

THE ORIGINS OF POLITICAL ORDER: FROM PREHUMAN TIMES TO THE FRENCH REVOLUTION

Francis Fukuyama, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Por Alberto Bisso

I. Fukuyama y el desarrollo político: la historia “whig” corregida y aumentada

En esta obra Fukuyama se propone explicar el origen del Estado eficaz, el imperio del derecho y la rendición de cuentas a los gobernados, tres “instituciones básicas” de los países políticamente desarrollados, que el autor identifica hoy en día con las democracias liberales, señalando que muchos de los que gozan de ellas ignoran de dónde proceden, porque su historia se explica de manera sesgada e incompleta. En esas mismas sociedades se suele considerar a tales instituciones como adquisiciones irreversibles, o condiciones naturales a las que cualquier sociedad se dirige automáticamente una vez eliminados los obstáculos puntuales que impedirían su florecimiento, como se creyó que ocurriría con Irak una vez derrocado mediante una invasión el dictador Saddam Hussein en 2003. Pero al desbande del gobierno y las fuerzas armadas iraquíes por los invasores no siguió la democracia sino el caos y la guerra civil. Para que haya sometimiento del gobierno a la ley y rendición de cuentas ante los gobernados primero tiene que haber gobierno, es decir, más genéricamente, Estado. Incluso en países de larga tradición liberal, la democracia no garantiza la eficacia estatal, problema grave porque genera decepción con el propio sistema liberal, haciéndole perder legitimidad social. Por ello interesa indagar de dónde viene el Estado.

La manera de contar el desarrollo político a menudo tuvo un sesgo anglocéntrico según el cual el progreso de la libertad, la prosperidad y el gobierno representativo pasa por Grecia y Roma para instalarse en Inglaterra con la Carta Magna de 1215 y la Reforma Protestante del siglo XVI, sortea la amenaza absolutista de los reyes Estuardo en el XVII al derrotarlos primero en la Guerra Civil inglesa y después en la “Revolución Gloriosa” de 1688, consagratoria del triunfo del partido “whig” y sus ideas liberales, que la colonización británica llevó a Norteamérica, iniciando así su universalización. A esta narrativa lineal, dice el autor, le falta perspectiva comparada, para explicar por qué ciertas instituciones aparecen en unas sociedades y no en otras. Con esta premisa Fukuyama elabora una suerte de versión revisada para consumo global que abarca cuatro civilizaciones: la occidental de raíz europea, China, India y el Islam. Bajo este programa, la obra despliega una abundante riqueza informativa que el lector poco versado en civilizaciones distintas de la suya seguramente agradecerá.

Además de amplitud geográfica y cultural, el nuevo relato gana en longitud temporal. Para que nada importante se pierda, Fukuyama, creyente a pies juntillas en la evolución darwiniana, se remonta virtualmente a los primates antecesores del hombre, de los cuales se puede saber algo mediante el estudio de simios actuales como el chimpancé, cuyas conductas gregarias y jerarquías permiten desechar la noción de que los hombres alguna vez hayan vivido como individuos aislados en el estadio presocial teorizado por Hobbes, Locke y Rousseau. En este punto había acertado Aristóteles por su concepción del hombre como animal naturalmente político.

II. El Estado

Que el hombre sea siempre social no implica que siempre haya vivido inserto en esas instituciones complejas que llamamos Estados y monopolizan la violencia física legítima en un territorio determinado. Todavía hoy subsisten sociedades tribales, con escasa división del trabajo, relaciones de parentesco extendidas y proyectadas grupalmente sobre la propiedad de la tierra y el ganado, y jefaturas ejercidas en una modalidad

arbitral con poca capacidad coercitiva interna para resolver los conflictos (la coerción queda en manos de las partes, o sea grupos de parentesco que colectivamente defienden o vengan a sus respectivos miembros). Pero el Estado es otra cosa y no apareció en todas partes.

Fukuyama revisa distintas teorías sobre el origen del Estado, señalando su insuficiencia si se las toma individualmente. Descarta que haya surgido en un momento determinado mediante un “contrato social”, y retiene en cambio la idea de una confluencia de factores como la densidad y el tamaño demográficos, la circunscripción geográfica, la motivación religiosa y, especialmente, la guerra. Una vez que una sociedad tribal se transforma en Estado, centralizando el culto y la coerción física en manos de sacerdotes y guerreros, las tribus vecinas tenderán a imitarla, so pena de quedar militarmente en desventaja. En lo que llegaría a ser China, por ejemplo, a lo largo de dos milenios antes de Cristo, tres mil comunidades tribales fueron fusionándose por eliminación o absorción mutua, y adaptando para la guerra su organización interna, hasta que luego de siglos de violencia feroz en el año 221 antes de Cristo surgió victoriosa una de ellas, de entre las últimas siete que quedaban en pie, el Estado de la dinastía Qin, unificando el territorio bajo un solo gobierno. En los siglos siguientes, bajo la dinastía Han, China consolidó su sistema de gobierno con las características de un Estado “moderno” según los criterios weberianos, especialmente por la posesión de una burocracia profesional meritocrática, esto es, “impersonal”, en el sentido de que los funcionarios no debían su posición a la herencia o a conexiones familiares, sino al ingreso mediante exámenes competitivos, sistema que produjo una burocracia letrada y eficaz.

Sorprende el poco o ningún espacio dedicado por el autor a la Roma republicana e imperial contemporánea de la China Han, pero Fukuyama lo justifica al afirmar que China, sobre un territorio y una población semejantes o mayores que los del imperio romano, estableció un sistema de gobierno más uniforme y duradero, que a pesar de transitorias divisiones consiguió rehacer la unidad, como no ocurrió en Europa occidental después de 476 a pesar de las restauraciones imperiales carolingia (800) y otónida (962), que resultaron efímeras o territorialmente truncas.

A pesar de su “modernidad” precoz, el Estado chino siempre fue una estructura superpuesta a una sociedad donde subsistieron poderosas y extendidas estructuras familiares que frustraron el desarrollo de la propiedad privada individual adecuada al capitalismo. Estas subsistencias además constituyeron un factor de resistencia a la impersonalidad estatal, por lo que en los momentos de debilidad del gobierno central las tendencias tribales volvían por sus fueros.

Uno de los aspectos interesantes de esta obra es la identificación de la fortaleza de los Estados islámicos más eficaces en la curiosa institución de una burocracia y un ejército formado por esclavos privilegiados, probada por los *mamelucos* de Egipto con hazañas militares impresionantes en torno al año 1300 y perfeccionada por el Imperio Otomano a partir del siglo XIV. Se trata en este caso del sistema de reclutamiento forzado establecido por los sultanes turcos para obtener personal administrativo y militar sin raíces regionales ni vínculos familiares con la población gobernada. Cada cuatro o cinco años el gobierno realizaba levás selectivas de chicos en las aldeas cristianas de los Balcanes, los conducía a Estambul separándolos para siempre de sus familias, los islamizaba y reeducaba, entrenándolos bajo un régimen de extrema severidad y clasificándolos para el tipo de servicios militares o civiles que prestarían durante el resto de su vida activa. Los destinados a la infantería constituían el temible cuerpo de los *jenízaros* y una minoría selecta era destinada a la administración civil, en la que algunos llegaban a ocupar los puestos más altos del gobierno, incluido el de gran visir, inmediatamente por debajo del sultán. En los siglos de funcionamiento estricto del sistema los jenízaros constituyeron una nobleza que duraba solamente una sola generación, porque tenían prohibido casarse o, en caso de tener hijos, estos tenían vedado el acceso a la profesión paterna.

Con este personal esclavo y al mismo tiempo privilegiado por las posiciones que ocupaba, los sultanes obtuvieron una fuerza leal que les permitió ganar autonomía respecto al resto de la antigua nobleza turca. La esclavitud privilegiada al servicio civil y militar del gobierno fue el recurso de sociedades tribales, árabes primero y turca después, en las que los lazos familiares extendidos, con todos sus mecanismos deliberativos para decidir sobre propiedades, justicia y prestación de servicios militares,

no servían de instrumentos de un Estado centralizado eficaz, que necesita una burocracia impersonal y un ejército permanente siempre disponibles.

Fukuyama, percibiendo las reminiscencias platónicas de este sistema, señala que, haya habido o no algún tipo de inspiración en el filósofo griego, el sentido de la institución era el mismo que la de esa clase dirigente ideal descrita en “La República”. En esta, la supresión de la familia y la propiedad privada tenía por finalidad que los dirigentes, despojados de intereses particulares, pudieran consagrarse por completo al bien común.

III. El imperio del derecho (*rule of law*)

La incursión de Fukuyama en el terreno antropológico le sirve de base para explicar los antecedentes del Estado de derecho moderno. Por un lado la capacidad abstractiva única del hombre le permite establecer modelos mentales explicativos de la realidad. Por otro, tiende a atribuir poder causal a factores invisibles (dioses, Dios) y de ello deriva ritos y normas que ordenan conductas gratas a dichos poderes. De modo que pueden existir normas de carácter sagrado independientes de la voluntad de la jefatura presente de una sociedad. Este es un anticipo trascendental del Estado de derecho, pero la fuerza relativa de esta ley de origen religioso guarda relación con el grado de independencia del estamento sacerdotal respecto del poder político.

En China la religión oficialmente reconocida nunca alcanzó un grado de elaboración que fuera mucho más allá del culto a los antepasados y permaneció subordinada al poder político. Por ello el éxito chino en la construcción de un Estado “moderno” anterior a la Modernidad no se vio acompañado del imperio del derecho. No es que en China no hubiera leyes positivas, que las hubo abundantemente, como emanaciones de la voluntad del emperador. Pero esto no es lo mismo que el imperio del derecho (*rule of law*), que sólo tiene lugar cuando las normas fundamentales preexistentes al gobierno presente son soberanas sobre este, de modo que las nuevas leyes positivas respetan esas pautas anteriores y son emitidas según los procedimientos fijados por ellas.

A diferencia de China, el culto brahmánico de la India se desplegó en una compleja elaboración cosmológica que justificaba la división de la sociedad en castas y la primacía de la casta sacerdotal sobre la clase guerrera y gobernante secular. De modo que la India sí tuvo, en el sentido arriba definido, imperio del derecho, pero no un gobierno eficaz de los asuntos temporales, a tal punto que salvo breves excepciones como la del emperador Ashoka y su dinastía (siglo III antes de Cristo), los únicos poderes capaces de unificar la India políticamente fueron invasores exitosos, los últimos de los cuales fueron los británicos.

Contrariamente a la genealogía estándar que ve las raíces del Estado de derecho contemporáneo en la Reforma Protestante y la Ilustración, Fukuyama las ve en la Iglesia Católica. “La existencia de una autoridad religiosa separada –dice- acostumbró a los gobernantes a la idea de que ellos no eran la fuente última de la ley”, pero para que ello ocurriera, a su vez la ley tenía que “encarnarse en instituciones visibles” que existieran “con cierta autonomía respecto del Estado” (p. 273-4).

El momento decisivo en esta evolución fue la Querrela de las Investiduras, hacia fines del siglo XI, cuando el papa Gregorio VII se plantó contra la práctica cesaropapista del Sacro Imperio Romano Germano consistente en la designación de obispos por el emperador. Cabe aclarar en este punto, aunque Fukuyama no lo haga, que la designación no era la consagración (la cual sólo era efectuada por otro obispo), pero ciertamente el hecho de que el monarca decidiera por sí solo quién sería el próximo obispo en una diócesis vacante dejaba a la Iglesia gravemente disminuida en su autonomía frente al poder secular. La Iglesia libró esta batalla por la designación autónoma de su jerarquía, el saldo del conflicto le resultó favorable y al deslindar las esferas de gobierno espiritual y secular, abrió la vía para un desarrollo paralelo de este último en el terreno legal y judicial.

Al mismo tiempo la Iglesia estableció el celibato como obligación universal del sacerdocio de rito latino. Al eliminar la posibilidad legal de que obispos y presbíteros tuvieran hijos, la Iglesia erradicaba la tendencia familística en que se basa el patrimonialismo con todo el clientelismo que le es inherente. De este modo el celibato sirvió a la consolidación de la Iglesia como una organización impersonal. Fukuyama observa que Gregorio VII en este aspecto estaba guiado por la misma lógica que

condujo a los otomanos a “confiscar” chicos en los confines rurales de su imperio, separarlos de las familias de las que procedían e impedirles tener las suyas propias: “la mejor manera de reducir la corrupción era [...] en primer lugar prohibir a los funcionarios que tuvieran familia” (p. 265).

En las décadas siguientes se redescubrió la versión completa del *Corpus Iuris Civilis* de Justiniano, o sea la mayor codificación existente del derecho romano hasta el siglo VI, seguido en 1140 de la codificación de la legislación eclesiástica realizada por Graciano en el *Decretum*, instrumento de enorme utilidad para la homogeneización organizativa y jurídica de la Iglesia, la cual de este modo constituyó un modelo para los Estados seculares europeos.

Inglaterra ofrece un panorama distinto al de Europa continental pero no hay que creer a pie juntillas el relato, articulado desde sir Edward Coke en el siglo XVII hasta Friederich Hayek en el XX, acerca del *Common Law* como una creación espontánea y colectiva de jueces disperdigados por todo el reino. Algo de eso hubo, dice Fukuyama, pero la heterogeneidad localista del derecho consuetudinario no habría llegado a ser verdaderamente una ley común sin un Estado fuerte como el establecido a partir de la conquista de Inglaterra por los normandos en 1066, con la constante presión de sucesivos reyes por la extensión de la jurisdicción de los tribunales reales que sirvieran como instancia de apelación contra las decisiones de la justicia señorial local. Hayek y sus seguidores no llegan a ver, dice Fukuyama, que el *Common Law* “nunca hubiera llegado a existir o ser aplicado de no ser por un fuerte Estado centralizado” (p. 260).

Todo este desarrollo medieval de la vigencia del derecho fue peculiar a Europa occidental y no tuvo parangón en las otras civilizaciones examinadas. En China la religión oficial nunca alcanzó una elaboración comparable a las de los cultos hindú, musulmán o cristiano, por lo que el Estado fuerte nunca estuvo contenido por un Estado de derecho y el *Legalismo* chino sólo fue la escuela del positivismo absolutista. En la India, por el contrario, el sometimiento social a la casta sacerdotal brahmánica fue tal que constituyó un obstáculo al surgimiento de un Estado eficaz aunque el culto brahmánico nunca llegó a tener una consistencia institucional comparable a la de la Iglesia católica en occidente que pudiera ofrecer un modelo al gobierno secular: como dice el autor, nunca hubo un “Papa” hindú. En el mundo islámico sí hubo al

principio una autoridad espiritual única, pero ya en el siglo VIII apareció un califa rival en la España musulmana y en las centurias posteriores el desmembramiento de la autoridad religiosa se acentuó. Cuando buena parte del mundo islámico fue reunificado por el Imperio Otomano desde el siglo XV en adelante, el orden político resultante tuvo la forma de un “cesaropapismo” musulmán, con un aparato religioso dependiente del sultán, sin dar lugar a la aparición de un estamento judicial de una autonomía comparable a la del que iba tomando forma en Europa occidental apoyado en la codificación -tanto del derecho civil como del canónico- y en la especialización profesional generada en una institución como la universidad, que tampoco tuvo equivalentes en las otras civilizaciones. Sólo más tarde el imperio del derecho en Europa fue modificando sus fundamentos filosóficos a lo largo de la Reforma Protestante, la Ilustración y la Revolución Industrial, pero lo hizo sobre los hábitos asentados durante el medioevo.

IV. La responsabilidad ante los gobernados

En Europa la construcción de Estados centralizados y poderosos ocurrió entre los siglos XVI y XVII en un contexto de beligerancia que, según Fukuyama, recuerda al período Zhou Oriental del que emergió el Estado chino. El hecho de que ello sucediera cuando ya se había afirmado el imperio del derecho, y con noblezas y clases mercantiles capaces de resistir el sometimiento vertical al poder monárquico, favoreció en *algunos* países europeos el arraigo de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los gobernantes. Hasta acá el relato sigue las líneas de la “historia Whig”, a la que Fukuyama añade una dimensión comparativa, con vistas a explicar por qué, si alrededor del 1500 varios países europeos tenían instituciones similares al parlamento inglés, en ninguno de ellos la evolución posterior condujo al sistema constitucional al que llegó Inglaterra en 1689.

Los casos examinados son Hungría, Francia, España y Rusia además de Inglaterra. El análisis hace hincapié en la fuerza relativa de cuatro “actores” internos: la alta nobleza, la “*gentry*” o baja nobleza, el Tercer Estado (entendiéndolo restringido a la burguesía) y el gobierno del rey. El

estudio de casos europeos es bastante pormenorizado, si se tiene en cuenta que se inserta en una obra que además analiza el desarrollo político en otras tres civilizaciones. El caso de Hungría, poco conocido, es revelador al señalar que desde puntos de partida aparentemente equivalentes, como fueron las limitaciones impuestas al poder real por la Carta Magna inglesa de 1215 y la Bula de Oro húngara de 1222, se llegó al cabo de siglos a desenlaces completamente distintos. En Inglaterra, como es sabido, a la monarquía constitucional. En Hungría, en cambio, el fortalecimiento de la nobleza terrateniente a expensas de los campesinos y del poder real-debilitado este en su capacidad recaudatoria y militar- condujo a la catastrófica derrota de Móhacs en 1526 ante el invasor otomano y a la desaparición de Hungría como nación independiente por varios siglos. De donde se concluye que la mera limitación de los poderes del gobierno no garantiza una evolución feliz hacia un régimen liberal. En definitiva, un gobierno limitado y al mismo tiempo eficaz habría surgido solamente en aquellos países donde de un lado, el gobierno, y de otro, sectores sociales organizados (como la *gentry* y la burguesía en el Parlamento inglés), alcanzaron un equilibrio saludable sin mengua de la fortaleza estatal manifestada por indicadores como las capacidades recaudatoria y militar.

Para demostrar que en un contexto monárquico la inglesa no fue la única vía hacia el sistema liberal de gobiernos responsables, el autor agrega el caso de Dinamarca, donde la Reforma Protestante, enseñando a leer la Biblia, alfabetizó a los campesinos y facilitó su movilización, permitiendo que una monarquía de rasgos absolutistas se apoyara en un campesinado instruido y organizado para socavar el poder de la nobleza terrateniente. En este paisaje social más parejo, las ideas liberales difundidas por la Revolución Francesa habrían prendido, hasta que las exigencias de participación política de la burguesía y el campesinado encontraron respuesta institucional con el establecimiento de la monarquía constitucional en 1848.

Un dato soslayado por Fukuyama en su relación del caso húngaro es la radicalmente distinta coyuntura geopolítica de Inglaterra y Hungría. El orden oligárquico húngaro sucumbió frente a una avalancha militar llamada Imperio Otomano, ese Estado eficaz tan bien descrito por el autor. Si se hubiera trasladado la Inglaterra de Enrique VIII al territorio húngaro con Parlamento, rey y todo lo demás ¿habría hecho mejor papel

que Hungría frente a una maquinaria tan formidable como la otomana? No lo sabremos.

Lo que cree saber Fukuyama, en la línea de Kojève, un hegeliano del siglo XX, es que una vez establecido el “combo” de gobierno eficaz, subordinado a la ley y responsable ante los gobernados, como ocurrió por primera vez en la Inglaterra de los *whigs* triunfantes, “el resultado fue un Estado tan poderoso, legítimo y propicio al crecimiento económico, que se convirtió en un modelo a aplicar en todo el mundo” (p. 421). La democracia liberal sería como la rueda, no hace falta volver a inventarla, porque no hay alternativa. Así, el selectivo paseo histórico conducido por Fukuyama a través de cuatro civilizaciones concluye en este volumen con la Revolución Francesa, preludio de un segundo volumen que continúa la historia hasta nuestros días, lapso en el cual el desarrollo político ocurrirá (o no, según los países) en las radicalmente distintas condiciones, post-malthusianas, inauguradas por la Revolución Industrial.