

LA BUROCRACIA OTOMANA: MODERNIZACION Y REFORMA *

Walter Weiker

De 1826 a 1877, el Gobierno otomano en Estambul hizo un gran esfuerzo para revitalizar su Imperio, que había estado progresiva y rápidamente declinando desde que su expansión fue detenida en Viena a fines del Siglo XVII. Este esfuerzo buscaba revitalizar al Imperio adoptando algunas instituciones tecnológicas, políticas y sociales de Occidente. Las reformas serían realizadas por una burocracia civil modernizada. El esfuerzo fracasó en su principal objetivo de detener la declinación del Imperio, aunque los otomanos¹ retrasaron el eclipse de su Estado por casi cien años y en el proceso se sentaron los cimientos sobre los cuales los modernizadores turcos del Siglo XX habrían de construir. Este artículo explora algunas de las razones de su fracaso en tanto se refieran a los problemas de estabilidad y cambio, y de algunos problemas de la burocracia modernizadora en un marco tradicional.²

La hipótesis principal es que los reformadores otomanos se enfrentaban a la necesidad de provocar cambios, pero no podían emprender más que precisamente reformas. A pesar de que unos pocos burócratas excepcionales,³ reconocían que las posibilidades de un remozamiento interno del Imperio se acrecentarían enormemente por las prácticas administrativas modernas —la ejecución, orientación, reclutamiento y promoción sobre la base del mérito profesional, de la organización racional, de la racionalización de la autoridad y apuntalamientos políticos tales como la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en la práctica como en la doctrina—, aún los reformadores más decididos, de hecho no podían, no se empeñaron más que en reformar, esto es, la reorganización de las unidades estructurales del gobierno o el mejoramiento de las prácticas comunes, sin hacer alteraciones políticas o sociales fundamentales.

Tal empeño no duró mucho, por varias razones. Primero, cuando un burócrata llegaba

* El artículo apareció originalmente, con este título, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 3, 1968. Traducción de Araceli.

¹ El término "otomano", como se usa en este artículo, se refiere a los miembros de un pequeño grupo gobernante caracterizado por la religión musulmana, por la lealtad a la dinastía otomana y la "Cultura otomana", un fuerte sentido de pertenencia a una clase superior exclusiva (a menudo incluía la convicción de que sólo ellos eran capaces de gobernar) y una aguda separación social, cultural e intelectual del resto de la población.

² Una primera versión de este trabajo fue presentada en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, en 1964. La investigación para este trabajo fue apoyada en parte, por el Consejo de Investigación de la Universidad de Rutgers.

³ Un burócrata en el término del Imperio otomano incluía a cualquiera que hubiera sido educado en las escuelas y cargos de la organización administrativa, que era completamente diferente de las jerarquías militares y eclesiásticas aún a pesar de que ambas eran también instituciones del Estado.

a los rangos más altos, desde los cuales podía hacer un esfuerzo por una reforma real, estaba ya profundamente comprometido con los valores otomanos y no estaba dispuesto a dejar de lado las bases fundamentales del sistema otomano, tales como el Estado Islámico y las ventajas derivadas de su *status*. Segundo, puesto que la estructura del Imperio era altamente elitista, si un burócrata hubiera tratado de ser un servidor público en el sentido moderno del término, probablemente habría sido ridiculizado por otros de su clase y despreciado por los campesinos y la población urbana, sujetos de clase inferior. Tercero, los reformadores otomanos no podían esperar la satisfacción de ver los resultados de sus reformas, puesto que la sociedad era de tal forma, que las posibilidades de realizar metas como la identificación nacional, la prosperidad y la eficiencia, eran muy remotas.

Ya que los reformadores no se empeñaron en la modernización, los cambios se dirigieron al mejoramiento de la estructura burocrática y no lograron los efectos buscados.⁴ Tal burocracia no podía transformar una sociedad y la mayoría de los esquemas de reforma —el otomanismo como una contra-ideología para el Nacionalismo, las reformas en la administración provincial y una constitución otomana—, fracasaron.

⁴ Para una exposición más detallada de la modernización y la moderna administración ver Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, N.J., Princeton University, 1963). Hay muy poca información disponible acerca de la burocracia otomana como institución. Esta escasez de datos se debe tanto a los intereses de estudiosos y escritores otomanos (que a menudo eran cronistas), como a la orientación que la mayoría de los estudiantes occidentales del Imperio otomano han asumido. Por ejemplo, es extremadamente difícil encontrar siquiera un cálculo aproximado de la burocracia en sus diferentes épocas.

RESUMEN HISTORICO

El Imperio otomano de esta época era una agrupación de provincias que se extendía desde el Norte de Africa hasta los Estados arabes y los Balcanes. Las muchas nacionalidades estaban integradas sólo administrativamente; cultural y económicamente continuaban siendo autónomas. El desarrollo económico se dejaba a cargo de las poblaciones locales, con el resultado que muchas áreas, particularmente aquellas al este de los Balcanes, continuaban siendo extremadamente pobres, rurales y dominadas por la tradición. Desde el siglo XVII, la jurisdicción del gobierno otomano había sido usurpada por el nacionalismo separatista (particularmente en los Balcanes) y por el imperialismo político, económico y militar de Europa. En el siglo XVII, la influencia otomana en los Balcanes era muy débil; las incursiones europeas como las Capitulaciones,⁵ habían convertido a los no musulmanes del Imperio en virtuales independientes; además, Mohamed Alí de Egipto casi capturó al mismo Estambul. El problema de salvar al Imperio era extremadamente urgente.

Luchando contra la decadencia llegó al trono después de 1789 una línea de sultanes fuertes que buscaban llevar al Imperio de regreso a las alturas de los reinos de los grandes primeros sultanes; como Mehmed *el conquistador* (1451-1481) y Solimán *el magnífico* (1520-1566). Selim III cayó víctima de la reacción y fue derrocado en 1807, pero Mahmud (1808-1839) continuó con la tarea y, con la disolución del cuerpo de los Jenízaros en 1826 introdujo medio siglo de reformas conocido

⁵ Las concesiones especiales otorgadas por el gobierno otomano, a menudo bajo presión, a los gobiernos y compañías extranjeras.

como el *Tanzimat* o era de la renovación.⁶ A pesar de que Mahmud vaciló en su fervor por la reforma y los sultanes Abdülaziz (1839-1861) y Abdülaziz (1861-1876) ciertas veces eran reformistas, otras conservadores y a menudo caprichosos, los intentos de reforma continuaron con pocas interrupciones hasta que Abdühamid II terminó con ellas en 1877 al suspender la Constitución otomana de 1876 y retroceder al gobierno despótico.

Aquéllos mayormente responsables de la ejecución de las reformas, al cooperar con el Sultán, así como al presionarlo para conseguir cambios más rápidos, fueron un pequeño grupo de miembros extraordinariamente competentes de la burocracia civil otomana. Cuatro hombres en particular utilizaron el puesto de *Gran Visir* (análogo al del Primer Ministro) para iniciar e implementar casi todas las reformas importantes. Reshid Pasha elaboró en 1839 la primera declaración ampliamente reformista conocida como el Edicto de la Cámara Rosa e introdujo numerosas reformas administrativas y experimentos, y fue el primero en ejercer presión por la idea de un trato igual para los no musulmanes como clave para incrementar la estabilidad política. El Duunvirato de los Pashas Fuad y Ali, que controlaron los asuntos otomanos desde 1856 hasta 1871, buscaba hacer reformas fundamentales en la administración provincial y en los campos de la ley y la educación, así como mejorar considerablemente la posición del Imperio en el extranjero. Midhat Pasha, el administrador más competente del Imperio, tuvo éxito al

implantar reformas bajo las circunstancias más adversas, y posteriormente fue el promotor principal del movimiento constitucional de 1876.

Finalmente, en los bordes de la verdadera administración reformadora había un grupo conocido como los "Jóvenes otomanos" (Sherif Mardin se refiere a ellos como la "Inteligencia Burocrática").⁷ Eran hombres preparados como burócratas, pero que pasaron la mayor parte del período de *Tanzimat*, ya en el exilio porque eran demasiado radicales para que el Sultán los tolerara, ya al margen del ejercicio administrativo porque preferían trabajar como escritores, periodistas o publicistas. A pesar de ser intelectualmente sobresalientes y enormemente talentosos en las artes literarias, su limitada experiencia administrativa y su ocasionalmente estrecha apreciación de los problemas políticos, hicieron de ellos críticos o reformadores de poco valor. Sin embargo, agitaron políticamente e hicieron propaganda a las ideas de reforma, actividades que se complementaban eficazmente con el trabajo de los administradores, y su labor y críticas continuas mantenían encendida la chispa en el período despótico posterior a 1877.

En la exposición de la burocracia otomana que sigue, los cambios en el estado interno de ella, son examinados primero en relación con la capacidad del personal y la racionalización de las estructuras organizativas y de toma de decisiones. Segundo, se hace un intento de relacionar los datos sobre el estado de la burocracia y las ideas y prácticas administrativas a través de las cuales los reformadores buscaban lograr la estabilidad y el cambio.

⁶ Los Jenízaros, una fuerza militar elitista al servicio personal del Sultán, se volvieron irresponsables, negligentes y extremadamente reaccionarios en el siglo XIX.

⁷ Serif Mardin, *The Genesis of Young Ottoman Thought* (Princeton, N.J. Princeton, 1962.).

LA POSICION DE LOS BUROCRATAS EN LA SOCIEDAD OTOMANA

No es sorprendente que muchos de los líderes de la reforma hayan surgido de la burocracia otomana. Esto tiene su base en la vinculación histórica entre el poder político y administrativo otomano, la experiencia de los burócratas otomanos con Occidente y la ausencia de otros elementos reformistas en la estructura social del Imperio.

El grupo militar y el clero (*Ulema*) tenían bases independientes de poder: el ejército en su número y sus armas, los eclesiásticos como intérpretes de la ley Islámica. Sin embargo, los controles estrictos sobre el reclutamiento y la herencia de la propiedad habían conservado a la burocracia como algo más que un brazo del Sultán. A través de toda la historia del Estado otomano, la burocracia disfrutó de poder y elevada posición durante los periodos de la administración centralizada, equitativa y fuerte, pero era eclipsada por fuerza centrífugas cuando sultanes débiles reinaban en Estambul. La burocracia estuvo en las alturas de su poder durante el reinado de Sulimán *el magnífico*, quien, cuando ascendió al trono se convirtió en el señor de una máquina perfecta de gobierno absolutista, sobre un Imperio que se extendía desde Hungría hasta las fronteras de Persia, del Mar Negro al Océano Indico.⁸ La sucesión por una línea de sultanes débiles erosionó el poder de la burocracia. Bajo los sultanes débiles la burocracia era afectada por el detrimento en la calidad del personal, debido a una selección menos rigurosa de los estudiantes para la Es-

cuela del Palacio y por el crecimiento de las familias notables por herencia, que estaban prontas a descentralizar el poder.

El poder de la burocracia aumentó otra vez en el *Tanzimat*, cuando Mahmud II se dió a la tarea de hacerla su agencia de reforma mediante el debilitamiento de los grupos rivales de poder y la reforma de la burocracia misma. Los Jenízaros fueron desbaratados en 1826. Los poderes de los *Ulema* se redujeron gradualmente mediante la introducción de códigos legales y Cortes Seculares, por el comienzo de la secularización de la educación y por medidas tendientes a la burocratización, como el nombramiento del *Sheyhulislam*,⁹ un oficial del gobierno, y la creación de departamentos gubernamentales separados para el control de las fundaciones piadosas.¹⁰ Frecuentemente se intentaba someter a los notables provinciales (*ayans*) por medio de la fuerza militar, pero no siempre con mucho éxito, especialmente cuando los burócratas que habían alcanzado el poder recientemente empezaban a explotarlo y a permitir a los *ayen*, mostrarse ante la pasiva población local como protectores en contra de los gobernantes opresivos y la autoridad central arbitraria.¹¹ Los burócratas tendían a ser reformistas porque la reforma promovía la centralización de ésta incrementaba la fuerza de la burocracia.

Los burócratas habían sido los más frecuentemente expuestos al contacto con Europa, el principal rival de los otomanos y fuente eventual de ideas reformistas. Desde que los oto-

⁹ El jefe de la jerarquía islámica del Imperio.

¹⁰ Para estas creaciones, ver Mardin, *op. cit.*, p. 150

¹¹ Halil Inalcik, "Naturaleza de la sociedad tradicional en Turquía", R. E. Ward y D. A. Rustow, ed, *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton, N.J., 1964, p. 54.

⁸ Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Londres, Oxford, 1961, p. 439.

manos inauguraron relaciones diplomáticas regulares en el siglo XVII, los burócratas habían servido en las capitales europeas y estaban expuestos a la revolución política, social, industrial y económica en Occidente, incluyendo eventualmente ideas como la soberanía popular y el gobierno parlamentario. Hacia el siglo XIX era ya costumbre otomana copiar una institución occidental tras otra, de manera que el conocimiento de los idiomas occidentales y de Europa se convirtieron en una importante cualidad para los altos cargos burocráticos. Los burócratas no entendían el contexto social en el cual era efectiva la modernización europea y por lo tanto no podían aplicar correctamente las modificaciones en la sociedad otomana.

Finalmente, los burócratas eran casi el único grupo en el que podían surgir los reformadores. La mayoría de los grupos económicos y sociales que podían haber tenido fuertes intereses en la reforma (por ejemplo, la clase comercial, los intereses industriales, las profesiones independientes), eran minorías no musulmanas que no estaban particularmente interesadas en reforzar la posición de la dinastía otomana. Los griegos, por ejemplo, que controlaban gran parte de la actividad comercial de Estambul, tenían grandes ambiciones separatistas. Sin embargo, estas eran más débiles en los judíos y los armenios y podrían haber apoyado las reformas del Imperio, pero eran considerados ciudadanos de segunda clase con muy poco acceso real a las fuentes de poder como para que los reformadores hubieran podido considerarlos. Los otomanos mismos permanecían apartados de las transacciones comerciales, consideradas como una actividad degradante.

Aunque algunos burócratas se volvieron reformistas, la pregunta sigue siendo por qué la

burocracia produjo tan pocos. Puede concluirse que la burocracia, en sus estrechos vínculos con el Sultán, se volvía conservadora conforme ganaba poder. También, tal vez la importancia de las divisiones ocupacionales mencionadas arriba era no sólo que la burocracia era negligente frente a la responsabilidad de la reforma, sino que las minorías se le oponían activamente para que sus posiciones no peligraran, y como los otomanos tenían poco interés en el desarrollo económico, esta combinación de circunstancias se traducían en que los reformistas se detuvieran en medidas inadecuadas.

EL ESTADO INTERNO DE LA BUROCRACIA

Los cambios introducidos en la estructura interna de la burocracia otomana en el período de *Tanzimat* no condujeron al mejoramiento que podía haberse logrado con una organización diferente. La confianza en el empleo conducía a la inercia, más que a la actividad. La profesionalización y la especialización producían fragmentación de funciones, y legalistas más que generalistas. La racionalización de la autoridad reducía, en vez de incrementar, la buena disposición a hacerse responsable por la acción. Una investigación más amplia puede dirigirse provechosamente a la tarea de tratar de especificar las condiciones bajo las cuales estos cambios ocasionaban la eficiencia burocrática.¹² Sólo dos aspectos de la eficiencia

¹² La aplicabilidad de una de las definiciones más populares de la burocracia moderna (el tipo ideal de Max Weber) a las zonas desarrolladas ha sido seriamente cuestionada recientemente y se ha sugerido que los ideales weberianos pueden ser disfuncionales en tales zonas. Varios autores, en una obra moderna, han "llegado a asegurar que la corrupción o su equivalente funcional puede ser críticamente importante para las naciones en desarrollo" y parecen pensar que "la burocracia clásica no es necesariamente una precondition para el desarrollo". La Palombara, *op. cit.*, p. 11.

burocrática se consideran aquí: la competencia del personal y la racionalización de la organización y la autoridad.

La eficiencia del personal

El mayor obstáculo para reclutar personal competente era la adscripción característica de la estructura social otomana. La estructura administrativa estaba dividida en tres líneas profesionales: militar, eclesiástica y burocrática. Cada una tenía sus propios procedimientos de preparación, que controlaba muy rigurosamente. El famoso sistema *Devshirme* de selección estrictamente meritatoria para puestos militares y administrativos se abolió poco después del reinado de Sulimán y surgió "una tendencia ya distinguible a principios del siglo XVII, que se volvió completamente evidente en el siglo XVIII, a que las carreras, si no los puestos, se volvieran hereditarias. Habría sido poco común y muy difícil para un hijo entrar a una carrera diferente a la de su padre, de manera que cada una de las instituciones, burocrática, militar y eclesiástica era completamente autopropagable, aunque no estaba necesariamente cerrada al ingreso de gente nueva".¹³

El requisito básico para ingresar a la burocracia era la capacidad de leer y escribir, que durante mucho tiempo constituyó el monopolio de una pequeña élite, a pesar de la eventual expansión de las oportunidades de educación en la mayoría de las ciudades del Imperio. Después de esto estaban los requisitos de servir al Estado, a la fe y comportarse "a la manera

otomana". La "manera otomana" significaba ser absolutamente fiel a la dinastía, vivir dentro de la cultura otomana y compartir una serie de actitudes y valores que les hagan en su propia estima las únicas personas en el Imperio que merezcan el nombre de otomanos,¹⁴ y tener capacidad para gobernar. La educación del siglo XVIII constaba de una enseñanza formal, entrenamiento en el trabajo y asimilación cultural al estilo otomano por vías como las conferencias del *Ulema* dirigente.¹⁵

El control de la burocracia sobre sus miembros facilitaba el ascenso a puestos administrativos más altos y a posiciones de alta política. Parece haber surgido generalmente de la burocracia misma. Aunque significaba una útil profesionalización de los más altos rangos de la burocracia, la mayoría de los observadores y estudiosos del desarrollo otomano están de acuerdo en que el "Padrinazgo" era un criterio mucho más determinante para el ascenso, que el mérito. Los oficiales, particularmente en los más altos niveles, a menudo subían y caían rápidamente y los hombres de rangos inferiores generalmente se acercaban a los candidatos más promisorios para los altos cargos, quienes luego instalarían a sus seguidores en puestos clave. Esto hacía de la carrera burocrática algo sumamente inseguro, por lo cual un buen hombre dudaría antes de emprenderla.

Un intento de la reforma fue tratar de elevar el *status* social de la burocracia y la seguridad en el trabajo de sus miembros mediante medidas como uniformes para burócratas y un

¹³ Richard Chambers, "The civil bureaucracy and political modernization in Turkey", en Ward y Rustow, *op. cit.*, p. 303. También observa que había poco movimiento entre los despachos dentro de la burocracia misma.

¹⁴ Peter F. Sugar "Economic and political modernization in Turkey" en Ward y Rustow, *op. cit.*, p. 150.

¹⁵ Norman Itzkowitz, "Mehmed Raghîb Pasha, The making of an ottoman Grand Visir" (Disertación, Depto. de Estudios Orientales, Princeton Univ., 1959, inédito) pp. 35-37.

distintivo como el de los militares y el Ulema; nuevas tablas de rango, prioridad y títulos; revisión de la escala de salarios y del grado de apego a las reglas, que haría posible evaluar la eficiencia de estas medidas. Los estudiosos están de acuerdo en que los efectos de las mismas fueron insatisfactorios y tendieron a rendir resultados contrarios a los esperados. Un escritor moderno ha observado que "dar a los funcionarios públicos seguridad en su propiedad e inmunidad a la destitución . . . aunque pretendía mejorar la moral y la eficiencia en el servicio . . . de hecho aumentaba la tranquilidad de los funcionarios más que su eficiencia".¹⁶

Otra reforma reforzó aún más el reclutamiento hereditario. En 1839 Mahmud puso fin a la tradición de embargar las fortunas de los burócratas de altos rangos y devolver, a su muerte, sus fondos a la Tesorería.

En vez de atraer al servicio a hombres que anteriormente habían estado renuentes a ingresar a la burocracia, porque esto podría significar el sacrificio de la fortuna que esperaban dejar a sus familias y preferían escoger otras líneas profesionales, la reforma permitió "a los hijos de los afortunados privilegiados detentar privilegios que los pondrían delante de otros funcionarios del Estado".¹⁷ Así, la distancia entre los que gozaban de la adscripción y los que buscaban concentrarse en sus logros como base para ascender, se hizo más grande que nunca.

Una reforma más exitosa fue el establecimiento de escuelas nuevas, más "occidenta-

les" y, por tanto, en términos otomanos, más "modernas" para los burócratas, como el *Mekteb-i Maarif-i Adliye* en 1839 y el *Mekteb-i Mülkiye* (Escuela de servicio social) en 1859. Estas escuelas no rindieron beneficios hasta después del periodo *Tanzimat*.¹⁸ Tal vez la "escuela" más digna de atención era un departamento gubernamental establecido para determinar el fin del monopolio que los griegos phanariote tenían en los puestos de intérpretes, puntos clave de contacto entre el gobierno otomano y el Oeste. La Oficina de Traducciones (*Tercüme Odası*), abierta en 1833, proporcionaba a sus empleados capacitación especial en francés, historia, aritmética y otras materias no tradicionales, así como un contacto sistemático y concentrado con Occidente. Casi todos los burócratas reformistas y los jóvenes otomanos eran graduados de este departamento.

En relación con el problema central de combatir el nacionalismo y el imperialismo europeo, las medidas que el gobierno tomó para mejorar la capacidad de sus burócratas fueron infructuosas. Los burócratas seguían atendiendo sus propios intereses antes que el interés público y las reformas que en diferentes contextos podrían haber llevado a una burocracia más eficiente sólo condujeron en la sociedad tradicional otomana a la intensificación del abuso de atribuciones. La burocracia seguía siendo una carrera atractiva para algunos hombres excepcionalmente capaces como los reformadores del *Tanzimat*, pero en cantidad no mayor que antes.

¹⁶ Chambers, *op. cit.*, p. 305. También Mardin, *op. cit.*, pp. 150-151.

¹⁷ Franz Von Werner, *Türkische Skizzen*, Leipzig, 1878, citado en Mardin, *op. cit.*, p. 122.

¹⁸ Mardin, *op. cit.*, p. 208; Lewis, *op. cit.*, pp. 120-368.

Racionalización de la organización y la autoridad.

La burocracia otomana necesitaba racionalizar la organización y la autoridad para lograr su participación en la revitalización del Imperio. Lo que se necesitaba era una división racional de funciones dentro de la burocracia y mecanismos que permitieran al *Gran Visir* exigir el acatamiento de las políticas oficiales, así como para mejorar la coordinación y la planeación política.

Organizativamente el problema era que durante varios siglos se habían creado despachos y subdespachos desorganizadamente, conforme se agregaba un nuevo territorio al Imperio o cuando la administración asumía una nueva función. Al principio del periodo *Tanzimat* había gran confusión por jurisdicciones mal definidas y traslapadas; despachos con obligaciones que la administración nunca cumplió o dominios sobre territorios que el gobierno de Estambul ya no controlaba. En lo tocante al procedimiento, se ha considerado que una petición presentada a la administración financiera tenía que pasar por lo menos por veintidós etapas formales antes de que se tomara alguna medida.¹⁹ La reorganización de funciones parece haber sido relativamente fácil, porque se refería a la distribución básica del poder sólo periféricamente. A fines del siglo XIX había grupos de ministros especializados en lugar de enormes despachos aglomerados.²⁰

La jerarquía y la distribución de autoridad, sin embargo, se realizaban mucho menos fá-

cilmente debido a que el poder en el sistema otomano se obtenía en su mayor parte por la influencia personal con el Sultán y el *Gran Visir* tenía muchos competidores sagaces en varios puestos administrativos superiores, y en el numeroso séquito personal del Sultán y en el Palacio.²¹ Se introdujo un Consejo de Ministros y otros cuerpos más especializados, como el Consejo de Ordenes Judiciales, y juntas para la instrucción pública y asuntos militares; ellas coordinaban más que dictar, las políticas a seguir y sólo funcionaban adecuadamente cuando las personalidades poderosas decidían usarlos, situación relativamente rara.²² Las relaciones de autoridad podrían haberse mejorado reduciendo el poder que tenían los burócratas dentro de la jerarquía, para acudir a las fuerzas políticas exteriores y derrocar a sus superiores. En vez de dar al *Gran Visir* poderes adicionales para nombrar y destituir, los sultanes reforzaban su propio control, sobre los nombramientos y reafirmaban la doctrina de que todos los funcionarios del gobierno eran de hecho sirvientes personales del Sultán. En consecuencia, la eficiencia de los administradores reformistas era frecuentemente anulada por intereses privados y oficiales capaces de introducir su influencia en numerosos niveles de la burocracia. Los sultanes conservadores como Abdülaziz convirtieron en costumbre el cambiar a los gobernadores y ministros caprichosa y frecuentemente, refrenándose sólo durante las épocas

¹⁹ Itzkowitz, *op. cit.*, pp. 73-74. También H.A.R. Gibb y Harold Bowen, *Islamic Society and the West*, London, Oxford, 1950-1957, Vol. I. Parte I, p. 130.

²⁰ Itzkowitz *op. cit.* Lewis, *op. cit.*, pp. 94-95, 365-367.

²¹ Gibb y Bowen, *op. cit.*, pp. 76-126; Itzkowitz, *op. cit.*, pp. 150-156.

²² Mardin, *op. cit.*, p. 152; Roderic Davison, *Reform in the Ottoman Empire 1856-1876*, Princenton, N.J. Princenton, 1963, p. 239.

de graves crisis con el extranjero.²³ Sólo hasta la Constitución de 1876 el *Gran Visir* recibió por lo menos una participación formal en los nombramientos y no consiguió controlarlos completamente hasta después de la revolución de los jóvenes Turcos en 1908. Los reformistas no efectuaron tantos cambios para mejorar las relaciones internas de la autoridad en la burocracia, como lo hicieron para aumentar la capacidad del personal.

PROYECTOS DE REFORMA

Los burócratas reformistas buscaban: 1) convertir el otomanismo en una ideología contra el nacionalismo; 2) reformar la administración provincial; y 3) elaborar una Constitución otomana.

Otomanismo

Cuando los estadistas otomanos se dieron cuenta de que la superioridad militar de Occidente se debía a la tecnología y la educación, comenzaron (en el siglo XVIII) a importar equipo, técnicas e instructores militares extranjeros. En el siglo XIX los burócratas otomanos que conocían Occidente se percataron, por un lado, de la relación entre la fuerza política occidental y su organización con base en los Estados nacionales y, por el otro, del separatismo de las provincias balcánicas del Imperio y buscaron combatir el nacionalismo con una ideología igualmente atractiva. Esta era el concepto de otomanismo o identificación con el Imperio de todos sus súbditos. Lo atractivo del otomanismo era que descansaba sobre reformas que garantizaban absoluta igualdad de palabra para los

súbditos no musulmanes del Imperio y sobre una administración muy mejorada de las provincias.

Fue básico para el otomanismo en su lucha contra el nacionalismo balcánico, abolir la discriminación legal de los no musulmanes. En 1839, al principio del periodo de *Tanzimat*, el *Gran Visir* reformista Reshid Pasha persuadió al Sultán Abdülmecid de incluir varias disposiciones en este sentido en el Edicto de la Cámara Rosa. "Se esperaba . . . que esas garantías generales de protección igual bajo la ley reforzarían la independencia e integridad del Imperio otomano, aumentando la lealtad de sus súbditos tanto cristianos como musulmanos y disminuyendo las tendencias separatistas."²⁴ Las reformas específicas que se delinearon incluían la secularización de leyes como las relacionadas con el *status* personal, la secularización de la educación, la apertura del empleo gubernamental y el servicio militar a los no musulmanes, así como revisiones en la estructura fiscal.

En el nivel formal, hubo un progreso notable a lo largo de estas líneas durante el periodo de *Tanzimat*. En el campo legal, los logros incluyeron la promulgación de códigos territoriales, penales y comerciales, el establecimiento de tribunales mixtos en estos campos y un código civil completamente nuevo, el *Mejelle* en 1869 y la secularización del poder judicial bajo un Ministro de Justicia apoyado por Instituciones educativas para jueces y abogados. En la educación, las facilidades se extendieron significativamente y se abolieron las restricciones contra los no musulmanes. En el campo fiscal, en 1855 el gobierno suprimió los dos tributos más discriminatorios, el impuesto individual, -"que se había exigido a los súb-

²³ Para algunos ejemplos ver Davison, *op. cit.*, p. 168.

²⁴ *Ibid.*, p. 40.

ditos no musulmanes protegidos por el Estado desde los principios del gobierno islámico"— y el impuesto de exención militar que los no musulmanes estaban obligados a pagar en lugar de servir en las fuerzas armadas, de las cuales eran excluidos en todo caso.²⁵ En el empleo gubernamental no se lograron avances significativos.

Estos esfuerzos eran grandemente utópicos. Del lado musulmán, como Bernard Lewis ha observado, la tolerancia de los no musulmanes estaba profundamente arraigada en las leyes y tradiciones del Islam y el sistema otomano, "basado en el supuesto de que las comunidades toleradas estaban separadas y eran inferiores".²⁶ Del lado cristiano había también una gran resistencia, ya que el sistema *millet* del gobierno otomano había dado durante mucho tiempo a las comunidades no musulmanas y a sus líderes mucha autonomía y poder temporal, que fue reforzado por su larga dominación de la actividad comercial y posteriormente por la protección de los poderosos europeos.²⁷

Probablemente el otomanismo como concepto nunca tuvo la capacidad real de competir exitosamente con el nacionalismo y a estos importantes obstáculos prácticos e ideológicos se agregó la ampliamente difundida suposición de que el gobierno difícilmente deseaba —

no podía— realizar realmente las reformas. Esta suposición se confirmó y la ineficiente burocracia administró aquellas reformas que fueron inauguradas, menos que exitosamente.

Reforma de la administración provincial

Un "dilema constante del periodo *Tanzimat* fue como mantener un control centralizado sobre el Imperio permitiendo suficiente holgura y autoridad a los oficiales locales para que la administración fuera eficiente y expedita".²⁸ La centralización se consideraba deseable por dos razones: 1) El gobierno central, que promovía las reformas, detendría la explotación de la población por los terratenientes y demostraría los beneficios de permanecer bajo la protección otomana, 2) el reestablecimiento del control central aumentaría los ingresos gubernamentales. La descentralización, por otra parte, podría apaciguar a los nacionalistas separatistas y sería un paso hacia la antigua y relativamente fructífera costumbre de permitir a la población conservar su propia cultura e instituciones mientras pagaran sus impuestos y se abstuvieran de iniciar revoluciones armadas.

La administración provincial, como otros aspectos del gobierno otomano, había dejado de ser eficiente. Se dieron algunos pasos hacia la reforma al principio del periodo de *Tanzimat* bajo el sultán Mahmud II. Las campañas militares contra los *Ayaks* eran parcialmente efectivas. La promesa del Edicto de la Cámara Rosa de abolir el arrendamiento de contribuciones se cumplió en 1840, aunque la drástica caída en los ingresos públicos provocó que se reintrodujera en dos años.²⁹ Reshid Pasha

²⁵ Lewis, *op. cit.*, p. 114.

²⁶ *Ibid.*, p. 105 Davison, *op. cit.*, p. 43, cita un incidente donde "un musulmán, llevado a la estación de policía por un Cristiano por haberlo insultado con el epíteto de *Gavur* (infiel), es regañado por el Capitán de Policía: 'oh, hijo, ¿no lo explicamos? Ahora existe el *Tanzimat*; un *Gavur* ya no es un *gavur*'".

²⁷ Bajo el sistema *Millet* varias comunidades religiosas aplicaban sus propias leyes a los asuntos de posición personal y se administraban solos, Cf. Lewis, *op. cit.*, p. 328, y Davison, *op. cit.*, cap. IV.

²⁸ Davison, *op. cit.*, p. 136.

²⁹ *Ibid.*, p. 44.

experimentó el otorgar diferentes grados de autoridad a los gobernadores de acuerdo con las necesidades de las provincias e inauguró algunas juntas locales. Estas inspiraron después un esfuerzo individual más comprensible, el *Vilayet* (ley provincial) de 1864, que buscaba hacer a la administración provincial, más fuerte y equitativa.

En algunos aspectos la ley *Vilayet* era muy similar al sistema francés del *Prefet*. Los límites de las provincias fueron señalados nuevamente para hacer unidades mayores y cada una se subdividió jerárquicamente en *Sanjaks*, *Kazas*, *Nahiyes*, comunas y villas. La oficina del gobernador se reorganizó en departamentos de asuntos civiles, financieros, de policía, políticos y legales. Se le dió autoridad al gobernador sobre todos los oficiales de la provincia, aunque parece que su autoridad fue entorpecida por el poder del Sultán para nombrar oficiales de *Sanjak* y *Kaza* y por la responsabilidad que varios jefes de departamento tenían para con sus respectivos ministros, además de las que tenían con el gobernador.³⁰ A fin de acercar al gobierno con la gente y establecer un puente entre las divisiones religiosas, la estructura ejecutiva se complementó con un sistema de juntas mixtas y asambleas generales, así como consejos administrativos a nivel de provincias, *Sanjak* y *Kaza*, consistentes de varias combinaciones de funcionarios, jefes de comunidades religiosas y "representantes de la población".³¹

Las reformas realmente logradas sobre la base de la ley *Vilayet* fueron mínimas, porque ni la reorganización ejecutiva ni el sistema de juntas eran eficientes. De hecho, la ley sólo tuvo éxitos notables dos veces, ambas princi-

palmente por el trabajo de un burócrata extraordinariamente capaz, Midhat Pasha. Conocido como el más eficiente administrador del Imperio, que fue nombrado en 1864 para gobernar una provincia modelo en Tuna o provincia del Danubio, una zona extensa que incluía la región de Sofía. Sus principales ventajas eran su creatividad y su poder para seleccionar y proteger a algunos de sus subordinados más competentes. Davison observa que Midhat parece haber sido capaz de influir en la selección de los nombrados para Estambul.³² Sin embargo, en la mayoría de los casos los burócratas no estaban ansiosos de dirigirse a lugares remotos, ni estaban capacitados para enfrentarse con problemas completamente diferentes a su trabajo en las oficinas de la capital. Los pocos administradores eficientes que sí llegaron a las provincias eran hundidos rápidamente por las intrigas políticas, algunas veces hasta el punto de que exigía que el poder fuera devuelto a los hombres notables de la localidad. Estos, al menos, tenían sus raíces en las provincias, no habían llegado por el capricho del Sultán y, por lo tanto, estaban interesados en mantener la estabilidad y la prosperidad.

El sistema de consejos o juntas no fue muy eficiente porque el gobierno realmente nunca fue capaz de lograr instituciones representativas. No se pedía, por supuesto, representación directa, ya que pocos habrían estado preparados para ello, pero por medio de un sistema complicado y muy restringido de elección, los miembros de las juntas o consejos administrativos eran efectivamente nombrados por la puerta. En algunos casos esto pudo haber sido justificable, como en algunos consejos provinciales con los que Rashid Pasha había expe-

³⁰ *Ibid.*, pp. 146-147; Lewis, *op. cit.*, pp. 381-382.

³¹ Davison, *op. cit.*, pp. 146-147.

³² *Ibid.*, p. 153.

rimentado en 1840, que eran extremadamente corruptos, pero el nuevo sistema hizo poco más que sustituir una institución no representativa por otra. Los consejos parecen haber sido generalmente vehículos de dominación del gobernador o de dominación de las élites no representativas locales; o ambos lo usaban al mismo tiempo para disimular sus malos manejos o para confirmar sobre el papel lo que no ocurría de hecho, proporcionando una "administración que, a menudo, tenía éxito sólo en obstaculizar la eficiencia de la administración, y se puso de moda entre los gobernadores, decir que sus manos estaban atadas por el Tanzimat."³³

Bajo estas circunstancias, el éxito de Midhat Pasha en la provincia del Danubio se repitió cinco años después en la zona más difícil de Bagdad, por lo que fue extraordinario. Por un lado, demostró la importancia de los individuos excepcionales. En dos años, Midhat había "restaurado el orden, introducido una nueva jerarquía, proporcionando créditos agrícolas, construido caminos, puentes y vías acuáticas, iniciado industrias, abierto escuelas y orfanatos, fundado un periódico e incrementado los ingresos de la provincia de 26,000 a 300,000 talegas".³⁴ Por otro lado, el poco tiempo de duración del cargo (tres años en cada lugar) revelaba nuevamente serios problemas políticos y administrativos. También la escasez de administradores de nivel medio y bajo competentes, sumada a las circunstancias, facilitaban la posibilidad de que los tradicionalistas de Estambul y las provincias arruinaran la administración de las reformas. Por ejemplo, no

es posible decir si los experimentos administrativos tenían efectos diferentes en las provincias musulmanes y no musulmanas, evaluación ésta que tendría que hacerse antes de llegar a conclusiones más firmes en cuestiones como el grado en el que estaba desahuciada la reforma en lugares como las provincias balcánicas, donde había propensión al separatismo.

La constitución otomana

Durante todo el periodo de *Tanzimat*, los burocratas reformistas se preocuparon por el problema de limitar la autocracia. Probablemente el conflicto político más grande se refería a la Constitución otomana de 1876. Los reformadores encabezados por Midhat Pasha lograron que fuera promulgada, pero su victoria sólo duró un año, antes de que el Sultán Abdülhamid la suspendiera y no fue restaurada hasta la revolución de los jóvenes turcos en 1908.

Los intentos de institucionalizar los límites de la autocracia se habían hecho antes, en el periodo de *Tanzimat*, cuando los burócratas reformistas trataban de hacer los Edictos Imperiales de 1839 y 1856, limitando en lo posible al Sultán, sin resultados notables. Las constituciones más formales se habían usado en la reorganización de algunos de los *Millets* no musulmanes y en la reforma de la organización administrativa provincial. La limitación formal a la autoridad del Sultán era mucho más que un paso momentáneo. Había un gran desacuerdo sobre esto entre los reformadores que reflejaba su rango de experiencia en las políticas relacionadas con la administración.

Los Pashas, Ali y Fuad, que tenían la mayor experiencia en los problemas administrativos y políticos referentes al Imperio como conjunto, se oponían fuertemente al proyecto,

³³ *Ibid.*, p. 137. También se acostumbraba que los inspectores se enviaran desde Estambul y esto aparentemente frenaba los peores excesos.

³⁴ Lewis, *op. cit.*, p. 384.

asegurando que las muchas nacionalidades nunca podrían unirse y que "la mayoría de la población era completamente incapaz de decidir su propio destino".³⁵ Abogaban por la reforma impuesta desde la cima. La perspectiva puramente administrativa de Midhat Pasha, aunada a su candidez política, le hacían más optimista, hasta el punto de ver panaceas en muchas de las mecánicas de las instituciones parlamentarias.³⁶ Los jóvenes otomanos, más alejados de la experiencia administrativa y política, insistían en limitar el poder del Sultán dentro de un principio mayor. Llevaban este principio tan lejos, que de hecho se oponían a toda autoridad absoluta, incluyendo la de los mismos reformadores y *Grandes Visires*, irritándose particularmente por la gran fuerza de los Pashas, Ali y Fuad.

Todos los reformadores seguían siendo básicamente otomanos y continuaban enredados en las paradojas básicas, lo cual hacía que su propósito de Constitucionalismo careciera finalmente de un significado real. Los jóvenes otomanos, que apoyaban más firmemente la reforma, eran también quienes insistían más en que el Islam contenía todas las bases necesarias, no sólo para la democracia sino también para la justicia, la civilización y el progreso, pero no se dieron cuenta de que estos ideales sólo raramente se habían llevado a la práctica. Los jóvenes otomanos eran también quienes proponían principalmente que el Sultán siguiera siendo el líder del sistema gubernamental, ofreciendo una variedad de fórmulas por las que el Sultán podría "promulgar" la constitución o bien el Sultán podría ser considerado como "responsable de sus

propias acciones" y, por tanto, al menos parcialmente al margen del sistema Constitucional.³⁷

No es sorprendente que el Sultán no tuviera dificultad en ver que la Constitución que había promulgado le daba predominancia continua de poder. No se le negaban atribuciones específicas y sí se le concedían muchas.³⁸ Apenas un año después de la promulgación de la Constitución, El Sultán Abdülhamid usó los poderes que le concedía el artículo 113 para declarar a Midhat Pasha persona peligrosa y junto con otros reformadores exiliarlo y disolver el Parlamento, que durante treinta y un años no volvió a reunirse.

El fracaso de la Constitución otomana, como otros proyectos de reforma, reflejaban la insuficiencia de los reformadores; la desunión entre los burócratas, su inadecuada apreciación de la política; su fracaso para reformar a la burocracia, su limitada comprensión de cómo y por qué las constituciones funcionaban en el Oeste y lo que la occidentalización significaba realmente.

CONCLUSION

El fracaso de la reforma en el Imperio otomano de ninguna manera fue total. En la era de *Tanzimat* hubieron mejoras en la educación y la administración de la justicia, el gobierno provincial y la manera de tratar a los no musulmanes y por lo menos aparecieron algunas instituciones representativas para muchos grupos del Imperio. Todas estas fueron

³⁵ Mardin, *op. cit.*, p. 20.

³⁶ Davison, *op. cit.*, p. 363.

³⁷ Mardin, *op. cit.*, pp. 312, 375-376.

³⁸ Para una relación completa, ver Davison, *op. cit.*, pp. 386-387.

piezas constructivas muy importantes en la modernización de Turquía en el siglo XX. A pesar de que los reformistas no pudieron expulsar al imperialismo ni vencer al separatismo nacionalista, lograron posponer el fin inevitable del Imperio durante todo un siglo, después de que la mayoría de los observadores lo habían anunciado.

El caso otomano es útil para enfocar algunos problemas acerca del papel de las instituciones tradicionales en el cambio político dirigido. Se ha hecho un esfuerzo para demostrar que la modernización difiere radicalmente de la reforma (siendo ésta una reorganización de la estructura social, sin cambios básicos en los supuestos sobre los que descansa el sistema político) y cuando se ofrecen reformas para una situación que requiere de modernización (reorientación fundamental de la sociedad), las prácticas tradicionales pueden arraigarse más profundamente que antes. En el caso otomano, la modernización necesaria para enfrentarse a las amenazas del imperialismo y el nacionalismo probablemente requería abandonar el Estado Islámico y la monarquía absoluta. La insistencia en conservarlas estaba íntimamente relacionada con el fracaso al

desarrollar una burocracia adecuada para la tarea de revitalizar el Imperio, aunque era mucho menos tradicional al final del periodo *Tanzimat* que al principio. El fracaso de la burocracia condujo al fracaso de varios proyectos de reforma. Un empeño político insuficiente para cambiar la sociedad produjo un comportamiento burocrático incompatible con la modernización.

Por supuesto, la base de un caso único, especialmente en el que hay tan poca información, es insuficiente para hacer otra cosa que sugerir una tentativa de hipótesis. Las relaciones entre los objetivos políticos y la modernización tanto de instituciones específicas como las burocracias y las sociedades en su conjunto, merecen una investigación más amplia. El caso otomano parece respaldar la aseveración de Manfred Halpern de que "antes de que las burocracias en el Medio Oriente puedan jugar papeles importantes en la modernización de su sociedad, deben surgir políticos emprendedores y constantes."³⁹

³⁹ Manfred Halpern, *The Politics of Social Change in The Middle East and North Africa*, Princeton, N.J. Princeton, 1963, p. 348.