



NAVARRA CENTER
FOR **INTERNATIONAL**
DEVELOPMENT

**UN EXPERI-
MENTO DE
DESCENTRA-
LIZACIÓN:
UNIDAD
NACIONAL Y
LA DECONS-
TRUCCIÓN
DEL ESTADO
DE KENIA**

AUTOR: DOMINIC BURBIDGE

**RESEÑA DEL LIBRO
DAVID SOLER CRESPO**



Es posible construir la unidad en un Estado prefabricado? ¿Cuál es la mejor manera de unir a personas de diferentes culturas bajo una bandera? En 2010, Kenia decidió dar un giro de 180 grados en su camino para lograr la unidad. Hasta entonces, se había centrado en un estado centralizado con todos los poderes, con el objetivo de eliminar las diferencias y forjar la unidad desde la capital, Nairobi. Pero la violencia posterior a las elecciones de 2007 desenmascaró la realidad de un estado fracasado e incapaz de coser sus diferencias.

‘Un experimento de descentralización: unidad nacional y la deconstrucción del Estado de Kenia’ es una revisión de la nueva ruta que Kenia ha tomado en los últimos diez años. Por aquel entonces, Kenia decidió adoptar una nueva Constitución que incluía, por primera vez, la descentralización de poderes. En 2013, los 47 nuevos condados se establecieron de manera efectiva después de las primeras elecciones locales. El libro revisa el progreso de Kenia con respecto a los nueve objetivos que se pretenden obtener con este nuevo modelo, establecidos en el artículo 174 de la Constitución.

La historia de Kenia hace que el país sea un rompecabezas difícil de etnias y territorios reunidos después de la Conferencia de Berlín al final del siglo XIX. Fue creado por la voluntad de las colonias europeas y administrado por los británicos. Un punto decisivo para comprender Kenia es que sus condados actuales son más antiguos que el propio país. Sin suficientes colonos ni el alcance para controlar todo el territorio, los británicos persiguieron una política de divide y vencerás. Organizaron el país en reservas nativas, que luego fueron utilizadas para crear 47 distritos, cada uno con un grupo étnico principal. Los líderes coloniales llegaron a acuerdos con los jefes locales que gobernarían su territorio.

Sin embargo, con la independencia de 1963, les tocó a los kenianos decidir. Nacieron dos puntos de vista sobre la forma de establecer el nuevo país. Por un lado, algunos querían un país unido en sus diferencias. Por otro lado, algunas personas consideraban necesario deshacer las diferencias tribales, lingüísticas, raciales y culturales para formar una identidad nacional. Era el debate entre majimboism —palabra en Kiswahili para regionalismo— frente al centralismo. Se debía tomar la decisión entre un estado regionalista con poderes descentralizados como la forma más eficaz de asegurar la representación de todos, frente a uno centralizado como la mejor manera de llevar a cabo una agenda unificadora que trajera estabilidad y progreso. La representación dos partidos: la Unión Democrática Africana de Kenia (KADU) y la Unión Nacional Africana de Kenia (KANU).

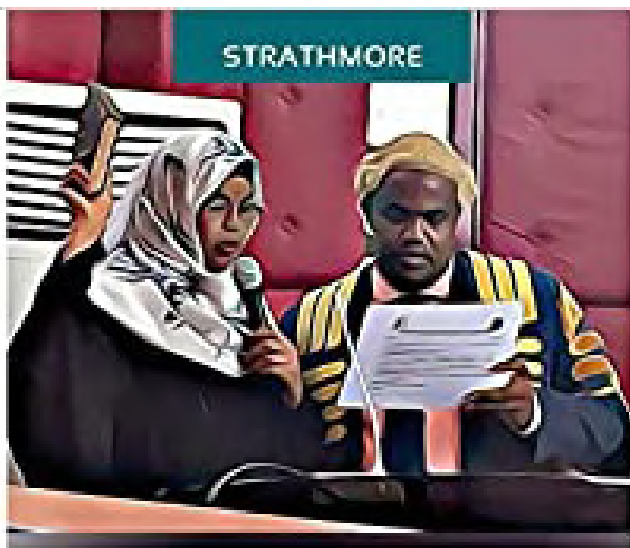
El debate terminó cuando este último ganó fácilmente las primeras elecciones posteriores a la independencia y Jomo Kenyatta tomó la presidencia. El nuevo presidente se dedicó a retratar a KADU como un partido antipatriota, tribalista, y reaccionario. El proyecto de majimboism fue enterrado. KANU desacreditó cualquier nuevo intento de descentralización como una herramienta de las fuerzas del mal secesionistas. El gobierno repetía que los regionalistas tenían como objetivo convertir a Kenia en un país etnofederal similar a Etiopía, donde los gobiernos locales podrían desplazar fuera de su territorio a personas de comunidades minoritarias. Desde entonces, la palabra majimboism ha sido denostada. Cualquier otro intento de descentralización ha utilizado un lenguaje diferente para evitar connotaciones negativas. Por ejemplo, la actual devolución de poderes a las regiones se llama comúnmente ugatuzi en kiswahili.

EL ESTADO CENTRALISTA NO HA SERVIDO PARA INCLUIR A TODOS LOS KENIANOS

El tiempo ha demostrado que el estado centralista no ha actuado de forma inclusiva para todos los kenianos. En su lugar, ha trabajado en favor del grupo étnico cuyo líder estaba en el poder —principalmente los kikuyu, pero también los kalenjin durante la presidencia de Daniel arap Moi— y los que viven más cerca de la capital. Como señala el autor, los políticos tienden a priorizar el desarrollo del lugar donde viven, ya que quieren beneficiarse en primera persona de vivir en las mejores condiciones posibles. La centralización de las instituciones provocó que la mayoría de las inversiones públicas y las políticas sociales estuvieran centradas en Nairobi, la capital administrativa. Consecuentemente, el gobierno nacional estaba alejado de los problemas que enfrentaba el resto del país. Tras la violencia posterior a las elecciones de 2007 y el posterior acuerdo de coalición, los políticos se dieron cuenta de que era necesario un cambio.

UN EXPERIMENTO SOCIAL

De los nueve objetivos establecidos en la Constitución de 2010, el autor se centra en el segundo. Burbidge se interesa particularmente en la forma en que Kenia trata de “fomentar la unidad nacional mediante el reconocimiento de la diversidad.” En su libro de 2015, ‘La sombra de la democracia keniana: expectativas generalizadas de corrupción’, el autor centró su interés en una sola pregunta: ¿Por qué ha fracasado la democracia para reducir la corrupción en Kenia?



An Experiment in Devolution

*National Unity and the
Deconstruction of the Kenyan State*

Dominic Burbidge

Después de su primer libro tomó posición como profesor visitante en la Facultad de Derecho de Strathmore en Nairobi. Allí, Burbidge se sumergió en el proceso de descentralización gracias a una beca de la Fundación Ford, con la que se centró en la definición de un Estado. En este libro, dedica el segundo capítulo para reflexionar sobre esto. En él, muestra su animosidad hacia la definición de Max Weber del Estado, una comunidad que tiene el “monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio”. Burbidge cree que esa definición deja de lado a los ciudadanos y pone el foco solo en la capacidad de las instituciones para gobernar.

En lugar de centrarse en las instituciones, Burbidge tiene mayor interés en descubrir cómo la ley puede ser utilizada para unir a las personas de un país. El autor considera que una institución es fuerte si es capaz de servir a su pueblo. En lugar de cuestionar si la descentralización está sirviendo a Kenia, se pregunta si se está sirviendo a los kenianos.

En este contexto, la devolución de poderes le sirve como un experimento social perfecto. ¿Cómo puede una Constitución unir a los ciudadanos de un país que no tiene lazos históricos? Eso nos lleva a la pregunta principal que el autor se hace en el libro: ¿puede la deconstrucción de un Estado construir una nación?

Burbidge cree que sí. Él concluye que la descentralización no solo ha cambiado la vida de Kenia al mejorar la prestación de servicios, sino que ha acercado la política a la gente y ha ayudado a unir al país.

Para responder a su pregunta utiliza un método donde prima el análisis cualitativo, combinando fuentes primarias y secundarias. En primer lugar, el autor lleva a cabo un análisis jurídico e histórico de los cambios producidos por la nueva Carta Magna. El libro se sumerge en los antecedentes históricos de Kenia y las razones que llevaron al país a adoptar los actuales 47 condados, con la división etno-política que trajo y las consecuencias que esto tenía.

Más adelante, el autor explora la división de competencias entre el gobierno nacional y los de los condados y las disputas que estas han causado, así como las distintas formas en las que la descentralización ha llevado a Kenia a experimentar con nuevas realidades que no existían antes de 2010. Algunas de estos son, por ejemplo, la importancia de la política local en el panorama nacional; las disputas fronterizas entre condados impulsadas por el aumento de los beneficios económicos; y el ascenso de los candidatos independientes.

Para refrendar sus argumentos, Burbidge se apoya en una valiosa y extensa red de investigadores locales e internacionales a quienes consultó durante su investigación y cita en el libro.

Sin embargo, la columna vertebral que sustenta su tesis son los datos empíricos distintivos que ofrece. Burbidge reúne una amplia variedad de datos y los presenta en el libro con gráficos y tablas claras. Presenta evidencia empírica sobre la composición étnica de los gobiernos de los condados, el porcentaje anual de crecimiento del PIB de cada condado, y los resultados de las elecciones locales, entre otros indicadores. Pero sin duda, la fuerza principal del libro viene de las encuestas nacionales de opinión originales organizadas por el propio autor para su investigación y llevadas a cabo

por IPSOS Kenia. Un buen ejemplo es la pregunta de la última encuesta que se muestra en el libro: “Desde la descentralización, pensando en todos los kenianos donde quiera que estén, ¿diría que la gente está más unida, menos unida o que no hay ninguna diferencia a nivel nacional?” Las respuestas están desglosadas en ocho regiones y muestran que todos los kenianos sienten que las personas están más unidas desde que existen poderes regionales, a excepción de los de la provincia occidental.

UNIENDO LA POLÍTICA A LAS PERSONAS

La democracia es el “trato justo e igual de todos los miembros de una organización y su derecho a participar en la toma de decisiones”, como indica el Diccionario de Oxford. Tratando de lograr la unidad a través de un país centralizado, Kenia terminó separando todavía más su territorio en diferentes realidades. Junto con la centralización, el sistema electoral añadió hacia la falta de representación de las diversas comunidades que habitan en Kenia. Por otra parte, la promoción de una política étnica por la élite del país también denigró secciones enteras de la población. Muchas de las desigualdades se trazan de la época colonial, cuando algunas comunidades fueron despojadas de sus tierras y obligadas a desplazarse a otras zonas del país. Por ejemplo, las tribus masái fueron forzadas a salir de sus tierras —en lo que hoy es el condado de Laikipiay desplazadas al sur, asentándose en el actual condado de Narok.

La descentralización ha tratado de acercar la política de nuevo a la gente y promover una democracia que una en lugar de desunir a la población. Como sostiene Burbidge, esto no solo es bueno para los ciudadanos, que ven sus peticiones escuchadas, sino también para el desarrollo, ya que los políticos locales conocen mejor las necesidades de sus ciudadanos.

En cuanto a los avances, algunos condados han sido elogiado como ejemplos de desarrollo adecuado, como el condado de Makueni. Pero en términos generales, la descentralización ha contado con apoyo en todo el país, incluso en la antigua Provincia Central. Esta era ya la región más desarrollada y la que tiene la mayor influencia política. Por estas razones, se pensó inicialmente que serían los más propensos a estar en contra del nuevo modelo de Estado y luchar contra él. Sin embargo, no ha sido así. Burbidge señala que las personas que se oponen a una nueva idea o ley acaban involucrándose seriamente en su creación para intentar amoldarla a su gusto. En este sentido, los políticos y ciudadanos del centro de Kenia terminaron trabajando duro para beneficiarse de nuevos impuestos creados y otros

desarrollos positivos que la nueva situación podría traer a su región, así como se aprovecharon del aumento de la independencia política a nivel regional. Por ejemplo, los kikuyus se enorgullecen de ser capaces de desarrollarse sin depender de los demás, un concepto al que llaman wiyathi. La descentralización ha hecho resurgir este orgullo comunitario.

No tener que ir a Nairobi para conseguir inversiones ha traído una soberanía económica y política muy necesaria para muchas regiones que benefician a todos los kenianos. Sin embargo, la descentralización también puede tener el efecto contrario si se ejecuta de forma inadecuada. A pesar de que tiene la intención de unir a sus ciudadanos, se puede marginar aún más a las minorías dentro de los condados. Al mismo tiempo, puede ampliar la brecha económica y política entre los condados. En el contexto histórico de Kenia, con reclamaciones de secesión en algunas zonas del

LA DESCENTRALIZACIÓN HA ACERCADO LA DEMOCRACIA Y POLÍTICA A LA GENTE

país, la descentralización puede llegar a dificultar todavía más la consecución de la unidad nacional.

EL EFECTO BUMERÁN

A veces, cuando uno tiene la intención de hacer algo positivo, algo se vuelve en contra como un boomerang y devuelve el golpe más fuerte. La primera cuestión causada por la devolución de poderes es que ha descentralizado la marginación de las minorías étnicas. Aunque la Constitución de 2010 requiere que los condados sean étnicamente diversos, la mayoría de los condados están dominados por una comunidad mayoritaria. Los ciudadanos de los grupos minoritarios son marginados de las decisiones políticas a nivel local.

Burbidge hace mención a la composición étnica de los condados y asegura que hace que sea difícil tener un gobierno del condado que represente a todas las comunidades, pero carece de un análisis en profundidad de la forma en que afecta negativamente a la participación política de las minorías étnicas. Estos se enfrentan ahora a una doble marginación: tanto por parte del gobierno nacional como por el del condado. Este es el caso de los grupos étnicos minoritarios Teso y Mbeere. Por un lado, no son relevantes para la política nacional, ya que no son parte de los cinco grandes: Kikuyu, Luhya, Luo, Kalenjin, y Kamba. Por otro

lado, las fronteras para cada condado agravan su situación. Su población está repartida entre diferentes condados y no consiguen tener suficiente peso como para ser el grupo más representado en un solo territorio. Lo más preocupante de esta nueva situación es lo que Burbidge describe en el capítulo cinco. Ha habido casos en los que figuras públicas se han mostrado contrarias a que alguien de una minoría pueda gobernar nunca un condado.

En un segundo nivel, hay registros de disputas fronterizas y nuevas barreras comerciales entre los condados. Estos problemas no existían antes. El autor afirma que esto es un desarrollo positivo ya que, argumenta, estas animosidades ya existían antes de la descentralización y ponerles nombre ayudará a hacerles frente. Sin embargo, no considera que estas tensiones entre condados pueden volver a abrir heridas entre las comunidades étnicas, poniendo en peligro la unidad nacional buscada por la Constitución de 2010.

Por otra parte, el tercer problema es que la descentralización también puede empujar hacia adelante agendas secesionistas que han permanecido enterradas durante muchos años. Dar poder a las regiones puede servir como la herramienta perfecta para que algunos líderes locales argumenten que tienen una mayor capacidad de gestión por sí solos y que ser parte de Kenia frena su desarrollo.

La región noreste de Somalia ha sido tradicionalmente una zona caliente para el gobierno central. Las demandas secesionistas somalíes datan incluso de antes de que se lograra la independencia de Kenia. Burbidge explica este caso en detalle, pero no reconoce que la descentralización también puede producir el efecto contrario: potenciar reivindicaciones secesionistas. Si bien es cierto que un enfoque centralista no ha traído nada positivo para resolver estos conflictos, un Estado descentralizado puede que tampoco sea la solución.

El autor no tiene en cuenta el hecho de que la devolución del poder puede promover mayores diferencias entre comunidades. Si la descentralización funciona en estas regiones, es probable que pidan mayores competencias para ser más independientes del gobierno central. Ante ello en Nairobi deberían decidir entre hacerlo y provocar un reparto desigual de competencias o no hacerlo y enfrentarse a una renovada amenaza secesionista.

¿CAMBIO EN LA POLÍTICA?

La descentralización ha modificado, sin duda, el sistema político y cómo funciona la política. Se han creado una entidad, los gobiernos regionales, y una figura política, los

gobernantes, que han ganado fuerza e importancia no sólo a nivel local, sino también a nivel nacional. El poder conjunto de todos los líderes regionales en el Consejo de Gobernadores demuestra que la política local puede influir en la política nacional, algo que parecía impensable antes de 2010, como anota Burbidge.

Sin embargo, la naturaleza de la política no ha cambiado. Los intereses partidistas todavía gobiernan la política de Kenia. Los partidos políticos todavía se basan en lealtades étnicas como la clave para obtener el poder tanto a nivel nacional como regional. Hay casos de partidos que bloquean las propuestas hechas por los gobernadores simplemente porque son propuestas de la oposición. Si bien es cierto que el aumento de los candidatos independientes en elecciones locales—sobre todo en las elecciones de 2013— es un fenómeno nuevo en la política de Kenia, la lealtad a los partidos políticos sigue siendo la forma más fácil de ser elegido.

LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA NO HA CAMBIADO, AÚN GOBIERNAN LAS ÉLITES

Por otra parte, se ha descentralizado, expandiéndose a todos los niveles, la corrupción y las prácticas nepotistas, en lugar de poner fin a las mismas. Las élites todavía gobiernan la política y la dirigen en términos étnicos. Los políticos propagan el miedo de que uno tiene que votar por alguien de su comunidad si no quieren ser marginados por el poder. La descentralización en este sentido tan solo ha dado una cuota de poder a algunas comunidades que habían sido olvidadas antes. No se han resuelto todavía los problemas que condujeron a las elecciones de 2007.

Los cinco grandes grupos étnicos todavía controlan la política nacional. Deciden así el desembolso de fondos hacia los condados. El hecho de que las competencias de la política de propiedad de las tierras esté todavía en manos del gobierno central muestra una falta de compromiso real con la solución de los agravios históricos que están en el corazón de la fundación de Kenia como país.

Pero en general, la descentralización ha traído la política más cerca de la gente, que ahora sienten el poder local como la fuente más importante de sus vidas. Así lo muestran los datos empíricos que recoge el autor, que indican que ha aumentado la unidad nacional.

Sin embargo, los mismos datos también muestran que ha incrementado el sentimiento étnico. A pesar de ser aparentemente contradictoria, esto demuestra que sentirse ke-

niano no tiene por qué estar discutido con sentirse parte de una comunidad étnica. Ambas son compatibles en una Kenia unida. Eso es lo que la descentralización está tratando de demostrar.

PARA FUTUROS LECTORES

Un experimento de descentralización: unidad nacional y la deconstrucción del Estado de Kenia es un libro para las personas que están interesadas en Kenia, su historia y su política.

También es de interés para investigadores de ciencia política que estudian el continente africano, en particular la región de África oriental y Kenia. Este es un libro útil para personas que han oído hablar de la descentralización en Kenia pero que anhelan un enfoque empírico y académico. Además, también es interesante para los que estudian diferentes sistemas de Estado y el federalismo.

Por último, ya que es la primera vez que Kenia implementa una política de descentralización, su experiencia puede ofrecer información valiosa a los responsables políticos de otros países que tienen como objetivo descentralizar su sistema político.

Con todo, es un libro útil para los investigadores de ciencia política, los políticos y aquellos que apoyan un Estado descentralizado como la mejor manera de gobernar y unir a un país rico en su diversidad.

AUTOR

INVESTIGADOR INGLÉS EXPERTO EN KENIA

DR. DOMINIC BURBIDGE* es un investigador británico en derecho y ciencias sociales. Actualmente es Investigador Asociado del Programa de las Bases del Derecho Constitucional y de Gobierno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford. Burbidge cursó su doctorado en Oriel College, Universidad de Oxford, e hizo un máster en la Universidad de San Antonio, antes de trabajar como investigador postdoctoral en la Universidad de Princeton y ser posteriormente profesor en la Escuela de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad de Oxford. Burbidge aplica la virtud ética a las ciencias sociales y al estudio del derecho. Ha estudiado ampliamente la Constitución de Kenia y su sistema político y publicado numerosos artículos científicos sobre el tema. Antes de la publicación en 2019 de 'Un experimento de descentralización: unidad nacional y la deconstrucción del Estado de Kenia', había publicado en 2015 el libro 'La sombra de la democracia keniana: expectativas generalizadas de corrupción', en las que estudia la percepción de la corrupción.

*La información ha sido recopilada de la página web de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford.●