, el G-8 y la iniciativa para los países pobres muy endeudados y hasta la NEPAD.⁴¹

“Estas iniciativas”, indica Anne-Cécile Robert, “presentadas como aprovechamiento de las enseñanzas de las políticas pasadas, siguen siendo prisioneras de los *a priori* ideológicos neoliberales, y se cuidan de abordar el debate prohibido sobre políticas macroeconómicas alternativas”. Y añade, “las reducciones de la deuda están siempre condicionadas a las ‘medicinas que matan’: liberalización, privatizaciones, encorsetamiento del sector público y libre comercio, y apertura de los mercados a la competencia mundial”.⁴²

La tensión entre sociedad, poder político y economía, y entre factores externos e internos darán lugar, de forma imprevisible, a las futuras formas del Estado en África. La mayor incógnita es si servirán para administrar justicia, democracia e igualdad, o servirán para perpetuar formas complejas de explotación.

⁴⁰ Luis de Sebastián, *África, pecado de Europa*, Madrid: Editorial Trotta, 2006, pp. 251-279.

⁴¹ Ver, por ejemplo, las propuestas de la Comisión para África, *Our common interest*, Londres: Penguin, 2005.

⁴² Anne-Cécile Robert, op. cit., p. 18.

Dominios civiles en África: Realidades y espejismos*

David Sogge

Introducción

Siglos antes de que apareciera por primera vez la idea de la ciudadanía, decenas de millones de africanos habían sido globalizados por la fuerza, no como ciudadanos sino como mercancías. Desde entonces, la globalización ha penetrado en todo el continente mediante reiteradas ofensivas: conquista armada, colonización extranjera, gobiernos coloniales, regímenes poscoloniales y guerras interpuestas. Sólo en contadas excepciones la subordinación de África abrió espacios políticos en los que podían asegurarse algunos derechos y libertades. Los africanos han mostrado tener mucha "fuerza y coraje" pero, la mayoría, en efecto, continúan siendo súbditos del sistema mundial y no sus ciudadanos.

Este documento analiza uno de los remedios contemporáneos para el "aprieto" africano: la promoción de la "sociedad civil". ¿Hasta qué punto se ajusta la idea de sociedad civil a la manera en que los propios africanos desarrollan su opinión política y sus actividades colectivas? ¿Ha funcionado esta idea en el pasado? ¿Puede fomentar una ciudadanía sólida en el futuro?

En algunas ocasiones y en algunos lugares, las respuestas a estas preguntas han resultado afirmativas. En los lugares donde los africanos pudieron organizarse para transformar el orden político —como por ejemplo el final del dominio de la minoría en África austral— los derechos y la autoestima colectiva han progresado. Sin embargo, en los lugares donde han predominado la

interacción de los intereses globales y las vulnerabilidades nacionales, el progreso de la ciudadanía se ha detenido o ha dado marcha atrás.

Bajo la coacción o en connivencia con fuerzas extranjeras, los líderes africanos han dilapidado los bienes públicos y la confianza de los pueblos. Los excedentes y los poderes soberanos han sido transferidos al exterior, la competencia política abierta ha sido prohibida y la participación activa de los ciudadanos ha sido marginada u obligada a pasar a la clandestinidad. La vacuidad de los asuntos públicos, al parecer, da por válida la ironía alguna vez expresada respecto de los déficit democráticos en los países del Atlántico Norte según la cual la política es el arte de impedir que el pueblo participe en los asuntos que efectivamente le conciernen.

En muchos escenarios las instituciones públicas han decaído. En algunos casos —Somalia, Congo, Sierra Leona— el colapso ha sido rotundo. Explicar el por qué del fracaso de los Estados resulta complejo y controvertido. Muchos villanos locales de Mobutu a Mengistu son los culpables de ello. Pero mientras el poder sobre las opciones económicas y políticas fundamentales se ha desplazado aún más hacia el norte y hacia el exterior, a entidades con base en Occidente que conciben las reglas —organismos donantes, banqueros, inversores y *think tanks*—, los factores externos, de hecho, ocupan un lugar preponderante.

Las instituciones extranjeras y sus aliados locales tecnocráticos prestaron atención casi de forma exclusiva a las cuestiones económicas. El gobierno desempeñó un papel de importancia solamente como facilitador de negocios y garante del pago de las deudas. A cambio de asistencia y préstamos, los donantes exigieron a las economías africanas que lucharan por lo que las eco-

* Este documento está basado en un trabajo más extenso, *Civil Domains in African: Some Issues*, encargado por Hivos en 2004, que menciona fuentes a las que se hace referencia en este artículo.

nomías exitosas en otros lugares *nunca* hicieron: “el fundamentalismo de los mercados”, una fuerte adición de privatización, desregulación y austeridad pública. Los donantes impusieron este paquete de políticas como imperativo técnico, al tiempo que aseguraron que no existe ninguna otra alternativa. Asimismo, insistieron en la reestructuración del gobierno: los bancos centrales y los ministerios de Economía ganaron poderes (con supervisión extranjera), mientras que los parlamentos se limitaron a debatir cuestiones como los festivos conmemorativos y el himno nacional.

Los donantes buscaron sustitutos y subcontratistas para el Estado en el sector privado. En los años 80, descubrieron las virtudes de la rama sin fines de lucro de este sector, en la cual se encomendó a antiguas entidades como los hospitales de misión y a organizaciones no gubernamentales (ONG) creadas más recientemente la tarea de proporcionar una variedad de servicios que abarcan desde la educación y la asistencia sanitaria hasta el fomento de las pequeñas empresas, que en el pasado eran considerados responsabilidad del sector público.

Dentro de un paradigma de “sociedad civil”, los donantes han elevado recientemente la condición política del sector sin fines de lucro. En este punto, una de las principales tareas consiste en defender a las autoridades públicas. Este paradigma sostiene que los líderes deben rendir cuentas no solamente a las entidades crediticias y a los mandarines de la política en Washington DC y París, sino también a grupos de voluntarios en los municipios y pueblos.

Sin embargo, este modelo de “sociedad civil” ha provocado controversia. Han surgido interrogantes respecto de los efectos de las ONG, no solo como proveedores sustitutos de servicios básicos, sino también como medios para promover, en términos generales, el interés público en foros políticos. Hay quienes argumentan que el concepto entero de “sociedad civil” tal como lo promueven aquellos ajenos a la situación no obedece a las realidades sociológicas o políticas de África y que, a la larga, puede debilitar el poder de los ciudadanos comunes en lugar de fortalecerlo. En pocas palabras, se está invitando a replantear la cuestión.

Antecedentes

Como los europeos u otros pueblos que se encuentran sometidos a regímenes absolutistas, los africanos han aspirado durante mucho tiempo a una ciudadanía verdadera y al ejercicio de responsabilidades y derechos auténticos de la vida política. En momentos cruciales, han demostrado tener mucha energía y creatividad en la búsqueda por alcanzar esas aspiraciones.

A mediados del siglo XX, las luchas por la autodeterminación africana alcanzaron niveles de máximo activismo. En casi todas las colonias surgieron movimientos nacionalistas, como ocurrió en Sudáfrica. Allí donde los poderes colonialistas y los colonos se negaron a aceptar el dominio de la mayoría, algunos partidos sacaron a la luz su faceta guerrillera. Entonces, al igual que en la actualidad, las autoridades rápidamente rotularon tales movimientos y a sus líderes, incluso a Nelson Mandela, como “terroristas”. Aún más importante que las facciones armadas resultaron aquellas cuyo activismo carecía de violencia política y era de índole cultural. Varios tipos de organizaciones voluntarias capturaron y canalizaron la ira y la esperanza africanas. Entre ellas:

- Iglesias independientes, como el Movimiento de los Testigos de Jehová (*Watchtower Movement*) en la Federación de Rodesia y Nisalandia, y las iglesias sionistas proféticas en Sudáfrica y Mozambique;
- Revueltas fiscales, como las de las vendedoras de mercado en el este de Nigeria en los años 20 y, luego, las de los residentes del cinturón de cobre de Rodesia (en la actual Zambia);
- Mano de obra organizada, que se expande desde los años 20 a través de África occidental alcanzando su apogeo en los años 50 en África austral -trabajadores de fábricas, puertos, minas y ferrocarriles que a menudo se organizaban en colaboración con movimientos políticos nacionalistas hasta trascender, a veces, las fronteras étnicas en patrones “horizontales”;

- Intelectuales y publicistas, inspirados en la Biblia, Marcus Garvey o Lenin, que comenzaron a formar grupos político-culturales y a publicar boletines informativos y folletos.

La reafirmación de África provocó temor y contramedidas. Los colonos y autoridades coloniales y algunos de sus aliados indígenas se mostraron activamente hostiles a estas organizaciones, en particular, a aquéllas con orientación izquierdista. Después de 1950, las autoridades coloniales adoptaron la postura "combate el fuego con el fuego". En los territorios de posesión británica, esto se denominó "Desarrollo comunitario". Anunciado a bombo y platillo respecto del concepto de "participación", representó la primera de una amplia gama de iniciativas impulsadas por el sistema actual de ayuda extranjera. Sin embargo, el punto central no era la emancipación y la autonomía, sino la domesticación política. Según los colonizadores de la época de la Guerra Fría, los africanos debían ser inoculados contra los virus del nacionalismo y el socialismo. Por lo general, la ayuda francesa, británica, portuguesa y norteamericana para reprimir o manipular el activismo civil sindical, mediático y político, y de otras formas, fue silenciosa y discreta, pero implacable.

Los activistas civiles desempeñaron un papel fundamental en ayudar a acabar con el dominio de las minorías en las antiguas colonias portuguesas, Zimbabue, Namibia y Sudáfrica. Mediante boicoteos, huelgas, sabotajes de no cooperación, servicios legales, distribución de boletines ilegales, entre otras acciones, ayudaron a movilizar millones y atraer la mirada comprensiva del mundo hacia su lucha.

En la actualidad, muchas décadas después del final del poderío colonial, esos triunfos por la ciudadanía todavía quedan por repetirse. Si bien es cierto que los ciudadanos activistas ayudaron a provocar cambios en la cima de las pirámides políticas en Zambia hasta 1991 y en Kenia hasta finales de los años 90, los movimientos sociales amplios centrados en la transformación no se observan en ninguna parte. En cambio, la actividad colectiva ha crecido a lo largo de ramas totalmente divergentes. Algunas de ellas, como en Sudáfrica, con-

tinúan en busca de metas de emancipación -por ejemplo, las asociaciones de residentes en los municipios y la inmensa federación sindical de Sudáfrica, COSATU, integrada por más del 40 por ciento de los trabajadores asalariados. Éstos y otros órganos de activistas preocupados por el medioambiente, la mujer y la violencia, y los derechos a la tierra han contribuido con la política de forma similar a cómo se lleva adelante la acción civil en Occidente o en Latinoamérica.

No obstante, las otras ramas de la actividad colectiva, si bien resultan mucho menos evidentes a los ojos de aquéllos ajenos a la situación, son mucho más amplias. Estas redes y asociaciones informales están menos interesadas en la ciudadanía y los derechos. La actividad colectiva está impulsada por diversos objetivos. De hecho, un pequeño pero visible bloque persigue fines de emancipación. Una minoría menos notoria pero peligrosa se muestra impulsada por ambiciones supremacistas, en particular, hacia los extranjeros o minorías étnicas. No obstante, la mayoría de las agrupaciones casi no posee ambiciones políticas: demuestran demasiado interés en ellos mismos, lo que incluso puede verse como un signo de egocentrismo. En esta categoría se encuentran:

- 1) Sectas cristianas y denominaciones islámicas que, con ayuda extranjera y proselitismo local, han mostrado un crecimiento espectacular en décadas recientes entre los pobres, los excluidos y los afectados por la guerra;
- 2) Agrupaciones comerciales y profesionales que abarcan desde asociaciones que vinculan a trabajadores extranjeros con sus pueblos natales hasta sociedades secretas como la hermandad de los Masones (entre cuyos miembros se encuentran políticos clave en la África francófona), que promueven la conexión internacional entre élites;
- 3) Redes económicas, con frecuencia basadas en combinaciones de fe e identidad étnica, como las redes comerciales de la cofradía islámica Mouride en las comunidades de Senegal donde se habla wolof, las iniciativas de las iglesias kimbanguistas y bautistas

en zonas de Angola donde se habla kikongo y las redes luteranas en zonas de Tanzania donde se habla kichaga; otras giran en torno de los trabajadores que recorren largas distancias: un pilar económico y social en gran parte de África austral y países como Burkina Faso, Mali, Senegal, Somalia y Sudán; y

- 4) Las ONG sin fines políticos que compiten como empresas sociales en un mercado que busca subsidios por parte de donantes y, cada vez más, contratos con el gobierno por el suministro de servicios, lo que se asemeja a recurrir al sector de los negocios.

En pocas palabras, la actividad colectiva en África muestra diversidad tanto en lo que respecta al alcance como a los límites morales. La "sociedad civil" no es, tal como han intentado describirla, una unidad coherente que planea mejorar el mundo. Es mejor considerarla como un reino o dominio de agrupaciones diferentes e incluso opuestas. Es un espacio social y político tanto para el consenso como para el conflicto.

Los dominios civiles⁴³ existen en África y han proporcionado un espacio político para movimientos con efectos políticos emancipadores reales. Aun así, la actividad colectiva en la mayoría de los dominios civiles, sobre todo fuera de Sudáfrica, no gira en torno de ciudadanos organizados comprometidos con cuestiones públicas. El origen de parte de ese déficit puede encontrarse en la represión y el temor. Amnistía Internacional, el grupo de defensa de los derechos humanos *Human Rights Watch* y otros ofrecen abundante evidencia de episodios de intimidación y brutalidad dirigida, sobre todo, hacia medios de comunicación independientes y sindicatos.

Sin embargo, es posible que existan razones de fondo para explicar esos déficit. De hecho, algunos observadores cuestionan la importancia de paradigmas de la "sociedad civil" estándares en un continente donde la

política tiende a ejercerse según reglas y normas que no permiten que las organizaciones de ciudadanos desempeñen un papel real en el sentido convencional.

La mayoría de las ideas sobre la "sociedad civil" se desarrollaron a partir de formaciones sociales y sistemas de gobierno de Occidente, incluyendo en cierta medida a Latinoamérica. Cuando terminó la Guerra Fría y los partidos de izquierda dejaron de ser considerados como una grave amenaza, los responsables de formular políticas en Occidente se entusiasmaron con la idea. Dieron por sentado que podrían aplicarse en África, dejándose llevar por la hipótesis asumida según la cual todas las sociedades convergerán alrededor del modelo occidental. Para Karl Marx, que mostró un enorme respeto por la modernización capitalista, "el país más desarrollado le muestra la imagen de su futuro al país menos desarrollado". Si esta "hipótesis de convergencia" es válida, entonces las nociones de una sociedad civil pueden aplicarse casi en cualquier lugar sin mayores problemas.

No obstante, en muchas partes del mundo, incluyendo África, no existe demasiada evidencia de convergencia que resulte contundente. Cada vez es más difícil, no más fácil, retratar las dinámicas de África como simples repeticiones del pasado de Occidente. De hecho, los africanos están escribiendo su propia historia pero no en circunstancias elegidas por ellos mismos. Algunas circunstancias relacionadas con la esfera pública son las siguientes:

- 1) Las enormes variaciones en las ecologías, los terrenos, modos locales de producción, culturas y maneras de ejercer la autoridad de África. Todos estos factores son mucho más diversos que los de la Europa al oeste de los montes Urales;
- 2) Desarrollo desigual. Al atraer a África a su órbita económica y política, el sistema del mundo occidental creó enclaves, escisiones sociales y polarización. Las zonas favorecidas por los intereses occidentales se volvieron más ricas agotando la mano de obra y demás recursos de otras zonas y, en consecuencia, las "subdesarrollaron";

⁴³ Definido aquí de la siguiente forma: Una esfera social o espacio separado del Estado, lazos familiares y empresas con fines de lucro, en el cual las personas se asocian de manera voluntaria para reproducir, promover u objetar el carácter de las normas sociales, culturales, económicas o políticas que les atañen.

- 3) Racismo y "esencialismo". A menudo, los colonialistas asignaron "rasgos esenciales" de carácter según la raza o los orígenes étnicos. Así, dieron forma a identidades colectivas y reforzaron las divisiones regionales y la estratificación social;
- 4) Sistemas de gobernanza impuestos. Las instituciones estatales pocas veces han crecido orgánicamente desde adentro. Más bien, fueron transplantadas desde Europa después de la conquista armada, dentro de territorios definidos con arbitrariedad; y
- 5) Poca reciprocidad entre gobernantes y gobernados. La mayoría de los Estados africanos dependen de los ingresos de los negocios agrarios y mineros, y de la ayuda extranjera. Los líderes pueden reclamar estos recursos sin enfrentarse a fuertes incentivos para satisfacer las necesidades y deseos de ciudadanos como contribuyentes, productores, consumidores o votantes.

Éstas son solo algunas circunstancias generales. ¿Qué hay de las circunstancias específicas de la actividad colectiva? Algunos observadores indicaron las siguientes clases de razones para manifestar precaución —por no decir absoluta objeción— respecto de la idea del dominio civil en muchos entornos de África. Del mismo modo, se oyen precauciones similares respecto de Asia Central, Oriente Medio y partes del Sudeste Asiático:

- 1) En principio, la actividad colectiva en los dominios civiles se lleva a cabo sobre la base de la participación *voluntaria* o el consentimiento activo. Aun así, en muchos entornos africanos, gran parte de la actividad colectiva se basa en la *afiliación atribuida o involuntaria*, en particular, en parentescos y otros sistemas tradicionales dentro de los que se nace o de los cuales se es obligado a formar parte.
- 2) Se supone que el acceso al dominio civil está abierto a todos. Sin embargo, en varios entornos africanos, los hombres mayores ostentan un alto estatus y poder social; por lo tanto, la actividad colectiva voluntaria resulta más reducida y menos diversa de lo que sería si la autoridad familiar no ejerciera el dominio.
- 3) Como regla general, los dominios civiles deberían permitir el desarrollo de lazos transversales y horizontales para defender y promover los intereses grupales en la esfera pública. No obstante, en muchos entornos africanos, la actividad colectiva está organizada *verticalmente*, de acuerdo con la lógica del linaje, la autoridad tradicional o patriarcal y la filiación étnica.
- 4) En la mayoría de las opiniones sobre el dominio civil, el conflicto surge después de la lógica de las negociaciones, la lucha ideológica y otras maneras no violentas de avanzar desde la perspectiva política. Pero en muchos entornos de África, a menudo, el conflicto surge después de aplicar la lógica "el ganador se lo lleva todo" mediante la cual se intenta neutralizar o aplastar a los adversarios en lugar de negociar con ellos.
- 5) Tradicionalmente, los dominios civiles se desarrollan sobre la base de los estratos sociales asalariados, y la pequeña burguesía. No obstante, en gran parte de África, estos estratos y clases aún deben conformar suficientes "masas críticas" que persigan intereses comunes. El exceso de representación de personas no africanas o extranjeras en algunos de estos estratos sociales ha sido motivo de complicación.
- 6) Los dominios civiles activos requieren tiempo por parte de los participantes. Sin embargo, la pobreza material pone límites al tiempo disponible. Éste es el caso de las mujeres, sobre todo, ya que la lucha por sobrevivir (que a menudo exige atravesar largas distancias) y la dedicación al cuidado de otros les dejan muy poco tiempo para participar de manera significativa.
- 7) Según la tradición, los dominios civiles emergen donde el Estado preside *una* esfera pública de conformidad con normas que se aplican a todos. Sin embargo, en numerosos entornos de África, la política se ejerce de manera ambigua y no transparente, en lo que el politólogo nigeriano Peter Ekeh denomina "dos públicos": un "público primordial" que responde a imperativos morales de esferas familiares y ami-

gos, y un "público cívico" que responde, con pocas prohibiciones morales, a oportunidades que surgen en la política formal y los recursos del Estado. En 1975, Ekeh escribió: "La relación dialéctica entre dos públicos fomenta las únicas cuestiones políticas que caracterizan a la política africana".

- 8) Los dominios civiles vehementes son posibles donde existe el orden público básico y un Estado capaz de establecer normas y de funcionar de acuerdo con ellas. Aun así, en el período poscolonial, en varios entornos de África, el Estado está débilmente institucionalizado: cuenta con muy poca autonomía de la sociedad para conformar un objeto de protesta política abierta formal. La política "real" —los procesos que determinan quién obtiene qué, dónde y cómo— se da a través de sistemas informales no públicos y "desordenados" por conveniencia que enfrentan a "hombres importantes" y a sus seguidores, unos contra otros.
- 9) En un guión tradicional de oposición al gobierno, como en el caso del drama de Europa oriental, los grupos de dominios civiles emancipadores hacen frente al poder del Estado para reemplazarlo por algo que responda a demandas de la población, y sea imparcial y democrático. Sin embargo, en algunos entornos de África, algunos actores civiles no apuntan a transformar el Estado sino a ganar acceso a él y hasta a ser invitados a formar parte del mismo, sin cambiar las reglas del juego.
- 10) En algunos entornos de África, el poder tradicional —la regla de los jefes, los caciques y las "autoridades nativas"—ha sido perpetuado más allá de sus orígenes coloniales para dominar a las poblaciones más rurales e, incluso, algunas urbanas. El politólogo ugandés Mahmood Mamdani lo denomina "despotismo descentralizado". En sus formas coloniales e híbridas más recientes (como los dirigentes de los partidos locales), el poder tradicional restringe seriamente el espacio para la opinión pública. Y ni siquiera los regímenes elegidos democráticamente muestran interés alguno en abolir esos sistemas.
- 11) Se supone que los dominios civiles permiten la expresión abierta, firme y más o menos organizada, del descontento popular. Aun así, en muchos entornos africanos, la resistencia se expresa, a menudo, de forma individual y pasiva. La gente prefiere una respuesta "pulverizada" y no una "voz" colectiva: evasión, incumplimiento, huida. Las variantes más activas suponen lo que el sociólogo Asef Bayat, catedrático de la Universidad de Leiden, denomina "invasión tranquila", como ocupar tierras urbanas y extraer ilegalmente agua y electricidad. De manera significativa, la resistencia puede adoptar formas firmes cuando esos logros tan tranquilamente adquiridos se ven amenazados, como es el caso de los residentes pobres que luchan contra los desalojos forzados en ciudades como Luanda.
- 12) Las nociones comunes del dominio civil confieren poco margen para la violencia. No obstante, los grupos gobernantes y los actores civiles que desean desafiarlos pueden hoy en día adquirir armas con facilidad. Por lo tanto, ambos tipos de buscadores de poder se esfuerzan cada vez menos por llegar al poder mediante vías más complejas, a largo plazo y que empleen la movilización política sin violencia y el intercambio con los ciudadanos. La evidencia recogida en países como Nigeria sugiere que en los casos en los que los grupos voluntarios comienzan a usar la violencia en nombre de la justicia empeoran las perspectivas generales para la acción ciudadana en el dominio civil.
- Esto indica que la actividad colectiva emancipadora en muchos entornos africanos se enfrenta a un amplio abanico de obstáculos. Sin embargo, hay evidencia de que existe la capacidad para superar obstáculos, sobre todo, en épocas y lugares en los cuales los africanos se movilizaron para poner fin a la dominación extranjera y racial. La acción ciudadana se ha desarrollado de forma despereja, al depender en gran medida de las circunstancias. Entre los factores favorables se encuentran:
- Estados fuertes, incluyendo el orden colonial;
 - Masas críticas con estudios secundarios, grandes estratos sociales asalariados;

- Urbanización a través del crecimiento económico (en contraposición con la urbanización forzada que surge de la guerra o del empobrecimiento rural radical); y
- Cultura globalizada, sobre todo, la alfabetización en lenguas mayoritarias y la religión organizada.

En este punto cabe destacar otro factor de especial importancia: la promoción de la acción ciudadana desde el extranjero, ya sea a través de misioneros, programas de asistencia oficial o movimientos solidarios. De hecho, existen diversas publicaciones que tratan sobre este factor. No cabe duda de que las ONGs de desarrollo europeas y las agencias de asistencia que desean ayudar a construir una "sociedad civil" se enfrentan a tensiones y dilemas en la lucha por alcanzar sus metas.

Influencia occidental y la dinámica africana

Este documento ha ofrecido algunas razones para creer que los modelos occidentales pueden resultar no ser la mejor guía para comprender el pasado, el presente y el futuro de los dominios civiles en gran parte de África. Aun así, no se puede negar que gran parte del rápido crecimiento de las ONG en África se debe a influencias occidentales, impulsadas especialmente por la ayuda extranjera desde los años 80. A continuación se analizan tanto los escollos como las posibilidades que surgen de la interacción de la dinámica africana y aquella manejada desde el extranjero.

Comencemos por el país de África occidental Mali, donde los esfuerzos por "construir una sociedad civil" de varios organismos holandeses para el desarrollo, cofinanciados con fondos de asistencia oficiales, han sido sometidos a una estricta evaluación independiente.⁴⁴

⁴⁴ Kees Biekart, *Medefinancieringsorganisaties en maatschappijbouw: Synthesestudie*, Ede: Stuurgroep voor de evaluatie van het Nederlandse Medefinancieringsprogramma, 2002.

A partir del estudio se llegó a la conclusión de que los propios organismos no contaban con una estrategia clara para fortalecer el dominio civil. Preferían trabajar con una ONG —un tipo de organización relativamente nueva y que depende del extranjero— antes que con órganos integrados por malíes. Entre las ONG basadas en la fe, solamente las cristianas recibieron apoyo a pesar de que los cristianos representan menos de la décima parte de la población malí, que es islámica en su inmensa mayoría.

La evaluación analizó la construcción de una sociedad civil en cuatro dimensiones: en primer lugar, el aumento de la capacidad organizativa básica; segundo, el crecimiento y el cultivo de redes, es decir, el fomento de movimientos sociales; tercero, la influencia en las políticas públicas; y en cuarto lugar, la eficacia para fomentar la ciudadanía, es decir, la conciencia y la acción en pos del bien público. La mayoría de las organizaciones donatarias malíes mostraron evidencia de la primera dimensión: fortaleza organizativa. Algunas mostraron evidencia de la segunda en el hecho de que habían desarrollado mejores vínculos con funcionarios del gobierno (pero en menor medida con otros órganos del dominio civil). Pocas demostraron capacidad para influenciar las políticas públicas o promover la ciudadanía (las dimensiones tercera y cuarta de la evaluación).

Mali se destaca en África occidental debido a la vivacidad de sus movimientos sociales y activismo partidario, particularmente durante los años 90. Sin embargo, este estudio sugiere que el apoyo de los organismos holandeses fue casi insignificante en lo que respecta a esa clase de activismo de movilización de ciudadanos.

Estudios en otros países revelan que los resultados de otros organismos sin fines de lucro pueden albergar aún menos esperanzas. En algunos casos, los resultados son contraproducentes. Por ejemplo, World Vision, el organismo para el desarrollo basado en la fe, había realizado enormes esfuerzos para "conferir poderes" a las comunidades rurales en Tanzania. Después de la minuciosa inspección llevada a cabo por sociólogos independientes, se llegó a la conclusión de que World

Vision, de hecho, había contribuido a dividir esas comunidades, al privilegiar a las minorías y excluir a las mayorías. Lamentablemente, esos resultados se dan bastante a menudo.

Durante más de una década, una coalición de intereses en órganos de asistencia internacional ha rechazado los enfoques "verticalistas" para favorecer los métodos "participativos". Sin embargo, en la práctica, esos nuevos métodos a menudo han camuflado el poder autocrático tradicional. En algunos lugares, la "participación" se transforma en manipulación, decepción y mano de obra local no retribuida. Ahora, hay quienes hablan de la "tiranía de la participación" y se refieren a ella solamente con adjetivos: "participación aparente" (cumpliendo con lo mínimo indispensable); "participación desigual" (mujeres y minorías marginadas) y "participación burocrática" (planificación número por número y debate punto por punto).

Algunos prefieren descartar el término "participación" directamente. Cees Leeuwis, de la Universidad Wageningen, insta a que se adopten términos más políticos como *negociación*. La ciudadanía verdadera no tiene sustitutos baratos; más bien requiere "coraje": obligaciones y derechos concretos que puedan defenderse en un tribunal de justicia. El desarrollo con democracia es un objetivo noble e inminentemente necesario. Los planificadores públicos y los activistas cívicos todavía tienen que aprender a dar explicaciones a miembros y ciudadanos. No obstante, esto puede causar tensiones, ya que rendir cuentas "hacia abajo" en una jerarquía podría implicar rendir menos cuentas "hacia arriba" –hacia los donantes.

A través de las décadas los donantes han demostrado "cambios de humor" en cuanto a sus enfoques hacia el Estado en África. En los años 60 favorecieron al Estado y a la "construcción de naciones". En los años 80 los donantes modificaron su curso y montaron una ofensiva para "reducir" al gobierno mediante la privatización, la descentralización y la deslegitimación del sector público. Ciertas sangrías de recursos públicos, incluyendo la cancelación de préstamos, para hacer frente a lujos tales como hoteles de cuatro estrellas y

plantas de montaje de automóviles, que reducen la participación del Estado en la economía, no siempre resultaron una mala idea.

Desde finales de los años 70 hasta mediados de los años 90, la mayoría de los donantes mostró una confianza casi incondicional en los poderes de los sectores privados con y sin fines de lucro. Las ONG se convirtieron en vehículos de asistencia por elección, dando lugar a un dramático aumento en el número de organizaciones de ese tipo de cara a la demanda de los donantes. Pero la tendencia general eran las políticas macroeconómicas basadas en la premisa de que "la codicia es buena", y la "economía del goteo" como medio suficiente para abordar la pobreza.

Pero la deslegitimación del gobierno pronto se convirtió en una profecía que acarrea su propio cumplimiento. Las instituciones del sector público –en particular, aquéllas que atendían a los intereses de los más débiles desde el punto de vista político- han mostrado una pobre salud organizacional, pérdida de buen personal, insuficiencia de fondos, cobertura injusta y corrupción. Al perder la capacidad de prestar servicios básicos de calidad aceptable de manera justa, han perdido la legitimidad para con los ciudadanos.

Los donantes y las entidades crediticias agravaron la caída del sector público, y las políticas para permitir que éste responda al público, simplemente al escoger pasarlas por alto. Cada vez más, canalizaron la asistencia a través de unidades de proyectos especiales, firmas consultoras y entidades sin fines de lucro. Las islas organizacionales resultantes podrían proveer sus servicios de proyectos de capacitación, salud y extensión agrícola por un tiempo. Pero desconectados de las instituciones públicas y de los impuestos y tarifas locales, esos servicios colapsaron cuando el flujo de la asistencia mermó.

El deterioro de las instituciones, junto con la clase de políticas internas a las que se hizo referencia en este documento con anterioridad, provocó que los Estados y las sociedades se volvieran extremadamente frágiles. No han faltado los políticos desafectos u oficiales de la

armada descontentos listos para desencadenar un golpe de estado o una guerra cuyas víctimas principales son los civiles. La consecuencia es el colapso, algunas veces, con una violencia indescriptible. En el caso de Ruanda, el sistema de asistencia extranjera –incluyendo el que ayudó a crear la “sociedad civil”– preparó el escenario para el genocidio.³

En la actualidad, en el período que siguió a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los estrategas que se encuentran en el seno del poder mundial ahora reconocen que el fracaso y el colapso del Estado en la periferia no son para nada buenos. Resulta que los que habitan territorios supuestamente seguros son también víctimas del desmoronamiento del orden público y la seguridad en lugares remotos. En la actualidad, Washington DC considera a los Estados débiles y fracasados entre sus prioridades. Se supone que sus principales organismos para el desarrollo deben prestar atención a la “construcción de naciones”: el tema de los años 60. Ello implica colocar al Estado de nuevo en escena. Ésa no es una mala idea.

En contraposición con algunas opiniones convencionales sobre la sociedad civil, los Estados más sólidos pueden ocuparse de agendas que incluyen las cuestiones de la lucha contra la pobreza y los derechos humanos. Los Estados débiles y mal institucionalizados no constituyen sedes muy prometedoras para el desarrollo de una actividad colectiva emancipadora. Pero cuando hay instituciones sólidas para proveer los servicios básicos y dirigir una política abierta, muchas cosas pasan a ser posibles. La acción ciudadana en Sudáfrica, por ejemplo, se anotó victorias en lo que respecta a los sin tierra y a aquellos que viven con VIH-SIDA, dado que se han desarrollado tribunales especiales y comisiones oficiales (en parte como resultado de las presiones de la sociedad civil) para promover las disposiciones de la declaración de derechos de la Constitución. En Mozambique, la rehabilitación

del catastro público constituyó una condición previa significativa para lograr el cumplimiento de los derechos sobre las tierras.

En general, las contribuciones benéficas y los subsidios gubernamentales a las ONG están justificados por los reclamos sobre sus métodos especiales para combatir la pobreza. En varios entornos de África, parece que hay mucho para agradecer a las ONG: círculos de costura, centros para niños de la calle, asesoramiento sobre VIH-SIDA, mini-huertos y cría de animales de granja, micro-créditos, alfabetización, entre otros. Muchos lugares parecen bullir de pequeños proyectos apoyados desde el exterior. Pero, ¿es eso todo lo que la población puede esperar? Para muchos ciudadanos, esas colmenas de actividad pueden resultar una “tiranía de estructuralismo” –una situación en la que los beneficios, en efecto, llegan a algunos pero sin prioridades establecidas o planes ratificados por el amplio consentimiento popular. Nadie puede ser considerado responsable ni rendirle cuentas al público en su totalidad.

Parecería que las organizaciones sin fines de lucro que dicen responder más que el Estado en materia de suministro de servicios tienen razón cuando las personas acuden a sus clínicas y escuelas en grandes cantidades. Pero a falta de conducción pública y cobertura integral, los resultados generales pueden contribuir a la fragmentación, la inestabilidad, el acceso desigual y a que los ciudadanos utilicen medios no confiables para recurrir a los proveedores de servicios y obtener lo que les corresponde por derecho.

A menudo, se piensa en las ONG como líderes del cambio político. Y, de hecho, existe una gran cantidad de ONG apoyadas desde el exterior que han protegido o fomentado los derechos de la mujer, los jóvenes y los enfermos de VIH-SIDA. No obstante, las investigaciones comparativas que abarcan el amplio espectro de las ONG, a menudo, no logran respaldar esa línea histórica heroica. En muchos entornos parece que las ONG, tomadas como un conjunto, con frecuencia refuerzan el *status quo* político. A veces, tienen un efecto de despolitización y desmovilización. En algunos

entornos, las personas se unen a las asociaciones locales no para reafirmar los intereses colectivos sino, por el contrario, para amortiguarse contra el flujo constante de intervenciones externas y, así, *reducir* los riesgos de involucrarse en asuntos públicos. En algunos lugares, las ONG han eclipsado a los partidos opositores y marginan así procesos políticos básicos. Por ende, los investigadores han comenzado a pensar que puede haber “demasiada sociedad civil y muy poca política”.

Por lo tanto, muchos comenzaron a mirar más allá de las ONG hacia los *procesos públicos* en los que se debaten opciones y se distribuyen recursos sustanciales a largo plazo para el suministro *público*. Algunos medios directos y eficaces para reducir la pobreza son muy conocidos. Una manera que ya se ha demostrado consiste simplemente en entregar dinero a los pobres. Hasta hace poco tiempo, el Banco Mundial y el resto del sistema de ayuda se oponían a la protección social redistributiva, con el argumento de que no puede afrontarse y es difícil de administrar. No obstante, tanto en Sudáfrica, que ostenta ingresos más elevados, como en Mozambique, donde se perciben ingresos inferiores, los programas de transferencia de efectivo a los hogares pobres con muchos familiares a cargo funcionan bien y evitan la miseria de muchos millones.

Estos programas de ayuda social y de empleos públicos también pueden tener efectos adicionales. Estimulan la inversión local y, así, el empleo, atraído por el mayor gasto local y la infraestructura. Administrados con costes indirectos equivalentes al cinco por ciento únicamente del volumen de la facturación total, esos programas resultan más rentables que el proyecto independiente del gobierno o de los organismos sin fines de lucro promedio que afirman atacar la pobreza. Y, por supuesto, son de lo más populares entre los ciudadanos en general, sobre todo, los pobres. En la medida en que se encuentran “encerrados” en los sistemas políticos, constituyen parte del contrato político de reciprocidad entre las clases políticas y los ciudadanos.

Esto plantea cuestiones significativas para las ONG y aquéllos que les proporcionan los recursos financieros.

A veces, su procedimiento operativo estándar, el microproyecto, puede ayudar a poner a prueba nuevos métodos o a reunir a las personas en una acción colectiva. Pero no puede considerarse una “solución” para la pobreza, contrariamente a lo que nos llevarían a creer las campañas de beneficencia.

Conclusiones

En primer lugar, los africanos, como cualquiera, continúan escribiendo su propia historia pero no en circunstancias elegidas por ellos mismos. Un impulso político emancipador ha motivado la historia africana en momentos históricos cruciales y ha permitido que la ciudadanía y la dignidad colectiva experimentaran progresos. El desafío radica en mantener activo ese impulso y recurrir a él, al tiempo que se deben contener las fuerzas que, en general, lo llevan a ceder o lo bloquean.

En segundo lugar, los africanos cuentan con un vasto repertorio de estrategias autóctonas. El desafío radica en respetar y comprender esas estrategias, incluyendo la actividad colectiva autóctona y, de esa manera, ver a la “sociedad civil” más allá de las ONG y de aquello originado por los sistemas de ayuda. Para algunos (pero de ninguna manera para todos), los sistemas autóctonos pueden tener potenciales de emancipación en términos significativos y sustentables para los africanos mismos.

En tercer lugar, muchas “soluciones” propuestas para los problemas de África se han convertido en problemas en sí mismos. Ello sugiere que no existe el suficiente respeto por la profundidad y la complejidad de los problemas a los que, de hecho, se enfrentan los africanos. Se ha puesto en marcha una nueva ola de medidas de “construcción de naciones”, impulsadas por las preocupaciones que Occidente tiene respecto de la seguridad. No obstante, todavía falta que las lecciones aprendidas de los resultados de estas medidas impulsadas desde el exterior, incluyendo versiones importadas de la “sociedad civil”, conduzcan a reformas drás-

ticas. Un desafío es mostrar autocontrol y promover medidas que abran, cultiven y protejan los espacios políticos donde los actores emancipadores puedan definir los problemas a medida que los vean y presionar para lograr soluciones al tiempo que las conciben.

En cuarto lugar, el respeto por la ciudadanía, los derechos y la acción emancipadora en los dominios civiles tenderá a ser más efectivo donde los Estados sean más fuertes. Deslegitimar al sector público y pasar servicios esenciales al sector privado, ya sea con o sin fines de lucro, constituye una manera inadecuada de respetar, proteger, promover y cumplir los derechos de todos. El desafío radica en reconocer potenciales de política pública y sector público, y en promover la base de un contrato político mediante la reciprocidad entre el ciudadano y el Estado.

Por último, la globalización económica –libre de las ataduras de la supervisión democrática o ética- tiene efectos sociales y políticos polarizantes. Éstos giran sobre desigualdades materiales, así como sobre sentimientos de injusticia y humillación en aumento. El desafío está en transformar una clase de globalización que excluye y humilla en una que incluya a las personas sobre una base amplia y justa. Los africanos se despojaron del Apartheid y de otras formas relacionadas de dominación en su continente. Los ciudadanos activos en el Norte contribuyeron, en definitiva forzando a sus gobiernos, a detener la tolerancia a la mala gobernanza en Sudáfrica. Las lecciones de esa lucha son dignas de atención, mientras públicos y gobiernos se enfrentan al trascendente desafío de reducir el Apartheid *global*.

INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 2004-05

- 1 Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?, Richard Youngs, Noviembre de 2004
 - 2 Hacia una nueva cooperación española, Silvia Hidalgo y Fernando Espada, Diciembre de 2004
 - 3 Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU, Carlos Espósito, Junio de 2005
 - 4 Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas, Jessica Almqvist, Junio de 2005
-
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami, November 2004
 - 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, Richard Youngs, Enero de 2005
 - 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005
 - 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, Carlos Espósito, Febrero de 2005
 - 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, Jessica Almqvist, Marzo de 2005
 - 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, Richard Gillespie, Abril de 2005
 - 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, Luis Peral, Abril de 2005
 - 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, Javier Niño Pérez, Abril de 2005
 - 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, Laura Feliú, Mayo de 2005
 - 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005
 - 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, Jill Crystal, Julio de 2005
 - 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005
 - 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
 - 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, Susanne Gratius, Octubre de 2005
 - 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, Luis Peral, Octubre de 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO 2005-06

- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, Megan Burke, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, Richard Youngs, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, Ben Saul, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, Jessica Almqvist, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda
Martin Doornbos, December 2005
- 16** The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts,
Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005

África: El debate sobre la crisis del Estado por Mariano Aguirre

La historia anterior y posterior al período colonial sirve para revisar aspectos que de forma compleja han generado debilidades estructurales del sistema estatal liberal en el continente africano. El Estado en África, además, ha sufrido un duro golpe por parte de las políticas neoliberales de los años 80. Una reformulación del Estado precisaría un horizonte que combine formas de organización anteriores con modelos modernos en el marco de la seguridad regional.

Dominios civiles en África: Realidades y espejismos por David Sogge

Uno de los remedios contemporáneos que se proponen para el “aprieto” africano es la promoción de la “sociedad civil”. ¿Hasta qué punto se ajusta la idea de sociedad civil a la manera en que los propios africanos desarrollan su opinión política y sus actividades colectivas? ¿Ha funcionado esta idea en el pasado? ¿Puede fomentar una ciudadanía sólida en el futuro? En los lugares donde los africanos pudieron organizarse para transformar el orden político –como por ejemplo el final del dominio de la minoría en África austral- los derechos y la autoestima colectiva han progresado. Sin embargo, en los lugares donde han predominado la interacción de los intereses globales y las vulnerabilidades nacionales, el progreso de la ciudadanía se ha detenido o ha dado marcha atrás.

www.fride.org