Herencias del Imperialismo

Análisis de la Postguerra Fría

Kalevi J. Holsti*

Este ensayo cuestiona el etnocentrismo que han permeado los análisis en la posguerra fría, sobre la naturaleza y fundamentos del orden internacional, especialmente de los conflictos armados en las llamadas "periferias". Estos análisis sugieren que existe una dicotomía espacial entre centro y periferia, y una sociológica entre área de paz y áreas de caos y anarquía. Se propone y sustenta un enfoque alternativo que rescate los antecedentes históricos y problemas estructurales que permitan una mejor comprensión de las dificultades y dilemas que enfrenta el llamado Tercer Mundo y su papel en el orden mundial.

El título de este ensayo revela un cierto etnocentrismo que ha afectado a muchos recientes analistas sobre la naturaleza y las fuentes del orden internacional. Sugiere una dicotomía espacial entre los centros y las periferias y una dicotomía sociológica entre áreas de paz y áreas de caos. Por ello deberíamos iniciar esta prognósis de los conflictos armados en las periferias reconociendo que virtualmente todos los análisis del orden Mundial han sido escritos desde perspectivas europeas o norteamericanas y que tales perspectivas han relegado tradicionalmente las restante áreas del mundo a un es-

* Traducción de Rosario Arroyo Velasco. Profesora-investigadora de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

tado especial —generalmente entendiéndose que de menor importancia. Los analistas han argumentado o asumido, típicamente que los elementos del orden mundial emanaron de la civilización europea mientras que el resto del mundo era exótico y misterioso en su mejor aspecto, o bien una zona de crueldad y caos perpetuo en su peor apreciación. Rara vez ayuda el reconocer que durante los últimos trescientos años las peores zonas de matanzas sistemáticas, ya sea por guerras inter-estatales, guerras civiles, magnicidios y genocidios, han estado localizadas predominantemente en el ámbito de la civilización y no en las llamadas zonas periféricas.

En un análisis del orden mundial es importante aclarar los conceptos y para lograrlo es importante comprender nuestros errores históricos antes de examinar lo que algunos han predichoserá el escenario de "futuro caos" o "anarquía" en las periferias. Quiero enfatizar el antecedente histórico-conceptual para que podamos entender mejor las dificultades y dilemas de el Tercer Mundo (Sur o periferias) y su papel en el orden mundial.

Conceptos del Orden Mundial

El concepto del orden mundial ha servido tanto para aclarar como para empañar la comprensión de las relaciones internacionales. El uso mas común en la retórica diplomática es la idea de que los patrones típicos del poder, el conflicto, la dominación y la subordinación están cambiando. Pero debido a que el cambio es una constante en la mayor parte de los contextos sociales, la diferencia es difícilmente un indicador de un nuevo orden.

Si la diferencia es el único criterio, no podemos esperar la generación de ninguna clase de consenso, ya que lo que para una persona es un cambio significativo, para otra tal vez es solo una alteración marginal.

Una forma lógica de pensar en el orden internacional es la de identificar los principios fundamentales sobre los que éste descansa. Este fue el criterio que en 1977 siguió Hedley Bull, y es tan útil hoy como lo fue hace casi un cuarto de siglo, cuando él propuso la distinción fundamental entre sistemas de estados y una sociedad de estados.

Un sistema de estados se compone por entidades políticas independientes que interactúan y deben tomar en cuenta la opinión de los otros antes de tomar decisiones estratégicas. El conflicto y la guerra son formas típicas de interacción en un sistema de estados. Una sociedad de estados, en contraste, está compuesta por entidades políticas que muestran un cierto reconocimiento hacia los intereses comunes para mantener un sistema y basan sus interacciones en normas fundamentales e instituciones que ayudan a mantener los patrones de las relaciones. Las normas y las instituciones no se basan en la fuerza, compulsión o disuasión, sino en una reconoci-

da legitimidad y derivado de ella en autoridad y efectividad (Hurd 1977). Que los estados se comporten consistentemente con dichas normas en forma cotidiana es evidencia de su importancia. A través de la práctica las normas se llegan a institucionalizar.

El principio fundamental desarrollado por los europeos para ordenar las relaciones entre comunidades fue el de soberanía. La soberanía fue originalmente una idea emancipadora, una licencia para ejercer la libertad de las comunidades políticas y un fuerte soporte, sino es que una garantía de su seguridad. Fue una idea radical porque modificó los principios jerárquicos que previamente habían regido las relaciones entre las comunidades de Europa y de otras regiones. Los imperios y los señoríos frecuentemente proporcionaban cierto orden, a cambio de la reducción o la pérdida de la autonomía. Un sistema de estados soberanos diluye la seguridad y el orden, pero proporciona autonomía. Un ejemplo de un sistema de estados ocurre en la China de Chou durante el período de la "Primavera y el Otoño" (771 - 483 B.C.), donde los políticos inseguros guerreaban incesantemente entre sí y hacían de la conquista (y por tanto del aniquilamiento) de los estados vecinos la meta política principal (Holsti, 1957: ch. 2). En contraste, los soberanos europeos más o menos se adherían a normas fundamentales que proporcionaban algún tipo de orden y aún de seguridad. Estas incluían la no interferencia, la igualdad legal, la reciprocidad, la santidad territorial y la heterogeneidad doméstica. Unidos a otros, estos principios se conocen como el sistema de Westfalia, o para emplear el término breve elegido por Robert Jackson (1990), el "juego de la soberanía".

La literatura del juego de la soberanía es vasta y no completamente relevante para los problemas de violencia en las periferias hoy. Pero es importante subrayar el significado de este juego entre los estados, contrastándolo con el de los imperios y los sistemas de estados. Históricamente, los imperios eran entidades móviles. Sus fronteras constantemente estaban en movimiento y siempre sujetas a revisión por los invasores y por aquellos que se rehusaban a aceptar la predominancia del poder central imperial. En los sistemas de estados, como en el ejemplo de Chou, la probabilidad de vida de una unidad política independiente raramente excedía un siglo. En contraste, los principales estados europeos contemporáneos y aun los menos importantes ostentan un linaje que se extiende por lo menos medio milenio. Sus descendientes norte y sudamericanos han sobrevivido como entidades independientes por casi dos siglos. Y de nuevo en contraste la dinastía con Chou (o con las ciudades-estado de Grecia o Italia), las configuraciones territoriales de estos estados se han establecido firmemente y actualmente, aunque de vez en cuando sean objeto de disputa, son raramente desafiadas militarmente (Zacher y Jackson 1996). Desde 1945 ningún estado reconocido internacionalmente ha perdido su independencia por conquista armada aunque Yemen del Norte, Vietnam del Sur y Timor Oriental son excepciones marginales a esta generalización.

Está de moda en estos días lamentar el papel de la soberanía en las relaciones internacionales. Pero desde una perspectiva histórica, la soberanía ha proporcionado mayor seguridad, protegido a una mayor diversidad (particularmente religiosa), y construido un contexto de más progreso y bienestar humanos que cualquier otro principio o arreglo políticos. No ha sido un registro sin mancha, Polonia fue aniquilada como estado por más de una centuria; las conquistas con fines de ajuste territorial fueron comunes a través de los siglos dieciocho y diecinueve; las guerras fueron un acontecer común del panorama diplomático, y el orden, en este sentido, largos períodos de paz fueron un raro lujo.

Sin embargo, las grandes guerras en Europa no fueron el *resultado* del juego de la soberanía, sino que fueron resultado de aquéllos que intentaron crear órdenes o sistemas basados en principios alternativos. Los Habsburgos en el siglo XVII soñaron con una Europa unida bajo su hegemonía: El resultado fué la Guerra de los Treinta Años, la carnicería mas devastadora en el continente hasta la Primera Guerra Mundial. Luis XIV también soñó en una hegemonía basada en París, bajo las coronas de Francia y de España, que condujo a la siguiente guerra pan-europea de la Sucesión Española. Napoleón pensaba que se podría unir a Europa bajo la hegemonía Francesa, centrada en su naciente dinastía familiar.

Los objetivos finales de Alemania en 1914 aun son materia de discusión; pero el Tratado de "Brest-Litovsk" (1917) no fue consistente con las ideas Westfalianas del juego de la soberanía. Hitler también trató de crear un nuevo orden. Su principio fundamental, el de la jerarquía racial, era básicamente incompatible con la teoría de Westfalia. La Segunda Guerra fue finalmente una guerra para salvar la sociedad internacional Westfaliana, tanto como una guerra contra los principios y prácticas del fascismo.

El sistema Westafaliano ha proporcionado un alto grado de orden. Si se juega de acuerdo con sus reglas básicas, también ha dado emancipación política, libertad nacional y un contexto dentro del cual, ha tenido lugar un progreso económico, científico y tecnológico sin precedente histórico. Los elementos progresivos del orden han sido menospreciados a causa de las grandes guerras, una mancha permanente en el propósito Europeo de hablar acerca de orden a los no-Europeos. Pero ésta es la apreciación equivocada. Las grandes guerras son ciertamente una mancha; pero sus autores fueron aquéllos que no quisieron jugar el juego de la soberanía Westfaliana y no quienes se adhirieron a sus principios fundamentales. Si pudiéramos borrar a los Habsburgos, Luis XIV, Napoleón y los revolucionarios franceses, la Alemania del emperador Guillermo (sic), Adolfo Hitler y José Stalin, los Europeos podrían tomar las alturas morales y sostener que a pesar de sus fallas los principios Westfalianos han traído orden, seguridad, autonomía y bienestar, valores que trascienden los sistemas políticos, las creencias religiosas o las "identidades". En resumen, el sistema ha funcionado.

Pero ¿dónde encajan las periferias cuando hablamos de un "nuevo orden mundial", una industria académica prominentemente creciente desde 1989 ¿es esta estructura relevante para los problemas de la periferia? Y si es así, ¿los voceros de las periferias han ayudado a definir el contorno de este nuevo orden? Las repuestas a estas interrogantes son prominentemente negativas. Yo sostengo que este ejercicio es primariamente la última versión de lo que fué originalmente el proyecto *imperial*. Los mismos patrones de pensamiento, las mismas perspectivas limitadas y el mismo paternalismo reaparecen. Un nuevo vocabulario del orden mundial no alcanza a esconder las viejas ideas que emanan de la experiencia imperial.

La periferia en el concepto del Orden Mundial

Las áreas del mundo colectivamente llamadas las periferias en estos días, fueron también las periferias en el pasado. En la explosión original de de la exploración, conquistas, establecimientos y explotación europeos, no existió nunca la idea de que las reglas del sistema Westafaliano —muy particularmente la regla del respeto a la diversidad política y religiosa— deberían extenderse mas allá del continente (europeo). Durante la primera gran ola de conquista en los siglos XVI y XVII las poblaciones locales fueron exterminadas, transformadas en mano de obra esclava (por ejemplo en el sistema español de la Encomienda) o integradas. Una Colonia sería el hogar de solamente algunos pioneros y agentes comerciales, no de los nativos. En el siglo diecinueve los Europeos habían hecho alguna selección antropológica —apoyada en exhibiciones de "nativos" en algunas ferias mundiales (Wan,1922)— y dado forma al estado oficial de las colonias y de otras unidades políticas basándose en el juicio que se hacían de los pobladores: paganos, bárbaros o salvajes. Estos pobladores solamente serían admitidos en el club de estados soberanos, a medida que fueran llenando las "normas de la civilización" (Gong,1984) y todas las reglas europeas del juego diplomático. Las colonias de Sud América fueron admitidas en el club casi inmediatamente después de alcanzar su independencia, en virtud de que estaban regidas por Españoles y Portugueses Católicos. La primera entidad política pagana, el Imperio Otomano se adhirió en 1856, seguido mas tarde durante el mismo siglo por Japón y Siam (antes Pilami y actualmente Thailandia). Unidades políticamente coherentes que no reunían totalmente los requisitos de estados paganos, fueron aceptados bajo diferentes clasificaciones: colonias, condominios, protectorados, dependencias y otras similares. Las Colonias no fueron creadas para convertirse en estados independientes, así que nunca se supuso que sus habitantes desempeñarían otro papel que el de siervos o tutelados en el juego de las naciones. La famosa Conferencia de Berlín (1844-1845), que definió límites territoriales en África y fijó nuevas reglas que los Eu-

ropeos seguirían en su competencia territorial y colonial en aquel Continente, no incluyó una sola cara negra.

La curva de aprendizaje de aquéllos que cumplieron con las "normas de la civilización" y se unieron al club de los estados, fue rápida. Los Japoneses enviaron docenas de delegaciones a aprender como crear y operar un estado moderno y sus fuerzas armadas, y en 1895 sorprendieron al mundo al derrotar a China. La mayor sorpresa llegó en 1905 al derrotar Japón a una de las mayores potencias Europeas - Rusia. La tolerancia europea para tales advenedizos era limitada. Sin embargo, en París en 1919, los autores de las bases para la Liga de las Naciones, rehusaron incluir un principio propuesto por Japón que condenaba la discriminación racial. Para 1930, los Japoneses, a quiénes se había negado el acceso a los mercados Occidentales y frecuentemente también a sus fuentes de materiales vitales, empezaron a crear su propio orden regional. Estaba basado en jerarquías de origen Confuciano en lugar de los principios igualitarios de Westfalia, y debería lograrse a través del poderío militar. Los Estados Unidos y sus aliados Europeos dieron fin a este intento de creación de un orden alterno, con dos bombas nucleares en Agosto de 1945. Tanto el orden racial de Hitler como el orden Confuciano-no Europeo de Japón habían desafiado el juego Westfaliano de la soberanía y habían perdido. Tal como en 1648, 1713, 1815 y 1919, las victoriosas coaliciones probaban que solo la concepción del orden originada en Westfalia sería tolerado. Las periferias no tuvieron voz en esas decisiones, aunque cientos de miles de soldados de las colonias habían muerto por la causa de los Aliados.

El juego de la soberanía después de la Segunda Guerra Mundial

La contradicción entre las normas Westfalianas y las realidades coloniales empezó a aparecer durante la guerra. Si el sistema Westfaliano era emancipador en el sentido de que la soberanía y la autonomía eran valores básicos, en contraste con los sistemas jerárquicos, había entonces alguna razón para pensar que las colonias iban a ser permanentemente parte del vasto sistema imperial Europeo? Si la Segunda Guerra tuvo como razón de ser la conservación del sistema Westfaliano y uno de sus principales soportes ideológicos la doctrina de la autodeterminación nacional, había alguna justificación aparte del racismo para perpetuar la regla imperial en las periferias?

La idea de que las colonias podrían finalmente disfrutar de alguna forma de autogobierno, si no independencia, había sido definida en el sistema de Mandatos de la Liga de las Naciones, en los programas británicos de Desarrollo y Bienestar Coloniales de los años 30 y en la Declaración del Atlántico. En los 40's el sistema imperial y todos los presupuestos ideológicos que lo habían creado y lo sustentaban, empeza-

ron a desmoronarse. Para los 60's, a pesar de las declaraciones de muchas autoridades coloniales, de que los nativos no estaban preparados siquiera para auto gobernarse, la descolonización se había vuelto casi ritual - con la excepción de los Portugueses quienes se aferraron a los mitos hasta bien entrados los años 70. Las Naciones Unidas registraron sus éxitos más importantes al ayudar a "liberar" colonias y después a darles la bienvenida a la comunidad internacional aun sin tener la categoría de estados soberanos. Las Naciones Unidas agregaron a su función de proteger a los Estados, la carga adicional de ayudarlos a nacer y después a sostenerlos a través de ayuda multilateral y otros medios. En medio siglo después de 1945, hubo una explosión de formación de Estados, sin precedente.

Para los 1970's, el juego de la soberanía se había tomado universal. Hoy tenemos un mundo de homogeneidad política, con solo algunos sobrevivientes feudales o imperiales. El último gran imperio, la Unión Soviética se ha colapsado (algunos argumentarán que China es el último imperio); Andorra, Liechtenstein, Mónaco permanecen distintos aunque inconsecuentes, y la última dependencia significativa, Hong Kong, ha regresado a China.

La diversidad de finales del Medioevo, con sus imperios, emiratos, khanes, tribus, ciudades estado, principados, territorios eclesiásticos, ligas de ciudades, colonias, estados tributarios y similares se habían convertido a un solo formato: el estado soberano.

Parece entonces razonable hablar de *orden mundial*, ya que hablamos de un dominio poblado por entidades similares, todas ellas operando bajo una regla básica de soberanía y sus derivados, que incluyen la igualdad legal, la territorialidad, la reciprocidad y el repeto a lo pactado "pacta sunt servanda". El mandato principal de la Organización de las Naciones Unidas es el de proteger y perpetuar estos principios emanados de los tratados de Westfalia. Aunque la paz y la seguridad internacionales se mencionan en el preámbulo de la Carta, el propósito predominante de la Organización no es tanto el eliminar la guerra -una cuestión instrumental- como preservar la soberanía e independencia de sus miembros, una cuestión de máximas metas. Esto se logra tratando como ilegal el uso agresivo de la fuerza con el fin de alterar configuraciones territoriales o eliminar estados, declarando ilegítimas las relaciones de tipo colonial y prohibiendo la interferencia en los asuntos internos de sus miembros. Hasta el punto en que el comportamiento de los estados es consistente con estas reglas esenciales de la Carta, se puede decir que existe un cierto tipo de orden mundial. Los cambios ordinarios que acompañan el crecimiento o la disminución de las naciones, no son tan importantes como estas reglas fundamentales. Tenemos un sistema Westfaliano u orden ya sea que existan dos o cuatro, ya sea que hayan 50 o 150 estados, ya sea que tengamos más o menos guerras, o que exista más o menos "globalización".

¿Un nuevo Orden Mundial post-1989?

El colapso del comunismo originó una barrera de hipérbole referente a un nuevo orden mundial. Los patrones de pensamiento congelados y las prácticas diplomáticas de cartabón, de cuarenta y cinco años parecían necesitar un reajuste a la luz de las nuevas realidades (Holsti, 1994). El presidente George Bush proporcionó un filón a la industria académica al proclamar en 1991 que la Guerra del Golfo había ciertamente probado que vivíamos bajo un nuevo orden. En vista del súbito descubrimiento de las "guerras étnicas" sin embargo, los cínicos propusieron el competitivo concepto del nuevo *desorden mundial*. Ahora tenemos optimistas y pesimistas alineados frente a frente. Triunfalistas como Francis Fukuyama (1992) anunciaron la victoria universal del liberalismo y el libre mercado, en tanto que el periodista Robert Kaplan (1994) advirtió desde la perspectiva de las raíces del Tercer Mundo, de la "inminente anarquía". Hagan su selección. Ya que no existe un consenso sobre una estructura conceptual sobre la que se pudiera evaluar la multiplicidad de ideas acerca del nuevo orden, es imposible decir quién está en lo correcto. Lo que para una autor significa orden, es desorden para otro. Pero claramente no hemos transgredido el orden Westfaliano. Las reglas e instituciones fundamentales que regulan las relaciones internacionales no han cambiado con el fin de la Guerra Fría. Por el contrario, se han fortalecido. Los eventos de 1989-1991 formalmente eliminaron el único rival serio del orden Westfaliano, la antigua idea Bolchevique de un estado socialista mundial o posteriormente la idea de Stalin de una comunidad de estados socialistas basada exclusivamente en las relaciones fraternales entre partidos de trabajadores. Algunos activistas musulmanes promueven la antigua idea de comunidades religiosas en vez de comunidades de naciones, pero muchos estados musulmanes se han enrolado con entusiasmo el juego de la soberanía y ya no se adhieren al concepto de *jihad* (guerra santa) contra la concepción europea del estado (Cf. Armstrong, 1994).

Pero la continuidad del juego de la soberanía Westfaliana no ha borrado totalmente viejos patrones jerárquicos de pensamiento. Las ideas y la estructura perceptiva que iniciaron y mantuvieron el imperialismo permanecen con nosotros. Están implícitas en la mayor parte del vocabulario en los encabezados de las publicaciones de la post guerra fría sobre Relaciones Internacionales, sugieren que el Tercer Mundo es un mundo de tipo diferente, proclive al conflicto y la violencia, a ser una fuente inagotable de temas para la agenda de las Naciones Unidas. Para Max Singer y Aaron Wildavsky (1993), el orden mundial verdadero esta dicotomizado entre "zonas de paz" y "zonas de agitación". Para James Goldgeier and Michael McFaul (1992) las nuevas relaciones internacionales deben ser una "Historia de Dos Mundos", de consenso liberal, crecimiento y paz en el mundo industrial, y de conflicto crónico y guerra en el Tercer Mundo y en los estados post-socialistas. Robert Kaplan (1994) ha diagnóstica-

do la condición del Tercer Mundo como de "anarquía inminente", distinta de las culturas de limosina del Norte industrial. Stanley Hoffman (1991:6) ha escrito acerca de un Nuevo Desorden Mundial localizado en el Tercer Mundo y caracterizado por una situación "mucho más caótica que la del mundo de la Guerra Fría". Muchos otros han dibujado la misma o similares dicotomías. ¿De dónde vinieron esas ideas? ¿No existen similitudes entre el mundo como lo vieron los *conquistadores españoles*, las teorías raciales del siglo diecinueve, los defensores e ideólogos del imperialismo y las dicotomías de los autores contemporáneos? Antes de que confrontemos el prospecto de un caos inminente, debemos primero examinar las lentes perceptivas a través de las cuales se ve el Tercer Mundo, entre los académicos Occidentales, y entonces observar los registros de guerras y conflictos en esta área y ver si corresponden a los estereotipos.

Guerra en el Tercer Mundo: ¿Una zona de caos?

Si queremos significar por "caos", "anarquía" y "disturbios" a la alta incidencia en general de conflictos internacionales y en particular de guerras interestatales, estamos refiriéndonos al empleo que algunos analistas le han dado a estos términos y que reflejan más bien una herencia del pensamiento de corte imperial, más que el resultado de un análisis cuidadoso. A partir de una base comparativa entre el registro de agresiones y sucesos armados en las periferias y el registro de las guerras que han acontecido en Europa entre los años 1648 y 1945, éstos han sido similares. Si excluimos los conflictos armados, israelíes, árabes en el Medio Oriente, un legado de la política europea —han habido solamente 20 guerras bilaterales o multilaterales entre los países del tercer mundo desde 1945. Además una proporción significativa de ellas se iniciaron como conflictos domésticos, pero se internacionalizaron a causa de las intervenciones de las grandes potencias. (Excluimos a las guerras de la liberación nacional porque ellas también son un legado del colonialismo, más que el reflejo del comportamiento de los estados independientes).¹

Podemos hacer mención de la verdaderamente costosa guerra de Irán-Iraq, las tres guerras en la región de Kashmir, (aunque la última guerra fue una intervención causada por el colapso de Pakistán), la guerra fronteriza entre China e India y otros conflictos de baja intensidad como la campaña de Indonesia contra Malasia y algu-

¹ Las Naciones Unidas se rehusaron a clasificar como guerras a los conflictos de liberación nacional. Éstos fueron legitimados como actos de emancipación contra la opresión y no tenían nada **que ver** con "amenazas por la paz, de paz o actos de agresión", como se define en el Capítulo VII de la Carta.

nos otros, pero el total de estos conflictos o guerras entre estados en las periferias no nos proporciona una base sólida para predecir la llegada del caos y la anarquía.

Los analistas que visualizan la Guerra Fría como un sistema de contención para los Estados del Tercer Mundo y pronosticaron que con su desaparición un gran número de viejas cuentas podrían ser arregladas por medio de la fuerza armada, también resultaron ser incorrectas (CF. Archarya, 1997). La proporción de las guerras interestatales del Tercer Mundo desde 1945 es comparable a aquella de varios periodos en la historia europea. (Holsti, 1996, Cap. II) y ha estado disminuyendo notablemente desde 1975. (Wallensteen y Sollenberg, 1996: 8,9) reportan solamente tres guerras industriales a partir de 1991, dos de ellas en lo que fue Yugoslavia, y aun así, ésta no puede ser considerada como parte de la periferia. Los datos de SIPRI (1993) demuestran que los conflictos territoriales en el Tercer Mundo actualmente decayeron después de la Guerra Fría y el nivel total de conflictos armados también decreció. Datos similares son proporcionados por Wallensteen y Sollenberg (1996:10).

Dado que existen más o menos alrededor de ciento treinta y cinco estados en el ámbito de lo que se conoce convencionalmente como Tercer Mundo, la poca y decreciente incidencia de guerra es notable.

Cuando desagregamos el término periferia en regiones más precisas o adecuadas encontramos igualmente evidencia de que la mayoría de estas zonas no han sido y no serán escenarios en donde vaya a predominar la anarquía o el caos, en términos de guerra internacional. En América del Sur desde 1941, han habido disputas menores incluso violentas, de carácter fronterizo pero no guerras, un récord que ni siquiera los europeos, el centro más ostensible del orden mundial y la civilización pueden igualar. Excepto por intervenciones armadas norteamericanas, han habido dos guerras limitadas en Centroamérica y en el Caribe desde 1945. Ha habido paz si, no es que una seguridad satisfactoria en el sureste de Asia desde que los Estados Unidos se retiró de Vietnam en 1975. No se ha generado un combate armado en el Este de Asia desde el armisticio coreano hace 43 años. Y África, donde podríamos esperar una alta proporción de guerras interestatales, dada la naturaleza de sus fronteras y otros legados coloniales extremos, ha sido si no una zona de paz, sí un área casi libre de conflictos armados entre países.

Y lo que es más importante, ni una guerra entre estados en el Tercer Mundo ha amenazado el orden internacional como ya lo hemos mencionado con anterioridad. No ha habido ninguna encarnación de Hitlero Stalin en el Tercer Mundo.² Luis XIV, una figura cuyas pretensiones de hegemonía podrían ser tomadas en cuenta con seriedad

² El régimen de Pol Pot se les asemeja en términos de política interna, pero no en cuanto a su política externa.

por todos los europeos, no encuentra ningún paralelo con Saddam Hussein, un líder sin seguidores. Más allá de algunos musulmanes activistas que sueñan en una comunidad transnacional espiritual, políticamente unida.

Los gobiernos del Tercer Mundo han sido vigorosos campeones del sistema de Westfalia, no sus detractores. La mayoría de ellos han apoyado consistentemente normas fundamentales como integridad territorial, no-intervención, e igualdad jurídica. ¿Por qué? Debido a que como nuevos estados soberanos, está en sus intereses el hacerlo así. Ellos observan con profundo recelo todo lo relacionado con "zonas de vuelo", intervenciones humanitarias y declaraciones en favor de la autodeterminación nacional de los pueblos, precisamente porque cuestionan, debilitan o amenazan las normas relacionadas con su soberanía.

Desde la perspectiva de la mayoría de las regiones y de los elementos más esenciales del orden internacional, también existe poca evidencia empírica, para una visión de las periferias como "zonas de disturbio", o como un escenario de un mundo violento. Este tipo de pensamiento, únicamente perpetúa las dicotomías simplistas del imperialismo y la Guerra Fría. Esto ha llevado a algunos a argumentar que el sur será ahora el nuevo enemigo que sustituirá a la Unión Soviética y que por lo tanto, debe ser vigilado, desarmado y volverlo inofensivo. (Cf. Krauthamer, 1991).

La naturaleza de la violencia en las periferias

Los defensores del principio dicotómico y del advenimiento del caos no recurren a otras estadísticas más que las relacionadas con la incidencia de guerras interestatales. Por ejemplo; aproximadamente cuarenta millones de muertes como resultado de conflictos armados desde 1945, más del 99% han ocurrido en la "zona de disturbio". Dos tercios de los nuevos estados han usado sus fuerzas armadas contra sus propios ciudadanos. (Neitschmann, 1994:227), una forma de conducta no común en la "Zona de paz". Violencia armada de un tipo u otro omnipresente en esta zona, mientras que en los países de la OCDF, en general no han habido guerras interestatales y solamente persisten pocas y malignas guerras civiles como en Irlanda del Norte.

Las cifras hablan por sí mismas. Si incluimos guerras de secesión o de resistencia, guerras civiles, el derrumbamiento de estados, las emergencias masivas humanitarias, y hechos semejantes, entonces si contamos con un fundamento empírico para catalogarlas como las "zonas de disturbios", "la llegada de otras similares". Pero esto no es un problema de orden mundial, que generalmente se caracteriza como un problema de las relaciones entre los estados. Es por el contrario, un problema de estado o más precisamente, un problema de las relaciones entre el estado y sus comunidades constituyentes, y relaciones entre diferentes comunidades que existen dentro de esos estados.

Los datos apoyan esta generalización. De las 164 guerras entre 1945 y 1995 (excluyendo las guerras de "liberación nacional"), 77% fueron domésticas (Holsti, 1996, Cap. II). Datos más recientes, que utilizan una definición más laxa de guerra o conflictos armados (25 muertes relacionadas con batallas en un año) encontraron, por ejemplo, 34 conflictos armados interestatales en 1995, pero solamente una guerra interestatal (Wallensteen y Sollenberg, 1996: 8). Pareciera que en los pueblos se están revelando, resistiendo, derrocando o masacrando. Y estos hechos están sucediendo casi siempre en zonas designadas como el Tercer Mundo y, más recientemente, en los estados postsocialistas. Irlanda del Norte y Los Ángeles son simplemente excepciones que prueban esta generalización.

¿No es este tipo de evidencia lo que justifica el hacer la predicción de un futuro de caos y de que el Tercer Mundo ha sido un escenario de caos por mucho tiempo? Quizá, éste es el caso, pero para llegar a los orígenes (fuentes) de las sublevaciones, no debemos abusar de algunas de las interpretaciones más vulgares sobre la post-Guerra Fría, como la que alega que al término de este conflicto, odios pasados y enemistades habrían resurgido y nuevas guerras étnicas y de "identidad" habrían substituido la gran competencia entre libertad y comunismo.

Guerras sobre la naturaleza del estado, y entre el estado y sus partes constituyentes han existido desde los días del colonialismo. No son nuevos y no aparecieron ciertamente y de repente desde, o sólo porque la cadena de televisión CNN finalmente prestó algo de atención a los conflictos que no eran una parte integral de la Guerra Fría. Debemos recordar algunos incidentes mayores de violencia interna que precedieron al ocaso de la Guerra Fría, o empezaron mucho antes de que terminara la rivalidad soviética-americana.

- Resistencia armada y disturbios en Myanmar (Birmania) que empezó virtualmente con la declaración de Independencia en 1948.
- La división de la India (1947-1948) en la que se creó Pakistán, costó millones de vidas.
- Los Eritreanos empezaron una guerra de secesión para separarse del centralizado y opresivo imperio de Etiopía, en 1961 y finalmente lo lograron 30 años después.
- La división de Pakistán que resultó después de que las tropas del gobierno central invadieron lo que se convertiría en Bangladesh, donde mataron cientos de miles de bengalíes.
- La Guerra Secesionista de Biafra de 1967, costó millones de vidas.
- La Guerra Civil en Sudán ha sido un hecho intermitente desde principios de los años setenta.

La lista es solamente un indicador del costo total de la violencia armada. Puede ser tendencioso pensar que la mayoría de las "guerras étnicas" se refieren a las cues-

ciones de la "identidad". Pero esta interpretación es predominantemente una proyección de los intereses sociales contemporáneos de Norteamérica y no una descripción adecuada de lo que ha estado pasando en Birmania, Eritrea, Nigeria y otros casos semejantes. Tampoco es un buen ejemplo lo que ha estado pasando en lugares como Tajikistan donde se pone una etiqueta étnica a las guerras que encubren más problemas fundamentales acerca del estado, la gobernabilidad, la dominación y las comunidades (Schoeberlein, Engel, 1994).

La crisis del estado y gobierno en las periferias

Hay dos problemas interrelacionados que se han manifestado en intentos secesionistas, colapso de estados, magnicidios, y un gran número de emergencias humanitarias. Podemos llamar al primero como la "crisis de estado no occidental", y al segundo como la "crisis del gobernabilidad".

Antes de examinar sus características, conexiones, y etiologías, quiero enfatizar que estas crisis no son endémicas o típicas del Tercer Mundo y de los estados post-socialistas. El uso de estas categorías geográficas amplias para predecir vastas zonas de caos y anarquías es una visión fundamentalmente equivocada. Tenemos que reconocer que un gran número de países anteriormente colonias han llevado a cabo una transición exitosa de formas políticas pre-coloniales de una gran variedad, hacia estados efectivos y modernos. El sureste de Asia con las excepciones de Myanmar y Camboya se han convertido en una área de estados cada vez más fuertes (en términos de legitimidad y fuerza no militar), que han integrado sus múltiples comunidades de población razonablemente bien, han proveído una serie amplia de servicios del gobierno y altas tasas de crecimiento económico que son envidiadas por la mayoría de los países industrializados. Persisten problemas de derechos humanos, corrupción y prácticas autoritarias pero, rara vez, con la intensidad y extensión que hemos visto, por ejemplo, en la Unión Soviética stalinista, la Italia de Mussolini, o en el colapso de Yugoslavia. No obstante los serios problemas económicos estructurales en el Caribe, esta región no parece ser un candidato para un próximo caos. A pesar de los serios problemas de la deuda externa, la inseguridad en que viven sus pueblos y el ampliamente redefinido papel de los militares, las trayectorias del Sur y Centroamérica, tampoco conducen hacia el caos. Si se pudiese establecer una paz israelí-palestina las perspectivas del Medio Oriente mejorarían, aun cuando no sean estables y predecibles. Entonces, hay tres áreas donde el futuro es problemático y serias inestabilidades se mantendrán: África Occidental, Asia Central, incluyendo Pakistán y Afganistán, y la península de Corea. Una enorme tercera región —China— desafía un pronóstico autoritario. Repentinamente, entonces, nuestro "Tercer Mundo" ha sido drásticamente

reducido en tamaño y población. Ya no es posible colocar a Malasia y Liberia, o Trinidad—Tobago y Tajikistan dentro de la misma categoría. Aparte de que todos han sido colonias, no tienen casi nada más en común. Los primeros se han transformado en estados fuertes en términos de legitimidad y desempeño económico; los últimos son débiles o se están colapsando.

La crisis del Estado

El Estado Moderno es una invención única europea que creció orgánicamente a través de una combinación socio epistemológica de cambios que emergieron a partir del Renacimiento, el declive del papel político de la Iglesia católica, el crecimiento del protestantismo, y la emergencia del capitalismo y todas sus aportaciones científicas y tecnológicas. Burocracias, impuestos y ejércitos podrían ser los sellos del estado moderno pero no son exclusivos ya que también son características dentro de todos los imperios históricos. Los aspectos nuevos y significantivos del Estado Europeo, son sus límites territoriales sólidos, el concepto de ciudadanía, y la doctrina de la soberanía. Todos éstos proveen un grado de seguridad y legitimidad al orden político, que rara vez se encontraba en la política de otros lugares.

Las colonias nunca fueron creadas para convertirse en estados tipo europeo. Fueron definidos geográfica y políticamente para los propósitos europeos, lo cual nada tenía que ver con los intereses de los pueblos nativos incluyendo la autodeterminación. Sin embargo, en el gran proceso de descolonización las ficciones políticas llamadas colonias tuvieron que ser transformadas en estados de tipo europeo, en los rasgos que los definen además de la soberanía e igualdad legal se incluyen: 1) un territorio exclusivo, definido y marcado; 2) una población permanente cuyos miembros fueron definidos como "ciudadanos" y todos los otros como "extranjeros", y 3) acceso a recursos adecuados para sostener a la población. Hay muchas otras características del estado incluyendo la capacidad coercitiva para obetener impuestos por parte del gobierno, pero con los tres mencionados son suficientes para demostrar lo que entendemos con el término "la crisis del estado".

Consideramos el asunto del territorio. La idea de un reino permanentemente delimitado es también nuevo para los europeos. Las primeras líneas fronterizas oficiales no fueron hechas en el continente hasta principios de 1700. A final de los años del siglo XIX, fueron dibujadas con menor cuidado colonias nuevas, áreas que previamente no conocían nada de conceptos tales como las fronteras lineales.

Benedit Anderson (1983) sugirió que los mapas permitirían a los gobiernos de Londres, París, Bruselas, Berlín, San Petesburgo y otros, crear una red clasificatoria que podría ayudar a "identificar" nuestro espacio exclusivo del de "ellos". Los euro-

peos inventaron espacios de color llamados la Costa de Marfil, Guinea, Sierra Leona, Togo, Nigeria y Camerún, lugares donde no existía una estructura social, económica o política. Si los gobiernos imperiales tuvieron que "inventar" espacios topográficos, también tuvieron que inventar nacionalidades como "togolesses" o "nigerianos" categorías que arbitraria y artificialmente unieron Ewes, Yorubas, Ibos y otros. Estas nacionalidades eran tan funcionales como los espacios coloreados de los atlas mundiales. El caos que parece recurrente en algunas áreas del mundo se deriva básicamente de la brecha entre las ficciones creadas por los europeos y las realidades basadas en lo concreto. En última instancia, es una polémica entre definiciones históricas de comunidades políticas y de éstas definidas en el Occidente en términos territoriales.³ Robert Kaplan (1995: 70-1) describe este síndrome al cual podríamos llamar lo disyuntiva entre la comunidad política tradicional y la moderna.

Yo había llegado en avión desde Freetown a Lomé, capital de Togo, un país que podría ser más una ficción que una realidad. Togo ilustra el dilema geográfico de África Occidental: Los cinturones de población en África Occidental son horizontales y las densidades de los asentamientos humanos se incrementan conforme uno va viajando al sur del Sahara y hacia el trópico abundante del Atlántico litoral. Pero las fronteras levantadas por los países colonialistas europeos eran verticales, y por lo tanto con propósitos cruzados en su topografía y demografía. Por ejemplo, la población Ewe se encuentra dividida entre Togo y Ghana. Además Togo ha sido azotado por tensiones entre su población del sur y la población Vol del norte... Togo, más que crecer de manera orgánica entre su geografía y etnicidad, fue resultado de la avaricia germana a finales del siglo XIX... En 1884, los alemanes desembarcaron ahí y lo reclamaron como suyo. Esta fue la base de la identidad nacional de Togo.

Problemas similares se crearon en Asia Central, primero por los rusos, luego por los persas y al final por Stalin. Las fronteras fueron trazadas donde antes no existían líneas divisorias, y poblaciones como las de los Azeris, se dividieron entre jurisdicciones de dos estados diferentes. Las actuales fronteras de las antes repúblicas de Asia Central Soviética, tienen poco sentido desde el punto de vista comercial, etnográfico y geográfico. Puede ser que algunos Uzbekes se identifiquen como tales (pero la mayoría se identifican más con su región local que con su origen étnico), pero no hay una "nación" Uzbek o una entidad política correspondiente, sin embargo, existe un estado oficial llamado Uzbekistán. Las divisiones territoriales de Asia Central, al igual que en casi toda África, son ficciones creadas por razones de carácter geoestratégico, colonialista o de otro tipo pero sin ninguna relación con la historia, sociedades o

³ La caracterización del problema de los nuevos estados me fue puntualizada por Dan Wolfish.

intereses de la población nativa. Serán enormes las dificultades para tratar de crear estados viables alrededor de las comunidades multi-étnicas y multi—lingüísticas, que lo poco que tienen en común es su proximidad. Bajo estas circunstancias, aquéllos que tratan de mantener todo este desorden unido, tendrán la tentación de jugar las cartas étnicas, como una estrategia política.

El proceso de descolonización no alteró esta disyuntiva existente entre las comunidades políticamente tradicionales y el territorio del estado moderno. Las élites que lideraron los movimientos de independencia o liberación nacional bajo la doctrina de la autodeterminación con frecuencia no tenían ninguna *nación* que liberar. Por el contrario, tenían una serie de comunidades, que aparte de su rechazo al colonialismo, tenían poco en común, y mucho menos una identidad. Al aceptar fronteras colonialistas bajo la doctrina de *uti possidetis*, los regímenes post-coloniales continuaron dividiendo tribus, comunidades, poblaciones y nacionalidades y ajustaron a los restantes en extraños y arbitrarios compartimentos territoriales. (CF Ishtiaq, 1996: 9).

El segundo rasgo que define al estado europeo, aceptado por el derecho internacional, es una población permanente con una ciudadanía distintiva. No obstante que la doble ciudadanía existe en muchas jurisdicciones, con fines laborales, comerciales, de viajes y servicio militar —por mencionar sólo algunos— la personalidad legal se define en términos de la ciudadanía única de un estado. Uno puede ser un ongoni, azeri, ashkenasi, o afro-americano, un cristiano, musulmán, judío, bautista, farsi, hebreo, árabe o hablar el inglés, pero para propósitos que lo llevan a uno más allá de las fronteras del estado, uno solo puede ser nigeriano, guineano, iraní (o turco), o ciudadano americano.

La masiva emigración internacional ha sido una característica del sistema internacional por muchos siglos. Últimamente la mayoría de los migrantes substituyen su ciudadanía original por la ciudadanía de su nuevo domicilio. Para aquéllos que viajan pero no emigran. La mayoría de los gobiernos les imponen un tiempo limitado para sus visitas. Uno puede ser un turista o huésped, pero nunca un ciudadano sin un previo procedimiento formal. Sin embargo, en las áreas en cuestión, los movimientos poblacionales son incesantes, y en los que no se involucran las formalidades relacionadas con la ciudadanía. Debido a la permeabilidad de las fronteras, a las antiguas rutas comerciales y de viajeros y a las amplias diferencias de oportunidades económicas, las poblaciones van y vienen con tal frecuencia y volumen, que se mofan de cualquier frontera o cifras de censos nacionales. En la Costa de Marfil, por ejemplo, más de la mitad de la población no es nativa y casi 75% de la población de Abidjan es originaria de países fronterizos. (Kaplan 1995:21). En los estados del Golfo (Pérsico N del T) las poblaciones están constituidas fundamentalmente (de hecho son grandes mayorías) de indios itinerantes, Pakistaníes, Palestinos, Bangladeshes, Filipinos y Coreanos. En el alborotado entorno del colapso de Libia en 1990 y de Sierra Leona en 1992,

280,000 de sus habitantes escaparon a la vecina Guinea, mientras que 400,000 libios huyeron a Sierra Leona (Kaplan, 1995:45). Probablemente, nunca sabremos cuántos hutus que escaparon de Rwanda finalmente se establecieron en Zaire; lo más seguro es que las autoridades zaireñas tampoco lo sabrán. Zonas enteras de Asia Central y África son permeables, incontrolables y no monitoreadas y a través de las cuales millones de gentes van y regresan, lo que contradice el concepto de la "población permanente", que es el segundo sello del estado soberano.

Estos movimientos de poblaciones no necesariamente provocan el caos, aunque podrían ser resultado de matanzas como las de Rwanda. No obstante, existe más de una causa de las explosiones masivas de la población urbana, que resultan en barrios bajos, chozas y en más comunidades migrantes, donde no existen servicios públicos. Dentro de este medio ambiente, las enfermedades se reproducen y la línea divisoria entre comercio y criminalidad se quiebra. Política, droga, bandas armadas y etnicidad quedan entremezcladas en lo que para la mayoría de criterios es una situación verdaderamente caótica. La infraestructura política de algunos de estos países no puede proveer recursos adecuados para hacerse cargo de estas comunidades.

Pakistán es solamente un ejemplo de un gobierno con una política que no puede cumplir con el tercer criterio de todo estado, que es el razonable acceso a recursos que le permitan sostener a una población permanente. Robert Kaplan, un observador presente de la vida cotidiana de las periferias (opuesto a otros analistas académicos que rara vez se aventuran fuera del ámbito de sus oficinas y hoteles modernos), utiliza a Pakistán como el caso paradigmático de un estado.

Los recursos no pueden sostenerse al mismo ritmo del crecimiento demográfico y de la migración. Existen varios indicadores que anuncian futuras dificultades y posiblemente el caos:

- En 1998 las drogas ilícitas excedieron en Paquistán al valor comercial de todas las exportaciones legales.
- Los funcionarios paquistán íes lamentan que la policía, los magistrados y los recaudadores de impuestos, no pueden ya realizar sus trabajos, si no es por medio del soborno.
- La población de Karachi creció de 400,000 en 1947 a nueve millones hoy, sin posibilidades de proveer servicios básicos, mucho menos empleo, a esta cantidad de habitantes.
- Los barones de la droga y una variedad de organizaciones criminales llenan ese vacío hasta cierto punto, pero la guerra entre pandillas que se sale del control del gobierno, crea un entorno de escasa seguridad.
- La deforestación masiva y la salinización de los suelos reduce la producción de alimentos de Pakistán, en una sociedad que crece a razón de 12,000 bocas más que alimentar cada día.

Como conclusión de tales hechos, Kaplan afirma (1995: 331):

Benazir Bhutto, mas que un símbolo de aumento del poder femenino en el mundo Musulmán dominado por hombres, [era] un símbolo de indefensión: la cabeza de un gobierno que ya no funciona, porque la sobrepoblación y los recursos escasos han alcanzado el punto de saturación, desestabilizando así a las instituciones del estado.

La combinación de crecimiento poblacional, destrucción ambiental, fronteras permeables y movimientos de población descontrolados son sólo una parte de la crisis general del estado, pero estos hechos son los que revelan mejor hasta que punto algunos estados del Tercer Mundo y del mundo post - socialista serán los probables escenarios de la violencia futura. A diferencia de las Malasias, Trinidades y Fijis del mundo, sus trayectorias son negativas. O son "estados fantasmas" (Gros, 1996) — estados que existen en el papel, tienen un embajador en la ONU y un gobierno; pero que no pueden funcionar en el sentido de proporcionar aun los servicios mínimos— o bien se están volviendo "estados colapsados" (Zartman 1995). Los estados fantasmas pueden persistir, mas las funciones de gobierno, incluyendo la seguridad, son proporcionadas por agentes locales, incluyendo las pandillas, los señores de la guerra y los barones étnicos, no por el gobierno nacional. Los estados colapsados frecuentemente explotan en guerras crónicas. Somalia es el ejemplo típico, pero Sierra Leona, Liberia, Tajikistán y posiblemente Zaire se pueden añadir a la lista. Rusia, Albania y Paquistán siguen siendo candidatos al fracaso. Aunque todos estos casos tienen ramificaciones internacionales, con la posible excepción de Rusia, ninguno representa una amenaza mayor a la seguridad de la región o del orden mundial en general. De hecho el colapso de Liberia, Sierra Leona y Tajikistán ha sido apenas notado en los medios de la comunicación del Occidente.

Aparentemente hace falta una catástrofe de las proporciones de Rwanda para llegar a los titulares, aunque las mencionadas ocho columnas fueron insuficientes para producir una respuesta adecuada de parte de África o del Occidente. El argumento de que el "inminente caos" en el Tercer Mundo pondrá en jaque a la seguridad del mundo de la OECD, no es creíble.

La Crisis de Gobernabilidad

Si la crisis de un estado se circunscribe a algunos procesos locales y no justifica ninguna generalización en todo el Tercer Mundo o en la "periferia", la crisis de gobernabilidad es mas ubicua. Uno puede simpatizar con la magnitud de los proble-

mas que encaran muchos estados post-coloniales y post-socialistas, y sus gobiernos. Sin embargo muchos de esos gobiernos heredaron entidades coloniales que eran socialmente coherentes, ricamente favorecidas con recursos naturales y unidas por una adecuada infraestructura. Muchos legados del colonialismo, siendo las fronteras uno de los más importantes, hicieron casi imposible la transición a la categoría de estados autónomos, pero hubo otras herencias que proporcionaron las bases para proyectos exitosos de formación de estados. Los destinos de Singapur, Malasia, Lesoto y Túnez sustentan este punto.

Pero en algunas áreas el concepto de gobernabilidad como un *servicio* o reponsabilidad social nunca sobrevivió al colonialismo. Los gobiernos postcoloniales se convirtieron en vías para el enriquecimiento personal, clientelismo, nepotismo y corrupción masiva. El término "cleptocracia" es el que mejor describe a entidades políticas como el Zaire de Mobutu, Haití de Duvalier, Nicaragua bajo Somoza, las Filipinas de Marcos y Burma de Ne Win, para mencionar solo algunos de muchos. Las Cleptocracias han tomado diversas formas organizacionales, con un factor común: el "derecho a gobernar", (legitimidad) —la base de toda gobernabilidad prolongada— es *comprada* en vez de ganarse. Lo que se compra incluye miembros de la familia, compadrazgos, los militares y relaciones clientelares de numerosas características. La lealtad se basa en favores otorgados y no en los servicios realizados.

Los aparatos políticos basados en lealtades compradas son inherentemente inestables, ya que por su propia naturaleza deben otorgar acceso privilegiado a aquellos pocos cuya lealtad es deseable y excluye a los demás. Frecuentemente las exclusiones son deliberadas y se basan en características atribuidas. Esto se llama jugar con las "cartas étnicas", una estratagema de los gobernantes que excluyen a algunos para poder ejercer su poder sobre otros. Las formas de exclusión pueden ir desde discriminaciones informales y no violentas, tales como la expulsión de los Asiáticos de Uganda por Idi Amín Baba en 1972; pasando por exclusiones formales como el Apartheid, hasta violentos politocidios dirigidos a ciertos sectores de la población.

Los detalles difieren de caso a caso, pero los múltiples ejemplos del Tercer Mundo y de algunos estados post-socialistas comparten una característica común que les permite ser considerados como "excluyentes". Un grupo, o comunidad diferente dentro de una sociedad le es excluido sistemáticamente el acceso, tanto a puestos políticos o de toma de decisiones, o bien les son negados ciertos o todos los servicios del gobierno. Hardin (1995: 57) establece la distinción entre *beneficios de posición* (oficina pública), *beneficios de distribución* (servicios), y las *interacciones entre ambos*. En muchos estados débiles, de reciente creación y cleptocracias, aquellos que poseen beneficios de posición se resisten a compartirlos con otros, que se los demandan. Y para poder mantener esos beneficios de posición deben concentrarlos en aquellos que les son leales, por tanto excluyendo a los ajenos al grupo. La historia de

los Hutus y de los Tutsis en Rwanda y en Burundi demuestra las consecuencias que pueden derivar de la monopolización del gobierno y de los servicios en una sociedad. Una situación particularmente volátil y peligrosa aparece cuando una minoría excluye sistemáticamente a una mayoría (Ishtiaq, 1996: 25,70). Aun en aquellos estados en que los gobernantes representan mayorías significativas, la validación popular de **los** funcionarios a través de las elecciones pueden servir solo como un censo, que da una validez mayor a la exclusión de las minorías. En esas sociedades el principio del gobierno de la mayoría se convierte en el gobierno *permanente* de un grupo sobre los demás.

Tenemos, entonces, una divergencia fundamental entre el concepto del *ciudadano*, que es intrínseco a la idea del estado y que excluye el tratamiento discriminatorio basado en el criterio de atribución, y la forma de gobernabilidad que en algunos estados del tercer mundo y post socialistas se ha basado en la discriminación. Hasta que esta divergencia sea resuelta, continuaremos viendo una de dos respuestas diferentes (1) apatía o indiferencia hacia el gobierno, en la medida que gobierna efectivamente a nivel local, en el mejor de los casos; y (2) resistencia, rebelión y guerra interna.

Nosotros vamos mas allá de cleptocracia y corrupción cuando entramos en el ámbito de los politocidios. Contrario a mucha de la literatura de la post- Guerra Fría, que caracteriza a las "guerras étnicas" como resultado de los odios primordiales entre comunidades, la mayoría de las masacres de este siglo han sido organizadas por *los estados en contra de sus propios ciudadanos* (Rummel, 1994; Holsti, 1997). La amenaza contra el campesino o habitante urbano comunes en muchas regiones del mundo, no la representa el vecino étnicamente diferente (aunque algunas veces ese es el caso, como en Bosnia y en Rwanda), sino el estado, esa nave Europea cuya misión histórica mas importante era la de proporcionar seguridad al ciudadano. Éste no es el caso de las matanzas que resultan del colapso de un estado, ni el de **los** ocasionales conflictos comunales como el de India después del asesinato de Indira Ghandi. De lo que se trata aquí es del deliberado asesinato de grandes cantidades de personas definidas como amenazas sociales o políticas contra los que ostentan el poder. Pueden o no representar un grupo étnico.

Los politocidios no son una invención de las supuestamente violentas regiones ex-coloniales. No tienen lugar dentro de un contexto social, cultural o económico particular. Gengis Khan mató millones, frecuentemente por capricho. Shaka, emperador del siglo XIX en el Sur de África, mataba aliados y enemigos indiscriminadamente. Los otomanos masacraron millones de armenios durante la Primera Guerra Mundial, por política deliberada. Hitler seleccionó a judíos y gitanos para un tratamiento especial, Stalin mató, desterró o encarceló a supuestos "enemigos del Estado" o "contra-revolucionarios" de muchas nacionalidades, idiomas y etnias. A partir de 1945 hemos visto politocidios en China (el Gran Salto Adelante y la Gran Revolución Cultural Proletaria), In-

donesia (las masacres de 1965-1966), el holocausto de Pol Pot, enfocado principalmente, a la clase media urbana.

Las matanzas de Macias Nguema en Guinea Ecuatorial, las 300,000 víctimas que se estima mató Idi Amín en Uganda, el trabajo de los escuadrones de la muerte en El Salvador en los 70's y más recientemente el genocidio de los Tutsis y sus colaboradores en Rwanda en 1994. De los politocidios desde 1945, solo Bosnia y Rwanda son ejemplos claros de "Guerras Étnicas".

No podemos elaborar una teoría de los politocidios, ya que muchos de ellos tienen un contenido de carácter idiosincrático y de personalidades. Es difícil imaginar un Holocausto si Hitler no hubiera vivido. En contraste el genocidio de Rwanda fue una empresa con una base muy amplia y bastante organizada. Los asesinatos bajo la Gran Revolución Cultural Proletaria fueron cometidos por miles, tal vez millones, de grupos espontáneos, sin ninguna sanción legal. Las ejecuciones de Idi Amín fueron tan irracionales como las de Gengis Khan o las del emperador Shaka, en tanto que en Indonesia en 1965-1966, un fallido golpe de estado desató asesinatos masivos extraoficialmente sancionados por los militares, pero perpetrados por miles de ciudadanos para llevar a cabo venganzas personales aprovechando la ocasión. Parece no existir una definida trayectoria o un conjunto de condiciones económicas, políticas o sociales que puedan predecir los politocidios. Los problemas de los estados débiles o de las cleptocracias que generan resistencia armada, secesión y guerra civil, son más fáciles de comprender y predecir.

El Nuevo Medievalismo

A partir de las Revoluciones Francesa y Americana, el público, los filósofos y los políticos de Occidente han definido al estado y la legitimidad política en términos de un contrato implícito en el que los ciudadanos aceptan pagar impuestos a cambio de servicios del gobierno. La soberanía popular es la doctrina que autoriza a los gobernantes "el derecho a mandar" sobre una población determinada, sobre la base del consentimiento. En esta concepción de la gobernabilidad el estado es una masiva agencia de servicios. Si no proporciona los servicios que el ciudadano paga, el pueblo presuntamente tiene el derecho de cambiar tanto el tipo de gobierno como su personal.

En algunas de las regiones del mundo, las concepciones del gobierno y del estado son diferentes. Ya hemos mencionado los problemas de las cleptocracias, donde el aparato del estado es empleado como un medio de enriquecimiento personal y de creación de ambiciones dinásticas. En el caso de estados muy débiles o que se están derrumbando, estamos viendo ahora un nuevo fenómeno: el estado como una empresa privada. La gobernabilidad no se basa, como lo dicta la tradición, en la auto-

ridad, consentimiento y provisión de servicios (aunque sean imaginarios o inadecuados), sino en la habilidad del gobernante para manipular el acceso a los recursos, para crear relaciones de negocios con corporaciones extranjeras y para crear fuerzas mercenarias que mantengan el poder. El estado en términos de un ámbito de autoridad pública se ha derrumbado de hecho, para ser sustituido por sistemas de acuerdos entre corporaciones privadas y lealtades personales. Este tipo de mandato entra en conflicto directamente con el bienestar de la población del estado.

Ejemplos recientes se encuentran en Liberia y en Sierra Leona. Ambos estados colapsaron en guerra civil y en la destrucción de toda autoridad central, Liberia en 1991 y Sierra Leona en 1992. Ambos países se caracterizaban por la existencia de un mandato basado en dictadores locales. Ambos encararon severas crisis económicas como resultado del fin de la Guerra Fría, cuando los ingresos vía ayuda externa y de otras divisas declinaron drásticamente. Ambos vieron la creación de ejércitos privados que protegían y hacían florecer los intereses económicos de los hombres fuertes en el poder. Había diferencias entre ambos países, pero la estructura general de poder y autoridad en cada uno muestra un definido carácter medieval: gobernar por interés personal, una autoridad fragmentada y localizada; ejércitos privados y mercenarios. Solo las fuentes de financiamiento son modernas. En la Europa medieval, el nivel social y la riqueza provenían del patrimonio y el vasallaje. En los estados contemporáneos neo-medievales no existe la pretensión del derecho a gobernar basado en principios como la herencia, el liderazgo militar o la soberanía popular. Los señores locales de la guerra simplemente convierten los territorios por ellos controlados en entidades económicas, basándose en el acceso a los recursos, el contrabando a través de las fronteras de los productos de consumo y el contrabando de las armas. El dinero que obtienen de la venta de recursos tales como minerales, madera y caucho a firmas extranjeras, no se emplea en proporcionar servicios a la población, sino para contratar soldados y mercenarios extranjeros tales como Gurkha Security Guards, Ltd. y los Executive Outcomes asentados en Sud África, para proteger sus bienes. Entre 1990 y 1993, Charles Taylor, el caudillo liberiano que gobierna algo llamado "Tayíorville"—parcialmente liberiano pero desbordándose sobre sus países vecinos— obtuvo cerca de \$450 millones de dls. anuales de operaciones comerciales mineras, madereras y agrícolas. Aparte de comprar mercenarios, también empleo esos fondos para comprar voluntades y establecer alianzas políticas (Reno, 1996:10). No hay participación aquí de los ciudadanos, ni contrato implícito que intercambie impuestos por servicios públicos. Hasta el punto que exista algo que pudiera remotamente ser llamado un "estado", se trata en realidad una empresa privada que regala bienes de cierta cuantía por razones de relaciones públicas.

El estado-como-empresa está conectado íntimamente con organizaciones extranjeras, tanto comerciales como humanitarias. Las firmas extranjeras están deseosas

de comprar acceso a los recursos naturales, a precios de oportunidad y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) pueden ser manipuladas para obtener "ayuda" y otros servicios que el dictador no se interesa en proveer. El estado se ha transformado en una gigantesca empresa cuya reponsabilidad se limita los clientes locales y a los accionistas extranjeros. Reno (1996: 18-19) concluye:

Los supuestos liberales de que la autoridad política existe como consecuencia de una relación contractual entre el gobernante y sus súbditos no rige en los casos de Sierra Leona y Liberia. La "sociedad Civil" es irrelevante a los gobernantes, quienes dependen de forasteros para el aprovechamiento de los recursos y para la capacidad de negarlos a los rivales. La meta de la legitimidad queda en manos de los accionistas y de los inversionistas del extranjero.... los señores de la guerra y los débiles gobernantes de la actualidad abjuran de la responsabilidad, cara y riesgosa políticamente, de construir instituciones estatales de transformación. Ofrece menos riesgos y mayores utilidades administrar un estado como si fuera una corporación, empleando el acceso a los extranjeros para integrar la unidad política a los mercados globales y explotar más eficientemente a la población local que habita las zonas económicamente atractivas.

El nuevo medievalismo se demuestra más dramáticamente en la naturaleza de los conflictos armados en estos estados. La guerra se ha des-institucionalizado en el sentido de control central, reglas, normas, etiqueta y armamentos. Los ejércitos son grupos de desharrapados frecuentemente integrados por adolescentes a los que se les paga con drogas, o que no tienen paga alguna. En la ausencia de autoridad y de disciplina, pero totalmente dedicados a guardar los intereses de sus señores, los "soldados" han descubierto oportunidades para negocios propios. Pueden extraer comida de los campesinos, emplazar barreras en los caminos-algo ubicuo estos días en el paisaje de África- para obtener peaje, incluyendo a los vehículos comerciales, y dedicarse al saqueo subreptico. Es el "estilo de vida Kalishnikov" (marca de los fusiles automáticos AK47), que ha elevado a niños y jóvenes a los niveles más altos de la pirámide económica y que proporciona un incentivo permanente para participar en las guerras (Reno,1996:10).

Desde Manzanillo, New York, París o Vancouver, esto puede parecer un caos. Es caótico si nuestro juicio se basa en como *debiera* funcionar un estado moderno. Pero en algunas partes de África y de Asia Central, existe una clase de política pre-estatal, en la que la guerra, la inseguridad y el despojo son normales, y donde la ley, la actividad económica formal y los servicios gubernamentales son facilidades escasas. Las fronteras de los estados, las poblaciones permanentes y el gobierno basado en el consenso son relativamente incomprensibles en estos contextos. Ellos son parte de nuestros esquemas mentales, pero esos esquemas no se aplican a aquellas regiones.

Las condiciones del nuevo medievalismo reflejan debilidades fundamentales de la organización social y de la capacidad del estado. Tal debilidad no puede servir de base para desafiar las condiciones del orden mundial. El orden mundial contemporáneo, definido en términos de las normas fundamentales y de las instituciones de relaciones internacionales, es fuerte, bien articulado, y se encamina hacia la universalidad. Este orden no puede ser desafiado por grupos desharrapados de adolescentes africanos, por minúsculos ejércitos mercenarios, o tesoros nacionales en quiebra. Los estados inmorales representan problemas de distinto tipo y orden de magnitud, pero hay escasa evidencia de que se hayan constituido en modelos de comportamiento para la vasta mayoría de países en Sudamérica, Asia, el Cercano Oriente o África. El caos puede llegar a sociedades en particular, como resultado de incompatibilidades entre pueblos y estados, crecimiento demográfico y recursos disponibles, o como consecuencia de una administración inepta; pero las imágenes de mega-conflictos entre naciones o civilizaciones, o de la "inminente anarquía" en todo el Tercer Mundo y los estados post-socialistas, reflejan viejos cartabones mentales Imperiales. Ellas no pertenecen al dominio del análisis basado en la evidencia.

Dadas las especiales fuentes y carácter de la violencia en ciertas áreas del mundo, aparecen problemas políticos y éticos de importancia. Las recetas de Krauthamer no serán muy favorecidas ya que se basan en supuestos falsos o limitados y porque no existe evidencia interna en América o en Europa para sustentar el tipo de operaciones controladoras implícitas en la idea del Sur como amenaza. Una respuesta más adecuada, dadas las reacciones hacia Rwanda, Zaire, Liberia y Sierra Leona es la de delegar en las ONG y en pequeños países la responsabilidad de administrar los conflictos. Otra posibilidad sería la creación de "cordones sanitarios" alrededor de las áreas de violencia, de modo que las migraciones, enfermedad y otras consecuencias puedan ser aisladas dentro de las zonas afectadas. No creemos que estas soluciones sean recibidas con mucho entusiasmo; pero, al menos, las implicaciones de neo-imperialismo y de paternalismo que acompañan a las intervenciones militares, se evitarían.

Nadie puede predecir la incidencia de politicidios, colapsos de los estados, o la continuación de cleptocracias existentes, aunque ciertamente existen muchas señales tempranas relativas a los últimos dos síndromes mencionados. Mi predicción es, sin embargo, que para la mayoría de los estados tercer mundistas y para algunos de los que fueran estados socialistas, la fortaleza del estado, la legitimidad y la coherencia, se encuentran en trayectorias positivas hacia una mejoría. Los años más difíciles, los que siguieron a la caída de la Unión Soviética probablemente ya han pasado. Se caracterizaron por una agitación considerable y en el caso de Yugoslavia, por dos guerras singularmente brutales. Sin embargo no ha existido caos o anarquía de la clase que se había pronosticado al principio de los años 90, y aun ahora hay menos eviden-

cía para pensar que tales predicciones tengan lugar. Es tiempo ya de guardar en el armario nuestros paradigmas imperiales y de empezar a ver el Tercer Mundo no como zona de caos o de lo exótico, sino como una región tan compleja y variada como el resto del mundo, y en la que prevalecen los problemas locales, creados por la dinámica local.

El orden Mundial, concebido como el conjunto de reglas esenciales y de normas que gobiernan las más de las relaciones internacionales, no se ve amenazado por los tipos de desórdenes domésticos ya descritos. La vasta mayoría de los estados, en lo que conocemos como las "periferias" han sostenido con fuerza las normas Westfalianas, y con algunas posibles excepciones tales como Irán, no existen actualmente serios rivales de esas normas. Pero si nuestra concepción del orden es la ausencia de conflictos serios y un rango elevado de predictibilidad en las relaciones bilaterales y multilaterales, entonces existen causas de preocupación. Las emergencias humanitarias, el derrumbe de los estados y los movimientos secesionistas son fenómenos ubicuos de nuestra era y no tienden a desaparecer en el futuro cercano como asuntos de preocupación política y ética. El balance de poder no parece ser una estrategia de particular importancia en una época en la que la mayoría de las amenazas son internas más que internacionales. El liderazgo norteamericano y los compromisos que involucra la fuerza armada no son fácil disponibilidad para conflictos que no afectan directamente los intereses de América (EUA). Como se vio en Rwanda, Liberia, Sierra Leona y otros recientes episodios de desorden interno, las respuestas de la política Americana se han caracterizado más por una benévola negligencia que por una acción directa. Otros países tampoco se han involucrado. Japón tomó parte en su primera operación de salvaguarda de la paz en Kampuchea, pero a juzgar por los estridentes debates que la empresa generó en ese país, no hay muchas posibilidades de que llegue a haber un liderazgo Japonés en otras operaciones de ese tipo. India y China parecen preocupadas por problemas en su vecindad próxima y sus sospechas de que las operaciones de preservación de la paz son básicamente aventuras post-coloniales, sugiere con dificultad que serán en el futuro seguidores de iniciativas de este tipo.

Algunos países encaran profundos problemas de estructura que generan conflictos internos y violencia. Los análisis de tipo Imperial o de Guerra Fría, o las generalizaciones simplistas como la de "antiguos odios raciales", no ayudan a realizar diagnósticos serios, ni tampoco a plantear soluciones. Muchas veces las soluciones fáciles solo complican los problemas, como muchos aprendieron en Somalia, pero existen varias estrategias y pasos que pueden por lo menos ayudar a evitar los peores tipos de conflicto. La lista que sigue solamente es una sugerencia.

- Sistemas de alarma temprana, que ya existen, pero que no son usados por los miembros de las Naciones Unidas en una forma preventiva.

- Presiones diplomáticas sobre gobiernos que excluyen a las comunidades principales de su proceso político o de sus recursos económicos.
- La manipulación del comercio y de las políticas de ayuda como forma de presión contra estados que sistemáticamente abusan de los derechos humanos.
- La promesa de no reconocer a los movimientos secesionistas armados, excepto si están basados en la autodefensa contra gobiernos predadores.
- Mayor énfasis en la ayuda externa para el desarrollo político, incluyendo a la sociedad civil.
- Reducir la práctica de referendums y de plebiscitos en sociedades comunalmente divididas, y mayor énfasis en las libertades civiles, jueces independientes la prensa libre y similares.

Estos y otros paliativos tienen oportunidad de éxito solo si los diagnósticos son los adecuados, en lo que toca a las fuentes de conflicto y violencia en los estados débiles. A la fecha, los diagnósticos han estado condicionados por los hábitos conceptuales y de percepción de la era Imperial y de la Guerra Fría. Muchos de ellos son tendenciosos e inadecuados y pueden por tanto exacerbar los problemas. Los fracasos políticos Occidentales en Angola, Somalia, Nicaragua y Rwanda tuvieron su origen en análisis defectuosos, y pueden atribuirse a patrones obsoletos de pensamiento y de conceptos. Mucha de la literatura posterior a la Guerra Fría acerca del orden mundial sufre limitaciones parecidas.

El análisis anterior sugiere que hay muy pocas o ninguna amenaza al orden mundial emanadas de las regiones antes consideradas como el Tercer Mundo. Esta vasta región está integrada por una amplia gama de variedades de estados. Algunos han logrado una razonablemente exitosa transición del colonialismo (sin estados) al nivel de estado firmemente establecido, con crecimiento económico. Unos cuantos están sujetos a escenas de violencia interna, normalmente no ocasionadas por "odios étnicos ancestrales" sino por prácticas de gobierno fácilmente identificables. Otros más encaran presiones demográficas extremas que exceden la capacidad de sus gobiernos para proveer los servicios y los recursos necesarios. Pero la gran mayoría se mueve lentamente en una trayectoria positiva hacia mayores niveles de democracia y de razonable crecimiento económico, signos alentadores de que no seguirán siendo fuentes de inestabilidad. Cualesquiera que sean los prospectos, sin embargo, el orden mundial de la primera parte del siglo XXI no parece que sea divergente a sus orígenes Westfalianos. Las normas fundamentales de el sistema internacional permanecen intactas, y ciertamente se harán mas fuertes conforme los estados anteriormente débiles empiecen a apreciar los beneficios de la soberanía teórica y sustantiva.

Bibliografía

- Ahmed, Ishtiaq (1996), *State, Nation, and Ethnicity in Contemporary South Asia* (London and New York: Frances Pinter).
- Acharya, Amitav (1997 forthcoming), "Beyond Anarchy: Third World Instability and International order After the Cold War", in Stephanie Neuman (ed.), *International Theory and War in the Third World* (New York: St. Martin's Press).
- Amer, Ramses, et.al. (1993), "Major Armed Conflicts," in SIPRI yearbook 1993: World Armaments and Disarmament, (Oxford: Oxford University Press).
- Armstrong, David (1993), *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society* (Oxford: Clarendon Press).
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society* (London: Macmillan).
- Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: The making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press).
- Fukuyama, Francis (1989), "The End of History?" *National Interest*, Summer, pp. 3-18.
- Goldgeier, James, and Michael McFaul (1992), "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era," *International Organization*, 46 (1, spring), pp. 467-492.
- Gros, Jean-Germain (1996), "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti," *Third World Quarterly*, 17 (3), pp. 455-71.
- Hardin, Russell (1995), *One for All: the Logic of Group Conflict* (Princeton: Princeton University Press).
- Hoffmann, Stanley (1991), "Watch out for a New World Disorder," *International Herald Tribune*, 26 February, p. 6.
- Holsti, Kalevi J. (1994), "The Post-Cold War 'Settlement' in Comparative Perspective," in Douglas T. Stuart and Stephen F. Szabo (eds.), *Discord and Collaboration in a New Europe: Essays in Honor of Arnold Wolfers* (Washington, D.C.: The Foreign Policy Institute, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University), pp. 37-70.
- Holsti, Kalevi J. (1996), *The State, War, and the State of War* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Holsti, Kalevi J. (1997), *Political Sources of Humanitarian Emergencies* (Helsinki: United Nations University/World Institute for Development Economics Research, Research for Action # 36).
- Hurd, Ian (1997), "After Anarchy: Legitimacy, Authority, and Sovereignty in International Politics," Paper delivered at the Annual Meetings, International Studies Association, Toronto, Canada, march 18-21.
- Jackson, Robert H (1990), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Kaplan, Robert D. (1994), "The Corning Anarchy," *The Atlantic Monthly*, February, pp. 44-76.

- Kaplan, Robert D. (1996), *The Ends of the Earth: A Journey at the Dawn of the 21st Century* (New York: Random House).
- Krauthamer, Charles (1990/1991), "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, 70 (Winter), pp. 23-33.
- Neitschmann, Bernard (1994), "The Fourth World: nations versus States," in George J. Demko and William B. Woods (eds.), *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21st Century* (Boulder CO: Westview), pp. 225-242.
- Reno, William (1996), "Humanitarian Emergencies and Warlord Politics in Liberia and Sierra Leone," Paper delivered at the United Nations University/World Institute for Development Economics Research conference on The Political Economy of Humanitarian Emergencies, Helsinki, Finland, October 6-8.
- Rummel, Rudolph (1994), *Death by Government*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Schoeberlein-Engel, John (1994), "Conflict in Tajikistan and Central Asia: the Myth of Ethnic Animosity," *Harvard Middle Eastern and Islamic Review*, 1, pp. 1-55.
- Singer, Max, and Aaron Wildavsky (1993), *The Real World Order Zones of Peace/Zones of Turmoil* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers).
- Wallensteen, Peter, and Margareta Sollenberg (1996), "the End of International War? Armed Conflict 1989-95," in Margareta Sollenberg (ed.), *States in Armed conflict 1995. Report No. 43, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University*.
- Wan, Marilyn A. (1992), "Naturalized Seeing/Colonial Vision: Interrogating the Display of races in late Nineteenth Century France," M.A. Thesis, Department of Fine Arts, university of British Columbia.
- Zacher, Mark, and Robert Jackson (1996), "The Territorial convenient: International Society and the Legitimization of Boundaries," paper presented at the ISA-JAIR Makuhari conference, September 20-22.
- Zartman, William, ed. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder CO and London: Lynn Rienner.