INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DOCUMENTOS

DE

TRABAJO

DT: 5/1998

ARGELIA:
APROXIMACIÓN ECONÓMICA A LA CRISIS

Iván Martín
Profesor de Economía y Unión Europea
del Hamilton College Academic Year in Spain y
del Vassar-Wesleyan-Colgate Program in Spain (Estados Unidos)

ARGELIA:
APROXIMACIÓN ECONÓMICA A LA CRISIS

Resumen

El conflicto civil argelino ha merecido explicaciones culturales, religiosas o políticas, cuando no se considera como tubo de ensayo del "choque de civilizaciones" o expresión de una supuesta deriva fundamentalista del islam incompatible con una sociedad moderna. Sin embargo, el análisis del modelo de desarrollo socioeconómico implantado por los gobiernos poscoloniales entre 1962 y 1988 aporta un marco explicativo de la crisis sin duda parcial, pero esclarecedor.

El modelo de desarrollo argelino se basó en las rentas de exportación de hidrocarburos como única fuente de financiación del desarrollo y acumulación. La prioridad absoluta otorgada a una política de industrialización intensiva en capital y tecnología extranjera y centrada en la industria pesada se conjugó con la negligencia de la agricultura, provocando un éxodo rural masivo a unas ciudades con graves carencias de infraestructuras y viviendas, así como una dependencia alimentaria estructural casi completa. El resultado de todo ello fue la marginación del sistema económico de segmentos importantes de la población, condenados al desempleo o a la miseria de los suburbios. Paradójicamente, Argelia se convirtió en un ejemplo paradigmático de economía dual, extravertida, especializada y desarticulada. El rápido crecimiento de la población y una estructura demográfica muy joven, unidos a esta falta de oportunidades de integración económica, constituyen el sustrato sociológico en el que prosperaron las fuerzas políticas islamistas, al ser las únicas que ofrecían una alternativa real de política social. Desde una perspectiva de economía política, la crisis argelina puede entenderse en clave de apropiación de las rentas del petróleo.

Abstract

ALGERIA: AN ECONOMIC APPROACH TO THE CRISIS

The Algerian civil conflict has been explained in terms of cultural, religious and political processes, if not considered either as a test case for the "clash of civilizations" or as an evidence of the purported fundamentalist drift of islam at odds with modern society. However, an analysis of the socioeconomic development model implemented by the post-colonial Governments from 1962 through 1988 delivers a revealing, albeit partial logical framework for the crisis.

The Algerian development model relied on the income from hydrocarbons exports as the only source of finance for development and capital build-up. The absolute priority attached to a capital- and foreign technology intensive industrialization policy focused on heavy industries combined with neglect of agriculture to cause a massive rural migration to city suburbs lacking all kinds of infrastructure and even housing facilities, as well as a virtually full food dependency. This resulted in the exclusion from the economic system of large segments of the population, bound to unemployment or outright poverty. Algeria became a paradoxical case of dual, outward-looking, specialized, dislocated economy. The fast population growth and the young demographic structure, together with this lack of economic opportunities, built the sociological background in which the islamic political groups thrived as the only real social policy alternative. The Algerian crisis may be understood in terms of political economy of oil income appropriation.

ÍNDICE

Resumen - Abstract
Introducción
1. El modelo de desarrollo poscolonial en Argelia: 1962-1988
1.1. Dotación y explotación de hidrocarburos
1.2. Política industrial
1.3. Política agrícola
1.4. Población, urbanización y paro
1.5. La dependencia exterior
Dependencia comercial
Dependencia financiera
1.6. Conclusiones
2. La trascendencia de Argelia
2.1. El suministro de gas
2.2. El espectro de la emigración masiva y el contagio
3. Evaluación de las reformas económicas
3.1. Ajuste estructural
3.2. Alumno modelo
3.3. Costes sociales
4. Perspectivas y consideraciones finales
5. El papel de la Unión Europea
Bibliografía

Introducción

La actitud más extendida entre analistas e intelectuales occidentales ante la implosión social argelina es la perplejidad. Los políticos y diplomáticos europeos, pese a su preocupación, se muestran igualmente paralizados. Argelia, que hasta no hace mucho era espejo de las esperanzas de progreso de tantos países del Tercer Mundo y prototipo de una política de desarrollo autónoma, es hoy una pesadilla.

Esta perplejidad ha propagado una visión de la catástrofe argelina como tubo de ensayo de la teoría del "choque de civilizaciones", palmariamente escenificado en Argelia por el conflicto entre el "partido francés" (*hizb França*), representado por el Ejército y las elites de los negocios e intelectuales, y la mayoritaria población árabe y bereber. La causa de la crisis actual estaría en la incapacidad del islam para adaptarse a la modernidad, cristalizada en un sistema de capitalismo más o menos mixto y una democracia representativa con garantías de los derechos humanos (que, de todos modos, tampoco parece respetar en demasía el régimen pro-occidental actual), cuando no en la inclinación natural al terrorismo de los fundamentalistas islámicos (Glucksmann, 1998). En esencia, ésta es la visión predominante -implícitamente- en las cancillerías europeas; la misma que las llevó a sentir un cierto alivió cuando la suspensión de las elecciones legislativas, en enero de 1992, evitó un casi seguro triunfo del Frente Islámico de Salvación (FIS), que evocaba el escenario de la temida implantación de una política islámica a imagen y semejanza de las de Irán o Sudán.

Desde posiciones más comprensivas con la tradición y la sociología del islam, los únicos intentos serios de análisis de las causas apuntan a alguna de estas tres *conspiraciones*:

- o bien se trata del Ejército, como aprendiz de brujo interesado en mantener un clima de violencia que

justifique su perpetuación en el poder como único garante del orden, cuando no promotor de los Grupos Islámicos Armados (GIA) para atizar las discordias entre grupos islámicos, según asegura un antiguo oficial desertor anónimo (Der Spiegel, 1998);

- o bien se trata de una estrategia perversa en pro de determinados intereses económicos. El exponente más reciente de esta tesis (a la que también se adhiere Goytisolo, 1997) es Alain Joxe (1997), según el cual:

  Cualquier observador de las matanzas organizadas en tierras ricas y de expansión urbana sabe que no se asesina en masa en esta clase de territorios sin que haya detrás una operación financiera: ya para recrear los latifundios, provocando la fuga precipitada de los miembros de las cooperativas fundadas después de la independencia, ya para despejar el terreno con miras a una especulación urbana;

- o bien se trata del legado envenenado de la época colonial francesa.

Mientras que la situación argelina ha merecido análisis culturales, religiosos (Goytisolo, 1994 y 1997), políticos y sociales (Naïr, 1995), se echa de menos una aproximación económica a las causas de la actual catástrofe social. Eso es precisamente lo que pretende hacer este trabajo preliminar, que, con el manejo exclusivamente de fuentes de información secundarias, se propone hacer una primera siste-matización sumaria de las características, la evolución, las implicaciones y las perspectivas del modelo de desarrollo argelino en el marco de un proyecto de investigación más amplio sobe los países del Maghreb y su interacción con la Unión Europea.

Aunque es evidente que "ninguna explicación unilateral puede

resumir esta crisis" (Naïr, 1998), no cabe duda, por otra parte, de que, para entender la actual degeneración de la situación en Argelia, es preciso tener presentes, entre otros factores, la dinámica intrínseca y los efectos sociales de la política de industrialización y de explotación de los recursos petroleros aplicada durante los años setenta y primera mitad de los ochenta, que, durante dos décadas, gozó del predicamento de la mayoría de los teóricos de la economía del desarrollo. Argelia ofrece un ejemplo, casi de manual, del fracaso de la política de industrialización por sustitución de importaciones. Las dos principales consecuencias -casi lógicas, vistas desde nuestra perspectiva actual- de esta política fueron -en flagrante contradicción con la retórica y la ideología oficial- una acusada dependencia exterior de la economía argelina y la marginación económica de amplios segmentos de la población, lo que ha constituido el caldo de cultivo del fundamentalismo islámico.

En última instancia, la crisis argelina constituye un conflicto por la apropiación de las ingentes rentas del petróleo.

1. El modelo de desarrollo poscolonial en Argelia: 1962-1988

El caso de Argelia resulta especialmente paradigmático porque, durante los años setenta, la teoría del desarrollo le atribuyó carácter de modelo de movilización de un recurso natural como base de un proceso de desarrollo que combina la industrialización con la revolución agraria (Nohlen, 1980).

En los cinco lustros que siguieron a la independencia, la economía argelina se configuró como una economía de planificación central con propiedad estatal de los medios de producción. Los objetivos declarados de esta planificación económica consistían en promover un desarrollo económico endógeno que asegurara la independencia económica argelina con respecto a los mercados internacionales y las empresas multinacionales, como garantía de su independencia política. El instrumento de esta política de desarrollo debía constituirlo la valorización de los recursos naturales argelinos, especialmente los hidrocarburos. Así, en el ámbito internacional, Argelia fue uno de los promotores más decididos del Nuevo Orden Económico Internacional, cuyos postulados básicos constituyen hoy en día casi el contraejemplo de la economía argelina.

Aunque, inicialmente, la ideología del Frente de Liberación Nacional que gobernó el país en este período favorecía la colectivización y la autogestión, en la práctica éstas sólo se implantaron en la agricultura, tras la expropiación de las explotaciones agrícolas coloniales y su conversión en cooperativas. En el sector industrial, en el que hubo de crearse *ex novo* una capacidad industrial propia, se optó a partir de 1965 por un modelo de planificación central del Estado en el que, formalmente, la propiedad de los medios de producción era pública, si bien se articulaba en empresas gestionadas por una clase tecnocrática con métodos similares a los de las empresas privadas. El objetivo era convertir a Argelia, para 1980, en un país industrializado.

Paralelamente, se implantaron algunos elementos de un Estado de bienestar, concretados fundamentalmente en fuertes subvenciones de los productos de primera necesidad y en la financiación de infraestructuras y servicios de educación (escolarización universal desde 1973) y sanitarios. Pero esta política social se vio desbordada por el efecto conjunto de la dinámica demográfica explosiva, el éxodo rural y las fluctuaciones de los ingresos del Estado causadas por las variaciones de los precios del petróleo.

1.1 Dotación y explotación de hidrocarburos

El Gobierno independiente argelino heredó de la metrópoli una industria petrolífera incipiente gestionada por compañías multinacionales en régimen de concesiones. Inmediatamente después de la independencia, en 1964, se creó Sonatrach, que, tras la conclusión del proceso de nacionalizaciones en 1971[1], se convirtió en el monopolio público de la explotación de hidrocarburos y, con ello, no sólo en la empresa más importante del país, sino en la columna vertebral de la industria y la economía argelinas.

Mientras que en 1962 las exportaciones de hidrocarburos sólo suponían el 12% del total, a partir de la crisis del petróleo de 1973 este porcentaje se ha situado año tras año por encima del 93%. Los ingresos del petróleo suponen entre el 20% y el 30% del valor añadido bruto y cerca del 60% de los ingresos del Estado.

De este modo, desde 1974 la economía argelina puede calificarse sin exagerar como una *economía de renta*, en la que los ingresos derivados de la exportación de hidrocarburos constituyen la fuente fundamental de acumulación y financiación del proceso de desarrollo. Entre 1962 y 1996, la exportación de hidrocarburos

[1] La nacionalización del sector petrolero argelino se llevó a cabo en dos fases: una primera en 1967, que afectó a las compañías norteamericanas y a la Shell, y una segunda, en febrero de 1971, de las dos compañías francesas que operaban en el país, aunque en este último caso se limitó al 51% de su capital.

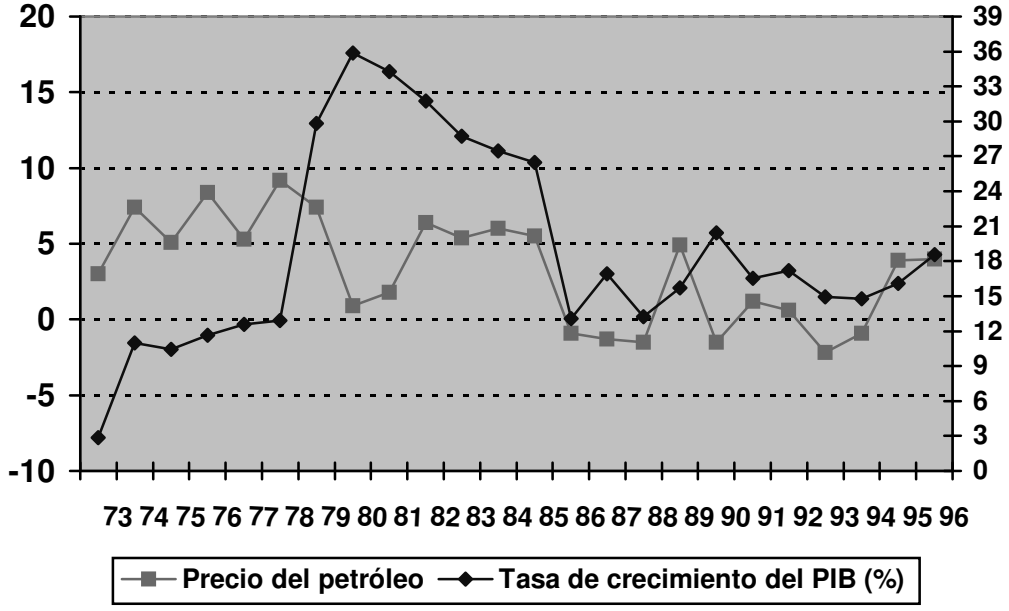
ha reportado a Argelia unos ingresos de divisas totales de cerca de 240.000 millones de dólares, que, tras haber superado los 14.000 millones de dólares en 1981, se han estabilizado en los últimos cinco años algo por debajo de los 10.000 millones de dólares anuales, si bien con tendencia ascendente gracias al incremento de las exportaciones de gas natural.

Esto hace que la principal variable determinante del crecimiento económico argelino a partir de entonces fueran los precios internacionales del petróleo (véase el Gráfico 1), a los que están vinculados asimismo (aunque con un cierto desfase) los precios del gas natural. En todo caso, Argelia es un país precio-aceptante en los mercados internacionales de los hidrocarburos, ya que su producción total (1,325 millones de barriles diarios si se incluyen los derivados del gas natural, de ellos aproximadamente 750.000 barriles de petróleo crudo) nunca ha alcanzado el 5% de la producción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ni el 2% de la producción total mundial.

Así, la caída de los precios del petróleo registrada entre 1981 (cuando llegó a alcanzar los 40 dólares por barril) y 1986 (cuando superó la barrera de los 14 dólares) fue el detonante que hizo estallar las contradicciones del modelo de desarrollo argelino, provocando una brusca reducción de los ingresos de divisas de cerca del 80%. En los últimos diez años, como puede verse en el Gráfico 2, los precios del petróleo han mantenido una relativa estabilidad a niveles próximos a los 16 dólares por barril, que, dados los niveles de producción actuales, no garantizan a Argelia un flujo de divisas suficientes para financiar, siquiera, sus necesidades de inversión[2], y que determina unas tasas de crecimiento económico sólo ligeramente superiores a las de crecimiento demográfico.

[2] Sólo el plan de inversiones de Sonatrach prevé unas necesidades de 18.000 millones de dólares en cinco años para incrementar los ingresos por exportación de hidrocarburos hasta los 13.500 millones de dólares anuales a precios de 1996 (Goumeziane, 1996).

GRAFICO 1
Argelia:
Crecimiento del P.I.B. y precios del petróleo



* *Fuente: World Tables 1993.* Banco Mundial. Tasa media de crecimiento anual en términos reales. Para el período 1993-1996, *International Financial Statistics 1997.*

** *Fuente: International Financial Statistics 1997.* Fondo Monetario Internacional. Precio al contado del petróleo Dubai Fateh, en dólares de EE.UU./barril

En parte como respuesta a esta situación, en 1991 se liberalizó el sector de los hidrocarburos, dando entrada a dos docenas de compañías petroleras internacionales (encabezadas por la norteamericana Arco y la británica British Petroleum, y entre las que también están las españolas Repsol y Cepsa) en las actividades de prospección y explotación de los recursos mediante proyectos de cooperación directa con Sonatrach (hasta entonces, las empresas extranjeras únicamente habían participado, aunque profusamente, en calidad de contratistas).

El efecto más visible de este proceso ha sido la recuperación de las exportaciones de gas natural, cuyo tratamiento fiscal y de incentivos a la inversión extranjera fue equiparado al petróleo en la Ley de Hidrocarburos de 1991.

De la producción total de gas natural, algo más de la mitad sale a Europa a través de los dos grandes gasoductos intercontinentales que unen Argelia con Europa, el Transmediterráneo (que une Argelia con Italia desde 1983) y el Euromagrebí (operativo desde 1996), que es el que abastece a España, además de a Portugal y Marruecos. Italia es, de momento, el principal cliente del gas argelino. Pese a que el gasoducto Euromagrebí recorre 530 kilómetros de suelo argelino, la inseguridad causada en el país por las acciones de los grupos islámicos armados, aunque ha ahuyentado a una parte importante de los técnicos extranjeros en Argelia, no ha afectado seriamente en ningún momento ni al comercio de gas ni siquiera al desarrollo del sector, en permanente ebullición desde la llegada de las compañías extranjeras.

Sin embargo, la dotación de petróleo, amén de dejar a Argelia al albur de la cotización del crudo en los mercados internacionales, está sujeto a dos restricciones estructurales que, aunque básicamente ignoradas en el pasado, sin duda condicionarán su papel en la economía argelina en el futuro: el carácter limitado de las reservas probadas de petróleo y la dinámica del crecimiento demográfico argelino (véase apartado 1.4).

Por lo que respecta al primero de ellos, las reservas probadas de crudo están cifradas en 9.200 millones de barriles equivalentes de petróleo, que al ritmo de explotación de 1995 alcanzarían para algo más de veinte años.[3] Las reservas de gas natural, en cambio, no parece que vayan a agotarse en un futuro previsible, estando estimadas en 4,5 billones de metros cúbicos (36.000 millones de barriles equivalentes de petróleo, para 710 años de

[3] *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 1996.

consumo al ritmo actual, aunque seguramente las reservas reales sean superiores). En el caso del gas natural, tras una década de exceso de capacidad como consecuencia de la caída de las exportaciones de gas natural licuado a Estados Unidos desde 1982, a partir de 1991 Argelia dispone de una demanda segura y en ascenso en los países del sur de Europa. La entrada de las multinacionales internacionales ha acelerado los descubrimientos de nuevas reservas de petróleo y gas natural. Todo ello permite a las autoridades argelinas augurar un incremento de los ingresos de divisas de al menos el 30% en los próximos años (las estimaciones de Sonatrach apuntan a 13.500 millones de dólares en el año 2000), si bien abre algunos interrogantes a más largo plazo, cuando empiecen a agotarse las reservas de petróleo.

1.2 Política industrial

Al margen de explicar por qué la renta del petróleo no ha contribuido, no ya a generar un proceso de desarrollo, sino siquiera a alcanzar una cierta paz social, el modelo de desarrollo industrial argelino sirve perfectamente como ejemplo ilustrativo de que la industrialización de una economía no es una condición suficiente para su desarrollo, en particular si el sector industrial no se integra en un proceso endógeno de desarrollo tecnológico y de la demanda interna. De hecho, podría ser utilizado incluso como contraejemplo de un proceso de industrialización que bloquea el desarrollo (Béraud, 1995).

Dopados por el maná de las rentas petroleras y las teorías de industrialización por sustitución de importaciones entonces en boga en el Tercer Mundo, los dirigentes económicos argelinos se lanzaron a un ambicioso proceso de industrialización comandado por el Estado como gran inversor, que ha merecido epítetos como "fe en la industrialización" (Balta, 1994) o "ideología industrialista" (Naïr, 1998).

Tras la primera fase de nacionalizaciones, a partir de 1975 el régimen poscolonial argelino se embarcó en una política de promoción de las "industrias industrializantes" articulada en torno a la construcción (o más bien debería decirse la adquisición "llave en mano") de grandes "polos de desarrollo" que adoptaron la forma de gigantescos complejos de la industria pesada (el complejo siderúrgico de El Hadjar, cerca de Annaba, que da empleo a 22.000 trabajadores, constituye el monumento por antonomasia a esta concepción del desarrollo industrial). Los principios teóricos de este enfoque aseguraban que el desarrollo de estas industrias generaría un proceso de crecimiento acumulativo ("a través de la transformación estructural de la matriz interindustrial y la modificación de la función de producción") que contribuiría al desarrollo endógeno de las fuerzas productivas (gracias a la demanda de bienes de equipo inducida por la reforma agraria y el excedente de productividad en la agricultura y la demanda de bienes de consumo generada por la distribución del excedente). Dicha estrategia pretendía explícitamente promover un nivel de desarrollo que permitiera al país superar el eventual agotamiento de sus fuentes de hidrocarburos sin graves traumas económicos.

Todo este esfuerzo industrializador absorbió unas inversiones totales estimadas en 100.000 millones de dólares. Esto pone de manifiesto el carácter voluntarista del proceso de industrialización argelino, si tenemos en cuenta que, entre 1965 y 1980, la Formación Bruta de Capital fijo absorbió una media del 40% del PIB (con picos de hasta el 60%), si bien es cierto que en torno a la mitad de esa proporción correspondió al propio desarrollo del sector de hidrocarburos (Béraud, 1995). Esta acumulación de capital en la industria fue en detrimento no sólo de la producción de bienes de consumo, sino de las acuciantes inversiones en infraestructuras urbanas requeridas por el rápido proceso de crecimiento demográfico y urbanístico.

Aunque durante el período de más intensa industrialización la industria argelina creció a un ritmo cercano al 10% de media, esto en ningún momento se debió al crecimiento de la productividad, sino a la permanente inyección de capital en forma de nuevas inversiones en un pequeño número de sectores de la industria pesada (siderurgia, refino y licuefacción de hidrocarburos, fertilizantes, metalmecánica y poco más). Esta concentración industrial, aunque contribuyó a incrementar la mano de obra industrial de uno a dos millones de trabajadores en una década, se mostró incapaz de crear suficiente empleo como para mantener el ritmo del efecto combinado del éxodo rural y el crecimiento demográfico.

Por otra parte, la magnitud de estos esfuerzos no se vio coronada por el éxito. Como puede verse en el Gráfico 2, la industria manufacturera prácticamente no ha incrementado su participación en el PIB en todo el período poscolonial, y globalmente no cabe afirmar que Argelia, en contra de lo que suele pensarse, se haya convertido en una economía industrializada.

La estrategia de industrialización fracasó -si se hace abstracción de cuestiones ni mucho menos baladíes como la extensión de la corrupción- por dos motivos estructurales fundamentales. El primero fue que los dirigentes argelinos, con una formación cultural francófila y enfrentados con el reto de construir una industria moderna a partir de la nada, no dudaron en recurrir a las grandes empresas multinacionales y a técnicos extranjeros para la construcción e incluso la gestión de las grandes plantas industriales, sin preocuparse por el desarrollo de una tecnología propia. Si la referencia a la matriz interindustrial es precisa para entender este fracaso es precisamente porque las grandes industrias argelinas se convirtieron, en el mejor de los casos, en "industrias de enclave" sin ningún tipo de tirón por el lado de la demanda ni de la oferta sobre otros sectores industriales, incapaces, por otra parte, de tomar el relevo de las exportaciones

del sector petrolero (del que depende el grueso de su demanda o de sus suministros) y, por consiguiente, de frenar la imparable petrolización de la economía argelina. De hecho, una característica común de la industria argelina es el exceso de capacidad, con una tasa de utilización muy baja (prácticamente siempre inferior al 50% y pocas veces superior al 30%).

Pero más grave aún fue el otro motivo que hizo fracasar la industrialización argelina y sentó las bases de su carácter excluyente del desarrollo de la agricultura y la creación de empleo. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, en lugar de basarse en la apropiación del excedente del sector agrícola, cifró todo su proceso de acumulación en la renta del petróleo, lo que a la postre resultaría nefasto, entre otras razones porque el Estado argelino, aunque capaz de controlar la distribución del excedente económico externo apropiado mediante la exportación de hidrocarburos, no controla las condiciones de su formación, que dependen en este caso de la evolución de la oferta y la demanda de energía en los mercados internacionales. Las consecuencias de este matiz quedan patentes si comparamos el caso argelino en el período 1965-1980 con el proceso de industrialización estatalista implantado (por cierto, con un notable éxito inicial) en la Unión Soviética a partir de 1923, que sirvió de modelo, en ocasiones explícito.

La idea-fuerza de esta política de industrialización consistía en crear una industria pesada que impulsara el desarrollo de industrias intermedias nacionales. Pero en el caso argelino se dieron tres diferencias fundamentales con respecto a la industrialización soviética que determinaron su fracaso.

En primer lugar, mientras que la Unión Soviética disponía de un amplio mercado interno capaz de absorber la producción de la industria pesada, no era ese el caso de Argelia, que tiene una población relativamente reducida y un territorio útil

relativamente pequeño. En segundo lugar, Argelia dispuso, a diferencia de la industria soviética (inmersa en la construcción del "socialismo en un solo país" hasta los años treinta), del acceso a la tecnología "llave en mano" y la asistencia de técnicos y empresas extranjeras, lo cual, si bien facilitó el desarrollo inmediato de las industrias, impidió la adquisición de una base tecnológica propia, sentando las bases de una dependencia exterior. Por último, algo aún más importante, mientras que la Unión Soviética financió su industrialización mediante la apropiación de las rentas agrícolas (con lo que el trabajo agrícola se convirtió en la medida del valor, que permitía la fijación de los precios internos), Argelia confió exclusivamente en las rentas del petróleo para financiar su desarrollo industrial, cuya cuantía oscilaba al compás de las fluctuaciones de los precios internacionales de los hidrocarburos, sobre los cuales la propia Argelia no tenía ninguna influencia (salvo la que se derivaba de su participación en el cártel de la OPEP). Esto supuso, como se verá de inmediato, el abandono de la agricultura como base productiva de la economía nacional y, paralelamente, la ausencia en Argelia de una medida del valor que permitiera el cálculo económico y la planificación racional de la asignación de recursos. Pero, al no integrar la agricultura en el sistema económico nacional, se marginaba simultáneamente del sistema económico a la población rural, mayoritaria hasta la década de los ochenta.

En los últimos diez años, la situación de la industria argelina se ha degradado como consecuencia de la falta de mantenimiento de los equipos, la falta de materias primas y de piezas de repuesto causada de la escasez de divisas, y la obsolescencia prematura debida a la negligencia. Las tasas de utilización de la capacidad han caído aún más, hasta niveles inferiores en muchos casos al 30% debido, en parte, a estos males y, en parte, a la contracción de la demanda provocada por el obligado aumento de los precios derivado del encarecimiento de los insumos importados. En general, las industrias que han

conseguido mantener su producción son muy ineficientes.

La reconversión de algunas de las empresas industriales otrora estratégicas a la distribución de productos importados -tras eliminarse en 1996 la prohibición de importación de un centenar de productos, especialmente maquinaria y bienes de consumo- pone en evidencia la situación de derribo que vive este sector en unos momentos en los que la contracción del presupuesto del Estado y la política de liberalización obliga a muchas empresas públicas a generar valor añadido por cualquier medio, siquiera sea para sobrevivir y mantener las "rentas de situación" de su dirección y su personal.

Con el fin de mejorar la eficiencia de las empresas y facilitar su privatización, entre 1984 y 1989 se dividieron muchas grandes empresas industriales en unidades de producción más pequeñas y manejables (hasta totalizar unas 2.800 empresas públicas), y se permitió la entrada en el sector del capital privado, que durante las últimas dos décadas se había refugiado en industrias de bajo contenido tecnológico, como la textil. La reorientación de la política industrial se completa con la prioridad otorgada a los bienes de consumo y la promoción de nuevas vías de comercialización, tanto interna como externa, de la producción de la industria existente.

1.3 Política agrícola

Pero si los efectos de la política de industrialización fueron devastadores, ello se debe a que fue acompañada de una negligencia casi absoluta de la agricultura. El problema agrario argelino ha sido perfectamente sintetizado por Samir Naïr (1995):

> *Desde la Segunda Guerra Mundial el problema socioeconómico central de Argelia es la transformación de la posición social del campesinado. [...] Pero el poder [del*

> *FLN y el Ejército, surgido de la descolonización de 1962] ignoró pura y simplemente estas cuestiones. [...] las clases rurales se vieron empujadas hacia la ciudad y se fueron convirtiendo poco a poco en una población urbana mísera. [...] Desde mediados de los años setenta, el pueblo marginado de las ciudades, procedente del campo en su mayoría, se refugia en la religión como alternativa radical al sistema. [...] Y el régimen Chadli, ocupado en el reparto de privilegios entre los grupos dirigentes, no comprendió que se trataba, no de una cuestión política o cultural, sino fundamentalmente social.*

Las etapas de este proceso son las siguientes. Tras la independencia, las explotaciones agroalimentarias que proliferaban durante la época colonial en la franja costera de Argelia (un gran exportador de estos productos a la metrópoli francesa en aquella época, además de cubrir el 93% de sus necesidades agrícolas) fueron nacionalizadas y colectivizadas en unas 6.000 cooperativas. En 1970, los productos agrícolas suponían aún el 19,9% de las exportaciones argelinas a la Comunidad Económica Europea.

En la década posterior, la agricultura entró en una espiral de ineficiencia (en parte causada por la absorción de muchos veteranos de guerra en las cooperativas agrícolas) que se une a una negligencia casi completa de las autoridades económicas hacia este sector, negligencia que llegó al extremo de ni tan siquiera utilizar los contingentes de exportación establecidos por la CEE para los productos agrícolas magrebíes:[4] en 1977, la agricultura ya apenas generaba el 10% del Producto Interior Bruto, y ni siquiera la incipiente industria nacional de fertilizantes y la mecanización del campo consiguieron parar el declive de los rendimientos agrarios.

[4] La mentalidad rentista de las autoridades argelinas al enfocar la agricultura queda patente en la *boutade* puesta en boca de Bumedian: "si necesitamos tomates, se los compraremos a Marruecos" (citado en Goytisolo 1997).

El resultado, además de la expulsión del campo de una parte importante de la población rural, sin que ello significara que se les ofreciera una alternativa económica mejor en las ciudades, es que, actualmente, la agricultura argelina satisface menos del 2% de las necesidades alimentarias nacionales (véase el apartado 1.5).

En 1987, los grandes conglomerados agrícolas fueron divididos en pequeñas compañías agrícolas privadas. Desde entonces, se ha otorgado de nuevo cierta importancia a productos agrícolas como el aceite de oliva, el vino o los dátiles frescos (que son el principal producto de exportación después de los hidrocarburos), aunque no han conseguido superarse las dos restricciones básicas de la agricultura argelina: la dependencia de la pluviosidad, muy variable (sólo el 3% del territorio nacional, unos 7 millones de hectáreas, es cultivable) y las barreras a la exportación a los mercados europeos que impone la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que dificulta la recreación de una industria agroalimentaria nacional.

1.4 Población, urbanización y paro

Argelia tiene una población estimada por el Banco Mundial en unos 30 millones de personas en 1997 (el último censo realizado data de abril de 1987), de la cual el 75% tiene menos de 30 años (en 1962, el país tenía 10 millones de habitantes). Más de la mitad de ella vive en centros urbanos, sobre todo en los suburbios de las tres grandes ciudades (Argel, Orán y Constantina), en condiciones de graves carencias de infraestructura, especialmente de vivienda (el Banco Mundial estima que el hacinamiento llega, en muchos barrios, a una media de ocho personas por vivienda de tres piezas). Los jóvenes se sienten excluidos de la modernización y hasta de la simple posibilidad de construir una familia, tras haber perdido sus claves de socialización rural tradicionales.

Si bien es cierto que la estricta política de control demográfico aplicada por el gobierno argelino ha rendido sus frutos, reduciendo la tasa de crecimiento demográfico al 2,7% anual (parece que en los dos últimos años habría caído por debajo del 2%), la extremada juventud de la población argelina presagia un aumento continuado de su población (las proyecciones indican que en menos de quince años sobrepasará los 40 millones) y hace que el aumento de la población activa supere significativamente al crecimiento demográfico, con una tasa del 4 % anual (unos 250.000 jóvenes se incorporan cada año al mercado de trabajo). Aunque la tasa de desempleo oficialmente reconocido es del 28% (2.100.000 personas), las cifras reales seguramente sean superiores, y en todo caso muestran una tendencia al alza.

Estas dos tendencias demográficas estructurales (la presión demográfica, sobre todo si se compara con los alrededor de 300.000 km² útiles que ofrece la árida geografía argelina, una franja costera de mil doscientos kilómetros de longitud y unos 250 km de ancho; y la dinámica de la población activa) prefiguran ya la problemática que debe plantearse cualquier aproximación económica a la crisis argelina, tanto internamente como desde una perspectiva internacional y, más concretamente, europea.

A escala interna, el principal desafío que afronta la política económica argelina es el de generar oportunidades económicas -empleo- para esos jóvenes que afluyen en cantidades ingentes al mercado de trabajo argelino. De hecho, constituyen ya toda una categoría social -la de los *hittistas* o aguantaparedes-, y forman sin lugar a dudas el sustrato sociológico del que se nutre la guerrilla islámica.[5]

[5] Gracias a la guerrilla islámica fundamentalista, estos jóvenes, que en la mayoría de los casos son monolingües en árabe y son presa de la frustración y el aburrimiento, "dejan de ser unos vagos aptos sólo para las chapuzas, el contrabando y la pequeña delincuencia en pandilla para transformarse, gracias a las prédicas de los islamistas, en los combatientes del

Para los países mediterráneos de la Unión Europea, la dinámica demográfica y social de Argelia plantea el espectro de la emigración masiva. En el caso de Francia, las tramas familiares de las 800.000 inmigrantes de origen argelino que viven el país le ponen un rostro en la vida diaria a este temor.

1.5 La dependencia exterior

Si por algo se caracteriza la economía argelina es por el extraordinario potencial desestabilizador del sector exterior.

Dependencia comercial

La consecuencia indeseada -pero inevitable- del modelo de desarrollo que se ha descrito fue una acusada dependencia exterior de la economía argelina, tanto por el lado de las exportaciones como por el de las importaciones. El flujo de divisas derivado de la venta de hidrocarburos provocó una sobrevaluación crónica de la moneda argelina, lo que constituía un fuerte incentivo para la importación en detrimento de la producción nacional (el conocido fenómeno del *síndrome holandés*). Paralelamente, la restricción externa se plasmaba en los controles de cambios, que lmitaban estrictamente el acceso a las divisas, dando lugar a un mercado negro (en 1994, por ejemplo, mientras la paridad oficial era de 41,7 dinares/dólar, en el mercado negro se cotizaba por encima de los 65 dinares/dólar). De hecho, los ingresos por exportaciones (unidos a las remesas de emigrantes, que han ido disminuyendo a partir de los años setenta) no han bastado, en las tres últimas décadas, para evitar el déficit endémico de la balanza por cuenta corriente.

Por el lado de las exportaciones, más del 95% de los ingresos de divisas del país proceden de la exportación de hidrocarburos

---

nuevo *jihad"* (Goytisolo 1990, p. 27).

(divididas, aproximadamente por tercios, entre petróleo crudo, gas natural y gas natural licuado), con lo que están al albur de los vaivenes de los mercados internacionales de estas materias primas o de la cotización del dólar. Más de dos terceras partes de esta producción está destinada a Europa occidental, mercado insustituible para Argelia.

Por el lado de las importaciones, tanto el consumo de productos básicos como los insumos de capital fundamentales para la industria deben ser importados. Argelia importa hoy en día el 70% del trigo que consume (es el primer importador mundial de trigo duro), el 100% del té, el café y el azúcar, el 97% de las legumbres secas, el 95% del aceite[6] y el 90% de los medicamentos. La importación de estos abastecimientos básicos se ha convertido en una preocupación estratégico-política de primer orden de cualquier gobierno argelino, así como en un factor estructural de demanda de divisas (que absorbe el 30% de las exportaciones. Las sucesivas devaluaciones y el carácter insustituible de una parte importante de las importaciones argelinas hicieron que, en 1995, éstas supusieran el 50% del PIB (el doble de las cifras normales durante la década anterior).

Esta dependencia se centra especialmente en los países de la Unión Europea (particularmente Italia, Francia y España), con los cuales Argelia concentra las dos terceras partes de sus intercambios comerciales, tanto de exportación como de importación.

Macroeconómicamente, 1996 supuso un hito histórico para la economía argelina, ya que, por vez primera, consiguió superar su endémico déficit de balanza por cuenta corriente, alcanzando un superávit por importe de 4.200 millones de dólares. Pero este superávit tiene un tanto de espejismo: depende directamente de

[6] "El antiguo granero de trigo de los romanos en tiempo de Tito Livio fue sacrificado. Allí donde reinaba la vieja civilización del olivo, se guisa hoy con aceite importado de colza o de girasol" (Zayka Daud, citado en Goytisolo, 1994, p. 13)

la cotización internacional del petróleo crudo[7] y camufla el hecho de que las importaciones efectivas se mantienen deprimidas por debajo de la demanda real gracias a la política de ajuste estructural y a los controles de cambios[8].

A esta dependencia de los mercados internacionales se suma la extremada vulnerabilidad argelina a las fluctuaciones del dólar, que se vehicula tanto por su efecto sobre el precio del petróleo como por estar denominadas en dólares, directa o indirectamente, la mayoría de las importaciones y el grueso de la deuda externa.

Dependencia financiera

Pese a la ingente renta petrolera, el modelo de industrialización intensivo en capital, dirigido por el Estado y basado en la compra de tecnología extranjera, unido a la intensa dependencia de los productos importados, originó un creciente endeudamiento externo que, a finales de los años setenta, ascendía a 19.365 millones de dólares.

Esto convirtió a Argelia en un país sumamente vulnerable a la evolución de los tipos de interés en los mercados internacionales y al tipo de cambio del dólar, en el que estaban denominados la mayoría de los créditos, como queda patente si se piensa que, en los quince años posteriores, la deuda ascendió hasta los 32.610 millones dólares que alcanzó en 1995. Tras las tres sucesivas renegociaciones, su volumen se ha reducido a 27.500 millones de dólares. Estas renegociaciones se hicieron imperativas cuando, a principios de los años noventa, el servicio de la deuda externa llegó a absorber el 77% (en 1991) de los ingresos por

[7] En el momento de escribir este trabajo (enero de 1998), los precios internacionales del crudo vuelven a situarse por debajo de los 14 dólares, un nivel que hace diez años desencadenó la crisis argelina.

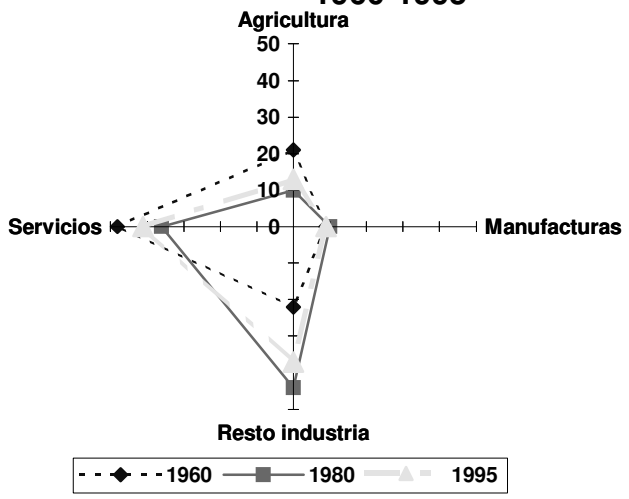
[8] Goumeziane (1996) cifra en 6.000 millones de dólares anuales en los próximos cinco años el incremento de las importaciones necesario para satisfacer las necesidades de la población.

exportaciones, una situación que sólo ha mejorado ligeramente tras la renegociación de 1994, manteniéndose, no obstante, a niveles próximos al 40%.

1.6 Conclusiones

La principal conclusión que cabe extraer del "modelo de desarrollo" poscolonial en Argelia es que no generó un proceso de desarrollo económico genuino, definido en términos de una combinación de crecimiento económico sostenido, transformación significativa de la estructura productiva y mejora del nivel y de la calidad de vida de la población. Si bien entre 1973 y 1985 Argelia experimentó un rápido crecimiento económico gracias a las rentas del petróleo, la mayoría de la población se vio excluida de sus frutos, y la industrialización de la economía deseada por las autoridades económicas argelinas colapsó tan pronto como dejaron de afluir las inversiones en divisas necesarias para adquirir la tecnología y los bienes de equipo de la industria. En el Gráfico 2 se puede observar cómo, si bien en los cuatro primeros lustros de independencia la estructura productiva argelina pareció evolucionar -aunque lentamente- hacia una pauta industrial más propia de un país desarrollado, en los tres siguientes esta tendencia se ha truncado, experimentándose un cierto retroceso hacia la estructura productiva colonial.

Grafico 2. Argelia: Estructura del PIB por sectores, 1960-1995



Datos	1960	1980	1995	
Agricultura		21	10	13
Industria Manufacturera	9	10	9	
Resto industria	22	44	37	
Servicios	48	36	41	

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*

Tras abanderar el Nuevo Orden Económico Internacional proclamado por la UNCTAD en 1974, Argelia se encontró convertida en un ejemplo paradigmático de economía subdesarrollada, dual, extravertida, especializada y desarticulada. En síntesis, Argelia es una economía múltiplemente dependiente de los mercados internacionales de su único producto exportable (los hidrocarburos), del crédito internacional (y la condicionalidad que lleva aparejada la necesaria renegociación periódica de su deuda) y de proveedores internacionales para sus productos básicos de consumo (dispuestos además a dar facilidades de crédito comercial).

Aunque la política social redistributiva aplicada por el Estado ha situado a Argelia entre los países con un Indice de Desarrollo Humano (IDH) medio, su desarrollo humano no se corresponde con el grado de desarrollo económico alcanzado, como se deduce de la diferencia entre la categoría que ocupa según el PIB per cápita (puesto 65 del mundo, en paridad del poder adquisitivo en dólares) y su categoría según el IDH (puesto 82), que es de -17 (-37 en 1990; PNUD, 1992, 1997). Esto indica un deficiente proceso de transformación del desarrollo económico en desarrollo humano.

Si bien es cierto que la caída nominal del PIB por habitante (que ha pasado de 2.590 dólares en 1986 a 1.650 dólares en 1994, según el Banco Mundial) se debe fundamentalmente a la devaluación del dinar, en un país en el que la mayoría de los bienes de consumo se importan y en el que se han liberalizado la mayoría de los precios, se trata de un indicador relativamente bueno de la capacidad de compra real de la población.

El efecto distorsionador de la renta petrolera y el dominio del principal agente económico -el Estado- por una élite militar y tecnocrática cristalizó en una corrupción muy extendida y en que los principales circuitos de distribución de la renta y la riqueza, en lugar de obedecer a los flujos económicos o al modelo de distribución explícito, tuvieran como eje el clientelismo y el nepotismo. La expresión más popular de este clima de corrupción es el dicho de que "robar al *beylik* (término utilizado para referirse al Estado argelino durante la ocupación otomana) no es robar", y la más dramática para la economía argelina las estimaciones oficiales (siempre conservadoras) de 37.000 millones de dólares de fuga de capitales. El "trabendo" o contrabando, particularmente con Marruecos y Francia, ha establecido auténticos canales de distribución paralelos a los del Estado y se ha erigido en una verdadera forma de vida con su propia subcultura para segmentos enteros de la población.

La renta se concentró sobre todo en la pequeña proporción de la población (no más de un 20 por ciento) integrada en el sistema socioeconómico, constituido por la élite política, el funcionariado y el Ejército, una pequeña burguesía privada y la clase formada por los obreros industriales, además de los intelectuales, mientras que el resto de la población -población infraurbana empobrecida, campesinos, jóvenes desempleados- quedaba marginada. El Estado social inicialmente concebido por el régimen de Bumedian, que canalizó parte de las rentas del petróleo a la financiación de necesidades sociales como la vivienda, las subvenciones a los productos de primera necesidad, la salud y la educación, se vio desbordado por el crecimiento demográfico y las necesidades de ajuste económico derivadas del propio modelo de desarrollo elegido. El abandono a su suerte de las masas empobrecidas de los arrabales de las ciudades originó un extendido descontento y convirtió la cuestión social, más que la propia exigencia de democratización, en la piedra de toque de toda la transición política emprendida por el régimen[9].

En octubre 1988, este descontento estalló en una oleada de revueltas populares que obligaron al régimen a replantear su estrategia política, dieron lugar a una tímida apertura política y democratización en el orden político (que culminó, como se sabe, con el triunfo electoral del FIS abortado por el régimen militar). La motivación profunda de estas "revueltas del pan" obedece a una consigna tan simple como la carestía y la escasez de alimentos y otras necesidades básicas.

Pero, en el ámbito económico, la respuesta consistió en intensificar una política de ajuste caracterizada por la

[9] Goytisolo (1994) ha hecho ver "una primera y gravísima señal de alarma" sobre la desarticulación de la economía argelina: "a partir de mediados de los sesenta, mientras los trabajadores marroquíes y tunecinos enviaban sus ahorros a Tunicia y Marruecos para construirse una vivienda o abrir un comercio, los argelinos invertían su dinero en Francia y preferían traer allí su familia. Su falta de confianza en el futuro presagiaba lo que después sucedió."

liberalización de mercados y la desregulación de los sectores más sensibles y por la aplicación de un estricto programa de austeridad económica impuesto por los técnicos del Fondo Monetario Internacional (FMI). La represión de las revueltas y la nueva vuelta de tuerca a la situación económica desesperada de la población argelina abonaron la capitalización del descontento por parte de la única fuerza política que se configuraba como alternativa real al régimen existente: los partidos islamistas.

Aun a riesgo de simplificar, es posible ver en la crisis social argelina un proceso de reasignación conflictiva del poder social y político en el nuevo marco de una economía de mercado que ha desplazado al estatismo autoritario imperante en los últimos 30 años, sin conseguir desbancar, sin embargo, a las elites militares, tecnocráticas y administrativas características del mismo. Desde esta perspectiva, la solución sólo puede venir del ámbito de la economía política, y no de un proceso político meramente formal o de una solución militar al conflicto. Aun reconociendo el limitado papel que la cooperación internacional puede desempeñar en este proceso, los efectos distributivos de la actividad de las multinacionales petroleras que se han establecido en Argelia en este decenio y el posible impacto de la cooperación técnica, financiera y comercial con la Unión Europea pueden influir en la decantación del conflicto civil argelino.

2. La trascendencia de Argelia

Al margen de las cuestiones académicas que el problema argelino plantea y de los riesgos derivados de la inestabilidad en una región geográficamente tan próxima, hay al menos dos razones por las cuales lo que está sucediendo en Argelia reviste una extraordinaria trascendencia para Europa, no sólo desde el punto de vista de la diplomacia, sino incluso de la política interna: la dependencia energética europea con respecto al gas natural argelino y el espectro de la emigración masiva a Europa y el contagio del "mal islámico".

2.1 Suministro de gas

Las proyecciones de evolución de la demanda indican que, de aquí al año 2000, el consumo europeo de gas presentará una tasa de crecimiento anual acumulada del 3%.

Si tomamos el caso de España, según el Plan Energético Nacional (PEN), entre 1995 y el año 2000 el consumo de gas en España, que ya supone un 11% de la energía primaria consumida en este país, se habrá incrementado en un 71% (hasta los 12.000 millones de m^3 anuales); de este consumo nacional de gas, a principios de 1997 el 36% se canaliza a través del gasoducto Euromagrebí, a lo que se añade otro 24% de gas natural licuado importado asimismo de Argelia (que, en total, aporta más del 60% de las importaciones de gas). El PEN prevé que el aumento del consumo de gas sirva para abastecer al consumo doméstico de las grandes ciudades, la industria (que supone el 61% del consumo) y la cogeneración de energía eléctrica. Si se tiene en cuenta, por tanto, que el modelo energético español se ha planificado sobre la base de un sensible aumento del consumo de gas sustentado en una oferta abundante de gas natural argelino (una fuente de energía alternativa menos contaminante que el petróleo, que permite además reducir la dependencia respecto de este hidrocarburo

que aporta aún el 53% del consumo energético nacional, particularmente si se tiene en cuenta la escasa viabilidad política de la energía nuclear como alternativa), y que otro 21% de las necesidades de gas proceden de Libia, se entenderá el riesgo energético que para España supone la guerra civil argelina. Otro tanto puede decirse de otros países del sur del Mediterráneo, especialmente Italia.

En el resto de la Unión Europea, el consumo de gas es proporcionalmente mayor, excediendo el 20% del consumo de energía nacional, si bien el grado de dependencia con respecto al gas argelino es menor (gracias, entre otras cosas, a las ramificaciones del gasoducto que viene de Siberia y a la mayor proximidad del gas de los Países Bajos, aunque la producción de este país declinará a partir del año 2000 por agotamiento de las reservas).

2.2 El espectro de la emigración masiva y el contagio

La presión demográfica, el malestar social y la falta de oportunidades económicas son otros tantos factores que pueden impulsar a la población argelina a emigrar (las estimaciones indican que 400.000 han abandonado Argelia en los últimos cinco años). La relación directa entre el clima de desasosiego, por no hablar de terror, que impera en la sociedad argelina, la falta de perspectivas económicas personales y la migración se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que Francia, el destino natural del grueso de la emigración argelina, impusiera restricciones a la entrada de ciudadanos argelinos (que hasta entonces no necesitaban visado) precisamente en 1988, el año de las revueltas. Desde entonces, la política inmigratoria no ha dejado de endurecerse.

El peligro de contagio puede entenderse en un doble sentido: en primer lugar, el contagio del problema islámico a Europa, propagado a través de la población argelina en Europa. Pero,

por grave que este peligro pueda parecer, no menos preocupante es la posibilidad de contagio del fenómeno islamista a países vecinos, como Túnez o Marruecos, igualmente próximos a Europa y con estructuras demográficas, sociales y económicas similares a las de Argelia.

3. Evaluación de las reformas económicas

La caída de los precios del petróleo y, por ende, de los ingresos por exportaciones provocó una recesión que se tradujo en incrementos negativos del PIB por habitante entre 1985 y 1994. Al estrangulamiento de la balanza de pagos y la caída de las importaciones se le añadió el aumento de la carga relativa de la deuda hasta niveles intolerables (las proyecciones para 1994 indicaban que el servicio de la deuda superaría a los ingresos de divisas por exportaciones). Las contradicciones del modelo de desarrollo argelino se hicieron insostenibles, hasta el punto de obligar al régimen a acometer las reformas.

3.1 Ajuste estructural

Presionado por la crisis económica internacional, la depresión de los precios del petróleo (sobre los que se indician también los precios del gas, y que pasó de 44 dólares el barril a finales de 1979 a 13 dólares en 1986, para repuntar posteriormente y estabilizarse durante varios años en un nivel de entre 16 y 18 dólares) y la consiguiente caída de los ingresos de divisas, así como por las ingentes exigencias del servicio de la deuda externa, el régimen acometió un primer programa de reforma concretado en el Plan 1985-1989 (el séptimo desde la independencia), en el que otorgaba un mayor papel al capital privado tanto en la industria como en la agricultura.

Con el breve paréntesis del Gobierno de Belaid Abdesselan (1992-1993), que pretendió recuperar las esencias socialistas del modelo argelino, el ritmo y la configuración de las reformas económicas ha avanzado desde entonces al son de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, llave para la renegociación de la deuda externa, la concesión de financiación comercial y la llegada de inversión extranjera. Así, en 1988-1989 se celebró un primer acuerdo *stand-by* de 18 meses, seguido en 1991 por un segundo acuerdo que supuso una

devaluación radical del dinar, que pasó de 6,7 dinares/dolar en 1988 a 12 en 1990 y 21 en 1991, e introdujo un drástico recorte en las subvenciones públicas, cuyo coste había alcanzado en 1991 el 6,5% del PIB como reacción a las revueltas sociales de 1988. Estas subvenciones fueron sustituidas por un subsidio social personal de 120 dinares mensuales del que se beneficiaba algo más de la mitad de la población, cuyo disfrute se restringió en 1996 a algo más de un millón de personas (lo que le convierte en un auténtico salario social para las clases más pobres), incrementando su cuantía en un 500%, hasta los 15,8 dólares mensuales.

Una vez concluidos estos acuerdos, entre 1988 y 1993 las autoridades argelinas se resistieron a solicitar una renegociación de la deuda, en parte para mantener internamente su imagen de independencia ante las autoridades financieras internacionales (la sensibilidad ante cualquier forma de neocolonialismo es especialmente aguda en Argelia) y en parte para no verse obligadas a aplicar unas reformas socialmente explosivas. Pero la fuerte dependencia argelina de las importaciones de productos básicos y sus dificultades de balanza de pagos la hacen sumamente vulnerable a cualquier restricción de la financiación comercial de sus socios internacionales y, por ende, la obligan a someterse a la condicionalidad impuesta por estos ante cualquier perturbación de su balanza comercial.

Así, el incremento de los tipos de interés y del tipo de cambio del dólar y el vencimiento de los créditos contraídos en el marco del primer programa de ajuste, a partir de 1993, provocaron una nueva crisis de liquidez. Eso forzó al régimen argelino a acudir a sus acreedores internacionales para solicitar un reescalonamiento de su deuda.

Como condición previa a la renegociación de la deuda, los deudores públicos internacionales agrupados en el Club de París obligaron a Argel a aceptar un plan de ajuste estructural

definido por el FMI, que se concretó en un tercer acuerdo stand-by celebrado con esa institución en abril de 1994-abril de 1995, con vocación de prorrogarse durante tres años más. A raíz de este acuerdo, en mayo de 1995 Argelia recibió del FMI un crédito de 1.800 millones de dólares en concepto de Servicio Ampliado del Fondo.

Las prioridades del Programa de Ajuste Estructural se centraron en la liberalización de la economía y la apertura exterior y el saneamiento macroeconómico, particularmente en términos de rigor monetario y control del déficit público. Se aplicó una nueva devaluación del dinar del 40% en marzo de 1994 (estableciendo la paridad en 36 dinares/dólar), que deterioró gravemente la relación de intercambio de los productos argelinos. Paralelamente, se liberalizaron el comercio exterior y los precios, y en 1993 se adoptó un código de inversiones favorable para la inversión extranjera (no sólo en términos de garantías, sino también de incentivos como exenciones fiscales), que únicamente no se aplica en el sector de los hidrocarburos. El déficit del Estado, que fue del 8,7% del PIB en 1993, se redujo al 4,3% en 1994, hasta alcanzar un superávit del 3% en 1996 que permitió iniciar la amortización de una parte del principal de la deuda. Esto se consiguió básicamente reduciendo toda una serie de subsidios a los bienes de consumo (algunos de primera necesidad) e incrementando los precios al consumo de la energía.

Tras someterse a las exigencias del FMI, Argelia consiguió el reescalonamiento en dos fases de 10.000 millones de su deuda externa a un plazo de quince años, con cuatro de carencia. En 1995, consiguió un acuerdo complementario de renegociación de su deuda con los bancos privados del Club de Londres, por un importe total de 3.200 millones de dólares.

El corolario del programa de ajuste y liberalización lo constituye el programa de privatizaciones emprendido en abril de 1996,

esta vez bajo los auspicios del Banco Mundial (a cambio de un crédito de 350 millones de dólares). Dirigido en principio a privatizar más de 500 empresas públicas, en su mayoría pequeñas y medianas, está avanzando con muchas dificultades (en 1997 se había culminado la privatización de una cuarta parte de las empresas afectadas), aunque al parecer inexorablemente.

3.2 Alumno modelo

La "valiente y decidida aplicación del duro programa de ajuste y reforma"[10] estructurales por parte del Gobierno argelino parece haber dado sus frutos, al menos en términos de equilibrios macroeconómicos. 1997 ha sido el tercer año consecutivo de crecimiento positivo de la renta por habitante (el crecimiento del PIB se ha estabilizado en torno al 4% anual en el último trienio) tras una década de crecimiento negativo. La inflación parece haber sido domeñada, tras pasar del 29,6% en 1995 al 8% en marzo de 1997. El Estado ha conseguido eliminar el déficit público, y en 1997 contribuyó por segundo año consecutivo al ahorro nacional. Por si no fuera suficiente, Argelia puede ufanarse de haber conseguido en 1996 un superávit de su balanza por cuenta corriente de 4.200 millones de dólares, que parece resolver su endémico desequilibrio externo. Gracias a este buen comportamiento de la balanza de pagos las reservas internacionales de divisas han alcanzado un volumen de 8.000 millones de dólares (casi para un año de importaciones), prácticamente el doble que las de 1995. Todo ello le ha valido a Argelia el aplauso del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, de los que se ha convertido en alumno modelo.

3.3 Costes sociales

Así pues, todo indica que Argelia se encuentra en la senda del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y el

[10] Declaración del Directorio Ejecutivo del FMI de 27 de junio de 1997, en el marco de las consultas previstas en el Artículo IV.

régimen argelino ha hecho todo lo posible para recibir los parabienes de la comunidad financiera internacional. Ello sería un motivo de satisfacción si no fuera porque el programa de ajuste estructural ha exacerbado las principales deficiencias estructurales del modelo de desarrollo argelino para atender las necesidades sociales básicas de su población y ha contribuido a difundir una imagen "servil" del Gobierno argelino con los organismos internacionales, factores ambos que han alentado una explosión social que, en cierto modo, se ha canalizado a través de la guerrilla islamista.

La renta por habitante, que en 1986 era de 2.590 dólares, con un crecimiento medio del 3,5% en los veinte años anteriores, cayó a 1.600 dólares en 1995, con una caída media del 2,4% anual en los diez años anteriores. En conjunto, entre 1980 y 1993 el PNB por habitante cayó a una tasa anual acumulada del 0,8%. Aunque ello se debe en parte a un fenómeno puramente monetario como es la devaluación del dinar, resulta significativo en un país en el que la mayoría de los productos básicos son importados y, como consecuencia de la liberalización, los precios internos reflejan cada vez más los precios internacionales de las mercancías.

La eliminación de las subvenciones a los productos alimenticios (tan sólo queda la de la leche, y en 1998 está prevista la desaparición incluso de las subvenciones a los medicamentos, otrora gratuitos) y las sucesivas devaluaciones del dinar generaron un proceso inflacionario que, aunque ha sido embridado mediante un estricto control de la masa monetaria, redujo significativamente el poder de compra de la población.

Lo que es más significativo, la aplicación de las reformas estructurales ha afectado a capas sociales hasta ahora al abrigo de los peores defectos del modelo económico argelino, agudizando el problema del desempleo y la exclusión social. La contracción de las inversiones ha provocado una oleada de despidos en la industria que ha empobrecido a una parte de la

clase obrera, que se ha visto asimilada a la población infraurbana sin empleo. Además, el Programa de Ajuste Estructural prevé la eliminación de unos 170.000 empleos del sector público antes de mediados de 1998, que se unirán también a los más de dos millones de desempleados oficiales que pueblan las ciudades.
Por otra parte, los trabajadores asalariados de la industria y la Administración que han conseguido conservar su empleo experimentaron una reducción de su salario real de un 35% entre 1993 y 1996.

En estas circunstancias, hasta el propio Departamento de Estado de Estados Unidos reconoce en un informe que "en última instancia, el éxito de las políticas de reforma dependerá de una mejora de la turbulenta situación política y de seguridad". El problema está en que esta situación es consecuencia de un malestar social que las reformas no han hecho sino agravar y extender a nuevas capas de la población.

4. Perspectivas y consideraciones finales

Sin restar importancia al impacto positivo de los equilibrios macroeconómicos como requisito previo, cualquier programa de desarrollo social y económico en Argelia pasa por dos condiciones. La primera, obviamente, es recuperar la paz social, lo que sólo puede conseguirse de forma duradera mediante el diálogo entre las dos fuerzas reales del país: el Ejército y el aparato administrativo-económico, por un lado, y los grupos políticos islamistas que, según las últimas elecciones celebradas con ciertas garantías democráticas, cuentan con el apoyo mayoritario de la población.

En la vertiente económica, la constante estructural del crecimiento demográfico (en el 2010 años Argelia tendrá una población proyectada de 43 millones de personas, superior a la de España) y la propia paz social exigen centrar los esfuerzos en las actividades generadoras de empleo, lo cual conduce ineludiblemente a una revitalización de la agricultura. Esto, además, puede contribuir a paliar el déficit crónico de la producción de alimentos, que supone una pesada carga para la balanza comercial argelina.

Pero el panorama dista de ser halagüeño. En 1999, expira el plazo de carencia otorgado por los acreedores internacionales, y volverá a incrementarse el servicio de la deuda que, como en tantos otros países, se ha convertido en una restricción estructural a cualquier proceso de desarrollo. A más largo plazo, aunque la producción de gas natural presenta un gran dinamismo, las reservas probadas de petróleo sólo alcanzan para veinte años, lo que augura una eventual reducción de la capacidad exportadora en más de un tercio.

Todo ello obliga a Argelia a buscar una nueva pauta de articulación en la economía mundial (más allá de la venta de hidrocarburos), lo que en su caso sólo puede conseguir

mediante una mayor integración con las economías de los países del norte y del sur del Mediterráneo. Pero para ello es necesaria la generación de excedentes de producción exportables y el desarrollo de una base tecnológica propia (en sentido amplio, incluyendo cuestiones como técnicas de cultivo, organización...). Existen sectores, como las manufacturas de cuero y piel, la industria textil y la propia agricultura, que ofrecen un amplio potencial de creación de empleo. Pero competir en esos sectores obliga a renunciar a una cultura económica rentista y reorientar el esfuerzo inversor y los incentivos económicos hacia las actividades intensivas en mano de obra.

Por otra parte, con todos sus defectos, la política de industrialización de los años setenta creó una base industrial que está desmoronándose rápidamente, pero no por ello menos real. Dilapidarla definitivamente supondría echar a perder un ímprobo esfuerzo inversor histórico, por lo que hace falta recuperar, sobre nuevas bases, cuanto de viable tenía la estrategia de industrialización original. Poner fin al proceso de disolución de su capacidad industrial y desarrollar fórmulas imaginativas para movilizarla en favor del desarrollo local y -por qué no- de la integración regional con sus vecinos del Maghreb es otro de los retos inmediatos que afrontan los responsables de la política económica argelina y, no en menor medida, los responsables de la política de cooperación euromediterránea de la Unión Europea.

5. El papel de la Unión Europea

Para concluir, resulta pertinente hacer algunas consideraciones sumarias sobre el papel que ha desempeñado y que puede desempeñar la Unión Europea en el contexto argelino, que por sí solo requeriría de un estudio separado.

Los veintiún años de cooperación económica entre la Unión Europea y Argelia transcurridos desde la firma del primer acuerdo bilateral, en 1976, han servido para constatar que la capacidad de la política mediterránea europea para influir en la dinámica económica argelina es muy limitada, dada la preponderancia absoluta de los hidrocarburos en este proceso. De hecho, un informe de evaluación[11] elaborado en 1989 para el Consejo Económico y Social de la CEE calificaba de "francamente decepcionante" la cooperación tecnológica, de investigación y desarrollo e industrial con los países mediterráneos, señalando que el comercio de hidrocarburos se había regido en todo momento por criterios de estricto interés comercial, sin que dichos productos llegaran a ser la clave de una cooperación para el desarrollo de los países productores como Argelia, o al menos de una mayor intensidad y diversificación de los intercambios entre esos países y la Comunidad. En el caso de Argelia, la política de cooperación comunitaria se ha centrado en la prioridad absoluta, un tanto miope, de apoyar a toda costa al régimen gobernante, ante el temor a que la inestabilidad social o el acceso al poder de los islamistas pusiera en peligro las inversiones de las empresas europeas o el flujo transmediterráneo de hidrocarburos. Por otro lado, es evidente que la apertura unilateral de determinados mercados no ha servido para potenciar una diversificación de las exportaciones argelinas.

En este contexto se inscribe la introducción, en 1990 (4º Protocolo financiero, ya en el marco de la Política Mediterránea

[11] M. Amato, *La política mediterránea de la Comunidad Europea.*

Renovada), de la cooperación en materia de reformas económicas, destinada a complementar la asistencia crediticia prestada en el marco de los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial y que, objetivamete, ha contribuido al saneamiento macroeconómico, pero también a mantener la financiación del régimen sin realizar ninguna aportación propia a la solución de los verdaderos problemas económicos acumulados por Argelia en los últimos 35 años.

En las primeras semanas de 1998, la Unión Europea, cada vez más agobiada por el encarnizamiento del conflicto argelino, ha vuelto a dirigir su atención hacia la definición de su estrategia en este ámbito, ante la actitud reticente, cuando no directamente hostil, de las autoridades argelinas. El resultado ha sido frustrante: una cierta inhibición, materializada en la "elevación" del asunto a las Naciones Unidas, y difusas referencias a la necesidad de poner en práctica mecanismos de "ayuda humanitaria" que parecen sacar de contexto la nueva doctrina de la intervención humanitaria surgida en el último quinquenio en crisis como la de Ruanda, Sudán o Yugoslavia. Pero Argelia es un caso completamente diferente: ni su población se ve amenazada por una catástrofe humanitaria ni el país carece de recursos suficientes para el desarrollo. Lo que hace falta para superar el clima de terror y la desarticulación social es impulsar la vertebración política —mediante el diálogo con la oposición islamista y la democratización- y movilizar las rentas del petróleo en favor de una estrategia de desarrollo sostenido que favorezca al conjunto de la población.

Con todo, la Unión Europea tiene un papel que jugar.[12] Actualmente, la cooperación en el plano económico entre

[12] Aunque se haya afirmado que "ninguna presión exterior podrá modificar el proceso sociológico en curso" (Naïr, 1998), ello no impide que la actual política hacia Argelia, obsesionada por garantizar la seguridad de los abastecimientos estratégicos de petróleo y gas y los intereses de las empresas del sector que han invertido en el país no pueda demorarlo, ni que una *cooperación* más activa en el marco de la Política Mediterránea no pueda decantarlo en una u otra dirección.

Argelia y la Unión Europea pasa necesariamente por la conclusión de un Acuerdo de Asociación Euromediterráneo (como los ya celebrados con Tunicia y Marruecos) que concrete el marco general de cooperación definido en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, cuyas negociaciones se encuentran bloqueadas. Aunque dicho acuerdo se centre lógicamente en aspectos energéticos (Sid Ahmed, 1996), no estaría de más que planteara cuestiones clave para cualquier estrategia de desarrollo futuro de Argelia, como son:

• el alivio de la deuda externa, cuya reducción o reconversión está contemplada en la Política Mediterránea Renovada. Reducir de manera permanente el servicio de la deuda es un requisito previo para liberar los recursos necesarios para impulsar cualquier política de reformas que vaya más allá del mero saneamiento económico y liberalización de los mercados, así como para reorientar las inversiones públicas del sector de los hidrocarburos (o, lo que es lo mismo, de la generación de divisas) hacia actividades que creen empleo;

• la cooperación técnica y financiera en el sector agrícola y la diversificación de las exportaciones. Aunque cualquier incremento de las exportaciones agrícolas argelinas a la Unión Europea ha de ser forzosamente modesto, la apertura del mercado agrícola comunitario a los productos argelinos es un paso necesario para promover un progresivo reequilibrio de los intercambios comerciales;

• el fomento de la progresiva integración horizontal con Túnez y Marruecos (reforzada ya gracias a los gasoductos, aunque el comercio intrarregional entre los países magrebíes sigue siendo sólo una pequeña fracción de menos del 5% de sus intercambios externos), sin la cual la creación de un espacio económico euromediterráneo carecería de sentido y reproduciría esquemas de relaciones económicas neocoloniales.

En todo caso, se perfilan en el horizonte dos grandes alternativas de cooperación entre la Unión Europea y Argelia, difícilmente complementarias.

Por un lado, el concepto de *codesarrollo*, cada vez más afinado y con un creciente predicamento en Francia, parte de una gestión combinada de los flujos de emigrantes a Europa (los inmigrantes se cnvertirían en auténticos agentes de desarrollo en sus países de origen) y la promoción de iniciativas locales de desarrollo y creación de empleo de todos los agentes sociales (Estados, empresas, universidades, ONG) para crear las condiciones para que los potenciales inmigrantes puedan permanecer en su país o regresar a él. Aunque un tanto voluntarista, entre otras cosas porque requiere la movilización de mayores flujos financieros públicos, parece más fértil que la proyectada creación, en el marco de la Asociación Euromediterránea, de una área de libre comercio para el año 2010, que está polarizando la mayor parte de los esfuerzos de cooperación comunitarios en el marco del Programa MEDA. La liberalización total de los intercambios, que revistiría un carácter un tanto unilateral en el caso de un país con semejante grado de especialización de sus exportaciones en el sector de los hidrocarburos (97%) y escaso potencial exportador en otras ramas de la producción, llegaría justo en el momento en que previsiblemente se producirá una inflexión de los ingresos por exportaciones de hidrocarburos y la población argelina alcanzará su punto de máximo crecimiento. Como se ha señalado, "los efectos de la creación de una zona de libre comercio entre la UE y los países mediterráneos serían marginales para Europa y masivos para estos países"[13]. En todo caso, se trata de unos efectos sumamente indeterminados y, por la dinámica inherente al mercado, difícilmente reversibles, lo que configura todo el proyecto de creación del área de libre comercio mediterránea como un experimento de ingeniería social y económica internacional extremadamente arriesgado. No parece ser éso lo que más necesita Argelia en estos

[13] Gérard Kebabdjian, citado en Khader (1995).

momentos.

Bibliografía

BALTA, P. (1994), *El grand Maghreb,* Editorial Siglo XXI, Madrid.

BANCO MUNDIAL, *World Development Report 1988, 1997,* Oxford University Press, Nueva York.

BÉRAUD, P. (1995), "La industrialisation contre le développement: le paradoxe algérien", *Cahiers de l'Orient* nº 39/40.

BERZOSA, C., BUSTELO, P. e IGLESIA, J. de la (1996), *Estructura económica mundial*, Síntesis, Madrid.

BEDRANI, S. (1993), *Algérie: Le secteur agricole et ses perspectives a l'horizon 2000,* Comisión de las Comunidades Europeas.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1996), *Algeria. Country profile 1996-97*, Londres.

ELLYAS, A. (1997), "Eclaircie économique pur le pouvoir algérien", *Le Monde Diplomatique,* octubre.

GARCÍA, L. (1996), *Argelia, año uno.* Madrid, mimeografiado.

GHILÈS, Francis (1995), "España y el gas argelino", *Política Exterior* nº 44, abril-mayo, pp. 169-176.

GONZALEZ ROMERO, A. (1992), *Las economías del Magreb: Argelia, Marruecos, Túnez,* Documento de Trabajo nº 9213, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

GOUMEZIANE, S. (1996), "A nouveau, le mirage pétrolier", *Le Monde Diplomatique,* París, septiembre.

GOYTISOLO, J. (1994), *Argelia en el vendaval,* EL PAIS-Aguilar, Madrid.

GOYTISOLO, J. (1997), "Poder, negocios y sangre", *EL PAIS,* Madrid, 29 de noviembre.

GLUCKSMANN, A. (1998), "Un crimen contra el género humano", *El País,* Madrid, 1 de febrero.

HUNTINGTON, S.P. (1997) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona.

INTERNATIONAL FINANCIAL CORPORATION (1997), *Algeria, Country Profile,* Washington.

JOXE, Alain (1997), "Repentons-nous sur l'Algérie et parlons vrai", *Le Monde,* París, 11 de noviembre.

KHADER, B. (1995), *"Europa y el Mediterráneo. Del paternalismo a la asociación",* Icaria Antrazyt, Barcelona.

LACOMBA, Joan (1997), *Sociedad y política en el Magreb,* Los libros de la catarata, Madrid.

MARTIN-MUÑOZ, G. (1994), *Argelia: la revolución frustrada,* Cuadernos del Mundo Actual, Historia 16, Madrid.

MARTINEZ PEINADO, J., y VIDAL VILLA J.M. (coords.) (1995), *Economía mundial*, McGrawHill, Madrid.

MEZDOUR, S. (1995), "Les déséquilibres économiques", *Cahiers de l'Orient* nº 39/40.

NAÏR, Samir (1995), *En el nombre de Dios,* Icaria-Más Madera, Barcelona.

NAÏR, Samir (1998), "Argelia: ¿por qué?", *Claves de razón práctica,* nº 80, Madrid, marzo.

NOHLEN, D. (1980), *Lexicon Dritte Welt*, Signal-Verlag, Baden-Baden (Alemania).

PNUD (1992-1997), *Human Development Report,* Oxford University Press, Nueva York.

RIVA, A. de la, (1995), "Argelia, especulaciones en torno a un futuro posible", *Política Exterior* nº 44, abri-mayo, pp. 177-183.

SID AHMED, Abdelkader (1996), "Análisis prospectivos del Acuerdo de Asociación entre Argelia y la Unión Europea", *Información Comercial Española* nº 759, Madrid, diciembre de 1996-enero de 1997.

SPIEGEL, Der (1998), "Algerien: Mörderische Sippenhaft", *Der Spiegel* nº 3/1998, Hamburgo.

THIEUX, L. (1996), "La Política francesa hacia Argelia: entre el temor islamista y el interés comercial", *Papeles* nº 59/60, octubre de 1996-marzo de 1997.

TLEMÇANI, Rachid (1995), "Un approche stratégique de la violence", *Cahiers de l'Orient* nº 39/40.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (1994), *Algeria: 1994 Country Report on Economic Policy and Trade Practices,* Bureau of Economic and Business Affairs, Washington.

VV.AA, (1997), *The Middel East and North Africa 1997,* 43ª ed., Europa Publications Ltd., Londres.