



Capítulo 3

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

CAPÍTULO 3

¿DIAMANTES PARA EL DESARROLLO? DESCIFRANDO LA HISTORIA DE ÉXITO DE BOTSUANA

Stefania Battistelli e Yvan Guichaoua

1. INTRODUCCIÓN. DIAMANTES, DESARROLLO Y AUSENCIA DE CONFLICTO: LA ‘ANOMALÍA’ DE BOTSUANA

Los diamantes son la columna vertebral de la transición de Botsuana de ser uno de los países más pobres en el mundo al momento de su independencia a su actual estatus de país con ingresos medianos altos. En un continente que se encuentra bajo la presión constante del fracaso económico, la pobreza y la inestabilidad política, Botsuana es considerado un ejemplo de buena gestión, impresionante crecimiento económico, principios democráticos y prácticas de gobierno ejemplares (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2003). La experiencia de Botsuana es, hasta hoy, una anomalía si la comparamos con países con similar abundancia de recursos naturales (Dunning, 2005). Existen muchos ejemplos que demuestran el poco éxito que han tenido los países ricos en diamantes en convertir la riqueza mineral en la base de su desarrollo nacional (Le Billon, 2001; Ross, 2004). Por ejemplo, Sierra Leona, la República Democrática del Congo y Antofagasta —todos ellos vecinos de Botsuana— son considerados como casos paradigmáticos de ‘diamantes de sangre’. Dado que sufrieron crueles guerras civiles, sus casos han servido para crear conciencia en torno a la compleja red de conexiones que existe entre la extracción de piedras preciosas y la aparición de conflictos. También han generado campañas

internacionales altamente publicitadas que promueven la compra de diamantes libres de conflicto y lograron implementar nuevos mecanismos de control del comercio, conocidos como el proceso Kimberley.

La percepción de que las guerras civiles son generadas exclusivamente por la ambición de insurgentes que se enfrentan al Estado dominó el debate académico inicial sobre el nexo entre las economías ricas en recursos y los conflictos. Collier ha intentado demostrar que el positivo e importante vínculo estadístico entre la dependencia económica de recursos naturales y la incidencia de guerras civiles se explica por el hecho de que la riqueza mineral simplemente equivale a recursos que pueden ser saqueados, es decir, a un botín en disputa (Collier & Hoeffler, 2004). Hoy, sin embargo, este vínculo está siendo cada vez más cuestionado, gracias al uso de variables que describen los patrones de comportamiento que adoptan los Estados que disfrutaban de ganancias extraordinarias. Como resultado, los diamantes, al igual que cualquier otro recurso natural, si bien continúan siendo un elemento crucial de las economías de guerra, ya no son considerados como la causa directa del conflicto (Le Billion, 2001; Reno, 2000). En cambio, la viabilidad y fuerza que adquieren las instituciones del Estado a lo largo del tiempo, así como las políticas distributivas que asumen las autoridades, son determinantes para generar inestabilidad política o violencia; es por ello que los conflictos vinculados a los diamantes deberían ser vistos como «síntomas del fracaso estatal y no como la causa de este» (Bates, 2008, p. 136; Ron, 2005). Entre las principales manifestaciones del fracaso del Estado se encuentra el comportamiento predatorio de las élites en el poder, expresado en la malversación de fondos públicos por parte de los políticos, nepotismo, favoritismo y autoritarismo.

Para Bates, lo que convierte a estas élites en predatoras de su propia gente es su percepción del riesgo que corren de ser derrocadas, que puede estar afectada por una serie de factores, como la introducción de un sistema multipartidario o la contracción de la base impositiva. La reducción de su horizonte de tiempo genera un incentivo para depredar mientras todavía

ostentan el poder. Esto es lo que sucedió, continúa Bates, en muchos países africanos durante el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría.

Partiendo de estos descubrimientos, que permiten entender mejor la trayectoria del desarrollo de Botsuana, dirigiremos nuestra atención al comportamiento del Estado, sus instituciones y sus actores principales en lugar de hacia quienes, operando por fuera de su aparato, supuestamente codician sus arcas. Aun así, sigue siendo necesario prestar atención al ambiente económico y sociopolítico que rodeó la construcción del Estado en Botsuana, ya que estas condiciones afectan de manera crucial los incentivos y limitaciones a los que se enfrentan las autoridades.

A lo largo de su historia postcolonial y a pesar de su dependencia económica de los diamantes, en Botsuana nunca se ha formado, o si quiera aparecido, un grupo insurgente. Esto refuerza la afirmación superficial de que la explotación masiva de la riqueza mineral no necesariamente conduce al caos sociopolítico. De manera contraria a la expectativa general, los habitantes de Botsuana apoyan de manera casi unánime el actual sistema político y evalúan de manera positiva la gestión económica de sus líderes¹. Botsuana ha gozado de una estabilidad sin paralelo. El Partido Democrático de Botsuana (BDP, *Botswana Democratic Party*) ha gobernado de manera ininterrumpida desde la independencia, confirmando su ventaja incluso en las últimas elecciones de octubre de 2009. Si bien existen otros partidos políticos, estos no han logrado todavía constituirse como una alternativa viable. Aunque esta situación de dominación política ha generado que algunos analistas se refieran a Botsuana como un Estado de partido único de facto (Tsie, 1996), las elecciones parecen haber sido siempre libres y justas.

Más aún, Botsuana no solo ha logrado evitar el conflicto político sino que además ha tenido una performance socioeconómica destacada, lo que contradice otra tendencia empíricamente comprobable en la mayoría de economías ricas en recursos: un bajo crecimiento (ver capítulo 1).

¹ Entrevista personal con el doctor M. H. Lekorwe, en Gaborone, el 5 de agosto de 2009.

Cuando Botsuana logró la independencia en 1966, se encontraba entre los países más pobres y menos desarrollados del mundo. Su economía dependía de la ayuda externa que provenía de Inglaterra y de su relación de dependencia con Sudáfrica; la mayoría de trabajadores residía en el extranjero: había doce kilómetros de pista asfaltada: solo veintidós botsuanos tenían título universitario y solo unos cien contaban con educación secundaria (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001, p. 10). Sin experiencia técnica y sin una buena base económica y comercial (los diamantes todavía no habían sido descubiertos), los líderes botsuanos se enfrentaban a la desalentadora tarea de generar desarrollo a partir de muy malas condiciones iniciales. Era, de acuerdo con Harvey y Lewis, «el peor comienzo imaginable» (1980, p. 25). La explotación de los diamantes a comienzos de la década de 1970 alteró las bases económicas de Botsuana y afectó sus futuros prospectos como nación independiente. Elecciones macroeconómicas sólidas y buenas prácticas administrativas ayudaron a que se dieran tres décadas de crecimiento en términos reales de aproximadamente 8,2% (Leith, 2000, p. 4). El PBI per cápita aumentó de 60 dólares americanos en 1966 a 3600 en 2002. Para ese momento, el Banco Mundial ya había clasificado a Botsuana como un país de ingresos medianos (en valores constantes de 2000) (Clover, 2003, p. 2). La inflación rara vez ha excedido el 10%, la inversión social se ha mantenido entre el 20 y 30% del PBI, y el abastecimiento de facilidades de salud, escuelas, tuberías de agua potable y otros servicios de bienestar público ha sido excelente. Más aún, la balanza de pagos registra con frecuencia excedentes, existen importantes reservas acumuladas y el gobierno botsuano post independencia logró no necesitar los servicios del FMI o del Banco Mundial, evitando, en consecuencia, muchos de los problemas enfrentados por otros países durante la era del ajuste estructural (Clover, 2003, p. 24). Tomando en cuenta su condición inicial, el récord de desarrollo de Botsuana es destacable. Como afirma Taylor, «Botsuana es un ejemplo fascinante de cómo se logró el desarrollo en un país para

el que no había ninguna esperanza en el momento de su independencia» (Taylor, 2002, p. 1).

Tabla 1. Importancia de los diamantes en la economía de Botswana (%)

Año	% de los minerales en el PBI	% de los diamantes en las exportaciones	% de los minerales en los recursos del gobierno
1999	42	85	n. d.
2000	41	88	n. d.
2001	46	87	59
2002	43	88	55
2003	38	86	52
2004	39	84	50
2005	40	78	48
2006	44	78	50
2007	42	70	48
2008	43	72	38
2009	n. d.	n. d.	32

Fuente: Banco de Botswana.

De la misma manera en que los conflictos de diamantes o las guerras del petróleo son interpretadas cada vez con más frecuencia como manifestaciones de gobernanza disfuncional, los bajos logros económicos de los países ricos en recursos son actualmente percibidos como la consecuencia de una institucionalidad débil y falta de sentido

de responsabilidad y corrupción, en lugar de por la simple abundancia de recursos minerales *per se* (Sala-i-Martin & Subramaniam, 2003, p. 785; Mehlum & Torvik, 2006). El neo-patrimonialismo —una forma de ejercer el poder de manera explotadora, personalista y centralizada— es la palabra que mejor describe a numerosas experiencias políticas postcoloniales en África. La elección temprana de un sistema multipartidario no ha afectado negativamente a Botsuana, a pesar de que, según la lógica a la que apunta Bates, esto debería motivar a las élites en el poder a incurrir en un costoso y perjudicial proselitismo de Estado (*pork barrel politics*). En Botsuana, los ingresos generados por la explotación de diamantes fueron utilizados de manera transparente y positiva. La década de 1970 marcó el comienzo de una política de desarrollo estatal agresiva y altamente eficiente como resultado del descubrimiento de diamantes en el norte de Botsuana (Mfundisi, 1998, p. 163). Si bien el poder económico de Botsuana dependía en un principio de la ayuda externa, el posterior desarrollo de los recursos primarios del país ha aumentado substancialmente los fondos estatales, al punto que en 1983 el presupuesto alcanzó el superávit fiscal (Jefferis, 1998, p. 303).

¿Cuáles son las características de las instituciones y líderes de Botsuana que han permitido que el país permanezca inmune ante muchos de los males que afectan a tantos países africanos ricos en recursos? La extracción de diamantes y los ingresos que genera han sido manejados de manera muy centralizada por instituciones y mediante arreglos formales que fueron diseñados poco después de su independencia del dominio británico en 1966. Hablar sobre la habilidad de Botsuana para evadir la maldición de los recursos a nivel económico y político implica discutir cómo esta nación construyó su Estado y cómo controló política y económicamente los ingresos generados gracias a la extracción de recursos.

Si consideramos la centralización que ha caracterizado su trayectoria post independencia, el modelo de Botsuana sugiere que gestionar correctamente el desarrollo de un país sí es posible. El concepto desarrollado por Leftwich sobre la «primacía de la política» parece cobrar

aquí especial relevancia: no se trata únicamente de cuánto interviene el Estado, sino de cómo y por qué eso determina la viabilidad de un modelo de desarrollo (Leftwich, 2000). En 2003, Stedman señaló que la particularidad del caso de Botsuana motivó a los analistas a considerarlo como un modelo que podría ser extendido al resto de la región (Stedman, 1993), posicionándolo como ejemplo en la corriente de la llamada escuela del «milagro africano» (Taylor, 2003, p. 215; Thumberg-Hartland, 1978). Predeciblemente, buena parte de la retórica política del gobierno en Botsuana está firmemente anclada en esta convicción. Sin embargo, este tipo de perspectiva adopta interpretaciones que tienden a concentrarse en las mediciones estadísticas del crecimiento nacional. Los análisis más recientes, en cambio, han intentado deconstruir las ideas creadas en torno al desarrollo de Botsuana, buscando traer a la luz características de implicancias más ambiguas y descubrir cuáles son sus prospectos a largo plazo, sin dejar de reconocer la importancia de los logros alcanzados. Este capítulo se inserta en la segunda de estas tradiciones; para calificar el record de Botsuana y considerar las implicancias a largo plazo de sus estrategias de desarrollo se necesita un marco de economía política. Solo a través del análisis histórico e interdisciplinario es posible entender la implementación de ciertas políticas públicas y los motivos por los que las instituciones funcionan de la manera en que lo hacen. Además, es posible entender la manera en que estas han moldeado la capacidad de manejar el *boom* de los recursos naturales y cómo han afectado el desarrollo del país de manera general, incluyendo la ausencia o frecuencia de conflictos a nivel local.

El éxito post independencia de Botsuana parece ser el resultado de una mezcla favorable de políticas públicas acertadas y buena suerte (un manejo sólido de la riqueza natural y de la esfera sociopolítica, así como una combinación de coincidencias favorables y factores externos). En efecto, al observar el desarrollo de Botsuana es evidente que el factor del momento histórico y la secuencia en que suceden los acontecimientos, así como la agencia de ciertos jugadores cruciales, ha contribuido a generar las condiciones «excepcionales» que caracterizan el contexto general

de la construcción del Estado. Esta excepcionalidad guarda relación con sucesos históricos, legados institucionales e ideologías que prepararon el terreno para el tipo de decisiones que se tomaron posteriormente. Este vínculo entre la toma de decisiones y los hechos contingentes es de hecho parte integral de la trayectoria del desarrollo de cualquier país. En Botsuana, estos factores permitieron alcanzar una gestión coherente y facilitaron que el gobierno pudiera mantener mejor el control y la estabilidad que otros países ricos en recursos naturales.

Sin embargo, las políticas y estrategias aplicadas por el gobierno también han tenido algunas consecuencias negativas que se han acentuado en décadas recientes debido a la presión por una mayor redistribución de los recursos. La acumulación de inmensos ingresos provenientes de una industria que es altamente intensiva en capital pero que genera poco empleo directo ha convertido al Estado en una figura muy dominante. La disponibilidad de importantes ingresos estatales ha ocasionado la centralización del poder económico, político e, incluso, social, haciendo a los botsuanos excesivamente dependientes del Estado y sus provisiones. El resultado ha sido la institucionalización de un inmenso Estado de bienestar que mantiene a la población en casi todos los ámbitos de su vida, pero que no ha sido capaz de generar un proyecto de desarrollo humano sólido. Hablar de Botsuana implica también prestar atención a su falta de diversificación económica, su alto índice de desempleo, sus altos índices de pobreza, desigualdad y de infecciones de VIH/SIDA, y el descontento popular en aumento (esto se verá con más detalle en el capítulo 7). Un análisis más complejo del caso de Botsuana pinta una imagen menos exitosa de la trayectoria del país y arroja ciertas dudas sobre la sostenibilidad del «modelo botsuanés». Si bien no hay que dejar de reconocer la impresionante gestión de esta «historia de éxito africana» (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2003), nuestro análisis busca señalar y demostrar que el modelo puede haber alcanzado un punto de quiebre.

La sección 2 investiga las condiciones históricas y el legado institucional que constituyen el escenario del auge económico

post colonial de Botsuana. Concentra su atención en la *importancia de no ser importante*: debido a que Botsuana no era de mayor importancia para los colonos, logró desarrollar instituciones indígenas nacionales sólidas. Si bien reconocemos la importancia de las condiciones pre coloniales y coloniales en el posterior desarrollo del país, no creemos que de estas debería inferirse una dependencia del camino determinante: las decisiones tomadas por los líderes políticos de Botsuana tuvieron un fuerte impacto sobre el desarrollo de la nación. La sección 3 investiga el rol decisivo que tuvieron las élites políticas nacionales en el manejo eficiente del periodo de auge. La sección 4 estudia las políticas subnacionales y discute por qué los ingresos generados por la extracción de diamantes no generaron mayor disenso dentro del cuerpo de gobierno. La sección 5 presenta las conclusiones.

2. CENTRALIZACIÓN ECONÓMICA: LOS LEGADOS INSTITUCIONALES Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO

Para comprender las instituciones y eventos que sentaron los cimientos de la Botsuana actual, se requiere de un análisis histórico a profundidad. Analizar los procesos continuos y las circunstancias de la secuencia pre colonial → colonial → postcolonial resulta vital para comprender de manera integral el actual orden estatal. Ciertas «condiciones iniciales» y factores estructurales precedieron y acompañaron la formación de la Botsuana independiente. Estas facilitaron la centralización del poder estatal y el desarrollo de un fuerte sentimiento nacional y de líderes plenamente conscientes de la importancia de mantener la cohesión sociopolítica y económica.

Gran Bretaña ocupó el territorio de Botsuana desde 1885 hasta el restablecimiento de la independencia en 1966. Conocida y administrada como el Protectorado de Bechuanalandia, la región no tenía salida al mar (ver figura 1) y no tenía mayor utilidad para la autoridad colonial que la de ser un bastión contra la influencia alemana en la región,

servir como tierra de ganadería, territorio de reclutamiento para los misioneros y actuar como protección a otras zonas económicamente más atractivas, como la provincia de Copperbelt en Zambia (Ramsay, 1998a, p. 62). La creación del Protectorado fue, desde un principio, reflejo de las ambiciones imperiales británicas: en lugar de ser valioso por sí mismo, se lo consideraba como un vital «camino hacia el Norte» (Zins, 1997, p. 60). Como ya ha mencionado Tlou, no se trataba de que «los intereses botsuanos tuviesen alguna importancia en la estrategia británica para África del Sur, sino que los ingleses temían, entre otras cosas, que los alemanes lograsen colonizar Botsuana desde Namibia» (Tlou, 1975, p. 61). El Protectorado de Bechuanalandia no tenía, en aquel momento, mayor interés coyuntural o económico, por lo que su colonización no fue tan violenta como la de Rodesia o la de otros puestos fronterizos considerados más estratégicos (Selolwane, 1980, p. 107). En realidad, los británicos se contentaban con mantener un sistema de gobierno indirecto que permitía asignar a no más que un par de cientos de oficiales blancos la tarea de mantener la paz y recaudar los cobros pendientes (Ramsay, 1998a, p. 106). En consecuencia, el Protectorado nunca experimentó un despojo de tierras sistemático, lo que se vio reflejado en una presencia europea menos intrusiva durante el periodo colonial que la experimentada en el resto de África. Debido a la importancia secundaria de la zona y a la naturaleza menos invasiva de su experiencia colonial, el nacionalismo de Tswana emergió como una fuerza controlada y no violenta (Selolwane, 1980, p. 95). Estas condiciones fueron favorables para el nuevo Estado, debido a que permitieron consolidar un clima político menos explosivo y reducir su necesidad de invertir en gasto militar.

Tan importante como el descubrimiento de los diamantes es el hecho de que esta riqueza natural no fue descubierta sino hasta *después* de que el país alcanzara la independencia. Si el potencial económico de Botsuana se hubiera conocido durante la época colonial, es muy posible que su historia hubiese estado marcada por una mayor relación de dominación por parte de los ex colonos y que su transición hacia la independencia hubiera sido

Figura 1. Mapa de Botsuana



Los puntos más grandes indican la ubicación de las minas de diamantes en Botsuana, operadas por Debswana Diamond Company Ltd., asociación entre De Beers y el gobierno de Botsuana. Jwaneng es la mina más rica de diamantes en el mundo y está ubicada en el distrito Sur, 170 kilómetros al oeste de Gaborone, la capital. Orapa, Letlhakane y Damtshaa, la mina más joven de las cuatro, se encuentran ubicadas en la misma área y a aproximadamente 250 kilómetros al oeste de Francistown, en el Distrito Central. Orapa es la segunda mina de diamantes más grande del mundo. Todos los derechos mineros se encuentran bajo control del Estado Debswana. En <<http://www.debswana.com>, http://www.vidiani.com/maps/maps_of_africa_maps_of_botswana/detailed_political_and_administrative_map_of_botswana.jpg>.

bastante más complicada. La descolonización, en cambio, sucedió sin mayor percallo: los británicos nunca se cuestionaron el «dejar ir» un territorio que no les ofrecía mayores prospectos económicos y el proceso estuvo caracterizado por un debate principalmente interno sobre cuál sería el partido que asumiría las riendas del país. En consecuencia, cuando fue elegido el Partido Democrático de Botsuana, se eligió a un grupo político

verdaderamente nacional, autónomo y que contaba con una capacidad de negociación considerable que, entre otras cosas, resultó extremadamente útil en su relación con la compañía privada de diamantes, De Beers.

Botsuana logró la independencia en un momento en que el consenso internacional no se inclinaba en contra de la intervención del Estado en la economía. Un aspecto central de la historia de Botsuana post independencia es, de hecho, el rol central que el Estado jugó en la formulación, manejo y administración de los distintos aspectos del cambio económico desde su capital, Gaborone. Además del contexto internacional, otros factores ayudaron a justificar la centralización del planeamiento económico nacional. Al momento de su independencia, tres factores definían la situación del país: su extrema pobreza, su dependencia económica de Sudáfrica y del apoyo económico internacional, y su vulnerabilidad diplomática, resultado de estar rodeado de regímenes racistas de tipo apartheid (Chipasula & Miti, 1989). Justo con la falta de emprendedores locales y la ausencia de un sector privado sólido, la situación geopolítica en que se encontraba Botsuana —definida por algunos como un «vórtice de violencia»— (Callaghy, 1983) obligó al BDP a adoptar políticas extremadamente cuidadosas y pragmáticas (Maipose, 2003, p. 2). Para evitar caer en el aislamiento político y económico, Botsuana tuvo que encontrar el delicado balance entre lograr la aprobación de Occidente y evitar generar un clima de tensión con los países vecinos. Esto se logró, en parte, denunciando a instituciones racistas pero sin cortar completamente los lazos con los países vecinos; de hecho, las relaciones comerciales permanecieron bastante sólidas. Un ejemplo de esto fue que el gobierno estuvo dispuesto a aceptar el capital privado y las propuestas de negocios que vinieran de Sudáfrica, más no la ayuda económica ofrecida por el gobierno de ese país. El BDP optó por permanecer como miembro de Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) y, hasta 1976, continuó siendo miembro del Área Monetaria Común (RMA) (Maundeni, 1998, p. 128), lo que permitió a Botsuana evitar la apreciación del tipo de cambio característico

del «mal holandés». Además, mantuvo relaciones cercanas con Gran Bretaña, así como con otros poderes occidentales. A la larga, el rechazo del *establishment* político hacia el apartheid permitió la consolidación de coaliciones de largo alcance en torno al BDP: «La vulnerabilidad económica y política de Botsuana frente a Sudáfrica, especialmente durante el periodo del apartheid, reforzó la importancia de la unidad como fuente de seguridad» (Poteete, 2009, pp. 556-557). Hasta cierto punto, entonces, la situación geopolítica de Botsuana fomentó la unidad nacional y facilitó la centralización económica y política.

A pesar de que las principales instituciones vinculadas al desarrollo rechazan hoy en día el paradigma que privilegia la acción centralizada y la movilización económica preestablecida, se trata de una postura que no ha sido abandonada por los líderes botsuaneses. Incluso antes de que se conociera el tamaño de las reservas minerales de Botsuana, el consenso general indicaba que el desarrollo del país debía ser manejado y controlado por el Estado. De hecho, Botsuana diseñó sus planes iniciales de desarrollo y su Constitución antes de saber de sus inmensas reservas de diamantes (Beaulier & Subrick, 2007). Buena parte de sus primeras inversiones estuvieron dirigidas a la ganadería. El único sector económico viable en el que Botsuana contaba con una cierta ventaja comparativa al momento de su independencia era la ganadería y el hecho de que la mayoría de los nuevos líderes proviniera de una coalición de élites acomodadas, bien educadas y de tradición ganadera generó en ellos un interés personal por mantener el único potencial económico de Botsuana bajo estricto control del gobierno. De hecho, una de las primeras manifestaciones de esta concentración de poder fue la creación de la Comisión de la Carne de Botsuana (BMC, *Botswana Meat Commission*) en 1965. La BMC es un monopolio paraestatal establecido con la finalidad de promover el desarrollo de la industria ganadera del país, así como el posicionamiento y comercialización de la carne y productos derivados nacionales en el resto del mundo.

Otro ejemplo de vital importancia es el del Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo. En el camino a la independencia, se formó una unidad de planeamiento económico en el Ministerio de Finanzas, creado durante el periodo de la colonia, con la finalidad de diseñar un plan de transición para el país. Poco después de la independencia, los nuevos líderes políticos percibieron que era necesario crear una capacidad institucional dentro del gobierno que permitiera consolidar un manejo público de la economía eficiente e implementar políticas de desarrollo. De hecho, la decisión de formar la unidad de planeamiento económico como parte del Ministerio de Finanzas fue rápidamente percibida como un obstáculo para lograr la coordinación entre las políticas de desarrollo y el manejo de las finanzas públicas. En consecuencia, se creó un nuevo Ministerio de Planificación del Desarrollo en 1967. Eventualmente, ambas entidades se fusionaron para lograr una mayor coordinación. El Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo es, en el sistema político de Botsuana, la entidad política más poderosa después del Ministerio del Presidente de Estado. Si bien la presidencia se responsabiliza por la seguridad nacional, la información gubernamental y la administración pública, el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo goza de una importante injerencia en los asuntos financieros y presupuestales del gobierno (Von Soest, 2009, p. 12), pues supervisa todas las decisiones importantes relacionadas al crecimiento económico y genera los Planes de Desarrollo Nacional (PDN) sobre la base de ciclos de planificación de seis años. Los ingresos estatales están, en consecuencia, vinculados a proyectos de desarrollo específicos, establecidos en planes predeterminados y en metas presupuestales (Sebundubudu & Lotshwao, 2009, p. 6). De acuerdo con Briscoe y Hermans, en ambos casos «las responsabilidades ministeriales son extensivas, sistémicas y afectan a todo el gobierno (Briscoe & Hermans, 2001, p. 108)². Para Samatar,

² La firme posición del Ministerio de Finanzas y Planificación para el Desarrollo ha sido unánimemente reconocida en la literatura sobre el tema (Hansohm, 2001, p. 307; Holm & Molutsi, 1992, p. 79; Nordås y otros, 1998, p. 6).

el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo es el «cerebro institucional» que ha «dominado a todos los demás ministerios» (1999, p. 85). La lógica seguida por el gobierno era que, debido a que los recursos disponibles del gobierno eran tan escasos y los problemas tan grandes, solo una planificación centralizada y cuidadosa permitiría utilizar estos recursos de la manera más efectiva (Siphambe, 2007, p. 12).

Este pragmatismo también está presente en el procedimiento económico mediante el cual se formula la planificación del desarrollo. Como se mencionó con anterioridad, el desarrollo del país está articulado sobre la base de los Planes de Desarrollo Nacional, una característica inusual de la economía botsuanesa³. Dichos planes exponen de manera detallada el pronóstico de gasto del gobierno y sintetizan sus políticas económicas en periodos de seis años. Cada plan se diseña de manera participativa sobre la base de las necesidades y demandas de infraestructura de las distintas regiones, una vez que los futuros asuntos cruciales han sido identificados por el gobierno central, usualmente durante el proceso de revisión del plan anterior y en asociación con los involucrados —tanto del sector público como privado— a todos los niveles de la sociedad (Acquah, 2005). El plan se somete a votación del parlamento y no puede ser modificado sin la aprobación unánime del cuerpo legislativo. En este sentido, funcionan como pequeñas «constituciones» (Beaulier & Subrick, 2007, p. 17) en las que planificación y presupuesto funcionan de manera tan cercana que no hay mayor opción de flexibilidad (Wallis, 1989, p. 52). Los ministerios no pueden negociar directamente con las agencias de donación para financiar proyectos que no estén contemplados en el plan. De la misma forma, no se puede empezar nuevos proyectos si estos no cuentan con una partida presupuestal prevista con anticipación en el plan (Harvey, 1992, p. 343). Los proyectos de inversión pública son solo aprobados si pasan una prueba de viabilidad financiera y de rentabilidad social.

³ B. K. Acquah, comunicación personal, 11 de agosto de 2009.

Esta rigurosidad ha sido interpretada por algunos analistas como una manera efectiva de evitar excesos de parte del gobierno. Este sólido manejo fiscal ha permitido al gobierno de Botsuana mantener un presupuesto balanceado a lo largo de su historia, evitando el gasto excesivo y generando un colchón capaz de resistir caídas en el mercado de diamantes (Beaulier & Subrick, 2007, pp. 17-18).

En 1967, cuando se descubren los diamantes, se aplicó la misma lógica de centralización. Ese mismo año todos los recursos minerales del subsuelo fueron declarados propiedad del Estado. El gobierno, sin embargo, no siguió la ruta de nacionalización que tentó a tantos otros países africanos durante ese periodo (Hillbom, 2008, p. 200). El BDP, en cambio, estableció empresas conjuntas y acuerdos para compartir ganancias, optando por el beneficio mutuo del gobierno y de la empresa privada (Jefferis, 1998, p. 306). La asociación con De Beers se estableció con este criterio en mente. Debswana es la única compañía de diamantes en Botsuana, por lo que sus operaciones son cruciales para el manejo de los recursos naturales del país. Esta clara estructura político-económica ha contribuido de manera general a la gestión: una sola compañía controla el sector del que se derivan más del 50% de los ingresos del gobierno (Banco de Botsuana, 2000). Lo que hizo el gobierno, en realidad, fue asegurarse ingresos substanciales gracias a un recurso que es a la vez valioso, fácil de almacenar y barato de transportar (Hillbom, 2008, p. 201). Si bien la infraestructura necesaria para explotarlo es intensiva en capital, es también menos dañina, ya que el ancho de la superficie necesaria es bastante reducido. Una baja densidad poblacional y la invasión limitada de un pequeño número de minas (cuatro) ha permitido evitar el desplazamiento de grandes poblaciones. Esta variable ha reducido el riesgo de conflicto con las comunidades y ha presentado sólidos argumentos a favor de mantener un control centralizado del poder y de los ingresos. En consecuencia, los conflictos regionales que están presentes en los demás países estudiados son menos probables en el caso de Botsuana.

Botsuana es hoy el tercer productor de diamantes más grande del mundo. Produce el 17% del valor global de la industria de diamantes⁴. El que toda la industria esté controlada por una sola compañía (en estricta colaboración con el gobierno) ha terminado por simplificar las cosas. El valor de los diamantes suele tener como consecuencia la implementación de un control estricto sobre la producción y el marketing del producto, lo que también ha sucedido en Botsuana (Eirlich & Hausel, 2002, p. 352). Aunque la industria de diamantes es bastante hermética, es indiscutible que el control de De Beers del mercado global ha permitido estabilizar los precios de los diamantes y elevar la ganancia de los productores bastante por encima de sus costos de producción. El control de De Beers de la venta de diamantes a través de su consorcio de marketing, la Oficina Central de Ventas (OCV), es quizá lo que más permite estabilizar los precios. Se piensa que la OCV controla alrededor del 80% del abastecimiento de diamantes en bruto, lo que le otorga un rol crucial en la definición del precio de los diamantes. El resultado de esto es que el precio de los diamantes es, en primer lugar, bastante alto en comparación a su costo de producción, así como relativamente estable cuando se lo compara a los precios de otras mercancías primarias. La estabilidad internacional del precio de los diamantes fue un factor decisivo que permitió el sólido plan económico de Botsuana. La imagen de la industria se vio luego afectada por las campañas de concientización en torno a los «diamantes de sangre», pero De Beers logró salvar su reputación al abandonar su control de la oferta y adoptar políticas de marketing enfocadas en la demanda.

En términos estructurales, la economía política de Botsuana continúa monopolizada: las políticas públicas y la toma de decisiones recaen casi exclusivamente en las manos del BDP y otras élites del gobierno, así como en los inversionistas extranjeros, principalmente De Beers. Aunque se presenta como un sistema capitalista, algunos elementos de la economía de Botsuana

⁴ Ver Kimberley Process Statistics, 2000 (En <<http://goo.gl/dtv8j>>).

demuestran que en realidad se trata de una estructura vertical y descendente que, sin embargo, ha logrado mantener a raya políticas excesivamente nacionalistas, como el rechazo a empresas extranjeras. Si bien la economía ha sido transformada por la explotación minera, las características de un aparato estatal centralizado y dominado por las élites han permanecido iguales, creadas durante los primeros años de la ganadería e incorporadas a la estructura de la industria de diamantes.

3. ACTITUDES E IDEOLOGÍA DE LAS ÉLITES: EL APORTE EXCEPCIONAL DE UN LIDERAZGO CON COMPROMISO

La formación del Estado botsuanés llama la atención por su pragmatismo manifiesto, dictado por la coyuntura histórica y del contexto. En este capítulo se le considera como un «Estado desarrollista», definición que lo caracteriza, de acuerdo con Chang, como un agente «emprendedor» encargado de coordinar planes de inversión, comprometido con la construcción de instituciones capaces de generar crecimiento, con una visión de desarrollo y capaz de manejar las dinámicas de conflicto que se manifiesten dentro de sus fronteras (Chang, 1999). Mkandawire define al Estado de desarrollo como uno cuyos fundamentos ideológicos «están abocados al desarrollo, debido a que realmente intenta utilizar sus recursos administrativos y políticos para lograr desarrollo económico» (1998). Adrian Leftwich, por su parte, utiliza el siguiente criterio: un Estado cuyas políticas públicas han permitido centralizar suficiente poder, autonomía y capacidad como para moldear, buscar y fomentar el logro de ciertos objetivos explícitos de desarrollo. Reconoce seis componentes centrales: una élite comprometida con el desarrollo, autonomía relativa, un sistema burocrático fuerte, una sociedad civil débil, un manejo sólido de los intereses económicos no estatales, y gozar de legitimidad por rendimiento (1995).

La creación de un Estado desarrollista no puede ser explicada simplemente como un fenómeno natural que emerge de factores contingentes y externos. También requiere de la presencia de un tipo de

clase dominante en particular. ¿Puede explicarse la estabilidad política de Botsuana gracias a la actitud de sus dirigentes (específicamente, Seretse Khama, el primer presidente)? En palabras de Charles Harvey, «los economistas suelen evitar los argumentos *ad hominem*, prefiriendo recurrir a explicaciones económicas (o políticas y sociales). Pero sería incorrecto ignorar la fortaleza y competencia de los líderes botsuaneses» (1992, p. 362). Para cualquier país, analizar las actitudes, pasados e ideologías de sus líderes, resulta fundamental para entender la naturaleza e implicancias el trayecto de su desarrollo.

Botsuana ha sido dirigida por el mismo partido político, el Partido Democrático de Botsuana (BDP) de manera ininterrumpida. El auge de los partidos políticos puede ser rastreado hasta la década de 1950, cuando emergieron a la vez que los poderes coloniales y tribales disminuían. El escenario político en creación estaba compuesto principalmente por un tipo de «nuevos hombres» insatisfechos con las limitaciones económicas y políticas características de las sociedades tradicionales y que se inclinaban por la creación de un gobierno central capaz de eliminar toda barrera racial y social, proteger la propiedad e iniciativa privada y contener el poder amplio poder de los jefes autocráticos, los gobernantes tradicionales de Botsuana que se habían beneficiado de la institucionalización del dominio colonial indirecto (Ramsay, 1998, p. 114).

Como se ha mencionado anteriormente, la transición hacia la Independencia sucedió de manera gradual y como resultado de una cooperación cercana entre el poder colonial y las élites locales, alineadas con los intereses británicos. La primera elección nacional fue, básicamente, una competencia entre dos coaliciones: el Partido Democrático de Botsuana (BDP) y el Partido Popular de Botsuana (BPP, *Botswana People's Party*). Como primer partido político de base, el BPP se mostraba hostil frente a la «trinidad» formada entre los jefes tribales, la población blanca y el gobierno. Sin embargo, nunca logró convertirse en una alternativa viable para asumir el liderazgo del país debido a una serie de pugnas de poder internas al partido y a que no logró posicionarse en el sector rural.

Más aún, su postura antibritánica y su inclinación socialista ocasionaron que no lograra la aprobación de la autoridad colonial, cuyo apoyo hubiese sido determinante para ganar el poder (Mokopakgosi, 2001, p. 1137). Por otro lado, el BDP comenzó como una coalición de hombres distinguidos y bien educados (Ramsay & Parsons, 1998, p. 134), miembros de la realeza de varias tribus y de los líderes de las comunidades de colonos blancos⁵. Esta habilidad para congregarse a figuras centrales de distintos grupos electorales ayudó a legitimar aún más el BDP, que demostró desde un principio ser un partido moderado y acertado en su manejo de las relaciones con el gobierno británico y al momento de proponer la formación de Botsuana como un Estado independiente. Al final, el estilo moderado y la capacidad de manejo de las situaciones del BDP prevalecieron.

Desde un principio, Khama y otros líderes del BDP demostraron tener una visión pragmática sobre política interna y relaciones internacionales; a pesar de que la funesta situación nacional y la industria de diamantes empujaban hacia una centralización del poder racional, como ya se ha explicado, tomaron una postura personal al rechazar la idea del socialismo africano que profesaban otras naciones africanas en aquel momento. Sus buenas relaciones con el poder colonial también lograron evitar el tipo de ambiente antioccidental que influyó de manera negativa en las decisiones políticas de los países vecinos.

Una vez en el poder, el BDP aplicó una estrategia de planificación del desarrollo que se basaba en la idea de que la mejor manera de lograr el desarrollo era a través de la intervención del Estado. En ese sentido, no rechazó completamente las tendencias socialistas prevalentes, pero logró evitar los esquemas extremadamente ideológicos o caer en supuestas panaceas para lograr el desarrollo. Es difícil evaluar precisamente dónde se originaron este pragmatismo y capacidad de previsión. Algunos han sugerido que es posible rastrearlos hasta los orígenes sociales compartidos

⁵ *Bechuanaland Daily News*, 13 de enero de 1965: «BDP issues provisional candidates list».

de la nueva élite, que provenía, en su mayoría, del mismo sistema educativo y pasado institucional (Sebudubudu, 2009, p. 2; Poteete, 2009). Otros, en la misma línea, sostienen que el hecho de que la mayoría de líderes políticos proviniera de la industria ganadera —lo que hizo de la Botsuana post independencia una «carnecracia» (*beefocracy*)— los predispuso a adoptar políticas y actitudes moderadas y preventivas, debido a que la ganadería se suele considerar una forma de ahorro a largo plazo (Robinson & Parsons, 2006). Otros apuntan al hecho de que las élites postcoloniales ya eran ricas y poderosas, por lo que no tuvieron que actuar de manera predatoria (Médard, 2001). Al mismo tiempo, la difícil situación económica del país al momento de su independencia puede haber ayudado a aglutinar a distintos miembros de la élite política emergente, decididos a demostrar la viabilidad económica del país de manera pacífica⁶. Dichos factores puede haber generado ideologías políticas e ideas coherentes, que combinadas con el contexto institucional postcolonial, motivaron a las élites a practicar un sólido autocontrol.

Tanto los analistas como los botsuaneses reconocen el liderazgo ético ejemplar que ejerció el primer presidente de la nación. En palabras de un periodista local, «con un líder distinto, el resultado fácilmente pudo haber sido un absoluto desastre» (Mmegi Online, 2010). La integridad excepcional de Khama (pragmatismo, capacidad para incorporar a distintos grupos y personas, compromiso con el logro de la unidad racial y social, y su rechazo del nepotismo) estableció un altísimo precedente ético y puso la valla para sus sucesores. Bajo el liderazgo de Khama (1966-1980), se formó un servicio civil sólido, relativamente independiente, confiable y basado en el mérito, y el gobierno puso el desarrollo como norte de sus políticas (Tordoff, 1993, p. 281). Se tomó la decisión consciente de reinvertir las ganancias de la industria de diamantes en el bienestar de la nación. Es importante notar que estos atributos han persistido en el tiempo (Maipose, 2003), institucionalizando una cultura

⁶ Entrevista personal con el doctor D. Sebudubudu. Gaborone, 5 de agosto de 2009.

política de autocontrol y conciliación. De hecho, incluso hoy, las desviaciones del «modelo Khama» no son toleradas, lo que actúa como una medida de control informal del poder y el abuso⁷. Más aún, Khama se condujo de manera estratégica entre el cuerpo de gobierno botsuanés, lo que le ganó la estima de distintos sectores del electorado. Si bien formaba parte de la élite emergente, Khama también era jefe de la tribu más grande, los Bamangwato, lo que le otorgó un grado de legitimidad al que otros políticos no podían aspirar. De hecho, a diferencia de la mayoría de sus homólogos en el resto de África, las élites botsuanesas que llegaron al poder en 1966 no eran tecnócratas occidentalizados convertidos en activistas anticoloniales sino jefes tradicionales occidentalizados, cuyos partidos políticos habían sido creados después de que el principio de independencia fuera acordado por Gran Bretaña⁸. Debido a la importancia de los líderes tradicionales en Botsuana y al alto porcentaje de habitantes rurales, este elemento otorgó legitimidad significativa y automática al gobierno postcolonial. Se necesitaría de eficiencia y de la capacidad para mostrar resultados para poder sostenerlo a largo plazo, pero estos factores representaron un punto de partida positivo que le dieron al gobierno aprobación popular inmediata y, en consecuencia, la capacidad de tomar decisiones fundamentales en una etapa inicial con el apoyo de la ciudadanía.

No se puede negar que el compromiso de Khama con el futuro de Botsuana se cimentaba, siquiera parcialmente, en su dedicación personal a la unidad y el desarrollo nacional. Los derechos minerales, por ejemplo,

⁷ El actual Presidente de Botsuana, Ian Khama, es hijo de Seretse Khama, lo que hace que los medios suelen comparar y contrastar los estilos de liderazgo de Seretse e Ian Khama.

⁸ «El principio de descolonización fue básicamente aceptado por los ingleses antes del crecimiento de los partidos. La creación del BDP en 1962 fue, en parte, una respuesta a la inevitable independencia en el futuro cercano. El BDP ha sido siempre un partido en el poder, en el sentido de que orientó sus políticas y programas a los problemas post-independencia y no a perseguir la independencia. Es por eso que no tuvo que atravesar la difícil transición de movimiento nacionalista a gobierno independiente» (Wiseman, 1977, p. 77).

dejaron de estar bajo el control de las tribus y pasaron a ser declarados propiedad del Estado en 1967. El que los primeros minerales hubieran sido descubiertos en el territorio de Khama, el área perteneciente a los Bangwato, facilitó el proceso, a la vez que le otorgó el reconocimiento adicional de haber renunciado al enriquecimiento privado de su tribu por el bien de la nación. La postura personal de Khama frente a las políticas racistas fue incluso evidente en su matrimonio con una mujer blanca, Ruth Williams, y las consecuencias que su matrimonio interracial acarrearía sobre sí mismo y su familia⁹.

La visión pragmática del BDP sobre el desarrollo también se hace evidente en la manera gradual en que se condujo la reorganización del sector público. El régimen colonial no había invertido en el desarrollo y fortalecimiento de la administración e instituciones locales; se había desarrollado una burocracia central encargada de mantener el orden y de proveer un nivel mínimo de desarrollo económico y social, especialmente en las zonas donde vivían los colonos (Mfundisi, 1998, p. 162). 81 años de dominio colonial habían consolidado el servicio civil como la más importante institución del Estado. Sin embargo, el rol de los botsuaneses dentro de esta administración estaba limitado a posiciones bastante modestas. En 1962, el Estado solo contaba con cuatro botsuaneses (de 155) en puestos administrativos y profesionales, quince en niveles técnicos (de 260) y solo veintidós (de 182) a nivel ejecutivo medio (Picard, 1987, p.85). Pronto se hizo evidente que la independencia llegaría antes que la consolidación de un cuerpo de servidores públicos locales. En 1961 se dio inicio a un proceso de «localización», aunque este fue bastante gradual debido al temor que existía de que la medida bajara los estándares. A diferencia de lo que sucedió en la mayoría de países africanos, esta estrategia se mantuvo después de la independencia. Como afirma Maundeni, «el BDP estaba en contra de la «localización» inmediata de la administración pública,

⁹ Conocido como el «Asunto Seretse» (*Seretse Affair*).

ya que consideraba que no habían suficientes botsuanos preparados para asumir dicha responsabilidad» (Maundeni, 1998, p. 130). De esta manera, el BDP mantuvo inicialmente a un número importante de trabajadores expatriados y reclutó a individuos ampliamente calificados de otros países de la región. Sin embargo, el BDP no tardó en dejar en claro que esta estrategia era solo temporal. En la primera reunión de la Asamblea Nacional, Khama afirmó que «la asistencia que los expatriados trabajando en la administración pública de Botsuana [es necesaria] [...] Yo quisiera, sin embargo, que estos funcionarios entiendan y aprecien el deseo legítimo de Botsuana de conducir de manera independiente sus propios asuntos»¹⁰. Este proceso de reemplazo gradual aseguró, por lo menos hasta cierto punto, que la administración pública continuara como un organismo competente durante el periodo de transición, por lo menos hasta que las capacidades locales hubiesen sido fortalecidas. Hoy, los servidores públicos continúan siendo el principal grupo de interés doméstico, en cuanto la mayoría de botsuanos trabaja en el sector público (Colclough & McCarthy, 1980, p. 92). Las cifras más recientes indican que más de la mitad del empleo formal total corresponde a puestos en el Estado. La aparición de un cuerpo sólido y distintivo de tecnócratas es evidente y sugiere que la gestión y reinversión de los altísimos ingresos generados por la industria de diamantes continúa siendo una constante en Botsuana. Más aún, debido al protagonismo que la administración pública tiene en el día a día nacional, el servicio público ha evolucionado hasta convertirse en una meritocracia en la que los tecnócratas permanecen en sus puestos de manera relativamente independiente al ir y venir de las figuras políticas¹¹.

Cuando se descubrieron los primeros diamantes, Khama y el resto de los líderes del BDP acordaron que, si bien el país tendría que esperar aún más para poder explotar los tan ansiados recursos, no contaban todavía con la habilidad necesaria para extraerlos y manejarlos. Fue en miras

¹⁰ Discurso en la Asamblea Nacional, 1966.

¹¹ Entrevista personal con el doctor D. Sebudubudu en Gaborone, 5 de agosto de 2009.

de esto que se negoció la asociación con De Beers. Se esperaba que los inversionistas extranjeros trajeran ideas, no dinero, y se les aseguraba que no se pretendería una futura nacionalización absoluta de los recursos¹². Dicha asociación fue uno de los pilares centrales del éxito de Botswana y se la conoce como «una de las mejores jamás logradas entre un país en vías de desarrollo y una importante minera multinacional» (Jefféris, 1998, p. 20). La industria está controlada y operada por Debswana, una compañía privada formada en 1969, resultado de una asociación de la que forman parte en la misma proporción el gobierno de Botswana y la compañía sudafricana De Beers. Si bien la repartición original era de 85%-15%, el BDP renegoció el trato en 1975 y lo convirtió en una propiedad compartida en partes iguales. Esto permitió al país aumentar su parte de las ganancias generadas por la extracción de diamantes y le dio la oportunidad de contar con representación directa y equitativa en la junta de Debswana. El gobierno, en consecuencia, cuenta con información de primera mano sobre la industria, lo que le permite negociar los términos que considere necesarios. Más aún, desde el año 2001, el gobierno de Botswana ha adquirido un 15% de De Beers, lo que le asegura el derecho de representación en la junta y aumenta su influencia en la compañía (Siphambe, 2007, p. 21). Como ya han señalado Kempton y Du Preez (1997), Botswana es posiblemente el único país en vías de desarrollo que goza de este tipo de representación en una multinacional de importancia. No es posible explicar este tipo de acuerdo exitoso si no es refiriéndose a la habilidad personal de quienes participaron de las negociaciones¹³.

¹² Entrevista personal con el doctor G. Maipose en Gaborone, 7 de agosto de 2009.

¹³ La familia Oppenheimer, dueña de De Beers, también tiene una línea filantrópica, que se hace evidente en su oposición al Apartheid. Acentúa su reputación de «liderazgo ilustrado» dentro de la empresa y fomentando su imagen de una relación quasi-simbiótica con las autoridades nacionales, compuesta de intercambios recíprocos y justos, un concepto localmente conocido como «*beneficiation*» (*New York Times*, 9 de agosto de 2008). Sin embargo, la línea entre la *beneficiation* y la corrupción y el nepotismo es muy delgada, como se verá más adelante.

Si bien la relación entre el gobierno y De Beers ha traído múltiples beneficios a Botsuana, también ha sido criticada por su falta de transparencia, lo que contribuye a otras críticas generales al sistema de gobierno del país. Algunos críticos han sido bastante categóricos en sus reproches al modelo de sucesión que practica el BDP: desde 1998, el presidente ha venido dejando su puesto antes de finalizar su mandato para cederle el poder a su vicepresidente, al cual él designa (Good & Taylor, 2006). En consecuencia, el presidente saliente permanece en el poder hasta la subsiguiente elección. Este modo de sucesión y la ausencia de elecciones presidenciales directas es, sin lugar a dudas, una carencia del sistema democrático de Botsuana. El asunto central es si dichas prácticas logran desestabilizar el contexto sociopolítico, generando repercusiones violentas. A fin de cuentas, uno podría contrastar las prácticas de sucesión del poder en Botsuana con, por ejemplo, las de Houphouët-Boigny en Costa de Marfil, un país que también fue considerado un «milagro» económico durante la década de los setenta, regido por políticas liberales plenamente asumidas por el gobernante colonial previo (Chaveau, 1985). Sin embargo, el Estado colapsó de manera dramática después de que muriera su «Padre Fundador» en 1993, debido en gran medida a que el vacío de poder que este dejó fue disputado vorazmente entre sus oponentes. Esto no fue lo que sucedió en Botsuana. Si bien puede haber desacuerdos en torno a los procesos políticos y a las características personales de los líderes —el presidente actual, Ian Khama, por ejemplo, es frecuentemente criticado por su naturaleza aparentemente autocrática y por su estilo de liderazgo de corte «militar» (Good, 2009)—, hasta el momento nadie se ha aprovechado excesivamente de los poderes que la constitución le concede al presidente. Esto podría, sin embargo, cambiar en la medida en que la oposición política se vuelva una amenaza a las élites en el poder y provoque la consolidación de políticas neopatrimoniales que busquen proteger su influencia sobre el Estado (Van Soest, 2009).

La estabilidad del sistema político en Botsuana puede explicarse parcialmente por la ausencia de una oposición real al BDP. Esto no

necesariamente significa que el país no sea democrático, ya que las elecciones han sido libres y justas desde un principio. Actualmente, sin embargo, solo uno de los partidos ha logrado adquirir y mantener un poder significativo. La oposición se ha visto debilitada por rencillas internas a su partido y por una gestión constantemente ineficiente, así como por problemas de financiamiento y por el sistema de sufragio directo o escrutinio nominal mayoritario (en inglés, *first-past-the-post*). Además, como el sistema del BDP ha funcionado hasta hoy de manera adecuada, la mayoría de la población continúa votando por él. Debido a la ausencia de una oposición real, los miembros del BDP pueden darse el lujo de mantener una perspectiva a largo plazo en sus planes de desarrollo para el país. Bajos niveles de oposición civil y política también garantizan una cierta coherencia en los procesos de planificación, debido a que un menor riesgo de perder el cargo genera menos incentivos para acortar los horizontes de tiempo y asumir estrategias clientelistas o predatorias (Dunning, 2005). Como ha sugerido Poteete (2009), sin embargo, esta situación podría cambiar debido a que el peso político del BDP se está reduciendo lentamente desde la independencia, obligando a las élites en el poder a revisar las estrategias políticas con las que intentan mantener su apoyo de base. Estas pueden generar una tendencia hacia el gasto excesivo, sentando las bases para uno de los síntomas de la maldición de los recursos naturales que hasta ahora han logrado evitar.

4. CENTRALIZACIÓN POLÍTICA: POLÍTICAS SUBNACIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO HEGEMÓNICO

Como ya ha sido discutido, el crecimiento económico en un Estado fuerte y centralizado depende de sus líderes y de una adecuada gestión de los ingresos públicos; sin embargo, esta gestión depende también de la presencia de control político y legitimidad popular. En un contexto tan fuertemente centralizado, lograr la aprobación popular resulta crucial para mantener la sostenibilidad. De acuerdo a los preceptos del Estado desarrollista,

la legitimidad ocupa el lugar de un componente fundamental. Como afirman Bratton y Rothchild, «cuando los ciudadanos perciben las órdenes del Estado como legítimas, es más fácil lograr la gobernabilidad, ya que esta descansa sobre la base de la obediencia voluntaria» (1992, p. 256). Bratton y Rothchild, sin embargo, también afirman que «los gobiernos no se regulan a sí mismos, se necesita una ciudadanía activa, articulada y organizada que sea capaz de fiscalizar y equilibrarlos» (*ibid.*).

¿Es este el caso de Botsuana? Botsuana ha atravesado muy pocos periodos de descontento social y la gran mayoría de la población parece haber depositado su confianza y aprobación en el régimen vigente desde la independencia. Todos los indicadores sugieren que Botsuana encaja en la definición básica de un Estado fuerte¹⁴. Evidentemente, el éxito económico es solo una de las maneras de ganar legitimidad popular¹⁵, sin embargo, lograrlo es un proceso que toma tiempo, y los beneficios de las inversiones en diamantes no fueron inmediatos en Botsuana. ¿Cómo lograron, entonces, alcanzar esta aprobación? Después de todo, una centralización exitosa del desarrollo político y económico depende de que se realice una reestructuración sistémica, y en parte arbitraria, de las políticas públicas. En la práctica, el desarrollo y la formación del Estado en Botsuana estuvo caracterizado por un proceso de incorporación, adaptación e incluso desempoderamiento gradual de distintos grupos en beneficio de un poder centralizado. Adicionalmente, no todo el país se ha beneficiado de la misma manera del crecimiento económico y la sociedad civil parece ser menos activa —o, en cualquier caso, menos expresiva— que en otros países. ¿Existen, entonces, los mecanismos que permiten la rendición de cuentas que Bratton y Rothchild consideran

¹⁴ La definición consensuada de un Estado «fuerte» se enfoca en la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse del uso de dichos recursos para determinados fines. Esta interpretación está basada en la investigación de Joel S. Migdal (1988, pp. 4-5).

¹⁵ Sin mencionar el hecho de que el éxito económico puede ser endógeno a la legitimidad democrática.

imprescindibles? Es crucial investigar las políticas subnacionales y las formas de redistribución para entender cómo es que el Estado y el gobierno han logrado alcanzar una cierta legitimidad y ganar el «derecho» de ejercer un control estricto sobre la población.

La incorporación de las instituciones tradicionales al Estado moderno: las políticas de la adaptación sin obstáculos

La reconfiguración del Estado en Botsuana estuvo acompañada principalmente por un conflicto administrativo e ideológico entre lo que un analista ha denominado «las fuerzas del conservadurismo» y «las fuerzas de la democracia liberal» (Sennanyama, 1991), epitomizadas respectivamente en el enfrentamiento entre los líderes tradicionales (jefes) y un sector intelectual en emergencia que favorecía la idea de un Estado republicano moderno. El proceso de definir quiénes serían los líderes en la nueva nación no fue tarea sencilla. Después de todo, los jefes tradicionales se consideraban a sí mismos como sucesores naturales, en parte debido a su legado histórico, pero también debido al poder que habían disfrutado bajo la colonia. El gobierno colonial solía comprar su cooperación con cuantiosos pagos y ofreciendo protección militar y política frente a la posibilidad de invasiones bóeres y de incorporación a Sudáfrica (Maudeni, 1998, p. 199). El rol de los jefes se convirtió en uno «económica y políticamente dependiente, una extensión burocrática de la administración colonial» (Picard, 1987, p. 38). De esta manera, varios jefes lograron mantener un grado considerable de autonomía, tanto para sí mismos como en la ejecución de sus políticas. En palabras de Ramsay, «la cultura Tswana tradicional continuó existiendo como punto de convergencia de distintas iniciativas locales y como una eficiente herramienta de control imperial» (Ramsay, 1998, p. 104). Los intereses particulares de los jefes tradicionales y los privilegios que gozaban, sin embargo, generaron comportamientos irregulares, y la condena frente a su estilo autocrático empezó a aumentar (Somoleka & Lekorwe, 1998, pp. 188-189). En el camino a la independencia, el sistema de gobierno indirecto adoptado

durante la colonia no contaba con aprobación popular y era considerado opresivo, ya que atentaba contra las costumbres tradicionales de Botsuana y sentaba el camino para la movilización popular en torno a figuras políticas modernistas (Maundeni, 1998, p. 124).

Con el apoyo de la administración colonial, el BDP logró hacerse del poder, ganando las elecciones nacionales y consolidando la preferencia nacional por el republicanismo. Si bien la institución del caciquismo africano había sido relegada, los nuevos líderes tuvieron que reconocer que las instituciones tradicionales mantenían un poder considerable, especialmente en las áreas rurales de Botsuana. Como mantener la estabilidad política resultaba crucial para lograr un Estado centralizado con una estrategia de crecimiento económico basada en la explotación mineral y en la ganadería comercial, negociar y conciliar con los jefes tradicionales era una tarea imprescindible (Picard, 1987, p. 149). Como afirma Proctor, «la población de Bechuanalandia otorgaba tanta importancia a las instituciones tradicionales [...] que se consideró esencial establecer un rol específico para los jefes a nivel nacional» (1968, pp. 61-62). Esta postura está presente en las discusiones constitucionales de comienzos de la década de 1960, lo que evidencia que «la necesidad de una relación armoniosa entre estas instituciones y el gobierno central que se estaba creando se percibía tan importante [...] que las circunstancias fueron acomodadas específicamente para lograr este fin» (Consejo Legislativo del Protectorado de Bechuanalandia, 1963). Definir el balance de poder entre los nuevos líderes y las figuras tradicionales de autoridad resultaba, por lo tanto, crucial.

Finalmente, el BDP decidió mantener un espacio que respetara las costumbres y autoridades tradicionales dentro del nuevo orden nacional. Este espacio, sin embargo, estaba lo suficientemente limitado como para apaciguar a la población, pero no tanto como para constituir una amenaza. En 1965, se creó un «Consejo de jefes» que asesoraría al Parlamento Nacional (Maundeni, 1998, p. 127). El consejo, sin embargo, no tenía ningún tipo de poder legislativo o de veto. Si bien los jefes podían

aconsejar al parlamento en temas vinculados a las costumbres locales o a sus respectivos intereses tribales, el gobierno no tenía la obligación de aceptar su opinión (Somolekae & Lekorwe, 1998, p. 195). En ese sentido, se trata de un escenario de fuerte carga simbólica pero poco margen de acción real (Sennanyama, 1991, pp. 1-3), que hace poco más que pedir explicaciones y sugerir modificaciones que suelen ser ignoradas.

Preocupado por establecer su legitimidad, forjar una alianza nacional común y desarrollar un gobierno eficiente, el BDP aprobó una serie de medidas legislativas y ejecutivas que limitaban el poder de los líderes tribales (Jones, 1983, p. 133). La primera ley importante fue la ley de jefes tribales de 1966 y sus respectivas modificaciones de 1970 y 1973. Estas disposiciones buscaban someter a los jefes a la autoridad del Estado, otorgándole al presidente, y no al sistema tradicional de herencias, el poder de designar y deponer a los jefes (Gillett, 1973, p. 182). Los jefes tribales ya no podían reclamar autoridad si no contaban con el apoyo y la legitimidad que otorgaban los políticos nacionales. Los jefes continuaron perdiendo poder legal con la aprobación de la ley de consejos de distritos de 1965 y la ley de tierras tribales de 1968. Los primeros se convirtieron en los cuerpos oficiales de gobierno local, mientras que la segunda ley creaba consejos territoriales a través de los cuales la antigua responsabilidad de los jefes de designar la distribución de las tierras pasaba a ser responsabilidad del Estado (Lekorwe, 1998, p. 175).

Si bien los líderes tribales no tienen mayor poder en la toma de decisiones a nivel nacional, todavía continúan manteniendo su relevancia a nivel local, y es allí donde su existencia se hace más útil y donde las políticas de adaptación han demostrado su éxito. De hecho, existe todavía un grado de negociación política con las autoridades tradicionales (Picard, 1987, p. 149). Los jefes tribales todavía actúan como cabezas del gobierno tribal, un cuerpo de gobierno local donde son responsables de hacer funcionar el sistema judicial tradicional, manejando y presidiendo las cortes tradicionales, actuando como figuras de liderazgo tradicional, organizando ceremonias tribales y oficiando el *kgotla* (Ministerio de Tierras y Vivienda, 2002, pp. 14-15).

El *kgotla* era y aún es una asamblea abierta tradicional en la que se debaten asuntos relativos a la comunidad y se aprueban leyes y resoluciones (Mgadla, 1998, pp. 3-10). El rol del *kgotla* en la Botsuana previa y posterior a la independencia constituye una de las características más interesantes de la sociedad de ese país. En la Botsuana independiente, el *kgotla* se ha mantenido como un espacio para discutir asuntos de interés nacional y donde los políticos se comunican con los residentes de sus distritos. En las zonas rurales, mucha de la actividad de las comunidades sigue organizándose en torno al *kgotla*, ya que es el único lugar en que las personas pueden acceder a información, discutir con funcionarios e informarse de lo que sucede a nivel nacional (Lekorwe, 2009). Algunos investigadores consideran que la base de la tradición democrática de Botsuana puede encontrarse en el *kgotla*, ya que sienta un precedente importante de diálogo y participación cívica (Holm & Molutsi, 1992, p. 77). Esta interpretación, sin embargo, parece ser demasiado generosa. Si bien existe un cierto grado de participación y consulta comunitaria en el *kgotla*, el rol principal de la interacción con la sociedad civil parece ser el de «*informar, educar y persuadir*» (Bräutigam, 2000, p. 22) (cursivas del autor); en lugar de ser un espacio que permita transmitir las opiniones locales a instancias más altas de gobierno, se ha convertido en una herramienta utilizada por los políticos para generar consenso en torno a decisiones que ya han sido tomadas por el gobierno central. Incluso en épocas pre coloniales, el jefe tenía la palabra final y decidía quién podía o no asistir a la asamblea, influía y establecía la dirección y contenido de las discusiones, y actuaba de una manera que sugiere que el *kgotla* puede ser visto más como un mecanismo de control social que de participación (Van Binsbergen, 1995).

Aunque su rol específico en la sociedad se encuentra todavía en debate, el *kgotla* ha jugado un papel importante en la transición a la independencia. Su importancia «radica en el hecho de que representa el punto de intersección entre el sistema político tradicional y las organizaciones del gobierno central y los consejos distritales. Permite legitimar la introducción de nuevas ideas y formas de actuar, así como

de las leyes creadas por las nuevas élites que ocupan los puestos de gobierno central y distrital (Verngroff, 1972, p. 128). Al mantener algunas de las características de las costumbres y modos de vida tradicionales de los Tswana, tanto el gobierno colonial como el Estado independiente lograron la aprobación de una población que no percibía la transición como una ruptura radical con el pasado. En un país con un importante porcentaje de población rural, la continuidad del orden tribal ha sido una movida política y social muy eficiente. El éxito del nuevo Estado también puede atribuirse a su habilidad para consolidar su autoridad «sin alienar, antagonizar o abolir las instituciones tradicionales, a diferencia de lo hecho por otros países africanos después de su independencia» (Sebudubudu, 2009, p. 4). De hecho, los líderes tradicionales son todavía muy apreciados, especialmente en las zonas rurales; cuentan con un electorado y apoyo relativamente independiente del gobierno central y local, lo que hace que la comunicación a través del *kgotla* continúe siendo importante (Picard, 1987). El consejo del *kgotla* no es el escenario proto-democrático que se suele celebrar en Botsuana, pero sí cumple un papel consultivo y simbólico importante.

¿Cómo fueron persuadidos los jefes para aceptar tal evolución? Debido a que el BDP logró neutralizar su poder real, los jefes pueden no tener mucho que decir a nivel nacional, pero continúan desempeñando un papel a nivel local, que es más de lo que se les concedió en la mayoría de países africanos (casi todos los líderes post-independencia acabaron con el tradicionalismo en su búsqueda de un Estado «moderno»). De hecho, los jefes recibieron más de lo ofrecido por los otros partidos políticos en Botsuana: el Partido Popular de Botsuana (BPP), por ejemplo, estaba firmemente en contra de los jefes tribales y abogaba por el empoderamiento de la población local y la completa abolición del caciquismo tradicional. En este sentido, la postura más moderada y conciliadora del BDP se percibía como un buen trato. Además, las protestas de los jefes fueron impulsadas básicamente por dos individuos —los jefes Bathoen y Linchwe— y no lograron causar mayor revuelo.

La construcción de una nación: la cuestión étnica

Tan importante como ganarse el apoyo de los jefes era lograr la aprobación popular. De hecho, si bien algunos sectores habían expresado cierta incomodidad frente a su papel durante el régimen colonial, la pregunta de cómo trasladar el respeto de los líderes tradicionales hacia la figura del Estado todavía debía ser resuelta. Como en cualquier otro lugar, la formación del Estado en Botsuana requería la construcción de un cuerpo nacional de gobierno. En la mayoría de países africanos esto demandó el esfuerzo de construir un sentimiento colectivo de pertenencia. Durante casi toda la historia moderna de Botsuana, solo ocho tribus han sido oficialmente reconocidas: los Bakgatla, Bakwena, Bamalete, Bamangwato, Bagwaketse, Barolon, Batawana y Batlokwa. Todas estas tribus pertenecen al grupo de los 'Tswana', por lo que no es sorprendente que Botsuana haya sido comúnmente considerada una nación étnicamente homogénea. De hecho, esta homogeneidad suele ser considerada uno de los motivos del éxito botsuanés, ya que se asume que el país no ha tenido que lidiar con los problemas que genera la convivencia de distintas afiliaciones tribales. La realidad, sin embargo, es que Botsuana es un país de gran diversidad étnica. Dicha afirmación, por lo tanto, minimiza la importancia de las estrategias adoptadas por los líderes nacionales para aligerar las tensiones sociales en nombre de la unidad nacional. Si bien no existen cifras oficiales sobre la composición étnica de Botsuana, algunos estimados realizados por observadores independientes afirman que hasta un 20% de los 1,7 millones de botsuaneses no pertenecen a los Tswana (Van Binsbergen, 1992). Algunos han llegado incluso a colocar este número cerca al 60% (Nyati Ramahobo, 2008). Los ocho grupos principales comparten el país con otras 38 tribus, incluyendo a los Tswapong (pedi-parlantes), Kalanga (shona-parlantes), Subiya (tonga-parlantes), Lete (nguni-parlantes), y a los Sarwa, Khoisan, Kgalakgadi, Xhosa, así como a minorías europeas e indias, entre otros.

Los analistas suelen coincidir en que, en un esfuerzo por unificar intereses potencialmente divergentes, el Estado botsuanés ha promovido

una política explícita de integración. Algunos han sido más críticos que otros en su análisis. Para Werbner, la «tswanificación», o «tswanización», como suele llamarse, marginó a las múltiples culturas no tswanas de la esfera pública (Werbner, 2002). En el momento de la independencia, solo las ocho tribus tswanas habían sido constitucionalmente reconocidas, por lo que la cultura Tswana recibió un estatus privilegiado. El inglés fue declarado idioma oficial y el setswana, nacional, convirtiéndose en las únicas dos lenguas que se podían utilizar en los círculos políticos, la vida pública (incluyendo los medios de comunicación) y el sistema educativo. Si bien se decidió promover el uso de una sola lengua como elemento unificador —«una forma de fortalecer la identidad cultural (República de Botsuana, 1977)—, la medida ha perjudicado a quienes no manejan el setswana como primera lengua, teniendo un efecto negativo sobre sus oportunidades socioeconómicas. Los no Tswana han sido los más afectados por las iniciativas del gobierno de mover o reubicar a sectores de la población. Como desarrollaremos a profundidad en el capítulo 7, el caso de los San (o Basarwa) en el Kalahari es el ejemplo que más claramente refleja esta situación. Mientras que para algunos la experiencia de los San evidencia el lado más oscuro de las crecientes tendencias autoritarias de Botsuana (Good, 2008), no existe un consenso, incluso interno, al respecto. El que su causa haya sido dirigida por una organización internacional, Survival International, ha puesto incómodos a muchos¹⁶ (Mogwe, 2009). Incluso entre los ciudadanos comunes, los Basarwa no despiertan tanta simpatía como podría esperarse, en parte debido a que su situación ha desatado críticas sobre un gobierno generalmente percibido como positivo¹⁷.

Durante casi toda la vida independiente de Botsuana, aquellos que han discutido problemas vinculados a la identidad étnica han sido acusados de buscar dividir a la nación (Nyati-Ramahobo, 2008). Por otro lado,

¹⁶ Entrevista personal con A. Mogwe, director de la ONG Ditshwanelo. Gaborone, 12 de agosto de 2009.

¹⁷ Entrevista personal con el doctor Osie-Hwedie, Gaborone, 10 de agosto de 2009.

representantes de las minorías étnicas han criticado las políticas de integración como culturalmente impositivas (Scanlon, 2002) y cada vez más se considera que estas podrían ser responsables de causar una suerte de «tribalismo moderno»¹⁸. Adicionalmente, se ha establecido una relación entre las zonas dominadas por minorías étnicas y niveles altos de pobreza (aunque esta correlación parece responder más a factores geográficos que a étnicos). Finalmente, sin embargo, parece existir cierto consenso sobre el hecho de que a pesar de que algunas minorías se han visto más beneficiadas que otras, el problema étnico en Botsuana difícilmente degenerará en violencia o inestabilidad sociopolítica. La mayoría no considera crucial la cuestión de la etnicidad en sí misma y no arriesgarían la paz nacional fomentando el faccionalismo¹⁹. Los líderes de la sociedad en Botsuana no son ciudadanos «ordinarios», sino élites intelectuales y sociales (Selolwane, 2009). En este sentido, el debate en torno al problema de las minorías es considerado por muchos como un ‘asunto académico’ que no ha calado realmente en la población.

El rol y la naturaleza de la sociedad civil

¿Por qué continúa recibiendo tanto apoyo el BDP?, ¿la aparente ausencia de movilizaciones populares significa una alta aprobación del gobierno o es más bien evidencia de una sociedad civil débil eficientemente desplazada por un Estado dominante? En la realidad, parecen estar presentes elementos de ambos escenarios. Por un lado, las organizaciones de la sociedad civil han sido bastante controladas por el Estado; históricamente, el gobierno ha controlado casi todos sus modos de financiamiento y ha estipulado la adopción de normativas aprobadas y muchas veces escritas por el gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno suele acusar a las instancias de representación civil de ser creaciones extranjeras o instancias de subversión

¹⁸ Entrevista a M. Motlatsi, presidente del BDP, en la revista Opinión, de Mmegi (9 al 15 de noviembre de 2001).

¹⁹ Entrevista personal con el doctor Makgala en Gaborone, el 10 de agosto de 2009.

y traición (Somolekae, 1998). Un estudio realizado por Holm, Molutsi y Somolekae evidenció que el gobierno ha sido muchas veces el que *inicia* la creación de organizaciones civiles como grupos de granjeros y de servicio civil. Durante casi toda su vida independiente, Botsuana ha tenido leyes laborales bastante represivas; los funcionarios públicos estaban prohibidos de formar y pertenecer a sindicatos, a menos que fueran parte de la clase industrial. Las huelgas y protestas de profesores, estudiantes y sindicatos eran ilegales. Esto cambió en 1997, año en que el gobierno ratificó una serie de convenciones de la OIT²⁰; las modificaciones legislativas correspondientes, sin embargo, se completaron recién en 2005 y 2006. Es evidente que el gobierno ha logrado controlar las funciones de diversos grupos de la sociedad civil mediante regulaciones o estrategias como proveer financiamiento directo desde el gobierno, lo que esencialmente limita el grado de independencia o postura crítica al que estos pueden aspirar (Molutsi, 1995).

Varios analistas han coincidido en que el control del Estado sobre sus actividades, especialmente en el pasado, ha debilitado a la sociedad civil botsuanesa (Molutsi & Holm, 1990). Por extensión, han cuestionado la naturaleza democrática del país²¹. Los juicios, por ejemplo, son frecuentes; el Estado de derecho goza de un grado de autoridad impresionante²² y el gobierno ha sido demandado en múltiples oportunidades (sobre todo por asuntos de tenencia de tierras en la reserva de fauna del Kalahari Central) (Nyati-Ramahobo, 2008, p. 7). Algunos han señalado que esto se debe en parte al hecho de que no hubo un movimiento de liberación

²⁰ Convenio 87 de la OIT sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, y Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo de la Administración Pública.

²¹ Entrevista personal con el doctor O. Selolwane, en Gaborone, el 4 de agosto de 2009 y con A. Mogwe, director de la ONG Ditshwanelo, el 12 de agosto de 2009.

²² Comunicación personal con J. Holm, Director de Educación y relaciones internacionales de la Universidad de Botsuana, agosto de 2006.

ni en el camino a la independencia ni después de que esta se lograra; la falta de experiencias en luchas populares le ha dado a la sociedad botsuana un matiz menos volátil y explosivo. El resultado es una cultura política con tendencia a la negociación no violenta. Se suele preferir un ‘acercamiento no confrontacional’, lo que no significa que la ciudadanía no esté comprometida con asuntos de interés público, pero sí que prefiere enfrentarse al gobierno a través de la negociación²³.

La historia de cómo el gobierno de Botsuana ha manejado a los jefes tradicionales, a las minorías étnicas y a la sociedad civil es, en términos generales, una historia acerca de un manejo ‘hábil’ de las divisiones sociales. Cualquier descontento social potencial fue mitigado logrando compromisos que satisfacían a distintos grupos electorales sin permitir la emergencia del tipo de espacios que pudieran cuestionar la autoridad suprema del Estado. La propaganda estatal también ha contribuido a esta situación de estabilidad, ya que suele acusar a las voces críticas de ser subversivas y perniciosas para la unidad nacional. Como resulta obvio, la aquiescencia política ha sido uno de los objetivos centrales del gobierno desde sus inicios, forma de control que fue facilitada por su naturaleza altamente centralizada.

Capacidad de respuesta del gobierno: procesos de adaptación posteriores

Simultáneamente, la misma cultura política de negociación no violenta puede ser percibida también del lado del gobierno. Existen muy pocos casos de abuso o violencia generada por el gobierno (el caso de San es una excepción, pero incluso sobre este existen disputas). El sistema de Botsuana ha demostrado una buena capacidad de respuesta y ha intentado dar cabida a las inquietudes de aquellos que se ven afectados por las medidas consideradas como necesarias para mantener un control centralizado. Incluso aquellos que trabajan en el ámbito de la sociedad

²³ A. Mogwe, comunicación personal. Gaborone, 12 de agosto de 2009.

civil y que están más involucrados en las discusiones entre el Estado y la ciudadanía, reconocen que existe una voluntad de involucrar y escuchar a los ciudadanos; en palabras de un importante líder cívico, «lo bueno de este gobierno es que escucha»²⁴. Algunos de los ejemplos más evidentes de estas prácticas de adaptación y negociación incluyen la cuestión étnica, los temas de corrupción y los cambios del sistema electoral.

El problema de la marginalización de las minorías étnicas alcanzó un punto álgido a fines de la década de los noventa, provocando un importante debate público y exigiendo una respuesta del gobierno. En un esfuerzo por calmar algunas de las tensiones existentes, el presidente Mogae inició un proceso de consulta popular conocido como la Comisión Balopi. Una delegación recorrió todo el país para hablar con miembros de los distintos grupos étnicos, utilizando el *kgotla* para recoger las opiniones públicas. Después de la consulta, se enmendó la constitución para dar cabida a los grupos étnicos que se sentían discriminados por la afirmación en la constitución de que existían tribus «importantes» y tribus «menores»; con la ley Bogosi de 2005, la pertenencia a la Cámara de Jefes también se amplió (Sebudubudu, 2009, p. 10). El gobierno está además considerando una política lingüística que introducirá el uso de lenguas locales en las escuelas. La respuesta del gobierno permitió calmar una situación de tensión.

Los intentos de frenar el aumento de los niveles de corrupción también han sido una respuesta al creciente descontento popular y político. De hecho, el récord de Botsuana en este campo es relativamente bueno. De acuerdo a Transparencia Internacional, Botsuana es el país menos corrupto de África²⁵. La actitud rentista es percibida como «relativamente baja y restringida... para nada sistémica al conjunto de la economía política» (Good, 1994, p. 516). Para ser justos, algunos casos de corrupción flagrante ocurrieron a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa,

²⁴ Entrevista personal con A. Mogwe, en Gaborone, el 12 de agosto de 2009.

²⁵ BBC, 7 de marzo de 2005. «Botswana: Africa's success story?». En <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4318777.stm>>.

e implicaron a un grupo de funcionarios de alto nivel que dirigían y controlaban importantes procesos de contratación pública, empresas paraestatales y programas de incentivos industriales (PNUD, 1997).

Si bien hay algunos casos de corrupción, también hay casos de suicidios, renunciaciones, despidos y encarcelamiento de políticos y funcionarios públicos. El gobierno ha intentado limitar el avance de la corrupción entre sus miembros. Después de que se hicieran públicas las evidencias de que había habido manipulación en la Empresa de Vivienda de Botsuana para enriquecimiento personal, por ejemplo, el vicepresidente y ministro de Gobiernos Locales y el ministro de Agricultura, quienes a su vez eran, respectivamente, presidente nacional y secretario general del BDP, se vieron obligados a renunciar. Más aún, y a diferencia de lo que sucede en otros países africanos, la existencia de corrupción es abiertamente reconocida y se han creado comisiones fiscalizadoras que se encargan de investigar estos casos y hacer públicos sus descubrimientos. En 1994, el gobierno también promulgó la Ley de Corrupción y Crimen Económico (CCE), que creaba una agencia anticorrupción, la Dirección de Corrupción y Crimen Económico (DCCE). La DCCE puede investigar y procesar a criminales, diseñar estrategias anticorrupción y educar a la sociedad sobre el tema. Si bien padece de algunas trabas, como un sistema judicial bastante lento, presume una tasa de condenas alta y ha logrado recaudar multas que superan sus costos operativos (PNUD, 1997). Aunque la DCCE no está libre de problemas, ha demostrado una capacidad de respuesta de parte del gobierno que ha hecho eco de manera tanto interna como internacional, contribuyendo a solidificar la legitimidad del gobierno botsuanés.

Finalmente, el BDP ha hecho algunas concesiones a la oposición. Después de la consulta popular y el referéndum nacional de 1997, el gobierno introdujo algunos cambios al sistema electoral: se creó una comisión electoral independiente, se redujo la edad de voto de 21 a 18 años y se empezaron a emitir papeletas de voto ausente (Somolekae, 1998). Durante muchos años, el despacho presidencial se encargaba de organizar las elecciones, generando críticas debido a la baja fiscalización externa

del proceso y a las posibilidades de corrupción que generaba. Incluso los críticos más feroces conceden que la respuesta del gobierno a los temas de preocupación popular a lo largo de los años ha sido, si bien gradual, positiva. Los debates nacionales, las consultas populares transmitidas de manera masiva, la voluntad de entablar un diálogo con la ONU y la comunidad internacional sobre estos temas, y la organización de festivales culturales que celebran la diversidad cultural de Botsuana, evidencian la política de centralización con concesiones ocasionales del BDP (Nyati-Ramahobo, 2008).

5. CONCLUSIONES

El descubrimiento de diamantes cambió las formas económicas, sociales y políticas de Botsuana. Permitió al país escapar de una situación de extrema pobreza y bajas posibilidades de desarrollo. Muchos botsuaneses gozan hoy en día de una calidad de vida que hubiese sido inimaginable, hay un clima de estabilidad sociopolítica y acceso universal a los servicios sociales, y el Estado está relativamente dispuesto a negociar. Como afirma Hillborn, «los diamantes han mantenido a todos satisfechos y felices, ya que ha habido algo para todos y mucho para unos pocos» (2008, p. 209).

Sin embargo, como se ha discutido en este capítulo y como exploraremos con mayor profundidad en el capítulo 7, la centralización del poder económico y sociopolítico también ha traído consecuencias negativas, que se han acentuado en las últimas décadas. El resultado ha sido la institucionalización de un inmenso Estado de bienestar ‘paternalista’²⁶ que se ocupa principalmente de la oferta de servicios e infraestructura²⁷ (Tibe, 2009), actuando como forma de sustento de la población, pero sin crear un proyecto de desarrollo humano real y sostenible.

²⁶ Entrevista personal con el señor Obuseng, del PNUD de Botsuana. Gaborone, 7 de agosto de 2009.

²⁷ Entrevista personal con D. Tibe, representante adjunto de la FAO en Botsuana. Gaborone, 11 de agosto de 2009.

A pesar del impresionante crecimiento de Botsuana, algunos aspectos menos encomiables son difíciles de reconciliar con esta imagen de desempeño «milagroso». Hablar de Botsuana implica hablar de su falta de diversificación económica, altas tasas de desempleo, significativos niveles de pobreza, desigualdad, infecciones de VIH/SIDA, y descontento popular en alza. Para quienes no pertenecen a la maquinaria del Estado, no hay muchas alternativas a una vida de subsistencia. El gobierno ha intentado compensar esto creando redes de seguridad social y con fervientes intentos de diversificar la economía, que hasta ahora han dado pocos resultados. Al final, la consecuencia ha sido «un crecimiento impresionante con indicadores sociales en descenso» (Hillborn, 2008, p. 192). Si la estabilidad de las reservas del gobierno oscila, toda la economía política corre el riesgo de colapsar, con consecuencias claramente nefastas. En este escenario, «al Estado botsuanés no le resultará tan fácil otorgar patrocinios de desarrollo como en el pasado» (Tsie, 1996, p. 614).

Los esfuerzos por reducir el carácter hegemónico del Estado deberían intensificarse para minimizar la arraigada sobredependencia del Estado —y, por extensión, de sus ciudadanos— de los ingresos generados por la industria de diamantes. La configuración Estado-sociedad que existe actualmente es demasiado delicada. A fin de cuentas, como afirma Harvey, «probablemente no sea posible llegar a un acuerdo sobre el desempeño de Botsuana; depende, en cualquier caso, de si se mide contra el desempeño de otras economías de rápido crecimiento, de otras economías basadas en la explotación de minerales, o contra un modelo de lo que podría o debería ser» (1992, p. 347).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J.A. (2003). An African Success Story: Botswana. En D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 81-119). Oxford: Princeton University Press.

- Acemoglu, D., S. Johnson & J. A. Robinson (2001). «How Botswana Did it: Comparative Development in Sub-Saharan Africa». Universidad de Harvard, documento no publicado.
- Acquah, B. K. (2005). National Development Plans in Botswana. En H. K. Siphambe y otros, *Economic Development of Botswana: Facets, Policies, Problems and Prospects* (pp. 29-54). Gaborone: Bay.
- Asamblea Nacional de Botswana (1966). Discurso presidencial del 30 de setiembre de 1966.
- Asamblea Nacional de Botswana (1966). Informe Oficial de los Debates del Primer Encuentro de la Primera Sesión, 5-7 de octubre de 1966.
- Banco de Botswana (2000). *Reporte Anual 2000*. Gaborone: Banco de Botswana.
- Bates, R. H. (2008). *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beaulier, S. A. & J. R. Subrick (2007). Mining Institutional Quality: How Botswana Escaped the Natural Resource Curse. *Indian Journal of Economics and Business*, 6, 55-68.
- Bratton, M. & D. Rothchild (1992). The Institutional Bases of Governance in Africa. En G. Hyden & M. Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (pp. 263-284). Londres: Rienner.
- Bräutigam, D. (2000). *Interest Groups, Economic Policy, and Growth in Sub-Saharan Africa*. African Economy Policy Discussion Paper 40. Washington DC: USAID.
- Briscoe, A. & H. C. L. Hermans (2001). *Combating Corruption in Botswana: A Review of the Relevant Policies, Laws and Institutional Capacity to Combat Corruption in Botswana*. Gaborone: Fundación Friedrich Ebert.
- Callaghy, T. (1983). *South Africa in Southern Africa. The Intensifying Vortex of Violence*. Nueva York: Praeger.
- Chang, H. (1990). The Economic Theory of the Developmental State. En M. Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State* (pp. 182-199). Nueva York: Universidad de Cornell.

- Charlton, R. (1990). Exploring the Byways of African Political Corruption: Botswana and Deviant Case Analysis. *Corruption and Reform*, 5(1), 1-27.
- Chauveau, J. P. (1985). Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire. *Cahiers ORSTOM des Sciences Humaines*, 21(1), 68-80.
- Chipasula, J. y Miti, K. (1989). Botswana in Southern Africa: the Strategy for Regional Co-Existence. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 6(2), 119-120.
- Clover, J. (2003). *Botswana: Future Prospects and the Need for Broad-based Development*. Informe de Situación. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Colclough, C. & S. McCarthy (1980). *The Political Economy of Botswana: a study of growth and distribution*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P. & A. Hoeffler (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- Consejo Legislativo del Protectorado de Bechuanalandia (1963). Constitutional Discussions. Legislative Council Paper 9, párrafo 9.
- Dunning, T. (2005). Resource Dependence, Economic Performance and Political Stability. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 451-482.
- Edge, W. A. & M. H. Lekorwe (eds.) (1998). *Botswana: Politics and Society*, Pretoria: J. L. van Schaik.
- Erlich, E. & D. W. Hausel (2002). *Diamond deposits: origin, exploration, and history of discovery*. Englewood, CO: Society for Mining, Metallurgy, and Exploration (SME).
- Gillett, S. (1973). The Survival of Chieftaincy in Botswana. *African Affairs*, 72(287), 179-185.
- Good, K. (1994). Corruption and Mismanagement in Botswana: a Best-Case Example? *Journal of Modern African Studies*, 32(2), 499-521.
- Good, K. (1992). Interpreting the Exceptionality of Botswana. *Journal of Modern African Studies*, 30(1), 69-95.

- Good, K. (2008). *Diamonds, Dispossession and Democracy in Botswana*. Johannesburg: Jacana Media.
- Good, K. (2009). The Presidency of General Ian Khama: The Militarization of the Botswana 'Miracle'. *African Affairs*, 109(435), 315-324.
- Good, K. & I. Taylor (2006). Unpacking the 'model': presidential succession in Botswana. En R. Southall & H. Melber (eds.), *Legacies of Power*. Uppsala y Ciudad del Cabo: NAI; HSRC.
- Hansohm, D. (2001). Integration and Development through Good Economic Policies and Institutions: The Case of Botswana. En K. Wohlmuth y otros (eds.), *Africa's Reintegration into the World Economy. Part A: Basic Issues* (pp. 293-316). Hamburgo: Lit. 8.
- Harvey, C. & S. Lewis (1980). *Policy Choice and Development Performance in Botswana*. Londres: Macmillan.
- Harvey, C. (1992). Botswana: is the economic miracle over? *Journal of African Economies*, 1(3), 335-368.
- Hillbom, E. (2008). Diamonds or development? A structural assessment of Botswana's forty year success. *The Journal of Modern African Studies*, 46, 191-214.
- Holm, J. & P. Molutsi (1992). State-Society Relations in Botswana: Beginning Liberalization. En G. Hyden & M. Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa* (pp. 75-95). Londres: Rienner.
- Jefferis, K. (1998). Botswana and Diamond-Dependent Development. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 301-332). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Jones, D. (1983). Traditional Authority and State Administration in Botswana. *The Journal of Modern African Studies*, 21(1), 133-139.
- Kempton, D. R. & R. L. Du Preez (1997). Namibian-De Beers State-Firm Relations: Cooperation and Conflict. *Journal of Southern African Studies*, 23(4), 585-613.

- Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political Geography*, 20(5), 561-584.
- Leftwich, A. (1995). Bringing Politics Back in: towards a model of the developmental state. *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Leftwich, A. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.
- Leith, J. C. (2000). «Why Botswana Prospered». Conferencia presentada en el 34 Encuentro Anual de la Asociación Económica de Canadá. Universidad de British Columbia.
- Lekorwe, M. H. (1998). Local government and district planning. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 173-185). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Lekorwe, M. H. (2009). *Round 4. Afrobarometer Survey in Botswana, Summary of Results*. Gaborone: Universidad de Botswana.
- Maipose, G. (2003). Economic Development and the Role of the State in Botswana. *DPMN Bulletin*, 10(2).
- Maundeni, Z. (1998). The struggle for political freedom and independence. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 118-133). Pretoria: J.L. van Schaik.
- Médard, J. F. (2001). Corruption et non-corruption au Botswana: La normalisation d'un cas déviant. En D. Compagnon, *Le Botswana Contemporain* (pp. 119-146). París: Karthala.
- Mehlum, H., K. Moene, K. & R. Torvik (2006). Institutions and the Resource Curse. *The Economic Journal*, 116, 1-20.
- Mfundisi, A. (1998). The formation and structure of central government and its institutional relationship with local government in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 162-172). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Mgadla, P. T. (1998). The *kgosi* in a traditional Tswana setting. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 3-10). Pretoria: J. L. van Schaik.

- Migdal, J. S. (1998). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Tierras y Vivienda (2002). *Kweneng District Settlement Strategy (2000-2024)*. Gaborone: Oficina de Planificación Regional y Urbana, Gobierno de Botsuana.
- Mkandawire, T. (1998). «Thinking about Developmental States in Africa». Investigación presentada en el taller de UNU-AERC sobre Instituciones y Desarrollo en África. Tokyo, del 14 al 15 de octubre.
- Mmegi Online (2009). Towards citizen economic empowerment and diversification. 18 de diciembre de 2009.
- Mokopakgosi, B. T. (2001). *Le Botswana Contemporain*. París: Karthala.
- Molutsi, P. (1995). «The Civil Society and Democracy in Botswana». En *Civil Society and Democracy in Botswana*. Actas de la conferencia realizada del 25 al 27 de octubre de 1995 en el Motel Oasis, Gaborone.
- Molutsi, P. & J. Holm (1990). Developing Democracy When Civil Society is Weak: the Case of Botswana. *African Affairs*, 89(356), 323-340.
- Motlatsi, M., Presidente BPP (2001). 'BDP created modern tribalism', *Opinion, Mmegi*, 9-15, noviembre 2001.
- Nordås, H. K., G. Sekgoma & G. Somolekae (1998). *Managing Good Fortune: Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana*. Oslo: Ministerio Real de Asuntos Exteriores.
- Nyati-Ramahobo, L. (2008). *Minority Tribes in Botswana: the Politics of Recognition*. Kampala: Minority Rights Group International.
- Picard, L.A. (1987). *The Politics of Development in Botswana: a Model for Success?* Londres: Lynne Rienner.
- PNUD (1997). *The Costs of Corruption for Economic and Development and Poverty Reduction*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Poteete, A. (2009). Is development path dependent or Political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4), 544-571.
- Proctor, J. H. (1968). The House of Chiefs and the Political Development of Botswana. *Journal of Modern African Studies*, 6(1), 59-79.
- Ramsay, J. (1998a). The establishment and consolidation of the Bechuanaland Protectorate, 1870-1910. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 62-98). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Ramsay, J. (1998b). Twentieth century antecedents of decolonizing nationalism in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society*. Pretoria: J. L. van Schaik.
- Ramsay, J. & N. Parsons (1998). The emergence of political parties in Botswana. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society* (pp. 134-150). Pretoria: J. L. van Schaik.
- Reno, W. (2000). Commercial Agendas in Civil Wars. En M. Berdal y D. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- República de Botsuana (1977). Política Nacional de Educación. Gaborone: Gobierno de Botsuana.
- Robinson, J. A. & Q. N. Parsons (2006). State formation and governance in Botswana. *Journal of African Economies*, 15, 100-140.
- Ron, J. (2005). Paradigm in Distress? Primary Commodities and Civil War. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 443-450.
- Ross, M. L. (2004). What Do We Know about Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research*, 41(3), 337-356.
- Samatar, A. I. (1999). *An African Miracle: State and Class Leadership and Colonial Legacy in Botswana*. Portsmouth: Heinemann.
- Sala-i-Martin, X. & A. Subramaniam (2003). *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. Documento de trabajo FMI 03/139. Washington, DC: FMI.

- Scanlon, C. (2002). Educating for Peace: Politics and Human Rights in *Botswana. Peace, Conflict and Development: An Interdisciplinary Journal*, 1. En <<http://www.peacestudiesjournal.org.uk/dl/EducatingforPeace.pdf>>.
- Sebudubudu, D. (2009). *Leaders, Elites and Coalitions in the Development of Botswana*. The Leadership Program: Developmental Leaders, Élites and Coalitions Research Paper 2. Gaborone: Universidad de Botsuana.
- Sebudubudu, D. & K. Lotshwao (2009). *Managing Resources and the Democratic Order: The Experience of Botswana*. Johannesburgo: South African Institute of International Affairs.
- Selolwane, O. (1980). Colonization by Concession: Capitalist Expansion in the Bechuanaland Protectorate, 1885-1950. *Pula Botswana Journal of African Studies*, 2(1), 75-124.
- Sennanyama, S. J. (1991). «A Historical Analysis of the Origins, Role and Development of the House of Chiefs, 1961-1987». Tesis no publicada. Departamento de Historia de la Universidad de Botsuana.
- Siphambe, H. K. (2007). *Growth and Employment Dynamics in Botswana: A Case Study of Policy Coherence*. Documento de trabajo 82. Ginebra: OIT.
- Somolekae, G. (1998). *Democracy, Civil Society and Governance in Africa: the case of Botswana*. Gaborone: República de Botsuana.
- Somolekae, G. y Lekorwe, M. H. (1998). The Chieftaincy System and Politics in Botswana, 1966-1995. En Edge & Lekorwe (eds.), *Botswana: Politics and Society*. Pretoria: J. L. van Schaik.
- Stedman, S. J. (ed.) (1993). *Botswana: the Political Economy of Democratic Development*. Londres: Rienner.
- Taylor, I. (2002). Botswana's 'Developmental State' and the Politics of Legitimacy. Documento preparado para la conferencia internacional *Towards a New Political Economy of Development*, Universidad de Sheffield, Reino Unido, 4-6 de julio.

- Taylor, I. (2003). As Good as it Gets? Botswana's 'Democratic Development'. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(2), 215-231.
- Thumberg-Hartland, P. (1978). *Botswana: An African Growth Economy*. Boulder: Westview.
- Tlou, T. (1975). Documents on Botswana History: How Rhodes Tried to Seize Ngamiland. *Botswana Notes and Records*, 7.
- Tordoff, W. (1993). *Government and Politics in Africa*. Londres: Macmillan.
- Tsie, B. (1996). The Political Context of Botswana's Development Performance. *Journal of Southern African Studies*, 22(4), 599-616.
- Van Binsbergen, W. (1992). *Botswana's Ethnic Structure: an Abortive Research Proposal*. Documento de trabajo para el Instituto Nacional de Investigación en Desarrollo y Documentación. Gaborone: Universidad de Botsuana.
- Van Binsbergen, W. (1995). Aspects of Democracy and Democratization in Zambia and Botswana: Exploring African Political Culture at the Grassroots. *Journal of Contemporary African Studies*, 13(1), 3-33.
- Verngroff, R. (1972). Local-Central Linkages and Political Development in Botswana. *Social Science Dissertations and Theses*, 102.
- Von Soest, C. (2009). Stagnation of a «Miracle»: Botswana's Governance Record Revisited. Programa de investigación en Legitimidad y eficiencia de los sistemas políticos. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Wallis, M. (1989). *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. Hong Kong: Macmillan.
- Werbner, R. (2002). Challenging Minorities, Difference, and Tribal Citizenship in Botswana. *Journal of Southern African Studies*, 28(4), 671-684.
- Wiseman, J. A. (1977). Multipartyism in Africa: The Case of Botswana. *African Affairs*, 76(302), 70-79.
- Zins, H. (1997). The International Context of the Creation of the Bechuanaland Protectorate in 1885. *Pula Journal of African Studies*, 11(1), 54-62.