

La gestión de la crisis de la pandemia en contexto autoritario: el caso de Egipto

Bárbara Azaola Piazza, GRESAM/UCLM (barbara.azaola@uclm.es)

Resumen:

Más de diez años después del estallido de la Revolución del 25 de enero de 2011 que forzó la caída del entonces presidente Hosni Mubarak, el poder en Egipto está concentrado en manos del mariscal Abdel Fattah al-Sisi y de las omnipresentes Fuerzas Armadas. Tras el golpe de Estado de julio de 2013 liderado por al-Sisi, entonces ministro de Defensa, contra el presidente de la República elegido en las urnas tan solo un año antes, el islamista Mohamed Morsi, se puso en marcha un proceso de regresión autoritaria que ha ido acompañado de un aumento de las desigualdades en una economía a dos velocidades que perpetúa los contrastes sociales de un país cuya población ha superado los 100 millones de habitantes.

El estallido de la pandemia por COVID-19 en marzo de 2020 creó el contexto propicio para que regímenes autoritarios como el de al-Sisi afianzasen aún más el control sobre sus poblaciones. El presidente egipcio utilizó la pandemia para introducir enmiendas a la Ley de Emergencia que afianzaban el control del presidente y del Ejército sobre el poder judicial y la sociedad civil. Simultáneamente, al-Sisi situaba al primer ministro y a su gabinete al frente de la gestión de la pandemia en un movimiento estratégico que parecía tener como objetivo, entre otros, evitar su desgaste tras la adopción de medidas impopulares como el cierre de lugares de trabajo, toques de queda, etc.

En el plano económico, el ejecutivo egipcio, de marcado perfil tecnócrata, ha seguido contando con el respaldo de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), a través de la concesión de dos nuevos préstamos solicitados de urgencia en 2020 tras el estallido de la pandemia.

En esta comunicación se pretende analizar las consecuencias que, tanto a nivel político, con un mayor control sobre la población, como socioeconómico, con un galopante endeudamiento del país, ha tenido la gestión de la crisis del coronavirus en el contexto autoritario del régimen de al-Sisi.

Nota biográfica: Profesora Titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Castilla-La Mancha e investigadora del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes

y Musulmanas (GRESAM) de la misma universidad. Sus investigaciones se centran en las políticas doméstica y exterior egipcias.

Palabras clave: Egipto, pandemia, COVID, al-Sisi, autoritarismo

Contexto de regresión autoritaria en Egipto desde 2013

El movimiento revolucionario del 25 de enero de 2011 consiguió, tras 18 días de movilizaciones con epicentro en la plaza cairota de Tahrir, la caída del presidente Hosni Mubarak tras 30 años en el poder, pero no la del régimen. La cúpula del Ejército, columna vertebral del Estado egipcio desde 1952, sacrificó a Mubarak, pero siguió tutelando un proceso de transformación política que hizo posible que los Hermanos Musulmanes vencieran en las elecciones legislativas y presidenciales celebradas en 2011 y 2012 respectivamente. Se produjo entonces una “cohabitación asimétrica” entre el movimiento islamista y las Fuerzas Armadas que terminó en julio de 2013 cuando el entonces ministro de Defensa, Abdel Fattah al-Sisi, lideró un golpe de Estado contra el presidente islamista Mohamed Morsi, en un contexto de creciente polarización social, que puso fin a ese breve lapso civil y facilitó la vuelta del Ejército a la primera línea. En el plano regional esta involución fue legitimada por el conflicto en Siria y la aparición del grupo terrorista *Daesh* y respaldada por regímenes contrarrevolucionarios como el de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU) (Azaola, 2021).

A partir del verano de 2013 se inicia un proceso de regresión autoritaria caracterizada, entre otros elementos, por la neutralización y coerción de la oposición política, no sólo la vinculada a los Hermanos Musulmanes sino de toda persona crítica con el régimen de Abdel Fattah al-Sisi, ya sean políticos, periodistas, sindicalistas o activistas de la sociedad civil. La criminalización de la oposición política se ha llevado a cabo con la promulgación de una serie de leyes dacionianas sobre entidades terroristas, antiterroristas, de protesta y de militarización de la casi totalidad de las instituciones estatales que han pasado a estar sujetas a la legislación y jurisdicción militares (Halawa, 2020: 42)

El estallido de la pandemia por Covid-19 en marzo de 2020 permitió en dicho contexto autoritario que al-Sisi reforzase aún más el control sobre su población. El presidente egipcio utilizó la pandemia para introducir enmiendas a la Ley de Emergencia de 1958 (Ley Número 162) tras recibir la aprobación parlamentaria. Dichas enmiendas permitían que las Fuerzas Armadas y de seguridad ejecutasen órdenes presidenciales y ampliaban

la jurisdicción del poder judicial militar en tiempos de un estado de emergencia declarado, como lo era en ese momento (abril 2020). El estado de emergencia ha estado en vigor en Egipto desde abril de 2017 hasta octubre de 2021, cuando fue levantado bajo presiones de la Administración Biden.

Según las modificaciones introducidas en la Ley de Emergencia, al Sisi tendría entre sus competencias "suspender el curso académico; cerrar ministerios y entidades total o parcialmente; aplazar el pago de facturas de agua, electricidad y gas natural; obligar a los expatriados egipcios que retornen a casa a cumplir las medidas sanitarias y de cuarentena necesarias; imponer restricciones a la exportación y posesión de ciertos bienes, productos y servicios; y regular los métodos de reunir donaciones financieras y en especie para controlar ciertas condiciones sanitarias críticas"¹. También dejaba en manos del presidente el control de la investigación y el trabajo de científicos y laboratorios relacionados especialmente con el material biológico, y la adopción de medidas que restringerab su posesión, uso y eliminación.

Inicialmente, el régimen parecía aumentar con estas modificaciones las prerrogativas presidenciales. Pero esta aparente toma de poder presidencial en realidad lanzaba otra señal. El marco de emergencia de Egipto efectivamente empoderaba al presidente, pero muchas de sus disposiciones en realidad mencionaban (o podían delegarse en) el primer ministro. En el pasado, esto se consideraba una formalidad, incluso cuando el presidente delegaba tareas. Pero en el mandato actual delegaba completamente las disposiciones de emergencia al primer ministro. A medida que evolucionaron las cosas, quedó claro que en realidad era el primer ministro quien estaba habilitado para decretar medidas y emitir decisiones radicales en la lucha contra la pandemia (Hamzawy y Brown, 2020).

Efectivamente, el presidente gradualmente fue reduciendo sus apariciones, al igual que los militares, limitándose a declaraciones generales elogiando la solidaridad de los egipcios.

Este movimiento que podría entenderse como un nuevo reparto de papeles entre la presidencia y el gabinete ministerial no significa una mayor democratización. Por el contrario, se trata de una mayor tecnocratización, una revalorización de gabinetes tecnócratas que supone una despolitización del gobierno y que va en detrimento de la

¹ Carrión, F. (2020) El Parlamento egipcio aprovecha la pandemia para reformar la ley de emergencia y otorgar aún más poder a Al Sisi, *El Mundo*, 22 abril 2020 <https://www.elmundo.es/internacional/2020/04/22/5ea094d5fc6c8398238b45c8.html>

democracia. Este gobierno de perfil técnico y con mayores responsabilidades en situaciones de emergencia ofrecía también mayores garantías a las instituciones financieras y políticas internacionales y evitaba el desgaste que pudiera ocasionarle al presidente al-Sisi la aplicación de medidas impopulares o de alto coste social.

Cesión de la gestión de la pandemia al gobierno tecnócrata

El primer ministro, Mostafa Madbouly, fue quien se encargó de anunciar pocos días después de ser declarada la pandemia, el 24 de marzo de 2020, una serie de medidas para afrontar el Covid-19 que incluían el toque de queda durante dos semanas de 8 de la tarde a 6 de la mañana, además del cierre de lugares de culto, colegios, universidades y restringir el trabajo de empleados públicos a lo esencial (Mandour, 2020).

El primer ministro asignó responsabilidades a diferentes ministros del gabinete involucrados en la lucha contra la pandemia. Impulsó la formación de organismos especiales para coordinar la respuesta del gobierno, como la creación de una alta comisión de crisis bajo su liderazgo para gestionar la respuesta de Egipto al Covid-19. En ella se encontraban diversos ministros del gabinete -salud, comercio, educación, educación superior, finanzas,...- y el jefe de la Autoridad Egipcia de Medicamentos y Adquisición de Suministros Médicos y Tecnología.

Si bien el papel de liderazgo del primer ministro ha sido fuerte, otros ministros también han sido bastante activos y han contado con numerosa visibilidad. En particular la ministra de Salud y Población, Halah Zayed, fue quien encabezó la respuesta del gobierno (posteriormente fue apartada por la presunta vinculación de su marido y de ella misma en casos de corrupción). Los tecnócratas que lideran otros ministerios civiles, como los de suministros, educación, educación superior, finanzas y medios de comunicación, asumieron tareas clave para dar forma a la respuesta del gobierno. Las voces de estos tecnócratas, incluida la del primer ministro como el principal tecnócrata, fueron las dominantes durante el periodo de gestión de la crisis.

Se dirigían con regularidad a la población y ofrecían ruedas de prensa, aunque siempre intentando controlar la narrativa sobre la pandemia y el recuento de contagiados y de fallecidos. Egipto es el quinto país del mundo que más ha manipulado a la baja la cifra de muertes por Covid-19, sin sobrepasar oficialmente el centenar en un solo día, según un

informe publicado por el Banco Mundial². La falta de transparencia ha dejado un agujero inexplicado de decenas de miles de fallecidos en los últimos dos años. En julio de 2021 la agencia nacional de estadística (Central Agency for Public Mobilization and Statistics, CAPMAS) hizo público un informe con el número total de defunciones en el país durante 2019, 2020 y la primera mitad de 2021, del que se extraía la conclusión de que en los primeros seis meses de 2021 se había producido un incremento de fallecimientos del 31,3% respecto al mismo periodo de 2019, unas 90.000 defunciones de más sólo en ese periodo³. Mientras que el Ministerio de Sanidad, por las mismas fechas, había confirmado poco más de 16.000 fallecidos por el coronavirus desde marzo de 2020. La relación en Egipto entre el exceso de muertes totales y las atribuidas a la covid-19 se situaría en torno al 13,1%. Esa diferencia entre el exceso de muertes y las muertes por covid-19 tendría dos explicaciones según los expertos, la capacidad del país para hacer pruebas de diagnóstico y para contabilizar los casos y fallecidos por la enfermedad, y la segunda, la mala intención⁴.

Los datos oficiales, por su parte, señalan que se han infectado 500.000 personas y han fallecido poco más de 24.000 de una población de 103 millones de habitantes.

Ese intento de control llevó a la retirada de acreditaciones a periodistas extranjeros (como la corresponsal de *The Guardian* en El Cairo) en marzo de 2020 y a la amonestación a *The New York Times* y el *Washington Post* por hacerse eco de un ensayo que estimaba que el número de infectados era mucho mayor que el recuento oficial. También periodistas locales fueron detenidos por cubrir información sobre la pandemia.

El número de personal sanitario fallecido fue también elevado y en marzo de 2020 médicos de distintos hospitales del país iniciaron una huelga en protesta por sus condiciones de trabajo. El Colegio de Médicos emitió un comunicado en el que acusaba al gobierno de implementar “medidas criminales” que llevarían al país a la catástrofe⁵. El presidente al-Sisi en redes sociales calificó de “enemigos del Estado” a aquellos que criticaban los esfuerzos del gobierno para combatir el virus, mientras que el fiscal general

² Mada Masr (2021) Egypt ranks 5th worldwide in underreporting COVID-19 deaths according to World Bank report, October 2021 <https://www.madamasr.com/en/2021/10/11/news/u/egypt-ranks-5th-worldwide-in-underreporting-covid-19-deaths-according-to-world-bank-report/>

³ Kandil, A. (2021) Deaths in Egypt up by 31.3% in first half of 2021 compared to H1 2019, *Ahram Online*, 5 July 2021 <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/416591/Egypt/Politics-/Deaths-in-Egypt-up-by--in-first-half-of--compared-.aspx>

⁴ Español, M. (2022) Contagiados invisibles entre las pirámides, *El País*, 22 enero 2022 <https://elpais.com/planeta-futuro/2022-01-11/contagiados-invisibles-entre-las-piramides.html>

⁵ Walsh, D. (2020) Coronavirus Rips Into Regions Previously Spared, *The New York Times*, 4 June 2020.

del Estado anunció a finales de marzo de 2020 que quienes expandiesen noticias falsas relacionadas con el coronavirus se enfrentarían a multas elevadas y hasta cinco años de cárcel. Los médicos sufrieron el hostigamiento de las fuerzas de seguridad para impedir que realizarán nuevos paros o expresasen su descontento en las redes sociales (Abdelhalim, 2020).

Otra medida que finalmente el gobierno no llegó a implantar fue la del cobro por el suministro de la vacuna. En febrero de 2021 se hizo público que el gobierno cobraría por inocular las dos dosis de la vacuna de Astra-Zeneca, a excepción del personal sanitario y aquellas personas incluidas en el programa estatal de asistencia social “Dignidad y solidaridad”, unos 15 millones a finales de 2020 (Mandour, 2021). Finalmente, y tras la posible ilegalidad de la medida que acrecentaría aún más las desigualdades sociales del país, ésta no se puso en marcha. Quien quisiera recibir la vacuna debía registrarse en una página web del Ministerio de Sanidad.

Consecuencias de la respuesta económica a la pandemia

La pandemia por Covid-19 agudizó las profundas desigualdades ya existentes en el país que cuenta con niveles nacionales de pobreza según cifras oficiales de un 32%, mientras que el Banco Mundial eleva a un 60% la población considerada pobre o vulnerable⁶. El impacto en la salud de la enfermedad difiere enormemente de unas clases a otras, con un sistema público de salud con graves carencias. Tan sólo el 5% de los presupuestos generales del Estado se destina a sanidad.

Las dos fuentes principales de ingresos del país se vieron afectadas tras el cierre de fronteras por la pandemia: el turismo y las remesas de los trabajadores en el extranjero, sobre todo del Golfo, además de la inversión extranjera directa.

Madbouly también encabezó la respuesta económica del gobierno a la pandemia. Para ello contó con el respaldo de las organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ya en noviembre de 2016 le había concedido un préstamo de 12.000 millones de dólares para un periodo de tres años -el mayor concedido por este organismo en la región- lo que conllevó la aplicación de medidas de austeridad, la devaluación de la moneda casi un 50%, un aumento de precios y una

⁶ Fathalla, Y (2020) Coronavirus Exposes the Extreme Disparity between Rich and Poor in Egypt <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/04/08/coronavirus-exposes-the-extreme-disparity-between-rich-and-poor-in-egypt/>

reducción de salarios y subsidios que afectó principalmente a las clases más desfavorecidas y al empobrecimiento de las clases medias (Halawa, 2020: 46). Transcurridos los tres años, el FMI alabó al gobierno egipcio por sus progresos y por alcanzar la estabilidad económica y política en el país (IMF, 2019).

Al estallar la pandemia por Covid-19 el gobierno egipcio recurrió, una vez más, al FMI y solicitó una ayuda de emergencia para hacer frente a la balanza de pagos y paliar las consecuencias económicas de la crisis ante la posibilidad de no poder dirigirse a sus principales soportes financieros en la región tras la fuerte caída de los precios del petróleo. El IMF acudió al rescate de nuevo y a principios de mayo de 2020 dicha ayuda le fue concedida a través de un préstamo de 2.777 millones de dólares bajo el paraguas del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) (IMF, 2020). En diciembre de 2020 la institución aprobó un Acuerdo Stand-By de 3.600 millones de dólares para 12 meses. Las instituciones internacionales están convencidas de querer mantener a Egipto “estable” al ser el país más poblado de la región MENA (Middle East and North Africa) y estratégicamente uno de los más importantes para Estados Unidos y Europa, en parte por su frontera con Gaza (Abdo, 2020). En la actualidad, mediados de 2022 y tras el estallido de la guerra en Ucrania en el mes de marzo, se negocia un nuevo préstamo.

Sin embargo, los préstamos del FMI no son suficientes para solucionar problemas que son estructurales. La acumulación de la deuda externa para apartar los problemas internos no parece una buena solución a largo plazo. Según datos del Banco Central de Egipto, la deuda externa del país ha pasado de los 46.000 millones de dólares en 2014, cuando se inicia el primer mandato de al-Sisi, a los casi 160.000 millones de dólares en marzo de 2022, la cifra más alta desde 1997, con un aumento de más del 300%⁷.

Conclusiones

El contexto autoritario propicia que se refuerce el control sobre la población en momentos de crisis, como fue el estallido de la pandemia de Covid-19 en 2020.

Se cede el protagonismo a los gobiernos y figuras tecnócratas para que gestionen las crisis. Así se evita el desgaste del presidente cuando se tengan que tomar medidas de alto coste social-impopulares y además estos ofrecen mayores garantías a instituciones financieras y políticas internacionales. Con la crisis económica actual, de suministros, alimentaria, energética, tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, se ha

⁷ CEIC – Central Bank of Egypt, <https://www.ceicdata.com/en/indicator/egypt/external-debt>

producido una remodelación del gobierno con 13 nuevos miembros todos tecnócratas vinculados a las finanzas. También el gobernador del Banco Central ha sido sustituido por un veterano banquero.

Egipto se encontraría actualmente como en el periodo previo a la revolución de 2011, en la superficie con aparente “estabilidad” pero con problemas estructurales muy profundos: cuenta con grandes desigualdades, enorme deuda, militarización de la economía, la política y de la vida en general, falta de participación de la sociedad civil, sin espacio político ni sindical ni mediático para canalizar el descontento de la población. Necesidad de apertura tanto en lo económico como en lo político.

Bibliografía seleccionada

Abdelhalim, A. (2020), Égypte. Lutter contre les « personnes mauvaises » plutôt que contre le Covid-19, *Orient XXI* <https://orientxxi.info/magazine/egypte-lutter-contre-les-personnes-mauvaises-plutot-que-contre-le-covid-19,4003>

Abdo, G (2020) Egypt, COVID-19, and the economy: A combustible mix?, *Brooking*, May 18 <https://www.brookings.edu/opinions/egypt-covid-19-and-the-economy-a-combustible-mix/>

Azaola Piazza, B (2021) La protesta social en contexto de regresión autoritaria: el caso de Egipto 2016-2021. En Ignacio Álvarez-Ossorio, Isaías Barreñada y Laura Mijares (Eds.): *Las movilizaciones populares tras las Primaveras Árabes (2011-2021)*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2021, pp. 33-53.

Halawa, H. (2020) Egypt: The Pandemic Crisis in a Time of Authoritarianism, *The Politics of Pandemics: Evolving Regime-Opposition Dynamics in the MENA Region*, ISPI-Atlantic Politics, pp. 38-52:
<https://www.atlanticcouncil.org/wpcontent/uploads/2020/12/ISPI-AC-2020-Politics-of-pandemics-CH.3.pdf>

Hamzawy, A. and Brown, N. (2020) How Much Will the Pandemic Change Egyptian Governance and for How Long? <https://carnegieendowment.org/2020/07/23/how-much-will-pandemic-change-egyptian-governance-and-for-how-long-pub-82353>

Hanieh, A. and Ziadah, R. (2022) Pandemic Effects: COVID-19 and the Crisis of Development in the Middle East *Development and Change* 0(0): 1–27.
DOI:10.1111/dech.12727

IMF (2019): “Egypt-IMF Executive Board Completes Fifth Review under the Arrangement under Extended Fund Facility”, Press Release, n.o 19/300, 24 de julio de 2019: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/24/pr19300-egypt-imf-executive-board-completes-fifth-review-under-arrangement-under-eff>

IMF (2020) IMF Executive Board approves US\$ 2.772 Billion in Emergency Support to Egypt to Address the COVID-19 Pandemic, *Press Release n° 20/215*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/11/pr20215-egypt-imf-executive-board-approves-us-2-772b-in-emergency-support-to-address-the-covid19>

Mandour, M. (2020) Egypt’s Fragile Pandemic Measures, *Sada*, April 8 <https://carnegieendowment.org/sada/81501>

Mandour, M (2021) Playing Politics with Poverty: Sisi’s COVID-19 Vaccine Strategy, *Sada*, 15 Febrero 2021 <https://carnegieendowment.org/sada/83933>

Sayigh, Y. (2021): Praetorian Spearhead: The Role of the Military in the Evolution of Egypt’s State Capitalism 3.0, *LSE Middle East Centre Paper Series*, 43: http://eprints.lse.ac.uk/108516/1/MEC_praetorian_spearhead_the_role_of_military_paper_43.pdf