

África Hoy

Un enfoque inter paradigmático

Fundación Democracia.

Lic. Escudero Ezequiel

Introducción

La Mundialización, según la terminología francesa, o la Globalización, según los anglosajones, no es un fenómeno nuevo, pues el comercio, los intercambios económicos, las multinacionales, los movimientos de capitales, los transportes internacionales rápidos existen desde hace varias décadas, incluso desde hace varios siglos. La verdadera Mundialización empieza después de la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo de las empresas multinacionales y la búsqueda de la maximización de beneficios y de riquezas en el mundo.

Este proceso se ha manifestado, en realidad, desde que las sociedades humanas se comprometieron en los intercambios y el comercio. Y en el caso africano, dicha Globalización se inició en el siglo XV con el comercio triangular o la trata de esclavos para extenderse en el siglo XIX con la colonización europea (mundialización limitada al área atlántica), que incorporó al continente en la División Internacional del Trabajo.

La diferencia con el actual proceso es que se trata de un fenómeno irreversible, resultado de la revolución tecnológica en las comunicaciones y los transportes, con consecuencias económicas, políticas y socioculturales. Dicho con otras palabras, a partir del ritmo de los intercambios y del comercio, se ha pasado de los imperios coloniales a los flujos petroleros y financieros o a una Mundialización de intercambios y de relaciones regionales, mediante la liberalización de las economías.

Pero estos procesos de contenido económico, relacionados con flujos financieros, se fundamentan en tanto fenómenos aún más profundos y con alto contenido político-ideológico. El fin de la Guerra Fría dejó tras de sí un escenario marcado no sólo por la liberalización de las fronteras y la transformación del mundo en una gran economía de mercado capaz de llegar a cada rincón habitable, sino también que dejó el espacio para la reformulación de paradigmas relacionados con características propias del orden Bipolar. La concepción del estado moderno en su acepción Occidental se ve cuestionada por un corte trasversal al confrontar sus potestades con

otros actores, no estatales, y con sus propias limitaciones para adaptarse al devenir de nuevas concepciones.

Así, el paradigma del estado como centro de las relaciones internacionales, se ve cuestionado en su constitución, en regiones dónde la vieja concepción del modelo de estado (Occidental y cristiano) deja de ser vista como parte de una unidad independiente "conectada" al sistema internacional actual y sus condicionantes. Este es un punto central: definir el destino de esta coyuntura, en tanto que necesidad del propio estado para adaptarse a la nueva realidad estructural.

Abordaje general de la “inconexión” de los estados africanos con el Sistema Internacional

En los múltiples estudios e índices sobre los denominados estados fallidos o frágiles, figuran al menos cerca de 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 y la seguridad. Potestades estas que se forjaron en el nacimiento del estado moderno en su concepción occidental y cristiana tal cual la conocemos hoy día, y que definieron el paradigma estado-céntrico con un actor central y omnipotente como núcleo de toda una estructura orgánica.

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 objeto de estudio para los analistas de política internacional. Esto tiene como fundamento dos cuestiones centrales: por un lado, la ruptura de las condiciones políticas que favorecen 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; por otro lado, para ser eficaces, las políticas de cooperación de la comunidad de donantes internacionales requieren una mejor comprensión del terreno en el que buscan tener influencia.

El renovado interés por los estudios africanos a partir de los noventa se expresó con el surgimiento de nuevas denominaciones como los estados fallidos. A partir del 11 de setiembre de 2001, los estados así considerados pasaron al primer plano de las preocupaciones políticas, como bien señala Chomsky “en el sistema doctrinal americano, nadie encarna el azote malévolos del terrorismo como Muhammad el-Gadafi, el perro rabioso del mundo árabe; y, bajo su liderazgo, Libia se ha erigido en el modelo de un Estado terrorista”¹.

Este primer plano no sólo se da en tanto que entidades políticas incapaces de seguir el camino del desarrollo trazado por las políticas

¹Chomsky, N. “*Piratas y Emperadores. Terrorismo Internacional en el mundo de hoy*”, Ediciones B, Buenos Aires, 2003, pág. 113.

neoliberales sino también, según visiones más apocalípticas, capaces de desestabilizar el sistema internacional. En consecuencia, el concepto y las políticas de buen gobierno han tratado de revertir esta tendencia, tomando como punto de partida externalidades que influyen en los procesos de toma de decisiones y en la opinión pública.

La concepción de las relaciones internacionales estado-céntricas, sustentadas por el Estado Moderno en su acepción Occidental y cristiana, con características que tienen origen en el poder, el orden, la igualdad y la estructura jerárquica, sentó las bases de un "modelo" de entidad que debía ser el paradigma por excelencia en el escenario internacional contemporáneo.

Con la aceptación de estos preceptos, al analizar los estados africanos vemos claros ejemplos de desviación con respecto a ese referente. La consecuencia de este fenómeno es el diseño de políticas internacionales para los estados fallidos², que tratan de hacer coincidir a estos estados africanos con los parámetros del estado moderno, reconstruyéndolos a imagen y semejanza de estos. Es dable mencionar que este razonamiento se sustenta en gran medida en la visión tradicional de África como un continente marginado por la política internacional.

En lo sucesivo, y al profundizar en las realidades particulares de este fenómeno, se observa internamente una inconexión con la teoría estado-céntrica de las relaciones internacionales y con el concepto del estado como una unidad independiente y centralizada. A la vez, esta falta de condicionalidades para el desarrollo endógeno del paradigma del "estado modelo" (Occidental), genera una malformación de la institucionalidad que tiene como trasfondo un mal aún mayor: el vacío interno de poder.

Luego del reordenamiento del escenario internacional, pos Segunda Guerra Mundial, se produjeron los procesos de independencia en la mayoría de los estados africanos. Esto en mayor o menor medida, fue fruto del "consenso" de la Comunidad Internacional triunfante de aquella contienda

² En el índice de Estados Fallidos de 2007 del *Fund for Peace* (<http://www.fundforpeace.org>), hay 32 países en la zona "crítica", de los cuales 18 están en África; en zona "en peligro" se encuentran 34 países africanos, mientras que hay sólo 2 estados africanos en la zona "límite" (Sudáfrica, en el puesto 133, e Islas Mauricio, en el puesto 148) y ningún país africano en la zona "estable". Este índice se extrae del análisis de 12 indicadores distribuidos en tres variables (Social, Política y Económica)

bélica, en cuyas manos se posó el destino del continente africano. Este nuevo orden Bipolar entendía a los estados como unidades independientes funcionales a los designios de uno u otro bando. Así vistas las cosas, el análisis vertical de la estructural estadual, quedó en un segundo plano y se mantuvo de esta forma hasta el fin de la Guerra Fría y el consecuente ocaso del orden Bipolar.

Surgieron entonces nuevos disparadores para el análisis. Más allá de la importancia atribuida al fin de la Guerra Fría, es necesario no dissociar este fenómeno del de formación del estado (Doornbos, 2001, p.81). Ambos son procesos de reorganización política y forman parte de otros procesos, como la Globalización, con marcada influencia del neoliberalismo. La Globalización, definida como un conjunto de mega poderes económicos, políticos y culturales dominantes (Doornbos, 2001, p.82) que constriñen y condicionan el sistema de estados, impulsa tanto la formación del estado como su colapso, por ejemplo mediante la institucionalización de estructuras organizativas a nivel global que acaparen parcelas de poder hasta hoy de 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 manera.

Tras los procesos de descolonización, los estados africanos no se han adaptado al modelo moderno, y sus diferencias se han diluido bajo conceptos como el de estados fallidos, colapsados o débiles. 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. Este aspecto marca la insistencia en la adopción de estándares de conducta derivados de Occidente en varios contextos político-culturales no occidentales. Se asume, por ende, la idea del estado garante de la ley y el orden, así como del desarrollo, cuando (en el caso de los estados colapsados) esta relación no se produce de manera automática.

Las crisis características de los estados fallidos los hacen parecer amenazas para el sistema internacional, tanto por las condiciones de vida que los caracterizan y los conflictos que puedan ocurrir en ellos porque cuestionan la viabilidad del actor clave para las relaciones internacionales: el estado. El

sistema internacional depende de la premisa de la "normalidad" de los estados. 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 generar lo contrario.

- *El caso de Somalia.* Esta falta de interpretación de la comunidad internacional termina 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 es la que permite buscar interlocutores en la sociedad y no solo en el estado. El inconveniente surge en tanto que la necesidad del sistema internacional radica en la condición sine qua non de la existencia del modelo de estado nación moderno. Desde la desintegración del estado somalí (1991) a causa de feroces luchas internas por el control del poder centrado de Mogadiscio, el estado dejó de existir como estructura burocrática y sigue existiendo jurídicamente solo desde la perspectiva del sistema internacional, por ejemplo en la ONU. 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 dependencia británica. Asimismo, el Puntland somalí, es otro ejemplo de cómo surgen nuevas formas de administración estatal dentro de un estado débil (y colapsado) y de los procesos locales de reestructuración de la autoridad política.

Somalia y otros estados africanos han sido el foco de atención de numerosos estudios sin prestar suficiente reparo en los actores no estatales, locales e internacionales, en la consolidación o debilitamiento del estado y en la promoción del desarrollo. Desde el fin del orden Bipolar, el escenario internacional vio minar las potestades estatales por otros actores (ya no estatales) que disputan espacios de poder y el rol del estado como centro del debate teórico dentro del sistema internacional.

La respuesta internacional a estos estados fallidos, entonces, entendidos como espacios anómalos, no ha considerado que puedan ser espacios políticos en reorganización. Los estados frágiles, considerados como espacios en blanco han generado intervenciones diseñadas según unos patrones institucionales y mecánicos característicos de los sistemas neoliberales occidentales que no contemplan especificidades propias de cada país y las demandas de sus sociedades. En última instancia reflejan el que sistema no sabe como lidiar con estos espacios vacíos³.

Los procesos de colapso del estado son muy complejos, sin una correlación automática con una sociedad fallida y con variaciones caso por caso; cuestionan el mito del estado y la soberanía, y se pueden comprender como fruto de la necesidad y la búsqueda de una forma 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"⁴.

Hasta hoy la atención se ha centrado en el estado y sus instituciones, y no en la relación de éste 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, se plantea situar la formación y colapso de los estados en procesos históricos más amplios, y no llegar a asumir la idoneidad de estructuras preexistentes que condujeron al fracaso.

Esto se vislumbra en el rol de los donantes internacionales, dentro de este proceso. Términos como buen gobierno o sociedad civil, 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 de los ajustes estructurales en los años ochenta. En otros términos, 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

³ Esta situación bien quedó reflejada con el fracaso de la operación Restaurar la Esperanza en Somalia en 1993.

⁴ Raeymaekers, T. "¿Colapso u orden? Cuestionando el colapso del estado en África", en Revista Académica de Relaciones Internacionales, nº 8, marzo de 2000, p.11

el gobierno de determinadas élites gracias a 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 status quo internacional. El problema radica cuando estas instancias se apoderan del vacío de poder interno y se vuelven gérmenes que desarrollan raíces internas muy profundas, volviéndose verdugos de sus propios representados.

- *El caso de Zimbabwe.* Después de la independencia, la mayoría de los países del África Subsahariana se convirtieron en sistemas de partido único bajo la asunción de que era necesario para la reconstrucción de la nación y el desarrollo económico. Más allá de que existieron países donde la oposición tuvo éxito (Sudáfrica de la mano de Nelson Mandela en 1994), en el caso de Zimbabwe, esta no tuvo mayor oportunidad de éxitos. Con la asunción de Robert Mugabe inmediatamente después de la independencia en la década del ochenta, la intimidación, el abuso de los resortes del estado por parte de los detentores del poder, la extrema violencia y la falta de transparencia han sido la tónica dominante de todos los procesos electorales. La oposición no ha tenido opción alguna, tanto por la legislación vigente y la interpretación de la misma, como por la presencia de generalizada de violencia política, una de las principales causas del desmembramiento político y económico actual, que hacen que el país haya transitado de la prosperidad de los ochenta al caos de finales de esta década. Es que en solo dos décadas, Zimbabwe ha pasado de ser un país próspero a un estado fallido, constituyendo un claro ejemplo de las consecuencias derivadas de la perpetuación en el poder y del abuso de los resortes del estado por parte de una clase dirigente: violaciones a los Derechos Humanos, ausencia del estado de Derecho, desorden institucional, caos económico, epidemias, corrupción e inestabilidad regional.

Este tipo de gobernabilidad genera la formación de una pequeña "burguesía", asociada a sectores de poder (militar) vinculado con las luchas independentistas, que deja poco espacio para el desarrollo de fuerzas

endógenas, al desvincular del proceso de formación a la sociedad civil, despojada de derechos cívico-sociales. Además, la coyuntura dada genera un escenario económico proclive a corrientes externas mayormente perjudiciales, sobre todo para los débiles estados africanos.

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. 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 la gobernanza. Así, se explica la agenda neoliberal en África.

A partir de los noventa, la interpretación del derrumbe de la Unión Soviética como victoria de los Estados Unidos 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 afuera.

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 de poder y desigualdades de clase), 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 discusión.

- *El caso de Etiopía.* Este es un claro ejemplo 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. Las contradicciones del neoliberalismo se reflejan en los programas tendientes a la reducción de la pobreza. 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 estratégicas 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-leninista⁵. De esta forma ha logrado 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. Los Estados Unidos y el Reino Unido, no han querido distanciarse de este aliado contra el terror, 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, dentro de los objetivos de los programas de ayuda, se estipulaba la opción de consolidar el estado fomentando la participación de la sociedad, cosa que no ha sido satisfecha.

Este conjunto de 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. Resulta preciso que los estados y sus sociedades encuentren el espacio para reformular su forma de organización política, y por lo tanto que las políticas internacionales traten de ir más allá de un entendimiento estandarizado de los estados. Superar estas contradicciones requiere en parte abandonar la lectura teológica y maquina de la historia y recurrir a perspectivas de larga duración.

⁵ Vestal, T. "*Ethiopia. A Post-Cold War African State*", Ed. Praeger, Westport Connecticut, 1999, cap. 7

Conclusión

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. 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 internacionales, seguir trabajando sobre clásicos como el poder la soberanía o la seguridad, desde otros enfoques que expliquen por ejemplo la relación existente entre estado y sociedad (nacional o internacional).

Un escollo de las políticas diseñadas para los estados frágiles lo constituye su distancia respecto a ciertas explicaciones académicas críticas con el funcionamiento de la sociedad internacional que aportan instrumentos conceptuales con los que comprenden 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.

La involución de África nace de la crisis de las elites poscoloniales formadas para otras realidades que las suyas y que han sido incapaces, por etnocidio o por desinterés, de concebir modelos de desarrollo y de estados alternativos al modelo occidental heredado de la colonización e impuesto en la actualidad por la Globalización. Ello explica el retroceso en relación con el período de las independencias.

Ahora bien, se impone una serie de reestructuraciones consistentes en una segunda descolonización, una genuina democratización, la institución del regionalismo y los cambios estructurales a nivel mundial (un claro ejemplo de esto puede ser Sudáfrica).

Es precisa una nueva descolonización con respecto al imperialismo cultural o intelectual occidental a favor del afro centrismo, abandonando las referencias elitistas a la injerencia de parámetros externos, que condenan al atraso y el sometimiento, y que son responsables de la desvinculación de las

élites con sus realidades y pueblos. No se trata de una “revancha” del pasado, sino de la afirmación de nuevos valores conciliados con los de la modernidad.

Bibliografía

- Chomsky, N. "Piratas y Emperadores. Terrorismo internacional en el mundo de hoy", Ediciones B, Buenos Aires, 2003.
- Chomsky, N. "Estados Fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia", Ediciones B, Buenos Aires, 2007.
- Hobsbawm, E. "Historia del Siglo XX", Editorial Planeta, 2006.
- ACP General Secretariat, 2003 *Draft ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements*, Bruselas
- Alden, C. 1999 "Southern Africa in South-South Relations" in Nel, P. And Mc Gowan, P.J. *Power Wealth and Global Order*, Cape Town.
- Amorim, C. 2003 "The Real Cancun" in *The Wall Street Journal*, NY, 25 September.
- Brzezinski, Z. 1963 *Africa and the Communist World*, Standfor University Press.
- Grudz, S. 2004 *The Emboldened Triangle in E-Africa*, Johannesburg
- Institute of Reform and Development 2002 *China's Accession to the WTO and Infrastructure Reform*, Beijing.
- Keet, D. 2002 *The New Partnership for africa's Development; Unity and Integration within Africa? Or Integration of Africa into the Global Economy?* Institute for Global Dialogue Occasional Paper N° 35, Sudáfrica
- Lechini, G. 1995 *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem*, Rosario: CERIR
- Lechini, G. 2001 "África desde Menem a de la Rúa: continuidad de la política por impulsos" en *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o Irrelevancia?*, Rosario: CERIR, Vol. 2
- Lechini, G. 2002 *A política exterior argentina para Africa no marco referencial de política africana do Brasil. O caso da Africa do Sul na década de 1990. Tesis de doctorado presentada en la Universidad de San Pablo.*

- Lechini, G. 2006 “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica?” en *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Boron, A., Lechini G. CLACSO, Bs. As.
- Mbuende, K. M. 2001 “Perspectives on Southern Africa-Sino Economics Relations” in *Traders*, Johannesburg, N°4.
- Saraiva, J. F. 1996 *O lugar da Africa. A dimensao da política externa brasileira (de 1964 a nossos dias)*
- Shelton, G. 2001a “China and Africa: Building an Economic Partnership” in *South African Journal of International Affairs*, Johannesburg, Vol. 8, N°2.
- Zuluaga, Nieto, J. “Una tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación Sur-Sur” en *Política y movimientos sociales en in mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Boron, A., Lechini, G. CLACSO, Bs. As.
- Vestal, T. “*Ethiopia. A Post-Cold War African State*”, Ed. Praeger, Westport Connecticut, 1999,