

# Los Estados “frágiles” y el neoliberalismo en África Subsahariana

Elsa González Aimé  
Grupo de Estudios Africanos,  
Universidad Autónoma de Madrid

*Global Forces and State Restructuring. Dynamics of state formation and collapse*, de Martin Doornbos, Palgrave Macmillan, 2006.

*Neoliberalism, Civil Society and Security in Africa*, de Padraig Carmody, Palgrave Macmillan, 2007.

En los múltiples estudios e índices sobre los denominados estados fallidos o frágiles, figuran al menos la mitad de los estados africanos. Se trata de estados que nacieron durante la Guerra Fría pero que desde antes de ser miembros del sistema internacional han estado marcados por cuestiones clásicas de las relaciones internacionales como el orden, el poder o la seguridad.

Si hasta la pasada década de los noventa se consideró que los estados en África eran lugares residuales de la política internacional, desde el fin de la Guerra Fría han cobrado relevancia como objetos de estudio. Esto se debe en primer lugar a la ruptura de las condiciones políticas que favorecían la visión de los estados como entidades independientes, y con ello a la aparición de un interés renovado por su situación política interna, considerada ahora como un factor importante para la política internacional. En segundo lugar, para ser eficaces, las políticas de cooperación de la comunidad de donantes requieren una mejor comprensión del terreno en el que buscan incidir.

Este interés renovado por África a partir de los noventa se expresó con el surgimiento de nuevos términos como los estados *fallidos*. A partir del 11 de septiembre de 2001, los estados así considerados pasaron al primer plano de las preocupaciones políticas, no sólo en tanto que entidades políticas incapaces de seguir el camino del desarrollo trazado por las políticas neoliberales sino también, según los discursos más alarmistas, capaces de desestabilizar el sistema internacional. En consecuencia, el concepto y las políticas de buen gobierno han tratado de revertir esta tendencia.

Los estados africanos se han estudiado principalmente como espacios políticos incompletos que no cumplen con las características atribuidas al estado moderno tradicional; entre estos, los casos considerados como fallidos, se les considera una amenaza a la normalidad del sistema internacional. La comprensión de estos fenómenos políticos se construye a partir del paradigma del estado moderno, el referente esencial del sistema internacional. Esto les convierte en ejemplos de una desviación con respecto a ese referente. En consecuencia, las políticas

internacionales diseñadas específicamente para los estados *fallidos* tratan de hacer coincidir los estados africanos con los parámetros del estado moderno, reconstruyéndolos a imagen y semejanza de estos.

Este razonamiento se sustenta en gran medida en la visión tradicional del África subsahariana como un continente marginado por la política internacional, enfoque ya cuestionado por Timothy Shaw,<sup>1</sup> quien ahora sigue ofreciendo lecturas alternativas a la idea de marginalidad del continente africano en la era de la globalización como director de la serie en Economía Política Internacional de la editorial Palgrave. Dos de los títulos de esta serie, *Global Forces and State Restructuring. Dynamics of state formation and collapse* de Martin Doornbos, y *Neoliberalism, Civil Society and Security in Africa* de Pdraig Carmody abordan las dinámicas del sistema internacional contemporáneo, y la defensa de su orden y seguridad, mirando a África.

El primero centra su análisis en los procesos actuales de colapso, reestructuración y formación del estado, mientras que el segundo analiza, recurriendo a una ingente cantidad de estudios de otros autores, la manera en que el neoliberalismo se ha reformulado y reconstruido para perpetuarse. ¿Son los estados *fallidos* o *frágiles* meros espacios en blanco? ¿Son adecuadas las políticas que se están diseñando para asegurar el sistema internacional?

Mas allá de la importancia atribuida al fin de la Guerra Fría para comprender la incidencia de los procesos de colapso de los estados, Doornbos defiende no disociar este proceso del de formación del estado. Ambos son procesos de reorganización política y forman parte de otros procesos, como la globalización, marcados por fuertes ideologías, como el neoliberalismo. La globalización, definida por Doornbos como un conjunto de mega poderes económicos, políticos y culturales dominantes que constriñen y condicionan el sistema de estados, impulsa tanto la formación del estado como también su colapso, por ejemplo mediante la institucionalización de estructuras organizativas a nivel global que acaparan parcelas de poder hasta hoy bajo jurisdicción estatal. Esto supone una reducción de la autonomía política, y una creciente demanda de conformidad, a la que no todos los estados responden de la misma forma.

Tras las descolonizaciones, los estados africanos no se han adecuado al modelo moderno, y sus diferencias se han diluido bajo los conceptos de estado fallido, colapsado o débil. Desde el ámbito internacional se ha intentado dirigir la evolución de esos espacios mediante la promoción de unos estándares a partir de los cuales reestructurar la organización interna y los mecanismos de gestión. Se insiste en “la adopción de unos estándares de conducta derivados de Occidente en varios contextos político-culturales no occidentales”.<sup>2</sup> Se asume por tanto la idea del estado como garante de la ley, del orden, del desarrollo, cuando —como evidencian los estados colapsados— esta relación no es automática.

Las crisis características de los estados fallidos los hacen parecer amenazantes para el sistema internacional, tanto por las condiciones de vida que los caracterizan y los conflictos que puedan ocurrir en ellos como porque cuestionan la viabilidad del actor clave para las relaciones internacionales: el estado. El sistema internacional, dice Doornbos “depende de la premisa de la normalidad de los estados”.<sup>3</sup> Sin embargo, la incomprensión del funcionamiento de los estados colapsados implica no sólo que las políticas internacionales no tengan garantizado lograr el objetivo que se proponen sino que incluso puedan contribuir a lo contrario.

El concepto de *buen gobierno* es uno de los elementos constitutivos de ese estándar y una herramienta que al defender una determinada forma política permite cuestionar la calidad

<sup>1</sup> Shaw editó en 2001 junto con Kevin Dunn *Africa's challenge to international relations theory*, Palgrave Macmillan, un libro crítico con los lugares comunes más clásicos del continente. En la introducción Kevin Dunn señala cómo África ha estado ausente de las teorías clásicas de relaciones internacionales, marginalidad que ha hecho del continente la contraparte de las relaciones de poder, en parte por la incomprensión teórica de la política en los estados africanos, p. 2.

<sup>2</sup> Doornbos, p. 81.

<sup>3</sup> Doornbos, p. 112.

de la soberanía de muchos estados africanos, perpetuando la imagen de sus sociedades como víctimas pasivas y no como actrices políticas. Pero para Doornbos, hay un desfase entre el buen gobierno tal y como es trabajado por los medios académicos, tratando de contextualizar las relaciones de poder y autoridad entre el estado y la sociedad para lograr una mejor comprensión del fenómeno, y las políticas que enfatizan el estado como conjunto de instituciones y su gestión para lograr incidir en esos contextos.

De esta forma, la comunidad internacional estaría limitando el ejercicio de la soberanía de los estados fallidos, cuando esa misma soberanía da espacio para la concepción de organizaciones políticas alternativas, e incluso la que permite buscar interlocutores en la sociedad y no sólo en el estado. Retomando las palabras del autor, el colapso puede originar nuevos procesos políticos formativos.<sup>4</sup> El problema sin embargo, como bien muestran los últimos 17 años de la historia somalí, es que el sistema internacional depende para su supervivencia de la existencia de estados que encajen en el modelo de estado nación moderno.

Desde la desintegración del estado somalí en 1991 por la competición por el control del centro político del país, el estado dejó de existir como estructura burocrática y sigue existiendo jurídicamente desde la perspectiva del sistema internacional (por ejemplo, en Naciones Unidas). Si en un principio hubo intentos de reconciliación y de restauración del estado, con el tiempo fueron surgiendo entidades políticas como Somaliland, que reclama a la comunidad internacional el reconocimiento de su independencia, en virtud de su antigua condición de colonia británica. Asimismo, el Puntland somalí, el caso abordado por Doornbos, es otro ejemplo de cómo surgen nuevas formas de administración estatal dentro de un estado colapsado y de los procesos locales de reestructuración de la autoridad política.

Somalia y otros estados africanos han sido estudiados sin prestar suficiente atención a los actores no estatales, locales e internacionales, en la consolidación o debilitamiento del estado y en la promoción del desarrollo. La respuesta internacional a estos estados, entendidos como espacios anómalos, no ha considerado que pueda ser un espacio político en reorganización. Los estados frágiles, considerados como espacios en blanco, han motivado, en una especie de *hórror vacuú* político, intervenciones diseñadas según unos "patrones institucionales y mecanismos característicos de los sistemas neoliberales occidentales"<sup>5</sup> que no tienen en cuenta las especificidades de cada país y las demandas de sus sociedades. En última instancia reflejan que el sistema internacional no sabe lidiar con esos espacios, como quedó reflejado en 1993 con el fracaso de la operación Restaurar la Esperanza en Somalia.

Los procesos de colapso del estado son muy complejos, sin correlación automática con una sociedad fallida y con variaciones caso por caso; cuestionan el mito del estado y de la soberanía, y se pueden comprender como fruto de la necesidad y la búsqueda de una reforma con la que adecuar el sistema político a la realidad social. Coinciden con los procesos de formación del estado en que ambos se caracterizan por una redefinición de su identidad, de sus relaciones de poder, de su estructura administrativa y de las relaciones estado-sociedad.<sup>6</sup>

Hasta hoy la atención se ha centrado en el estado y sus instituciones, y no en la relación del estado con la sociedad, o en los mecanismos sociales de supervivencia, lo que implica un desconocimiento de las realidades político-sociales de los estados africanos. Frente a la idea del espacio en blanco ingobernado, Doornbos defiende situar la formación y colapso de los estados en procesos históricos más amplios, y no asumir la idoneidad de las estructuras

<sup>4</sup> Doornbos, p. 176.

<sup>5</sup> Doornbos, p. 77.

<sup>6</sup> Raeymaekers, Timothy, "¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del estado en África" en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 8, marzo, 200, p. 11. El autor aborda estas cuestiones y argumenta que Somalia « ha visto la emergencia de un mosaico de formaciones políticas locales que se desarrollan a partir de nuevos acuerdos entre los "hombres fuertes" locales, los ancianos de las familias y de los clanes, y los líderes políticos (de milicias) que proveen a los ciudadanos somalíes de variados niveles de "gobernanza", si no de "gobierno"» p.8.

preexistentes que condujeron al fracaso. Se trata de dejar espacio y ofrecer apoyo, desde los ámbitos académicos y políticos, para que los actores directamente implicados puedan diseñar sus propias soluciones.

Por el momento, los actores internacionales siguen buscando recetas para resolver los casos de colapso como si de un diagnóstico médico se tratara, reduciendo la posibilidad de que los estados colapsados y sus sociedades encuentren sus propias soluciones. Doornbos sostiene la necesidad de que los donantes dejen de concebir su labor como una tarea de transferencia de políticas para favorecer una posición de ayudante de los programas diseñados desde las sociedades concernidas directamente por el colapso. Mientras no haya un cambio de perspectiva, las políticas internacionales estarán destinadas a tratar de preservar el sistema sin tener en cuenta que este puede ser uno de los factores causantes del colapso.

Términos como “buen gobierno” o “sociedad civil”, *buzzwords* para Doornbos,<sup>7</sup> *watchwords* según Carmody,<sup>8</sup> han permitido regenerar la cooperación al desarrollo pero sin revisar los planteamientos básicos de las políticas antiguas manifiestamente fracasadas y que marcaron el devenir de los estados africanos, como fue el caso del ajuste estructural en los años ochenta. En otras palabras, han perpetuado el entendimiento endógeno de la pobreza o de la conflictividad, al dejar fuera de la explicación variables de índole internacional como la consolidación en el gobierno de determinadas élites gracias a sus vínculos con la sociedad internacional o la participación de las multinacionales en la gestión opaca de la economía. En la medida en que evitan revisar factores de carácter estructural, son herramientas políticas que sostienen el *statu quo* internacional.

El neoliberalismo, entendido como la síntesis entre la economía de libre mercado y la teoría democrática liberal, no sólo ha agudizado la marginación económica del continente, sino que ha perpetuado las políticas clientelistas.<sup>9</sup> A pesar de las crisis políticas y económicas que ha generado, se ha reproducido con sucesivas reformas que han evitado revisar las contradicciones en las políticas de reducción de la pobreza y de gobernanza. Carmody aborda esta cuestión para explicar la agenda neoliberal en África.

A partir de los noventa, la interpretación del derrumbe de la URSS como victoria de los EEUU legitimó las políticas que han marcado la mayor parte de las intervenciones internacionales hacia los estados frágiles. El objetivo principal de dichas políticas es lograr la reconstrucción del estado y se construyen sobre una imagen de la sociedad del estado frágil como actriz pasiva a la que hay que despertar desde fuera.

Carmody estudia en concreto los efectos del neoliberalismo en el desarrollo económico y en la promoción de la seguridad humana desde tres casos y temáticas diferentes. Primero, en Etiopía, donde las políticas de reducción de la pobreza impulsadas desde los organismos internacionales no han redundado en cambios políticos, económicos o sociales sustanciales, y no resultan de un diálogo entre el estado y la sociedad. Segundo, en Zimbabue, donde los cambios en el régimen de Robert Mugabe al hilo de las presiones neoliberales han redundado en más precariedad para la población. Y tercero, en Sudáfrica, donde la evolución del NEPAD ha supuesto una mayor vulnerabilidad económica y social para el país.

A partir de estos tres casos, es difícil argumentar que las políticas neoliberales supongan un mayor bienestar social, político y económico en los estados africanos. Pero las políticas neoliberales de desarrollo también pretenden promover la participación de la sociedad, con nuevos encabezados como los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) en boga; estos documentos buscan rehabilitar

<sup>7</sup> Doornbos, p. 74. Los *buzzwords* ocultan el fracaso de las orientaciones políticas previas y crean oportunidades para regenerarlas; cf. Darbon, Dominique, “¿Reformar o rehacer las administraciones proyectadas de las Áfricas? Entre rutina antipolítica e ingeniería política contextual” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 5, noviembre, 2006, p. 9.

<sup>8</sup> Carmody, p. 12.

<sup>9</sup> Carmody, p. 2.

el estado haciendo participe a la sociedad del proceso. Se centran por ello en los derechos sociales y civiles, aunque no aluden a la construcción de un estado de bienestar.<sup>10</sup>

El problema surge por tanto de las contradicciones a las que se enfrentan este tipo de políticas; persiguen una seguridad humana suficiente para tener la estabilidad interna e internacional, necesaria a la prosperidad del mercado, pero no cuestionan, precisamente, el modelo de desarrollo ni promueven la formación de movimientos sociales fuertes que lo cuestionen. Asimismo, la creciente disparidad entre sus objetivos declarados —el bienestar de todos— y sus consecuencias reales —la concentración del poder y desigualdades de clase, se explica porque se espera de la sociedad civil que actúe como contrapeso del estado sin llegar a erigirse en voz crítica, dejando el equilibrio global de poder fuera de la discusión.<sup>11</sup>

Retomando el ejemplo de Carmody, las contradicciones del neoliberalismo se reflejan en la manera en que se ha diseñado el PRSP etíope. La relación del Banco Mundial con el gobierno de Meles Zenawi en Etiopía parece atrapada entre la necesidad de ayudar a una sociedad con uno de los peores índices de desarrollo humano del planeta y de mantener por razones geoestratégicas el apoyo a un gobierno que no suscribe los principios más básicos de la doctrina neoliberal. Desde 1991, el gobierno etíope controlado por el Ethiopian People Revolutionary Democratic Front ha sabido defender el discurso que los donantes quieren oír preservando su ideología marxista-leninista.<sup>12</sup> De esta forma ha conseguido asegurar la captación de recursos del exterior controlando los movimientos de oposición, o negando la propiedad privada de la tierra.

La preocupación por el avance del terrorismo en el Cuerno de África ha supuesto un interés por mantener una buena relación con Etiopía, país central en la región. Estados Unidos y el Reino Unido, no han querido distanciarse de este aliado en la guerra contra el terror,<sup>13</sup> lo que ha legitimado al gobierno. Es cierto asimismo que sería difícil dejar de ayudar a un estado, y por lo tanto a una sociedad, expuesta regularmente a las hambrunas. Sin embargo, los PRSP se diseñaron en el papel como una forma de lograr consolidar el estado fomentando la participación de la sociedad, objetivo que no ha sido satisfecho.

Basándose en sus investigaciones en Etiopía, Carmody explica cómo en la práctica, la participación social en la elaboración del documento etíope ha sido muy exigua. La explicación sobre las dificultades para lograr crear los cauces adecuados de participación es multicausal. En lo que concierne a Etiopía, la naturaleza coercitiva del estado etíope ha marcado fuertemente a su sociedad. Desde 1960, el estado ha desarrollado proyectos de participación en la gestión comunal que han permitido el control del campesinado, lo que todavía hoy suscita recelos en la sociedad etíope frente a este tipo de iniciativas.<sup>14</sup>

La concepción de la participación varía según la interpreten las agencias de desarrollo, internacionales o locales, el estado etíope y sus funcionarios, y la sociedad sobre la que se incide. Asimismo, varían en función de la posición de poder de cada uno de ellos. De ahí que autores críticos con este tipo de políticas ambiguas hayan señalado los PRSP como mecanismos para fortalecer sobre todo al Banco Mundial, haciendo de la participación “una tecnología de vigilancia y normalización de la sociedad civil y del estado, mientras que juega un papel

<sup>10</sup> Carmody, p. 113. Con respecto a las políticas relativas a la seguridad humana, Mark Duffield señala que “es importante notar que dentro del discurso político la idea de que el bienestar social colectivo es una responsabilidad del estado, tal y como reflejan las nociones europeas del estado de bienestar, brilla por su ausencia” y que se está avanzando más bien hacia un “modelo de bienestar, esencialmente dependiente de la ayuda y privatizado”; cf. “Los estados frágiles y el retorno de la administración nativa, en Revista Académica de Relaciones Internacionales, nº 8, marzo, 2008, ps. 6 y 12.

<sup>11</sup> Carmody, ps. 45 y 73

<sup>12</sup> Vestal, Theodore M., Ethiopia. *A Post-Cold War African State*, Ed. Praeger, Westport Connecticut, 1999, capítulo 7.

<sup>13</sup> Leboeuf, Aline et Antil, Alain, “États fragiles et terrorisme, le lien ambigu” en Châtaigner, Jean-Marc et Magro, Hervé (dirs.), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Ed. Karthala, Paris, 2007, p. 210

<sup>14</sup> Harrison, Elizabeth «“The problem with the locals”: Partnership and participation in Ethiopia», en *Development and Change*, 2002, vol. 33, nº 4, ps. 587-610.

insignificante en la vida cotidiana de las personas".<sup>15</sup> Si como indicó Braudel, explicar la actualidad es todavía una pretensión, mejorar las intervenciones por el desarrollo requiere conocer el contexto social y político en el que se incide.<sup>16</sup>

Estas actuaciones convierten al neoliberalismo en una doctrina que termina promoviendo la desigualdad, que constriñe el devenir de los estados en el sistema internacional y que desvirtúa muchos de los principios que pretende fomentar. Un mensaje transmitido por los autores aquí analizados es que resulta preciso que los estados y sus sociedades encuentren el espacio para reformular su forma de organización política, y por tanto que las políticas internacionales traten de ir más allá de un entendimiento estandarizado de los estados. Superar las contradicciones del neoliberalismo requiere en parte abandonar la lectura teleológica y maniquea de la historia y recurrir a perspectivas de larga duración.

La política internacional actual ha basculado en un afán de predicción y en una carrera hacia el futuro posible gracias a una ruptura con la Historia que por definición no tiene carácter profético.<sup>17</sup> De ahí la necesidad de estudiar la configuración actual del sistema internacional de estados y junto a nuevas temáticas como el colapso de los estados o los nuevos actores internacional, seguir trabajando sobre temas clásicos como el poder, la soberanía o la seguridad, desde otros enfoques que expliquen por ejemplo la relación existente entre estado y la sociedad, nacional e internacional.

Un escollo de las políticas diseñadas para los estados frágiles lo constituye su distancia con respecto a ciertas explicaciones académicas críticas con el funcionamiento de la sociedad internacional que aportan instrumentos conceptuales con los que comprender mejor las realidades sociales de los estados *fallidos*. Todavía hoy, el ámbito de las relaciones internacionales tiende a analizar el mundo en función de los estados más poderosos, principalmente porque la disciplina se originó en ellos y con ella han dirigido la evolución del propio sistema internacional.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Carmody, p. 118; otros autores han explicado cómo el liberalismo transige con el despotismo si éste trae desarrollo, como por ejemplo Mark Duffield en *op.cit.*

<sup>16</sup> Braudel, Fernand, *Grammaire des civilisations*, Ed. Flammarion, París, 1993, p. 25.

<sup>17</sup> Braudel, Fernand, *Écrits sur l'histoire*, Ed. Flammarion, París, 1969, p. 20.

<sup>18</sup> Clapham, Christopher, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press., Cambridge, 1999, p. 4.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)