

ESTADOS Y CONTRATOS SOCIALES EN ÁFRICA

Por razones perfectamente comprensibles, gran parte del material escrito sobre el África contemporánea se ha centrado sobre casos de ruptura parcial o total de la autoridad central –como ciertamente sucedió en Liberia y Sierra Leona en la década de 1990, o como es el caso en Somalia en la actualidad– o sobre ejemplos de gobernantes depredadores encerrados en capitales de Estado que viven de las rentas derivadas de enclaves petroleros o mineros: por ejemplo, Chad, Congo-Brazzaville o la República Democrática del Congo (RDC)¹. Explicar las configuraciones más extremas es un ejercicio necesario, pero también lo es explicar cómo es posible un determinado grado de normalidad en ausencia de un Estado que funcione². Lo que resulta problemático es cuando estos casos extremos se presentan como si fuesen la totalidad de África. Ha habido una tendencia en la bibliografía reciente a postular una pauta de comportamiento común a la gran mayoría de los Estados africanos, con la posible excepción de Mauricio, Botsuana y Sudáfrica: a saber, la existencia de niveles endémicos de clientelismo, que convierten a todas las instituciones públicas en cifra de intereses particularistas y las dotan de una dinámica intrínseca hacia la inestabilidad crónica³.

¹ La bibliografía es demasiado extensa para recogerla aquí, siendo no obstante indicativo de la misma: David Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*, Oxford, 2005; Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa. The RUF and the Destruction of Sierra Leone*, Londres, 2005; Stephen Ellis, *Mask of Anarchy. The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, Londres, 1999; William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder (CO), 1999; y respecto a los Estados petroleros, Ricardo Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Londres, 2007. Contamos con una gran producción sobre los «Estados fallidos» en la que África ocupa el lugar más prominente. Véase, por ejemplo, I. William Zartman, *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder (CO), 1995; Robert I. Rotberg (ed.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Washington DC, 2003 y *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington DC, 2003; y Ashraf Ghani y Clare Lockhart, *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Nueva York, 2008.

² Por ejemplo, Peter D. Little, *Somalia. Economy Without State*, Oxford, 2003.

³ Dos análisis paralelos son Jean-François Bayart, Stephen Ellis y Béatrice Hibou, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, 1999; y Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz, *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*, Oxford, 1999.

Además de esta inclinación a homogeneizar el paisaje africano, se ha producido un desplazamiento de las instituciones de investigación hacia una preocupación más restringida en torno a cómo funcionan las redes. En realidad, muchos trabajos que supuestamente versan sobre el Estado abordan de hecho algo totalmente diferente. Por ejemplo, Jean-François Bayart en su obra *The State in Africa* tiene mucho que decir sobre las concepciones del poder, pero dice sorprendentemente poco sobre el Estado en África, al menos en un sentido institucional⁴. Si se les interrogara al respecto, los autores en cuestión no dudarían en insistir en que el Estado se halla tan impregnado de los intereses societales que únicamente puede ser estudiado como insertado en la sociedad en vez de considerarlo como artificialmente separado de ella. En este sentido, Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz afirman:

Así, pues, la noción de que los políticos, burócratas o jefes militares [africanos] deben ser servidores del Estado carece de sentido. Sus obligaciones políticas responden, primero y ante todo, a su grupo de parentesco, sus clientes, sus comunidades, sus regiones e incluso a su religión. Todos esos patrones intentan idealmente constituirse como «grandes hombres», que controlan tantas redes como les es posible [...]. Debemos concluir, por consiguiente, que en la mayoría de los países africanos el Estado no es sino un mero decorado, una pseudo fachada occidental que oculta las realidades de situaciones políticas profundamente personalizadas⁵.

En un posterior trabajo firmado por ambos, estos autores reiteran que la existencia del Estado no es algo inevitable o normal, sino que surge de una muy particular historia europea. Hasta la fecha, mantienen estos autores, la existencia formal de un Estado en un lugar como Nigeria se confunde con la realidad de una lógica operativa muy diferente⁶. Olvidémosnos de aplicar los conceptos occidentales a las realidades africanas, se nos dice, y concentrémonos en lo que realmente sucede.

Esto puede sonar como una sabio consejo, pero la realidad es que el volumen de los estudios que realmente describen cómo funcionan las redes —y que no se limitan a postular su existencia— resulta sorprendentemente limitada al margen de los Estados ricos en petróleo. Los trabajos más recientes sobre el Estado han sido realizados (significativamente quizá) por antropólogos en vez de por politólogos, tendiendo con frecuencia a mantener la opinión de que las instituciones siguen siendo muy importantes⁷.

⁴ J.-F. Bayart, *The State in Africa. The Politics of the Belly*, Londres, 1993.

⁵ P. Chabal y J.-P. Daloz, *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*, cit.

⁶ P. Chabal y J.-P. Daloz, *Culture Troubles: Politics and the Interpretation of Meaning*, Londres, 2005, pp. 261-268.

⁷ Thomas Bierschenk y Jean-Pierre Olivier de Sardan, «Powers in the Village. Rural Benin between Democratization and Decentralization», *Africa* LXXIII, 2 (2003), pp. 145-173; y Giorgio Blundo y Pierre-Yves Le Meur (eds.), *The Governance of Daily Life in Africa. Ethnographic Explorations of Public and Collective Services*, Leiden y Boston, 2009; para un análisis de la

A pesar de las realidades de la corrupción cotidiana y de la ineficiencia crónica, existe una vinculación sorprendentemente arraigada a las reglas y comportamientos burocráticos⁸. Ambos pueden ser honrados mediante su incumplimiento, pero son, no obstante, un marco constante de referencia para los actores concernidos, y no únicamente porque puedan ser manipulados para obtener una ganancia personal. El conjunto más interesante de cuestiones plantea cómo las estructuras institucionales se modulan para enfrentarse a las realidades cotidianas, como la escasez de fuerza de trabajo y logística (incluidos uniformes, gasolina, vehículos y teléfonos) y a la inadecuación de remuneración oficial. El mensaje subyacente en este caso es que las instituciones en África no son ficciones elaboradas o una cobertura de algo diferente, sino que por el contrario contribuyen a informar del comportamiento de los actores tanto oficiales como no estatales en modos fundamentales. Si sometemos a los Estados africanos a un cuestionario de criterios derivados de un tipo ideal y posteriormente llegamos a la conclusión de que algunos de ellos son deficientes, ello puede dar la impresión de que empleamos un mayor rigor analítico, pero en realidad tal planteamiento bloquea el análisis de cómo funcionan realmente las instituciones.

«Volver a analizar el Estado» se ha convertido en un cliché, pero sin duda hay necesidad de integrar el análisis de las dinámicas sociales con un examen más minucioso de la lógica del Estado africano, lo cual implica un determinado número de agendas solapadas entre sí. En primer lugar, existe la necesidad de relanzar el estudio sostenido y simultáneo de los fenómenos políticos a diferentes niveles, esto es, local, regional, nacional y en realidad transnacional. Aunque los dos primeros eran el ámbito privilegiado de una ciencia política estadounidense muy convencional, un planteamiento multinivel resulta fundamental para todo intento de comprender la política africana. En segundo lugar, el papel del Estado como mediador de la producción y reproducción de las desigualdades sociales –que ha quedado diluido en una bibliografía sensiblera sobre el neopatrimonialismo– debe recibir mucha mayor atención que en la actualidad. Finalmente, debemos contar con un planteamiento comparativo que no iguale experiencias, sino que posibilite la comprensión de una gama de fenómenos presentes en diversos países africanos así como con un mecanismo que nos permita comprender las diferencias sustantivas existentes. En el resto de este artículo, deseo demostrar, fundamentalmente a través de la comparación de cuatro países de África occidental (Ghana, Togo, Senegal y Gambia), cómo una vuelta a la economía política puede proporcionarnos una descripción más compleja de cómo los Estados y pueblos africanos se interrelacionan. Estos ejemplos sirven para el conjunto de África, pero permiten también analizar el funcionamiento de países en los que el Es-

actividad burocrática, véase Brenda Chalfin, «Cars, the Customs Service and Sumptuary Rule in Neoliberal Ghana», *Comparative Studies in Society and History* 1, 2 (2008), pp. 424-453.

⁸ Sobre la corrupción véase Giorgio Blundo y Olivier de Sardan, *Everyday Corruption and the State. Citizens and Public Officials in Africa*, Londres, 2006.

tado no ha colapsado o ha sido deformado por el flujo de las rentas del petróleo. El artículo se divide en cuatro partes. En la primera, repaso brevemente la bibliografía existente sobre los Estados africanos con el fin de ubicar más correctamente mi propia posición. A continuación, efectúo una comparación de los Estados coloniales y de sus persistentes legados. En la tercera sección, examino las razones por las que muchos de los contratos sociales se han hecho insostenibles durante las últimas décadas del siglo xx. Finalmente, abordo el potencial para la emergencia de nuevos contratos sociales en el África contemporánea.

I. DESCRIBIR EL ESTADO AFRICANO

La cuestión central que sustenta la mayoría de la bibliografía existente sobre los Estados africanos es por qué han resultado ser Leviatanes tan débiles o, dicho en términos más normativos, por qué no han logrado generar bienes públicos significativos. La respuesta se busca habitualmente en una determinada combinación de factores históricos y estructurales. Desde una perspectiva histórica, Jean-François Bayart busca una interpretación omnicompreensiva en la historia de la «extraversión» africana que, iniciada en la era del comercio de esclavos, pervirtió las instituciones africanas de modos fundamentales⁹. Mientras que su análisis opta por una perspectiva de larga duración, muchos son los autores que continúan insistiendo en el colonialismo como el punto de inflexión operativo. Así, se ha sostenido, en sendas versiones fuertes y débiles por Basil Davidson y Patrick Chabal respectivamente, que las tradiciones de organización estatal precoloniales se fracturaron durante el asalto colonial¹⁰. El resultado fue que las instituciones importadas carecieron de la legitimidad básica, mientras se privó de sus mecanismos de rendición de cuentas a las formas indígenas a las que se permitió persistir, llegando a materializarse lo que Mahmud Mamdani ha descrito como «despotismos descentralizados»¹¹.

Crawford Young ha puesto de relieve también el carácter profundamente coercitivo de los prolegómenos del Estado colonial y el modo en que determinados hábitos de violencia han continuado persistiendo hasta el presente. Esta es una interpretación que se inspira de modo preponderante en su trabajo sobre la República Democrática del Congo, respecto a la cual presenta las mayores resonancias, así como respecto a los procesos primigenios de constitución de los Estados de colonos en África oriental y meridional¹². Aunque Young y otros autores han llamado la atención sobre la

⁹ J.-F. Bayart, «Africa in the World. A History of Extraversion», *African Affairs* IC, 395, pp. 217-267.

¹⁰ Basil Davidson, *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State*, Londres, 1993; P. Chabal, *Africa. The Politics of Suffering and Smiling*, Londres, 2008, pp. 92-93.

¹¹ Mahmud Mamdani, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, 1996.

¹² Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven, 1994, pp. 124-140.

clamorosa ausencia de pretensiones hegemónicas en la vastedad del Congo belga, Joshua Forrest revela cómo las dificultades experimentadas por Guinea-Bissau desde la independencia han de contemplarse a la luz del singular fracaso del Estado colonial portugués a la hora de ejercer su poder en ese diminuto enclave¹³. Aunque otros trabajos más antiguos sobre las guerras de liberación contra los portugueses postulaban que la mera necesidad de movilizar a la población rural ayudaría a forjar nuevos tipos de estructuras de poder popular, los países de habla portuguesa no han mostrado una disimilitud tan específica en el largo plazo¹⁴. Las diferencias que son evidentes en algunos Estados posteriores a la liberación seguramente tienen menos que ver con el Estado *per se* que con las mentalidades de los líderes que han tendido a identificar los intereses del movimiento con los de la nación. Ello es totalmente evidente en Eritrea, tras su guerra de «liberación» de Etiopía, pero lo es también en Zimbabue y Angola.

Si optamos por una perspectiva estructural, las explicaciones pueden subdividirse en aquellas que son básicamente sistémicas y las que hacen hincapié en la lógica neopatrimonial. Para Jeffrey Herbst, el desafío es explicar la capacidad diferencial de los Estados africanos a la hora de «hacer oír» su poder en el espacio nacional¹⁵. Su tesis es que la realidad demográfica de poblaciones altamente dispersas ha sido un impedimento para una gobernanza eficaz. Herbst observa que los Estados africanos de mayor tamaño tienden a enfrentarse al problema de una forma exagerada, ya que se han topado con bolsas de una relativamente alta densidad de población separadas con frecuencia por grandes distancias, razón por la cual han sido más proclives a fracasar¹⁶. En neta oposición, Catherine Boone parte de la hipótesis de que la preocupación de quienes gobiernan no es necesariamente proyectar el poder estatal sobre la totalidad de su territorio, ya que pueden contentarse con dejar regiones enteras a su propia deriva si carecen de importancia para el centro. La cuestión operativa es entonces la siguiente: ¿bajo qué circunstancias optan los Estados por comprometerse con sus poblaciones de un modo activo? La respuesta de Boone escoge los imperativos extractivos, por un lado, y la existencia de elites locales poderosas capaces de una negociación dura, por otro. Cuando los imperativos estatales se oponen a la realidad de intereses locales cohesivos, sostiene esta autora, es probable que se produzca algún tipo de negociación¹⁷. Su planteamiento no contradice necesariamente el de Herbst,

¹³ Joshua Forrest, *Lineages of State Fragility. Rural Civil Society in Guinea-Bissau*, Oxford, 2003.

¹⁴ Véase, por ejemplo, B. Davidson, *Liberation of Guiné. Aspects of an African Revolution*, Londres, 1969; y *Eye of the Storm. Angola's People*, Londres, 1973.

¹⁵ Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, 2000.

¹⁶ Para una comparación del historial de los mayores Estados, véase Christopher Clapham, Jeffrey Herbst y Greg Mills, *Big African States. Angola, DRC, Ethiopia, Nigeria, South Africa, Sudan*, Cambridge, 2006.

¹⁷ Catherine Boone, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge, 2003, pp. 240-282.

ya que después de todo, la mera distancia puede incidir sobre el deseo de compromiso del Estado y de las elites locales, si bien su atención privilegia netamente las especificidades de la negociación entre el Estado y los actores societales. El análisis de Boone tiene también el gran mérito de colocar la extracción de ingresos en el centro del análisis.

Finalmente, Pierre Englebert invoca elementos del legado colonial en la que sigue siendo una interpretación esencialmente estructuralista. Atribuye los fracasos de los Estados africanos a una débil capacidad de gestión, que él diagnostica como síntoma de una limitada legitimidad, la cual atribuye a su vez al colonialismo que divorció las estructuras de gobierno preexistentes del Estado heredado tras la independencia:

De todas las regiones del mundo, África tiene la mayor proporción de países en los que el proceso de creación del Estado fue exógeno a sus sociedades y donde los grupos dirigentes o las clases dominantes heredaron éste en vez de conformarlo como un instrumento de su hegemonía existente o en curso de consolidación. Como resultado de ello, los Estados africanos nacieron sin legitimidad, entendiéndolo por ello que no eran endógenos a sus sociedades; no estaban históricamente insertos en las relaciones domésticas de poder y dominación¹⁸.

Detectamos aquí cierto eco del lamento de Davidson sobre el fracaso de los Estados poscoloniales a la hora de hundir sus raíces en las culturas políticas indígenas. Englebert distingue entre legitimación vertical, que proviene del grado de adecuación entre la sociedad y las instituciones políticas, y legitimación horizontal, que versa sobre el nivel de consenso acerca de quién debe participar en el contrato social. Dicho sintéticamente, los regímenes coloniales que aplastaron las instituciones indígenas tendieron a legar Estados con una baja legitimación vertical, mientras que las fronteras coloniales que dividieron a los pueblos africanos de un modo arbitrario no fueron propicias para la legitimación horizontal. En aquellos casos en que los Estados han carecido de una legitimidad fundamental, que Englebert mide en términos cuantitativos, nuestro autor concluye que las elites dirigentes han tendido a involucrarse en prácticas neopatrimoniales para obtener apoyo político. Englebert sostiene que los Estados africanos con los históricos más positivos o bien se construyeron a partir de los fundamentos de los reinos/magistraturas precoloniales (fundamentalmente Lesoto, Suazilandia y Botsuana) o se tratan de islas que fueron pobladas y, por consiguiente, forjadas de hecho desde cero mediante la presencia europea (Mauricio y Cabo Verde). Herbst podría observar que todos estos casos son en realidad pequeños Estados, pero que el hecho de que se erigieran sobre unidades políticas preexistentes hizo tal configuración inevitable. El problema con el análisis de Englebert, que afecta también al de Davidson, es que las «instituciones endógenas» constituyen una caja negra que nunca llega a abrirse. Si Chabal está en lo cierto cuando afirma que los Estados

¹⁸ Pierre Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, Londres, 2000.

precoloniales se construyeron a partir de lazos personales antes que mediante la burocracia, entonces ello complica de algún modo el análisis¹⁹.

Volviendo brevemente al neopatrimonialismo, existe un creciente número de obras que contemplan el fracaso del Estado como consecuencia de las estrategias de las elites dominantes. Como ya ha sido señalado, Chabal y Daloz creen que los actores políticos africanos muestran un bajo grado de compromiso con las normas burocráticas porque éstas son constantemente infringidas por la necesidad de servir a las redes locales. Su análisis, que subraya un debilitamiento progresivo del Estado durante las últimas décadas, se asemeja al de Bayart, Ellis y Hibou. De igual modo se considera que las redes sociales se hallan profundamente insertas en el Estado, ya que éste último acaba siendo capturado por comportamientos corruptos. Sin embargo, su análisis también vincula la crisis del Estado africano con las nuevas fuerzas globales que han creado oportunidades sin precedentes para la extracción ilícita de riqueza, que es, en esencia, la última manifestación de la extraversión. En palabras de los autores:

La criminalización de la política y del Estado puede considerarse como la rutinización, en el corazón mismo de las instituciones y circuitos políticos y gubernamentales, de prácticas cuya naturaleza delictiva es evidente, definidas de acuerdo con la ley del país en cuestión, con las normas del derecho y las organizaciones internacionales o con lo contemplado por la comunidad internacional²⁰.

La creciente bibliografía sobre los países ricos en recursos apunta al modo en que las rentas pueden reconfigurar las formas en que el Estado se relaciona con su población. Los principales países productores de petróleo –Nigeria, Angola y Guinea Ecuatorial– exhiben las formas más extremas de extraversión, con elites políticas que extraen un escaso o nulo ingreso fiscal de sus poblaciones y que no necesitan prestarle la más mínima atención. Aunque el Estado puede ser considerado débil en términos burocráticos formales, las rentas petroleras permiten que las instituciones esenciales funcionen y que se reproduzcan elites que se hallan entrelazadas con las mismas. En Angola tenemos el ejemplo clásico de cómo el dinero procedente del petróleo ha forjado estrechas conexiones para los líderes con un pie en el partido dominante y/o el gobierno y otro en el sector privado²¹.

¹⁹ P. Chabal y J.-P. Daloz, *Culture Troubles*, cit., p. 264. Se ha suscitado cierto debate sobre en qué medida un reino como el de los Asante se sustentaba en una burocracia impersonal. Comparese Ivor Wilks, *Asante in the Nineteenth Century. The Structure and Evolution of a Political Order*, Cambridge, 1989; y las críticas vertidas por T. C. McCaskie, *State and Society in Pre-Colonial Asante*, Cambridge, 1995; y Larry Yarak, *Asante and the Dutch, 1744-1873*, Oxford, 1990.

²⁰ J.-F. Bayart, S. Ellis y B. Hibou, *Criminalization of the State*, cit., p. 16.

²¹ Véase Tony Hodges, *Angola. From Afro-Stalinism to Petro-Diamond Capitalism*, Oxford, 2001.

Dominantes y dominados

En el resto de este artículo, no me ocuparé más de los Estados ricos en petróleo o de los casos en que el Estado ha dejado efectivamente de funcionar. Me concentraré, por el contrario, en los casos en que los Estados se comprometen con sus poblaciones y ofreceré una explicación de por qué este compromiso asume una gran variedad de formas. Antes de avanzar es necesario perfilar el objeto del análisis. Aunque existe una copiosa bibliografía que subraya las raíces históricas del presente, contamos con relativamente pocos trabajos que expliquen sistemáticamente la reproducción de las instituciones estatales o los modos de funcionamiento a lo largo del tiempo. Frederick Cooper se aproxima a esta tarea mostrando que Estados relativamente débiles en el momento de la independencia se mantuvieron gracias al desempeño de funciones de control²². Pero queda mucho por decir sobre los repertorios del poder estatal así como sobre las continuidades en la reflexión sobre el ámbito político. En segundo lugar, aunque las explicaciones geopolíticas son más o menos convincentes en su detalle, el neopatrimonialismo suele tener un limitado poder explicativo, en parte porque se invoca al mismo tiempo como causa y como efecto de una política disfuncional. Existen muy pocos intentos de mostrar exactamente cómo los líderes canalizan los recursos al servicio de sus bases de poder o cómo sus grupos de referencia conciben la dinámica de poder o actúan sobre ella por derecho propio. La por otro lado estimulante bibliografía en francés sobre la política desde abajo guarda un rotundo silencio sobre este asunto²³, mientras que la publicada en inglés se concentra en la política de la etnicidad siendo más convincente en la descripción de la alta política durante los periodos electorales que en develar el funcionamiento de las redes políticas existentes²⁴. Aquí, evitaré utilizar el neopatrimonialismo como concepto y me concentraré sobre la interacción de las tres variables clave de la economía política de África durante el pasado siglo: los flujos de ingresos, el control de la tierra y de la población, y la capacidad administrativa. Consideradas conjuntamente, estas variables han contribuido a conformar significativamente los diferentes contratos sociales.

Los contratos sociales en África han de analizarse como el producto de compromisos históricos forjados a partir de relaciones de oposición y no

²² Frederick Cooper, *Africa Since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, 2002.

²³ Sobre la política desde abajo, el trabajo que estableció la agenda es J.-F. Bayart, Achille Mbembe *et al.*, *Le politique par le bas en Afrique noire*, París, 1992. Una posible razón de por qué esta agenda no se afianzó como lo hicieron los *Subaltern Studies* entre los estudiosos del sur de Asia es que los protagonistas no emprendieron estudios detallados, mientras que los investigadores anglófonos prestaron relativamente poca atención al planteamiento que estaban defendiendo.

²⁴ Jennifer A. Widner, *Rise of a Party State in Kenya. From «Harambee» to «Nyayo!»*, Berkeley, 1992. Una útil publicación sobre etnicidad y política es Bruce Berman, Peter Eyoh y Will Kymlicka, *Ethnicity and Democracy in Africa*, Oxford, 2004.

como producto de un conflicto menor. Distingo entre tres tipos de contrato desde el periodo colonial hasta el momento actual: coercitivo, productivo y permisivo. Un contrato social coercitivo es aquel en el que el derecho a gobernar depende de la capacidad de los gobernantes de hacer intolerable la vida de sus súbditos. En los casos extremos, el contrato puede asemejarse más a una versión estatista de un grupo de extorsión al que el pueblo entrega su voz política a cambio de no ser sometido a actos depredadores. El modo de extracción suele ser una u otra forma de tributo recaudado de forma personalizada en vez de rutinaria. Un contrato productivo es aquel en que la autoridad soberana y los súbditos/ciudadanos entablan cierto tipo de negociación sobre cómo el gobierno puede contribuir al bienestar de los últimos, lo cual implica con frecuencia la negociación sobre el pago de impuestos así como de derechos de acceso a recursos escasos, incluida la tierra²⁵. Finalmente, un contrato permisivo representa una especie de camino intermedio, dado que aunque la autoridad gobernante afirma sus derechos soberanos, opta por no ejercerlos (o no la totalidad de ellos) a cambio de asegurar cierto grado de complicidad *de facto*, lo cual no erosiona necesariamente el poder del Estado porque se entiende como un pacto que aquélla puede revocar en cualquier momento. Su fuerza radica con frecuencia en el hecho de que juega a dos bandas: el grupo dirigente puede adquirir una menor responsabilidad a cambio de no hostigar a la población afectada. La dilución o disminución de la soberanía de los Estados periféricos en el seno del orden internacional sigue siendo, por supuesto, una cuestión de vital importancia. En el resto de este texto, sin embargo, el problema de la voluntad «semisoberana» será simplemente señalado como una cuestión de realidad empírica a fin de concentrarme en la realidad del alcance de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y administrativo.

II. CONSTRUIR BLOQUES

Aunque el dominio colonial se justificó en ocasiones aduciendo la misión civilizadora, la realidad era más mundana. El deseo de modelar a los africanos de acuerdo con los designios de Europa fue atemperado por la apreciación de que ello produciría un gran conflicto, exigiendo la inversión de recursos para reprimir la disidencia africana y/o domeñar la evasión²⁶. Sin dar su brazo realmente a torcer, los regímenes coloniales concedieron en general lo mínimo. Únicamente durante la década que siguió a la Segunda Guerra Mundial, las metrópolis imperiales encontraron los recur-

²⁵ Sobre los impuestos, véase Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, 1988. Un ambicioso análisis comparativo se encuentra en Lane F. Fargher y Richard E. Blanton, «Revenue, Voice and Public Goods in Three Pre-modern States», *Comparative Studies in Society and History* XLIX, 4 (2007).

²⁶ Anne Phillips, *The Enigma of Colonialism: British Policy in West Africa*, Londres, 1989. Allí donde el proyecto colonial fue duramente extractivo, como en el Congo de Leopoldo o en Mozambique durante la época de las compañías concesionarias, la violencia fue sistémica.

sos para acometer proyectos más ambiciosos de ingeniería social en África²⁷. En cada colonia, la administración encontró su propio nivel. El principio cardinal fue que las colonias debían ser económicamente autosuficientes. En las colonias en que el Estado era más débil, como Guinea-Bissau, el imperativo de los ingresos forzó a los Estados coloniales a recaudar recursos por todos los medios posibles. En esos casos, indicativo del contrato coercitivo, las campañas fiscales violentas fueron un expediente común. Una regla elemental, que es en gran medida válida, es que la violencia colonial fue inversamente proporcional al nivel del control burocrático eficaz.

Costa de Oro (Ghana) es de particular interés, porque ofrece un ejemplo de los límites impuestos sobre el poder estatal colonial por la actuación africana. Como ha demostrado Anne Phillips, la retórica del desarrollo de los Estados coloniales de finales del siglo XIX no conoció resultados prácticos, dadas las preocupaciones existentes respecto a lo que podría costar su implementación. En Costa de Oro se presentó el problema adicional de que la población no pensaba que había sido colonizada. En opinión de los jefes y de los intelectuales de Costa de Oro, el Acuerdo de 1844 proporcionó la carta fundacional de la colonia. Su posición era que los británicos habían sido contratados por los jefes fante para realizar un número determinado de funciones, en su mayor parte relacionadas con la administración de justicia. De acuerdo con esta interpretación, el Estado colonial tan sólo ejerció los poderes que expresamente le habían sido cedidos, mientras que los derechos residuales de los habitantes de Costa de Oro se mantuvieron inviolables. En palabras de J. E. Casely-Hayford extraídas de un libro escrito en 1903:

Puede afirmarse en líneas generales que las relaciones entre Gran Bretaña y Costa de Oro tienen su origen en la amistad, la confianza mutua y la alianza comercial. Se considerará que el pueblo tiene el derecho a modelar sus instituciones de acuerdo con sus propias líneas, siendo por tanto Gran Bretaña únicamente una potencia protectora y tan sólo propiamente concernida por sus relaciones con el mundo exterior. Se considerará también que en momento alguno el pueblo ha renunciado a su derecho a otorgarse las leyes que considere oportunas²⁸.

Aunque los asante fueron derrotados por la fuerza de las armas, los intelectuales del sur observaron que su incorporación a la colonia había recibido todo su apoyo, dado el interés de liberar al pueblo asante de sus propios gobernantes. En ese sentido, la población indígena se consideraba como un socio a la hora de extender las fronteras de Costa de Oro. Después de 1900, por consiguiente, la «constitución no escrita» se despla-

²⁷ F. Cooper, *Decolonization and African Society. The Labour Question in French and British Africa*, Cambridge, 1996; y F. Cooper, *Africa Since 1940*, cit., pp. 66-132.

²⁸ J. E. Casely-Hayford, *Gold Coast Native Institutions With Thoughts on a Healthy Imperial Policy for the Gold Coast and Asbanti* [1903], Londres, 1970, p. 129.

zó hacia el norte. Tan sólo en los territorios septentrionales, que los británicos adquirieron mediante tratado –significativamente negociado por el intermediario fante George Ekem Ferguson–, fue posible que éstos insistiesen en disfrutar un derecho absoluto a gobernar.

Hay dos momentos cruciales para el proyecto colonial que encierran hasta la actualidad una importancia notable. El primero fue el malhadado intento de introducir un impuesto de capitación para cubrir los costes de administración en la década de 1850. La resistencia popular a esta medida abrió la posibilidad de introducir la imposición directa, lo que hizo excepcional a Costa de Oro en la historia de los imperios modernos. El segundo momento llegó en la década de 1890 con la derrota de los esfuerzos británicos por legislar la concesión del control de la tierra en el Estado colonial. La Ley de Tierras de 1897 se topó con la oposición de los jefes e intelectuales del sur, que enviaron una delegación a Londres para hacer públicas sus objeciones. Esta legislación ofensiva fue retirada, aunque posteriormente se reintrodujo el control estatal de la tierra en los territorios septentrionales²⁹. La derrota británica en torno a ese asunto esencial fortaleció la afirmación primordial de que los jefes conservaban sus poderes residuales y de que no eran instrumentos de los británicos, sino sus socios.

La pura verdad es que los británicos eludieron el combate. El resultado final fue que el colonialismo no pudo jamás proceder con criterios de pura depredación o tan sólo de un presunto derecho de mando. El consentimiento se forjó en una aparentemente interminable serie de negociaciones sobre los derechos recíprocos del colonizador y de la población indígena. Aunque los británicos sufrieron cierto desprestigio, se reconciliaron con ese estado de cosas porque en última instancia era razonable en términos de costes. Si bien el Estado colonial no controlaba las tierras meridionales y no podía recaudar impuestos directos, se encontraron, no obstante, otras fuentes de ingresos. Los británicos recaudaron cánones mineros, pero éstos fueron mucho menos importantes que los ingresos derivados de los derechos aduaneros sobre importaciones y exportaciones. Cuando la economía cacaotera comenzó a prosperar rápidamente en la segunda década del siglo xx y los habitantes de Costa de Oro se convirtieron en conspicuos consumidores de una amplia gama de bienes importados, los cofres del gobierno se llenaron de ingresos boyantes. A largo plazo, ello contribuyó a configurar una conformación específica del poder. Los impuestos indirectos sostuvieron un denso tejido administrativo para los estándares de África occidental, que se vio reforzado por el primer intento de promover activamente una agenda de «desarrollo» en la década de 1920. En comparación con la mayoría de las colonias africanas

²⁹ Sobre la oposición a la Ley de Tierras, véase David Kimble, *A Political History of Ghana. The Rise of Gold Coast Nationalism, 1850-1928*, Oxford, 1963, pp. 330-58. Sobre las tierras septentrionales, que volvieron a ser de propiedad comunal en 1979, véase Christian Lund, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, Cambridge, 2008, pp. 51-54.

existía una buena red de carreteras, escuelas e instalaciones sanitarias en la mitad meridional de la colonia a finales de esa década³⁰. Aunque el Estado colonial fue en determinados aspectos altamente extravertido –sosteniéndose como lo hizo en los derechos aduaneros, cuyo botín dependía de los vaivenes del mercado mundial de mercancías–, se verificó también una sostenida y razonable interacción productiva entre gobernantes y gobernados. En ese sentido, el modelo de Bayart es demasiado unidimensional.

Este resultado dejó tres legados a la Ghana independiente, equivalentes a un contrato social relativamente estable sin el cual es imposible comprender la política de ese país en la actualidad. El primero fue el arraigo del principio cardinal de que el Estado tenía límites circunscritos, que eran a un tiempo espaciales e institucionales. El régimen de Nkrumah intentó redefinir esos límites a principios de la década de 1960. Los restos hundidos de las oficinas postales, de las comisarías de policía y de los centros de salud nos recuerdan físicamente el intento de inmiscuirse en las vidas de las comunidades locales. Tras la caída de Nkrumah, los gobiernos sucesivos retornaron al consabido modelo de mínima injerencia. Hubo administraciones regionales (diez desde la década de 1980) y sus equivalentes de distrito, pero fuera de las capitales distritales el poder del Estado fue negociado antes que presupuesto. Así, el secretario/jefe ejecutivo de distrito trabajaba siguiendo el buen oficio de los jefes, cuyo sentido de ser los dueños de su propia área de influencia era tan pronunciado como siempre. Se consideraba totalmente normal que los funcionarios llegaran al palacio para solventar asuntos.

Esto sería impensable en un país como Togo, donde nunca se sellaron los mismos compromisos históricos. Ahí, los alemanes, y después los franceses, rediseñaron rutinariamente los límites de las unidades administrativas en función de sus criterios. Tras la independencia, los jefes togoleses continuaron siendo tratados como funcionarios públicos menores: ejercían las responsabilidades devueltas entre las que se contaban la supervisión de la ley y el orden y el arbitrio de las disputas locales, pero rendían cuentas al *préfet* que era quien encarnaba el poder ejecutivo en el ámbito local³¹. En Ghana, los jefes nunca han formado parte del aparato del Estado y, por consiguiente, nunca han recibido órdenes. Por otro lado, el artículo 22 de la Constitución de 1992 reconoce explícitamente las prerro-

³⁰ La mayor recopilación de datos básicos sigue siendo la de G. B. Kay (ed.), *The Political Economy of Colonialism in Ghana. A Collection of Documents and Statistics 1900-1960*, Cambridge, 1972. Un trabajo estándar, que ha resistido menos sólidamente el paso del tiempo, pero que todavía tiene cosas interesantes que decir, es Rhoda Howard, *Colonialism and Underdevelopment in Ghana*, Londres, 1978, especialmente el capítulo 5.

³¹ Para un estudio de cómo ha operado el poder en Togo después de la independencia véase Comi Toulabor, *Le Togo sous Eyadema*, París, 1986. Para un análisis más minucioso de las relaciones jefes-Estado, véase E. Adriaan B. Van Rouverory van Nieuwaal, *L'état en Afrique face à la chefferie. Le cas du Togo*, París, 2000.

gativas de los gobernantes tradicionales, suprimiendo formalmente el derecho del gobierno a interferir en el área de gobierno de los jefes. Los redactores de la Constitución (quizá sabiamente) evitaron redefinir las fronteras entre el ejercicio de la jefatura y el Estado, pero todo el mundo reconoce que éste existe. Hoy, los políticos elegidos presentan su deferencia a los jefes, que pueden no haber sido elegidos, pero que reivindican un origen más profundo de legitimidad.

Un segundo legado son los derechos privilegiados concedidos a los autóctonos, o más exactamente a los «terratenedores», dado que las tradiciones de la mayoría de las sociedades incluyen narrativas de asentamiento en un pasado remoto. Aunque ha habido una intensa migración hacia el sur desde los tiempos coloniales atraída por el área cacaotera y por las ciudades, el estatuto adscrito a la condición de «extranjero» es absoluto. En el seno de una comunidad dada, un extranjero puede disfrutar en cierta medida del prestigio que va aparejado a la posesión de riqueza o educación, al tiempo que se espera no obstante que acepte un estatuto inferior a perpetuidad. Frecuentemente, los «colonos» en cuestión llegaron hace siglos, pero aquellos que inicialmente les otorgaron la tierra continúan insistiendo en el precepto de «una vez extranjero, siempre extranjero». Este hecho se ha convertido en un objeto de disputa durante los últimos años, al hilo de la creación de nuevos distritos. Mientras que el gobierno central ha escogido nuevas capitales de acuerdo con criterios nominalmente objetivos, tales como el volumen de población, los supuestos dueños de la tierra insisten en que debe respetarse el orden jerárquico de dominación localmente sancionado. Aquí tenemos un ejemplo de la colisión entre las lógicas estatal y comunal. La concepción ghanesa de ciudadanía es también producto de esta historia particular. En Ghana llegar a ser un ciudadano genuino implica dos consideraciones: haber nacido en el país de dos progenitores ghaneses, pero también tener una «ciudad de origen» en la que se asienta la ciudadanía primaria. La ausencia de la ciudad de origen supone casi por definición ser considerado como algo menos que totalmente ghanés, razón por la cual los libaneses que han logrado naturalizarse y casarse con ghanesas han sido tolerados antes que totalmente aceptados³².

El tercer legado es que la política en Ghana ha asumido una forma que no es étnica de modo obvio. De hecho, las áreas tradicionales pueden calcar-se sobre la etnicidad tan sólo en un sentido laxo. En Kenya, donde las «tribus» estaban fijadas en el espacio colonial —es decir, en la reserva nativa— la tierra se convirtió en el recurso primordial disponible para la distribución tras la independencia y ello se politizó en alto grado de acuerdo con líneas étnicas, habiendo desempeñado durante largo tiempo su función en la política electoral keniana y alimentado en parte la crisis de 2007-2008.

³² Se han producido numerosos casos de deportación desde la independencia. Véase Xerxes Malki, «The Alienated Stranger. A Political and Economic History of the Lebanese in Ghana, c. 1925-1992», DPhil thesis, University of Oxford, 2008.

Pero dado que en Ghana el Estado no controlaba la tierra, la competición política asumió necesariamente una forma diferente. Durante la década de 1950 el Partido de la Convención del Pueblo (PCP) se enfrentó al problema de la legitimación prometiendo una consciente intervención estatal en las infraestructuras y las instalaciones sociales (suministro de agua, escuelas, etc.). Sin embargo, éste no fue un juego inventado por el PCP, sino que fue iniciado por los británicos después de 1945 con la intención de fortalecer la importancia del Estado como facilitador de la «mejora» social o de lo que algunos prefirieron denominar modernidad. Posteriormente, la planificación «socialista» durante la década de 1960, que acometió ambiciosos planes de desarrollo industrial dirigido por el Estado, pretendió crear empleos para una creciente población urbana al tiempo que desencadenaba un círculo virtuoso de desarrollo autosuficiente. El hecho de que toda esta actividad precisara ser pagada significó que los impuestos indirectos, que recaían pesadamente sobre el cacao, se incrementaran en términos reales. En la década de 1950, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) mostró su oposición al uso de los ingresos del cacao para financiar el desarrollo fuera de Ashanti. En este periodo la *etnicidad* fue explícitamente movilizada³³, pero la derrota electoral del MLN significó el descrédito de la política electoralista étnica, aunque no se extinguiera la tradición, representada por figuras como Kofi Abrefa Busia y J. B. Danquah, que continuaba defendiendo un rol más circunscrito del Estado.

Gambia y Togo

Como ya he indicado, Ghana siguió una trayectoria muy diferente de la de Togo: mientras que en el primer caso emergió un contrato social ampliamente productivo, en el segundo se produjo un retorno al modelo coercitivo durante los años que siguieron a la independencia. Pero para que no se piense que este resultado se explica por los orígenes nacionales diferentes del colonizador, es instructivo considerar el caso de Gambia. Aquí también el Estado se reprodujo en gran medida gracias a los ingresos aduaneros, pero la tierra y el pueblo ocuparon un lugar mucho más importante en el pensamiento oficial³⁴. Los británicos creían que habían adquirido Gambia por conquista, lo cual les confería el derecho moral de intervenir. Las autoridades se sintieron preocupadas constantemente por el probable coste de administrar Gambia. Desde un primer momento percibieron que la solución más simple radicaba en estimular tanto la inmigración como la migración estacional del vecino territorio francés. Los colonos y los migrantes animarían la producción de cacahuete que podía ser sometida a tributación en el punto de exportación. Al mismo tiempo,

³³ Jean M. Allman, *Quills of the Porcupine. Asante Nationalism in an Emergent Ghana*, Madison (WI), 1993.

³⁴ Kenneth Swindell y Aliou Jeng, *Migrants, Credit and Climate. The Gambian Groundnut Trade, 1834-1934*, Leiden, 2006.

podría exigirse a los colonos que pagasen un impuesto de asentamiento y a los migrantes un impuesto especial, que conjuntamente contribuirían a sufragar parte de los costes de la administración. Estos impuestos fueron continuamente objeto de manipulación para avivar ulteriores movimientos de la población fuera del territorio francés, donde los impuestos de capitación eran generalmente más elevados, lo cual supuso una forma extremadamente eficaz de guerra demográfica que dejó una marca específica sobre las relaciones Estado-sociedad en Gambia. Los británicos únicamente reconocían dos categorías de jefes: los *seyfok* (jefe de distrito) y los *alkalo* (jefe de aldea). Éstos últimos ejercían responsabilidades devueltas, siendo la más importante de ellas el mantenimiento de los registros fiscales, la recaudación de impuestos y el asentamiento de extranjeros. A tenor de los estándares ghanianos, estos jefes eran débiles.

En Gambia los límites impuestos al poder del Estado fueron inicialmente establecidos por la ausencia de capacidad administrativa, lo cual se remedió de forma gradual, si bien los franceses continuaron afirmando que los británicos no mostraban interés alguno en la posesión de la colonia. Hoy, el gobierno de Jammeh insiste en la elección de los jefes, que en realidad significa la preelección de los candidatos cuya accesión él favorece. Tal intervención podría no ser bienvenida, pero no es contestada como ilegítima, mientras que en Ghana provocaría con toda seguridad una contundente oposición. En segundo lugar, el discurso del dueño de la tierra y el extranjero ha estado casi completamente ausente en Gambia, dado que desde los tiempos coloniales los pueblos y aldeas se han convertido en entidades altamente mezcladas en las que los pueblos mandinka, fula, jola y otras etnias han compartido el mismo espacio local. Los extranjeros han sido asimilados notablemente rápido y han disfrutado de los mismos derechos que aquéllos que tenían un arraigo más antiguo. El mejor ejemplo lo constituyen los karoninka, cuyos orígenes se encuentran en las islas y en la península Karone de Casamance (Senegal). Constituyen la presencia más importante en muchos de los pueblos y aldeas de la parte sudoccidental de Gambia y han llegado a ser aceptados como «indígenas» a pesar de su llegada relativamente reciente. En tercer lugar, la etnicidad opera como una estrategia movilizadora para los políticos a escala nacional, pero su relevancia sigue siendo débil en la política interna de la mayoría de las comunidades rurales.

El control de la gente y de las mercancías ha sido central para la construcción del Estado en Gambia, pero ambos han sido contingentes para la paralela evolución acaecida en Senegal. Cuando el Imperio británico entraba en su ocaso en la década de 1960, la elite política gambiana pensó que merecía la pena intentar alguna forma de asociación con su vecino mayor. A la postre, las negociaciones acabaron en nada³⁵. Posterior-

³⁵ Véase el trabajo de Jeggan Senghor, *The Politics of Senegambian Integration, 1958-1994*, Oxford, 2008.

mente Gambia mantuvo su existencia independiente enfrentando astutamente las ventajas de estar rodeada por Senegal. Durante la década de 1960, el puerto de Banjul se convirtió en el punto de entrada de los productos comercializados legal e ilegalmente a través de la frontera internacional por la cual los bienes de consumo fluían en una dirección y los cacahuetes senegaleses en la opuesta. Aunque los derechos aduaneros recaudados en el puerto ayudaron a financiar el presupuesto del gobierno, el comercio de contrabando proporcionó empleo a muchos gambianos. En ese sentido, el contrato productivo que llegó con la promesa de promover el desarrollo rural se vio reforzado mediante otro contrato permisivo. De modo similar, el régimen de Eyadéma en Togo jamás disfrutaría de un apoyo voluntario en el sur: gracias al establecimiento de Lomé como puerto libre y al permiso concedido a los comerciantes y pequeños mercaderes de la capital para que se involucraran activamente en el comercio transfronterizo, el gobierno cuasi militar ganó la aceptación tácita si no la adhesión de los togoleses. Al mismo tiempo, el comercio a través de Lomé trajo recursos a las arcas del gobierno, que pudieron reciclarse como gasto para promover el desarrollo en el empobrecido norte. En Togo, por consiguiente, un contrato social coercitivo –en virtud del cual Gnassingbé Eyadéma gobernó mediante el miedo y la pretensión de representar la única barrera entre la estabilidad y el apocalipsis étnico– se entrelazó con otro permisivo.

Senegal

En el propio Senegal, el Estado colonial se reprodujo mediante la recaudación de derechos aduaneros y un control relativamente estricto sobre la tierra y la población. Los artífices del imperio francés pensaron que el futuro de la *misión civilisatrice* dependía de la ruptura con las estructuras políticas indígenas y con los sistemas de obligaciones que las sustentaban, lo cual suponía hacerse con el control de la tierra e imponer una nueva institución de jefatura. Se introdujo un sistema de dos niveles de jefes de cantón y de distrito, pero normalmente las antiguas líneas de mando fueron absolutamente eludidas del pacto³⁶. Los cuatro municipios de Saint-Louis, Dakar, Rufisque y Gorée representaban una anomalía, dado que sus habitantes disfrutaban del derecho de solicitar los derechos de la ciudadanía francesa. Mientras que los intelectuales de Costa de Oro pensaban que defendían una esfera autónoma, los ciudadanos de los cuatro municipios exigían los derechos de los franceses. A principios del siglo xx, se produjeron intentos de restringir el derecho a reclamar la ciudadanía francesa, que fueron naturalmente objeto de resistencia por las poblaciones africanas concernidas. El problema se resolvió durante la Primera Guerra Mundial cuando Blaise Diagne, un diputado senegalés que

³⁶ James F. Searing, «God Alone is King». *Islam and Emancipation in Senegal. The Wolof Kingdoms of Kajoor and Bawol, 1859-1914*, Ciudad del Cabo, 2002.

era ministro del gobierno francés, consiguió negociar el reclutamiento militar a cambio de una ciudadanía restringida y condicional.

Fuera de las cuatro municipalidades, los franceses se esforzaron inicialmente en encontrar colaboradores voluntarios. Rechazaron la posibilidad de sellar alianzas con los líderes religiosos, o *marabouts*, que se habían opuesto durante mucho tiempo a las familias dominantes en los Estados wolof. De nuevo, la Primera Guerra Mundial resolvió el asunto, cuando los líderes de las hermandades *tijani* y *mouride* urgieron a sus seguidores a alistarse al lado de Francia³⁷. Los franceses utilizaron a los jefes nombrados por ellos para gestionar la recaudación tributaria y para asegurar la obediencia diaria, pero por lo demás mostraban afinidad con los *marabouts*. Durante los años de entreguerras, emergieron diferentes formas de contrato social que reflejaban una enorme preocupación por la *mise en valeur* colonial. Los mejores terrenos a lo largo de las vías férreas fueron arrebatados frecuentemente a los pastores y reasignados a los *mourides*, quienes se involucraron en la construcción de nuevas comunidades religiosas. Los *mourides* plantaban campos de cacahuete que eran trabajados por sus *talibés* (seguidores) de un modo que algunos han contemplado como profundamente explotador y otros han presentado en términos más matizados³⁸. En la región de Casamance, por el contrario, el contrato social en vigor era coercitivo. La exigencia francesa de impuestos de capitación y de reclutas militares fue objeto de resistencia activa por parte de los jola durante toda la década de 1930, alimentando una tradición de oposición al centro que continúa hasta el día de hoy. Los impuestos indirectos, derivados en gran medida de las exportaciones de cacahuets, sostenían el presupuesto de la Federación Africana Occidental francesa en su totalidad, mientras que los impuestos de capitación, que eran exigidos como si la mismísima credibilidad del imperio dependiese de ellos, sostenían la administración territorial senegalesa.

Con el paso del tiempo, el aislado administrador francés respaldado por un puñado de soldados llegó a sostenerse por el tejido de una burocracia que funcionaba, pero el legado para el Senegal independiente, como pone en evidencia Boone, fue una pauta de comportamiento muy desigual de penetración estatal. Las zonas áridas fueron abandonadas a su suerte, especialmente las que no contribuían significativamente a generar ingresos. La región de Casamance continuó siendo considerada como una anomalía geográfica que tan sólo podía ser definitivamente resuelta una vez que Gambia se fusionara totalmente con Senegal. Mientras, su altamente productivo cultivo de arroz se consideró que no merecía la pena ser apoyado y los recursos continuaron siendo canalizados hacia el cultivo de cacahuete a pesar de la evidente degradación del suelo. Sorprendentemen-

³⁷ Christopher Harrison, *France and Islam in West Africa, 1860-1960*, Cambridge, 1988.

³⁸ Donal Cruise O'Brien, *The Mourides of Senegal. The Political and Economic Organization of an Islamic Brotherhood*, Oxford, 1971; Jean Copans, *Les marabouts de l'arachide. La confrérie et les paysans du Sénégal*, París, 1980.

te, la alianza política con las hermandades prosiguió bajo el mando del Partido Socialista, ya que éste esperaba que los *marabouts* recuperaran el voto rural a cambio de concederles un acceso privilegiado a los recursos y mano libre en la relación con sus seguidores. Los dirigentes *mourides* jugaron este juego astutamente. Su sede central en Touba se convirtió virtualmente en un Estado dentro del Estado, equiparado en ocasiones con el Vaticano. Aquí, incluso las funciones de policía más básicas las ejecutaban los *mourides*³⁹. La negociación con el Estado se hacía explícita en el momento de la declaración del precio del cacahuete, cuando los *marabouts* negociaban en nombre de los campesinos.

El caso senegalés es similar al de Ghana en la medida en que los portavoces dominantes de los intereses rurales nunca formaron parte de la estructura del Estado. De hecho, su independencia era lo que les concedía su poder de negociación. Sin embargo, esta distancia les confirió también un grado considerable de legitimidad respecto al conjunto del sistema. En Senegal, los políticos se vieron obligados a reconocer explícitamente los límites del poder estatal tanto como hubieran preferido disfrutar de menos cortapisas a su poder⁴⁰. Senegal se asemejaba a Gambia en que las comunidades rurales se fusionaban de un modo tal que asumían los derechos de la gente para establecerse allí donde había tierra disponible. El lenguaje de la autoctonía fue igualmente acallado. Pero dado que los wolof predominaban entre los *mourides*, las políticas del gobierno tendían a favorecer en la práctica los intereses de los primeros, lo cual se acentuó por las rápidas tasas de migración a Dakar, especialmente después del colapso de la economía cacahuetera durante la década de 1980. Entonces el wolof se convirtió sin duda alguna en el lenguaje de la calle. Aunque se produjo una reacción defensiva en la región de Casamance en la década de 1990, la wolofización conoció un notable éxito, ya que proporcionó un objeto a la identidad senegalesa. Pero al igual que sucedía con la «constitución no escrita» de Ghana, ésta no fue nunca una dimensión explícita del proyecto de construcción del Estado: fue, por el contrario, un efecto producido por la interacción entre autoridades religiosas y líderes políticos en el ámbito de las elites, por un lado, y las redes sociales generadas por la juventud urbana en el entorno «subalterno» por otro. El sistema funcionaba en la medida en que los *grands marabouts* eran capaces de controlar a su joven grupo de referencia.

Pautas de comportamiento

Volviendo a la bibliografía sobre los Estados africanos, pueden extraerse ahora dos conclusiones. En primer lugar, *contra* Englebert, si bien es cier-

³⁹ En tiempos recientes se ha mostrado cierta resistencia a la creación de escuelas públicas en la ciudad. Sobre Touba, véase Eric Ross, *Sufi City. Urban Design and Archetypes in Touba*, Rochester, 2006; y Cheikh Guèye, *Touba, la capitale des Mourides*, París, 2002.

⁴⁰ Leonardo Villalón, *Islamic Society and State Power in Senegal. Disciples and Citizens in Fatick*, Cambridge, 2006.

to que los países en cuestión emergieron de la partición colonial, lo cual creó anomalías geográficas siendo la más extrema obviamente la minúscula Gambia, también lo es que surgieron nuevas formas de legitimidad de los compromisos forjados. Estos contratos se renovaron en su mayor parte en el momento de la independencia, aunque se introdujeron acuerdos adicionales. En Ghana, los políticos se vieron obligados a reconocer que el Estado tenía límites definidos, especialmente en lo que se refería a la tierra y a la tributación. En Gambia, donde los impuestos y la tierra eran reivindicados como asuntos de Estado, el mantenimiento de fronteras abiertas y el estímulo abierto a los colonos produjo un tipo diferente de consenso, lo cual fue evidente también en Senegal, radicando la diferencia en este caso en que se efectuó más de un intento de administrar la tierra como un recurso productivo. Los imperativos de la obtención de ingresos y la conveniencia política hicieron que emergiera una alianza estratégica en la que los gobernantes senegaleses se vieron obligados a aceptar la autonomía relativa de las hermandades musulmanas.

En síntesis, estos casos representan tres combinaciones notablemente diferentes de contratos sociales productivos, coercitivos y permisivos. Como concepto, el neopatrimonialismo no es suficientemente preciso para dilucidar tales diferencias. Además, oscurece el punto crucial de que existía un consenso sobre lo que el Estado *no* podía hacer, que con frecuencia era fundamental para construir la legitimidad política. El respeto *de facto* por la autonomía de los jefes en Ghana y por los diversos espacios religiosos en Senegal, hechos no recogidos formalmente en ninguno de los respectivos documentos constitucionales (al menos hasta 1992 en el caso de Ghana), pone de relieve la importancia de contemplar las instituciones no como artefactos abstractos, sino como el producto de la práctica social. La segunda conclusión aplastante es que aunque las estructuras administrativas tendieron a acomodarse a los compromisos que se habían alcanzado, ello no debe considerarse como una debilidad o como evidencia de la «criminalización del Estado». Por el contrario, estos ajustes propiciaron la consolidación de éste durante las primeras décadas de la independencia.

Si nos aventuramos más allá de los cuatro casos específicos, ¿en que medida puede servir este modelo para explicar las variaciones complejas registradas en el resto de África durante la década inmediatamente posterior a la independencia? En los primeros años, el impulso por el «desarrollo» hizo posible que los regímenes reclamasen la legitimidad aduciendo los beneficios que ellos proporcionarían a los ciudadanos ordinarios, lo cual se articuló habitualmente con la declaración formal de un Estado de partido único que se defendió afirmando que la unidad era un prerrequisito para el desarrollo (como en Tanzania). En la primera década y media, se produjo una impresionante expansión de los servicios sanitarios y educativos en todo el territorio nacional; tales cosas habían sido hasta la fecha el privilegio de minorías urbanas. El debate político en el seno del Estado de partido único se confinó, sin embargo, a la implementación en vez de abordar los elementos fundamentales de la propia agenda.

En aquellos países que optaron por la senda capitalista al desarrollo, la aceptación de la premisa básica de una potencial desigualdad social hizo que el paquete fuese más difícil de vender. Pero en países como Kenya y Costa de Marfil se forjó un equilibrio de uno u otro tipo. Aunque el gobierno intentó crear un entorno positivo para los inversores extranjeros, esperando que proporcionara el ímpetu necesario para el crecimiento, también fue preciso satisfacer a los diversos grupos sociopolíticos internos. En el escenario keniano, la escasa tierra fue cuidadosamente parcelada en beneficio de los diferentes grupos étnicos sociopolíticamente concebidos, si bien miembros de la clase política se beneficiaron al hilo de cierta redistribución a los campesinos sin tierra. En Costa de Marfil los migrantes procedentes del norte del país y de Burkina Faso fueron estimulados para reubicarse en la zona boscosa donde podían encontrar trabajo en las explotaciones cacaoteras y convertirse potencialmente en productores independientes por derecho propio. Mientras que en Ghana ser extranjero suponía una condición a perpetuidad, el régimen de Félix Houphouët-Boigny dejó envuelto en la vaguedad el estatuto de los migrantes septentrionales, lo cual tuvo serias consecuencias en el futuro⁴¹.

Finalmente, hay que indicar qué actores externos desempeñaron su propio papel a la hora de rubricar el contrato: a este respecto, la intensa implicación de los Estados nórdicos en Tanzania y los acuerdos de cooperación que vincularon a Francia con sus ex colonias fueron cruciales para que los regímenes en el poder fuesen percibidos como susceptibles de proporcionar bienes y servicios. Aunque la cooperación para el desarrollo pretendió fortalecer la capacidad administrativa de los ministerios gestores, en el ámbito de la alta política los gobiernos franceses alimentaron abiertamente los estilos personalistas de aliados como Omar Bongo en Gabón, Houphouët-Boigny en Costa de Marfil y Eyadéma en Togo.

En segundo lugar, hubo casos en que los contratos coercitivos se reimpusieron de forma contundente. En Guinea Ecuatorial, Francisco Macías Nguema gobernó su minúsculo Estado fundamentalmente mediante el miedo, al igual que lo hicieron Ahmed Sekou Touré en Guinea y Jean-Bédel Bokassa en la República Centroafricana. En tales países, un sistema de informadores transmitía los rumores y las expresiones reales de descontento a las agencias de seguridad. El objetivo fundamental de los ciudadanos era pasar totalmente inadvertidos para los representantes del Estado. La participación en la veneración pública del líder cuando era requerido era el precio mínimo que debía pagarse. Sin embargo, en la mayoría de los países africanos los regímenes en el poder necesitaban sostenerse sobre algo más sutil que la violencia. En realidad, es instructivo observar que cuando durante la década de 1970 el control de los re-

⁴¹ Respecto a la tierra y la ciudadanía en Costa de Marfil, véase Ruth Marshall-Fratani, «The War of "Who Is Who". Autochthony and Citizenship in the Ivorian Crisis», en Sara Dorman, Daniel Hammett y Paul Nugent (eds.), *Making Nations, Creating Strangers. State and Citizenship in Africa*, Leiden, 2007, pp. 38-44.

sortes del poder por Sekou Touré se debilitó, éste se vio obligado a reinventarse como un pío musulmán en un intento de recobrar parte de su autoridad moral. Aunque resulte paradójico los regímenes militares eran típicamente vulnerables a los contragolpes y con frecuencia sentían la necesidad de forjar alianzas tácticas con grupos sociopolíticos civiles.

Finalmente, el contrato social permisivo fue un fenómeno omnipresente, siendo una característica particular de África occidental, donde los microestados disfrutaban de acceso directo al mar⁴². Hubo otros muchos microestados en África –particularmente Ruanda, Burundi, Lesotho, Suazilandia–, pero éstos constituían entidades sin contacto con el mar que tan sólo existían por deseo de las potencias coloniales de preservar los núcleos centrales de los reinos precoloniales. En Ruanda y Burundi, las monarquías fueron liquidadas sin contemplaciones y los contratos reposaron en los grupos sociopolíticos principales, hutus y tutsis respectivamente (de nuevo mediante el «desarrollo»), combinados con la amenaza de la violencia contra los disidentes potenciales del otro grupo. La combinación de un contrato productivo y coercitivo, dirigida a diferentes grupos sociopolíticos, fue realmente inusual e indicó normalmente fisuras en el cuerpo político. Más allá de los microestados, el contrato social permisivo fue más ampliamente ejemplificado en la forma en que las zonas fronterizas fueron dejadas a su arbitrio. En países tan variados como el Zaire de Mobutu y la Tanzania de Nyerere, las realidades del contrabando sellaron acuerdos tácitos entre el centro político y las periferias geográficas⁴³.

III. LOS CONTRATOS SOCIALES BAJO PRESIÓN

El análisis estándar del periodo posterior a la independencia subraya una ruptura fundamental a mediados de la década de 1970. La devastadora sequía, especialmente en el Sahel y en el Cuerno de África, y las crisis petrolíferas inducidas por la OPEP colocaron a los Estados africanos en una delicadísima situación. La tesis de que la crisis fue producto de unas prioridades de desarrollo erróneas en vez de los choques externos no tiene hoy demasiados partidarios, al menos enunciada en su forma más esquemática⁴⁴. El resultado de ello fue la casi universal adopción de los programas de ajuste estructural desde mediados de la década de 1980 hasta fina-

⁴² Esto fue así en Guinea Ecuatorial y en Guinea-Bissau, aunque el hecho de que éstas siguieran siendo colonias europeas hasta 1968 y 1974 respectivamente perpetuó una dinámica completamente diferente.

⁴³ Janet MacGaffey, *The Real Economy of Zaire. The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, Londres, 1991.

⁴⁴ Para una exposición sobre las causas que cristalizó un modo de contemplar África y que inspiró los regímenes de ajuste estructural, véase el «Berg Report»: World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action*, Washington DC, 1981. Para un análisis más reciente y matizado, véase Robert Bates, *When Things Fell Apart. State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge, 2008.

les de la de 1990, que reescribieron completamente las reglas del juego⁴⁵. En vez de retomar el debate sobre el ajuste, me limitaré aquí a considerar cómo estos procesos influyeron en las relaciones sociedad-Estado.

Sin ninguna duda, los contratos productivos que se había construido en torno al desarrollo económico dirigido por el Estado y la promesa de una educación, una sanidad y unas infraestructuras de mejor calidad se enfrentaron a serios problemas. Incluso países que habían registrado un crecimiento económico sostenido, como Kenia y Costa de Marfil, experimentaron un cambio significativo en su suerte. En casi todos los países, con la excepción de los petroleros, los ingresos públicos se contrajeron drásticamente, dificultando de modo creciente el cumplimiento de las promesas de «desarrollo». En los peores casos, los funcionarios del Estado cesaron de ser retribuidos puntualmente y fueron obligados a recurrir a diversas formas de pluriempleo y corrupción para mantenerse a flote. Curiosamente, sin embargo, los microestados pudieron con frecuencia capear los choques externos con mayor facilidad, seguramente no por razones intrínsecas de tamaño (al estilo de Herbst), sino porque ya estaban preparados para explotar los flujos comerciales. En Gambia, se estimuló todavía más el contrabando, a pesar de las quejas del gobierno senegalés acerca del impacto que tenía sobre su sector manufacturero. El turismo se convirtió en la segunda fuente de ingresos de Gambia, mientras la producción de cacahuets perdió buena parte de su atractivo. De modo similar se produjo un periodo de intensa expansión en Lomé a finales de la década de 1970: en un momento de aguda escasez de bienes de consumo en Ghana, surgió la posibilidad de lucrarse provechosamente practicando el contrabando generalizado, desde azúcar a manteca de karité y productos similares, a través de la frontera.

Al otro lado de la frontera, por supuesto, la historia era diferente. Durante la década de 1970, la economía ghanesa se precipitó en caída libre. Aunque los choques externos desempeñaron un papel crucial, los intentos efectuados por gestionar la crisis hicieron que las cosas fueran de mal en peor. Así, pues, la impresión de dinero con el fin de arrostrar los problemas de liquidez únicamente provocó el crecimiento de la inflación. La elevación de los impuestos sobre el cacao –tanto indirectamente como mediante la sobrevaloración sistemática de la moneda– provocó que los productores se retiraran del mercado, lo cual agravó la escasez de fondos del Estado que inevitablemente acarreó el deterioro de las infraestructuras, la desmoralización del funcionariado y la descomposición de los servicios públicos esenciales. Al mismo tiempo, la pérdida de los ingresos derivada del tipo de cambio supuso que las industrias públicas no pudieran importar suficientes materias primas y piezas de repuesto, cuyas pérdidas acumulativas tuvieron por efecto un drenaje ulterior de las arcas públicas, completando así un círculo vicioso.

⁴⁵ Véase mi obra *Africa Since Independence. A Comparative History*, Houndmills, 2004, capítulo 8.

Aunque el contrato social fue duramente puesto a prueba, especialmente bajo los regímenes militares, en realidad jamás llegó a desmoronarse. La emergencia del capitán Jerry Rawlings fue un elemento de continuidad dentro del cambio. En 1979 el Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas insistía en que la culpa era de los saboteadores económicos, incluidos altos mandos militares que se habían aprovechado del desplome económico. Tras el segundo mandato de Rawling iniciado el 31 de diciembre de 1981, este mensaje realmente simplista se vio reforzado por el intento de construir estructuras de «poder popular» que convertirían a los ghaneses de a pie en vigilantes del bien público. Pero a pesar de las pretensiones revolucionarias de tales declaraciones, nunca se intentó seriamente desafiar los contenidos de la «constitución no escrita» esbozada anteriormente. Es cierto que no se permitió que los jefes se unieran a los Comités de Defensa del Pueblo y que se produjera un intento protagonizado por parte de los cuadros de reafirmar su control sobre los ingresos procedentes de la tierra, pero en aspectos significativos las cosas siguieron como antes. Los jefes continuaron ejerciendo una influencia considerable sobre los asuntos locales (incluida la tierra), mientras que las estructuras del poder popular se concentraron en la gestión de la política a escala de distrito y en unidades de mayor tamaño⁴⁶. En 1982-1983 surgió una disputa en el seno del régimen que provocó la purga de los denominados «ultraizquierdistas». El reanimado Consejo de Defensa Nacional Provisional (CDNP) continuó insistiendo en la importancia de que los ghaneses controlaran sus propias vidas mediante la implicación en los rebautizados Comités para la Defensa de la Revolución y en la Milicia del Pueblo. Al mismo tiempo, sin embargo, una elite tecnocrática situada en los principales ministerios negoció la adopción por el país de un Programa de Recuperación Económica, el cual se demostró crucial para que se produjese la inyección de recursos procedentes de la asistencia bilateral y del Banco Mundial, que permitieron reconstruir la maltrecha infraestructura de la economía. El CDNP obtuvo capital político de la construcción de las carreteras, mientras que la decisión de suministrar energía eléctrica a todas las capitales de distrito fue especialmente popular en el norte, que había sido excluido de la red nacional. Aunque muchos trabajadores fueron despedidos durante los primeros años, los salarios y las condiciones de trabajo de aquellos que permanecieron en la función pública mejoraron, lo cual hizo a la postre que el funcionariado recuperara cierto sentido de su orgullo profesional y de su presencia institucional.

Sin embargo, la retracción del Estado de la esfera económica tuvo también consecuencias más dañinas. Durante la década de 1980 la mayoría del apoyo concedido a los pequeños productores agrícolas se suprimió aduciendo que los subsidios distorsionaban los precios, lo que no dejó de tener efectos nocivos sobre los pequeños campesinos y contribuyó al incremento de la factura de importación de alimentos. Durante la década de 1990, aumentó la presión sobre el gobierno para que privatizase las

⁴⁶ Véase mi *Big Men, Small Boys and Politics in Ghana*, Nueva York, 1995.

empresas públicas, total o parcialmente, como parte de los diversos paquetes de ayuda al desarrollo o de los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales, lo cual significó el descrédito de la visión *nkrumahista* del Estado como motor de desarrollo. Las instituciones de Bretton Woods predijeron que la inversión extranjera en el país y una revitalizada clase empresarial local tomarían el relevo, algo que sucedió de forma muy desigual. La producción manufacturera y alimentaria nunca se recuperó del todo, mientras florecían la extracción de oro y el cultivo de cacao. Sin embargo, los ingresos públicos cubrían únicamente el 56 por 100 del gasto en 2000, lo que hizo que el Estado siguiese dependiendo severamente de la ayuda externa.

En Ghana siempre existió un amplio consenso social que no se adecuaba totalmente a las agendas de las instituciones multilaterales. Ello incluía la expectativa de que el Estado suministrase bienes públicos fundamentales –básicamente salud, educación e infraestructuras– mientras se postulaba que el gobierno debía permitir que los precios y los tipos de cambio encontrasen su propio nivel. Al mismo tiempo que el gobierno trabajaba para reducir la deuda nacional y atraer inversión, se esperaba que los jefes y los líderes locales se comportasen de modo proactivo promoviendo agendas de desarrollo en sus respectivas comunidades. Las asambleas de distrito, que eran el punto focal de la agenda de descentralización, funcionaban nominalmente como gozne de estas iniciativas. A comienzos de la década de 1990, el CNDP consideró que era seguro contemplar una vuelta a la competencia política abierta. El Congreso Democrático Nacional (CDN) se fundó como partido político y ganó las elecciones de 1992 y 1996. En 2000, el CDN perdió frente al Nuevo Partido Patriótico (NPP), que representaba la tradición *busia/danquab*. En aspectos importantes, sin embargo, el NPP optó por recuperar la agenda del CDN como veremos.

Los dilemas de Dakar

Senegal no experimentó ni el mismo declive estrepitoso ni la relativamente rápida recuperación. Desde la década de 1970, se produjo un proceso constante de deterioro cuando la sequía en el Sahel alcanzó proporciones apocalípticas, los precios del petróleo afectaron negativamente a las empresas públicas y la combinación de degradación del suelo en la zona cacahuetera y los bajos precios percibidos por los productores provocaron la recesión en la economía exportadora rural. Como consecuencia de ello, en Senegal se produjo una huida acelerada de los campesinos empobrecidos a la ciudad. Dakar creció de modo muy rápido, pero el área de crecimiento urbano más intenso fue la capital *mouride* de Touba. El mensaje *mouride* de salvación mediante el trabajo físico en los campos cacahueteros se recalibró cuando la hermanad se convirtió paulatinamente en una red urbana centrada en esas ciudades, pero también en Florencia, Barcelona, París y Nueva York. En Senegal, el contrato social experimentó fuertes tensiones cuando el ajuste no produjo un cambio significativo de la situación económica.

El gobierno socialista de Abdou Diouf se enfrentó al dilema específico del comercio de contrabando. Buena parte de éste se organizaba desde Touba, mientras que los bienes terminaban en las calles de Dakar donde se vendían por pequeños comerciantes que pertenecían a los *mourides*. Adoptar un contrato social permisivo habría significado permitir que esta actividad continuase, pero el efecto neto habría sido minar los esfuerzos de proteger a las empresas del país. Por otro lado, sellar la frontera alienaría a una parte importante de la población senegalesa, cuyos modos de vidas se hallaban ligados al comercio. A la postre, las autoridades senegalesas emitieron señales contradictorias, ya que declararon la guerra al contrabando en la frontera al tiempo que miraban al otro lado cuando los bienes llegaban a la ciudad. Entretanto, la juventud urbana, cuya inmensa mayoría vivía del comercio callejero precario, se mostró cada vez más inquieta y menos dispuesta a admitir las pretensiones del Partido Socialista. Cuando los *grands marabouts* comenzaron a dejar de ordenar, como era habitual, que se votara socialista, el juego concluyó. En 2000 Diouf fue derrotado en las urnas por una coalición de intereses que habría puesto en su contra el régimen anterior.

Esta fue una historia que se repitió en otros muchos países africanos en los que regímenes bien asentados sufrieron una severa crisis de legitimidad a principios de la década de 1990. El diagnóstico de que las redes patrón-cliente se desmoronaron cuando las fuentes de patronazgo se secaron presume, como ya he observado, que existía una pauta estable de flujos de recursos, lo cual todavía tiene que probarse. Por otro lado, aunque tales pautas existían, podría sostenerse que los efectos políticos de la redistribución bajo condiciones de escasez de recursos incluso se han intensificado. En ese sentido la lógica es cuestionable. Puede sostenerse que la crisis se remite a otros tipos de factores: en Benin fue la incapacidad del gobierno de pagar a sus trabajadores lo que desencadenó una serie de huelgas que debilitaron al régimen; en Zambia fue la austeridad y el alto precio de los alimentos lo que hizo que los sindicatos rompieran con el partido gobernante; y en innumerables otros casos fue la parálisis política de la vieja guardia y/o el enfrentamiento por la sucesión política los que provocaron divisiones y secesiones dañinas (Kenya y Camerún) y provocaron ruidosas críticas de las iglesias (Malawi) y otros grupos de interés.

En resumen, fue el fracaso de los regímenes en el poder a la hora de lidiar con los problemas de la carestía de la vida y de proyectar una imagen de liderazgo potente lo que condujo a una serie de conferencias nacionales en los Estados francófonos y a elecciones nacionales en los anglófonos. Obviamente, el hecho de que el entorno exterior se alterara tras la finalización de la Guerra Fría segó la hierba bajo los pies de muchos regímenes que ya se enfrentaban a innumerables problemas. La continuación de la historia es bien conocida. En algunos casos, los antiguos partidos gobernantes perdieron las elecciones y fueron expulsados del poder (Benin y Zambia); en otros (Camerún), lograron capear el temporal; y en otros más (el ejemplo más espectacular es Ruanda) la democratización culminó en una completa desintegración política. Si hay una lección que se ha perfilado desde prin-

cipios de la década de 1990 es que las elecciones regulares no traen por sí mismas estabilidad política ni tampoco siquiera una mayor rendición de cuentas por parte de los gobernantes. En determinado número de casos, la antigua oposición se comportó como aquellos a quienes había reemplazado, como sucedió en Zambia con el gobierno de Frederick Chiluba. Los países en los que la democracia ha funcionado mejor son aquellos donde los elementos de los antiguos contratos sociales se han reelaborado de modo significativo para adaptarse a los nuevos tiempos.

IV. A LA BÚSQUEDA DE NUEVOS CONTRATOS SOCIALES

En esta sección final, considero las perspectivas para la emergencia de nuevos contratos sociales en África. Hay dos razones en estos momentos para abordar esta cuestión. Ante todo, existe un convencimiento cada vez mayor de que el vigente régimen de ayuda internacional no está funcionando y de que ello tiene consecuencias tanto políticas como económicas⁴⁷. Aunque algunos países habían experimentado años consecutivos de un impresionante crecimiento económico antes de la actual recesión global, nada hay que nos haga pensar que están disminuyendo su dependencia de la ayuda internacional. Por otro lado, en muchos países décadas de reforma económica han continuado produciendo resultados desalentadores. Los donantes bilaterales y multilaterales y los receptores africanos muestran una fatiga casi idéntica. Además, los programas de ajuste estructural no han contribuido a que los gobiernos se muestren más responsables ante sus ciudadanos.

Aquellos que creían que la reforma económica y la liberalización política son compañeros naturales de viaje, podrían esgrimir el despegue democrático de la década de 1990. Pero como he indicado, el disenso popular se dirigió entonces contra los regímenes que habían aplicado las medidas económicas más duras y, en ocasiones, contra el propio régimen de ajuste. Las estrictas condiciones vinculadas a los paquetes de ayuda y préstamos internacionales significaban también que había relativamente poco espacio para que los partidos políticos debatiesen las políticas aplicables durante las campañas electorales. Como resultado de ello, una vez que los parlamentos se hallaban sólidamente instalados en sus respectivas asambleas, los representantes legislativos se quejaban de que el poder ejecutivo les prestaba una escasa atención. La historia de los Documentos sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza en África constituye un ejemplo; se esperaba que los parlamentarios estamparan su firma en unos documentos escritos de acuerdo con el consabido modelo, a pesar del fluido discurso sobre su paternidad africana⁴⁸. Para los gobiernos, ha sido más importante satisfacer a las instituciones interna-

⁴⁷ Entre los numerosos libros sobre el asunto, véase Jonathan Glennie, *The Trouble With Aid. Why Less Could Mean More for Africa*, Londres, 2008.

⁴⁸ Lindsay Whitfield, «Trustees of Development from Conditionality to Governance. Poverty Reduction Strategy Papers in Ghana», *Journal of Modern African Studies* XLIII, 4 (2005), pp. 641-664.

cionales que oír a los representantes electos. La relación entre reestructuración económica y rendición política de cuentas es, pues, mucho más indirecta de lo que están dispuestos a admitir los promotores de la reforma.

La segunda razón para suscitar el problema es que nuevos factores se están incorporando a la ecuación, lo cual hace improbable que las cosas puedan continuar en su forma actual. Entre ellos se cuentan la hiperurbanización, la migración y el cambio climático. Mientras que África solía ser un continente de pequeños campesinos, ahora son las ciudades las que explican la mayoría demográfica en un creciente número de países. El ritmo al que están creciendo las ciudades más importantes es extraordinario, pero Touba ejemplifica el crecimiento igualmente impresionante de muchas ciudades de segundo rango. Dado que la planificación del futuro se hizo imposible durante los años del ajuste, ahora se están planteando serios problemas de salud fruto de un suministro de agua inadecuado y contaminado, de sistemas de alcantarillado en franco mal estado y de una congestión extrema⁴⁹. En la mayoría de los países, Sudáfrica incluida, la red eléctrica se halla ya sobrecargada, siendo probable que la urbanización tensione todavía más el suministro eléctrico en el futuro. La necesidad de un retorno a una planificación urbana sistemática, del tipo que conformó Dakar y Abiyán en la década de 1960, no podría ser más obvia. El *Development Report* de 2009 del Banco Mundial sostiene que las megaciudades deben considerarse como las dinamos del crecimiento económico y que las perspectivas de desarrollo real de África dependen de la creación de «economías de aglomeración» más urbanizadas. Una concepción semejante corre el riesgo de fetichizar la megaciudad y los efectos liberadores de los sistemas de transporte integrados, pero reconoce al menos la importancia de efectuar una inversión sustancial en transporte urbano y en servicios sociales.

El segundo rasgo relacionado es que una parte significativa de las poblaciones africanas se halla ahora localizada fuera de su país de origen. La migración en el propio continente no es nada nuevo, pero lo que es comparativamente reciente es la emergencia de diásporas significativas que viven en el exterior. Ello incluye a somalíes, congoleños y nigerianos en Sudáfrica; senegaleses, malienses y ghaneses en Europa; y etíopes y eritreos en Estados Unidos. La mayoría de estas comunidades diaspóricas permanecen conectadas con sus países, a los que envían considerables cantidades de dinero. Las nuevas realidades demográficas plantean cuestiones fundamentales sobre los derechos asociados y las responsabilidades vinculadas a la ciudadanía nacional. Finalmente, si las actuales proyecciones climáticas son correctas, se incrementará la sequía en el Sahel y en el Cuerno de África, hecho que con toda probabilidad empujará a las poblaciones dedicadas al pastoreo a zonas actualmente reivindicadas por poblaciones agrarias, aumentando, pues, el potencial de conflicto en torno a los recursos. La pre-

⁴⁹ T. C. McCaskie, «Water wars» in Kumase, Ghana», en Francesca Locatelli y Paul Nugent (eds.), *African Cities. Competing Claims on Urban Spaces*, Leiden, 2009.

sión por el control de los suministros de agua es probablemente también un problema interestatal, dado que buena parte de las fronteras internacionales son trazadas por los cursos de agua.

La agenda neoliberal que ha prevalecido desde la década de 1980 ha tendido a contemplar el Estado africano como inherentemente incapaz de enfrentarse a los grandes problemas que arrastra. Conminar a los Estados africanos a conceder espacio al capital privado y a las ONG ha sido la opción preferida, aunque se han producido esfuerzos esporádicos de reconstrucción de los recursos burocráticos. El fruto de esta reforma de las modalidades de gobierno y gestión es con frecuencia el peor de los mundos posibles, como ha indicado Nicolas van de Walle:

En realidad, no está demostrado que los principales Estados de la región hayan reconducido su acción a un conjunto de actividades más «públicas», pero más restringidas, excepto en lo que se refiere a una privatización y una desregulación limitadas. Por el contrario, lo que está surgiendo es con frecuencia un sistema efectivamente privatizado de provisión que coexiste con un sistema público vaciado que continúa recibiendo recursos públicos (si bien inadecuados) preste o no realmente servicios⁵⁰.

El argumento de Van de Walle a favor de reintroducir de nuevo el Estado en la ecuación parece eminentemente inteligente. Sin embargo, esto tiene que hacerse de un modo que estimule a los Estados africanos a recuperar el contacto con sus propias poblaciones.

Soberanía y desarrollo

Aquí quiero proponer lo que podrían considerarse como determinadas precondiciones mínimas de un cambio coherente. La primera es que los gobiernos africanos deben encontrar modos de obtener más ingresos por sí mismos por dos razones: porque la sanidad, la educación y la infraestructura precisan de más recursos; y porque la tributación proporciona la ocasión para la negociación entre el Estado y sus ciudadanos⁵¹. La perpetuación de la dependencia de la ayuda internacional se opone a tal evolución, porque reproduce una forma de extraversión que resulta tan deletérea como los efectos de las rentas de los Estados ricos en petróleo. La reforma tributaria se halla conspicuamente presente en la agenda internacional y algunas lecciones al respecto ya han sido aprendidas. Una es que los Estados africanos deben desarrollar sistemas tributarios diversos y flexibles. La

⁵⁰ Nicolas van de Walle, «Introduction. The State and African Development», en Nicolas van de Walle, Nicole Ball y Vijaya Ramachandran (eds.), *Beyond Structural Adjustment in Africa. The Institutional Context of African Development*, Nueva York, 2003, p. 19.

⁵¹ Mick Moore, «Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance», en Deborah Bräutigam, Odd-Helge Fjeldstad y Mick Moore, *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge, 2008.

presión externa para reducir los derechos aduaneros en un país como Kenia ha hecho que se obtengan unos ingresos menores que los esperados, mientras que éstos deberían ser complementarios a otras formas de obtención de recursos⁵². En segundo lugar, la actual moda de autoridades semiautónomas responsables de los ingresos puede mejorar la eficacia, pero debilita el vínculo entre la recaudación de recursos y la prestación del servicio⁵³. Y, finalmente, los sistemas tributarios han prestado una atención insuficiente a las desigualdades sociales que han alcanzado niveles altísimos en muchos países africanos. Las comunidades valladas que florecen en todas las ciudades africanas contrastan con especial dureza con la proliferación de ciudades miseria. Aplicar el IVA a los bienes de lujo es un modo de gravar a los ricos, pero éstos son de todas formas realmente adeptos a eludir la red impositiva. Gravar la propiedad inmueble es un área en la que pueden obtenerse ganancias, dado que los bienes raíces urbanos se han convertido en una de las modalidades más importantes de inversión. Otro área obvia en la que podrían obtenerse ingresos por el Estado es gravando los ingresos de la diáspora. Conceder derechos de ciudadanía, incluidos el derecho de voto y los documentos de identidad, a cambio del pago de impuestos es algo que se halla al alcance de los Estados africanos, como demuestra el éxito obtenido en este sentido por Eritrea.

En segundo lugar, un papel fortalecido del Estado en la provisión de servicios no puede evitarse dados los problemas cada vez mayores de salud pública provocados por la urbanización. Algunos servicios es tal vez mejor subcontratarlos, como la recogida de basuras en las ciudades, pero las autoridades públicas (en este caso municipales) deben rendir cuentas de la calidad de ese servicio junto con las empresas involucradas. La presión del Banco Mundial para que se privatizase el suministro de agua urbano se ha topado con la resistencia popular por mor de un sentimiento muy difundido de que algo tan básico como el agua no debe ser una fuente de ganancia privada⁵⁴. En realidad, las multinacionales del agua han mostrado un interés limitado en la gestión de los suministros africanos, excepto cuando les han sido concedidas generosas garantías de riesgo. Si son rentables en términos de costes es, pues, altamente discutible⁵⁵. Cuando se trata de la electricidad, la necesidad de inversiones infraestructurales fundamentales y, sobre todo, la planificación estratégica también presume un papel importante para el Estado⁵⁶. Aunque el

⁵² Nic Cheeseman y Robert Griffiths, *Increasing Tax Revenue in the Developing World. The Case of Kenya*, OCGG Project Paper 05-05, Oxford, 2005.

⁵³ O.-H. Fjeldstad y M. Moore, «Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa», *Journal of Modern African Studies* XLVII, 1 (2009).

⁵⁴ Lindsay Whitfield, «The Politics of Urban Water Reform in Ghana», *Review of African Political Economy* XXXIII, 109 (2006); E. Osei Kwadwo Prempeh, *Against Global Capitalism: African Social Movements Confront Neoliberal Globalization*, Aldershot, 2006.

⁵⁵ Kate Bayliss, «Private Sector Participation in African Infrastructure. Is It Worth the Risk?», IPC-IG Working Paper 55 (2009).

⁵⁶ En abril de 2010 el Banco Mundial hizo un préstamo sin precedentes de 3,5 millardos de dólares a la ESKOM, la empresa pública de electricidad de Sudáfrica, para construir una nue-

sector educativo privado está creciendo rápidamente, existe un amplio consenso en cuanto a que es obligación del Estado establecer los objetivos educativos y en cuanto a que debe ser el suministrador principal de educación a todos los niveles. Igualmente, existe la expectativa de que el Estado sea el principal responsable de la provisión de la infraestructura sanitaria básica.

En tercer lugar, el papel del Estado en el sostenimiento de la agricultura debe ser objeto de revisión. Las reformas de ajuste estructural han sido buenas en ocasiones para el sector agrícola mercantil, pero el otro lado de la moneda es que la producción de alimentos ha quedado rezagada respecto al crecimiento de la población. Operar de acuerdo con las fuerzas de mercado puede tener sentido para los agricultores situados cerca de los centros urbanos, pero los costes de transporte han tendido a penalizar a los productores rurales que se hallan más alejados de las rutas principales⁵⁷. Como ha demostrado el incremento de los precios mundiales de los alimentos, resulta arriesgado depender totalmente del aprovisionamiento exterior. La reconstrucción de los servicios de extensión agraria, que fueron desmantelados en aplicación de los programas de ajuste estructural, y el mejor acceso a los insumos subsidiados y al crédito bancario son iniciativas absolutamente esenciales que complementan el desarrollo de las infraestructuras. La alternativa es una factura de importaciones cada vez mayor y una despoblación creciente de las zonas rurales. La reforma agraria se halla actualmente incluida en la agenda del Banco Mundial, que está intentando persuadir a los países africanos de la necesidad de optar por la escrituración de la tierra a fin de simplificar sus sistemas de gestión y permitir que sea utilizada como garantía crediticia. En algunos países, tales intervenciones pueden ser factibles, pero el solapamiento entre agricultura y actividad de pastoreo es probable que conduzca a un cercamiento ulterior de la tierra a expensas de los pastores. De hecho, existe con frecuencia la necesidad de una mayor apreciación de la existencia de derechos múltiples y solapados sobre la tierra –en otras palabras, más complejidad en vez de menos–, lo cual contradice los instintos del Banco Mundial. Optar por el pluralismo legal presupone de nuevo instituciones que puedan posibilitar nuevos sistemas de gestión de la tierra y sostener los acuerdos resultantes. Igualmente, la realidad de que el uso de recursos transfronterizos resulta esencial para los vigentes modos de vida de pastores y agricultores pone de relieve la importancia de los actores estatales a la hora crear normas vinculantes.

va central térmica alimentada con carbón, tras el fracaso del capital privado a la hora de colmar el déficit energético. El préstamo ha sido muy controvertido desde el punto de vista ambiental; menos comentada es la admisión tácita de que el suministro público de tales servicios puede ser la única opción.

⁵⁷ Respecto a Tanzania, véase Stefano Ponte, *Farmers and Markets in Tanzania: How Policy Reforms Affect Rural Livelihoods in Africa*, Oxford 2002.

La tarea de reconstruir las instituciones estatales no es tan sólo un ejercicio tecnocrático porque, en definitiva, depende de la renovación por los africanos de su fe en las instituciones públicas. Las probabilidades de éxito van a depender posiblemente de la sensibilidad mostrada ante la comprensión popular de la función del Estado. En aspectos fundamentales, existe una divergencia entre la expectativa neoliberal del Estado limitado y las concepciones de los límites al poder del Estado que he analizado en este artículo: mientras que la primera depende de la idea de que los Estados deben intentar hacer menos en las esferas económica y social, en países como Ghana y Senegal el interés recae sobre un Estado que es proactivo, pero que respeta los espacios sociales autónomos. Este último planteamiento constituye la plataforma sobre la que deben construirse las nuevas permutaciones de la articulación Estado-sociedad. El caso de Ghana revela cómo es posible introducir innovaciones significativas, si bien respetando elementos de un conjunto más antiguo de contratos sociales. Por otro lado, el caso de Senegal –donde el régimen de Abdoulaye Wade se ha apoyado en la red *mouride*– demuestra los problemas derivados de la inactividad: esto es, aunque la elite política y los *grands marabouts* han recuperado la estrecha relación mantenida en los años de Senghor y Diouf, existen signos de una creciente distancia entre los líderes religiosos y sus grupos sociopolíticos de referencia entre la desafecta juventud urbana.

Aquellos imbuidos de una concepción pesimista de África podrían sostener que los cambios bosquejados en este artículo están condenados a estrellarse contra la realidad de una enorme población demasiado pobre como para pagar mayores impuestos, al tiempo que no puede esperarse que unas burocracias ineficaces de baja calidad se reformen a sí mismas. Aunque los ghaneses tienen una historia de aversión a la imposición directa y han sufrido más de lo que les correspondía por mor del fracaso del Estado, en Ghana está emergiendo, no obstante, un nuevo contrato social. El régimen de Rawlings introdujo el IVA ya en 1995, en gran medida como consecuencia de la presión internacional. Ante la movilización en la calle, fomentada por la oposición, el gobierno del Congreso Democrático Nacional fue forzado a suspender el impuesto, reintroduciéndolo posteriormente con un tipo menor del 12,5 por 100 (frente al 17,5 por 100 inicial). Tras la elección del Nuevo Partido Patriótico en 2000, el régimen de Kufuor cambió de opinión y decidió elevar la carga del IVA con el fin de pagar las mejoras de la infraestructura educativa. En 2004 el gobierno se presentó a las elecciones prometiendo un incremento del impuesto con el fin de financiar unos mejores servicios sociales y las ganó holgadamente. El NPP inició el difícil proceso de recaudar recursos del sector informal.

Votar por mayores impuestos habría parecido inconcebible tan sólo poco tiempo antes, pero este cambio en la estrategia política reflejaba una astuta comprensión de lo que motivaba al votante ghanés medio. Durante su segundo mandato, el NPP lanzó también un Programa de Seguro Sanitario

Nacional, aunque éste había sido puesto a prueba por el régimen de Rawlings en 1997-1998⁵⁸. La premisa subyacente era que simplemente no había recursos disponibles para que el Estado soportase la totalidad de los costes de la provisión de servicios de salud, mientras que el sistema de pago de parte del servicio sanitario era considerado inequitativo. Aunque se iba a mantener la red de seguridad para los sectores más pobres de la sociedad, la hipótesis era que los ghaneses tendrían que cubrir sus propias necesidades sanitarias y planificar sus vidas en consecuencia. Como sucedió con el IVA, el NPP contó con la predisposición de los ghaneses de aceptar mayores costes financieros a cambio de un mejor servicio. El hecho de que un programa piloto anterior fracasara debido a la ausencia de confianza popular fue una indicación de que los ghaneses necesitaban algo convincente. En 2008 el NPP perdió las elecciones, pero no por culpa del Programa de Seguro Sanitario Nacional. Por el contrario, la aprobación rebasaba lo previsto (estimada en torno al 48 por 100), lo cual sugería una amplia aceptación de la reforma sanitaria⁵⁹. Significativamente, el gobierno de Mills ha anunciado desde entonces la creación del Proyecto de Seguro Sanitario Nacional para facilitar la implementación del Programa de Seguro Sanitario Nacional⁶⁰.

La reconstrucción de las instituciones estatales ha sido importante para cosechar este éxito, como lo ha sido la existencia de un sistema político competitivo. Sin embargo, desde un punto de vista más complejo, lo que resulta crucial es que el amplio consenso social que tomó forma durante la segunda mitad del siglo xx se ha adaptado a los cambios acaecidos durante los últimos veinte años. El ejemplo ghanés no puede replicarse simplemente en otras partes, y no podemos olvidar que persisten además muchos problemas estructurales —especialmente en lo relativo a la planificación urbana—, pero el aspecto fundamental es que los países africanos pueden romper su ciclo regresivo. Para que esto suceda, sin embargo, será esencial que abandonemos muchas de las ortodoxias neoliberales sobre los males inherentes del Estado.

⁵⁸ Daniel Kojo Arhinful, *The Solidarity of Self-Interest. Social and Cultural Feasibility of Rural Health Insurance in Ghana*, Leiden, 2003, pp. 60-64.

⁵⁹ Por el contrario, la aceptación en Tanzania había sido más lenta en parte porque los gastos financieros eran mayores que las tasas de los usuarios existiendo menos opciones entre los suministradores de servicios sanitarios. Deograsias Mushi, *Financing Public Health Care. Insurance, User Fees or Taxes? Welfare Comparisons in Tanzania*, Dar es Salaam, 2007.

⁶⁰ «Government to address policy issues of NHIS», *Ghana Web*, 23 de junio de 2009.