

NasongO, Shadrack W.
La sociedad civil y la democratización Africanas. La dinámica de las fuerzas externas
Estudios de Asia y África, vol. XXXIX, núm. 1, enero - abril, 2004, pp. 75-94
El Colegio de México, A.C.
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58639103>

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DEMOCRATIZACIÓN AFRICANAS. LA DINÁMICA DE LAS FUERZAS EXTERNAS

SHADRACK W. NASONG’O

*Universidad de Nairobi, Kenya
& Northeastern University, Boston, EUA*

Introducción

Durante la última década más o menos, África ha pasado por un periodo de continuo activismo político dirigido hacia la democratización. Ha surgido una pléthora de formaciones sociales, que se han lanzado a la arena política para ayudar a impulsar la agenda de lo que actualmente se considera como la segunda liberación del continente. Según John Harbeson,¹ “Hoy día, los movimientos de bases han surgido en casi cada país subsahariano, con el fin de expulsar a los gobiernos autocráticos y represivos, y darle a los pueblos africanos el poder de reclamar el control de sus destinos políticos”.

En este sentido, la “sociedad civil” tiene el papel principal en el proceso de democratización de África. Harbeson, por ejemplo, afirma que la sociedad civil es la clave faltante hasta ahora para alcanzar una reforma política consistente, estados y gobiernos legítimos, una mejor gobernabilidad, relaciones viables Estado-sociedad y Estado-economía, y la prevención de la decadencia social. Los estudiosos que se adhieren a este

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 18 de febrero de 2002 y aceptado para su publicación el 8 de mayo de 2002.

Texto preparado para ser presentado ante la Asociación Canadiense de Estudios Africanos sobre “África. Entre los demonios del pasado y las promesas del futuro”, 27-30 de mayo de 2001.

¹ 1994, p. 1.

punto de vista argumentan que los programas de ajuste social iniciados en África en gran medida no han tenido éxito porque no supieron poner el énfasis en el papel político de la sociedad civil. En vez de ello, relegaron a la sociedad civil al ámbito de la economía de mercado y de la empresa privada. La idea aquí es que el papel político de la sociedad civil es indispensable para la transformación política hacia una mayor democracia en África.

Este artículo se propone cuestionar el papel central atribuido a la sociedad civil en cuanto definidora de normas políticas, agente de cambio político, y vehículo para la transformación de los regímenes; y también extrañar y examinar la dinámica de los vínculos externos en las políticas de transición africanas. El propósito es analizar las repercusiones e implicaciones de todos estos factores para la democracia y para las relaciones Estado-sociedad en África. La tesis principal de este trabajo es que mientras que el papel de la sociedad civil es crítico para la democratización y el mantenimiento de una buena gobernabilidad, el actual concepto de que las organizaciones de la sociedad civil son agentes de la democratización es un concepto inadecuado en lo que concierne a África y por lo tanto precisa ser refinado y reorientado. De otra manera, los esfuerzos de democratización realizados por las organizaciones de la sociedad civil, tal como se las concibe hoy día, no rendirán los frutos esperados.

La sociedad civil: la problemática de su conceptualización

La acepción contemporánea del concepto de sociedad civil difundida en el discurso de la democratización africana es un fenómeno reciente. Sin embargo, el concepto tiene una añeja alcurnia, que se remonta a las teorías del contrato social de Thomas Hobbes y John Locke, pasando por Hegel, y Karl Marx y sus seguidores. De acuerdo con Chabal y Daloz (1999), el concepto fue originalmente una noción filosófica empleada por primera vez por Hegel para distinguir entre Estado y sociedad civil. Hegel concebía el Estado como la institución reguladora que hacía posible el funcionamiento por separado de

la sociedad civil. Karl Marx, por su lado, afirmaba que el Estado es, de hecho, un instrumento para las clases dominantes de la sociedad para sojuzgar y oprimir a la sociedad civil. Posteriormente, el concepto ha sido aplicado política e ideológicamente en diversos sentidos, dependiendo de los dictados del momento. Ha sido concebido, de forma variable, como un baluarte contra la anarquía, la Iglesia, el Estado de Leviatán y, más recientemente, como un bastión contra el Estado autoritario hegemónico y depredador. Sobre esta base, Chabal y Daloz ponen de relieve que no existe una genealogía aceptada del concepto, que pudiera aportar un marco analíticamente útil para el estudio de la política africana. Los dos estudiosos afirman que, de la misma manera como con frecuencia se da el caso respecto a nociones que se vuelven ampliamente usuales y se ponen de moda en el contexto analítico, se dificulta saber si su valor heurístico realmente coincide con su acepción común.

De hecho, hay muchas disputas en cuanto al sentido del concepto de sociedad civil. Al tiempo que observa que la sociedad civil entró por la fuerza en la arena política africana al finalizar la guerra fría, Crawford Young (1994: 43) pregunta:

¿Pero precisamente qué es lo que se ha aventurado sobre el escenario? ¿Es esto un verdadero actor, orgánicamente constituido? ¿Es su ser corpóreo tan sólo una ilusión de percepción distante, que se disuelve al acercársele uno? ¿Se trata tan sólo de una metáfora disfrazada de actor? ¿Será otro hijo más de la fertilidad antropomórfica de la imaginación científica social? ¿O estamos atisbando un espíritu redentor, providencialmente enviado para enderezar un mundo político que se había torcido?

No obstante, Young parece estar de acuerdo con la definición de sociedad civil en términos de su oposición al Estado, tal como lo adelanta Jean François Bayart, cuyo nexo entre Estado y sociedad civil Young parece considerar exento de ambigüedad. De acuerdo con esta concepción, la sociedad civil es “la sociedad en su relación con el Estado... en la medida en que se encuentra en confrontación respecto al Estado... [es] el proceso mediante el cual la sociedad intenta ‘abrir una brecha’ en, y contrarrestar la totalización simultánea desencadenada por

el estado”.² Por otro lado, Michael Bratton³ propone cinco nociones definitorias sobre la naturaleza de la sociedad civil y su relación con el Estado. Son las siguientes:

- La sociedad civil es un ámbito público entre el Estado y la familia.
- La sociedad civil es distingible de la sociedad política.
- La sociedad civil es una construcción teórica más que empírica.
- Aunque son conceptualmente distintos, es mejor considerar el Estado y la sociedad civil en conjunto.
- La sociedad civil es la fuente de legitimación del poder estatal.

Pero con ello Bratton parece apuntar a una sugerencia de que la sociedad civil es de hecho un vástago del discurso científico social sin *locus* empírico. Más aún, al afirmar que la sociedad civil y el Estado deben considerarse en conjunto, disimula su intención en postulados en el sentido de que el concepto de sociedad civil es relacional más que locacional. Es decir, que apunta a las relaciones de la sociedad con el Estado, ya sea que dichas relaciones sean de confrontación o de cooperación, y no a la posición que los grupos que constituyen la dicha sociedad civil ocupan en lo político.

Víctor Azarya aporta una conceptualización más amplia de la sociedad civil, para la cual identifica tres componentes. En primer lugar, dice que la sociedad civil es una parte de la sociedad que incluye un conjunto de instituciones autónomas que son distintas de la familia, la clase, la localidad y el Estado. En segundo lugar, la considera como una parte de la sociedad que lleva adelante un conjunto particular de relaciones entre ella misma y el Estado, posee mecanismos que salvaguardan la separación entre Estado y sociedad civil, y mantienen vínculos efectivos entre ellos. En tercero, Azarya afirma que es un patrón universal de comportamientos refinados y civiles, que pudiera ser llamado igualmente “civildad”⁴ Azarya escribe que

² Crawford Young, 1994, p. 44.

³ 1994, p. 56.

⁴ Víctor Azarya, 1994, p. 89.

las implicaciones de la civilidad pueden ser mucho más profundas que la simple cortesía y los buenos modales. Estos modales implican el respeto por la dignidad de los demás miembros de la sociedad. Es, en sus propias palabras:

...un reconocimiento de la consideración del "otro", más allá de la propia familia, un reconocimiento de la dignidad que deriva de la condición humana del individuo o de la pertenencia a una comunidad determinada. Reconoce que todos tienen derechos y obligaciones similares, y por lo tanto implica una disposición para moderar los intereses particulares individuales o parroquiales, en aras de algún bien común, a través del cual quedarían protegidos los derechos fundamentales e intereses de los demás, así como los propios. La aceptación de una responsabilidad colectiva como ésta en pro del bien común y del valor positivo de las actividades para preservarlo se encuentran en el centro mismo de lo que es la civilidad y constituyen la virtud fundamental de la sociedad civil.⁵

Por encima de todo, la sociedad civil es considerada como el ámbito de la vida social organizada abierta, voluntaria, autogenerada, al menos en parte autosustentada, autónoma respecto al Estado, y sujeta por un ordenamiento legal o por un conjunto de reglas compartidas. De acuerdo con Larry Diamond,⁶ es diferente de la "sociedad" en general, en que involucra a ciudadanos que actúan colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones, preferencias e ideas, intercambiar información, alcanzar metas colectivas, hacer demandas al Estado, mejorar la estructura y funcionamiento del Estado, y fincar responsabilidades en los funcionarios estatales.

Conceptualizada en esta forma idealizada, la cuestión viene a ser entonces si estas formas de sociedad civil existen en África. De acuerdo con la literatura disponible, dicha pregunta es, efectivamente, axiomática. Por ejemplo, en la aproximación de Thomas Callaghy (1994), el triunfo del sindicalista de los comerciantes Titus Chiluba contra el presidente de larga carrera política Kenneth Kaunda en las primeras elecciones multipartidistas en Zambia, en 1991, simbolizó la victoria de

⁵ Azarya, 1994, p. 90.

⁶ 1999, p. 221.

la sociedad civil sobre el autoritarismo. Declara con entusiasmo que la sociedad civil derrocó un gobierno corrupto y autoritario, lo cual creó altas expectativas respecto a un renacimiento económico y un retorno a la política del reparto. Por lo tanto, extrapolado al continente africano, el concepto de sociedad civil ha venido a significar el surgimiento de una coyuntura en la que los grupos sociales afirman su autonomía respecto al Estado autoritario post-colonial y desafían su hegemonía política. “Teleológicamente, la sociedad civil viene a pronunciarse por formas revigorizadas de política participativa, por fuerzas que lleven adelante algún tipo de democracia. La sociedad responde a la opresión bajo las especies de la sociedad civil”.⁷

Es esta concepción de la sociedad civil como una vanguardia de la democratización africana la que ha facilitado el surgimiento de una pléthora de organizaciones no gubernamentales (ONG) en África, como representantes de la “sociedad civil” en la batalla por democratizar el hasta ahora autoritario Estado africano. La situación ha sido impulsada además por el cambio de política por parte de los financiadores occidentales del desarrollo, que dejaron de canalizar los recursos para el desarrollo por medio de instituciones gubernamentales para hacerlo por estas nuevas formaciones sociales. Por ejemplo, en un artículo adecuadamente intitulado *¿Qué es lo que las ONG están haciendo aquí?*, Sue Wheat⁸ hace hincapié en que más de 19 millones de personas trabajan actualmente en el mundo entero para las ONG y que las ONG tienen un volumen de operación de al menos 1.1 mil millones de dólares US al año. La idea de reforzar a la sociedad civil a través de estas ONG como una forma de hacer trabajo democrático se ha convertido en un factor primordial en las negociaciones entre el Norte y el Sur en el nuevo medio de la política internacional, tras el final de la guerra fría. No obstante la conceptualización que acabamos de desarrollar, el papel central que se atribuye a la “sociedad civil” en el proyecto de democratización de África no puede ser fustigado.

⁷ Thomas Callaghy, 1994, p. 233.

⁸ 2000, p. 55.

La sociedad civil como creadora de normatividad política y agente del cambio político

Larry Diamond discurrió sucintamente sobre el papel central de la sociedad civil en cuanto creadora de normatividad política y agente del cambio político. Según él, la sociedad civil contribuye de muchas maneras a la consolidación democrática. Primero, al ser un fenómeno intermediario entre la esfera privada y el Estado, aporta las bases para una limitación del poder estatal, para el control del Estado por la sociedad, y por lo tanto para la existencia de instituciones políticas democráticas, como el medio más eficaz para ejercer dicho control. En segundo lugar, complementa el papel de los partidos políticos al estimular la participación política, incrementar la eficacia y las habilidades políticas de los ciudadanos y al articular, conjuntar y representar sus intereses. En tercer lugar, promueve la conciencia cívica mediante la educación cívica y la difusión de información, que pone el poder en manos de los ciudadanos para la procuración y la defensa colectivas de sus intereses y sus valores. La sociedad civil, de esta manera, refuerza el fundamento social de la democracia y, al incrementar la responsabilidad, la capacidad de respuesta, el carácter incluyente, la eficacia, y por lo mismo la legitimidad del sistema político, crea en el ciudadano un sentimiento de respeto por el Estado y una colaboración positiva con el mismo.⁹

Michael S. Pietrowski,¹⁰ por su parte, argumenta que, tanto en un Estado monopartidista como en uno pluripartidista, si se trata de proteger los derechos humanos, no sólo en teoría sino también en la práctica, “debe haber una sociedad civil fuerte, democrática, e independiente del gobierno en el poder”. Afirma que los planes del gobierno para la transformación del régimen han sido en su mayoría reaccionarios, por lo que un verdadero cambio y una verdadera reforma no tienen muchas posibilidades de venir desde arriba. “Así pues, la sociedad civil tiene que desempeñar un papel clave en la liberalización política de un Estado, y una sociedad plural es esencial para el

⁹ Véase Larry Diamond, 1999, pp. 239-250.
¹⁰ 1994, p. 132.

respeto de los derechos humanos”.¹¹ Estipula que para alcanzar este fin la primera tarea de las instituciones civiles es lograr la autonomía respecto al Estado, porque “...una sociedad civil eficaz sólo existe en la medida en que es autoconsciente de su existencia y de su oposición al Estado”.¹²

En este sentido, Pietrowski exalta el papel de la iglesia en Kenia, especialmente el Consejo Nacional de las Iglesias de Kenia (NCCK), y el de los profesionistas jurídicos (Sociedad de Leyes de Kenia); le reconoce un papel de honor a las ONG, tanto locales como internacionales, en su papel de reforzar a la sociedad civil y poner el poder en manos de la gente común. Dice así: “Las ONG, las iglesias y las organizaciones profesionales representan todas ellas acotamientos potenciales contra el poder centralizado.¹³ En el mismo sentido, Pita Agbase¹⁴ afirma que, en lo que toca a Nigeria, “A final de cuentas, la determinación de las organizaciones (nigerianas) de derechos humanos de sostener los derechos humanos y civiles en Nigeria puede lograr más para la causa de la democracia que la ridícula democracia que los militares están tratando de imponer a los nigerianos”.

Contra el telón de fondo de una creciente fe en el papel de las organizaciones de la sociedad civil como vanguardias de la democratización, en la segunda mitad de la década de los ochenta surgieron en las áreas urbanas miríadas de ONG, asociaciones profesionales y otras formas de organizaciones sociales, que ocuparon un lugar en el “escenario organizacional” de África. Tal como lo describe Naomi Chazan (1994), en países tan diversos desde el punto de vista político como Gabón, Kenia, Nigeria, Tanzania y Zaire, se crearon uniones de libertades civiles, organizaciones de derechos humanos, foros de debate político, y organizaciones de asistencia social y de servicios a escala nacional. Estas instituciones no sólo contribuyeron a lo que se describió como una verdadera explosión de la vida asociativa en África, sino que además introdujeron una dimensión explícitamente política en el escenario asociativo, presionan-

¹¹ M. Pietrowski, 1994, p. 141.

¹² *Ibidem*, p. 142.

¹³ *Ibidem*, p. 143.

¹⁴ 1994, p. 168.

do para obtener garantías a los derechos humanos fundamentales, y abogando por reformas políticas. Es en este contexto en el que Perlas afirma que el triunfo del capitalismo sobre el socialismo no significó “el fin de una historia”, como lo han aducido ciertos estudiosos,¹⁵ sino el inicio de una historia, ya que “...una sociedad civil empoderada empezará a escribir el guión de la nueva historia”.¹⁶

En realidad, las organizaciones de la sociedad civil han sido realmente útiles para los esfuerzos de democratización en África. Tal como se señaló más arriba, el triunfo electoral de 1991 del Movimiento de Titus Chiluba por la Democracia Multipartidista sobre el Partido de la Independencia de Unidad Nacional de Kenneth Kaunda, con sus largos años de ejercicio del poder, fue en gran medida una consecuencia del sindicalismo organizado en Zambia, del cual Chiluba había sido líder. En Kenya, las organizaciones religiosas y los líderes individuales de estos grupos han seguido siendo tradicionalmente las voces que intervienen para exigir cuentas por parte del gobierno y que han llevado al gobierno a ocuparse de los problemas relevantes del momento. Por ejemplo, fue a consecuencia de los esfuerzos concertados de la Iglesia Católica, del Consejo Nacional de las Iglesias de Kenya — una organización paraguas de las iglesias protestantes más importantes— y de los musulmanes, bajo los auspicios del Consejo Supremo de los Musulmanes de Kenya (SUPKEM), que el gobierno de Kenya accedió, a principios de 2001, a ampliar la membresía de la comisión de revisión constitucional más allá de los confines del Parlamento. De forma semejante, las organizaciones de la sociedad civil, y en especial el Consejo Ejecutivo de la Convención Nacional, en colaboración con los partidos políticos de oposición, consiguió obligar al gobierno a revocar algunas de sus leyes más restrictivas durante la campaña para elecciones generales de 1997. Esto tenía por finalidad crear algo parecido a un terreno de juego nivelado para todos los partidos políticos de Kenya.

Sin embargo, es importante observar que, sea cual sea la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la de-

¹⁵ Véase Francis Fukuyama, 1989.

¹⁶ N. Perlas, 1999, p. 137.

mocratización africana, ésta ha sido resultado directo del escaparate de oportunidad política que les brindó el movimiento general por el “buen gobierno” tras el final de la guerra fría. El surgimiento y la fuerza de estas organizaciones, ya sea en el campo del trabajo de asistencia o en del bienestar social, en el de la salud o en el del medio ambiente, en el del desarrollo o en el de la defensoría legal, o en el de la construcción de instituciones y la democratización, sólo es explicable en el contexto de esta realidad emergente de un sistema internacional gobernado por ideales liberales en lo político y en lo económico. Tal como observamos más arriba, estas organizaciones han hecho una modesta contribución a la democratización de África, y gran parte de la literatura disponible celebra su papel y su potencial para la democratización del hasta entonces autoritario Estado africano. No obstante, un punto de objeción es que estas organizaciones de la sociedad civil tienen otra cara de la moneda que no ha sido interrogada adecuadamente y que por lo tanto permanece fuera de la teoría. Es esta cara la que haremos aparecer ahora.

Las organizaciones de la sociedad civil y la democratización: la otra cara de la moneda

La crítica más antigua y duradera que se le hace al Estado en África es que a lo largo del tiempo ha sido utilizado para realizar acciones en pro del engrandecimiento de la élite política y sus asociados, en detrimento de la masa de los ciudadanos: Jackson y Rosberg (1982) han observado, por ejemplo, que el estado en África, a finales del siglo xx, era una arena en la que los individuos podían llegar a obtener un gran poder. Los dos académicos argumentan que lo que fue la iglesia para los hombres ambiciosos en la Europa medieval, o las corporaciones empresariales durante el siglo xix y xx en América, es equivalente a lo que fue el Estado para los africanos ambiciosos con talentos y fortuna, porque siempre fue el principal terreno de privilegios. En este contexto, la clase política africana adaptó sencillamente las estructuras y procesos políticos creados en la Colonia a una forma de gobierno personal que Richard Sandbrook

llama “neopatrimonialismo”. Esta coyuntura ha llevado a la dominación abrumadora por parte del Estado en la economía política africana. Tal como observa Neocosmos (1993), este fenómeno de estatismo tuvo por resultado tanto proporcionar un vehículo para la acumulación desde arriba a amplios sectores de la clase gobernante, como el hundimiento económico y la opresión política de los pueblos de África. En este marco, las relaciones entre el Estado y la masa de los ciudadanos han seguido siendo directamente de opresión.

Es esta relación opresiva, de coerción y de explotación entre el Estado y la gente lo que se supone que las organizaciones civiles en África deben mediar, mitigar y mejorar. Sin embargo, el problema es que la naturaleza y estructura del liderazgo de la mayoría de estas organizaciones reflejan las del Estado. Las organizaciones operan bajo un liderazgo muy personalizado que aunque en gran medida es benévolos, no obstante está exento de rendir cuentas.¹⁷ Las organizaciones buscan democratizar el Estado africano, y sin embargo son en sí mismas antidemocráticas y exentas de responsabilidad. Intentan desmantelar el gobierno de estilo personal en África, y sin embargo, al mismo tiempo son en sí mismas encarnaciones del liderazgo personal, aunque sea en un plano microcósmico. Esta realidad tiene serias implicaciones para la capacidad de la sociedad civil de alterar las relaciones fundamentales entre el Estado y el pueblo en África.

Un corolario de lo anterior es el hecho de que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que se manifiestan como organizaciones no gubernamentales (ONG), comparten los lineamientos y el proyecto de la élite estatal, en la forma de la autopromoción y la acumulación personal. La aparición de lo que ha sido dado en llamar “MONGOS” (del inglés “my own NGO”, mi propia ONG), administradas como negocios familiares, apunta a esta posibilidad. Con este telón de fondo, son los principales ejecutivos de las ONG, quienes, en este proceso, adquieren poder, en parte ante el Estado, pero principalmente ante los miembros rasos de la sociedad civil. La velocidad a la que algunos directivos de ONG han pasado de

¹⁷ Véase Ndegwa, 1996.

un nivel de vida modesto a un estilo de vida de gran burgués, con todo y sus limosinas y sus residencias palaciegas, es un indicativo muy aparente de que estos negocios son en gran medida recursos para la acumulación en el seno de la sociedad civil, de manera muy parecida a como el Estado ha seguido siendo una plataforma para el engrandecimiento personal en lo tocante a la clase política. En esencia son, para parafrasear a Frantz Fanon, fuentes de “avance primitivo” en un juego político de democratización.¹⁸

El tercer factor es la dependencia respecto al financiamiento por donantes de las organizaciones de la sociedad civil en África. Esto es como el talón de Aquiles de estas organizaciones, ya que pone en entredicho su independencia y las vuelve incapaces de ser actores políticos efectivos y determinar las agendas en su propio derecho, obligados como están de ceder a las prioridades de sus benefactores extranjeros. De hecho, tal como lo explica Momoh,¹⁹ algunas de estas organizaciones empiezan como especialistas, pero a través del tiempo se hacen generales con el fin de atraer financiamiento de todas las áreas, lo cual lleva a un bajo rendimiento, como consecuencia de ensancharse y por lo tanto adelgazarse demasiado. Por otra parte, no es inusual encontrar una ONG originalmente conformada para promover la autosuficiencia alimentaria entre sus clientes mediante una mejor administración agropecuaria, reorientarse en la educación cívica o en la defensa de los derechos de género, porque eso es lo que los donadores tienen interés en financiar en determinado momento. En este sentido, estas organizaciones son incapaces de contradecir de manera eficaz los reclamos en el sentido de que se encuentran al servicio de intereses foráneos antes que los propios.

Es más significativo aún observar la falta de colaboración sinérgica entre las organizaciones de la sociedad civil. En todo caso, compiten unas contra otras, dándose empellones y cabildeando para obtener financiamiento de los donadores. Tal como lo observa Momoth:²⁰

¹⁸ Véase Nigel Gibson, 1994, p. 24.

¹⁹ 1999, p. 38.

²⁰ *Idem.*

Con frecuencia se da una camaradería exclusivista entre las ONG locales; esto es, forman un bloque para impedir a otras ONG entrar en la comunidad de ONG. Peor aún, los donantes con frecuencia le piden a los directivos de ONG jóvenes y “dudosos” que aspiran a un financiamiento de los donantes, que consigan “certificación” y cartas de “recomendación” de las ONG más grandes y ya establecidas. En el proceso ocurren con frecuencia concertaciones y actividades perversas. Las políticas de la exclusión y la inclusión es una poderosa arma oculta empleada en la política de las ONG.

En lo que respecta a Kenya, por ejemplo, la única vez que las organizaciones de la sociedad civil encontraron bases comunes para oponerse al Estado fue cuando se promovió la Ley de las ONG en 1990, con vistas a regular las actividades de estas organizaciones. Éstas consideraron la ley, no como un instrumento para regularlas, sino para ponerles rienda y controlarlas. Ante esta situación de fondo, las ONG respondieron a la legislación de tres formas, según Ndegwa (1996). Primero, intentaron ajustarse a la represión al darse cuenta de que “dada la respuesta de los parlamentarios a la ley, hay muy pocas probabilidades de que sea rechazada o enmendada sobre la base de un fuerte cabildeo por parte de las ONG. Así pues, una respuesta más importante y más práctica es intentar influir los reglamentos que definen la operación actual de la Agencia”.²¹ En segundo lugar, las ONG organizaron una oposición a la legislación mediante el cabildeo y las consultas con los representantes. En tercero, promovieron sanciones, incluyendo un llamado a los diplomáticos occidentales en Kenya para que intercedieran en su favor, para obligar al Estado a ajustar la medida.

Al respecto, las ONG consiguieron obligar al Estado a enmendar partes de la legislación y a revisar la legislación subsidiaria, incluyendo las formas ya publicadas. Ndegwa atribuye este éxito de las ONG a cuatro factores principales. El primero, según dice, fue resultado de la disponibilidad de oportunidades políticas para elevar una voz de disensión y para llevar a cabo acciones opositoras, lo que incluía crear espacios que permitieran el acceso al Estado para expresar el desacuerdo con sus políticas y para cabildear en pro del cambio. El segundo

²¹ Ndegwa, 1996, p. 40.

factor fue la organización colectiva y los recursos combinados de las ONG, en especial la constitución de la Red de ONG y la elección de un Comité Permanente de las ONG para encabezar el esfuerzo de cabildo, así como el establecimiento de un secretariado en funciones que coordinaba la campaña, lo cual dio a las ONG una voz colectiva vigorosa. En tercer lugar, las agencias donantes internacionales también desempeñaron un papel importante al facilitar decididamente la lucha de las ONG contra una legislación controladora, lo cual incluyó patrocinar sus actividades en este sentido y hacer declaraciones públicas para apoyar la batalla de las ONG. El cuarto factor fue la alianza de las ONG con otras fuerzas de oposición de la sociedad civil, en particular los nuevos partidos de oposición de reciente creación, lo que contribuyó también de manera significativa al éxito del enfrentamiento contra el régimen.

Sin embargo, es digno de atención que Ndegwa parece esconder las implicaciones significativas del papel de las fuerzas externas al ayudar al contingente de las ONG a obligar al Estado keniano a ceder. En sus esfuerzos por lograr la revocación de la legislación o una enmienda importante, las ONG realizaron una serie de siete talleres, todos ellos patrocinados por donantes externos. De hecho, fue en el primero de estos talleres donde las ONG decidieron oponerse a la legislación en vez de adecuarse a ella. Más aún, la dependencia respecto a estas agencias donantes en cuanto al financiamiento de su proceso de cabildo, así como el que recurrieran a los diplomáticos occidentales para presionar al Estado para que alterara la legislación, son una manifestación de que el proceso de democratización no cuenta con fuerza local y es inexorablemente dependiente de las fuerzas externas para asegurar su permanencia. Esta realidad tiene implicaciones de peso para la sociedad civil y para la democratización africana.

Tal como lo observa Larry Diamond, la sociedad civil contribuye de la manera más profunda, orgánica y sustentable a la democracia cuando cultiva el tener una buena parte de su base de apoyo financiero entre un espectro amplio y autóctono de simpatizantes. Esto le confiere autonomía a una organización civil, además de promover la identidad y un sentido de pertenencia de parte de los donantes individuales. Cuando se com-

binan estos donativos financieros con una buena organización de bases, continúa diciendo Diamond, “podrían generar un sentimiento muy fuerte de compromiso con la membresía, y una exigencia de un control democrático”.²² Por ello, no es de extrañar que Ndegwa (1996) observe que no hay pruebas que hagan pensar que las acciones opositoras de las ONG en relación con la ley de ONG fueran motivadas por un sentimiento de las bases. El episodio fue esencialmente un esfuerzo organizativo para garantizar un entorno de libertad de acción para las ONG. Tradicionalmente, habrían esperado la llegada del control estatal, y no habrían organizado a la oposición sino hasta que vieron su propia existencia amenazada y eso tan sólo una vez que empezó a crecer una oleada general de movilización social para el cambio político. Esto apunta al hecho de que las organizaciones de la sociedad civil no son necesaria e inherentemente fuerzas de democratización.

Es notable observar más adelante en la lectura que Stephen Ndegwa emprende un análisis empírico del papel de las ONG como parte de la sociedad civil, su contribución a la democratización de África, y cuáles son las condiciones que facilitan o inhiben sus aportaciones. Este autor se centra en un análisis comparativo de dos ONG locales en Kenia —el Movimiento del Cinturón Verde, y la Sociedad Undugu de Kenya— con el objetivo de explicar la interfase entre las ONG y el Estado en el proceso de democratización, la manera en que se presenta el proceso, y sus determinantes y limitaciones. Ndegwa argumenta que, para que las ONG y otras organizaciones civiles hagan avanzar la democratización, se requiere de cuatro condiciones. Éstas incluyen la organización, los recursos, las alianzas y la oportunidad política. Sin embargo, agrega que estas cuatro condiciones no bastan, ya que en las dos ONG que examina surge una discrepancia entre sus acciones, una que aboga activamente por el pluralismo político, y la otra que permanece políticamente obsoleta, a pesar de la semejanza de las ONG y de sus circunstancias.

Esta realidad es lo que Ndegwa llama las dos caras de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales, según él, dan al traste con la tesis según la cual las organizaciones de la socie-

²² L. Diamond, 1999, p. 257.

dad civil, como las ONG, necesariamente invierten sus recursos en apoyo de los esfuerzos de democratización. Su hipótesis es que un determinante importante para saber si una ONG bien subvencionada se transformará en una organización activista, es si la directiva de la organización elige dedicar sus recursos a una agenda política progresista. En este caso, la Sociedad Undugu de Kenya tiene una cúpula directiva bien estructurada e institucionalizada, así como mecanismos bien desarrollados para generar sus propios recursos, pero sigue siendo políticamente ajena al activismo en pro del buen gobierno. Por el otro lado, el Movimiento del Cinturón Verde tiene una cúpula directiva muy personalizada, bajo la figura de su fundador y coordinador, Wangari Mathai, y es muy dependiente de los donantes, pero sin embargo es el que tiene más voz en casos de buen gobierno y derechos humanos. Esta realidad es ciertamente perturbadora en términos democráticos y, según la apreciación de Ndegwa, plantea la necesidad de reexaminar las suposiciones actuales en cuanto a la contribución real y potencial de las organizaciones de la sociedad civil en la democratización de África.

Conclusión: ¿Qué repercusiones hay para la Promesa de la Sociedad Civil?

De acuerdo con Ndegwa, la tesis de que los actores de la sociedad civil son importantes contribuyentes al cambio democrático es esencialmente una afirmación de su contribución positiva para cambiar las relaciones de poder en África. Argumenta que los analistas deberían plantear cuestiones fundamentales respecto a si los actores de la sociedad civil desvían su poder hacia la oposición contra el Estado o, lo que es más importante, a saber dónde reside este poder. Para Ndegwa, si ese poder viene de la movilización y de la participación de las bases, y si se asienta en ciudadanos de extracción local, o en élites representativas y confiables, entonces, y sólo entonces, puede decirse que la sociedad civil tiene en sus manos una promesa de democratizar los estados africanos. De otra manera, plantea, a partir de los hallazgos de su estudio, es un error de los analistas

considerar a las organizaciones de la sociedad civil como los obvios defensores de la democratización. Las pruebas dan a pensar que los únicos intereses que estas organizaciones pueden representar necesariamente son los que se encuentran íntimamente relacionados con su propia supervivencia institucional.

Los documentos disponibles apuntan en efecto al hecho de que el empoderamiento de las bases de las ONG mediante las actividades de desarrollo de estas organizaciones es un elemento crucial, y que es en él en el que debe arraigarse la promesa de la sociedad civil de contribuir al desarrollo democrático. Un empoderamiento como éste, surgido de las bases, presenta la posibilidad, tal como ha observado Ndegwa, de que las organizaciones de la sociedad civil no sólo contribuyan al proceso de reformas, sino además que permitan a las comunidades locales participar en procesos políticos democráticos, y protegerlos. Por fortuna, este proceso de empoderamiento a partir de las bases es posible aun cuando la organización de la sociedad civil permanece distante del compromiso político directo, tal como la Sociedad Undugu de Kenya lo ha sido por años.

Más aún, es importante, para la promoción de un sentido de probidad y de eficacia propia, que las organizaciones de la sociedad civil operen en forma democrática y con una administración transparente. La mayoría de estas organizaciones recibe dinero de donantes, en nombre del pueblo. Por lo tanto debe mantener un nivel escrupuloso de transparencia financiera, en contraposición a la manera oscura en que se ha administrado el Estado en África. No se trata de una transparencia administrativa de corto plazo, formalista y funcional mediante la cual, al término de un programa, una organización presenta un reporte al donante en el que se detalla la forma en que se cumplieron los objetivos de los proyectos o programas, y en el que se subraya la honestidad y eficiencia con las que se ha hecho uso de los recursos donados. Se trata, para usar una frase prestada, de una transparencia estratégica, que no sólo pone de relieve la honestidad en cuanto a la administración y uso financieros, sino que también exige cuentas sobre el impacto que tienen las actividades de la organización en las otras formaciones sociales y en el ámbito social en que opera, en su

conjunto. Sólo así podrá aprovecharse, y por lo tanto fortalecerse, la contribución de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de empoderamiento socioeconómico y político de África. ♦♦

Traducción del inglés:
RAFAEL SEGOVIA ALBÁN

Dirección institucional del autor:
Department of Political Science
Northeastern University
360 Huntington Ave.
Boston, MA 02115-5000
USA

Bibliografía

- AGBASE, P. O. (1994), "The state *versus* human rights advocates in Africa: The case of Nigeria", en E. McCarthy-Arnolds *et al.* (eds.), *Africa, Human Rights and the Global System: The Political Economy of Human Rights in a Changing World*, Westport, Greenwood Press, pp. 147-172.
- AZARYA, V. (1994), "Civil society and disengagement in Africa", en Harbeson, J. W. *et al.* (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 83-100.
- BRATTON, M. (1994), "Civil society and political transitions in Africa", en J. W. Harbeson *et al.* (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 51-81.
- CALLAGHY, T. M. (1994), "Civil society, democracy, and economic change in Africa: A dissenting opinion about resurgent societies", en J. W. Harbeson *et al.* (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 231-253.
- CAZAN, N. (1994), "Engaging the state: Associational space in sub-Saharan Africa", en J. S. Midgal *et al.*, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CHABAL, P. y J. P. Dozal (1999), *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Curry.
- DIAMOND, L. (1999), *Developing Democracy Towards Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- EDWARDS, M. y D. Hulme (1998), "Tow close for confort? The impact of official aid on non-governmental organizations", en *Current Issues in Comparative Education*, vol. 1, núm. 1, noviembre.
- FUKUYAMA, F. (1998), "The end of history?", *The National Interest*, vol. 16, verano, 1989, pp. 3-18.
- GIBSON, N. (1994), "Fanon's humanism and de second independence in Africa," en E. McCarthy-Arnolds *et al.* (eds.), *Africa, Human Rights and the Global System: The Political Economy of Human Rights in a Changing World*, Westport, Greenwood Press, pp. 23-34.
- HARBESON, J. W. (1994), "Civil society and political renaissance in Africa", en J. W. Harbeson *et al.* (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 1-34.
- JACKSON, R. y C. Rosberg (1982), *Personal Rule in Black Africa*, Berkeley, University of California Press.
- KIMENYI, S. M. (1997), *Ethnic Diversity, Liberty and the State: The African Dilemma*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing, Ltd.
- KIONDO, A. S. Z. (1994), "The new politic of local development in Tanzania", en K. Kanyinga *et al.*, *The New Local Level Politics in East Africa*, Uppsala, Nordiska Afrika Institutet, pp. 50-88.
- MOMOH, A. (1999), "Reflections on NGOS in Africa", en *Civic Agenda*, núm. 1 y 2, Dakar, CODESRIA/UNDP, pp. 38-39.
- MURUNGA, G. R. (2000), "Civil Society and the Democratic Experience in Kenya, a Review Essay", en *African Sociological Review*, vol. 4, núm. 1, pp. 97-118.
- Ndegwa, S. N. (1996), *The Tow Faces of Civil Society: NGOS and Politics in Africa*, West Hartford, Kumarian.
- NEOCOSMOS, M. (1993), *The Agrarian Questions in South Africa and "Accumulation From Below"*, Uppsala, Scandinavia Institut of African Studies.
- PERLAS, N. (1999), *Shaping Globalization: Civil Society, Cultural Power, and Threfolding*, Quezon, Centre for Alternative Development Initiatives.
- PIETROWSKI, M. S. (1994), "The one-party state as a threat to civil and political liberties in Kenya", en E. McCarthy-Arnolds *et al.* (eds.), *Africa, Human Rights and the Global System: The Political Economy of Human Rights in a Changing World*, Westport, Greenwood Press, pp. 131-146.
- SANDBERG, E. (ed.) (1994), *The Changing Politics of Non-Governmental Organizations and African States*, Westport, Praeger.
- SANDBROOK, R. (1987), *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Londres, Cambridge University Press.

- Wheat, S. (2000), "What are NGOs doing here?", en *Courier: The Magazine for ACP-EU Development*, núm. 181, junio/julio.
- YAANSAH, E. A. y B. Harrell-Bond (1995), "Regulating the non-governmental sector: The dilemma", RPN, 19 mayo.
- YOUNG, C. (1994), "In search of civil society", en J. W. Harbeson *et al.* (eds.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 34-50.