

Europa y el fomento del activismo civil

A pesar de que, en parte, fueron la causa de las revoluciones, la UE sigue apostando por promover políticas económicas neoliberales en el mundo árabe.

Francesco Cavatorta

Desde la puesta en marcha del Partenariado Euro-mediterráneo en 1995, la promoción del activismo de la sociedad civil ha sido parte integrante del marco político más amplio de promoción de la democracia en el mundo árabe. La justificación del énfasis en la sociedad civil y en su potencial democratizador descansa en la hipótesis normativa liberal de que existe un nexo natural entre una sociedad civil fuerte, la democracia y la democratización. Esta línea de pensamiento deriva de la experiencia europea en la que los poderes invasivos del Estado han sido refrenados gracias al surgimiento de una esfera autónoma de activismo civil, lo cual ha motivado la aparición de dos ámbitos distintos que alcanzan el equilibrio mediante las instituciones de la democracia.

Las lecciones extraídas de la experiencia europea no han funcionado en la misma medida en el mundo árabe, y la *Primavera Árabe* que empezó en Túnez a finales de 2010 está lejos de ser la historia del éxito del activismo civil en la región. En la bibliografía existe un consenso general en que la promoción del activismo de la sociedad civil ha fracasado en el mundo árabe. Este artículo repasará algunas de las causas, haciendo hincapié en cómo las deficiencias teóricas han conducido a una comprensión incompleta de las dinámicas sociales de la región. Además, examinará los cambios, si es que los ha habido, que han tenido lugar desde las revueltas.

Sociedad civil y democracia: ¿un nexo natural?

El acento y la atención puestos en el fomento del activismo de la sociedad civil como instrumento democratizador se basan en el nexo natural que supuestamente existe entre una sociedad civil fuerte y la democracia. En este marco, la esfera autónoma de las organizaciones civiles a las que los individuos se adhieren voluntariamente para alcanzar objetivos sociales, políticos o culturales desempeña una serie de funciones que refuerzan la democracia o contribuyen a su advenimiento. En primer lugar, el activismo de la sociedad civil –la participación en organizaciones y asociaciones de volunta-

riado– genera capital social y “entrena” a las personas para el juego democrático, estimulándolas a contribuir al bienestar de la comunidad y, por extensión, del Estado. En segundo lugar, en conjunto, una rica vida asociativa origina demandas de reconocimiento por parte de las autoridades del Estado. La diversidad de esas demandas, muchas veces en conflicto, desemboca en un mayor pluralismo que tiene que quedar reflejado en las políticas estatales. Por último, en contextos más autoritarios, la movilización de la sociedad civil mina la propia idea de unidad absoluta entre el régimen y la población, poniendo de manifiesto las profundas diferencias que existen entre las prioridades y perspectivas de ambos. La oposición de la sociedad civil a un Estado prepotente provoca inevitablemente que las autoridades estatales cedan una parte cada vez mayor del control en respuesta a los intereses dispares que surgen en la sociedad.

En el ideario liberal, el activismo de la sociedad civil en oposición al poder del Estado es uno de los pilares de la democracia liberal. Dada la poderosa naturaleza del teórico nexo entre ambos y el desarrollo histórico de la democracia liberal en Europa, no es de extrañar que se haya utilizado este marco de referencia para promover la democracia más allá de las propias fronteras por la vía del fortalecimiento de la sociedad civil. El problema es que esta concepción liberal no tiene en cuenta la posibilidad de que existan distintas interpretaciones de la relación entre el activismo de la sociedad civil y la forma de gobernanza. En una amplia crítica, Amaney Jamal (*Barriers to Democracy: The Other Side of Social Capital in Palestine and the Arab World*, Princeton: Princeton University Press, 2007) argumenta de manera convincente que, en realidad, en contextos autoritarios, la consolidación de la sociedad civil es beneficiosa para las élites dirigentes. El mecanismo es bastante simple. Una organización de la sociedad civil que quiere actuar en un entorno autoritario tiene que adaptarse o transigir con las limitaciones existentes. Si se niega a hacerlo, se verá marginada y reprimida o, simplemente, no tendrá mucho éxito en la consecución de sus objetivos, sean cuales sean, impidiendo el desarrollo del ca-

Francesco Cavatorta es profesor adjunto del Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad Laval de Quebec, Canadá.

Organizaciones de la sociedad civil

Países	Organizaciones ^a en 2007/08 Total	Organizaciones ^b en 2012/13 Total	Proporción de población por organización (2012)	Organizaciones culturales y artísticas % del total (2012/13)
Argelia	1.000	88.000 ^c	415	14
Egipto	27.068	42.600	1.972	3
Jordania	1.189	7.115	914	8
Libano	3.360	6.600	652	..
Libia	130
Marruecos	38.500	44.771	728	27,1
Palestina	1.459	2.600	1.654	3
Siria	1.225
Túnez	9.065	11.740	911	7

^a. Grupos de individuos y asociaciones formales e informales, sin ánimo de lucro. ^b. Organizaciones no gubernamentales. ^c. 1.000 ONG en los centros urbanos y 87.000 en las comunidades rurales. (..) Datos no disponibles.

Fuente: **AFKAR/IDEAS** a partir de datos de Instituciones gubernamentales (2012/13); Kandil A. et al., The twelfth report of the Arab Network for NGOs "The role of NGOs in promoting culture, arts and creativity", The Arab Network for NGOs, 2014 (http://www.shabakaegypt.org/ckfinder/userfiles/files/report12_eng.pdf) y United Nations ESCWA, "Enhancing civil society participation in public policy processes", 2010.

pital social. Si, en cambio, acepta las reglas del juego, es probable que sea recompensada y logre sus objetivos, acrecentando el capital social. Pero si lo hace, está reforzando el régimen autoritario al aceptar sus reglas y sus prácticas. De acuerdo con esta lógica, el fomento de la sociedad civil en el mundo árabe está destinado al fracaso porque se basa en una premisa teórica errónea.

De dicha premisa errónea se derivan dos importantes consecuencias, que ponen aun más de relieve la escasa comprensión de las dinámicas sociales y políticas de la región por parte de la Unión Europea. En primer lugar, ha habido una tendencia a equiparar activismo de la sociedad civil con asociaciones y organizaciones cuyos *ethos* y actividad se corresponden estrechamente con los liberales. Esto no resulta sorprendente por sí mismo, ya que parece obvio que la UE quiera respaldar y, sobre todo, financiar a las organizaciones y las personas que sintonizan con sus propios valores liberales. Sin embargo, el problema es la falta de compromiso con asociaciones cuyos valores no corresponden a aquellos con los cuales se sienten cómodas las autoridades de la UE. En el caso del mundo árabe, esto ha significado la imposibilidad de establecer relaciones con organizaciones de base religiosa, independientemente de que estén comprometidas con actividades benéficas, trabajo político o asuntos relacionados con los derechos humanos. La negativa a colaborar con los islamistas ha socavado el objetivo más amplio de democratización, ya que ha permitido que los gobiernos autoritarios mantuviesen e incluso intensificasen su estrategia de "divide y vencerás" basada en la idea de que existen diferencias irreconciliables entre la "sociedad civil liberal" y la "incivil islamista". Mediante este mecanismo, se ha dado demasiada importancia a los conflictos entre ambas, y con frecuencia el sector liberal, menos numeroso, ha sido manipulado y se le han otorgado reformas liberales simbólicas para asegurarse su lealtad al régimen (Steven Cook, "The right way to promote Arab reform", *Foreign Af-*

airs, Vol. 84, Nº 2, 2005, pp. 91-102.). Además, el predominio del activismo islamista en la sociedad civil ha dado lugar a la creencia generalizada de que la idea en sí no puede ser exportada fácilmente a la región, cuando la realidad es que se puede trasladar perfectamente si el contexto es el de una historia y una práctica intelectual del activismo social que daten de antes de la época colonial (Michaelle Browsers, *Democracy and Civil Society in Arab Political Thought. Transcultural Possibilities*, Syracuse: Syracuse University Press, 2006).

En segundo lugar, centrarse en la importancia de la sociedad civil para provocar un cambio democrático ha significado que prácticamente no exista interés por otros actores sociales y políticos que pueden ser más relevantes cuando se trata de procesos de cambio democrático o revolución social. Nos estamos refiriendo concretamente a los partidos políticos y a los sindicatos. En las últimas décadas, ambos han sufrido la falta de credibilidad, de apoyo público y de confianza en el mundo árabe. En entornos autoritarios, los partidos políticos legales suelen ser meros decorados que el régimen utiliza para enviar una señal de legitimidad democrática aparente y que participan en el sistema político para cosechar beneficios materiales, sin auténtica esperanza o intención de desafiar a los gobernantes. En este contexto, las elecciones se utilizan con frecuencia como mecanismos para canalizar el apoyo a los contados miembros y a grupos escogidos. A los partidos ilegales les resulta imposible participar en ellas y son víctimas de la represión. En cuanto a los sindicatos, se puede afirmar algo similar. En contextos autoritarios, su autonomía es limitada, el liderazgo está manipulado y su "espacio" de actividad extremadamente restringido, sobre todo cuando los regímenes intentan imponer reformas económicas que pueden socavar los pocos derechos y condiciones laborales dignas de los que aun disfrutaban los trabajadores. Sin embargo, esta debilidad real no debería haber impedido un compromiso más firme en de-

trimento de un enfoque centrado exclusivamente en el activismo de la sociedad civil. Los partidos políticos son actores cruciales en la transformación de los sistemas políticos y, sean cuales sean sus deficiencias, probablemente deberían haberse beneficiado de la ayuda de la UE más de lo que lo han hecho, en particular los no legalizados, por cuanto tienen representantes en el exilio. Y lo mismo se puede decir de los sindicatos.

Errores del pasado

Esto nos lleva a hablar de por qué esto no se ha hecho como se debía, lo cual tiene que ver con el contexto y los objetivos más amplios del diseño y la aplicación de las políticas de la UE antes de la *Primavera Árabe*. Más que un auténtico cambio democrático, los objetivos reales de la UE –y de sus miembros– siempre han sido la estabilidad regional y la integración económica. Desde los debates sobre el fracaso del Partenariado Euromediterráneo, la bibliografía ha apuntado con frecuencia a los objetivos contrapuestos en el corazón de la política de la UE en el mundo árabe. La Unión siempre ha sido reacia a presionar enérgicamente a favor del cambio político porque temía desestabilizar la región y sus intereses si los islamistas llegaban al poder. No obstante, con el fin de seguir demostrando su compromiso con sus valores constitutivos, decidió centrar su atención en la sociedad civil, y en un sector extremadamente limitado de esta, como un espacio seguro donde promover el cambio. Mientras promovía dicho cambio, que apenas ha producido frutos a lo largo de dos décadas, destinaba una cantidad significativa de fondos y capital político a cooperar estrechamente con las instituciones del régimen autoritario a las que el activismo de la sociedad civil pretende oponerse. Además, ha promovido políticas económicas que han minado aún más la cohesión social de las sociedades árabes, empobreciéndolas y encerrándolas en un sistema de división internacional del trabajo que no ha producido desarrollo significativo alguno (Patrick Holden, “Developing polyarchy? The European Union and its structural policies for Middle Eastern Neighbours”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 5, 2010, pp. 589-609).

Por tanto, no es ninguna sorpresa descubrir que los actores de la sociedad civil con los que la UE ha colaborado durante décadas hayan estado lejos de ser relevantes en la *Primavera Árabe*. Al concentrar tanto la atención como los fondos en un sector reducido de la sociedad civil y en asociaciones ideológicamente próximas a sus valores y creencias, la UE acabó por relacionarse con una pequeña burguesía urbana generalmente educada al estilo occidental o con las élites dirigentes que apenas sabían cómo era la vida de la gran mayoría de la población. No ha habido más cambio que el que se pueda derivar de la organización de conferencias sobre el significado y la práctica de los derechos humanos en hoteles de cinco estrellas, en complejos turísticos o en recónditos barrios ricos. El impulso para el cambio ha llegado desde sectores de la

sociedad que estaban “ocultos” a la vista en la mayoría de los países y que no dependen de las redes y la financiación de la UE. Esto ha provocado un replanteamiento del marco político y, en la actualidad, se está intentando llegar a nuevos socios y a nuevas circunscripciones. En particular, parece que se está recapacitando sobre los errores del pasado y se está otorgando un apoyo y una financiación más “fieles a los principios” de defensa de los derechos humanos y a las instituciones democráticas. Esto es muy importante en una época de gran inestabilidad política en el mundo árabe, si bien habría que subrayar que dicha inestabilidad también puede tener el efecto contrario. El atrincheramiento autoritario en la región en nombre de la estabilidad es contemplado con creciente agrado en muchos círculos occidentales, incluida la UE.

Conclusión

El caso del mundo árabe no debe dar a entender que el fomento de la democracia a través del activismo de la sociedad civil debe abandonarse por completo. Tampoco debería indicar que el activismo civil sea irrelevante para la consolidación de la democracia. Todo lo contrario, ya que la movilización individual en el contexto de asociaciones de voluntariado puede ser una herramienta tanto para el cambio como para el control democrático. No obstante, no se le debería atribuir una naturaleza concreta. Existen múltiples maneras de examinar su papel, y centrarnos en un estrecho sector liberal nos impide considerar otras interpretaciones, lo cual, a su vez, puede hacer que pasen inadvertidos actores y dinámicas que pueden llegar a ser cruciales, como demuestra el caso de la *Primavera Árabe*.

La UE ha revisado en parte su postura y sus políticas hacia el mundo árabe, adoptando una nueva estrategia para enmendar los errores del pasado y abordar los retos del futuro. No obstante, como sostiene también Andrea Teti (“The EU’s response to the Arab Uprisings”, *Mediterranean Politics*, Vol. 17, No 3, 2012, pp. 266-284), no hay que conceder demasiada importancia a esas revisiones, sobre todo ahora que, en muchos casos, la “primavera” se está convirtiendo en un “invierno” de dominio político islamista o renovada permanencia autoritaria. La UE continúa teniendo objetivos opuestos en la región, tales como promover políticas económicas neoliberales al tiempo que intenta reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible. A corto y medio plazo, ambos son incompatibles, y las políticas económicas neoliberales han sido en gran medida la causa de las revueltas (Angela Joya, “The Egyptian revolution: crisis of neo-liberalism and the potential for democratic politics”, *Review of African Political Economy*, Vol. 38, No 129, 2011, pp. 367-386). Mientras no se resuelvan estas grandes contradicciones internas, promover el activismo de la sociedad civil es, en el mejor de los casos, un remedio paliativo para los males de las sociedades árabes. ■