Locales contra autóctonos

Contradicciones de las estrategias participativas

Albert Roca

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8346>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8346

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2006

Pagination : 65-88

Référence électronique

Albert Roca, « Locales contra autóctonos », *Études rurales* [En ligne], 178 | 2006, mis en ligne le 01 janvier 2006, consulté le 08 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8346> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8346

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_178&ID_ARTICLE=ETRU_178_0065

Locales contra autóctonos. Contradicciones de las estrategias participativas

par Albert ROCA

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2006/02 - 178

ISSN 0014-2182 | pages 65 à 88

Pour citer cet article :

— Roca A., Locales contra autóctonos. Contradicciones de las estrategias participativas, Études rurales 2006/02, 178, p. 65-88.

Distribution électronique Cairn pour les Editions de l'EHESS.

© Editions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LOCALES CONTRA AUTÓCTONOS¹

CONTRADICCIONES DE LAS ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS

Albert Roca²

*Ny olombelona toy ny molo-bilany,
ka iray mihodidina ihany*

(Las personas son como el borde de una marmita,
ya que no forman más que un círculo ¿O no?)

Proverbio *merina*³

LA PARTICIPACIÓN es uno de los ídolos de los nuevos patrones de desarrollo que han ido cuajando después de las crisis del petróleo, modelos que en una de sus últimas versiones se han convertido en estandarte del actual gobierno malgache. Con «ídolo» quiero expresar aquellos factores que generan acuerdo y entusiasmo en la amplia mayoría de los actores y actrices del desarrollo –desde el Banco Mundial a las ONG–, revelando el profundo consenso que los une, a pesar de sus frecuentes y superficiales querellas. Esa práctica unanimidad tendría que generar desconfianza entre los espíritus críticos. ¿Participan de ella las poblaciones «objetivo», los supuestos protagonistas últimos? Es difícil de decir, pero esta incertidumbre no escandaliza a los expertos como debería. En general, éstos no asumen ni desean el pluralismo existente en el mundo del desarrollo. Coinciden, pues, con los grandes poderes fácticos internacionales, arrastrados por un torbellino de intereses más o menos inconfesables, autojustificaciones corporativas y, tal vez también, una añoranza por esa unidad humanista generada por el mito ilustrado, tan distinta y tan paralela a la vez al mundo

unitario y simple de tantos neotradicionalistas. Una ojeada a estrategias participativas concretas –en este caso en el oeste de Madagascar– desvela las complejidades y la imprevisibilidad del entorno del desarrollo con sus continuos trasvases multidireccionales de información. Y mucho que aprender.

Las colectividades territoriales descentralizadas: ¿oportunidad o trampa?

Con la aprobación de la Constitución de 1992, redactada extraparlamentariamente en toda una serie de foros regionales culminados con la gran puesta en común de Mahamasina, el estadio nacional, se fundó la III República en nombre de los nuevos vientos de democracia que soplaban en el continente africano. Una de sus previsiones fundamentales era la puesta en marcha de las Colectividades Territoriales Descentralizadas (CTD), como mecanismo para solventar los desequilibrios de administraciones anteriores y garantizar la participación de todas las poblaciones en el espacio público, así como el acceso universal a los servicios estatales (art. 126). Para anclar esta administración de proximidad, se propuso que al menos los máximos responsables de las CTD fueran elegidos por las poblaciones de sus respectivas circunscripciones. Con relativa presteza, durante los dos años siguientes, se

1. Le lecteur de langue française trouvera un résumé substantiel p. 86.

2. Estudio enmarcado en una investigación colectiva sobre los procesos democratizadores en África, financiada por los gobiernos español y catalán.

3. Traducción y duda del autor.

promulgaron toda una serie de leyes que definían las CTD, sus tipos, órganos y funcionamiento. Sin embargo, las prescripciones sólo se ejecutaron según el calendario por lo que respecta a los municipios (desde 1995). La dimensión regional, la más novedosa, se hizo esperar hasta 2004, mientras se desechaba una instancia intermedia y se pretendía recuperar de manera fallida las viejas provincias, ahora «autónomas» y casi vacías de contenido⁴.

La previsión constitucional respondía a una insistencia generalizada de los expertos en la descentralización democrática como soporte fundamental de las estrategias participativas que debían promocionar el desarrollo, sobre todo en las zonas rurales⁵. Vale la pena recordar la definición de CTD:

*Une CTD est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription*⁶.

La mención explícita del «desarrollo», inaprensible desde la pura lógica jurídica, refleja el peso del contexto sociohistórico en la legislación. Para empezar a aquilatar las posibilidades de cumplir su objetivo eminente hay que captar el rasgo crucial de las CTD en su definición: una CTD no es tanto un conjunto de personas como un fragmento del territorio estatal. Esta caracterización apunta el contenido más administrativo que político que le atribuyen los legisladores; desautoriza, pues, toda acepción regional de la soberanía a la que aluden con vaguedad otros textos, ya que mal

puede un espacio ser soberano. No obstante, semejante connotación administrativa se contradice con el rol otorgado al conjunto de sus habitantes con derechos ciudadanos plenos, así como con el hecho de que las CTD, con independencia del tipo, sean autónomas, no se articulen jerárquicamente, entre sí, aunque las de mayor ámbito puedan intervenir *a posteriori* para corregir desequilibrios o controlar políticas de desarrollo o de administración territorial. Mi argumento alrededor de esta incongruencia definitoria no es jurídico, sino sociológico: lo que cuenta no es la letra, sino lo que los deslices de ésta dejan entrever⁷.

Con una definición tal no extraña la contradicción fundamental en la que caen repetidamente las distintas normativas referidas a la descentralización malgache, y que no hace sino expresar una confusión general entre el estado

4. La instancia intermedia prevista en 1994 y olvidada después era equivalente al *fivondrona* de la II República, versión malgache del departamento francés. Por otra parte, las seis provincias autónomas (herederas de las *faritany* y de las provincias coloniales), no previstas en 1994, (re)surgen como el resultado de un referéndum convocado por Ratsiraka en 1998, tras su regreso al poder. Hasta el presente, han jugado un papel en el imaginario político de las diferentes facciones, pero no han llegado a ser una verdadera realidad administrativa; véase Roca [2007a].

5. Véase una exposición sintética de esta tendencia, que arranca en los ochenta, en Ribot y Larson [2004].

6. Ley 94-007 de 3 de enero 1995.

7. Es reconfortante que un jurista tan bregado en la pluralidad normativa de Madagascar como Philippe Karpe venga a pensar lo mismo. Le debo más de una iluminación en buenas conversaciones que espero poder reanudar.

y las poblaciones, como receptáculos de la soberanía. Un ejemplo emblemático. La región es la CTD que coordina los esfuerzos locales de base (municipios) y planifica el desarrollo de las poblaciones a las que representa frente al estado central; se trata en principio del contrapunto descentralizado de la administración estatal y no de su despliegue «desconcentrado»⁸, pero la articulación dista de ser evidente⁹. Este desencaje, en absoluto fortuito ni meramente técnico, aflora en la figura del Jefe de Región (JR), el personaje fundamental en el funcionamiento de ésta¹⁰. Se trata de un cargo electo, con lo cual, debe rendir cuentas ante sus electores; sin embargo, en el momento mismo en que resulta elegido, pasa a ser el máximo representante de la administración del Estado en su circunscripción, es decir, el jefe de los servicios «desconcentrados»; desde esta perspectiva, en lugar de responder ante los votantes de la región, el JR debe hacerlo ante el Ministro del Interior, su superior jerárquico. La contradicción es flagrante y no se limita a solapar sino que tiende a subsumir y subordinar el sentido ascendente de su legitimidad en el descendente; esta direccionalidad no tiene por qué ser antidemocrática en sí misma –siempre que los dirigentes del estado central sean efectivamente fiscalizados por el conjunto de los electores–, pero es hartó difícil que fomente la descentralización.

El Jefe de la Región visualiza una confusión fundamental que no es consecuencia de un error, sino que obedece a lo que podríamos llamar «estructura profunda» de los poderes públicos malgaches. La región carece de aparato administrativo específico más allá del escuálido gobierno regional. Para suplir este

vacío, se reasignan a la región dos circunscripciones administrativas el *district* y el *arrondissement*¹¹. El *district* –rechazada su conversión en CTD, prevista en 1994– coincide con las antiguas subprefecturas o *fivondronampokontany*, así como la región se asienta sobre las antiguas prefecturas, a veces reagrupadas. El *arrondissement* puede unir las circunscripciones de varios municipios. No sólo son la herencia del sistema centralista anterior, sino que fundamentan su perpetuación metamorfoseada. En primer lugar, sus respectivos jefes y adjuntos son nombrados por el Jefe de Región, pero siempre entre determinados cuerpos de funcionarios estatales. En segundo lugar, y más importante, ambas unidades forman parte del entramado del ministerio del Interior, cuyo titular no sólo es la máxima autoridad del conjunto, sino que puede vetar las decisiones del Jefe de Región y controla el presupuesto de *districts* y *arrondissements*. Luego, contar con los medios de las antiguas prefecturas y subprefecturas no significa gran cosa. Para empeorar esta inserción envenenada en las redes del estado, la capacidad tributaria de las regiones es muy limitada, ya que quedan excluidos todos

8. Se llama «desconcentración» al despliegue local de los servicios del estado dentro del organigrama del gobierno central. Se trata de una política de organización de la burocracia y no de representación local (descentralización).

9. Ley 2004-001 de 17 de junio 2004.

10. Decreto 2004-859 de 17 de septiembre 2004 ; vale la pena cruzar la normativa con la de decreto referido a las unidades administrativas desconcentradas.

11. Decreto 2005-012.

los «recursos nacionales estratégicos» (que incluyen todo aquello que el estado considera potencialmente rentable como las gambas, los minerales o, en otro registro, los parques nacionales), restando un puñado de impuestos –sobre las loterías locales o los *night clubs*– y de *ristournes* sobre diversas actividades económicas, arrojando una suma bien magra, dado el bajo nivel de ingresos de la mayoría de los habitantes de las regiones. Y por fin, como colofón a su dependencia financiera, el presupuesto del Plan Regional de Desarrollo está por completo al albur del gobierno.

La contradicción basal se ha visto agravada por el hecho que, durante el largo período de instalación de las nuevas estructuras, antes de las primeras elecciones regionales, es el gobierno quien ha nombrado a los dirigentes de las regiones; éstos han podido trabajar la arena local, tendiendo a forzar la coherencia entre las lógicas electorales estatal y regional. Es decir han promocionado desde la administración su futura candidatura política. El marcado presidencialismo de la legislación regional no hace más que acentuar esta tendencia. Tal vez lo más singular sea que, mientras que estas constataciones escandalizan a un catalán absorbido por el crispado y decepcionante proceso de negociación del estatuto de autonomía de Catalunya, no parecen producir el mismo efecto sobre numerosos malgaches y aun residentes extranjeros de larga duración, ¡incluida la oposición! Los «locales» encuentran no sólo esperable, sino más bien irrelevante la maliciosa ofuscación legislativa. La indagación de dicha indiferencia en situaciones de descentralización determinadas puede enseñarnos más que el riguroso estudio jurídico.

El CRD y la región-modelo de Menabe

El Menabe es una región privilegiada para la reflexión que nos ocupa. Situada en el medio oeste, es una zona marginal en la política estatal (basta ver el estado de la carretera que conduce a las Tierras Altas), cuenta con una mayoría de población rural y con un porcentaje importante de explotaciones extensivas, particularmente ganaderas, alberga algunos puntos calientes de la biodiversidad malgache y en sus costas y manglares se reproduce (cada vez menos) uno de los recursos nacionales estratégicos, la gamba. Además, se trata de una de las raras regiones con coherencia histórica, ya que, con algunos recortes, se perfila sobre las fronteras del antiguo reino homónimo en su momento de mayor esplendor¹². A primera vista, asombra que el Menabe haya sido elegido como modelo para la descentralización regional, tal como ha ocurrido. De la explicación de esta presumida excentricidad hay mucho que aprender.

El decreto 2004-859 de 17 de septiembre de 2004, que recoge el funcionamiento de las regiones, fija en principio el Comité Régional (CR) como el gran órgano ordenador de la vida regional junto al Jefe de Región y su ejecutivo. La composición algo vaga que se le atribuye, revela el modelo en el que se inspiraron los legisladores: el CR está formado por una mezcla de cargos electos (nacionales y locales, es decir, diputados, senadores y alcaldes) y de

12. El recorte más importante se refiere a la región de Melaky (Mailaka), al norte del río Manambolo. Sobre la historia precolonial del Menabe, véase Roca [1995] ; para su historia colonial, véase Schlemmer [1983].

representantes de la sociedad civil¹³ (ONGD, operadores económicos, asociaciones, iglesias...), estos últimos cooptados por colegios electorales específicos y de una representatividad variable en el respectivo sector. Éste es el esquema que, ya desde 1996 y bajo la denominación de Comité Régional de Développement (CRD), adoptaron una serie de agentes locales del Menabe, desde cooperantes a administradores o maestros, que no se resignaron a esperar de brazos cruzados la activación de las CTD legisladas dos años antes. El éxito del CRD en movilizar a la sociedad civil de la región lo convirtió en un ejemplo a seguir y en el modelo explícito de los legisladores del 2004¹⁴.

Es más que probable que el principal éxito del CRD haya sido estimular la creación de asociaciones secundarias¹⁵ y no la promoción efectiva de desarrollo, que constituye su meta final. Sus propios fundadores contemplan el CRD y su trayectoria hasta ahora como una primera fase de un proceso mucho más largo. De hecho, al fomentar la coordinación de operadores aislados o de comunidades locales, su primer efecto ha sido el de agrietar las antiguas relaciones clientelares que recorrían la región, vínculos polarizados por varias familias de «notables» locales y sus aliados y a los que los miembros del CRD atribuían el bloqueo corrupto de cualquier iniciativa de desarrollo, y en particular las de interés más general. Aunque el CRD no ha desintegrado semejante estructura, sí la ha debilitado lo suficiente para hacer al menos verosímil una política de desarrollo participativo, originando con seguridad circuitos y redes alternativas a las «de siempre». De ahí su carácter modélico. Ahora bien, la intervención del CRD no ha partido de

la nada y ha tenido efectos sobre su propia organización y naturaleza.

En uno de los informes que valoraba positivamente el papel del CRD, y que pudo influir en su adopción como patrón, se prevenía de todas maneras contra algunos «puntos débiles»: riesgo de eclosión futura por descansar en exceso sobre el carisma de sus líderes; rechazo casi reflejo de todo aquello que viene del gobierno central; escaso reconocimiento en las subprefecturas lejanas a la capital regional. Interrogados en 2005, algunos coordinadores del CRD negaron la primera crítica (el CRD ha sobrevivido a la muerte del más carismático de sus fundadores, en 2001), ignoraron la segunda (cuesta tomársela en serio cuando la aportación del gobierno central es exigua en todos los campos) y reconocieron la tercera (concretamente refiriéndose a Manja y Miandrivazo), aunque la achacaron sobre todo a las dificultades de comunicación y al carácter todavía incipiente del CRD. Las respuestas se ajustaban en buena medida a la realidad, pero soslayaban aquello que los encuestadores parecían haber percibido aun sin comprenderlo del todo: el CRD se ha construido sobre un núcleo duro y su

13. Sobre el uso y la realidad del concepto de «sociedad civil» en Madagascar, véase Roca [2007a].

14. Agradezco a Gion Cabalzar (miembro del CDR), su abierta, paciente y copiosa colaboración; puede consultarse también la abundante documentación generada por el CRD.

15. La coincidencia con las estrategias del Banco Mundial en América Latina (véase, por ejemplo, Bretón [2003]), a partir de conceptos como «capital social», no es casual pero tampoco parece genealógica.

sistema de crecimiento concéntrico y selectivo, pese a mostrar una efectividad y un atractivo incuestionables, podría presentar límites excluyentes en el propio Menabe; por otro lado, la historia «cercana», etnográfica, del CRD cuestiona o al menos matiza su carácter modélico, es decir, su exportabilidad a otras regiones.

El espinazo del CRD está integrado por tal vez poco más de una veintena de personas muy directamente ligadas a un secretariado colegiado compuesto por tres personas. Se trata sobre todo de cooperantes de largo recorrido en la región (en algunas ocasiones, dos décadas o más), especializados a menudo en la promoción agrícola y en la gestión sostenible de los recursos naturales. La participación de los electos es raquítica, con la excepción de los alcaldes, mucho más insertados en la cotidianidad de los proyectos de cooperación locales. Los cooperantes no son el único perfil dentro del núcleo duro, pero son los agentes regionales más capaces de establecer conexiones transversales que incluyan formalmente al estado –sobre todo en el mundo rural–, preservando al mismo tiempo una holgada autonomía financiera. De hecho, las dificultades para conseguir el compromiso de los karana¹⁶, omnipresentes en el sector comercial de Morondava, así como de algunos otros empresarios europeos revelan, entre otras cosas, una hendidura entre los intereses, la disponibilidad y los potenciales de los profesionales de la cooperación y de los operadores económicos privados. Hay que tener en cuenta, además, que la masa crítica de esos cooperantes «nucleares» está o ha estado ligada a la cooperación suiza. Pero no son las directrices más o menos oficiales de ésta lo que se puede rastrear en el CRD (muy

crítico con la cooperación oficial), sino, en todo caso, el referente de una cierta utopía confederal helvética activado ante la parsimonia descentralizadora del estado.

En el modelo confederal, es la parte quien legitima al todo y decide integrarse en él, no al revés. Semejante actitud, a favor del criterio participativo en los diseños desarrollistas actuales (iniciativa local, empoderamiento, capital social...), explica tanto la estrategia del CRD respecto al estado malgache como su consecuente ejemplaridad jurisprudencial. Para el CRD, la descentralización es una condición e instrumento *sine qua non* para conseguir el desarrollo del conjunto de la población del Menabe. El CRD ha crecido con la voluntad pragmática de integrar a todas las corrientes políticas, buscando intereses regionales comunes y oponiéndose al recurso sectorial –y, en general, paralizante– al aparato burocrático del estado central. Sin embargo, el retraso continuo en las políticas descentralizadoras, la ineficacia de la administración estatal en la región y la superficialidad de la desconcentración, lo llevaron a situarse en la oposición, cada vez con más claridad a medida que transcurría el segundo mandato de Didier Ratsiraka y, sobre todo, durante su *tour de force* del 2002 con el entonces candidato y hoy presidente, Marc Ravalomanana. Tras el triunfo de éste, el CRD ha adoptado una actitud de colaboración estrecha con la facción gubernamental en aras a acelerar de una vez la descentralización.

16. Habitantes de Madagascar de origen indostaní, muy presentes sobre todo en la economía local.

Sorprende la confianza depositada en el nuevo poder de Tana. Para un observador externo, incluso «olvidando» más de cuarenta años de descorazonadora experiencia postcolonial, existen abundantes indicios que deberían socavar las bases de dicha confianza, empezando por la legislación sobre las CTD. La sorpresa se tiñe de preocupación cuando se aprecia que, dado el alto grado de activismo político de los últimos años, esta extraña alianza está produciendo efectos duraderos, personales y estructurales. El escenario sobre el que se representan estos temores es el mismo avance de la descentralización, que –por lento y superficial que se manifieste– proyecta una fuerte incertidumbre sobre el futuro del CRD: ¿mantendrá su independencia y sus puentes con la sociedad, al tiempo que pasa de ser una organización privada, y en esencia voluntarista (CRD), a transformarse en una institución orgánica de la administración regional (CR)? La estrategia ante semejante desafío parece doble: por un lado, copar la representación de las asociaciones y organismos de la «sociedad civil» con miembros del núcleo del CRD; por otro, asegurar la imbricación personal del mismo núcleo en el sector público, influyendo en el nombramiento de los cuadros administrativos regionales –lo cual han conseguido en gran medida– e intentando convencer a funcionarios y electos –quizás con más éxito a los alcaldes¹⁷– de la conveniencia de adoptar la filosofía colectiva del CRD. En ambos campos, la baza jugada es la experiencia, el conocimiento y los contactos en el ámbito del desarrollo. Ello le ha permitido controlar la información referida a las inversiones de desarrollo en la región, estableciendo nuevas redes redistributivas o modificando las que ya existen.

Los contactos con las financieras de la cooperación niegan en la práctica cualquier reducción programática del CRD a su papel teórico de mediador entre las fuerzas externas del desarrollo –globales o estatales– y sus homólogas locales. En otras palabras, en el contexto regional, el CRD ha funcionado como un *lobby*. Y, lo que es más interesante, para ejercer su presión, ha recurrido a estrategias propias de los viejos «notables locales» a los que pretende desbancar. Es difícil aquilatar cómo y en qué medida componentes de las antiguas redes se han recolocado en la presente coyuntura, pero lo que es evidente es que el CRD ha hecho con frecuencia causa común con el grupo de presión ravalomananista, aglutinado alrededor del nuevo partido del presidente, el TIM (¡hasta el punto que algún observador externo o algún «rival» local los podría considerar a veces como una misma facción!). De hecho, la alianza del CRD y la *mouvance* presidencial en el asalto al *fanjakana*, al estado, no sólo los une coyunturalmente: a los ojos de las poblaciones, el CRD –como el TIM– se estaría fundiendo con esa misma administración que pretendía reformar desde el exterior; no en vano, en Madagascar, el aparato estatal y las instituciones en general se entienden y se viven encarnadas, personalizadas. Ante el dilema de

17. Con todo, los desencuentros detectables en los municipios más grandes (Mahabo, Belo, Malaimbandy y, sobre todo, Morondava) parecen consecuencia de que éstos albergan núcleos de muchas redes distintas a las tendidas por el CRD. Este hecho relativiza la explicación del desapego de Manja y Miandrivazo por razones de mera lejanía geográfica y arroja sombras sobre la capacidad del CRD para aglutinar a cooptados (núcleo duro) y electos (poco implicados).

garantizar su eficacia al tiempo que se burocratiza, así como de persistir en la autonomía de sus objetivos en pos de un bienestar general pese a sus alianzas facciosas, el CRD se apoya en una dinámica que pretende conferir el protagonismo a las comunidades. Ahora bien, esta estrategia es hoy en día una bandera de todas las agencias del desarrollo, desde el Banco Mundial hasta el gobierno de Ravalomanana. En medio de tanta coalescencia con estructuras responsables de anteriores fracasos, ¿puede el CRD impulsar una verdadera participación en un desarrollo descentralizado? ¿puede superar el peligro de idealizar –y falsear– sus relaciones con las presuntas comunidades? ¿qué tienen éstas que decir?

Comunidad y comunidad de base

Con el concepto de «comunidad de base» se quiere aprovechar las connotaciones básicas de la noción y la experiencia de «comunidad», a la vez que se exorcizan sus supuestas amenazas sectarias. Así, el vocablo «comunidad» evoca un aglutinante directo entre las personas que actúa con independencia de las instituciones administrativas sancionadas por la ley; en ese sentido, la solidaridad y la vinculación cristalizadas en la comunidad serían más espontáneas y cercanas a las poblaciones que los sistemas de representación local instituidos por el estado. Es a este carácter autónomo, cohesivo e inmediato al que apelan los nuevos modelos de desarrollo, que hacen de las comunidades la célula básica de sus programas; la aplicación de este enfoque adquiere más fuerza en la esfera rural y en los proyectos de gestión de recursos naturales, incluida, claro está, la biodiversidad. La vía no es nueva¹⁸ y pasadas experiencias han enseñado a los expertos a ser precavidos con la esencialización e idealización

de las presuntas comunidades, así con como los usos políticos –frecuentemente excluyentes– que actrices y actores sociales hacen de tales categorizaciones. Ahí se recupera el concepto inclusivo de «comunidad de base», entendida como «sociedad civil mínima».

Aun con sus equívocas resonancias socialistas, esta concepción remite a un conjunto de individuos autónomos asociados voluntariamente y se acoge a los acuerdos internacionales sobre los también eminentemente individuales Derechos Humanos. En sintonía con las agencias internacionales y para contrarrestar lo que considera los efectos perniciosos del puro (neo)liberalismo en un contexto de desarrollo, el CRD ha intentado preservar una perspectiva colectiva definiendo a la comunidad de base como sujeto de desarrollo. La intención ha sido desbordar el entorno inmediato del supuesto individuo económica y políticamente racional –léase familia nuclear o unidad doméstica de producción– para contemplar –y aprovechar– conexiones sociales más amplias. Se espera que la descentralización «libere» a dichas comunidades, pero su identificación no se deriva directamente del proceso descentralizador: las CTD no responden en general a la inmediatez exigida al ideal de los vínculos comunitarios. Ni siquiera lo suelen hacer los municipios, con sus correspondientes Comités y Planes Locales de Desarrollo (CLD y PLD). Su heterogeneidad y sobredimensionamiento es palpable en la ciudad y también a menudo en el campo, donde

18. Véase Bretón [2001] para América Latina, así como los trabajos de Carlos Oya sobre el Banco Mundial. En África, el peso de la cooperación oficial y de las relaciones con la antigua metrópoli minimizó esta tendencia.

un municipio puede englobar varios pueblos, aldeas o vecindarios. Es reveladora la confusión en que ha incurrido la nueva legislación respecto a antiguas unidades administrativas de menor alcance que el municipio, en particular el *fokontany* y el *fokonolona*¹⁹. Candidatas a equipararse con esas «comunidades de base» que no pueden ser por sí mismas las CTD, su desaparición teórica de la escena jurídica contribuyó a que los agentes locales, y en particular el *milieu* del CRD, sintieran la necesidad de definir las primeras en contextos concretos de desarrollo. La ocasión y el ámbito definitorio los proporcionó la elevación de diversas leyes en las que se preveía una gestión de los recursos naturales compartida entre el estado y las poblaciones locales, iniciativa en la que han tenido un peso indudable las experiencias y opiniones expertas llegadas desde el Menabe²⁰.

Así, la legislación sobre la «gestión local de recursos renovables» establece²¹:

La communauté de base est un groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe, selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. Elle est dotée de la personnalité morale.

Para definir esa personalidad moral, la ley no duda en declarar que la comunidad de base «*fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur*». Luego, a través de un decreto, se fijan los mecanismos de formalización de la comunidad y de afiliación de sus miembros:

La communauté de base doit être déclarée par ses fondateurs auprès de la commune de rattachement [...] Peut être

accepté comme membre tout habitant résidant dans les limites du terroir de la communauté de base. Il doit s'engager à respecter les règles de fonctionnement de la communauté et à exécuter les activités et les objectifs établis par la communauté de base. La candidature pour devenir membre est soumise à l'Assemblée générale, qui délibère dans les conditions fixées par le statut. La candidature doit être posée volontairement.

La legislación de la «comunidad de base» formaliza no sólo una representación colectiva, sino que puede constituir una plataforma para el acceso colectivo a los recursos

19. *Fokonolona* hace referencia a la unidad cotidiana de toma de decisiones «públicas» (sobre todo en Imerina), en general local, pero aplicable a jurisdicciones amplias o restringidas (parientes). *Fokontany* se refiere a la dimensión territorial del *fokonolona* y había designado durante la II República la circunscripción de proximidad (alcaldes de barrio, en las ciudades, y de aldea o «parroquia» en el campo, donde se podían confundir al extremo con «alcaldes municipales»). En 1996, se suprimieron los *fokontany*, en tanto que circunscripciones administrativas, pero diversos textos los habían considerado como parte más o menos informal de la estructura descentralizada; en la práctica, los *fokontany* continuaban operando en el seno de los municipios. En algunos casos se había llegado a «legislar» que los «*fokonolona* eran elementos de los *fokontany*», lo que da una idea de la confusión a la que aludo.

20. Es el caso particularmente de la ley 96-025, de 30 de septiembre de 1996, «relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables» (Gelose) o del decreto 2001-122, de 14 de febrero de 2001, que regula en el marco de la anterior, la «Gestion contractualisée des forêts» (GCF).

21. Véase la ley 96-025 de 30 de septiembre 1996, art. 3, y el decreto 2000-027 de 13 de enero, art. 2, 4 y 5.

naturales –incluso demandando una propiedad colectiva plena– que haría mucho más difícil la enajenación de dichos recursos por parte de empresas o corporaciones externas. Esta preocupación de los legisladores se acuerda a uno de los conceptos hoy en boga entre los diseñadores de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza: la «seguridad» (alimentaria, física, política, propiedad intelectual...) y los procesos de «segurización» que la determinan. Resulta razonable –aunque probablemente no suficiente– garantizar el acceso continuado a los recursos como una segurización básica que posibilita todas las demás. Sólo esa continuidad permite que el sujeto de desarrollo pueda planificarse de forma autónoma, tal como recomiendan todos los expertos. La particularidad es que el CRD ha apostado por un sujeto colectivo, la comunidad de base, aprovechando las puertas abiertas por la legislación malgache.

De las formas de asegurar ese control de los recursos, la más corriente con mucho sería la «*sécurisation foncière*», que se refiere al acceso al suelo. En el Menabe y en Madagascar o África en general, hasta ahora, la seguridad *foncière* ha sido una realidad de hecho más que de derecho. Es raro que los habitantes del medio rural inscriban las tierras que trabajan en el registro catastral, vigente desde la época colonial; esta rareza se extrema en el Menabe, como en el resto del oeste y el sur de la isla. En teoría, sea quien sea quién las trabaje y cómo lo haga, las tierras sin matricular pertenecen por defecto al estado, y –excepto los espacios de interés nacional– pueden ser adquiridas por cualquier ciudadano malgache que pague los correspondientes impuestos y

amortizaciones. Sin embargo, tampoco es usual alguien intente hacer efectivo un registro de tierras rurales contra los derechos tradicionales; los escasos intentos en este sentido suelen desembocar en conflictos más o menos sordos (vacío local, falta de mano de obra...) que acaban a menudo por revertir en la situación de origen, con independencia del estatus legal de los terrenos implicados²². Con todo, esta estabilidad puede estar seriamente amenazada con el cambio de los flujos inversores. ¿Por qué? El aumento de la presión sobre las tierras fértiles puede poner en marcha un aparato legal que perjudica a las poblaciones locales, sobre todo si están poco capitalizadas como en el Menabe. Por otra parte, zonas como los bosques, los manglares y otros lugares por lo habitual poco explotados por las gentes del lugar alojan no pocas de las posibilidades anunciadas por el nuevo desarrollo, incluyendo los puntos calientes de la biodiversidad. Todas estas zonas –como las aguas costeras y

22. La postura local suele ser alguna forma de resistencia pasiva y no explícita: el estado tiene una gran «pegada» puntual, pero muy escasa capacidad para las acciones continuadas y extensivas, incluyendo la inspección o la coerción sistemáticas. Es significativo que esa resistencia despierte en los técnicos estatales y en algunos agentes de la cooperación el mismo tipo de desesperación y referencias al atavismo de las poblaciones que llenan tantas páginas coloniales. Un ejemplo: los agentes del ANGAP (organismo que gestiona los parques nacionales) del parque de Kirindy-Mitea, que año tras año consideran que sus campañas para explicar a los locales la necesidad de abandonar el parque han sido un éxito, para encontrarse después con que nadie ha hecho lo que decía. Con todo, las diferencias en este sentido son grandes, dependiendo de la integración económica y la trayectoria sociohistórica. Véase Ottino [1998].

fluviales o el subsuelo— son consideradas explícitamente como «*domaniales*», en el sentido restringido de «patrimonio nacional», luego de interés y gestión estatales. La intervención estatal se puede activar con su revaloración —por ejemplo, la creación de un parque nacional— en detrimento de nuevo de los locales.

El estado apenas ha reaccionado respecto a la presión sobre las tierras de cultivo o las periurbanas, pero sí ha legislado respecto a sus propiedades «*domaniales*». Ha promocionado, pues, una «*sécurisation*» relativa (SFR²³), ya que sólo asegura el uso de esas tierras y recursos, sin ceder su titularidad. A través de sistemas contractuales (Gelose, GCF...) entre el estado y comunidades de base formalizadas, el primero puede permitir ciertos usos consuetudinarios a las poblaciones locales o puede compartir con ellas la gestión y explotación de los recursos. En todos los casos, el estado está capacitado para anular los acuerdos alegando la ineficiencia de sus *partenaires*. Esta discrecionalidad no podía sino levantar las suspicacias del CRD, pese a sus solapamientos con la facción gubernamental. Un informante cercano al CRD no dudaba en afirmar que «à Madagascar, c'est l'État qui est le plus grand des voleurs». Ante semejante escenario, el CRD ha apoyado decisivamente procesos-piloto de una especie de «*sécurisation foncière absolue*», al facilitar que algunos pueblos o municipios se constituyan legalmente en comunidades de base y registren la propiedad colectiva de su término. El procedimiento, largo y complejo, se debe repetir caso por caso, lo cual no augura una avalancha de comunidades-propietarias,

pero sí señala un camino, una estrategia patrimonializadora prometedora y acorde con los sectores más autocríticos del nuevo desarrollo. Toma así una dirección que se antoja autónoma, cercana a las poblaciones, desestimando la célebre «tragedia de los comunes» de Hardin, uno de los mitos liberales más persistentes del desarrollismo rural²⁴. Ahora bien, si se observan de cerca esas poblaciones que el CRD desea acompañar en la senda de la descentralización, las cosas resultan menos claras. Los efectos de las estrategias participativas —y el entusiasmo que despiertan— no son uniformes. La predefinida homogeneidad de las comunidades de base brilla por su ausencia en una madeja de jerarquías entrelazadas, mientras que las fronteras del CRD, el estado o las fuerzas de la globalización vuelven a difuminarse.

Los *tômpontany* invisibles o el ocaso aparente de los Sakalava

Las formas de convivencia en el Menabe rural, como en tanto lugares de Madagascar y de África, están ordenadas en gran medida en torno al «complejo del primer ocupante». En la isla, con pronunciaciones distintas, se habla de *tômpontany* («*maîtres de la terre*») y *vahiny*

23. Véase, por ejemplo, Aubert [2002].

24. Ya desde finales de los ochenta, ecólogos humanos como J. Bennett han contribuido a desautorizar la «tragedia de los comunes», pero sin ofrecer una plantilla para el tratamiento del desarrollo ecocomunitario: es forzoso reconocer que los *kibbutz*, los hutteritas de Dakota o los pastores de Madagascar son diferentes y que necesitamos saber mucho más sobre sus diferencias.

(«forasteros», «invitados»)²⁵. Los *tômpontany* debido a su precedencia y a su persistencia en el tiempo, habrían establecido una alianza con las fuerzas o espíritus que conforman lo que nosotros denominamos «lugar», ejerciendo de mediadores privilegiados entre la sociedad (incluidos los *vahiny*, los llegados más tarde) y lo que podríamos llamar naturaleza local. Esta disposición general ha admitido variaciones, adaptaciones y manipulaciones varias, pero la relación con el suelo es siempre colectiva (a través de la cadena de antepasados –*razana*– y vivos que forman lo que ha venido en denominarse «clanes»), jerarquizada (según la antigüedad local y la posición estatutaria del clan respecto a los demás, así como según la posición del individuo dentro de su clan) y total (afectando a todas las esferas de la actividad humana, desde la religión a las estrategias matrimoniales). El resultado es una confluencia de relaciones cruzadas, no siempre del todo coherentes pero altamente formalizables, que une a las personas entre sí y al suelo; los cálculos e intervenciones referidos a los recursos se urden y se ejercen a través de esa malla. Dado que, en principio, este esquema hace muy difícil la transacción de las tierras fuera de las relaciones sociales establecidas (a menudo incluso se da la prohibición expresa), y dado que tumbas y *hazomanga* (poste de la circuncisión) permanecen fijadas en la tierra, la relación con ésta se ve siempre mediatizada por vínculos personales –sobre todo ésos que llamamos de parentesco– que nunca nacen de la mera voluntad individual, por mucho que los individuos puedan cambiar de domicilio o de alianzas.

En el Menabe, la categoría de *tômpontany* –en la pronunciación local– se continúa restringiendo

a los Sakalava, uno de los apelativos identificados desde los tiempos de la etnología colonial como una de las 18 (o más!) etnias o «tribus» de la isla. ¿Por qué? Porque el reino de Menabe abarcaba todo el terreno de la actual región, de manera que, para cualquier lugar, uno de los *raza* reconocidos por los antiguos reyes *sakalava* suministra invariablemente los «primeros ocupantes» (incluso en pueblos nuevos creados por inmigrantes sobre tierras tal vez no empleadas pero con «dueños»)²⁶. Así pues, numerosos documentos y declaraciones consideran la región de Menabe como «país *sakalava*». Ello no impide que, dada la presencia de muchos Malgaches con otras adscripciones étnicas, también se insista en caracterizar la región como «tierra de acogida» y, consecuentemente, a los Sakalava como particularmente hospitalarios o, al menos, tolerantes con los forasteros. Aunque ambas descripciones encierran verdades, unidas acaban por prescindir de la historia y mistifican la situación actual. En los tiempos del reino, la integración de forasteros –en tanto que inmigrantes voluntarios o como cautivos– culminaba en su *sakalavización*, en un proceso a menudo transgeneracional. En el Menabe actual, el cuadro es muy distinto. En primer lugar, desde

25. Sophie Goedefroit y otros señalan la distinción entre *tômpontany*, «*maîtres de la terre, du pays*» y *tompontana*, «*maîtres du village*». Para el nivel de argumentación que sigo, la distinción es poco relevante, pero podría llegar a serlo si las dinámicas actuales favorecieran una cierta formalización «tradicional» de nuevos *tompontana* que no pertenecieran a la comunidad de *tômpontany* del Menabe, es decir, que no fueran *sakalava*.

26. Sobre el reino de Menabe y el papel que en él jugó la autoctonía, véase Roca [1995] y Goedefroit [1998].

la parcial dominación *merina* (siglo XIX) y la colonización francesa hasta ahora, los poderes insulares han favorecido la inmigración para activar la economía de la región; ahora bien, éste ya no ha sido un movimiento demandado o regulado por los autóctonos, sino impuesto por un estado que les es en gran medida ajeno y aprovechado por personas y colectivos cuyos intereses no tenían ni tienen que coincidir ni acoplarse, en principio, a los de sus obligados anfitriones. En segundo lugar, y a consecuencia de lo dicho, desde el siglo XIX, el proceso de integración ya no tiene por qué acabar con la sakalavización de los recién llegados²⁷.

Dado el marcado estilo extensivo de la economía del reino de Menabe, la integración forzosa no presentó durante mucho tiempo mayores problemas, al abrigo de la Pax Colonial o Malagasy. Exceptuando las zonas urbanas y algunas grandes plantaciones encaminadas a la exportación o al mercado urbano (en general más bien efímeras), el esquema de acogida fue entendido al modo tradicional, pero tradicional no quiere decir inmemorial²⁸. Los recién llegados, aceptaban la prioridad espiritual y *foncière* de los *tômpontany* y éstos, para integrarlos en la vida social y económica local, les ofrecían a sus hijas en matrimonio; en un sistema más marcadamente patrilineal que en las Tierras Altas, ello suponía que los hijos de los forasteros no podían heredar más que un derecho de uso acordado por los autóctonos. La clave de todo el esquema era la ruptura de la patrilocalidad de los *vahiny*, que, en el pasado, permitía que los autóctonos «recuperaran» a los hijos de sus mujeres, que así se sakalavizaban. En la actualidad, no sólo esta recuperación es rara, sino que la afluencia de inmigrantes está

haciendo innecesario o imposible el arreglo matrimonial. Al desaparecer el componente de relación entre suegros y cuñados, todo el edificio de la autoctonía se debilita, sustentado casi en exclusiva sobre los aspectos más ideológicos que privilegian la relación de los primeros habitantes con la tierra y sus fuerzas. A esta ideología, se ha venido oponiendo una defensa creciente de la primacía del valor de uso. Aunque se podría descansar esta oposición en la indudable existencia de cálculo y contingencia en la redistribución tradicional de espacios, el apoyo más poderoso, al menos en cuanto a la institucionalización, viene de la confluencia con el lema revolucionario de «la tierra para quien la trabaja», reentendido en las nuevas tendencias patrimonialistas del desarrollo²⁹.

27. La llegada de la inmensa mayoría de los inmigrantes se puede rastrear durante el período colonial, muy raramente remontándose hasta la dominación parcial *merina* (existen casos particulares como los Makoa). En general, como más antigua es esa llegada, más integrados se encuentran en el complejo de primer ocupante, llegando incluso a adquirir responsabilidades ceremoniales tomando el relevo ritual de *tômpontany* desvanecidos. Véase Chantier [2000]. Este proceso de «sakalavización implícita» podría ser más fluido cuando la larga convivencia se mitifica en mayor o menor grado, como en el caso de algunas poblaciones *betsileo*, consideradas parientes o descendientes de supuestos habitantes de la región anteriores al establecimiento del reino (*antañandro*).

28. Véase una descripción ya clásica en Waast [1980].

29. Véase la interpretación de Goedefroit [2003] sobre el colapso del esquema de interacción tradicional en los llamados *fronts pionniers*, así como sobre las nuevas estrategias a las que está dando lugar tanto entre los autóctonos (patrimonialización) como entre los forasteros (modernización, democratización, nuevas religiones...).

Es en esta coyuntura donde, con la mejor de las intenciones, se inserta la «comunidad de base». Éstas han aparecido tímidamente en las zonas más accesibles a la comercialización y a las economías intensivas (rizicultura o caña de azúcar cerca de los ríos o del célebre canal de Dabara, por ejemplo). Y en esas zonas, como es de esperar de la reiterada aplicación de políticas favorables a la inmigración, los autóctonos, los Sakalava, no son muchas veces ni la mayor de las minorías, bien porque se han visto desbordados por el número de *vahiny*, bien porque muchos Sakalava han emigrado hacia otras zonas más propicias a sus actividades. La propiedad colectiva de la tierra no evita que, al reformular la toma de decisiones sobre el acceso a los recursos (un hombre –¡más raramente una mujer!–, un voto), quienes más tengan qué perder entre los locales sean los *tômpontany*, ya que ven obviadas sus relaciones privilegiadas con el lugar, excepto en localidades donde son muy mayoritarios. Y ciertamente no es ahí donde han empezado a activarse los procesos para constituer legalmente comunidades de base. A favor también de la llegada de inmigrantes y de manera mucho más vertiginosa, la comunidad de base puede llegar a ser uno de los mecanismos de marginación de los autóctonos en lugares remotos revalorizados por las políticas patrimonializadoras, por el ecoturismo o por la explotación de productos antes ignorados³⁰. El esquema no es específico del Menabe, pero la escasa resistencia de los *tômpontany sakalava* a ser desplazados, al menos en apariencia, ha conducido a analistas y observadores a buscar en su idiosincrasia o en su estilo de vida las razones del ocaso *sakalava*.

Se ha explicado esta «retirada»³¹, en razón de la actividad de ganadería extensiva de los Sakalava, que les haría preferir tierras más áridas siempre que el acceso a los pastos fuera libre, preferencia que se uniría a una cierta timidez o renuncia al conflicto. Semejante interpretación olvida la historia previamente aludida: en el pasado, antes de las sucesivas colonizaciones, los pastores y guerreros *sakalava* no se retiraban, sino que predaban sobre sus vecinos y defendían ferozmente su territorio³². Se puede argumentar simplemente que las «economías políticas extensivas» –y el pastoreo es uno de sus epítomes– están

30. Esto ya es perceptible, por ejemplo en Belo-sur-mer (cerca del parque nacional de Kirindy-Mitea) o, quizás más aún, en Bekopaka (en relación a las gargantas de Manambolo y el parque de Bemaraha, hoy en la región contigua de Melaky, pero ligadas históricamente al Menabe y con el mismo tejido social básico, con los Sakalava como autóctonos). La colonización laboral (sobre todo gestores de la capital y trabajadores del sudeste) ha sido rapidísima y los Sakalava apenas ocupan puestos de trabajo relacionados con la gestión del parque o con los negocios complementarios que ha generado el aumento de turistas.

31. La «retirada» o «huída» se dirigiría a las zonas menos habitadas, léase en última instancia «al norte», sin que las fronteras regionales tengan papel alguno en este movimiento (comunicación personal de un investigador local de la asociación Kily be). El fenómeno es perceptible incluso cuando no se busca: véase por ejemplo, la tesis sobre la epidemiología de la bilharzosis de Chantier [2000].

32. Aun hoy, lejana ya la fase expansiva del Menabe, Fauroux [1999, 2001] indica que la conflictividad aumenta si la alternativa de «huída» ve reducido su atractivo.

inadaptadas a los cambios del sistema-mundo actual. Este enfoque presenta varias lagunas. Para empezar, la economía *sakalava* siempre ha sido hasta cierto punto mixta y simbiótica, de amplio espectro –muchos Sakalava son hoy día agricultores de regadío–, y en absoluto rígida frente a la evolución del medio. Además, la aproximación extensiva de los pastores *sakalava* (con sus combinaciones intensivas más o menos oportunistas) resulta adaptativa en entornos semiáridos, sin que, por el momento, los modelos desarrollistas hayan ofrecido alternativas viables.

Expertos, inversores y políticas estatales apenas han hecho más que seccionar los ecotopos del sistema-*sakalava* susceptibles de explotación intensiva; con ello han convertido el conjunto en menos sostenible. La especialización intensiva y mercantilista de las tierras irrigadas, de los caladeros y manglares o de los lugares de interés turístico esquilma el territorio más feraz en función de unos beneficios que apenas se reinvierten o se distribuyen localmente, amén de ser muy poco estables y siempre dependientes de un control externo de los precios inevitablemente perverso; al mismo tiempo, esa intensificación circunscrita de las explotaciones dificulta los movimientos necesarios para toda aproximación extensiva o mixta y devalúa, por tanto, el valor de las zonas periféricas (yermos, bosques no clasificados). Al cercenarlas, no sólo se arriesga la pérdida de su complementariedad económica, sino que se debilita su condición de ámbitos privilegiados para la negociación y la colaboración con otros grupos, no únicamente para el conflicto: no en vano dichas áreas resultan mucho más «conectables» a través de los «sistemas de clanes»³³. Una de las coadyuvantes de esta debilidad es

que el recurso sistemático al registro público, al admitir la lógica estatal, justifica y blindo el extrañamiento de esas zonas, particularmente los bosques, con su titularidad estatal, según la ley. El registro de las propiedades por parte de las comunidades de base no invierte esta fragmentación y tiene efectos políticos indirectos, al contribuir a deslegitimar –y desregular– las interacciones entre grupos «tradicionales».

Los grandes perdedores inmediatos son los grupos autóctonos, pero su marginación puede tener efectos nocivos en cadena que acaben afectando al potencial de la región y a todos sus habitantes. Asentados sobre indicios empíricos también detectables en el Menabe, cada vez más expertos recurren a los criterios de sostenibilidad y patrimonialización: en contra de la «tragedia de los comunes» y de la divinización del racionalismo económico individual, los autóctonos serían los candidatos

33. Como insisten los *tômpontany*, no hay un palmo del Menabe –ni del sudoeste pastoril–, por abandonado que parezca a ojos inexpertos, sobre el que no se reivindicuen los derechos de uso, con efectos políticos importantes en la relación entre grupos. Sobre el gradiente de intensidad de los derechos a las tierras, véase Goederoit [2002]. El papel de la periferia, la *brousse*, como zona de fricción ha sido muchas veces señalado. Véase, por ejemplo, Fauroux [2004]. Por otra parte, véase Saint-Sauveur [2002], que atribuye el impulso motor de la colaboración intergrupal, así como de la supervivencia de una tenencia linajera de las zonas periféricas y de pastos (*tanin'aomby*, «tierras de bueyes») a la necesidad de mantener limpios los *kizo* –zonas de tránsito del ganado– y de vigilar las zonas periféricas, para evitar el robo de bueyes. Como él reconoce, esta construcción defensiva no tiene por qué ser una causa única (zonas con menos inseguridad son «más clánicas»), pero contribuye a establecer el utilitarismo de los sistemas tradicionales.

favoritos para gestionar el nuevo desarrollo al tener un interés especial en legar los recursos que explotan a las siguientes generaciones³⁴ combinado con un conocimiento acumulado sobre su gestión (vista la supervivencia secular de dichos recursos)³⁵. Luego, su expulsión de los puntos calientes del sistema económico –y no sólo por lo que se refiere a aquellos parajes cuyo aislamiento ha maximizado su biodiversidad– sería un error a medio y largo plazo. Además, también hay que descartar la idea según la cual los Sakalava serían un grupo numéricamente residual, incapaz de asumir la gestión del territorio históricamente propio, con lo que su identidad colectiva tendría que

34. Goedefroit [2002] señala como, a pesar de la inexistencia de conciencia patrimonial propiamente dicha y pese a la creencia persistente en el carácter inagotable de los recursos naturales, las prácticas y discursos gestores tradicionales de los autóctonos tienen efectos conservacionistas. Los inmigrantes serían más agresivos con el medio, dado su esquema ideal de acumulación y regreso a la zona de origen o su vinculación masiva con medios económicos urbanos, poco arraigados en un suelo que les es difícilmente accesible. Aunque desde el punto de vista cuantitativo los inmigrantes más numerosos proceden del sudeste y de las Tierras Altas, los ejemplos de inmigrantes ecodestructores más citados provienen del sur, antandroy y mahafale, sobre todo. Pastores como los Sakalava, se instalan en medios rurales, desbrozan el bosque a marchas forzadas y son acusados de robar bueyes; un comportamiento al menos cuantitativamente distinto al que exhiben en sus regiones de origen; véase también Fauroux [1997], Goedefroit [2003]. En algunas áreas de bosque, la aparición de unos «autéctonos del ecosistema» puede ofrecer variantes al conflicto por los recursos entre autóctonos y locales. Véase Blanc-Pamard [2002].

35. Para un acercamiento general al problema del utilitarismo de los saberes tradicionales, véase Roca [2002].

ser sacrificado en aras al bienestar general. Aun sin concretar los números –lo cual es vergonzoso–, hay acuerdo en que son mayoritarios en la región, y más todavía en las zonas cuyos indicadores convencionales de desarrollo son los más bajos³⁶. Así pues, deberían ser una preocupación central de los impulsores del desarrollo participativo, y no lo son. En el fondo, el problema se plantea en términos políticos. Tras décadas viendo ignoradas sus formas de sociabilidad tradicionales –sobre todo en tanto que sistemas políticos–, los Sakalava de Menabe no se han insertado en un grado significativo –comparable a otros grupos de la isla– en las nuevas instituciones sancionadas por las distintas fases del estado independiente. La III República y su descentralización (pública o «privada») no apuntan en otra dirección: ni un Sakalava figura en el

36. Es significativo que ninguna estadística establezca las «poco correctas políticamente» cifras de los grupos étnicos. Incluso hay dudas sobre la población global del Menabe: la *Monographie du Menabe* habla de 338.000 habitantes para 1999, en el Ejecutivo Regional consideran que tiene que haber más de 400.000 (ambos números ofrecen densidades muy bajas para los casi 50.000 km² de la región), pero un miembro de la antigua dinastía *sakalava* apuntaba más de un millón, acusando a los responsables políticos de esconder las cifras para infravalorar las necesidades y potencial del Menabe, particularmente de los Sakalava; no es de extrañar que también estuviese a favor de las provincias autónomas, no tanto como instrumento administrativo, sino como instrumento político capaz de oponerse a Antananarivo, cosa que no puede hacer ninguna región por separado. Al mismo tiempo, la idea que los Sakalava se reproducen poco está bastante extendida (se habla de hogares con una media de 5 personas en distintas zonas) y merece un estudio específico.

gobierno regional provisional; una minoría exigua participa en el núcleo del CRD; un porcentaje sorprendentemente alto de no Sakalava preside los municipios regionales... La corrección política, al eludir hablar de porcentajes étnicos, también evita que se airee esta ausencia y que se reflexione sobre ella. Si los Sakalava aglutinan masa crítica en la región y si sus prácticas económicas pueden resultar adaptativas: ¿por qué no son capaces de defenderlas en la arena pública? Y es más, ¿por qué las estrategias participativas –con la «comunidad de base» como sujeto estrella– no abordan la sociedad del Menabe como un todo? ¿por qué tienden a excluir a los autóctonos más que a colectivos inmigrados en la reunión hace más o menos tiempo?

Conclusiones plurales: más senderos en el bosque³⁷

Dos líneas de respuesta casi han monopolizado la reacción más o menos reconocida a estos interrogantes. La primera atribuye la pobre representatividad *sakalava* a la acción de los poderes fácticos isleños, que, apoyándose en las estructuras coloniales y su legado habría perpetuado un colonialismo interno –con todas sus justificaciones «progresistas» y con toda su coerción institucional– que arrancaría de la ocupación parcial del viejo Menabe por el reino *merina* unificado de Antananarivo, en el siglo XIX. La segunda defiende que la invisibilización *sakalava* es consecuencia de –¡ahora sí!– la inadaptación de su sistema político tradicional a un contexto donde el bien común desborda los límites de las obligaciones del parentesco o de las lealtades derivadas del antiguo reino. Ambos posicionamientos se pueden acantonar en intereses facciosos que se

descalifiquen mutuamente: barones locales contra administradores estatales (y hegemónicos). El CRD –recogiendo la filosofía y la *expertise* más granada del desarrollismo progresista y sostenible– asume las dos líneas de forma crítica para sintetizar su programa de acción asentado en las comunidades de base activas en un contexto descentralizado. Y sin embargo, los efectos se manifiestan sectarios. Es probable que la clave esté en la voluntad unitaria que sustenta todo el proyecto.

El CRD acepta la evidencia sobre la que se levanta la primera línea de respuesta –uno de los más claros ejemplos de desequilibrio regional en la isla–, pero rechaza su uso sistemático cuando sirve de pantalla victimista empleada por las élites locales para justificar su ineficiencia culpable –corrupta– y su clientelismo «a la contra». Sin embargo, ya se ha comentado tanto la acusación de anticentralismo visceral contra el CRD por parte de algunos analistas –la base de todo victimismo clientelar–, como su coalescencia contradictoria con el estado. Éste siempre ha postulado explícita o implícitamente la segunda línea, incluyendo su versión reformada más actual, la «comunitarista», apoyada por el CRD. Esta enfoque implica que, pese a todo el discurso sobre la necesidad de la iniciativa local –con toda su jerga de capital social, empoderamiento y demás³⁸–, tanto el estado

37. Referencia a un conocido título de Jan Vansina, retomado en varias ocasiones por mi maestro, Ferran Iniesta.

38. Acerca de la inanidad de estos fetiches del desarrollismo, véase mi reflexión sobre el capital social [Roca 2002].

como el CRD obvian las estructuras sociales específicas de las sociedades locales –con su armazón de relaciones de poder–, cuando no las desechan expresamente en tanto que disfuncionales³⁹. Ni los linajes, ni los clanes ni, mucho menos, las etnias forman parte del entramado jurídico que debe fomentar la descentralización ni de las políticas que han de permitir la participación de las poblaciones en el desarrollo. El problema es que esas estructuras, más que vehicular, encarnan literalmente tanto las ventajas de los autóctonos para la gestión local (responsabilidad transgeneracional, conocimiento empírico acumulado) como la capacidad de los alóctonos inmigrantes para activar y distribuir los beneficios obtenidos de su desplazamiento. Por suerte, la ignorancia o incluso la franca hostilidad de la administración, la cooperación internacional o, simplemente, los expertos, no han bastado para hacer desaparecer ese tejido sociopolítico, por mucho que hayan podido contribuir a su «invisibilización».

¿Por qué digo por suerte? ¿Hay que alegrarse de que se mantengan sistemas de relaciones que parecen limitar la productividad y, con ella, la competitividad en un mundo como el actual? Tal vez sí, ya que, pese a la propaganda, en ese contexto actual, y en el previsible a medio plazo –más allá, entramos en el tiempo de los profetas, entre los que no me cuento–, la ayuda al desarrollo apenas podrá incidir más que puntual o secundariamente en los habitantes del Menabe, como en general en el África subsahariana. Luego, al no poder garantizar un desarrollo comparable al de los países ricos, el atractivo y el recurso a las nuevas instituciones –incluida la «comunidad de base»– será en conjunto subsidiario de las organizaciones preexistentes, que sí facilitan las

relaciones entre personas y grupos o la flexibilidad de todo el sistema⁴⁰. Con «subsidiario» no quiero decir «dependiente en sentido orgánico», sino más bien que se trata de una «opción secundaria y oportunista» en la solución de problemas cotidianos. ¡Como lo es el estado! Y

39. Otro indicio de la inoperancia atribuida por los expertos a la tradición: la legislación sobre la gestión conjunta de recursos naturales renovables –impulsada decisivamente por el CRD– exige la presencia de mediadores entre las partes (en general el estado o las CTD y las comunidades de base), mediadores acreditados y formados específicamente. Sin duda se espera que el CRD o su entorno reclute el grueso de dichos mediadores. En su formación, no se menciona el conocimiento de las prácticas y normas locales –léase tradicionales–, ni mucho menos la capacidad de inserción del mediador en el tejido social (ley 96-025 y decreto 2000-028 de 13 de enero, art. 13). Es previsible que sus intervenciones dejen tanto que desear como las de los antiguos animadores rurales.

40. Por ejemplo, el mismo concepto de «sakalava» permite conectar los grupos –y recursos– periféricos con otros más «centrales». Los propios administradores y cooperantes de larga duración suelen admitir que «el sistema local-tradicional puede ser apto para la gestión social», aunque se contradigan y equivoquen al añadir «pero no puede promover el desarrollo y la economía» (comunicación personal de un miembro del ejecutivo regional). Por otra parte, la mencionada subsidiaridad no quiere decir que la comunidad de base no perviva ni que sólo pueda hacerlo como «culpable»; en ciertos contextos, particularmente los sometidos a una fuerte presión externa, su uso podrían ser beneficioso para el conjunto –tal como puede ocurrir con la tan engañosa bandera de la reforma agraria. Véase de nuevo los ejemplos de Blanc-Pamard [2002], así como su relato de la «revaloración» de los «paisajes de baobabs», en realidad bosques degradados. La explotación exclusiva para el turismo es impensable excepto en terrenos muy limitados como la celeberrima «Allée des Baobabs», cerca de Morondava autóctona.

ahí se abre el camino de respuesta a las preguntas que antecedian estas conclusiones.

En Madagascar, como en muchos países africanos, se da un medio social en verdad plural. Y digo en verdad porque lo que encontramos son sistemas sociales integrales diferentes y autónomos, aunque imbricados, una pluralidad mucho más profunda que el cosmopolitismo del que tanto presumen las ciudades desarrolladas. Los Sakalava sí están actuando, sí están participando, sí están eligiendo, aunque quizás no lo hagan a menudo en los escenarios y foros que les han preparado expertos y gestores desarrollistas. Y el alejamiento, la invisibilidad, es una opción consciente dentro del limitado espectro que se ofrece a la gente del Menabe (esta constatación no elimina las constricciones impuestas por la primera línea de respuesta, agravada por la desfavorable ubicación de la isla en el sistema-mundo). Aunque aquí no puedo analizar los condicionantes sociohistóricos de esa vía (que no es ni irreversible ni única, pero que afecta a buena parte de las estrategias cotidianas *sakalava*), sí puedo apuntar que tanto el estado como el CRD han infravalorado esa capacidad de decisión y, con ella, el pluralismo real que impera en la economía política del Menabe. No han acabado de entender que la supervivencia de las prácticas y conocimientos ecológicos y económicos de los Sakalava son inseparables de las estructuras sociales, ni aún menos, han aceptado que esa perdurabilidad es el resultado de opciones utilitaristas en el sentido de Stuart Mill, la mayor felicidad posible para el mayor número posible de personas.

Esto no equivale en absoluto a hablar de una Arcadia en Madagascar, algo que creo haber descartado con claridad en otros lugares⁴¹. Ni significa negar la

desestructuración de los sistemas llamados tradicionales, aunque sí la relativizo: ¿o acaso en nuestros lares no vivimos bajo una advertencia continua –y a menudo histriónica– sobre la desintegración de la familia nuclear –moderna–, de los sindicatos o de la democracia, sin que la mayor parte de los observadores teman por la desaparición de Occidente o de la modernidad? La Isla Roja es testigo de algunas de las más recientes piroetas de los hijos de la Ilustración. Tal vez la más espectacular sea la que podríamos llamar la «conexión trópicoweberiana», capaz de ensamblar el nuevo nacionalismo *gasy* del entorno de Ravalomanana, altamente homogeneizador, con la mencionada «pista helvética» y su utopía descentralizadora⁴². Pero la concepción colectiva que subyace dicha conexión –asentada sobre una relectura del salvacionismo individual protestante que se metamorfosea en la célebre «sociedad civil» o en la «comunidad de base»– no sólo no es única en el panorama insular, sino que muy a menudo un mismo individuo la alterna con otras filiaciones –jerárquicas, comunitarias– de un *pedigree* político mucho menos homologable internacionalmente. Reinterpretando el viejo proverbio *merina* que encabeza el artículo, y que fue recogido por celosos misioneros, desde las perspectivas isleñas, no habría una, sino muchas marmitas. La lección

41. Véase Roca [2005, 2007b]; véase también Blanc-Pamard y Fauroux [s.d.] o Ottino [1998].

42. El estudio de esta conexión fue uno de los impulsos primeros de la presente investigación y es uno de mis objetivos, pero abordarla supera el marco de estas páginas.

sakalava –que podría hallar eco en multitud de «aulas» africanas– se está dictando: falta saber si expertos y gestores prestarán atención y mejorarán sus «prestaciones». Pero tanto si lo hacen como si no, en el magma social malgache, hay más de un futuro. El profetismo opulento de la modernidad no es

la única senda abierta en la maleza del desarrollo, lo que no es de extrañar dado que, como cada vez parece más claro que «son muchos los llamados, pero pocos los elegidos», resultan legión los que atajan por sus propias veredas, canturreando a menudo viejas consignas ancestrales.

Bibliografía

Aubert, S. — 2002 «La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar: limites et perspectives d'une "révolution par le haut"», en M.-C. Cormier-Salem et al. eds., *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris, IRD: 101-124.

Blanc-Pamard, C. — 2002 «Territoire et patrimoine dans le sud-ouest de Madagascar», en M.-C. Cormier-Salem et al. eds., *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris, IRD: 217-243.

Blanc-Pamard, C. y E. Fauroux — s.d., «L'illusion participative. Exemples ouest-malgaches» (texto dactilografiado).

Bretón, V. — 2001, *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito, FLACSO. — 2003, «Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador», en V. Bretón ed., *Estado Etnicidad y Movimientos Sociales en América Latina*. Barcelona, Icaria: 217-253.

Chantier, C. — 2000, «Au fil de l'eau... Espace et santé dans le Menabe central. Contribution géographique à l'étude du risque de bilharzia à Madagascar». Tesis Doctoral dactilografiada. Paris I-Sorbonne.

Fauroux, E. — 1997, «Les représentations du monde végétal chez les Sakalava du Menabe», en J.-M. Lebigre ed., *Milieus et sociétés dans le sud-ouest de Madagascar*. Talence, Université de Bordeaux («Îles et Archipels 23»): 6-7. — 1999, «De la complémentarité

à la concurrence: Sakalava et migrants dans l'espace social de l'ouest malgache», en J. Bonnemaison, L. Cambrezy et L. Quintín-Bourgeois eds., *Les territoires de l'identité. Le territoire, lien ou frontière?* Paris, L'Harmattan, t. 1. — 2001, «Dynamiques migratoires, tensions foncières et déforestation dans l'ouest malgache à la fin du XX^e siècle», en S. Razanaka, M. Grouzis, P. Milleville, B. Moizo et C. Aubry eds., *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Antananarivo, CNRE/IRD. — 2004, «Voleurs de bœufs. État et paysans dans l'ouest et le sud-ouest malgaches», *Studia africana* 15: 16-45.

Goedefroit, S. — 1998, *À l'ouest de Madagascar. Les Sakalava du Menabe*. Paris, Karthala/ORSTOM. — 2002 «Stratégies patrimoniales au paradis de la nature. Conservation de la biodiversité, développement et revendications locales à Madagascar», en M.-C. Cormier-Salem et al. ed., *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris, IRD: 125-166. — 2003, «Transfert et détournement. Les sociétés de la côte ouest de Madagascar dans différents contextes de mutation: discours, pratiques et innovations». Thèse de HDR. Université de Lille 1.

Ottino, P. — 1998, *Les champs de l'ancestralité à Madagascar*. Paris, Karthala.

Ribot, J.C. y A.M. Larson — 2004 «Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens.

Experiences from Africa, Asia and Latin America», *The European Journal of Development Research* 16(1): 1-25.

Roca, A. — 1995, «Relaciones de poder en el Madagascar precolonial. El caso *sakalava*». Tesis Doctoral en Antropología Social y Cultural, Universidad de Barcelona. — 2002, «Capital social y desarrollo en las comunidades africanas, ¿reto o espejismo?», *Studia africana* 13: 5-17. — 2005, «Apuntes para una historia cultural del cambio político en el África negra», en A. Roca ed., *La revolución pendiente. Cambio político en África negra*. Lleida, Centre de Cooperació Internacional: 13-104. — 2007a, «Ethnicité et violence dans la transition démocratique à Madagascar», en R. Otayek et F. Iniesta eds., *Démocratie, identités. Représentations. Études comparatives africaines*.

Paris, Karthala (en prensa). — 2007b, «Bienaventurados los mansos. Tradición y violencia política en Madagascar», en F. Iniesta ed., *Procesos democratizadores en África*. Barcelona, Bellaterra (en prensa).

Saint-Sauveur, A. de — 2002, «Prévention des vols de bétail chez les agropasteurs *bara* de Madagascar. Une conception défensive du patrimoine», en M.-C. Cormier-Salem et al. eds., *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris, IRD: 245-258.

Schlemmer, B. — 1983, *Le Menabe. Histoire d'une colonisation*. Paris, Mémoires de l'ORSTOM n° 164.

Waast, R. — 1980, «Les concubins de Soalala», en R. Waast et al. eds., *Changements sociaux dans l'ouest malgache*. Paris, Mémoires de l'ORSTOM n° 90: 153-188.

Résumé

Albert Roca, *Locaux contre autochtones. Les contradictions des stratégies participatives*

Les chercheurs ont des raisons de se méfier du concept de « participation », devenu source de consensus dans les politiques de développement. À Madagascar, alors que des normes contradictoires font des nouvelles collectivités territoriales décentralisées (CTD) des pièges législatifs en les laissant, de fait, aux mains des pouvoirs centraux, cette situation ne semble pas retenir l'attention. L'exemple de la région du Menabe illustre le naufrage des stratégies participatives de développement. Il montre qu'un groupe d'agents locaux, lassés d'attendre l'activation des CTD, s'est organisé en comité régional de développement (CRD). Et montre aussi comment ce CRD est devenu un modèle. L'auteur pose les questions de la représentativité de la « communauté de base » par rapport à la population réelle, de la sécurisation foncière, du détournement, par des factions locales, des liaisons privilégiées que les autochtones entretiennent avec le terroir.

Mots clés

collectivité territoriale décentralisée, communauté de base, Madagascar, Menabe, sécurisation foncière, stratégies participatives

Abstract

Albert Roca, *Locals versus Natives: The Contradictions of Participatory Strategies*

Scientists have reasons for being wary of the concept of "participation", around which a consensus has taken shape in developmental policies. In Madagascar, regulations about the new "decentralized local authorities" are contradictory since this level of local government has been left in the hands of central authorities – a situation that does not seem to have drawn attention. The Menabe area illustrates the failure of participatory developmental strategies. Tired of waiting for the new authorities to be activated, a group of locals there organized a regional committee of development, which has become exemplary. Questions arise about how representative the "base community" is in relation to the actual population, how secure landed property is, to what extent local factions turn actions to their own ends, and how strongly "natives" are attached to the land.

Keywords

decentralized local authorities, base community, Madagascar, Menabe, land tenure, participatory strategies

Résumé substantiel

La participation est un des concepts fétiches des nouveaux modes de développement apparus après les crises pétrolières. Le gouvernement malgache actuel en a fait son étendard. Par « concept fétiche » j'entends les facteurs qui provoquent l'accord et l'enthousiasme de la presque totalité des acteurs du développement (de la Banque mondiale aux ONG) et j'entends mettre en relief le profond consensus qui les unit, malgré des querelles, fréquentes mais superficielles. Cette unanimité même a toutes les raisons de susciter la méfiance et l'esprit critique des chercheurs.

Ces derniers temps, Madagascar a constitué un excellent banc d'essai à cet égard. Dès 2004, on a commencé à installer les « régions », pièces fondamentales des collectivités territoriales décentralisées (CTD). Annoncées depuis longtemps, prévues dans la Constitution de la III^e République adoptée en 1992, ces collectivités avaient fait l'objet d'un texte législatif, pour la première fois en 1994. Elles avaient été conçues comme une administration de proximité destinée à éliminer les déséquilibres des modèles territoriaux antérieurs et à garantir la participation de toutes les populations à l'espace public, ainsi que l'accès universel aux services de l'État. Cependant, et d'une manière assez significative, ces collectivités ont été entravées, dès leur conception, par des normes contradictoires, qui, en fait, les laissaient aux mains des pouvoirs centraux, aussi bien pour leur financement que pour l'exercice de la responsabilité politique. Mais, ce qui est encore plus significatif, c'est que ce « piège législatif » paraît bien peu interpeller les personnes concernées. Il est intéressant de creuser les raisons de cette indifférence.

Le cas du Menabe, région moyen-occidentale de l'île, qui coïncide, pour l'essentiel, avec un ancien royaume précolonial, est très instructif. Dès 1996, un groupe d'agents locaux – coopérants, administrateurs, entrepreneurs et maîtres d'école – avait refusé d'attendre avec résignation l'activation des CTD mises en place par la loi deux ans auparavant, et s'était organisé en prenant la dénomination de Comité régional de développement (CRD). De façon un peu surprenante, la capacité du CRD à mobiliser la société civile en a fait un exemple à suivre. Les législateurs de 2004 l'ont retenu comme modèle explicite pour concevoir le principal organe de représentation du gouvernement régional autonome. Ce succès impliquait des alliances du président Ratsiraka avec l'opposition, puis, après le triomphe de Ravalomanana et l'adoption du nouveau cadre légal, impliquait la perspective de son institutionnalisation dans le secteur public. Le CRD a dû affronter quelques dilemmes : garantir son efficacité tout en se bureaucratissant ; persister dans l'autonomie tout en assumant ses alliances. Dans sa quête d'un bien-être général, il a opté pour une stratégie qui reconnaisse aux communautés la qualité de protagonistes.

En adoptant le concept de « communauté de base », on a voulu profiter de cette notion et de l'expérience à laquelle elle renvoie, tout en exorcisant les éventuels risques sectaires et essentialistes. En effet, le terme « communauté » évoque une association directe entre les personnes, faite d'une connexion quotidienne et personnelle qui agit indépendamment des institutions administratives légales. En ce sens, la solidarité et le lien communautaire seraient plus familiers aux populations que les systèmes locaux de représentation institués par l'État. C'est à ce caractère autonome, cohésif et immédiat que font appel les nouveaux modèles de développement. En accord avec les discours des agences internationales – mais pas toujours avec leurs pratiques – et pour contrecarrer les effets pernicioeux du (néo)libéralisme, le CRD a essayé de préserver une perspective collective en définissant la « communauté de base » comme sujet par excellence du développement. L'intention est de subvertir la notion d'« environnement de

l'individu » telle que la comprend le rationalisme économique et politique fondé sur les stéréotypes occidentaux, comme la famille nucléaire, conçue comme unité de consommation et, éventuellement, comme unité minimale (domestique) de production. Par ce dépassement on entend mettre en valeur des connexions sociales plus élargies, dans la même ligne que le recours, aujourd'hui à la mode, au « capital social » et à d'autres concepts du même ordre.

Pour achever tout cela, à savoir le renforcement de ces « associations secondaires », le CRD a essayé de promouvoir un contrôle réel des communautés sur les ressources que ces dernières ont exploitées pendant des générations. Parmi toutes les formes possibles pour assurer ce contrôle, la plus commune a sans doute été la « sécurisation foncière ». Jusque-là, la « sécurité foncière » avait été une réalité de fait plus qu'un droit, dans le Menabe comme dans de vastes zones de Madagascar et de l'Afrique. Dès la colonisation, les terres non enregistrées, c'est-à-dire la grande majorité, appartenaient légalement à l'État. Cependant il était coutumier de ne pas mettre en question les droits traditionnels d'accès à ces terres et à leurs ressources, que détenaient les occupants. Cet accès était ordonné selon une hiérarchie établie en raison de l'ancienneté de la présence sur le terroir, qui engendrait une relation privilégiée entre les « premiers occupants », les tòmponany, et les forces de la nature, assurées par la chaîne des ancêtres.

Cette hiérarchie est perpétuellement renégociée avec les nouveaux arrivants, en fonction des équilibres fondés sur la force ou le prestige, mais toujours à travers des liens personnels (de mariage, parenté à plaisanterie, ou autres) qui garantissent la continuité du « complexe autochtone ». Si on attende à cela, on libère des résistances, le plus souvent insurmontables pour des « intrus individuels ». Néanmoins cette stabilité peut se briser avec des changements importants dans les flux d'investissement et avec la croissance des immigrants au point qu'il devient impossible de les absorber par les mécanismes traditionnels, toujours interpersonnels et au moins partiellement acculturateurs dans le long terme. L'appareil d'État, habituellement inopérant, peut alors se réveiller et favoriser la pression externe sur des terres fertiles ou sur de nouvelles ressources. Exploitées sous la forme de « fronts pionniers », celles-ci peuvent associer les « ressources nationales stratégiques » (comme les crevettes, les saphirs ou l'ilménite) ou encore concerner les « points chauds » de la biodiversité, avec les perspectives de développement touristique et autres, qui les accompagnent. C'est à ce moment-là que les populations rurales du Menabe, peu capitalisées, peu alphabétisées et peu « modernisées », se trouvent en position d'infériorité.

Devant ce scénario, le CRD a promu, entre autres mesures, un processus pilote de « sécurisation foncière absolue » en facilitant la constitution en « communautés de base » de certains villages ou communes et en enregistrant la propriété collective de leurs terres. Le contexte légal est donné par la promulgation de diverses lois, portées par le CRD lui-même, dans lesquelles on prévoit le partage de la gestion des ressources naturelles entre l'État et les populations locales. Dans les textes, ces dernières sont juridiquement définies comme des « communautés de base ». On a vu, dans cette initiative, une stratégie patrimonialisatrice prometteuse, en harmonie avec les secteurs plus autocritiques et créatifs du nouveau développement, comme le montre l'opposition à la célèbre « tragédie des communaux » de Garrett Hardin, un des mythes libéraux les plus persistants du monde du développement rural.

Le problème est que ces « communautés de base » sont définies comme des associations d'individus, liés entre eux de manière volontaire et régis par une assemblée d'égaux. Elles n'ont rien à voir avec la structure « réelle » des populations locales, celle qui a résisté aux pressions aliénantes de l'État colonial et postcolonial. En conséquence, on reformule le système de prise des décisions relatives à l'accès aux

ressources. Dans le nouveau cadre, ceux qui ont le plus à perdre sont les autochtones, les tòmponany, parce qu'ils voient combien les relations privilégiées qu'ils ont avec le terroir peuvent être détournées, non par un pouvoir lointain mais par les factions locales. Il n'est pas surprenant d'observer que les premières « sécurisations foncières collectives » ont eu lieu dans des communes à majorité immigrée. L'effet parallèle paraît être une aggravation de la « fuite » des autochtones sakalava vers des régions économiquement plus favorisées. Ce mouvement a été initié avec la colonisation, voire auparavant, lors de la partielle invasion merina. Cette marginalisation est préoccupante à plus d'un titre.

Premièrement, cette exclusion pratique, dérivée de l'instauration de « stratégies participatives », met en cause la lutte contre la pauvreté qui est le but explicite de la politique de développement local. Selon tous les indices, les Sakalava continuent à être l'ethnie majoritaire dans l'ensemble du Menabe (cette proportion était beaucoup plus marquée avant les mouvements d'immigration interne encouragés par l'administration coloniale et postcoloniale) mais probablement aussi le groupe le plus appauvri. Deuxièmement, l'affaiblissement de la présence autochtone contredit les intentions actuelles des agences de développement à mettre en valeur les connaissances et les pratiques de gestion de l'environnement que les populations autochtones ont accumulées pendant des siècles. Combinées avec leur intérêt à maintenir les ressources pour les générations futures, ces connaissances font, par excellence, des autochtones les responsables les plus appropriés du développement local. Cette perte peut difficilement être compensée par le caractère supposé plus entreprenant des immigrants, surtout quand les enjeux portent sur des ressources, limitées et souvent fragiles, comme celles qui composent la biodiversité. Finalement, l'appel à l'enregistrement des terres – que ces terres soient collectives ou non, leur appropriation est légale et distincte de la tradition – sépare les secteurs périphériques des zones plus prospères. Cette situation revient à mésestimer dangereusement leur complémentarité économique. En outre, elle affaiblit leur statut de milieu privilégié pour la négociation et la collaboration avec d'autres groupes, et non uniquement en cas de conflit : il n'est pas neutre de constater que ces aires sont beaucoup plus « connectables » à travers les « systèmes de clans ».

Ces constatations ne sont rien d'autre qu'un premier pas. Le naufrage relatif, jusqu'à présent, des stratégies participatives pour le développement ne devrait cependant pas conduire à leur abandon automatique. En revanche, cet échec oblige à augmenter la recherche, préalable et simultanée. En tout cas, celle-ci devra tenir compte de la pluralité profonde de « l'archipel social malgache ». Cette précaution révélera sans doute l'ambivalence de dispositions potentiellement satisfaisantes et progressistes, comme les stratégies participatives, et mettra en lumière l'élasticité de toutes les factions impliquées, y compris les groupes autochtones sakalava. Ces derniers confirment, dans une certaine mesure, leur appartenance à ces populations africaines, qui, bien que devenues peu visibles, survivent, avec un entêtement qui étonne les tenants de la modernité. Attribuer la « fuite sakalava » à leur timidité ou à leur nomadisme s'avère cynique et non conforme à l'histoire. Nonobstant, chercher des initiatives positives et des « plans propres » en réponse à leur apparent déclin est devenu un besoin incontournable pour tous ceux qui sont partie prenante dans le développement de l'ouest malgache.