

HILDA VARELA*

BOTSWANA: ENTRE EL AUTORITARISMO LIBERAL Y LA DEMOCRACIA

A PARTIR DE LOS AÑOS SESENTA, en la gran mayoría de los nuevos estados africanos comenzó el deterioro de los recién creados regímenes democráticos basados en el modelo multipartidista occidental. En ese contexto, las formas autoritarias de gobierno y los partidos únicos se convirtieron en temas clave para entender el deterioro de la escena política africana en el período comprendido entre las décadas de 1960 y 1980. A la sombra de esos fenómenos puede explicarse la dimensión alcanzada por la corrupción, la concentración excesiva de poder, la exclusión de algunos grupos –casi siempre a partir de criterios étnicos–, la inexistencia de mecanismos de participación política popular y los golpes de Estado como principal instrumento para generar un cambio de régimen. En numerosos países, las formas autoritarias y fuertemente represivas de gobierno crearon el terreno propicio para el surgimiento de profundas tensiones políticas internas que, en casos extremos, desencadenaron el estallido de la violencia política¹.

* Doctora en Ciencia Política. Profesora investigadora del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México DF. Autora de diversos artículos publicados en revistas académicas en los que aborda temas de política contemporánea, historia política y relaciones internacionales en el África subsahariana. Autora de varios libros sobre temas africanos.

¹ Los episodios más graves de violencia política –que han atraído la atención de los medios masivos de comunicación occidentales– han tenido lugar en contextos fuertemente

En la década del noventa, como producto de la formación de nuevas fuerzas políticas internas y de las presiones ejercidas tanto por instituciones financieras internacionales como por gobiernos occidentales, en el clima internacional de la post-Guerra Fría, en casi todos los países del África subsahariana surgieron las condiciones propicias para el colapso del autoritarismo y el nacimiento de procesos de transición política hacia formas incipientes de democracia liberal, pero que difícilmente podrían ser comparadas con las democracias occidentales (Ndegwa, 2001). En esos países, el colapso de los regímenes autoritarios fue precipitado por la profundización de la crisis económica de los años ochenta. Lo anterior, aunado a la presencia de nuevos actores sociales internos –génesis de una sociedad civil casi siempre urbana– y las exigencias derivadas de la condicionalidad política impuesta por organizaciones internacionales financieras y por fuentes de ayuda externa, estimuló la transformación del descontento popular (antes pasivo) en protestas políticas, con un impacto decisivo en las instituciones locales, fuertemente debilitadas por las tensiones étnico-políticas, las propias especificidades de los regímenes neo-patrimoniales africanos y la imposibilidad de obtener ayuda económica de las fuentes tradicionales.

Con base en el presupuesto de que en países con un bajo nivel de desarrollo capitalista no puede haber una verdadera participación política y, por lo tanto, no puede sustentarse la democracia, se ha buscado explicar la erosión de las primeras experiencias democráticas en África subsahariana entre los años sesenta y fines de los ochenta, período marcado por la agudización de la tendencia histórica hacia la pauperización del continente. Dicho presupuesto tiene su fundamento en diversos estudios que suponen la existencia de un vínculo entre el crecimiento económico y el tipo de régimen político, con la elaboración de indicadores económicos para medir el impacto (calificado como positivo y decisivo) del desarrollo capitalista en la propensión hacia la democracia del sistema político. Aunque en algunos análisis se concluye que el efecto del crecimiento económico en la democracia es incierto (Przeworski y Limongi, 1993: 51-53; Baro, 1999: 158-159), se ha argumentado que la debilidad del crecimiento económico sería en gran parte la causa de la ausencia de democracia en África. Al mismo tiempo, el nacimiento de

autoritarios, como Somalia, Ruanda, Liberia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo (antes Zaire). Sin embargo, es importante señalar que no todas las crisis políticas en África subsahariana han desencadenado la violencia extrema. Especialmente en la década del noventa, en numerosos casos, los intentos de resolución de las crisis generadas en el marco de regímenes autoritarios han tomado distintas vías pacíficas que, aunque no siempre han estado totalmente al margen de expresiones de violencia, no han degenerado en situaciones de matanzas, guerras civiles o genocidio. Es el caso de Zambia, Malawi, Benin, la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe, Ghana, Tanzania y Kenya.

los nuevos procesos de transición correspondería al impulso generado por el desarrollo capitalista en regímenes autoritarios².

UN CASO ÚNICO EN EL CONTEXTO AFRICANO

Durante la era colonial (1885-1966), entre los territorios africanos ocupados por la corona británica, el entonces protectorado de Bechuanalandia (hoy Botswana) fue uno de los más ignorados³. Fuertemente dependiente de “préstamos” coloniales⁴ (Parson, 1981: 239), era calificado como una zona de tránsito para misioneros, comerciantes y aventureros que tenían intereses en los prósperos territorios del extremo sur de África (en especial en la colonia británica del Cabo, en las repúblicas afrikáners y en la colonia alemana del sudoeste africano). A corto plazo, y ante el auge de la industria minera en lo que hoy es Sudáfrica, el protectorado de Bechuanalandia fue convertido en una gran reserva de mano de obra no calificada para las minas sudafricanas. La gran excepción fue la ganadería: llevada a cabo tanto por algunos colonos blancos como (predominantemente) por una incipiente elite local, fue estimulada por el gobierno colonial.

Cuando obtuvo la independencia en 1966, Botswana –en un territorio sin costas, con un patrón de lluvias errático y propenso a sufrir sequías, con una extensión de 567.000 km², de los cuales más de la mitad son parte del desierto de Kalahari– era uno de los diez países más pobres del mundo y era prácticamente desconocido. A pesar de su notable debilidad económica, desde los primeros años de vida independiente su sistema político se ha caracterizado por la realización de elecciones pacíficas –basadas en el multipartidismo– y al margen de irregularidades que pongan en duda su legitimidad (Wiseman, 1977: 70-79; Molutsi y Holm, 1990: 323-340; Charlton, 1993: 320; Danevad, 1995: 381-382; Polhemus, 1983: 425; Tsie, 1996: 599-600). Su economía dependía básicamente de la agricultura de subsistencia (con fuertes limitantes para su desarrollo), de la pro-

2 Por ejemplo en Angola, Mozambique, Zambia y Uganda, entre otros.

3 Debido, en parte, a la debilidad económica del protectorado, Gran Bretaña se limitó básicamente a realizar “actividades de mantenimiento”: el descuido administrativo, la ausencia de inversiones en infraestructura y el tipo de educación de la población local (calificada como “obra de misioneros”), entre otros factores, se tradujeron en un bajo nivel de desarrollo económico y la casi total ausencia de un proceso de urbanización. El único sector económico que fue impulsado por el gobierno colonial fue la producción de ganado (Parson, 1977: 640-641; Parson, 1981: 239-241; Gillett, 1973: 179-181; Samatar, 1999: 62-65; Tsie, 1996: 604-607).

4 Durante la época colonial, el continuo déficit caracterizaba el presupuesto del protectorado de Bechuanalandia. Ese déficit era compensado con préstamos británicos, que eran notablemente más generosos que en otras colonias británicas en África.

ducción y exportación de carne de res y de las remesas enviadas por los trabajadores migratorios batswana⁵ que laboraban en las minas sudafricanas (Parson, 1981; Tsie, 1996: 604-605).

En las últimas décadas del siglo XX, Botswana empezó a adquirir una relativa importancia entre algunos sectores de la opinión pública internacional, por lo general vinculados con la economía y las finanzas, siendo calificado como un “milagro africano” del liberalismo político y económico (Danevad, 1995; Samatar, 1999). Aunque han sido publicados excelentes trabajos académicos en inglés, llama la atención el hecho de que la experiencia política y la historia de Botswana siguen siendo poco conocidas, incluso en círculos académicos identificados con el estudio de África subsahariana⁶.

Con una población estimada de 1.800.000 habitantes en 2003 (ONU), Botswana ha sido catalogado como un caso único⁷ en el continente africano. En parte debido a su pequeñez, su riqueza mineral (especialmente de diamantes) y su cercanía con el capitalismo sudafricano, se afirma que su experiencia no puede ser considerada como similar a la de otros países de la región y que tampoco puede ser analizada a partir de las principales variables que definen el comportamiento político en África subsahariana.

5 Es importante precisar el significado de los siguientes términos. *Tswana* es el nombre del grupo étnico más grande en ese país, perteneciente al gran grupo etno-lingüístico sotho. En su versión contemporánea, el término se usa para designar, por lo general en forma singular, a personas, objetos o instituciones (por ejemplo la sociedad, la cultura, la política). *Setswana* es la variante local, hablada en Botswana, de la lengua sotho de la parte sur del continente. El término *batswana* denomina, en sentido estricto, a las personas que se identifican como miembros del grupo étnico tswana; en la versión contemporánea, se aplica para designar a todos los ciudadanos de Botswana, sin importar el origen étnico. En este trabajo el término se utiliza de acuerdo con este último sentido: ciudadanos. En su sentido estricto, también se utiliza para designar a comunidades tswana en otras partes del continente (por ejemplo en Sudáfrica), en cuyo caso no es sinónimo de ciudadanos. El singular de *batswana* (como nacionales o ciudadanos) es *motswana*; sin embargo en este trabajo no se usa este término, para evitar confusiones. Se aplica a las personas, no a objetos o instituciones. *Botswana* designa el lugar en el que habitan los tswana, que en su sentido moderno corresponde al nombre del país.

6 En español es prácticamente inexistente la bibliografía sobre Botswana. Además, en la gran mayoría de los libros de historia de África, escritos por reconocidos especialistas en este campo (Roland Oliver, Anthony Atmore, Basil Davidson, John Iliffe, Joseph Ki-Zerbo, entre otros), por lo general este país es abordado de manera marginal o incluso omitido. Lo que resulta asombroso, sin embargo, es la poca atención dada a este país en las principales publicaciones académicas en lengua francesa especializadas en temas africanos y relaciones internacionales. Ver por ejemplo las revistas francesas *Politique Africaine*, *Afrique Contemporaine*, *Politique Internationale* y *Relations Internationales*.

7 Prácticamente todos los autores consultados comparten la tesis de que Botswana es un caso único. Ver por ejemplo autores como Kenneth Good, Jack Parson, John D. Holm, Patrick P. Molutsi, Roger Charlton, Abdi Ismail Samatar y Andreas Danevad.

Cuando la escena política en la gran mayoría de los países africanos estaba dominada por el autoritarismo y los partidos únicos (entre los años sesenta y finales de los años ochenta), el sistema político tswana asumió un carácter casi mítico: su estabilidad política ha sido atribuida a la naturaleza de su democracia multipartidista –basada en la cultura política tradicional tswana– y de la elite gobernante, y a una relativa homogeneidad étnica, lo que se ha traducido en la inexistencia de conflictos violentos en especial de carácter étnico-político, y en la ausencia de golpes de Estado. Además no ha sido afectado ni por graves crisis económicas ni por hambrunas, a pesar de haber sufrido períodos prolongados de sequía.

En los primeros años de la década del noventa, cuando los procesos de transición se convirtieron en el fenómeno más distintivo de la política en la región subsahariana, de nuevo Botswana parecía estar al margen de la tendencia dominante en el continente: no podía ser englobado en el estudio de los procesos de transición en la región, y, tomando como referencia la imagen casi mítica de la democracia tswana, se suponía que no era necesaria una transición y que no presentaba ninguna de las condiciones que aceleraron el colapso de los regímenes autoritarios en otros países del continente.

Sin embargo, tomando como punto de referencia los notables cambios en países de la zona, especialmente en Sudáfrica, se volvieron más nítidas las principales contradicciones de la escena política tswana. Algunos estudios publicados pasan fácilmente, de acuerdo con la tendencia dominante, de la “afrofilia” al “afropesimismo”. En foros económicos internacionales se planteó la tesis de una relativa erosión del sistema político local (Tsie, 1996: 599), afirmándose que, en una proyección hacia el futuro, tendía a ser cada vez menos democrático. No obstante, a pesar de esas predicciones pesimistas, a inicios del siglo XXI Botswana seguía manteniendo la misma calificación de la escala democrática⁸, con un alto nivel de estabilidad política, siendo poco relevantes los fenómenos (como la corrupción) que podrían indicar un debilitamiento del sistema político.

A inicios del siglo XXI se define el carácter excepcional⁹ de ese país por tres factores fundamentales. En primer término, por su exitosa estrategia económica basada en un mercado abierto, que ha logrado imprimir un ritmo acelerado de crecimiento –sin comparación en Áfri-

8 En la escala más usual para medir la democracia (incluso de países occidentales) de 1.0 a 0 –en la cual 1 es la máxima calificación– Botswana se ha mantenido con una calificación de 0.85 (Baro, 1999).

9 El término de “excepcionalidad” para definir la experiencia política y económica de Botswana fue acuñado por el profesor de la University of Botswana, Kenneth Good, y actualmente es usado por la gran mayoría de los estudiosos de la realidad tswana contemporánea.

ca subsahariana y solamente superado por algunos países asiáticos¹⁰, como China y Corea– y ha propiciado el auge del sector privado. En el año 2000, de acuerdo con la consultoría francesa Nord-Sud Export (*African Business*, 2001: 12; Mekay, 2003: 1), Botswana era, en el ámbito mundial, el segundo mercado emergente más atractivo para inversores y exportadores, solamente precedido por Singapur. En los primeros años del siglo XXI, en el ámbito africano, de acuerdo con el World Economic Forum, Botswana contaba con la economía más competitiva del continente (*Mmegi/The Reporter*, 2004a). En segundo lugar, se destaca por la extraordinaria estabilidad de su sistema político, clasificado como una democracia liberal, debido a que tiene como fundamento la competencia multipartidista, con elecciones regulares –pacíficas y calificadas como libres y justas, con resultados confiables– celebradas cada cinco años. En tercer lugar, por un aparato estatal central eficiente y relativamente fuerte, cuyas actividades se han enfocado básicamente en el mantenimiento de una política fiscal y económica fuertemente conservadora, orientada al crecimiento económico y al desarrollo, y a mantener buenas relaciones con agencias internacionales de financiamiento (Tsie, 1996: 599-601; Charlton, 1991: 274-279; Danevad, 1995: 381-383). En este renglón sobresale el papel de la burocracia pública, con una formación de alto nivel, disciplinada, bien remunerada y con líneas de responsabilidad y de autoridad claramente definidas.

UNA REALIDAD COMPLEJA Y CONTRADICTORIA

Los mitos en torno a la experiencia de Botswana no se limitan a considerarlo como un “milagro africano” del liberalismo occidental que sufre una relativa erosión. A esto se suma la percepción errónea según la cual se lo clasifica como un país con una estructura social sencilla, étnica y culturalmente homogénea, sin notables diferencias de clase y con una tradición democrática rudimentaria que sobrevivió durante la colonia, pero, de manera contradictoria, con una historia poco relevante o incluso inexistente, a grado tal que pareciera que Botswana “surgió” junto con el desarrollo de la industria minera. En realidad se trata de un país complejo y con una historia fascinante, aunque generalmente poco conocida.

10 En términos comparados, entre 1975-1984, la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) promedio en África subsahariana fue de 2,2% (excluyendo a Sudáfrica, dicha tasa para la región subsahariana fue de 1,9%), mientras que en Botswana fue de 11,5%. Entre 1985-1989, fue de 2,3% en África subsahariana y de 10,6% en Botswana. Aunque en Botswana dicho crecimiento registró una caída en los años noventa, se mantuvo en 4,8%. En ese período, dicha tasa en África subsahariana fue de 2,3% (World Bank, 2002).

Hoy en día, el ritmo acelerado de crecimiento de su economía capitalista contrasta con el incremento de las desigualdades económicas y sociales y con la acentuación de la pobreza extrema en el sector social más ignorado de la sociedad local –en especial los pueblos san, también llamados basarwa, los cuales no son culturalmente tswana y son los pobladores más antiguos de la zona (Good, 1993; Holm y Molutsi, 1992)–, lo que sin embargo no ha repercutido en un incremento sustancial de la oposición política.

Sin negar las contradicciones del sistema político tswana, y a pesar de la opinión pesimista de algunos expertos internacionales, en este artículo se subraya la singularidad de esa experiencia. El desconocimiento, la complejidad y especificidad de su historia reciente, además del peso de su clasificación como “país milagro”, dificultan la identificación de la experiencia tswana como un proceso de cambio político. En esta línea de pensamiento, se propone el estudio del sistema político tswana como una democracia incompleta, que debe ser analizada a partir de su especificidad –producto histórico de una combinación de diversos factores– y de los cambios cualitativos que ha registrado y que pueden conducir a la superación de algunas de sus principales debilidades, en especial en lo relativo a la apertura de mecanismos de participación política de la población.

Aunque algunos de los elementos característicos de la realidad tswana son similares en otros países africanos, otros son poco frecuentes (o incluso inéditos) en la zona subsahariana. Entre los elementos que definen su singularidad, básicos para explicar tanto la complejidad de ese sistema como la naturaleza del cambio político, en este artículo se destacan los siguientes: la naturaleza de su democracia, en cuyo contexto perviven estructuras sociales y políticas surgidas antes de la colonización; la cultura política tswana, la naturaleza de la elite gobernante y las relaciones de esta con el resto de la sociedad. A partir de estos elementos se define uno de los rasgos más específicos de la democracia tswana a inicios del siglo XXI: el ritmo, excesivamente lento, de cambio político.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA NACIÓN TSWANA

Grupos de cultura tswana, dedicados a la ganadería, ocupan el territorio de la actual Botswana por lo menos desde los primeros años del siglo XVIII. De acuerdo con distintas investigaciones, existen suficientes indicios de la existencia de pobladores khoisan parlantes desde varios siglos antes de la era cristiana. En el siglo XVIII combinaban actividades económicas tales como cacería, recolección de frutos, pastoreo, alfarería y comercio lejano. En un principio, esos pueblos antiguos establecieron una relación clientelar con los tswana, que con el paso de

los años se transformó en una relación de dominación, en beneficio de los nuevos llegados.

Los pueblos tswana, al igual que otros grupos sotho parlantes, elaboraron a lo largo de los siglos un complejo sistema político, basado en la autoridad personal del rey (*kgosi*¹¹), quien tenía poderes prácticamente absolutos. Los batswana establecieron ocho estados autónomos¹², fuertemente centralizados, estratificados y jerarquizados, que hoy en día constituyen la base para definir la pertenencia étnica tswana. El *kgosi* gobernaba con base en un sistema consultivo, la búsqueda de consensos entre los miembros del grupo étnico y el respeto a la ley (no escrita)¹³.

Por lo menos desde inicios del siglo XIX, los jefes étnicos tswana habían desarrollado la capacidad para controlar los principales recursos económicos (la tierra, el ganado y la fuerza de trabajo). El ganado era propiedad privada y, aunque la tierra era comunal, eran los jefes los que tenían el derecho de permitir su uso. En ese contexto, en forma temprana –en comparación con otras partes de África subsahariana– dieron inicio procesos individuales de acumulación de riqueza (en especial de ganado, que el jefe étnico obtenía como botín en las guerras o como regalo), fenómeno poco frecuente en África en ese momento histórico.

LA GÉNESIS DE LA ELITE RURAL

En las primeras décadas del siglo XIX llegaron los primeros misioneros británicos a la zona, y en 1885 el *kgosi* del Estado tswana más poderoso, Ngwato, firmó un acuerdo de protectorado con representantes del gobierno de Gran Bretaña. Es importante subrayar que parte de las autoridades tradicionales batswana (en especial los *kgosi* de los ocho estados de la región) desarrollaron a corto plazo políticas de acomodamiento con los colonialistas, que se tradujeron en relaciones complejas de cooperación y conflicto y favorecieron un proceso temprano de penetración capitalista y la transformación acelerada de algunas familias reales en una elite occidentalizada y poderosa, que a corto plazo desarrollaría la capacidad de acumulación capitalista. Hacia 1880, el *kgosi* de Ngwato, Khama III, llamado “El Grande”, se había convertido en el hombre más rico y poderoso de la zona: tenía la mayor cantidad de ganado y tierras, controlaba importantes fuentes de pozos de agua, se beneficiaba del tra-

11 El término *kgosi* suele ser traducido como rey.

12 Esos ocho estados, que son la base para definir a los actuales subgrupos de cultura tswana en ese país, son: Ngwato, Kwena, Ngwaketse, Tawana, Kgatla, Lete, Tlokwa y Rolong.

13 Para la parte histórica fueron utilizados *in extenso* los siguientes trabajos citados en la bibliografía: Charlton (1991; 1993), Kuper (1970), Good (1992; 1993; 1994; 1999), Gillett (1973) y Parson (1977; 1981).

bajo servil de personas identificadas como basarwa (especializadas en la cacería de elefantes) y comerciaba con los británicos.

Debido a su poca “relevancia” en el marco de las relaciones coloniales, en el protectorado de Bechuanalandia los jefes étnicos gozaron de un amplio margen de acción, incluso probablemente mayor que antes de 1885. El gobierno colonial era ejercido de manera realmente indirecta, con mínima intervención en las instituciones tradicionales. La economía, rudimentaria, dependía de la ganadería, de la agricultura de subsistencia y de las remesas enviadas por batswana, que trabajaban como obreros en las minas sudafricanas.

Con suelos más propicios para la ganadería que para la agricultura (Tsie, 1996: 603), el gobierno colonial estimuló el desarrollo capitalista de la ganadería, llevada a cabo por un sector de los colonos blancos, la aristocracia tradicional (jefes étnicos y familias reales) y una incipiente elite moderna, gestada a la sombra del fenómeno colonial (funcionarios públicos, profesores de escuela). Estos sectores de la sociedad local, debido a su relación directa con la administración colonial, pero también por su conocimiento de la cultura tswana, pudieron adquirir derechos sobre el uso de tierras de pastizales (apropiándose de tierras colectivas, por ejemplo) y fuentes de agua, y se beneficiaron del trabajo servil de campesinos pobres que, en forma paulatina, se convertían en mano de obra asalariada. En un hecho singular en el contexto africano, ese sector ganadero local fue capaz de iniciar un proceso de acumulación de capital que, años después, le permitiría convertirse en una burguesía rural (Parson, 1981: 241-242; Samatar, 1999: 43-45; Tsie, 1996: 604-605).

EL PROCESO DE DESCOLONIZACIÓN

En la década del cincuenta, tomando como referencia la rebeldía de los movimientos anticoloniales en la parte occidental del continente y de la entonces Unión Sudafricana (hoy Sudáfrica), algunos miembros de la nueva elite local empezaron a presionar en favor de un cambio que permitiese el fin de la presencia colonial. Fue en esa época cuando, por primera vez, el colonialismo británico introdujo leyes que limitaban el poder de los jefes étnicos. De acuerdo con la clasificación colonial, los subgrupos tswana fueron denominados “tribus”, término que sigue siendo usado para hacer referencia a las divisiones al interior del gran grupo tswana.

Los primeros partidos políticos fueron fundados en la década del sesenta. Entre ellos se destaca el Botswana Democratic Party (BDP), creado por Seretse Khama, un hombre polémico, miembro de la familia real de Ngwato y nieto del legendario *kgosi* Khama III. La fundación del BDP tuvo su origen en una coalición entre los sectores más poderosos de la elite de los ricos ganaderos (en proceso de transformación en burguesía rural) y la incipiente pequeña burguesía urbana, que tenía

como base a la burocracia, integrada en parte por hijos de jefes étnicos, formados en las escuelas coloniales.

Desde su nacimiento, el BDP se distinguió por su opción políticamente conservadora y su capacidad para construir una alianza política entre el núcleo social del partido (la poderosa burguesía ganadera) y la gran mayoría de los jefes étnicos tradicionales, logrando además el apoyo de la gran mayoría de los campesinos pobres, culturalmente identificados como tswana. En el marco del proceso de descolonización, Seretse Khama, al frente del BDP, se convirtió en el primer jefe de Estado electo por voto universal, y se mantuvo en el poder hasta su sorpresiva muerte, en 1980. Hoy en día, Seretse Khama es una de las principales figuras míticas de la historia reciente tswana, considerado el “padre de la nación tswana y fundador del Estado moderno” (Henderson, 1990: 27-56; Polhemus, 1983: 397-399 y 407; Charlton, 1993: 338-339; Tsie, 1996: 602; Parson, 1981: 40-241).

Desde las primeras elecciones, realizadas un año antes de la independencia, y hasta las elecciones generales más recientes en octubre de 2004, el BDP ha dominado la escena política. Cuando obtuvo la independencia, en Botswana no había ningún desarrollo industrial y la nueva capital, Gaborone¹⁴, carecía de la más mínima infraestructura.

LA ACENTUADA DIFERENCIACIÓN SOCIAL

A grandes rasgos, la estructura social se definía por la existencia de una poderosa –aunque numéricamente pequeña e incipiente– burguesía rural, formada por ganaderos (incluidos algunos blancos, que optaron por la nacionalidad bastwana en 1966) y por una gran masa (por lo menos el 80%) de mano de obra dedicada a la agricultura, pero cuya producción, por diferentes razones, no era suficiente para su subsistencia y, por lo tanto, tenía que realizar un trabajo agrícola asalariado. Fenómenos relevantes en la etapa independiente de Botswana, tales como la acentuada desigualdad social y la diferenciación de clases sociales en zonas rurales, así como el aumento en cantidad y la creciente pauperización de los campesinos pobres, analfabetos y que en su gran mayoría se identifican como étnica y culturalmente tswana, están directamente vinculados, en el plano histórico, y entre otros factores, con la migración temporal de campesinos –que no poseían ganado– a las minas sudafricanas, las condiciones climáticas y los programas de desarrollo colonial, que en forma simultánea posibilitaron la expansión de la ganadería capitalista y la reducción de tierras agrícolas.

14 En el marco de la poca relevancia atribuida al protectorado de Bechuanalandia en el contexto colonial, hasta 1964 la capital estaba en la vecina Sudáfrica, en Mafeking, muy cerca de la frontera con el protectorado.

En la actualidad, e históricamente, el principal criterio de diferenciación social y económica del campesinado (aunque no es el único) ha sido la posesión de ganado y no tanto la posesión de la tierra, que en la tradición cultural tswana era considerada como propiedad comunal. En la etapa colonial, los campesinos pobres que migraban temporalmente a Sudáfrica, o que realizaban un trabajo asalariado agrícola, conservaban el derecho de usufructo en las tierras comunales, hecho que hace más complejo el análisis de la explotación del campesinado pobre. Desde la etapa colonial, el desarrollo de la agricultura tenía posibilidades limitadas debido a las continuas sequías, el patrón errático de lluvias, el deterioro ecológico (en gran parte acelerado por el excesivo pastoreo), la pobreza de los suelos y la ausencia de estímulos para esta actividad económica (Parson, 1981: 241-242; Tsie, 1996: 604).

Es importante destacar que las divisiones (no radicales) entre la población tswana tienen como punto de partida a los ocho estados tradicionales. Existen además otros grupos étnicos minoritarios¹⁵. Entre estos se destacan los ya mencionados pueblos basarwa, los más antiguos en la zona y, al mismo tiempo, los más marginados y pobres. Los basarwa no se identifican con la cultura tswana y hablan lenguas khoisan. En las últimas dos décadas los pueblos basarwa han mantenido una relación conflictiva con el gobierno, que los clasifica como pueblos nómadas y sin derecho sobre sus tierras tradicionales en el desierto del Kalahari, en zonas que han sido convertidas en parques nacionales y cuyo subsuelo es rico en minerales, especialmente diamantes.

En la última fase del período colonial se abandonó la costumbre de identificar a la población por su origen étnico, asumiendo en forma paulatina la homogeneidad étnica como una realidad. En la era independiente, el Estado elaboró un discurso que tiende a restar importancia a las identidades étnicas. Por lo tanto, no es extraño que datos básicos como el número de sus integrantes, sus nombres y el origen histórico de estos pueblos no-tswana sean imprecisos. En términos oficiales son considerados “pobladores remotos”. En algunos de estos grupos han surgido tendencias separatistas, afirmando que son objeto de políticas discriminatorias por parte del gobierno.

15 En términos oficiales, la gran mayoría de la población es definida como étnica y culturalmente tswana. Aunque el Estado no reconoce la existencia de otros grupos étnicos, existen algunos grupos minoritarios. Por un lado, hay algunos grupos de cultura bantú (como los propios tswana), como por ejemplo los khalagari (khalagadi), kanenga y kalenga (quienes hablan una variante del shona), entre otros. Por otro lado están los grupos que no pertenecen a la cultura bantú y que en términos generales son conocidos como pueblos *san* o *basarwa*. Estos últimos constituyen el núcleo de la población más pobre de Botswana, y en los últimos años han sido afectados por una política gubernamental de reubicación que los presiona (o incluso los obliga) a abandonar sus tierras tradicionales en el desierto del Kalahari.

EL ESTADO DESARROLLISTA

Desde 1966 Botswana empezó a registrar importantes modificaciones. Sin embargo, fue en la década del ochenta cuando tuvieron lugar los cambios más decisivos en su historia reciente, que tendrían un impacto positivo en la economía y la política. El desarrollo de la minería, principalmente de diamantes, además del cobre, níquel, sosa y sal (OECD, 2002: 50), ha sido el factor clave de su impresionante crecimiento económico. El despegue de esta industria comenzó en 1972, cuando Botswana dejó por primera vez de depender de la ayuda británica para cubrir el gasto público (Tsie, 1996; Charlton, 1993; Danevad, 1995).

Desde los primeros años del despegue de la industria minera, el gobierno destinó una buena parte de los ingresos al gasto público y a la creación de un aparato administrativo sofisticado. A corto plazo asumió el carácter de un Estado desarrollista (probablemente el único en África subsahariana). Con el decisivo respaldo del Estado, se pusieron en marcha ambiciosos programas de desarrollo, que estipulaban estrategias y metas claras y que tenían entre sus objetivos estratégicos evitar que las sequías desencadenaran problemas de hambruna, apoyar al sector privado y mantener la estabilidad política. La transformación de la capital en una ciudad moderna, aunada a la disminución de la demanda de mano de obra en la industria minera sudafricana y el declive de la agricultura, desencadenó un acelerado proceso de crecimiento urbano. Además se construyeron carreteras, escuelas y hospitales, se introdujeron regulaciones para el uso del agua (el recurso natural más escaso), se impulsó el proceso para convertir las tradicionales tierras comunales de pastoreo en zonas con cercas para uso comercial privado, y se ampliaron los contactos con fuentes internacionales de ayuda y con organismos financieros internacionales, en especial con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (Tsie, 1996: 603-605; Good, 1992: 89-95; Danevad, 1995: 383-393).

Años después, los programas de desarrollo se concentraron básicamente en la protección de la poderosa burguesía de los ricos ganaderos y en el estímulo del sector privado, evitando así el Estado involucrarse en actividades productivas, pero jugando un papel decisivo en la promoción de una economía de mercado.

En la década del noventa, Botswana se convirtió en el principal productor mundial de diamantes (en términos de valor en dólares estadounidenses), manteniendo un buen nivel de exportaciones de carne y conquistando mercados europeos. En esos años se afirmaba que había más cabezas de ganado que población, pero por lo menos el 50% de la población carecía de ganado. En esa década el gobierno inició la promoción del turismo de lujo –perjudicando a veces a grupos étnicos que no se identifican a sí mismos como culturalmente tswana–, con-

virtiendo amplias zonas en reservas y parques nacionales (fenómeno fuertemente estimulado en los primeros años del siglo XXI). Al mismo tiempo, el gobierno favoreció el surgimiento del sector manufacturero, con la llegada de maquiladoras extranjeras.

Cuando la minería incrementó su peso en la economía, la ganadería dejó de ser el sector más importante. El moderno sector de la minería es controlado por grandes compañías extranjeras. En el contexto de la cultura tswana, están surgiendo políticas de acomodamiento entre los intereses de los principales sectores de la elite local –el sector más tradicional de ricos ganaderos y la nueva burguesía urbana, tanto burocrática como comercial–, el gobierno y las grandes compañías extranjeras, que no entran en conflicto. Los programas de desarrollo han estado orientados a la protección de los intereses de los sectores más dinámicos de la burguesía local, tanto ganadera como urbana, lo que ha implicado una erosión considerable de la agricultura, sobre todo a raíz de la promulgación de leyes que legalizaron la propiedad privada de la tierra y que permiten el uso exclusivo de grandes extensiones de tierras (incluso las comunales) para la ganadería, con la construcción de bardas que impiden que agricultores sin tierras las puedan usar. La sequía sufrida en años recientes acentuó el deterioro del sector agrícola y agudizó la desigualdad, tanto entre los diferentes sectores sociales batswana, como entre estos y los grupos étnicos minoritarios, en especial los basarwa.

LAS CONTRADICCIONES DE UNA DEMOCRACIA INCOMPLETA

LA CULTURA POLÍTICA TSWANA

La gran mayoría de los autores considera que la cultura política¹⁶ tswana es uno de los aspectos esenciales que definen la singular naturaleza del comportamiento político en ese país. En su fase positiva, la cultura política se traduce en el alto grado de estabilidad del sistema y en el rechazo al uso de la violencia, y en su fase negativa se traduce en la legitimación del autoritarismo liberal. Para la gran mayoría de los autores consultados (Kenneth Good, John D. Holm, Patrick Molutsi, Jack Parson y Zibani Maundeni), la sociedad tswana es esencialmente

16 En este trabajo se entiende por cultura política el conjunto de actitudes, creencias y valores de una población en torno al sistema político del cual forman parte. Ese conjunto de variables motiva el comportamiento político de los ciudadanos. El estudio de la cultura política, la cual se forma a partir de factores como las instituciones y las prácticas políticas de los gobernantes, puede posibilitar un acercamiento a aspectos tales como la forma en que la ciudadanía evalúa al sistema político (grado de legitimidad y su utilidad) y la orientación de la elite gobernante frente a temas como la participación popular y la democracia (Parson, 1977: 639).

conservadora. Para otros autores, en especial para Roger Charlton, esta sociedad se distingue por su gran capacidad para adaptarse a los cambios. En todos los casos, se atribuye a la cultura política un papel clave en la definición del comportamiento político, lo que permite apreciar el papel contradictorio de la cultura política.

En la cosmogonía religiosa tswana, cuyos orígenes son anteriores a la colonización, los conceptos religiosos tenían un sentido político, la maldad era concebida en términos sociales y políticos, y a la figura del jefe étnico supremo (*kgosi*) se le asignaban cualidades esenciales que ninguna otra persona o institución podía tener: los poderes mágicos no eran atributo de instituciones religiosas, sino del *kgosi*. Estos factores posibilitaron en forma paulatina, antes de la llegada de los británicos, el surgimiento de estados autónomos, fuertemente centralizados y socialmente jerarquizados, que privilegiaban la disciplina y la unidad como valores esenciales batswana y contaban con mecanismos necesarios para imponerlos, con un grado de institucionalización sin paralelo en otras sociedades africanas: tanto las principales funciones sociales como los poderes religiosos y políticos estaban centralizados e institucionalizados en el Estado. Por lo tanto, “no había fragmentación del poder social” (Maundeni, 2002: 109).

Aunque la mitología política que rodea al actual Estado tswana tiende a ignorar la existencia de violentos conflictos políticos al interior de la familia real, sobre todo ante la sucesión real, de acuerdo con la religión tswana esos conflictos eran vistos como un mal absoluto. Para desactivar los brotes de rebeldía política y las tensiones al interior de la familia real, se recurría a las deportaciones y la confiscación de los bienes de los involucrados. Estos mecanismos –en especial la deportación de posibles rebeldes hacia zonas lejanas– imposibilitaban el surgimiento de “hombres fuertes” opositores.

Antes de la colonización, los estados batswana tenían su cimiento en órganos de carácter consultivo (consejos¹⁷ y asambleas), mientras que los aparatos administrativos estaban poco desarrollados o eran prácticamente inexistentes. Este hecho ha sido interpretado, en ocasiones, como una forma de democracia rudimentaria (Kuper, 1970; Samatar, 1999). Sin embargo, como sostienen diferentes autores (Gillett, 1973; Charlton, 1993; Maundeni, 2001), es importante destacar el carácter autoritario de estas instituciones.

En las asambleas (*dikglota*) los hombres del grupo étnico tswana, principalmente los ancianos, tenían derecho a confrontar a la autori-

17 De acuerdo con las fuentes consultadas, había dos tipos de consejos: los formados por consejeros confidenciales, seleccionados sin tomar en cuenta criterios de estatus socio-económico, y los consejos de jefes –consejos de *bagolwane* (Kuper, 1970; Maundeni, 2002; Samatar, 1999).

dad, pero las asambleas también podían ser manipuladas para responder a los intereses del *kgosi*, quien nombraba a los miembros de los consejos, en algunos casos tomando en cuenta su estatus económico-social (consejos de jefes étnicos¹⁸) y siempre a partir del criterio de fidelidad hacia al propio *kgosi*. Por lo tanto, en la historia tswana difícilmente pueden encontrarse argumentos suficientes para apoyar la tesis de una tradición democrática en Botswana antes de la independencia.

En su versión contemporánea (en parte mitificada), la cultura política tswana ha jugado un papel fundamental, sobre todo en la creación de mecanismos de control social, en la mitificación de la identidad cultural tswana y en la legitimación tanto del autoritarismo liberal como del predominio del gobernante BDP. A grandes rasgos, dicha cultura se define por: el rechazo del uso de la violencia y de los conflictos públicos, el deseo voluntario de evitar cualquier forma de confrontación directa, la búsqueda de consensos para tomar decisiones, la identificación del orden, la estabilidad y la unidad como valores esenciales tswana, el respeto a la ley (sin cuestionar su espíritu) y, según algunas fuentes, el rechazo a cualquier cambio que altere el statu quo. Este último aspecto sirve de argumento para subrayar el carácter fuertemente conservador de la sociedad local, sobre todo en el sector rural (Parson, 1981; Holm y Molutsi, 1990; 1992; Tsie, 1996; Danevad, 1995: 397).

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL SISTEMA ELECTORAL

De acuerdo con la Constitución, promulgada en el marco de la independencia, el Parlamento está integrado por dos cámaras: la Asamblea Nacional y la House of Chiefs.

En cuanto al gobierno, encabezado por el jefe de Estado, está integrado por el gabinete –que funciona a nivel nacional– y los gobiernos locales, que se denominan Town Councils en los centros urbanos, y District Councils en el medio rural.

La Asamblea Nacional está conformada por 57 miembros electos por voto directo¹⁹ y cuatro miembros nombrados por la Asamblea Nacional, a partir de una lista de candidatos presentada por el presidente de la República. Este último, al igual que el abogado general de la República, es miembro de la Asamblea.

La segunda cámara, la House of Chiefs, generalmente atribuida al ingenio político del primer jefe de Estado (Seretse Khama), tiene como

¹⁸ *Bagolwane* en setswana y *headmen* en inglés.

¹⁹ Desde la independencia, el número de miembros electos se ha incrementado para responder al crecimiento poblacional: de 31 en 1966 pasó a 34 en 1984, llegó a 40 en 1994 y ascendió a 57 en 2004 (Danevad, 1995: 387; *Mmegi/The Reporter*, 2004b; *Keesing's Record of World Events*, octubre de 2004).

objetivo reconstituir el carácter eminentemente consultivo de las instituciones locales previas a la colonización (los consejos de jefes étnicos). Esta cámara es considerada uno de los rasgos esenciales para explicar la estabilidad del sistema político tswana, a pesar de que tiene un carácter consultivo y sus poderes son limitados. Formada por 15 miembros no electos –quienes representan a los subgrupos étnicos tswana–, es mantenida en forma deliberada al margen de la política partidista.

Desde la independencia, en forma regular cada cinco años –1965, 1969, 1974, 1979, 1984, 1989, 1994, 1999 y 2004– se han llevado a cabo elecciones generales (parlamentarias) a nivel nacional para seleccionar a los miembros electos de la Asamblea Nacional. En el proceso electoral de octubre de 2004, como se esperaba, no hubo grandes sorpresas: de acuerdo con observadores internacionales, la elección se desarrolló en forma pacífica. Una vez más, el BDP fue el partido triunfador (*Mmegi/The Reporter*, 2004b).

En los últimos años las elecciones locales se han llevado a cabo en forma simultánea con las parlamentarias, siempre sobre una base multipartidista. Aunque las elecciones son consideradas justas y libres, en las votaciones ningún partido opositor ha podido vencer al BDP. El jefe de Estado no es electo en forma directa, sino a través de los parlamentarios²⁰.

LOS FREEDOM SQUARES

En el contexto de la vida independiente, se crearon foros para la política partidista, hoy en día considerados como uno de los rasgos distintivos del sistema político tswana, aunque la idea fue tomada de la experiencia de los grupos opositores al régimen del apartheid en la vecina Sudáfrica²¹. Conocidos por su nombre en inglés como Freedom Squares, son espacios abiertos en los que se realizan reuniones populares convocadas por un partido político, con el fin de hacer llegar su mensaje a los posibles electores.

Estas actividades partidistas por lo general se realizan los sábados por la mañana, sin que exista alguna restricción legal, pero es necesario solicitar un permiso de la policía, cuyos agentes asisten a las reuniones y, para garantizar el orden, graban todo lo que sucede en las mismas. Para hacerlas atractivas para la población, estas actividades

20 Cuando los candidatos parlamentarios son nombrados, deben decir a qué candidato presidencial apoyan.

21 La fórmula para realizar estas reuniones políticas fue tomada de los mitines políticos que los opositores al régimen del apartheid en Sudáfrica llevaban a cabo, en los años sesenta, como único foro para difundir sus ideas entre la población, tomando en cuenta que el régimen prohibía las actividades políticas disidentes de la población africana. Políticos batswana introdujeron la fórmula en Botswana.

se inician con coros y grupos musicales, seguidos por los discursos de los políticos, y suelen concluir con una comida. Los participantes frecuentemente son jóvenes, atraídos por la música, y activistas del partido convocante.

Aunque los Freedom Squares pueden tener lugar en cualquier parte, ya sea en zonas residenciales o pequeñas aldeas, la gran mayoría de estas reuniones se realizan en zonas rurales. Con un alto margen de libertad de expresión, sirven como foro de debate entre políticos, hacen llegar la información partidista a la ciudadanía y mantienen en contacto a los políticos con la población. En la perspectiva del cambio político, pueden llegar a convertirse en auténticos foros abiertos para la discusión de temas cruciales para la sociedad (Holm y Molutsi, 1992).

LAS ASAMBLEAS POPULARES (KGOTLA)

El espacio más importante para ejercer la libertad de expresión a nivel popular son las asambleas comunales, *kgotla*²². Como se mencionó antes, la *kgotla* era una pieza clave para el funcionamiento del sistema político tswana antes de la colonización. Tal como en la versión tradicional, hoy en día en esas asambleas la población puede expresar libremente su descontento y ejercer su derecho a criticar a los gobernantes, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, las asambleas también pueden ser manipuladas para responder a los intereses de la elite gobernante. Aunque en términos formales en las *kgotla* modernas puede participar toda la población, independientemente de la pertenencia étnica y el sexo, en la práctica suelen ser dominadas por los ancianos de la aldea, difícilmente se realizan en zonas habitadas por pueblos que no son tswana²³ (Good, 1993) y la participación de las mujeres es muy restringida o incluso evitada, dependiendo de los temas a tratar.

Las *kgotla* son utilizadas por funcionarios gubernamentales como foros de comunicación y discusión con la gente común (o a veces simplemente para dar la apariencia de que el gobierno está atento a las preocupaciones populares). Por lo general, con la presencia de

22 El término *kgotla* originalmente servía para designar un espacio abierto (patio), de carácter comunal, que solía existir en la parte central de las aldeas, y servía como lugar de reunión. Con el paso de los años, empezó a usarse el término que designaba el espacio físico para denominar a las asambleas, hasta convertirse en un sinónimo. Más tarde se transformó en el término usado para nombrar las asambleas. En el plano histórico, se usaba el término en plural (*dikgotla*). Sin embargo, hoy en día sólo se utiliza el vocablo *kgotla*, tanto en singular como en plural. Ver los trabajos de Roger Charlton, John D. Holm y Kenneth Good, entre otros.

23 Las *kgotla* no suelen realizarse, por ejemplo, en zonas basarwa. Aunque hay algunos casos excepcionales de *kgotla* llevadas a cabo en partes que no son consideradas como tswana, no son una práctica habitual.

los jefes étnicos de la aldea –quienes buscan evitar que las asambleas desencadenen conflictos, al tiempo que estimulan valores tradicionales como el respeto a la autoridad y al orden–, sirven para que los funcionarios públicos informen a la población acerca de proyectos de desarrollo que afectan a esa comunidad (como construcción de escuelas, delimitación de zonas de pastoreo), pero también son utilizadas por la elite gobernante para imprimir al ejercicio del poder el sentido de continuidad histórica y, por lo tanto, de legitimidad ante la población (Holm y Molutsi, 1990: 535-540; 1992; Good, 1992).

En términos comparativos, los Freedom Squares se inscriben en las formas modernas de comportamiento político basado en la pertenencia a partidos políticos, los cuales coexisten con las *kgotla*, que son el principal símbolo de la supervivencia de valores y estructuras tradicionales, que, en forma deliberada, las autoridades tradicionales –quienes siguen jugando un papel decisivo en este tipo de asambleas, sobre todo para evitar el estallido de conflictos– han impedido que sean utilizadas por partidos políticos con fines electorales: las *kgotla* son el cimiento de la cultura política tswana. Desde una perspectiva crítica, se afirma que, en su forma contemporánea, las *kgotla* en realidad marcan una discontinuidad histórica y expresan el debilitamiento de las estructuras y valores tradicionales de los batswana, al haber sido convertidas en uno de los principales mecanismos de la elite gobernante para legitimar y perpetuar su poder.

LA VARIANTE TSWANA DEL NEOPATRIMONIALISMO

Entre los principales autores no hay consenso en cuanto a la forma de definir la naturaleza del sistema político tswana: como una forma de autoritarismo liberal, como un sistema de partido único *de facto* o como un sistema electoral sin democracia. Sin embargo, todos los autores coinciden en que se trata de una variante muy específica de régimen neopatrimonial africano, que se distingue de otros casos fundamentalmente por dos características: es un modelo muy cercano a la democracia y es internamente reconocido como legítimo, como lo demuestran diversos estudios sobre elecciones y comportamiento electoral tswana, en especial los llevados a cabo en el Departamento de Política de la University of Botswana, en los cuales han participado algunos de los autores consultados (Molutsi, Holm, Tsie, Good, Parson y Maundeni).

Desde los años sesenta, el autoritarismo en Botswana ha sufrido cambios. Sin ignorar esa dimensión histórica, es posible distinguir algunos de sus rasgos esenciales, como su naturaleza neopatrimonial (la presidencia ejecutiva y la elite burocrática), el secreto extremo con que se

manejan ciertos temas como la defensa y seguridad nacional, los asuntos laborales y las fuentes potenciales (o reales) de conflicto interno.

Desde la creación del Estado moderno, el gobernante BDP ha dominado la escena política, y los tres jefes de Estado que ha tenido ese país en la era independiente (Seretse Khama, 1965-1980; Ketumile Masire, 1980-1998 y Festus Mogae, a partir de 1998 y hasta la fecha²⁴) han pertenecido al BDP (Henderson, 1990; Misser, 2002a; 2002b; *Mmegi/The Reporter*, 2004b). Su base de poder se encuentra, por un lado, entre la elite tradicional, formada básicamente por el sector de la burguesía de los grandes ganaderos batswana, y, por otro lado y en forma contradictoria, entre los batswana más pobres, que se identifican a sí mismos como cultural y étnicamente tswana (habitantes de las zonas rurales). Estos batswana pobres consideran que el poder del jefe de Estado no debe ser cuestionado, siguiendo la tradición tswana. El BDP cuenta también con el respaldo de la burocracia pública y de los nuevos sectores asociados con el capital externo.

Con algunas excepciones –como el Botswana National Front (BNF) y el Botswana Congress Party (BCP)–, la gran mayoría de los partidos políticos opositores son sumamente débiles y no tienen capacidad para ganar, en las elecciones generales, el número suficiente de votos que les permita ocupar un puesto en la Asamblea Nacional. Sin embargo, aunque la influencia del principal partido opositor, el BNF, es mínima en el sector rural (que sigue estando dominado por el gobernante BDP), en las últimas elecciones se pudo apreciar una tendencia hacia el incremento de su base de apoyo entre la población urbana. Este hecho puede indicar una tendencia de cambio cualitativo a mediano plazo, si se toma en cuenta el alto ritmo de crecimiento de la población urbana (aunque este crecimiento ha disminuido en los últimos años).

Algunos autores (Holm y Molutsi, 1992; Danevad, 1995; Tsie, 1996; Samatar, 1999; Petros, 2004) sostienen que la debilidad de la oposición no se debe a la falta de opositores capaces, sino a la ausencia de recursos financieros para competir con la maquinaria del partido gobernante, las divisiones al interior y entre los partidos opositores y la ausencia de organizaciones de base, sobre todo en el sector rural.

24 Como se mencionó anteriormente, el primer jefe de Estado, Seretse Khama, falleció en forma más o menos sorpresiva cuando ejercía sus funciones, y fue sucedido por Ketumile Masire, quien en marzo de 1998 fue presionado a renunciar (oficialmente se presentó como un retiro voluntario), tomando en cuenta la edad que tenía en ese momento (73 años). Sin embargo, sigue siendo un político con gran popularidad (Misser, 2002a). Fue sustituido por el entonces vicepresidente, Festus Mogae, cuya designación fue ratificada por voto popular en las siguientes elecciones. En octubre de 2004, Festus Mogae fue reelecto para un segundo y último período como jefe de Estado. Mogae, de acuerdo con la enmienda constitucional que limita a diez el número de años acumulados durante los que una persona puede ocupar dicho cargo, deberá reanunciar en marzo de 2008.

Además, los principales partidos opositores también se identifican con la cultura dominante tswana. En la otra cara de la moneda, el BDP se beneficia de una relación privilegiada entre la elite gobernante y los sectores económicos más relevantes de la sociedad local, y de la manipulación de la denominada cultura política tswana.

Un aspecto que es importante tomar en cuenta, y que puede ser altamente significativo para apreciar las tendencias de cambio, es el hecho de que en la última década el gobernante BDP ha ido perdiendo popularidad, mientras que el principal partido opositor (BNF) ha incrementado su presencia en el Parlamento. Si se suma la cantidad de votos ganados en su conjunto por la oposición, se puede apreciar que la diferencia entre esta y el BDP ha disminuido en forma muy notable.

Los medios electrónicos son controlados por el gobierno, al igual que la prensa escrita, aunque a partir de 1980 surgió una prensa independiente, con algunas publicaciones semanales privadas. Sin embargo, el Estado puede prohibir la publicación de información que considere políticamente neurálgica, como por ejemplo todo lo vinculado con la actividad sindical, los conflictos internos, los reclamos de los grupos étnicos minoritarios y los gastos y programas de defensa (Zaffiro, 1993; 2000). No obstante, la gran mayoría de la población sigue votando por el BDP y sigue considerando como legítimo el autoritarismo ejercido por la elite gobernante (Helle-Valle, 2002).

Entre los aspectos clave para explicar la continuidad de la hegemonía de esta elite tswana, sobresale el papel jugado por la burocracia pública. Se atribuye al primer jefe de Estado, Seretse Khama, el haber ideado la creación de una burocracia pública (hoy convertida en una tecnocracia), que se distingue por su comportamiento disciplinado, regido por reglas claras, que en forma deliberada es mantenida al margen de la política partidista. En su fase negativa, la burocracia pública se ha asignado el derecho de decidir la política económica del país, sin una consulta democrática, sin participación del poder legislativo y, lo más grave, sin ser responsable ante la nación y sin tener en cuenta la necesidad de garantizar un nivel mínimo de justicia social.

Seretse Khama jugó un papel decisivo en la definición del comportamiento político tswana. Reunía las condiciones básicas para ser reconocido como líder legítimo (jefe máximo por nacimiento), dirigir una descolonización sin rupturas (de acuerdo con la cultura política tswana) y construir un Estado moderno. Descendiente del poderoso *kgosi* Khama III, y por lo tanto calificado como “jefe supremo por nacimiento”, era considerado un hombre honesto y leal a su formación universitaria occidental y moderna, pero al mismo tiempo con una posición política conservadora acorde a los intereses de los ricos ganaderos locales.

Sin desconocer los aspectos negativos del sistema político local –y probablemente tomando las ideas de su principal colaborador, Quett Masire, más que las suyas propias (Henderson, 1990: 33)–, Seretse Khama fue un hombre visionario, que creó los fundamentos de la unidad nacional de un Estado moderno, fuertemente intervencionista en economía, pero sin destruir las estructuras tradicionales. Propició el surgimiento de algunos de los rasgos que hoy en día distinguen la naturaleza del sistema político tswana, como un modelo cercano a la democracia: creó un espacio para la participación partidista, pero sin permitir la intervención de los partidos políticos en la toma de decisiones de economía política, ni que la burocracia se involucrara en la política partidista.

LA JEFATURA DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA INCOMPLETA

Los sucesores de Seretse Khama, surgidos de las filas de la elite burocrática, son considerados producto del propio Seretse Khama pero, a diferencia de este último, no pertenecen a ninguna familia real y representan tanto los intereses de la elite rural (ganadera) como los de la incipiente *moderna* elite vinculada con las compañías extranjeras. Los dos sucesores de Seretse Khama, Masire y Mogae, han sido hombres con formación universitaria y con un conocimiento experto de la economía. Masire fue el principal colaborador de Khama en el proceso de construcción del partido (BDP). Por su parte, Mogae trabajó en el FMI.

De acuerdo con la Constitución, el jefe de Estado tiene poderes casi ilimitados. No está obligado a tomar en cuenta la opinión de su gabinete ni del Parlamento. Goza de completa libertad para nombrar y destituir no sólo al vicepresidente y a su gabinete, sino también a los altos mandos del Ejército y al jefe de la Corte Suprema de Justicia. Está constitucionalmente autorizado para ordenar la disolución del Parlamento. El jefe de Estado goza de inmunidad civil y criminal durante el ejercicio de su término de gobierno. En 1997, una reforma constitucional introdujo un límite en el número de años acumulados (diez como máximo) que un jefe de Estado puede estar en funciones (*Keesing's Record of World Events*, agosto de 1997). Esto implica que el actual jefe de Estado, Festus Mogae, deberá abandonar su cargo en marzo de 2008, cuando cumpla 10 años en funciones.

La vitalidad del neopatrimonialismo en Botswana no podría ser entendida sin tomar en cuenta el papel del BDP que, en gran parte a través de las *kgotla*, ha logrado convertir la ideología del partido en algo muy similar a un *ethos* tswana. Este sirve como argumento principal para invalidar las acciones de la oposición, a la que acusa, por ejemplo, de atentar contra los valores esenciales batswana, tales como la unidad, la disciplina y el respeto de la ley, presentándola como un mal social y

político. El BDP ha desarrollado una estrategia para controlar las relaciones clientelares, que involucra las decisiones, los procesos y la distribución de los ingresos públicos. En este sentido, la perpetuación del autoritarismo no sólo se debe a la existencia de relaciones clientelares entre el gobierno, la burocracia pública y las autoridades tradicionales, sino al alto grado de cohesión entre el gobernante BDP y gran parte del electorado que se identifica a sí mismo como tswana. A esto se suma el desarrollo de mecanismos para resolver los problemas que permiten evitar las confrontaciones abiertas, sin llegar a la violencia.

En la otra cara de la moneda, es importante tomar en cuenta que, en términos generales, la población se ha beneficiado con un incremento real en sus condiciones de vida: el desarrollismo llevado a cabo por el régimen ha tenido consecuencias materiales positivas para gran parte del electorado, sobre todo rural y de origen tswana. El electorado, a pesar de su falta de coherencia, ha convertido las elecciones en una práctica usual y, aunque por lo general votan por un representante de su comunidad (lo que ha sido llamado el “voto étnico”), se puede afirmar que las elecciones generales, pacíficas y justas cada cinco años son ya una tradición, hecho extraordinariamente singular en África subsahariana.

En cuanto al cambio político, puede afirmarse que se inició en los años ochenta, con el auge de la industria minera y la agudización de las desigualdades. Sin embargo, ese proceso de cambio político registra un ritmo muy lento, que no coincide con el acelerado desarrollo económico. El cambio se expresa, entre otros aspectos, en el incremento de la participación popular, por ejemplo a través de la proliferación de organizaciones comunitarias más o menos autónomas; en el crecimiento de grandes concentraciones urbanas, lo que en forma lenta está favoreciendo el agotamiento de tradiciones autoritarias y el surgimiento de una sociedad más plural, con nuevas formas de conciencia social; en la frágil tendencia hacia la creación de una alianza partidista para enfrentar al BDP (*Keesing's Record of World Events*, noviembre de 2004); y, en el marco de una sociedad tan conservadora, en el incremento de la participación de las mujeres en la política y en distintos foros de la sociedad civil, y en el surgimiento de una prensa independiente, aunque su alcance está casi limitado a las ciudades.

Es innegable que están surgiendo “luces rojas” que pueden indicar tanto situaciones potencialmente conflictivas como un nuevo estímulo al proceso de cambio. Entre estas se destacan: el incremento de las desigualdades sociales; el aumento del desempleo; el surgimiento del fenómeno de la corrupción en la antes disciplinada burocracia pública, especialmente en sectores particularmente sensibles; la epidemia del sida; la incipiente organización, alimentada por el descontento, de los pueblos basarwa; la debilidad y la fragmentación de los partidos po-

líticos opositores; la relativa erosión de la figura carismática y el simbolismo del jefe de Estado; el surgimiento de nuevos focos de disidencia y –el aspecto más preocupante, aunado a la reciente tendencia autoritaria e intolerante expresada por el gobierno de Mogae– la posibilidad de que la figura más prominente del sector de línea dura al interior del BDP se convierta en el próximo jefe de Estado, Ian Khama.

Meses antes de las elecciones generales de octubre de 2004, las tres principales fuerzas opositoras –BNF, Botswana Peoples’s Party (BPP) y Botswana Alliance Movement (BAM)– habían anunciado la firma de un pacto electoral, con la publicación de un manifiesto en el cual planteaban la necesidad de impulsar cambios sociales, económicos y políticos que, a su juicio, son urgentes. Aunque el gobernante BDP minimizó la importancia de este pacto, desde su firma no había suficientes elementos que permitiesen suponer que los partidos opositores continuarían unidos hasta las elecciones, aunque la simple firma del pacto expresaba un cambio en el comportamiento político de esos partidos. La fractura de esta frágil alianza es percibida como uno de los elementos clave para el triunfo electoral del BDP.

El nuevo gobierno, producto de las elecciones de octubre de 2004, está encabezado por el presidente Festus Mogae, con Ian Khama como vicepresidente, puesto que ocupa desde abril de 1998 (*Keesing’s Record of World Events*, julio de 1998).

De acuerdo con la enmienda constitucional de 1997, si por alguna razón el jefe de Estado ya no puede ejercer su cargo, en forma automática corresponde al vicepresidente ocupar su puesto. El propio Mogae anunció públicamente que su sucesor al frente del Estado a partir de 2008 será Ian Khama. Militar profesional, el general Ian Khama –a diferencia de su padre, Seretse Khama– ha estado involucrado en escándalos de corrupción y en la compra, no justificada, de costoso equipo militar, en lo que parece ser el programa armamentista más importante en la historia independiente de ese país.

En el nuevo gobierno llama la atención (y preocupa) una mayor participación de militares, hecho atribuido a la influencia de Ian Khama, pero también una mejor representación de mujeres en el gabinete. No obstante, los resultados electorales muestran un debilitamiento de la influencia del grupo de opresión que encabezan Mogae y Khama al interior del BDP. En las elecciones de 2004, aunque Ian Khama fue electo para ocupar un puesto en la Asamblea Nacional, en realidad se debió a que no se enfrentó a opositores por ese distrito, siendo él el único candidato. Por su parte, otros candidatos de esta facción fueron derrotados (*Keesing’s Record of World Events*, noviembre-diciembre de 2004).

Como expresión del fortalecimiento de la tendencia autoritaria, el gobierno de Mogae intentó expulsar del país al destacado profesor del Departamento de Política de la University of Botswana, Kenneth Good.

En 2005, el profesor Good enfrentaba un juicio ante los tribunales locales, acusado de perjudicar la imagen internacional del régimen.

Por último, es importante tomar en cuenta la historia de ese país: el cambio se está generando sin grandes rupturas y sin acontecimientos espectaculares. Se expresa en forma simultánea como un proceso de agotamiento del autoritarismo liberal y de fortalecimiento de prácticas democráticas.

Cuadro 1
Datos básicos

Población estimada 2003 (en millones)	Superficie (en miles de km²)	Esperanza de vida al nacer 1999 (en años)	Población que vive con USD 1 o menos al día 1984-1999 (en %)
1,8	56	39	33

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 2
Esperanza de vida y población adulta que vive con VIH/SIDA

Esperanza de vida al nacer 1982 (en años)	Esperanza de vida al nacer 1999 (en años)	Población adulta con VIH/SIDA 1999 (en %)
59	39	35,8

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 3
Población urbana

Como porcentaje de la población total			Porcentaje anual de crecimiento		
1980	1990	2000	1975-1979	1980-1990	1990-2000
15,1	41,5	50,3	8,8	14,3	4,8

Fuente: World Bank (2002); OECD (2002).

Cuadro 4
 África. Experiencias de crecimiento económico sostenido 1960-2000
 (Casos seleccionados)

País	Inicio	Fin	Duración (en años)	Crecimiento promedio
Argelia	1962	1985	23	5,2
Botswana	1965		30 +	9,3
Camerún	1967	1986	19	7,0
Costa de Marfil	1960	1978	18	9,5
Egipto	1960	1990	30	6,6
Ghana	1983		16 +	4,8
Kenya	1961	1981	20	6,7
Mauricio	1980		19 +	5,5
Marruecos	1966	1980	14	5,9
Túnez	1960	1985	25	5,8

Fuente: Berthélemy y Soderling (2001).

BIBLIOGRAFÍA

- African Business* 2001 "Botswana ranked as best emerging market risk" (Londres: IC Publications) N° 261.
- Baro, Robert J. 1999 "Determinants of democracy" en *Journal of Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press) Vol. 107, N° 6.
- Berthélemy, Jean-Claude y Soderling, Ludvig 2001 *Emerging Africa* (París: OECD).
- Charlton, Roger 1991 "Bureaucrats and politicians in Botswana's policy-making process: a re-interpretation" en *Journal of Commonwealth & Comparative Politics* (Londres) Vol. 29, N° 3.
- Charlton, Roger 1993 "The politics of elections in Botswana" en *Africa*, Vol. 63, N° 3.
- Danevad, Andreas 1995 "Responsiveness in Botswana politics: do elections matter?" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 33, N° 3.
- Gillett, Simon 1973 "The survival of chieftaincy in Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 27, N° 287.
- Good, Kenneth 1992 "Interpreting the exceptionality of Botswana" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 30, N° 1.

- Good, Kenneth 1993 "At the ends of the ladder: radical inequalities in Botswana" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 31, N° 2.
- Good, Kenneth 1994 "Corruption and mismanagement in Botswana: a best-case example?" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 32, N° 3.
- Good, Kenneth 1999 "The state and extreme poverty in Botswana: the San and destitutes" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 37, N° 2.
- Helle-Valle, Jo 2002 "Seen from below: conceptions of politics and the State in a Botswana village" en *Africa*, Vol. 72, N° 2.
- Henderson, Willie 1990 "Seretse Khama: a personal appreciation" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 89, N° 354.
- Holm, John D. y Molutsi, Patrick P. 1990 "Monitoring the development of democracy: our Botswana experience" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 26, N° 3.
- Holm, John D. y Molutsi, Patrick P. 1992 "State-society relations in Botswana: Beginning liberalization" en Hyden, G. y Bratton, M. (eds.) *Governance and politics in Africa* (Boulder: Lynne Rienner).
- Keesing's Record of World Events* 1995-2004 (Exeter). En <<http://keesings.gvpi.net>>.
- Kuper, Adam 1970 *Kalahari village politics: an African democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Maundeni, Zibani 2002 "State culture and development in Botswana and Zimbabwe" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 40, N° 1.
- Mekay, Emad 2003 "Africa: Botswana tops forum's list for institutional quality" en *Global Information Network* (Nueva York) 12 de junio. En <<http://proquest.umi.com>> acceso 17 de diciembre de 2003.
- Misser, François 2002a "Masire the great" en *New African* (Londres: IC Publications) N° 406.
- Misser, François 2002b "Festus Mogae: drought of good governance is the real problem" en *African Business* (Londres: IC Publications) N° 281.
- Mmegi/The Reporter* 2004a "Survey ranks Botswana as Africa's top competitive economy" (Gaborone) 3 de junio. En <<http://allafrica.com/stories/2004406030359.html>> acceso 4 de junio de 2004.
- Mmegi/The Reporter* 2004b "Opposition haunted by split votes" (Gaborone) 1 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/2004>> acceso 17 de marzo de 2005.
- Molaodi, Phillimon 2004 "MP attacks Mogae on military cabinet" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 17 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/2004411170650.html>> acceso 17 de marzo de 2005.

- Molutsi, Patrick P. y Holm, John D. 1990 "Developing democracy when civil society is weak: the case of Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 89, N° 356.
- Motlalo, Stryker 2005 "Khama targets BDP blackbench" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 12 de enero. En <<http://allafrica.com/stories/2005501120622.html>> acceso 17 de marzo de 2005.
- Ndegwa, Stephen N. 2001 "A decade of democracy in Africa" en Ndegwa, Stephen N. (ed.) *A decade of democracy in Africa* (Leiden: Brill Academic Publishers).
- OECD 2002 *African Economic Outlook 2001/2002* (París: OECD).
- Parson, Jack 1977 "Political culture in rural Botswana: a survey result" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 15, N° 4.
- Parson, Jack 1981 "Cattle, class and the state in rural Botswana" en *Journal of Southern African Studies* (Oxford: Taylor & Francis) Vol.7, N° 2.
- Petros, Onkutlule 2004 "Botswana's democracy is fading away" en *Mmegi/The Reporter* (Gaborone) 15 de noviembre. En <<http://allafrica.com/stories/200411160357.html>> acceso 17 marzo de 2005.
- Polhemus, James H. 1983 "Botswana votes: parties and elections in an African democracy" en *Journal of Modern African Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 21, N° 3.
- Przeworski, Adam y Limongi, Fernando 1993 "Political regimes and economic growth" en *Journal of Economic Perspectives* (Nashville: American Economic Association) N° 7.
- Samatar, Abdi Ismail 1999 *An African miracle. State and class leadership and colonial legacy in Botswana development* (Portsmouth: Heinemann).
- Tsie, Balefi 1996 "The political context of Botswana's development performance" en *Journal of Southern African Studies* (Oxford: Taylor & Francis) Vol. 22, N° 4.
- Wiseman, John A. 1977 "Multi-partyism in Africa: the case of Botswana" en *African Affairs* (Londres: Oxford University Press) Vol. 76, N° 302.
- World Bank 2002 *African Development Indicators 2002* (Washington DC: World Bank).
- Zaffiro, James 1993 "Mass media, politics and society in Botswana: the 1990s and beyond" en *Africa Today* (Bloomington: Indiana University Press) Vol. 40, N° 1.
- Zaffiro, James 2000 "Broadcasting reform and democratization in Botswana" en *Africa Today* (Bloomington: Indiana University Press) Vol. 47, N° 1.

