

PETRÓLEO E INESTABILIDAD EN LOS ESTADOS DE ORIENTE MEDIO: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DISTRIBUCIÓN

Miriam R. Lowi

Una de las conclusiones de la literatura científica social sobre los conflictos civiles es que los levantamientos tienden a ocurrir en situaciones de grave recesión económica y que el cambio político real está subordinado a una crisis socioeconómica. Algunos de los estudiosos de los «Estados rentistas» sostienen que los Estados exportadores de petróleo y gas son especialmente vulnerables a las fuerzas desestabilizadoras, ya que los hidrocarburos no son renovables y los precios en el mercado internacional fluctúan.

Estos argumentos y la persistencia del periodo de los bajos precios del petróleo que se inició en el verano de 2014 nos hacen preguntarnos cuál será el futuro de la región de Oriente Medio y Norte de África (MENA) si continúa la tendencia de precios actual. Sin embargo, es importante recordar que los levantamientos que comenzaron en Túnez en diciembre de 2010 se produjeron después de casi una década con índices de crecimiento económico considerados adecuados, como explicaba Hassan Hakimian en el artículo anterior. Si no se tiene en cuenta el difícil periodo 2008-2009, se trató de una década en la que los precios del petróleo subieron.¹ Por si fuera poco, los levantamientos tuvieron lugar tanto en países ricos en petróleo como en países pobres en el mismo. Por lo tanto, si queremos entender las fuentes de la movilización popular y los vínculos entre los hidrocarburos y los conflictos internos, vamos a necesitar una investigación más profunda y con muchos matices.

Gracias a mi investigación sobre Argelia y sobre su descenso hacia la violencia en los años noventa, he descubierto que el conflicto civil tiene poco que ver con la presencia o ausencia de petróleo o que este tenga un precio alto o bajo, pero sí mucho que ver con la manera en que se distribuyen los recursos económicos, además de los políticos.² Sugiero, por lo tanto, que los levantamientos que se extendieron por la región desde finales de 2010 deberían entenderse como una respuesta a una distribución sesgada de recursos en los Estados de la región MENA y como una demanda por su redistribución. Las siguientes observaciones abordan brevemente las políticas de distribución: las prácticas de gasto de los que ostentan el poder, los objetivos y los efectos políticos del gasto, el impacto y las respuestas al bajo precio del petróleo desde 2014 y las perspectivas para el futuro.

1 Los precios pasaron gradualmente de los 38 \$ por barril en marzo de 2000 a los 145 \$ en mayo de 2008, antes de caer a los 65 \$ en noviembre de 2008 y 50 \$ en febrero de 2009. Los precios después volvieron a subir, alcanzando los 123 \$ en abril de 2011. En enero del mismo año, el precio del petróleo era de 100 \$ por barril y seguiría subiendo lentamente hasta los 110 \$ del verano de 2014.

2 Miriam R. Lowi (2005). *Algeria, 1992-2002: Anatomy of Civil War*, en *Paul Collier y Nicholas Sambanis (eds.). Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. Washington, D. C.: Banco Mundial, pp. 221-246; y Miriam R. Lowi (2009). *Oil Wealth and the Poverty of Politics: Algeria Compared*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poder estatal y gasto

Es importante dejar claro desde el principio que el «estatismo» es un rasgo definitorio clave de la economía y política interna de los Estados de la región MENA. El sector estatal es grande, poderoso y omnipresente y el Estado es el principal empleador y fuente de generosidad. En los países ricos en petróleo, el Estado es el receptor de los ingresos por las exportaciones de hidrocarburos y es el responsable de distribuir dichos ingresos entre la sociedad. Lo hace de diferentes maneras. Normalmente, la educación y la atención sanitaria son gratuitas, el transporte y los servicios (gasolina, gas, electricidad y agua) están fuertemente subvencionados, al igual que algunos bienes de primera necesidad.

Tanto los países ricos como pobres en petróleo se caracterizan por tener un sector estatal de gran tamaño. Los segundos controlan fuentes de ingresos no petrolíferas, como los fosfatos, las tasas aduaneras o la ayuda exterior, que utilizan para distribuir prestaciones sociales o subvencionar bienes y servicios, así como para el enriquecimiento de los que ostentan el poder y sus amigos. El «estatismo», por lo tanto, en diferentes grados, domina a lo largo de toda la región y los Estados tienden a ser patrimoniales: la proximidad al Gobierno es una vía clave para el éxito, y el patronazgo y el clientelismo son prácticas notorias y fuentes claves para la estabilidad del régimen. La distribución no es igualitaria, sino más bien selectiva y excluyente; el Estado, es decir el gobernante y su séquito o la familia gobernante, tienen un acceso privilegiado (y no reconocido) a asignaciones de la riqueza nacional, mientras que aquellos más cercanos al poder del Estado (por nacimiento, cooptación o maniobras) se benefician de forma desproporcionada.³ Otro indicativo de esta distribución selectiva o distorsionada es que algunas regiones del país se benefician más que otras.⁴ En este contexto, tanto las políticas económicas como sociales están pensadas para apoyar y consolidar el poder central, apuntalando su legitimidad.⁵ Así es el estatismo en la práctica.

Sin duda, los sistemas de financiación distributivos y las redes de clientelismo «lubricantes» requieren fuentes de ingresos constantes e ininterrumpidas, además de la ausencia de otro tipo de amenazas al poder del Estado. Es más, en el contexto de un Estado altamente centralizado y patrimonial, ampliar la capacidad y participación de grupos e individuos en la política económica nacional es visto como una amenaza al poder del Estado y, por lo tanto, se limita de forma sistemática. Con diferentes grados en toda la región, en la medida en que se ha permitido

3 Así sucede, por ejemplo, con el Ejército en Egipto, la «familia revolucionaria» en Argelia o los miembros de las familias reales y los jefes de los principales grupos empresariales o tribales. Véase Melanie Cammett, Ishac Diwan, Alan Richards y John Waterbury (2015). *A Political Economy of the Middle East*. EE. UU.: Ingram Publisher Services US.

4 Por ejemplo, en la Libia de Gaddafi, las principales regiones petrolíferas del este y el sur tendían a verse discriminadas en el acceso a la riqueza proveniente del petróleo y sufrían índices de desempleo algo más altos. Lo mismo sucedía en Argelia, en el sur del país, donde las minorías étnicas y religiosas son importantes, y en la provincia oriental de Arabia Saudí, donde reside la mayor parte de los chiíes.

5 El plan del presidente al-Sisi de construir una nueva capital en Egipto o los esfuerzos de los EAU por comenzar en 2006 la construcción de Masdar, la primera ciudad sin emisiones de carbono, estarían relacionados con esto. Estos costosos megaproyectos tienen poco que ver con los problemas sociales y económicos reales del país, como la pobreza en Egipto o la desconexión entre el nivel de educación de los desempleados y las ofertas de trabajo disponibles en los EAU, y se deben principalmente a razones de imagen y legitimación.

crecer al sector privado, este crecimiento ha quedado restringido a las élites.⁶ Se han aprobado leyes que tienen como fin vincular a las élites empresariales al régimen (mediante acuerdos de distribución preferentes), para que, incluso en caso de que sean emprendedoras, nunca se hagan demasiado poderosas ni defiendan el cambio. De esta manera, las élites comerciales prosperan al tiempo que las pequeñas y medianas empresas tienden a sufrir una falta de apoyo significativo.⁷

Aunque vemos estas tendencias en países tanto con petróleo como sin petróleo, puede que sean más pronunciadas en los primeros, ya que los activos del Estado son mucho mayores y provienen de un solo recurso. Ciertamente, los ingresos de los hidrocarburos son la principal herramienta no solo para el desarrollo económico, sino también, a través de la distribución y la represión, para la gestión y el control sociales.⁸ No obstante, se dice que las economías políticas de los Estados exportadores de petróleo son insostenibles, ya que las reservas de hidrocarburos son finitas, los precios fluctúan y las prácticas de consumo son insostenibles a largo plazo.⁹ Sin embargo, estos Estados se resisten a realizar las reformas necesarias (como diversificar la economía, fomentar el crecimiento del sector privado o reducir subvenciones) por diversas razones, de las cuales no es la menor que muchas de las políticas vigentes tienen como objetivo apuntalar la estructura económico-política de la que sobre todo se benefician las élites estatales.¹⁰ Tanto si tomamos un país rico en recursos y con mano de obra como Argelia, como un país rico en recursos y con poca mano de obra como Arabia Saudí, pocos miembros de las élites gobernantes y sus socios más cercanos (las élites políticas/militares/empresariales en los primeros o los miembros de la familia gobernante y sus socios más cercanos en los segundos) están dispuestos a arriesgarse con reformas que pudieran amenazar su estatus y sus privilegios. Además, las élites estatales tienden a centrarse en el corto y medio plazo. Están poco dispuestas a aprovechar periodos de relativo bienestar, como el que propiciaron los altos precios del petróleo, para iniciar las reformas necesarias de forma gradual. Más bien prefieren fomentar el consumo y la acumulación.

Respuestas a los retos y las amenazas

¿Cómo responden entonces estos Estados a los retos políticos? Tomemos la respuesta que dan a las amenazas internas que perciben para su dominio y a las amenazas para sus ingresos (y por lo tanto a su capacidad de distribución). Para el primer caso bastaría con revisar brevemente cómo respondieron los Estados expor-

6 Melanie Cammett, Ishac Diwan, Alan Richards y John Waterbury (2015). *A Political Economy of the Middle East*. Op. Cit.

7 Pete Moore (2013). «The Bread Revolutions of 2011: Teaching Political Economies of the Middle East», *PS: Political Science and Politics*, vol. 46, n.º 2, pp. 225-229.

8 Miriam R. Lowi (2009). *Oil Wealth and the Poverty of Politics: Algeria Compared*. Op. Cit.

9 Es interesante señalar que en 2011 Arabia Saudí fue el quinto consumidor de petróleo del mundo, superando a Alemania a pesar de tener menos de un tercio de su población y un quinto de su producción económica. Véase Steffen Hertog (2014). Redesigning the Distributional Bargain in the GCC, en *Mimi Kirk y Michael C. Hudson (eds.) Gulf Politics and Economics in a Changing World*. Singapur: World Scientific Publishing Company, p. 35.

10 Pete Moore (2013). «The Bread Revolutions of 2011: Teaching Political Economies of the Middle East», *PS: Political Science and Politics*, Op. Cit.

tadores de petróleo ante los levantamientos de la Primavera Árabe. Es importante recordar que cuando estos estallaron, el precio del petróleo era de casi 100 \$ el barril en enero de 2011 y que estuvo rondando los 110 \$ hasta el verano de 2014. Es más, el precio del barril había aumentado de forma bastante estable desde 2002, alcanzando un precio récord de 147 \$ en julio de 2008. Aunque los precios se hundieron inmediatamente después, comenzaron a crecer de forma estable a partir de enero de 2009. De tal manera que, para enero de 2011, los exportadores de hidrocarburos llevaban 9-10 años acumulando una gran cantidad de dinero gracias al aumento de los precios. Argelia, por ejemplo, a finales de 2010, tenía más de 190.000 millones de dólares en reservas de divisas (más de 12 veces lo que tenía a principios de siglo) y una deuda pública del 4 % del PIB (Banco Mundial, abril de 2010); Arabia Saudí había cerrado con 550.000 millones de dólares (Banco Mundial, cierre del año 2011).¹¹ Los Estados exportadores de petróleo utilizaron la riqueza acumulada para enfrentarse a su población (con distribución y represión) y evitar la movilización popular.

En cuanto a la distribución, el Gobierno argelino aumentó los subsidios estatales, entre la primavera de 2011 y 2013, aproximadamente en un 60 % y los salarios del sector público en más de un 9 %.¹² Hasta la primavera de 2014, creó una gran cantidad de empleos en el sector público mediante la financiación de proyectos de infraestructuras a gran escala y amplió los préstamos sin intereses a jóvenes emprendedores para que estos pudieran iniciar sus propios negocios. Los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) también aumentaron los salarios del sector público y crearon nuevos empleos en el sector privado (hasta 60.000 en Arabia Saudí, 41.000 en Omán y 20.000 en Bahrein), por más que hubiera un discurso permanente sobre la necesidad de crear más trabajos en el sector privado.¹³ El Gobierno de Arabia Saudí afirma haber gastado, en este periodo, alrededor de 130.000 millones de dólares en prestaciones sociales, vivienda y trabajo, una cantidad enorme si tenemos en cuenta que el país tiene una población de tan solo 20 millones de habitantes.¹⁴

Como se ha indicado anteriormente, las inversiones en distribución se combinaron con inversiones en represión u otros medios de control social «maquillados». Por ejemplo, en 2011 se levantó en Argelia el estado de emergencia, vigente desde enero de 1992, al tiempo que se ampliaba de forma considerable la presencia policial en las calles.¹⁵ Además, el régimen ha trabajado mucho para

11 En las cifras de ambos países, no se tuvieron en cuenta sus activos de fondos soberanos (o equivalentes).

12 Lahcen Achy (2013). «The Price of Stability in Algeria», *The Carnegie Papers*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace; y Miriam R. Lowi (2016). *Algeria: Between Co-optation and Repression*, en Peter M. Lewis y John W. Harbeson (eds.). *Coping with Crisis in African States*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Press, pp. 52-54.

13 Martin Hvidt (2014). *The Development Trajectory of the GCC States: An Analysis of Aims and Visions in Current Development Plans*, en Mimi Kirk y Michael C. Hudson (eds.). *Gulf Politics and Economics in a Changing World*. Singapur: World Scientific Publishing Company, p. 28.

14 Steffen Hertog (2014). *Redesigning the Distributional Bargain in the GCC*, en Mimi Kirk y Michael C. Hudson (eds.). *Gulf Politics and Economics in a Changing World*. Op. Cit., p. 31.

15 Lahcen Achy (2013). «The Price of Stability in Algeria», *The Carnegie Papers*. Op. Cit., p. 12.

mantener a las fuerzas sociales profundamente divididas, con el fin de impedir una posible colaboración entre las diferentes formaciones islamistas, por ejemplo, o incluso entre árabes en el norte y los tuaregs/bereberes en el sur, al tiempo que ha escalado su discurso del miedo en relación con las inminentes amenazas del islamismo, el terrorismo o la intervención extranjera como en la vecina Libia.¹⁶

Arabia Saudí también invirtió en represión y control social. El régimen se movió primero fuera de sus fronteras, pero lanzando un fuerte mensaje hacia el interior: envió tropas a Bahreín con el apoyo del CCG, para sofocar el movimiento prodemocracia allí y ha sostenido financieramente a la monarquía de al Jalifa desde entonces. La intervención en Bahreín y el discurso sectario que vino a continuación tenían como objetivo disuadir movilizaciones nacionales (y no sectarias) similares en otras monarquías del Golfo, incluida por supuesto la misma Arabia Saudí. Más o menos al mismo tiempo, el Gobierno saudí reprimía de forma brutal la movilización chií en la provincia oriental.¹⁷ Poco después, y en respuesta a la demanda latente de reformas, el régimen aprobó una nueva ley antiterrorista que criminalizaba la crítica abierta al rey. En otros Estados del CCG se han aprobado leyes similares, hasta el punto de que recitar poemas que sugirieran una crítica a la monarquía se convertía en un delito punible.¹⁸

¿Qué sucede con el reto que supone la caída del precio del petróleo desde el verano de 2014 y la estabilización del mismo? ¿Cómo han respondido los Estados ricos en petróleo y qué efectos ha tenido? Los Gobiernos tienen toda una variedad de posibles reformas que pueden hacer en un entorno de precios bajos: i) reducir las subvenciones, ii) recortar gastos (por ejemplo imponiendo tasas más altas sobre el consumo de bienes a partir de cierto nivel), iii) diversificar librándose de la dependencia del petróleo y el gas, iv) introducir o aumentar impuestos para generar más ingresos, v) introducir reformas institucionales en el sector público para promover una mayor eficiencia y vi) fomentar la privatización, incluidas las empresas propiedad del Estado.

Como el precio del petróleo se ha mantenido bajo, los Estados del CCG han reducido sus subvenciones a la energía y han aumentado el precio de la electricidad y los combustibles. Se prevé introducir un impuesto sobre el valor añadido (IVA) (en principio a partir de enero de 2018)¹⁹ y se han producido recortes en proyectos a gran escala que estaban en fase de planificación o ya en marcha. Se ha vuelto a prestar atención a la diversificación e incluso se ha hablado de privatiza-

16 Isabelle Werenfels (2014). «The Risks of Playing for Time in Algeria; Internal Strife Over Key Choices after the Presidential Election», *SWP Comments* n.º 23. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

17 Madawi Al-Rasheed (2012). «The Saudi Response to the Arab Spring: Containment and Co-option», *Open Democracy*, vol. 50, n.º 50.

18 Se arrestaron a poetas tanto en Omán como en Qatar precisamente por esta razón. Véanse «Oman sentences writer, poet, for defaming sultan», *Reuters*, 9 de julio de 2012; y «Un Experts Call for Release of Poet Imprisoned for Writing and Reciting a Poem», *Alkarama*, 20 de octubre de 2015.

19 Michael Patchett-Joyce (2017). «All in the Details for Value Added Tax in the GCC», *The National*, 5 de febrero de 2017. También se está discutiendo un impuesto indirecto (un «impuesto al pecado») en artículos como el tabaco o los refrescos. De hecho, Arabia Saudí anunció que comenzaría a aplicar dicho impuesto a partir de mediados de junio de 2017. Véase «Saudi Arabia to become first GCC Country to Impose "sin Tax"», *Arabian Business*, 8 de mayo de 2017.

ción. De hecho, la icónica Saudi Arabian Oil Company, mejor conocida como ARAMCO, el activo más grande propiedad del Gobierno saudí, podría verse sometida a una privatización parcial.²⁰ La nueva consigna en toda la región es la reestructuración de las economías nacionales mediante la planificación a largo plazo, como en *New Kuwait 2035* o *Qatar National Vision 2030*.²¹ De todas formas, cuatro de los seis Estados del CCG [Kuwait, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU)] pueden superar el bajo precio del petróleo, por lo menos durante un tiempo, gracias a que su deuda nacional es bastante baja y a que siguen teniendo grandes reservas financieras.²²

¿Cuál es el impacto probable de estos planes sobre la paz interna? En cuanto al IVA, su impacto depende de lo alto que sea el índice. Un impuesto del 5 %, como se propone, probablemente no provocará protestas, pero índices más altos, como los de Europa o América del Norte, podrían provocar una respuesta negativa por parte de poblaciones que ya se sienten con derecho a unos privilegios que han estado disfrutando todos estos años.²³ Así pues, lo lógico sería asumir que los Gobiernos evitarán índices altos precisamente para evitar las protestas públicas.²⁴ Además la mayoría de los Estados del CCG tienen suficientes recursos como para continuar proporcionando empleos y salarios en el sector público.

Sin embargo, puede que sea interesante observar con más atención a Kuwait, ya que los esfuerzos del Gobierno por reformar el sector público ante los bajos precios del petróleo han encontrado oposición pública. Se han convocado varias huelgas laborales en los últimos años, protestando por las reducciones salariales y de beneficios y por la privatización parcial del sector petrolífero. En septiembre de 2016, cuando el Gobierno redujo los subsidios al agua, la electricidad y el combustible, hubo una fuerte oposición en el Parlamento; lo interesante es que el Gobierno eventualmente cedió y acordó reducir los aumentos previstos.²⁵

Otra manera en que los Estados del CCG han reaccionado ante los persistentes bajos precios del petróleo (y las limitaciones que supone sobre sus prácticas distributivas) es dar la impresión de que están respondiendo a las demandas popu-

20 Simeon Kerr y Anjali Raval (2016). «The Privatisation of Saudi Aramco», *Financial Times*, 29 de junio de 2016.

21 Kristian Coates Ulrichsen (2016). *The Politics of Economic Reform in Arab Gulf States*. Houston: Center for the Middle East, Rice University's Baker Institute for Public Policy.

22 Por ejemplo, antes de su intervención militar en Yemen, la deuda pública de Arabia Saudí era de menos del 2 % del PIB, y sus reservas financieras (en forma de fondos de estabilización, de ahorro, etc., dentro, pero sobre todo fuera del país) eran de aproximadamente 1.000.000 de dólares en febrero de 2015. Para 2017 se espera que la deuda pública ronde el 9 % del PIB. Véase Brookings Doha Center (2016). «The Impact of Low Oil Prices and Taxation on the GCC Countries», *The Brookings Institution*, Doha, Qatar, 10 de febrero de 2016 [Doha-2016/02/10], pp. 38-41.

23 Kristian Coates Ulrichsen (2016). *The Politics of Economic Reform in Arab Gulf States*. Op. Cit., p. 18.

24 La sensibilidad a la reacción pública queda patente en el anuncio que hizo en abril de 2017 el rey Salman de Arabia Saudí de que iba a dar marcha atrás en los recortes de sueldos del sector público y a reinstaurar los bonos y subsidios especiales a los funcionarios y al personal militar, medidas de austeridad que se habían aprobado tan solo en septiembre de 2016. BBC (2017). «Saudi Arabia's King Salman Reverses Public Sector Pay Cuts», *BBC*, 23 de abril de 2017.

25 Véanse Courtney Freer (2016). «Kuwait's Oil Workers' Strike: Domestic and Market Reactions», *Arab Gulf Institute in Washington*, 21 de abril de 2016; y Scott Weiner (2017). «The Opposition's Fight Against Austerity in Kuwait», *Sada: Carnegie Endowment for International Peace*, 9 de marzo de 2017.

lares (distribuyendo recursos sociales y políticos) al mismo tiempo que aumentan la represión. Por ejemplo, en 2016 los EAU crearon el Ministerio de la Tolerancia y la Felicidad,²⁶ y unos pocos meses después «desapareció» un prominente académico, supuestamente por unos *tweets* de crítica al presidente al-Sisi de Egipto.²⁷ Más recientemente, el Gobierno saudí, a pesar de los recortes que había hecho en muchos proyectos de alto presupuesto, anunció su intención de crear una «ciudad del entretenimiento», casi del tamaño de Las Vegas en las afueras de Riad, como parte de su ambicioso plan general *Vision 2030*; el objetivo declarado es «lograr una vida sana y armoniosa y proporcionar más entretenimiento, alegría y disfrute» para los saudíes.²⁸ En otras palabras, frente a los retos (financieros), cuando se ve amenazada su capacidad de distribución, estos regímenes adornan de forma más o menos superficial la fachada, mientras que por detrás aumentan la represión de maneras novedosas.²⁹

¿Qué impacto tiene el bajo precio del petróleo sobre la implicación exterior de los Estados del CCG? Aunque es probable que la ayuda extranjera sea uno de los primeros elementos que se recorten, en la práctica, esta partida supone menos de un 1 % del PIB en los presupuestos nacionales. Por lo tanto, los bajos precios del petróleo probablemente no afecten de forma significativa al gasto en ayuda internacional, sobre todo si se considera que el gasto tiene una importancia estratégica. En este sentido, merece la pena señalar que, aunque Arabia Saudí y los EAU han reducido su ayuda financiera a Egipto desde enero de 2014 y Arabia Saudí suspendió parte de su ayuda y subsidios energéticos entre octubre de 2016 y marzo de 2017 (en parte como reacción a la reticencia de este último a enviar tropas a Yemen y en parte por haber votado a favor de la resolución del Consejo de Seguridad sobre Siria redactada por Rusia), ambos regímenes probablemente continúen apoyando a Egipto ya que estiman que así logran un baluarte frente a una posible penetración de Irán en la región.³⁰ En cuanto a la implicación en la guerra, el bajo precio del petróleo no ha tenido una gran influencia sobre la intervención militar que está teniendo lugar en Yemen. Es evidente que Arabia Saudí está bien atrincherada allí y no está haciendo para nada una «guerra barata».³¹ Por lo tanto, al menos a corto

26 BBC (2016). «UAE Creates Ministers for Happiness and Tolerance», *BBC World News*, 9 de febrero de 2016.

27 Bill Law (2015). «Dr. Naser bin Ghaith: UAE Economist who Criticizes Government Disappears after Arrest», *The Independent*, 11 de noviembre de 2015.

28 BBC (2017). «Saudi Arabia Unveils Plans for “Entertainment City” Near Riyadh», *BBC News*, 8 de abril de 2017.

29 En 2012, se reformó la ley de ciberdelincuencia de los EAU para ilegalizar el «uso de medios digitales para pedir un cambio de régimen, empañar la reputación del Gobierno federal o para subir comentarios sarcásticos sobre los funcionarios públicos». Véase también Steven Heydemann (2007). «Upgrading Authoritarianism in the Arab World», *Analysis Paper*, n.º 13. Washington, D. C.: The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution.

30 Heba Saleh y Simeon Kerr (2017). «Saudi Arabia to restart Egypt oil shipments», *The Financial Times*, 16 de marzo de 2017.

31 Arabia Saudí, según algunas informaciones, en 2016 gastó 56.900 millones de dólares en defensa, casi lo mismo que Rusia. Y, aunque su gasto militar y de seguridad se ha reducido ligeramente en el último año, sigue siendo sin duda muy alto, un 8,9 % del PIB (Karen E. Young [2017]. «War at Any Price: Domestic and Regional Economic Consequences of Yemen's Civil War», *The Arab Gulf States Institute in Washington*, 25 de mayo, p. 11). Además, el reino sigue comprando armamento sofisticado. Por ejemplo, el recientemente publicitado tratado armamentístico con los EE. UU. ascendía a más de 100.000 millones de dólares: Alexandra Wilts

y medio plazo, cuando Arabia Saudí o EAU tienen graves problemas de seguridad, el bajo precio del petróleo no les hace reducir su gasto: seguirán encontrando y movilizándolo financiación.

¿Un futuro con precios bajos del petróleo?

¿Hasta qué punto la caída del precio del petróleo supone una amenaza para el poder estatal (y a la estabilidad política)? Y ¿qué podemos esperar en el futuro si los precios se mantienen bajos? En cuanto a la primera pregunta, la respuesta depende de tres variables: i) hasta qué punto está afianzado el poder estatal, ii) cómo responde el Estado (al nuevo entorno de precios) y iii) qué otros recursos tiene y es capaz y está dispuesto a acceder.

Dicho lo cual, sostengo que en el corto y medio plazo los probables efectos de que el precio del petróleo se mantenga bajo son mucho más relevantes para Argelia, Iraq y Libia que para los Estados del CCG, ya que tienen una mayor dependencia del sector petrolífero, menos fuentes de ingresos alternativas y cruciales retos institucionales, que unidos podrían agravar un entorno político ya inestable de por sí.

En enero de 2015, seis meses después de la caída de los precios del petróleo, los ingresos por hidrocarburos de Argelia habían descendido un 50 %.³² Aunque la respuesta inicial del régimen ante la caída de los precios fue simplemente echar mano a su fondo de reserva para cubrir el déficit (Jebari 2016), no fue hasta marzo de 2016, cuando el fondo se redujo a casi el 25 %, que el Gobierno decidió por primera vez en 17 años reducir algunos subsidios.³³ Desde entonces ha aumentado el precio de los alimentos, ha impuesto un aumento del 10 % del IVA, un recorte en las importaciones y en los proyectos de infraestructuras. Se comenta que habrá nuevos recortes en el gasto y una subida de los impuestos otra vez este año (2017), aunque se mantendrán los subsidios en sanidad, educación y vivienda.³⁴ El régimen, como en el pasado, sigue insistiendo en la necesidad de diversificar, aunque de forma un poco más seria que antes, y ha estado coqueteando con inversores extranjeros para crear unidades industriales fuertes que aporten empleos y reduzcan las importaciones.³⁵ A pesar de todo, la situación económica sigue deteriorándose. Se calcula que a día de hoy (primavera de 2017) al Gobierno tan solo le queda un año de reservas financieras para utilizar como «colchón». Es más, no puede esperar un aumento de la producción de hidrocarburos ya que la producción de petróleo ha estado estancada durante varios

(2017). «Donald Trump signs \$110bn Arms Deal hours after Landing in Saudi Arabia», *The Independent US*, 20 de mayo de 2017.

32 Argelia no supo aprovechar, al igual que otros Estados exportadores de petróleo de la región MENA, el anterior periodo de altos precios del petróleo, bastante largo por cierto, y la mejoría en la situación presupuestaria para implantar reformas económicas. Véanse Lies Sahar (2015). «Algeria's Silver Lining», *Sada: Carnegie Endowment for International Peace*, 22 de enero de 2015; y Kristian Coates Ulrichsen (2016). *The Politics of Economic Reform in Arab Gulf States*. *Op. Cit.*

33 Djamilia Ould Khettab (2016). «Algeria Economy: "The Worst is Yet to Come"», *Al-Jazeera*, 11 de mayo de 2016.

34 Hamid Ould Ahmed (2016). «Algeria Plans Spending Cuts, Tax Rises in 2017 to Counter Oil Drop», *Reuters*, 7 de septiembre de 2016.

35 Idriss Jebari (2016). «Can Algeria Ditch Austerity?», *Sada: Carnegie Endowment for International Peace*, 28 de septiembre de 2016.

años y la producción de gas ha estado cayendo, en gran parte debido a la caída del interés por parte de los inversores extranjeros, que se lamentan de los obstáculos del entorno legal, la falta de seguridad en sus inversiones y los altos niveles de corrupción en la Administración.³⁶

¿Cómo ha respondido hasta el momento la sociedad argelina? Lo cierto es que las medidas de austeridad han provocado cierta agitación, no solo entre los más marginados (en el sur del país),³⁷ sino en toda Argelia e incluso entre algunos sectores de la élite. Esto es potencialmente muy peligroso, dada la desilusión pública (que quedó plasmada en la participación excepcionalmente baja (38 %) de las últimas elecciones parlamentarias del 4 de mayo de 2017), que está relacionada con una economía moribunda y un sistema estancado, a lo que deberíamos sumar una inminente crisis de sucesión. Sin duda se reaviva el recuerdo de 1988 y de los posteriores 10 años de violencia, a medida que la situación económica continúa deteriorándose y se mantiene la incertidumbre política.³⁸

La importancia de las tres variables señaladas anteriormente queda gráficamente plasmada en el Iraq actual. Justo cuando comenzó la caída del precio del petróleo en verano de 2014, el «Estado islámico» (ISIS/ISIL/DAESH), que había estado ganando territorio, tomó Mosul, la segunda ciudad más grande de Iraq. Solo en términos económicos ya supuso un tremendo golpe. De sopetón se perdió toda la producción económica de una importante ciudad, a lo que había que sumar la pérdida de control sobre los cercanos campos petrolíferos y la refinería, así como el sabotaje de los principales oleoductos, lo que supuso una enorme caída en la producción petrolífera de Iraq. Por poner solo un ejemplo, las exportaciones petrolíferas de Kirkuk cesaron durante varios meses en 2014 debido a los ataques al oleoducto de Turquía; esto supuso unas tremendas pérdidas en los ingresos del Gobierno, ya que alrededor del 20 % de las exportaciones de crudo de Iraq provienen de ahí.³⁹ Por lo tanto el Estado iraquí vio seriamente limitado su presupuesto, al tiempo que su producto interior bruto (PIB) se desplomaba, en un momento en el que el coste de la lucha contra el ISIS aumentaba, por no decir nada del creciente número de refugiados, tanto internos como de la vecina Siria, que necesitan ayuda.

En este contexto, ¿cómo puede el Estado seguir pagando salarios y beneficios al sector público? ¿Cómo puede invertir en reconstrucción y proporcionar unos servicios que se necesitan desesperadamente? Siendo el petróleo la principal fuente de ingresos, ¿cómo puede el Gobierno garantizar ingresos y aumentar la

36 *Ibidem*.

37 Desde 2013, por lo menos, se han sucedido conflictos e inestabilidad en las provincias del sur de Argelia, entre los tuaregs, marginados históricamente, y entre los árabes sunníes y los bereberes ibadíes. Véase Isabelle Werenfels (2014). «The Risks of Playing for Time in Algeria; Internal Strife Over Key Choices after the Presidential Election», *SWP Comments*, n.º 23. *Op. Cit.*

38 Miriam R. Lowi (2005). Algeria, 1992-2002: Anatomy of Civil War, en Paul Collier y Nicholas Sambanis (eds.), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis. Op. Cit.*; y Miriam R. Lowi (2009). *Oil Wealth and the Poverty of Politics: Algeria Compared. Op. Cit.*

39 Por otro lado, las disputas entre el Gobierno de Bagdad y el Gobierno regional kurdo sobre el porcentaje de los ingresos nacionales del petróleo que corresponden a los kurdos han sido habituales. Véase Hadi Fathallah (2015). «The Future of Kurdistan's Oil Sector». *Carnegie Endowment for International Peace*, 29 de septiembre de 2015.

producción en partes del país que están fuera de su control? Por si fuera poco, en los últimos meses, se ha visto en disputa también el control político sobre la zona rica en petróleo de Kirkuk, ya que el Gobierno local ha expresado su lealtad al Gobierno Regional del Kurdistán, algo a lo que se opone el Gobierno nacional.⁴⁰ Cuando el Estado es débil y su poder no se extiende por todo el país, cuando no hay ni un Gobierno central fuerte ni un sistema federal que funcione, el declive económico y la incapacidad de distribuir recursos suponen una grave amenaza para la paz interior.

Es en Libia, sin embargo, donde estos retos y peligros son quizás más evidentes. Aunque no hay un Gobierno central reconocible, sí existe un Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) respaldado por la ONU, con sede en Trípoli (desde diciembre de 2015), en el oeste del país, mientras que en el este se encuentran la Cámara de Representantes y el general Jalifa Haftar y sus fuerzas leales (Ejército Nacional Libio), apoyados por Egipto, Jordania, los EAU y cada vez más por Rusia. Por si el panorama no fuera lo suficientemente complejo, el jefe del Gobierno de Salvación Nacional, que anteriormente tenía sede en Trípoli, Jalifa al-Ghawil y sus fuerzas leales, se oponen al GAN en el interior de Trípoli. Además de eso hay numerosas milicias en buena parte del país, relacionadas con diferentes tribus o comunidades étnicas, que operan de forma más o menos autónoma. En cuanto al petróleo, incluso la National Oil Company está dividida, con una sucursal en Trípoli, hasta cierto punto leal al GAN, y otra en Bengasi, conectada vagamente con la Cámara de Representantes.⁴¹ Además hay campos petrolíferos en el sudoeste del país que están unidos a oleoductos de la costa mediterránea que no están lejos de Trípoli, pero que pasan por territorio controlado en cierto modo por diferentes tribus y grupos étnicos. También hay campos petrolíferos en el sudeste que están unidos por oleoductos a Tobruk, la sede del poder de Haftar. Hay otros más situados en la parte central del sur y que están unidos a las terminales petrolíferas de la región conocida como la «media luna del petróleo».⁴²

Sin un Gobierno central eficaz o un acuerdo de división de poder explícito, con un vacío de seguridad y la proliferación de grupos armados a menudo en competencia, el control por los campos petrolíferos está altamente disputado. La situación es muy diferente a lo que sucedía durante el gobierno de Muammar al-Gaddafi, cuando tan solo se podían acercar a los campos petrolíferos sus hombres. Es diferente también de como fue en los primeros años después su caída, entre finales de 2012 y mediados de 2014, cuando los actores locales tomaron los campos petrolíferos o las instalaciones de petróleo o gas y las utilizaron para negociar con el Gobierno central, lograr mejores salarios o un mayor acceso a los ingresos de los hidrocarburos y el Gobierno tendía a ceder ante sus demandas.⁴³

40 Mustafa Saadoun (2017). «Kurdish Flag Fans Controversy in Iraq's Kirkuk», *Al-Monitor*, 4 de abril de 2017.

41 International Crisis Group (ICG) (2015). «The Prize: Fighting for Libya's Energy Wealth», *Middle East and North Africa* [Report n.º 165], 3 de diciembre de 2015, pp. 18-24.

42 *Ibidem*, pp. 2-4; y Guma El-Gamaty (2017). «Libya's Conflict Revolves around Power and Oil», *Al-Araby al-Jadid*, 16 de marzo de 2017.

43 Kevin Casey (2014). «Oil, Libyans' Bargaining Chip», *Sada: Carnegie Endowment for International Peace*, 11 de febrero de 2014.

Debemos recordar que en los países en los que los hidrocarburos suponen la mayor parte de las exportaciones y de los ingresos nacionales, quien gestione y controle dichos recursos tiene el mando real. Con esto en mente, deberíamos analizar la región de la «media luna petrolera» de alto valor estratégico, con sus numerosas terminales desde las que se envía gas y petróleo a Europa, y que ha cambiado de manos varias veces; dos en concreto desde septiembre de 2016. A día de hoy (mayo de 2017) el general Haftar domina la región.⁴⁴

Antes de la caída del precio del petróleo en verano de 2014, Libia ya había experimentado algunos años de baja producción petrolífera debido a que grupos armados habían logrado cerrar campos petrolíferos o terminales de exportación y atacar las instalaciones. A partir de 2014, con una baja producción sumada a la bajada del precio del petróleo, el país ha presenciado un empeoramiento de la crisis económica y serias limitaciones fiscales, al tiempo que los Gobiernos novatos se han encontrado con una mayor demanda sobre sus ingresos para pagar salarios, proporcionar servicios, por no decir nada de intentar reconstruir y crear orden.⁴⁵ En 2014 el déficit fiscal de Libia era del 44 % del PIB; el año siguiente el FMI sugirió que podría llegar hasta el 68 %.⁴⁶ En cuanto a sus reservas de divisas, en 2015 el cálculo era que, al ritmo de retirada de entonces, las reservas se agotarían en dos o tres años, es decir, en 2017 o 2018. Esto sin duda tendría un efecto devastador sobre el libio medio: se dejarían de pagar los salarios, desaparecerían los ahorros y las importaciones básicas serían cada vez más escasas. A este duro panorama económico deberíamos añadir que no hay un Gobierno estable: el GAN no ha sido capaz siquiera de ejercer su autoridad en la capital, hay instituciones gubernamentales rivales en Trípoli y Tobruk y ninguna de ellas es capaz de tomar decisiones firmes. Lo cierto es que los pocos agentes de poder reales que existen en Libia disfrutan, a día de hoy, de una autoridad que está limitada geográficamente.⁴⁷ La combinación de la desesperación económica, la fuerte polarización y el vacío de poder son la receta para más sufrimiento dentro del país, así como para un aumento del flujo de refugiados.

Como demuestran la Libia, el Iraq e incluso la Argelia actual, el declive económico de los países dependientes del petróleo con pocas fuentes alternativas de ingresos es especialmente peligroso si se combina con una gran incertidumbre política: cuando no se puede responder a preguntas como quién ostenta el poder, cómo se distribuye y cómo se ejerce.⁴⁸ En el fondo, la inestabilidad refleja problemas de distribución.

44 Haftar tomó las instalaciones petrolíferas en septiembre, pero después las perdió en marzo de 2017 frente a otro grupo con base en el este, antes de volverlas a tomar diez días después. Véase Guma El-Gamaty (2017). «Libya's Conflict Revolves around Power and Oil», *Al-Araby al-Jadid*. *Op. Cit.*

45 Wolfram Lacher (2015). «Supporting Stabilization in Libya», *SWP Comments*, n.º 36. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, julio de 2015, p. 6.

46 International Crisis Group (ICG) (2015). «The Prize: Fighting for Libya's Energy Wealth», *Middle East and North Africa*. *Op. Cit.*, p. 25.

47 Wolfram Lacher (2015). «Supporting Stabilization in Libya», *SWP Comments*, n.º 36. *Op. Cit.*

48 En este artículo no se ha tratado la cuestión relacionada con la permeabilidad de las fronteras nacionales para fuerzas extranjeras en este tipo de contextos, pero sin duda es un asunto que refleja la vulnerabilidad de estos Estados.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

GAUSE III, F. Gregory (2015). «Sultans of Swing?: The Geopolitics of Falling Oil Prices», *Policy Briefing*. Qatar: Brookings Doha Center.

EL-KATIRI, Laura (2016). «Vulnerability, Resilience, and Reform: the GCC and the Oil Price Crisis 2014-2016», *Columbia/SIPA - Center on Global Energy Policy*, diciembre de 2016.

SALEH, Heba y KERR, Simeon (2017). «Saudi Arabia to Restart Egypt Oil Shipments», *Financial Times*, 16 de marzo de 2017, <<https://www.ft.com/content/9896514e-0a57-11e7-97d1-5e720a26771b>>.

EL-SHIMY, Yasser (2016). «Cairo's Crude Crisis», *Sada: Carnegie Endowment for International Peace*, 30 de marzo de 2016.

BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Miriam R. Lowi es profesora de Comparativa y Política de Oriente Medio en The College of New Jersey. Nacida en Montreal (Canadá), se diplomó en Historia y Economía en la Universidad McGill y completó un máster y su doctorado en Política en la Universidad de Princeton. Su investigación y sus obras se centran, principalmente, en las intersecciones entre recursos naturales y comportamiento político. Ha escrito en numerosas ocasiones sobre los conflictos generados por la escasez de agua entre Estados enfrentados en Oriente Medio, así como sobre petróleo e inestabilidad en Argelia. El proyecto en el que trabaja actualmente —para el que la nombraron «Carnegie Scholar»— estudia el impacto de la riqueza petrolífera en la forma en que los árabes del Golfo viven como musulmanes en la actualidad. Entre sus obras destacan: *Oil Wealth and the Poverty of Politics: Algeria Compared* (Cambridge University Press, 2009/2011) y *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (Cambridge University Press, 1993/95).

TRADUCCIÓN

AEIOU — Traductores (Inglés).

RESUMEN

¿Hasta qué punto amenaza a la estabilidad política la caída del precio del petróleo que se inició a mediados de 2014 y el persistente entorno de precios bajos? Para abordar este tema, antes de considerar las respuestas de los Estados ricos en petróleo a los retos económicos y políticos, analizaré las políticas de distribución en los sistemas estatistas de la región MENA. Si comparamos a los Estados del CCG con Argelia, Iraq y Libia, llegamos a la conclusión de que estos últimos son mucho más vulnerables dado que son víctimas de fuentes de inestabilidad estructural e institucional relativamente importantes relacionadas con la distribución en sentido amplio, al tiempo que carecen del colchón financiero de Kuwait, Qatar, Arabia Saudí y EAU.

PALABRAS CLAVE

Conflicto civil, hidrocarburos, distribución, estatismo, reforma económica, control social.

ABSTRACT

How threatening to political stability is the fall in oil prices since mid-2014 and the persistent low price environment? In addressing this, I discuss the politics of distribution in statist systems in the MENA before considering the responses of oil-rich states to economic and political challenges. In comparing GCC states with Algeria, Iraq, and Libya, I conclude that the latter are far more vulnerable given that they suffer from relatively acute structural and institutional sources of instability—related to distribution, broadly understood, while they lack the financial cushion of Kuwait, Qatar, Saudi Arabia, and the UAE.

KEYWORDS

Civil conflict, hydrocarbons, distribution, statism, economic reform, social control.

الملخص

إلى أي حد يهدد إنخفاض أسعار البترول الذي بدأ منذ أواسط 2014 وإستمرار هذه الأسعار في مستوى منخفض الإستقرار السياسي؟ وللخوض في هذا الموضوع، وقبل النظر في أجوبة الدول الغنية بالبترول على التحديات الإقتصادية والسياسية، سأتناول بالتحليل السياسات التوزيعية في الأنظمة الدولتية بمنطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا. فإذا قارنا دول مجلس التعاون الخليجي بالجزائر و العراق و ليبيا، سنستخلص بأن الدول الأخيرة هي الأكثر عرضة للخطر لأنها ضحية لمصادر هامة نسبيا من عدم الإستقرار الهيكلي و المؤسساتي المتصلة بالتوزيع في معناه الشامل، في الوقت الذي تفتقر فيه للإحتياط المالي الذي تتوفر عليه دول الكويت، و قطر ، و العربية السعودية و الإمارات العربية المتحدة.

الكلمات المفتاحية

النزاع المدني، المحروقات، التوزيع، الدولتية، الإصلاح الإقتصادي، الضبط الإجتماعي.