

¿La última guerra?

Las relaciones cívico-militares en Egipto

Ibrahim El Houdaiby

»» El desequilibrio en las relaciones cívico-militares es uno de los principales desafíos para el sistema político egipcio. Los militares han prácticamente dominado la política egipcia desde que el coronel Gamal Abdel Nasser encabezara el derrocamiento de la monarquía en los años cincuenta. Durante el verano de 2012, surgieron esperanzas de que el país pudiera volver a estar bajo control civil, pero hasta ahora la revolución de 2011 no ha logrado disminuir el poder de los militares, lo que está perjudicando la transición hacia la democracia, la rendición de cuentas y la buena gobernanza. Desde la caída del presidente Mubarak en 2011, los principales actores políticos del país aún no parecen haber entendido bien los intereses institucionales de los militares y cómo estos se ven a sí mismos. Ello ha impedido avanzar hacia el establecimiento de un control civil. Mientras que una retirada ordenada de los militares del ámbito político y económico de Egipto no es viable a corto plazo, es inevitable para que la democracia egipcia prospere a largo plazo.

LA GÉNESIS DE UN ESTADO MILITARIZADO

El Estado egipcio moderno es anterior al establecimiento de la identidad nacional egipcia. Fue el Estado de Muhammad Ali del siglo XIX, centrado en el ejército y la burocracia, que dio origen al nacionalismo egipcio, del cual el ejército se ha autoproclamado guardián, a través de una posición paradójica. Por un lado, los militares glorifican a la nación

CLAVES

- El dominio del ejército en la política egipcia está perjudicando la transición hacia la democracia.
- El ejército egipcio cuenta con dos modus operandi: el “modo estabilidad” para defender sus propios intereses institucionales, y el “modo crisis”, en el cual la defensa del Estado es la prioridad.
- El ejército debería intentar evitar “luchar la última guerra” con su enfoque centrado exclusivamente en preservar las instituciones estatales y permitir, a su vez, la reforma de dichas instituciones y la aparición de nuevos actores políticos.

2

»»»»» egipcia y asumen la responsabilidad de defenderla, mientras que, por otra parte, cuestionan la capacidad de los civiles para comprender y llevar a cabo los retos de gobernar. En los años cincuenta, los militares empezaron a monopolizar la escena política y la política socialista de Nasser amplió la “responsabilidad nacional” del ejército para incluir la consecución de la justicia social.

Durante el Gobierno de Sadat, la disminución de la amenaza de la guerra después de la firma en 1979 del tratado de paz con Israel, junto con un proceso desordenado de liberalización económica, conllevó grandes transformaciones. Una reducción en el gasto militar hizo con que el ejército expandiera sus actividades económicas más allá de las industrias militares convencionales y empezara a generar ingresos así como a emprender proyectos comerciales en los sectores de la industria y de los servicios. Ello se consideraba necesario para compensar la reducción del presupuesto militar, ayudar a garantizar un buen suministro/producción de armamento y minimizar el impacto negativo de la liberalización económica sobre los oficiales de clase media.

Las reformas neoliberales promovidas por Mubarak durante los años noventa pusieron fin a la fuerte burocracia egipcia. Las reformas estructurales y legales provocaron una fragmentación del sistema y cada institución poderosa empezó a actuar como una “secta”, con sus propios intereses. Dichas reformas también llevaron al ascenso de una nueva élite de empresarios, que buscaba compartir el poder con los funcionarios y burócratas egipcios. Muchos de ellos se aliaron a la policía, otra secta institucional que también empezó a suponer un reto para el dominio militar sobre los asuntos internos del país. En ese contexto, el ejército defendió sus intereses asegurando su independencia económica, manteniendo un férreo control sobre el Gobierno local, controlando las autoridades de supervisión y asegurando una importante presencia de oficiales retirados en el palacio presidencial y ministerios clave. Asimismo, cada vez más oficiales del ejército retirados empezaron a ocupar altos cargos directivos en el emergente sector privado del país y privatizaron empresas anteriormente de propiedad estatal.

Si bien durante los años noventa el ejército se comportó cada vez más como una secta con intereses propios, ha sido la secta que ha mantenido el mayor sentido de responsabilidad sobre el Estado. De esta forma, los militares desarrollaron dos *modus operandi*: el “modo estabilidad”, en la que sus propios intereses institucionales son la prioridad, y el “modo crisis”, que trasciende los intereses de estabilidad y donde la defensa del Estado se convierte en el objetivo principal.

LOS INTERESES DEL EJÉRCITO

El ejército utiliza su fuerte presencia en la escena política para defender sus múltiples intereses, entre ellos los gastos en materia de defensa, el control sobre el tamaño de las fuerzas militares y la adquisición de armamentos, y el control sobre los recursos económicos. Esos intereses se vieron socavados bajo Mubarak, cuando el gasto de defensa cayó del 19,47% del PIB en 1980 al 2,2% en 2010, gran parte de los efectivos fueron desmovilizados y aumentó la dependencia de la ayuda militar de Estados Unidos.

El ejército defiende sus intereses de dos formas. Primero, a través de un poder de veto político *de facto* que evita el riesgo de guerra y la escasez en el abastecimiento de armas. Y segundo, manteniendo la suficiente independencia económica como para mantener al sector industrial del ejército inmune a la privatización, ayudar a pagar los servicios subvencionados (incluyendo viviendas, clubes sociales y mercancías) para sus oficiales de clase media y proporcionar los fondos necesarios para la importación de armas.

Junto a sus intereses institucionales, el sentido de responsabilidad del ejército por el bienestar del Estado también hace que promueva políticas sociales para evitar que aumente la desigualdad social. Durante los últimos años de Mubarak, los militares se distanciaron del Partido Nacional Democrático (PND) gobernante, interviniendo de vez en cuando para llenar el vacío causado por la ausencia del Gobierno en la provisión de algunos servicios (como el suministro de pan subsidiado

para los ciudadanos) y hacerse cargo de las responsabilidades de otras instituciones (fallidas) del Estado (sustituyendo a las empresas públicas en proyectos de construcción e infraestructura).

Pero eso no quiere decir que las decisiones del ejército estén libres de corrupción durante los períodos de estabilidad. Los militares controlan sus órganos de supervisión y son inmunes a las autoridades legislativas, creando así un contexto propicio para la corrupción. Dada la falta de transparencia, se estima que los intereses económicos de los militares oscilen entre el 10 y el 40% del PIB del país. Los ingresos generados con las actividades económicas del ejército son devueltos a sus propias arcas, sin ninguna supervisión civil. No es de sorprender, por tanto, que en 2013 y 2014, en el *Government Defence Anti-*

Corruption Index de Transparencia Internacional, Egipto se situara entre los peores valorados tanto a nivel regional como mundial.

En momentos de crisis, el egipcio se centra sobre todo en preservar el Estado. El “Estado egipcio” simboliza la independencia y, según la

percepción de los militares, la soberanía reside en sus filas (y no en la sociedad). Este modo de gobernanza corresponde a la percepción del ejército de la necesidad de trabajar desde arriba para el bienestar de la sociedad, manteniendo a otros actores (incompetentes) alejados de la toma de decisiones. Este monopolio estatal de la esfera pública se vino abajo con la revolución de 2011, cuando los “civiles” aparecieron como un fuerte actor. Ante la ira generalizada y la insistencia en el derrocamiento de Mubarak, los militares se distanciaron de su comandante supremo y empezaron también a exigir su renuncia, ya que su presencia se había convertido en una amenaza existencial para el Estado. En 2013, el ejército derrocó al entonces presidente Morsi en circunstancias similares, a pesar de los es-

fuerzos del ex dirigente para preservar los intereses políticos y económicos de los militares.

DE LA CRISIS A LA ESTABILIDAD, Y DE VUELTA A LA CRISIS

La revolución egipcia de 2011 hizo con que los militares pasaran del modo estabilidad al modo crisis. La caída de Mubarak llevó al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF, en sus siglas en inglés) al centro de la complicada y estructuralmente desequilibrada escena política egipcia. El poder y la influencia de las instituciones estatales se habían erosionado con años de reformas neoliberales, y se vieron aún más debilitados con la revolución. Tras la caída de Mubarak, el ejército –como la única institución aún en funcionamiento– asumió la responsabilidad tanto por mantener a las instituciones estatales como por preservar un modelo de relaciones entre Estado y sociedad que asegurase la supremacía estatal.

Si bien el ejército facilitó inicialmente la expulsión de Mubarak, poco después los militares revisaron su estrategia. Las crecientes protestas sociales, junto con la ausencia forzada de la fuerza policial (derrotada y reducida por las protestas) que solía contenerlas, amenazaba los propios cimientos del sistema. El SCAF, un actor conservador en un momento revolucionario, pronto se dio cuenta de que para contener las protestas necesitaba a un socio conservador que gozara de popularidad, y la Hermandad Musulmana entró en escena. Se formó una nueva troika dirigente con el ejército, la policía y la Hermandad. El Partido de la Libertad y la Justicia de la Hermandad obtuvo el mayor número de escaños en el parlamento y la presidencia en 2012, mientras que el ejército mantuvo su soberanía e intereses institucionales, y la policía no sólo eludió la reforma sino que logró modernizar sus equipos.

El ascenso del líder de la Hermandad Musulmana, Mohamed Morsi, a la presidencia fue posible gracias a los malos resultados del SCAF durante sus 18 meses en el poder post-Mubarak, lo que contribuyó



La revolución egipcia de 2011 hizo con que los militares pasaran del modo estabilidad al modo crisis

4

»»»»» a disminuir el poder relativo de los militares dentro de la troika. Morsi llevó a cabo algunas reformas superficiales, incluyendo la destitución de algunos altos cargos del SCAF y una reducción relativa del número de ex militares en el Gobierno. Pero el ascenso de Morsi también había permitido a los militares retroceder del modo crisis al modo estabilidad, y así centrarse en sus intereses institucionales (incluyendo su preservación constitucional).

Las protestas políticas reaparecieron en diciembre de 2012, sacudiendo fuertemente a la troika. La creciente polarización y la rápida expansión de la violencia desde el centro hacia la periferia volvieron a amenazar la “estabilidad del Estado”, y el ejército fue poco a poco volviendo al modo de crisis. El SCAF se ofreció para mediar entre los diferentes grupos políticos. Pero en lugar de intentar acercarse a sus adversarios políticos, los Hermanos Musulmanes decidieron aprovechar la amplia alianza islamista en el parlamento para nombrar a Mohamed Ibrahim –conocido por obedecer al Gobierno– ministro del Interior y empezaron a confiar cada vez más en la policía para silenciar a los disidentes. Esta última medida provocó la oposición generalizada del Ministerio del Interior, que finalmente llevó a la huelga de la policía en todo el país en febrero y marzo de 2013.

Ante la creciente violencia política y los desafíos de seguridad a nivel nacional e internacional (entre ellos la insurgencia islamista en el Sinaí, el conflicto sirio y las disputas con Etiopía sobre la cuenca del Nilo), estas huelgas policiales fueron consideradas como una seria amenaza a la estabilidad del Estado y el SCAF se giró casi por completo hacia el modo de crisis. Sin darse cuenta de este cambio, la Hermandad –que contaba con haber satisfecho las demandas del ejército en el modo de estabilidad– no hizo ningún esfuerzo para lograr la reconciliación política o la reforma socioeconómica, lo que aumentó aún más la violencia, culminando en protestas masivas el 30 de junio y la intervención militar y el derrocamiento de Morsi el 3 de julio de 2013.

La línea dura adoptada por la Hermandad tras la caída de Morsi intensificó aún más el modo de

crisis de los militares, quienes empezaron a asumir más responsabilidades nacionales. Ante los frecuentes rumores de una división entre los militares, el SCAF –preocupado por las consecuencias de tales divisiones– decidió vincular a la Hermandad a organizaciones terroristas. El entonces ministro de Defensa, Abdelfatah Al-Sisi, solicitó un “mandato popular para combatir el posible terrorismo”. Egipto se enfrentaba a una creciente violencia política y protestas sociales, niveles cada vez más evidentes de ingobernabilidad y el resurgimiento de los ataques terroristas. En suma, una grave crisis política, junto a crecientes presiones e intervenciones internacionales.

El SCAF decidió asumir la responsabilidad de evitar un escenario similar al de Siria, Irak o Libia, poniéndose al frente de la política egipcia. Esto se ha visto reflejado en el “apoyo institucional” al ya poderoso Al-Sisi en las próximas elecciones presidenciales (que se celebrarán a finales de mayo), mediante la intimidación a sus principales oponentes, el anuncio en enero de 2014 de la ratificación de sus enmiendas constitucionales propuestas a través de un referéndum con una increíble tasa de aprobación del 98% y el acoso continuo para tratar de silenciar a los disidentes.

¿LA REMILITARIZACIÓN DEL ESTADO EGIPCIO?

En el contexto más amplio del proceso de transición, no se puede capturar en una sola instantánea la complejidad de las relaciones cívico-militares en Egipto. Tampoco se puede descartar la posibilidad de retrocesos temporales. Al pasar el “momento revolucionario”, no cabe esperar una reforma radical. El déficit político, institucional y socioeconómico que llevó a la revolución sigue estando presente y, por tanto, el dominio de los militares tras la caída de Morsi es insostenible a largo plazo. Los militares sólo pueden superar temporalmente el impacto de los déficits que encuentran aprovechándose de la frustración con la falta de resultados de la revolución hasta el momento y la aparente “amenaza para el Estado y la identidad”.

Hay dos razones principales para dudar de una posible revitalización de un régimen al estilo Nasser. En primer lugar, Nasser había heredado de la ocupación británica un aparato estatal fuerte, pero el Estado actual es débil, fragmentado y muy incompetente. En segundo lugar, Nasser tenía los recursos económicos suficientes para construir una fuerte base política, mientras que el régimen actual carece de recursos similares, está permeado por los intereses económicos y es probable que emplee políticas conservadoras para proteger sus intereses institucionales. Además, es probable que la escasez de recursos del régimen pronto derive en una pérdida de apoyo político, sobre todo por parte de la pequeña burguesía y la clase media profesional. Este choque entre estabilidad y estancamiento implica que sólo un Gobierno que lleve a cabo una profunda reforma política e institucional podría llevar la estabilidad a Egipto.

Si no se reconocen estos problemas, Egipto podría sumirse en el caos. El enfoque conservador inherente de los militares podría desencadenar nuevas protestas, sobre todo ante el empoderamiento social irreversible causado por la revolución. A diferencia del período de Gobierno militar inmediatamente posterior a la caída de Mubarak, en este momento no parece haber ninguna alternativa política al régimen militar. La ahora ilegalizada Hermandad Musulmana no recuperará su popularidad en el futuro próximo y las instituciones del Estado ahora dependen aún más del ejército.

Pero aprovecharse de su situación actual como el último recurso que tiene la población es arriesgado: el miedo al caos podría inhibir las protestas en contra de los militares a pesar de los serios problemas económicos, pero el fracaso continuado del Estado podría dar lugar a nuevas manifestaciones masivas, conduciendo, tal vez, a un colapso casi total del Estado. Por consiguiente, el SCAF tiene que actuar con delicadeza para hacer frente a una situación paradójica. Por un lado, necesita mantener el apoyo a las instituciones del Estado para evitar su colapso, mientras que por el otro, necesita acelerar el surgimiento de nuevos actores políticos e impulsar el cambio dentro de

estas mismas instituciones aunque vaya en contra de sus propios intereses institucionales.

Se espera que Al-Sisi gane fácilmente las elecciones presidenciales y su presidencia podría representar un importante hito para las relaciones cívico-militares en el país, en tanto que Al-Sisi tendrá una oportunidad sin precedentes para reformar las instituciones del Estado. Al-Sisi debería contar con dos grandes ventajas: un fuerte mandato popular que le haría más fuerte que las redes de intereses que defienden el *status quo*, incluyendo a los militares que tratan de ampliar sus actividades económicas, y una larga historia dentro de las filas del Estado egipcio y, por tanto, un buen conocimiento sobre cómo funciona.

Si combina estos dos factores, en teoría tendría una gran oportunidad para trascender las redes de intereses, superar las reticencias y fomentar un cambio significativo. Sin embargo, es poco probable que esto ocurra a corto plazo. Tras cuarenta años en las filas militares, lo más probable es que Al-Sisi siga una línea conservadora. Dado su séquito de partidarios del *status quo*, no es de esperar que Al-Sisi impulse el cambio. De hecho, se podría esperar una “remilitarización” del Estado bajo la presidencia de Al-Sisi, puesto que probablemente nombrará a oficiales de confianza a puestos clave.

CONCLUSIÓN: TRES FORMAS DE ACABAR CON EL DOMINIO DEL EJÉRCITO

Para lograr mejores relaciones cívico-militares en Egipto hay que abordar dos grandes desafíos en particular. En primer lugar, desarrollar y allanar el camino para que diferentes actores llenen el vacío político. Segundo, asegurar una delicada transformación, similar a una operación a corazón abierto, donde el Estado actual siga funcionando a la vez que se forman instituciones más legítimas para reemplazar el modo de gobernanza actual, a fin de garantizar el buen gobierno y la rendición de cuentas, y así la sostenibilidad. La clave para hacer frente a estos retos es el regreso de los militares a su



6

»»»»» modo de estabilidad, así como la reforma y la revitalización de los elementos civiles de las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Los actores internacionales interesados y la sociedad civil deberían emplear tres estrategias diferentes para tal fin. La primera –para apagar el fuego– debe centrarse en mantener el espacio civil. La Unión Europea (UE) debe hacer hincapié en la necesidad de construir instituciones y en respetar el Estado de derecho y los derechos humanos como pasos esenciales. Ello sólo se podrá lograr si se revitalizan las organizaciones de la sociedad civil, que deben a su vez presionar al régimen emergente sobre cuestiones específicas, entre ellas la celebración de elecciones parlamentarias justas, la aprobación de leyes menos restrictivas para las ONG y la prohibición de los juicios militares a civiles. Además, las redes de negocios locales y las organizaciones de la sociedad civil deben hablar más alto en contra de la adjudicación de contratos de construcción y de infraestructura a empresas de propiedad militar, y se deberían revisar los privilegios especiales de los que gozan estas empresas.

La segunda estrategia tendría que centrarse en la revitalización de las instituciones del Estado. La UE, la sociedad civil y otros actores internacionales deberían recordar una y otra vez al régimen emergente el peligroso impacto de una remilitarización del Estado y/o de mantener las estructuras del Estado en su forma actual. En lugar de la tendencia creciente de los militares a “hacerse cargo” de las actividades del Estado, se deberían fortalecer las capacidades de las instituciones estatales existentes mediante una reforma burocrática que abarque estructuras, salarios y normativa, fomentando así una mayor transparencia y rendición de cuentas. Ello disminuiría la dependencia del Estado en el ejército y permitiría el regreso de este último al modo estabilidad.

La tercera estrategia para acabar con el dominio militar consistiría en aprovechar las recientes enmiendas constitucionales, utilizando las reformas legales para empoderar a los gobiernos locales. Un

verdadero empoderamiento de la periferia socavaría automáticamente el poder incontestable del centro, es decir, el régimen militar, y allanaría el camino para la aparición de nuevos líderes políticos civiles y grupos capaces de administrar el Estado y llevar a los militares de vuelta a sus cuarteles. La capacitación y la creación de espacios para los nuevos actores civiles serán esenciales para superar la actual polarización islamista-militar y proporcionar nuevos canales institucionales para el cambio.

Asimismo, avanzar con un proceso significativo de justicia transicional, que incluya un proceso de reconciliación, contribuiría a llevar la seguridad y la estabilidad política al país, empujando aún más a los militares a su modo de estabilidad. Ese regreso del ejército, junto con una reforma burocrática y la aparición de grupos políticos competentes, son prerequisites clave para abordar cuestiones más serias como la renegociación del control sobre los activos militares y el complejo industrial, así como las garantías constitucionales para la independencia militar. Es importante, no obstante, que los actores civiles hagan un seguimiento de la evolución de estas cuestiones y sigan recordando a la población su importancia.

Ibrahim El Houdaiby es investigador asociado en FRIDE y director de la Al-Shorouk Research Unit en El Cairo.

Este Policy Brief forma parte del proyecto “Transiciones y geopolítica en el mundo árabe”, liderado por FRIDE y HIVOS. Agradecemos el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Para más información sobre el proyecto, contactar con: Kawa Hassan, Hivos (k.hassan@hivos.nl) o Kristina Kausch, FRIDE (kkausch@fride.org).

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org
