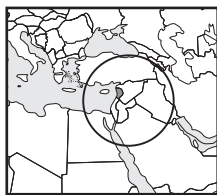


LIBANO

La “III Conferencia de París” y la agenda de reformas



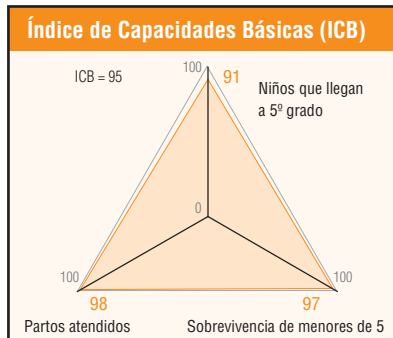
Décadas de intervención extranjera en el sistema político de base sectaria, junto a políticas públicas irrelevantes, han conducido al deterioro social y económico. Aunque el Gobierno recientemente ha tomado más en serio la cuestión de la reforma social y económica, especialmente luego de la guerra israelí contra el Líbano de 2006, el plan de reforma presentado en la reciente conferencia de donantes París III ha servido para integrar al país en la economía internacional, en lugar de garantizar los derechos socio-económicos básicos de los libaneses.

Arab NGO Network for Development (ANND)
Cynthia Abi Rached¹

Luego de la guerra israelí contra el Líbano en julio-agosto de 2006, que agravó una situación socio-política ya de por sí inestable y tuvo como resultado una destrucción masiva de la infraestructura del país, el Gobierno presentó un programa inicial de recuperación en la conferencia de donantes en Estocolmo, Suecia, recaudando más de USD 940 millones. Sumado a anteriores donaciones, el total alcanzó a más de USD 1,200 millones, disponibles para la recuperación y reconstrucción².

Cinco meses más tarde, en enero de 2007, se celebró otra conferencia de donantes en París, conocida como “París III”, para proporcionar asistencia a la reconstrucción posguerra del país, recaudar dinero para el servicio de la deuda y cubrir el déficit presupuestario. Un programa de reforma social, ya en marcha, proporcionó el marco para la agenda de reforma económica del Gobierno, destinada a reducir el volumen y tasa de acumulación de la deuda y establecer los cimientos estructurales e institucionales para el crecimiento³.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los derechos económicos y sociales han sido históricamente marginalizados en Líbano y que los desafíos para un proceso de reforma integral se originan no sólo en la situación política inestable sino también en las políticas económicas y sociales mantenidas desde la década de 1990. Estas políticas alientan el clientelismo, nepotismo, favoritismo y sectarismo, y también promueven los intereses de las diferentes comunidades como entidades separadas, en lugar de fomentar la ciudadanía sirviendo al bienestar colectivo de una nación que proporcione un trato igualitario a los ciudadanos. Falta la noción de estado moderno basado en la ciudadanía: sucesivos regímenes gobernantes, en lugar de integrar a las diferentes comunidades a través de una estrategia nacional para el desarrollo social, han abordado sus

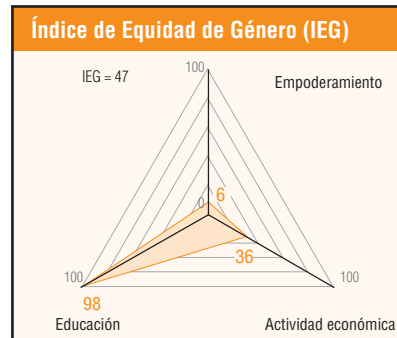


demandas de una manera fortuita y selectiva.

Es más, la situación del Líbano no es excepción en la región, que se ha vuelto cada vez más dependiente del sistema económico internacional. En un estudio comparativo reciente sobre las reformas económicas en ocho países árabes (Líbano, Marruecos, Jordania, Bahrein, Túnez, Sudán, Yemen y Egipto), el investigador Salah Eddine Al Jouchi ha señalado que, aparte de reformas administrativas y técnicas positivas – especialmente en Líbano, Marruecos y Túnez – se presentan alarmantes impactos sociales, económicos y políticos⁴. En los ocho países, las reformas condujeron a un desempleo progresivo, a la declinación en la prestación por parte del estado de servicios inherentes a los derechos sociales y económicos (salud, educación y seguridad social), corrupción creciente, especialmente en el sector público, organizaciones sociales débiles e ineficientes, erosión de la clase media y mayor dependencia de la economía internacional.

El programa económico

El plan de reforma económica presentado en París III está destinado a estimular el crecimiento, crear empleo, reducir la pobreza y mantener la estabilidad social y económica así como ampliar el “papel del Líbano en el sistema de libre comercio, y apurar las negociaciones con respecto a la adhesión del Líbano a la Organización Mundial del Comercio”⁵. El programa descansa sobre siete pilares: (1) reformas estructurales para aumentar la productividad, reducir costos, y mejorar la competitividad económica; (2) reforma del sector social para



mejorar los indicadores sociales y desarrollar redes de seguridad social para proteger a los segmentos más vulnerables de la población; (3) reforma del sistema jubilatorio; (4) ajuste fiscal escalonado enfocado a aumentar el excedente del presupuesto primario a través del redimensionamiento de gastos e incrementando los ingresos, de manera de minimizar el impacto negativo sobre los pobres; (5) programa de privatización destinado a incentivar la inversión, reducir la deuda pública, y espolear el crecimiento económico; (6) políticas monetarias y de tasa cambiaria para mantener la estabilidad de precios y facilitar el crédito al sector privado; (7) un paquete de asistencia exterior para complementar el ajuste doméstico, principalmente a través de la reducción del pago de la deuda y de generar la confianza necesaria para alentar inversión del sector privado⁶.

Sin embargo, un crecimiento en ascenso por medio de la promoción de la competencia implica “la integración del Líbano en el sistema económico mundial y la promoción de la liberalización del comercio”, de modo que la liberalización económica se transforme en “un objetivo en sí mismo”⁷. Además, la colaboración con el Banco Mundial y otras instituciones financieras se ha incrementado desde la guerra de 2006 dado que el Líbano se ha tornado más dependiente de los preceptos financieros internacionales, y menos capaz de defender a sus sectores productivos nacionales⁸.

1 La autora es integrante del Programa sobre Democracia de ANND.

2 Eliasson, Jan y Jämtin, Carin, “Chairman’s Summary: Stockholm Conference for Lebanon’s Early Recovery 31 August 2006”: <www.regeringen.se/content/1/c6/06/85/56/02ae2a3c.pdf>.

3 Abou Chacra, Sanaa, “Reform Initiatives in Lebanon”, p. 15. Este documento se publicará en el marco del proyecto regional de ANND titulado “Democratic reforms in the Arab region: A focus on socio-economic reforms” en colaboración con el Fondo para la Democracia de la ONU (UNDEF).

4 El Sr. Al Jouchi, investigador independiente y consultor en cuestiones de reforma, es también el investigador regional de ANND en el proyecto mencionado en la nota 3. El trabajo regional será publicado a comienzos de 2009.

5 Abou Chacra, *op. cit.*, p. 17.

6 Las medidas para la reducción de la pobreza incluyen transferencias de dinero a los hogares más pobres, implementación de reformas en varios ministerios para mejorar la eficiencia y rentabilidad, y establecimiento de un comité interministerial para asuntos sociales.

7 Abdel Samad, Ziad, “Foreign Aid and the National Reform Agenda: The Case of Lebanon”, <www.futureofaid.net/node/330>.

8 Abou Chacra, *op. cit.*, p. 18.

La implementación del plan de reforma ha enfrentado una cantidad de obstáculos. Por una parte, precios en alza en energía y alimentos, y la depreciación del dólar respecto al euro han afectado negativamente al país, debido a que Europa es el principal socio comercial del Líbano y a la tasa de dolarización de la economía – basada en las proyecciones del Banco Mundial – ha alcanzado 76%⁹. Por otra parte, la falta de estabilidad política y seguridad, asociada con la parálisis de todas las instituciones desde 2006, ha conducido al estancamiento socio-económico, mientras que el desempleo y la inmigración han aumentado en gran medida y las inversiones extranjeras son infrecuentes. Si bien es difícil realizar una evaluación total del impacto del plan de reforma, sí es posible identificar algunos problemas y brechas importantes si se examinan los puntos de vista de las diferentes partes interesadas.

La percepción del Gobierno

En su quinto informe de progreso sobre el plan de París III, en marzo de 2008, el Ministerio de Finanzas presentó un informe muy optimista, centrándose en los logros durante 2006-2007, y los beneficios esperados de las reformas estructurales en los diferentes ministerios (Salud Pública, Educación y Educación Superior, el Fondo Nacional de Seguridad Social, etc.). En el frente social, mencionó un incremento en el cumplimiento de la política social y en la prestación de servicios sociales, manteniendo a la vez la responsabilidad fiscal. Enfatizó que el Gobierno había “intensificado exitosamente esfuerzos para incrementar el excedente primario como resultado de ingresos incrementados, medidas estrictas en los gastos y reformas substanciales en el presupuesto” y había espoleado las reformas en los sectores energía, telecomunicaciones y transporte¹⁰.

Perspectiva del FMI

El FMI ha emitido informes periódicos, donde ha enfatizado la necesidad de suministro de redes de seguridad social en lugar de presionar por una estrategia integral de desarrollo nacional, basada en los sectores productivos nacionales y en la creación de empleo. Estos informes también han señalado incertidumbre respecto al éxito de estas políticas debido a la situación política y la necesidad de (1) movilizar respaldo doméstico al ajuste y reforma mediante la protección de los más vulnerables; (2) alinear gasto público y prioridades políticas con los objetivos de crecimiento; (3) desarrollar mecanismos institucionales más fuertes para mejorar el control sobre los resultados presupuestarios; y (4) generar unidad nacional a través del sometimiento de las reformas a un diálogo nacional transparente¹¹. Particularmente el último informe del FMI advirtió sobre la frágil situación del país y los peligros si ésta se deteriora.

Perspectivas de la sociedad civil y sindicatos

Los representantes de los sectores productivos, principalmente sindicatos de trabajadores y agricultores, han sido en extremo críticos con el plan de reforma, señalando que el enfoque neoliberal del Gobierno deja de lado a los sectores productivos nacionales en beneficio de las consideraciones internacionales promovidas por instituciones globales, y argumentando que, dado que más de 40% de la población recibe ingresos directos o indirectos de la agricultura, ésta debería ser tratada como un “sector estratégico primario”. El actual impulso hacia la “eliminación de los subsidios en todos los productos agrícolas y la reducción de aranceles al acceder [a la OMC]” es un evidente doble estándar, ya que la UE y los EUA continúan protegiendo y subsidiando a su sector agrícola¹².

Con respecto a la industria, el plan 2005 del Ministerio de Industria, titulado “Producción para los Jóvenes Libaneses 2010”, enfatizó la falta de coordinación entre la toma de decisiones y medidas que impactan negativamente en los sectores productivos, aun más allá de las necesarias para la liberalización económica. Los industriales consistentemente critican la adopción de mercados abiertos por parte del Gobierno, independientemente de los impactos en el sector. Es de destacar que en 2000 la industria fue duramente golpeada por la eliminación de los aranceles para la mayoría de los productos, incluyendo aquellos producidos localmente. A pesar de que se esperaba que esto causase una conmoción positiva en la economía nacional, incrementara el consumo y generara beneficios para los productores y comerciantes, la falta de coordinación entre las prioridades de las políticas fiscales del Gobierno y del sector productivo condujo a su fracaso, impactando negativamente tanto sobre el empleo como sobre los consumidores locales.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han unido a las críticas de agricultores e industriales. Las OSC entienden la reforma económica como parte de una agenda integral de reforma que debería centrarse en mejorar los indicadores de desarrollo humano. Su crítica principal se refiere a (1) falta de estrategias nacionales integrales para los sectores económico, social, cultural, político y administrativo, unido a iniciativas extremadamente selectivas que a menudo agravan las desigualdades existentes entre las comunidades; y (2) falta de participación de interesados clave en la formulación de políticas de reforma social y económica y en la evaluación de su impacto a nivel regional e internacional. Es más, la iniciativa de reforma carece aún de una estrategia nacional para el desarrollo social y sigue siendo muy general y más cercana a los programas de redes de seguridad social¹³.

Derechos de las mujeres

Aunque Líbano se encuentra comprometido a lograr todos los ODM, incluyendo el Objetivo 3, las prioridades de igualdad de género están totalmente ausentes en el

plan de reforma París III. Más aún, la igualdad de género se ve seriamente obstaculizada por las reservas a la CEDAW mantenidas por el país, concretamente sobre el artículo 9, párrafo 2 concernientes a ley de nacionalidad, artículo 16, literales (c), (d), (f), (g), con respecto al código de estatus personal y el artículo 29 sobre arbitraje. El Comité CEDAW, en su último informe, registró preocupación sobre (1) la “persistencia de actitudes patriarcales... y estereotipos arraigados reflejados en las elecciones educacionales de las mujeres, su situación en el mercado laboral y su bajo nivel de participación en la vida política y pública”, (2) “discriminación contra las mujeres en el área fiscal”, y (3) el “predominio del sector privado y la disparidad geográfica en la prestación de servicios, lo que impide el acceso a la atención médica a mujeres y niñas de áreas rurales pobres, así como a mujeres discapacitadas”¹⁴.

Otros críticos subrayan que la agenda de reforma de París III se centra en “el incremento de la deuda pública y en los servicios de la deuda”¹⁵; en que el “índice de calidad de vida en Líbano, Palestina o Iraq se está deteriorando cada vez que los gobiernos se rinden a las condiciones internacionales” aduciendo mejorar sus economías; y en que el Gobierno ha favorecido “el incremento de los beneficios del sector financiero y su habilidad para atraer más inversiones extranjeras”, empobreciendo, en consecuencia, a “la restante clase media”¹⁶. En síntesis, el Gobierno no ha tenido en consideración los derechos humanos y se ha centrado en mantenerse a la altura del proceso de integración en la economía global y en cumplir la agenda de liberalización económica.

El camino por delante

Las carencias del plan de reforma se reflejan claramente en el creciente pesimismo, quejas y protestas entre las diferentes clases sociales, que han venido exigiendo una redistribución más justa de la riqueza mediante la reconsideración de la política fiscal y el sistema de prestación de servicio social. En este punto, la frágil realidad socio-económica puede conducir a una grave inestabilidad social y protestas callejeras si el nuevo Gobierno fracasa en involucrar a las múltiples contrapartes – incluyendo a la sociedad civil, sindicatos, y el sector privado – en la elaboración de un plan de reforma más específico e integral que se centre en el empoderamiento de los sectores productivos. Tal plan necesita trascender los estrechos intereses sectarios y económicos, y hacer de los derechos humanos y prioridades nacionales instrumentos clave que permitan al Líbano confrontar desafíos internacionales y beneficiarse del excedente del ingreso petrolero regional, así como de las oportunidades emergentes en la economía global. ■

9 *Ibid.*, p. 23.

10 “International Conference for Support to Lebanon-Paris III: 5th Progress Report”, *op. cit.*

11 “Lebanon-2007, Article IV Consultation, Mission Concluding Statement”, May 2007, FMI: Ver también, Abou Chacra, *op. cit.*, p. 25.

12 “Statement regarding Lebanese WTO Accession File”, ANND, abril de 2007.

13 Abdel Samad, Ziad. “The civil society participation in setting economic policies: An open letter from the executive director of ANND to the Prime Minister”, *Al-Akhbar*, 9 de marzo de 2007.

14 “Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, 40a. sesión, enero-febrero de 2008.

15 Zbeeb, Mohamad. “The first year after Paris III: Hiding once again behind the political crisis”, *Al-Akhbar*, 4 de febrero de 2007.

16 Zbeeb, Mohamad. “The first year after Paris III: Lebanon forced to apply a program with the World Bank.” *Al-Akhbar*, 5 de febrero de 2007.