

---

# El devenir del autoritarismo sirio: sociedad civil, acción pública y pacto social a través del estudio de las asociaciones caritativas

*Laura Ruiz de Elvira Carrascal*

Siria ha experimentado en los últimos once años una serie de cambios de primer orden, tanto a nivel económico como social, que han modificado a su vez la naturaleza del régimen. Esta nota de investigación pretende aprehender, a través de las asociaciones caritativas, las metamorfosis del autoritarismo sirio. La hipótesis principal consiste en que la disminución de los recursos económicos del Estado junto con la coyuntura política regional e internacional, han conducido al régimen baathista a promover un cierto tipo de sociedad civil en cuyo seno sobresalen las iniciativas caritativas. Las nuevas políticas gubernamentales de Bashar al-Asad con respecto al sector asociativo se enmarcan paralelamente en una lógica de redefinición de la acción pública basada tanto en la privatización parcial de los servicios sociales como en lo que se ha denominado la “descarga del Estado”. Ambos factores reflejan una clara reorientación del antiguo pacto social.

*Palabras clave: Siria, autoritarismo, asociaciones caritativas, sociedad civil, acción pública, pacto social.*

---

La presente nota de investigación pretende explorar con fines heurísticos las asociaciones caritativas sirias para aprehender, a través de ellas, la naturaleza del autoritarismo sirio. Nuestro objetivo aquí no es hacer un análisis sociológico de dichas estructuras de beneficencia (análisis que ya hemos hecho en otro lugar<sup>1</sup>) sino más bien ilustrar algunos elementos

---

1. Ruiz de Elvira, 2011, y Ruiz de Elvira, 2012.

característicos del devenir del autoritarismo sirio a través de un ejemplo concreto y empírico. Para ello, partiremos de la hipótesis de que la evolución experimentada por el sector asociativo caritativo sirio en los últimos diez años constituye una herramienta analítica para entender los cambios experimentados por el autoritarismo sirio bajo la presidencia de Bashar al-Asad. Para favorecer una mayor claridad expositiva, nos limitaremos a analizar tres puntos que permitirán dibujar el contorno de las transformaciones —sociales, económicas y políticas— que ha vivido Siria durante este periodo, las cuales han modificado a su vez la naturaleza del régimen autoritario baathista<sup>2</sup>. Estos tres puntos, íntimamente ligados entre sí, son la sociedad civil<sup>3</sup>, la acción pública y el pacto social.

La hipótesis principal que fundamenta dicha investigación consiste en que la disminución de los recursos económicos del Estado sirio junto con la coyuntura política regional han conducido al régimen de Bashar al-Asad a promover, especialmente entre los años 2004 y 2008, un cierto tipo de sociedad civil —calificada por el poder de *moujtama' ahli*<sup>4</sup>—. Esta delicada estrategia política ha provocado el aumento y la renovación de los proyectos y de los actores asociativos, entre los cuales las iniciativas caritativas sobresalen de manera significativa. Dichas políticas gubernamentales con respecto al sector asociativo se enmarcan paralelamente en una lógica de redefinición de la acción pública basada tanto en la privatización parcial de los servicios sociales como en lo que se ha denominado la “*décharge de l'Etat*” (Hibou, 2004); “descarga del Estado” que consiste en trasladar parte de la responsabilidad social (y, por lo tanto, del gasto social) a los actores no-estatales<sup>5</sup>. Ambos factores reflejan una clara reorientación del antiguo pacto social que el régimen y la sociedad habían concluido tácitamente a partir de los años 60 (Heydemann, 1999), pacto por el que, a cambio de desarrollo, de justicia social y de bienestar (con un hincapié especial puesto en las zonas rurales), el partido Baath había impuesto su hegemonía política. No obstante —contrariamente a las hipótesis avanzadas por la transitología<sup>6</sup>— la mayor presencia y participación de los actores no-estatales (del sector privado o asociativo) no se ha traducido en

2. El partido Baath gobierna el país desde 1963, año en que protagonizó un golpe de Estado.

3. El concepto de sociedad civil es ciertamente polisémico y controvertido, sobre todo en lo que a los estudios sobre el mundo árabe se refiere. La definición que utilizamos aquí es la usada por el Centre for Civil Society de la London School of Economics: “Civil society refers to the arena of uncovered collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power”.

4. El término “*moujtama' ahli*” es utilizado en Siria tanto por las autoridades, como por la población e incluso por las instituciones internacionales. Esta locución se utiliza en oposición a la expresión “*moujtama' madani*”, que designa una sociedad civil más politizada (en general ligada a la oposición) y, por lo tanto, perseguida.

5. Para Béatrice Hibou, “el paso actual a la ‘descarga’ se traduce en una modificación de las relaciones entre lo ‘público’ y lo ‘privado’ y entre lo ‘político’ y lo ‘económico’, en una modificación de las lógicas de extracción y de redistribución que legitiman lo político, en una modificación también de la dosificación y de las relaciones entre valores, normas y reglas diferentes, dicho de otra manera en una modificación de las subjetividades” (Hibou, 1999: 7-8).

6. Sobre las políticas de liberalización y la democratización en los países árabes, véase por ejemplo: Brynen, Korany y Noble, 1995. Para una crítica del paradigma de la transitología, véase Carothers, 2002.

el caso sirio en una eventual transición a la democracia sino más bien en una adaptación del autoritarismo a la situación económica y social y en una consecuente reorganización de los mecanismos de gobierno. El estallido de la revuelta siria en marzo del año 2011 es la mejor prueba de ello.

En su conjunto, nuestro análisis se inscribe en un debate científico que oponía, antes del comienzo de la “Primavera árabe”, a los investigadores que sostenían que en el mundo árabe estaba teniendo lugar un proceso generalizado de consolidación del autoritarismo (entre otros: Heydemann, 2007, y King, 2009) a aquellos que destacaban los límites de dicho proceso y que, en el caso sirio, proclamaban el deterioro del poder del régimen frente al fortalecimiento de otras fuerzas sociales (Pierret y Selvik, 2009). Nuestra investigación revela que ambas teorías deben ser matizadas puesto que, si bien es cierto que en los últimos años algunos actores sociales han desempeñado un papel que hace tres décadas no podían ni si quiera imaginar, hasta el mes de marzo de 2011 el régimen había conseguido impedir la transformación del creciente capital social de dichos actores en un capital político relevante. A pesar de ello, es evidente que esta estrategia no estaba exenta de riesgos puesto que hoy en día está pasando factura tanto a Bashar al-Asad como a su familia y al régimen que él dirige.

Los resultados, aún provisionales, de dicha investigación son el fruto de dos intensos años de trabajo de campo en Siria llevados a cabo entre noviembre del año 2007 y noviembre del año 2009, principalmente en la capital, Damasco, y en Alepo, su rival histórica, pero también en otras ciudades o pueblos de menor importancia como Palmira, Maaloula o Tartus. Alrededor de 30 asociaciones caritativas fueron visitadas. Nuestro corpus está formado por casi un centenar de entrevistas y de sesiones de observación participativa con representantes de la sociedad civil, con responsables y empleados de asociaciones caritativas, con periodistas e intelectuales sirios, y finalmente con empleados de organizaciones internacionales. La imposibilidad, derivada de lo espinoso de nuestro estudio, de entrevistar a representantes del gobierno, ha sido suplida por un análisis exhaustivo de la prensa y de los documentos oficiales disponibles (discursos, planes quinquenales, entrevistas en la prensa, etc.).

Nuestra exposición se estructura a partir de los tres ejes principales mencionados anteriormente (sociedad civil, acción pública y pacto social). Después de haber aclarado, aunque sea brevemente, qué entendemos por asociaciones caritativas; estudiaremos en segundo lugar el resurgimiento de la sociedad civil siria a partir del cambio de siglo y, más concretamente, el florecimiento de las asociaciones de beneficencia. Al mismo tiempo demostraremos que ambos fenómenos han ido acompañados del refuerzo de los dispositivos coercitivos empleados por el régimen. En tercer lugar, analizaremos la redefinición progresiva de la acción pública, la cual se ha ido apoyando cada vez más en el sector privado y en los actores asociativos para proveer a la población los servicios sociales más básicos (salud, educación, lucha contra la pobreza, lucha contra el paro, etc.). En esta parte dedicaremos una atención particular al nuevo papel desempeñado por las asociaciones caritativas. En último lugar, ampliaremos nuestro ángulo de visión para examinar las

mutaciones que ha experimentado el viejo pacto social sirio desde el ascenso al poder de Bashar al-Asad en junio del año 2000.

## LAS ASOCIACIONES CARITATIVAS SIRIAS

La beneficencia constituye una práctica social existente desde la antigüedad. En Siria, como en otros países árabes, las asociaciones caritativas han constituido históricamente el principal pilar de la acción asociativa. Por asociación caritativa entendemos todo tipo de organización no lucrativa cuyo objetivo sea socorrer y asistir a los más necesitados. En Siria, este tipo de estructura representa alrededor del 60% del panorama asociativo autorizado por el Estado, lo que equivale a más de 900 asociaciones registradas en el Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo (MAST)<sup>7</sup>. Ancladas en una fuerte tradición, tanto cristiana como musulmana, estas asociaciones son la expresión de una sociedad civil frágil e incipiente que, luchando por obtener un espacio propio y una cierta autonomía, se ha reforzado en los últimos años. Como en el Líbano, sus fundamentos y sus resortes ideológicos, históricos, sociales y políticos —ligados a su vez directamente a las creencias y las prácticas religiosas y a la noción de justicia social (Singer, 2008)— reposan sobre una estructura confesional, político-geográfica y a menudo clientelista (Karam, 2002). Se caracterizan por llevar a cabo una acción colectiva sin producir un discurso social crítico y sin entrar en la arena política<sup>8</sup>, siguiendo una estrategia de supervivencia en un contexto político cerrado. Alejadas de las ONG extranjeras y de la retórica hegemónica basada en los principios del “buen gobierno” y de la “participación”, las asociaciones caritativas evolucionan en un universo que les es único, con sus propias lógicas de acción, su *ethos*, sus representaciones y sus modos de expresión.

Ante todo, las asociaciones caritativas responden a una necesidad real de la población, y no son en ningún caso organizaciones “fantasmas” destinadas a la colecta de fondos y ayudas con procedencia del exterior o del Estado<sup>9</sup>. Su principal fuente de financiación son las donaciones privadas, que en general son pagadas durante el mes de Ramadán en forma de *zakat*<sup>10</sup>. Los proyectos y las actividades son de lo más variado. A las actividades más tradicionales —la acogida de los huérfanos, de las personas mayores o de los minusválidos; el apoyo económico y material a las familias pobres; la provisión de cuidados médicos y la

7. En Siria, las asociaciones tienen que “registrarse” en el MAST para poder ejercer su actividad. “Registrarse” quiere decir obtener la autorización del Estado. Obtener dicha autorización es un proceso extremadamente complejo. En última instancia, son los servicios de inteligencia, encargados de llevar a cabo una investigación sobre todos y cada uno de los miembros fundadores de la asociación que pide ser autorizada, los que tienen la última palabra.

8. Sobre este tema, véase la ponencia presentada por el autor en el X congreso de la AECPA en Murcia: Laura Ruiz de Elvira, “Las asociaciones caritativas: ¿motor de cambio político en Siria?”.

9. Las ayudas extranjeras están extremadamente controladas tanto por el MAST como por el Ministerio de Asuntos Exteriores y son autorizadas a cuentagotas. En cuanto a las ayudas estatales, las cantidades son irrisionarias y además están distribuidas de manera desigual, siguiendo patrones clientelistas.

10. El *zakat* (limosna) corresponde en Siria al 2,5% de las ganancias anuales del creyente.

financiación de operaciones quirúrgicas; o la subvención de estudios religiosos— se han ido sumando acciones de una nueva naturaleza que buscan integrar la dimensión de “desarrollo” a los proyectos puramente caritativos. Entre otras, podemos destacar las ayudas al matrimonio para los jóvenes que desean casarse (de la asociación *Sundūq al-Mawadde wal-Rahme*), la lucha contra el paro por medio de la formación profesional y del lanzamiento de proyectos lucrativos (de la asociación *al-Moubarra al-Nisā’iyya*), las tentativas de erradicación de la mendicidad por medio de centros de reinserción en la vida profesional (en Homs, por ejemplo), la educación de jóvenes en situación de fracaso escolar (de la asociación *Shabāb al-Moustaqbal al-Ijtimā’iyya al-Khairiyya*), los cursos de alfabetización para madres analfabetas, o más recientemente la concesión de microcréditos. En cuanto a lo que se refiere al volumen de los servicios dispensados por estas estructuras, como veremos más adelante, este se ha multiplicado en los últimos años hasta alcanzar unas cifras exorbitantes. Durante el mes de Ramadán del año 2010, por ejemplo, la asociación damascena *Hefth al-Ni’me* (Preservación de la Gracia) distribuyó alrededor de 22.000 comidas diarias a los pobres de la capital.

Más allá de las cuestiones ligadas al fenómeno de reislamización de las sociedades árabes y a las prácticas de beneficencia ejercidas por los partidos políticos de inspiración islamista<sup>11</sup>; las asociaciones caritativas constituyen desde nuestro punto de vista un objeto de estudio legítimo que permite aprehender las transformaciones que han conocido y conocen hoy los regímenes y las sociedades árabes de las que ellas mismas emanan. La utilidad de estudiar dichas estructuras es incluso mayor si se tiene en cuenta que, frente a las organizaciones de “nueva generación” (Ben Nefissa, 2007) —ONG de desarrollo o de defensa de los Derechos Humanos—, las asociaciones caritativas en el mundo árabe no parecen haber suscitado mucho interés en el seno de la comunidad científica.

## LA SOCIEDAD CIVIL SIRIA: ENTRE RENACIMIENTO Y REPRESIÓN

En el año 2001, con la reciente llegada de Bashar al-Asad al poder, Siria fue testigo de la “Primavera de Damasco”, expresión que designa el conjunto de fenómenos sociopolíticos que acaecieron tras la muerte del presidente Hafez al-Asad, estableciendo un paralelismo con la “Primavera de Praga” o de Varsovia. La “Primavera siria” “vio crecer el papel de los intelectuales, multiplicarse los boletines de opinión, nacer y renacer los núcleos de la sociedad civil, los círculos y los foros de discusión” (Tayyara, 2002-2003). Pero este periodo no duraría mucho: las promesas y las esperanzas de cambio se desvanecían con la represión del movimiento por parte de los servicios de seguridad, siete meses después de su comienzo. Según Ignacio Álvarez-Ossorio, la “Primavera siria” no llegó a florecer debido a las resistencias de un régimen cada vez más encajonado en la región y obsesionado

---

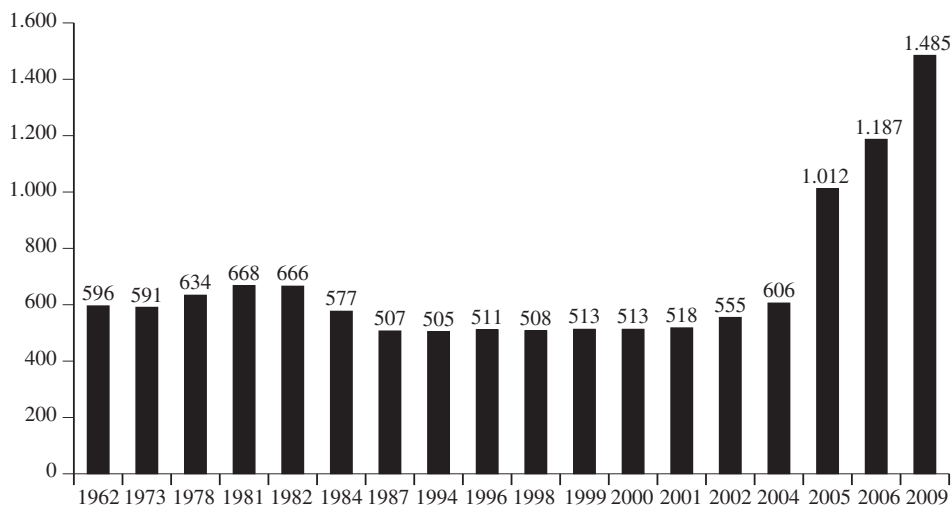
11. Podemos citar el partido Hamas en Palestina, el partido Hezbollah en el Líbano o el partido de los Hermanos Musulmanes en Egipto.

por su propia supervivencia tras la invasión norteamericana de Iraq en marzo de 2003 (Álvarez-Ossorio, 2009: 183).

Sin embargo, varios años después de este episodio, el régimen sirio adopta una retórica y una estrategia de promoción selectiva de varios segmentos de la sociedad civil que tendrán un doble impacto en el sector asociativo. Por un lado, la naturaleza de los proyectos se diversifica y aparecen nuevas categorías de organizaciones como las ONG de desarrollo, las GO-NGO<sup>12</sup> e incluso algunas ONG de defensa de los derechos humanos que, en general, no están autorizadas. Por otro lado, después de más de treinta años de parálisis, el acceso a la acción asociativa es parcialmente desbloqueado y el número de proyectos se multiplica de manera exponencial. La frase “*Fatahū bāb ta’sīs al-jam’iyyāt*” (literalmente: “se ha abierto la puerta para fundar nuevas asociaciones”) se repite frecuentemente en las entrevistas. La evolución de las estadísticas referentes a las asociaciones autorizadas por el MAST en los últimos cincuenta años resulta en este sentido muy elocuente. La progresión a partir del año 2005, como vemos en el siguiente gráfico, es espectacular:

GRÁFICO 1.

NÚMERO DE ASOCIACIONES AUTORIZADAS POR EL MAST



Fuente: Oficina Central de Estadísticas, República Árabe Siria.

En este contexto de relativa “apertura”, las asociaciones caritativas resultan ser las principales beneficiarias. Así lo demuestran los paneles indicando el nombre y la ubicación de las nuevas asociaciones, que invaden las calles de la capital y de otras muchas ciudades. Paralelamente, se multiplican los artículos en los periódicos oficiales ensalzando la acción

12. Governmental Operated – Non Governmental Organization (Organización No Gubernamental – Operada por el Gobierno).

de beneficencia o informando de la creación de una u otra asociación; artículos cuyo objetivo no es otro que rehabilitar, en la sociedad siria, el *ethos* de la caridad que cuarenta años de socialismo árabe habían enterrado.

El notable resurgir de las asociaciones de beneficencia en Siria se debe a varios factores. En primer lugar, los dirigentes buscan potenciar y dar forma a una sociedad civil despolitizada y útil. Para ello se lleva a cabo una cuidadosa selección de los actores considerados como “legítimos”<sup>13</sup>. En este marco, las asociaciones caritativas obtienen más fácilmente las innumerables autorizaciones necesarias para desempeñar su actividad y en ocasiones reciben donaciones de terrenos para construir sus instalaciones. Según el discurso oficial de los representantes del gobierno, las asociaciones caritativas serán en lo sucesivo consideradas como “socias” de las instituciones públicas. En segundo lugar, las estructuras caritativas conocen un éxito considerable puesto que, frente a otro tipo de organizaciones locales, son capaces de movilizar centenares de personas en un país donde el derecho a la reunión está estrictamente vigilado. Igualmente, al mismo tiempo que el Estado encuentra una gran dificultad a la hora de recaudar los impuestos de los ciudadanos, ellas consiguen recolectar millones de libras sirias para sus obras benéficas. En el caso de la *Jam'iyyat al-Ansār*, por ejemplo, el presupuesto para el año 2008 fue de 120 millones de libras sirias, lo que equivale a casi dos millones de euros en un país de renta media donde el salario de los funcionarios excede apenas los 100 euros al mes.

El triunfo de las organizaciones de beneficencia no es, sin embargo, exclusivo del contexto sirio. En Arabia Saudí, por ejemplo, el florecimiento de estas estructuras aparece en el marco de la “Estrategia nacional para remediar la pobreza”, que en lugar de promover la puesta en marcha de nuevas ayudas sociales públicas ha desembocado en la creación de numerosas asociaciones caritativas, financiadas mayoritariamente por miembros de la familia real (Le Renard, 2008). En cuanto a Palestina, el crecimiento del sector caritativo parece estar vinculado a un discurso crítico y opuesto a la retórica de los organismos internacionales (Challand, 2008). En cualquier caso, como afirma Jonathan Benthall, “incluso los más fervientes defensores de la intervención estatal en las actividades de la sociedad reconocen hoy en día la legitimidad y la necesidad del papel complementario desempeñado por la beneficencia privada” (Benthall, 2002).

Por último, a través del estudio de las asociaciones caritativas, podemos observar cómo la apertura parcial de la esfera pública a los actores no-estatales va acompañada, en Siria, de un perfeccionamiento de los mecanismos de control y de disciplinización de la sociedad civil. En este sentido, además de la eficaz selección de actores de la que ya hemos hablado anteriormente, podemos mencionar el proceso de normalización lanzado por el MAST en el año 2005 para formalizar la situación de las asociaciones que antes existían

---

13. Dicha selección se lleva a cabo mediante la autorización de algunas asociaciones y la prohibición de otras. Las asociaciones no autorizadas son reprimidas y sus líderes, a veces, encarcelados. En otras ocasiones se castiga a las asociaciones demasiado críticas mediante su cierre o mediante la disolución del consejo de administración. Por último, se selecciona igualmente a las asociaciones que podrán beneficiar de las escasas ayudas exteriores o establecer colaboraciones con los actores extranjeros.

de manera informal y oculta<sup>14</sup>. Por este proceso, centenares de asociaciones caritativas pre-existentes pero no declaradas han pasado a estar directamente controladas por el Estado y se han convertido, de este modo, en elementos más fáciles de vigilar (Wiktorowicz, 2000). Una vez que estas han sido registradas y autorizadas, los aparatos de seguridad e inteligencia pueden controlarlas más fácilmente puesto que pasan a ser visibles. Por otro lado, al ser legalizadas, dichas asociaciones pasan a aceptar tácitamente las reglas del juego del que antes no formaban parte. También podemos señalar la creación de un nuevo dispositivo de control en el seno del MAST: oficialmente encargada de coordinar y regular los diferentes proyectos, la nueva oficina encargada del espacio asociativo permite al MAST seguir más de cerca cada una de las asociaciones e intervenir más rápidamente en el caso de que fuera necesario. En último lugar, podemos indicar la fundación de varias GO-NGO por parte de la Primera Dama, las cuales son en realidad verdaderos centros de disciplinización que sirven, entre otras cosas, para moldear a la sociedad civil tolerada por el régimen y para captar las ayudas internacionales y redistribuirlas, posteriormente, entre los nuevos clientes del régimen.

#### LA REDEFINICIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA: HACIA UN MODELO DE 'DESCARGA DEL ESTADO'

Durante años, la política siria ha estado regida por un modelo de desarrollo económico planificado, extremadamente centralizado, en el que el papel de los actores no-estatales había sido reducido al mínimo. En este contexto, el Estado decidía, dirigía y producía. Sin embargo, desde el principio de los años 90, la disminución progresiva de los recursos causada por el cúmulo de varios factores —la gestión ineficaz de las empresas públicas, la disminución de las remesas derivadas del petróleo y de las ayudas exteriores, una creciente economía sumergida<sup>15</sup>, etc., junto con el aumento de la población<sup>16</sup>— han conducido a la puesta en marcha de un proceso gradual de privatización y de liberalización de diversos sectores como el de la banca, los seguros, la importación y la exportación, las comunicaciones o la enseñanza superior. Esta tendencia se ha consolidado sensiblemente a partir del año 2000 con la entrada en el gobierno de jóvenes tecnócratas educados en el extranjero. Culminando este proceso, el X Congreso del partido Baath proclamaba en el año 2005 la nueva “Economía social de mercado”<sup>17</sup>, inspirada en el modelo chino en el que las reformas

14. Como afirma un miembro de la asociación *al-Safîne*, numerosas asociaciones informales recibieron en este periodo cartas del MAST exhortándoles a que se registraran.

15. Entre 40 y 45% según las estimaciones oficiosas.

16. 6,3 millones de habitantes en 1970, 14 millones en 1993 y más de 20 millones en 2009.

17. Según Samer Abboud, la estrategia de la “Economía social de mercado” “*is one that is aimed at shifting underlying economic structures to foster greater accumulation through the marketization of the economy. At the same time, despite the rhetoric of social protections, this strategy has resulted in the withdrawal of the state in key areas of social welfare provision, aggravating already existing socio-economic problems*”. Samer Abboud, “Locating the ‘Social’ in the Social Market Economy”, comunicación presentada en la conferencia “Bashar Al-Asad’s First Decade: A Period of Transition?”, Center for Middle Eastern Studies, Lund University, Lund, octubre 2010.



económicas no van acompañadas de reformas políticas. Paralelamente, el gobierno optaba por llevar a cabo una reforma radical del histórico sistema de subvenciones que a largo plazo estaba abocado a ser desmantelado. A la vista de dichas dificultades económicas y de las orientaciones políticas adoptadas para hacerles frente, nos parece interesante analizar el contexto sirio a la luz del concepto de “descarga del Estado” utilizado por Béatrice Hibou.

El estudio de las reestructuraciones experimentadas en el sector de los servicios sociales resulta de un interés particular puesto que dicho sector, que fue durante décadas un monopolio del Estado, ha visto cómo los actores asociativos se han convertido en agentes imprescindibles. Según la retórica oficial anterior a la revuelta de 2011, el sector privado y el asociativo habrían sido llamados a asumir un papel activo y más eficaz. De acuerdo con la Comisión de Planificación Estatal, “*the social market economy entails that development process responsibilities should not be limited to the central government with the blame put on the state for plan implementation tasks. Responsibility must be multilateral and will have to include the private sector, provincial governments, NGOs and civil society groups*”<sup>18</sup>. Es importante subrayar que el recurso, por parte del Estado, a los actores asociativos, rompe radicalmente con las políticas de los últimos cuarenta años y refleja las profundas transformaciones económicas y sociales que ha conocido el país desde la llegada de Bashar al-Asad.

En efecto, como demuestran las cifras referentes a su volumen de servicios y al número creciente de beneficiarios, la utilidad social de las asociaciones caritativas no es despreciable. Así, el *Sundūq al-Āfīeh* (Fondo de la Salud) de Damasco, uno de los proyectos de la Unión de las Asociaciones Caritativas de Damasco dedicado a temas de salud, ha pasado de atender 536 pacientes en 1997 a encargarse de 4.455 en 2006. Gracias a esta iniciativa, en diez años fueron atendidos 29.823 enfermos y fueron realizadas 60.000 operaciones quirúrgicas con un gasto total de 953 millones de libras sirias<sup>19</sup>. En cuanto al *Sundūq al-Āfīeh* de Alepo, fundado en 1999 y autorizado por el MAST en el 2001, en solo nueve años ha financiado 4.174 operaciones de las cuales más de 3.000 eran cirugías a corazón abierto<sup>20</sup>.

En este marco, podemos emitir la hipótesis de que las asociaciones caritativas han sido para los poderes públicos una forma de “descargarse” de una parte del gasto social que el Estado ya no podía o no quería asumir. Bajo la etiqueta del “partenariado”, se ha trasladado una parte de las responsabilidades sociales a las asociaciones caritativas. De esta manera, el principio de colaboración sobre el cual estaba fundado el X Plan Quinquenal (2006-2010) ha

---

18. “La Economía social de mercado implica que las responsabilidades del proceso de desarrollo no deberían recaer exclusivamente sobre el gobierno central, echando la culpa al Estado con respecto a las tareas de puesta en marcha. La responsabilidad debe ser multilateral y tendrá que incluir al sector privado, los gobiernos provinciales, las ONG y las agrupaciones de la sociedad civil”. Para más información consultar la página web de la State Planning Commission: <http://www.planning.gov.sy/files/file/FypChapter1En.pdf>.

19. Informe anual de la Unión de las Asociaciones Caritativas de Damasco, 2007.

20. Entrevista con el tesorero de la asociación, noviembre 2009.

dejado de ser del orden puramente discursivo para materializarse a través de los *‘uqūd tashārukiyye* (acuerdos de asociación). Por estos acuerdos, el mantenimiento, la gestión y a menudo la financiación de cada vez más instituciones públicas —colegios, centros de salud y otras estructuras de ayuda social— han pasado a manos de las asociaciones caritativas. Los ejemplos son abundantes y el gobierno ha querido presentarlos como la clave del éxito del desarrollo. Estos acuerdos constituyen una muestra evidente de la lógica de “descarga del Estado” que ha sido adoptada por los dirigentes sirios en los últimos diez años. Las asociaciones caritativas han sido consideradas como un eficaz paliativo frente a un Estado que, aunque aún omnipresente, se estaba debilitando.

De esta manera, el régimen ha favorecido este modelo asociativo “primario” frente a otro tipo de estructuras menos “útiles” y más contestatarias, como es el caso de las ONG de defensa de los derechos humanos. No obstante, es importante señalar que el apoyo selectivo e interesado a las iniciativas de beneficencia no ha impedido al régimen sirio mantener, e incluso perfeccionar, un sistema de control y de vigilancia extremadamente estricto que se apoya, entre otros, en las interferencias permanentes en la vida asociativa, en los largos procedimientos de autorización y en la represión.

## LAS MUTACIONES DEL VIEJO PACTO SOCIAL

De acuerdo con Steven Heydemann, las relaciones entre el Estado y la sociedad durante el periodo comprendido entre el año 1963 —fecha de la toma del poder del partido Baath— y los años 90 —década marcada por un segundo *infitāh*<sup>21</sup> y por un ligero relajamiento de la tensión política interna— estuvieron definidas por un pacto social tácito de carácter populista e inclusivo que habría estado influido por los episodios políticos del periodo posmandatario y que habría sacrificado el compromiso de clase para privilegiar los imperativos de control estatal y de consolidación del régimen (Heydemann, 1999). Por dicho pacto o contrato social, en Siria como en otros países árabes, “el Estado debía llevar a cabo el desarrollo, asegurar la justicia social, satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, consolidar la independencia política y lograr otras aspiraciones nacionales (como, por ejemplo, la unidad árabe o la liberación de Palestina)”; a cambio, “sus gentes renunciaban, al menos por un tiempo, a sus demandas en torno a una política liberal participativa” (Ibrahim, 2002: 252)<sup>22</sup>. Otro investigador, Michel Seurat, considera que el final de los años 70 y el principio de los años 80 estuvieron dominados por un “terrorismo de Estado”, un Estado que califica de “bárbaro” haciendo referencia a las ejecuciones y arrestos arbitrarios, al célebre episodio de la masacre de Hama del año 1982<sup>23</sup> y al pisoteo sistemático de la sociedad civil. Dicho de otra manera, la sociedad civil de aquella época

21. Apertura económica.

22. Citado en Álvarez-Ossorio, 2011: 107.

23. Según un informe de Amnistía Internacional del año 1983, la entrada de las Unidades Especiales en la ciudad de Hama habría causado la muerte de entre 10.000 y 25.000 personas.

habría vivido bajo el yugo de un régimen que utilizaría “la violencia como fenómeno motor del sistema social” (Seurat, 1989: 39). Para Ignacio Álvarez-Ossorio, ese mismo periodo se caracteriza por una “espiral autoritaria” (Álvarez-Ossorio, 2009: 143).

Varias décadas después, dicho pacto social evolucionó a causa de las transformaciones económicas y sociales y de la coyuntura regional e internacional. En efecto, los actores no-estatales han desempeñado en los últimos diez años un papel impensable en la época de Hafez. El protagonismo de antaño de campesinos y de trabajadores se ha ido desplazando hacia las elites económicas —ligadas íntimamente al régimen por vínculos familiares y clientelistas— y hacia los actores asociativos —cada vez más necesarios para llevar a cabo las políticas sociales y amortiguar el impacto de la supresión gradual de las subvenciones. Las “organizaciones populares” creadas en los años 60 como mecanismos de control de las masas populares han dado paso a las GO-NGO de la Primera Dama, inspiradas en el dogma neoliberal. La retórica del régimen se ha modificado significativamente: según el discurso oficial relativo a la ruptura que representarían las orientaciones del Estado sirio a partir del año 2000, el nuevo proyecto de sociedad de Bashar al-Asad estaría basado en los principios de “responsabilidad”, de “participación” y de “partenariado”. El presidente en persona pedirá públicamente en múltiples ocasiones la ayuda de los actores no-estatales para consolidar el proceso de desarrollo en curso. El X Plan Quinquenal, principal documento programático del nuevo modelo elaborado con la ayuda del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), define al sector privado y a la sociedad civil como dos actores clave que deberían desempeñar un papel central en la modernización del país. De esta manera, cada ciudadano es alentado a formar parte activa del proceso de construcción social siempre y cuando lo haga bajo la dirección y el apoyo del Estado. Detrás de esta retórica, hay todo un modelo anterior de sociedad y de gobierno que se transforma. En este contexto, el fortalecimiento de las fuerzas sociales constituye un verdadero cambio silencioso. La triplicación del número de asociaciones caritativas autorizadas en solo cinco años es incluso más extraordinaria si se tiene en cuenta que durante cuatro décadas (1963-2004) ese mismo número no solo no aumentó sino que decreció.

A la vista de estas cifras, de la redefinición de la acción pública y del discurso oficial adoptado en los últimos años, parece evidente que el pacto social se ha declinado bajo la presidencia de Bashar al-Asad de manera distinta a la de antaño. “El pacto social no desaparece sino que más bien es revisado a medida que el Estado se aleja de su rol protector. No obstante, el hecho de que el régimen siga apoyándose en las masas y en el control político ejercido sobre ellas, constituye una limitación que le impide adoptar una estrategia global de desregulación y de paso a la economía de mercado” (Heydemann, 2000: 42). Para Elizabeth Picard, el momento posterior a la segunda guerra de Irak y a la recuperación de la independencia libanesa habría constituido una coyuntura crítica para las relaciones Estado-sociedad en Siria; coyuntura que habría favorecido una reconfiguración de los actores y unos cambios de carácter duradero (Picard, 2005: 759).

En lo que se refiere a la provisión de los servicios sociales, desde nuestro punto de vista, la gran novedad no reside tanto en un cambio cuantitativo y cualitativo sustancial —puesto

que el Estado ha seguido siendo el actor principal— sino en la estrategia del régimen de colaborar con actores que hace apenas una década eran marginados, a saber: las asociaciones caritativas y otras estructuras (organizaciones de corte social, organizaciones creadas por hombres de negocios independientes, hospitales de beneficencia, movimientos o grupos de inspiración religiosa, etc.). Dicho cambio de estrategia refleja claramente las orientaciones de un nuevo pacto social que se ha venido redefiniendo bajo la presidencia de Bashar al-Asad y que ha dejado de satisfacer al ciudadano sirio. Aunque el adjetivo “social” que encontramos en la expresión “Economía social de mercado” apunta a que el régimen sirio seguía considerando que su legitimidad política estaba íntimamente ligada a su rol de agente de bienestar, el estallido de la revuelta en marzo del año 2011 ha puesto precisamente de manifiesto la erosión de dicha legitimidad.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de esta nota de investigación, hemos intentado mostrar la utilidad de estudiar las asociaciones caritativas en un contexto autoritario como el sirio. Como hemos puesto en evidencia, el análisis de estas estructuras no sólo tiene un interés sociológico indudable, sino que también nos ha permitido explorar las transformaciones que ha conocido el autoritarismo sirio desde la llegada al poder de Bashar al-Asad. A través de estas estructuras, hemos podido analizar en primer lugar el renacimiento de la sociedad civil siria y el florecimiento de la acción asociativa; a continuación, hemos examinado los senderos que ha recorrido la redefinición de la acción pública; y en último lugar, hemos reflexionado sobre la transformación del viejo pacto social. Sociedad civil, acción pública y pacto social son por lo tanto tres aspectos íntimamente relacionados puesto que la acción de las asociaciones caritativas, que aparecen como coadyuvantes de la acción social del Estado, permite renegociar el ámbito de participación de dicha sociedad civil aunque sea bajo estrictas medidas de control y represión.

El estudio de estos tres puntos, esperemos que haya demostrado que el autoritarismo sirio bajo la presidencia de Bashar al-Asad, si bien esencialmente basado en la continuidad con respecto a las líneas directrices de la época de Hafez al-Asad, sin duda ha evolucionado hacia un modelo más inclusivo con el objetivo de mitigar las deficiencias del Estado en un contexto de pobreza creciente. En este sentido, la reorganización de las estrategias de gobierno no ha sido sino una tentativa de adaptación al nuevo contexto. Sin embargo, no debemos ignorar que transferir una parte de las responsabilidades a actores no-estatales implica una mayor participación social no exenta de consecuencias. Todo ello ha desembocado, en un primer momento, en una compleja situación de interdependencia que constituía una verdadera ruptura con respecto al modelo anterior. El nuevo equilibrio —caracterizado por su fragilidad y por su renegociación permanente y marcado por ciclos sucesivos de relajación y de tensión— ha desembocado no obstante en una situación que, con el empuje de la “Primavera árabe”, ha degenerado en una

revuelta a nivel nacional. El resultado y el impacto de dicha revuelta, que inaugura un nuevo periodo histórico, son aún inciertos.

### Referencias

- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2009. *Siria contemporánea*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Álvarez-Ossorio, Ignacio. 2011. “Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma”, en Mesa, M. (ed.), *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Anuario 2011-2012*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Ben Nefissa, Sarah. 2002. “Associations et ONG dans le monde arabe: vers la mise en place d’une problématique”, en Nefissa, S. Ben (ed.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*. Paris: CNRS Editions.
- Benthall, Jonathan. 2002. “Organized charity in the Arab-Islamic world: a view from the NGOs”, en Donnan, H. (ed.), *Interpreting Islam*. London: Sage Publications.
- Brynen, Rex et al. (eds.) 1995. *Political liberalization and democratization in the Arab world*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Carothers, Thomas. 2002. “The end of the transition paradigm”, *Journal of Democracy* 13 (1): 5-21.
- Challand, Benoît. 2008. “A *nahda* of charitable organizations? Health service provision and the politics of aid in Palestine”, *International Journal of Middle East Studies* 40 (2): 227-247.
- Heydemann, Steven. 1999. *Authoritarianism in Syria: institutions and social conflict, 1946-1970*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Heydemann, Steven. 2000. “D’Assad à Assad. La politique syrienne n’est pas un théâtre d’ombres”, *Critique Internationale* 9: 36-43.
- Heydemann, Steven. 2007. “Upgrading Authoritarianism in the Arab World”, *Saban Center Analysis paper* 13. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Hibou, Béatrice. 1999. “La ‘décharge’, nouvel interventionnisme?”, *Politique africaine* 73: 6-15.
- Hibou, Béatrice. 2004. *Privatizing the State*. London: Hurst.
- Ibrahim, Saad Eddin. 2002. *Egypt: Islam and Democracy. Critical Essays*. Cairo: The American University in Cairo Press.
- Karam, Karam. 2002. “Les associations au Liban: entre caritatif et politique”, en Nefissa, S. Ben (ed.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*. Paris: CNRS Editions.
- King, Stephen J. 2009. *The new authoritarianism in the Middle East and North Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Picard, Elizabeth. 2005. “Syrie: la coalition autoritaire fait de la résistance”, *Politique Etrangère* 4: 755-768.
- Pierret, Thomas y Kjetil Selvik. 2009. “Limits of ‘Authoritarian Upgrading’ in Syria. Welfare privatization, islamic charities and the rise of the Zayd movement”, *International Journal of Middle East Studies* 41 (4): 595-614.

- Le Renard, Amélie. 2008. “Pauvreté et charité en Arabie Saoudite: la famille royale, le secteur des affaires et ‘l’État-Providence’”, *Critique internationale* 41: 137-156.
- Ruiz de Elvira, Laura. Próxima publicación en otoño 2011. “Agir dans les marges: Portrait d’une association caritative chrétienne en Syrie”, en Abu-Sada, C. y Challand, B. (eds.), *Le développement, une affaire d’ONG ? Associations, Etats et bailleurs dans le monde arabe*. Paris-Aix-en-Provence: Karthala-IREMAM.
- Ruiz de Elvira, Laura. Próxima publicación en primavera 2012. “Syrian Charities at the Turn of the Twenty-First Century: Their History, Situation, Frames and Challenges”, en Kawakibi, S. (ed.), *Civil Society in Syria: Voices from Within*. Amsterdam: HIVOS-Amsterdam University.
- Seurat, Michel. 1989. *L’Etat de barbarie*. Paris: Éditions du Seuil.
- Singer, Amy. 2008. *Charity in Islamic societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tayyara, Najati. 2002-2003. “Chronique d’un Printemps”, *Confluences Méditerranée* 44: 47-54.
- Wiktorowicz, Quintan. 2000. “Civil society as social control: state power in Jordan”, *Comparative Politics* 33 (1): 43-61.

Presentado para evaluación: 9 de febrero de 2011

Aceptado para publicación: 8 de septiembre de 2011

LAURA RUIZ DE ELVIRA CARRASCAL, Universidad Autónoma de Madrid

[l.ruizdeelvira@ifporient.org](mailto:l.ruizdeelvira@ifporient.org)

Laura Ruiz de Elvira finaliza actualmente una tesis doctoral de Ciencias Políticas en el EHESS de París y en la UAM de Madrid. Entre sus publicaciones se encuentran: “Agir dans les marges: Portrait d’une association caritative chrétienne en Syrie”, en C. Abu-Sada y B. Challand (eds.), *Le développement, une affaire d’ONG ? Associations, Etats et bailleurs dans le monde arabe*. Paris-Aix-en-Provence: Karthala-IREMAM (próxima publicación en otoño 2011); “Siria: el largo camino hacia la revolución”, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 10 (enero-junio 2011); y “L’État syrien de Bachar al-Assad à l’épreuve des ONG”, *Maghreb-Machrek* 203 (primavera 2010). En el 2010 recibe el primer premio de la Sociedad Española de Estudios Árabes para jóvenes investigadores. Ha sido beneficiada con diferentes becas (Fundación La Caixa, Ministerio de Asuntos Exteriores Francés, Fundación Caja Madrid, AECID).