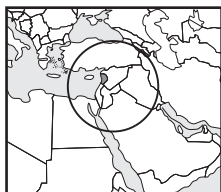


No hay diálogo sobre la crisis



La crisis económica y financiera mundial es un creciente foco de atención en los discursos oficiales porque el Gobierno ha llegado a la conclusión de que a menos que se aborde con responsabilidad y seriedad, los impactos serán severos. Aunque aún no se sienten los efectos directos de la crisis en el país, la naturaleza de la economía la vuelve muy vulnerable. Sin embargo, aunque sea necesario un diálogo nacional, el Gobierno no ha realizado consultas con las ONG u otros organismos interesados.

Arab NGO Network for Development (ANND)
Ziad Abdel-Samad¹

Indicadores positivos marcaron el fin de 2008 en Líbano a pesar de la crisis financiera mundial. De hecho, según el Banco Central del Líbano y la Corporación Financiera Internacional, el país experimentó un crecimiento de 8%, impulsado principalmente por los sectores inmobiliario, de la construcción, turístico y servicios financieros (banca). El factor que más aportó continuó siendo el de las remesas de los trabajadores. Éstas, con un monto aproximado de USD 8 mil millones, fueron equivalentes a más del 10% de los depósitos totales en los bancos comerciales y de inversión del país. Además, la relación de la deuda frente al PIB cayó desde 180% a 162%².

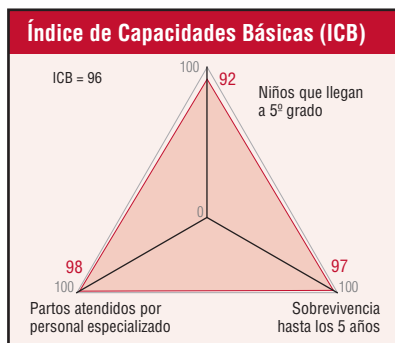
Las razones por las cuales hasta ahora el Líbano ha sentido apenas los efectos de la crisis, son el pequeño tamaño de su economía, sector financiero y operaciones; las modestas tasas de crecimiento que se registraron en años anteriores; la buena situación del sector bancario, que cuenta con una solvencia de USD 95 mil millones – 322% del PIB– y está regulado firmemente por el Banco Central; y la ayuda externa, que contribuye a superar los retos económicos y financieros del país.

Sin embargo, la economía presenta desequilibrios estructurales múltiples que la vuelven vulnerable a las repercusiones de la crisis, incluyendo un déficit presupuestario de 30%, un déficit de dos tercios de la balanza de pagos, la relación deuda/PIB de 162% ya mencionada, y una tasa de inflación por encima de 10%. Para el año próximo, se espera que las remesas disminuyan y, al mismo tiempo, la migración inversa se traducirá en una mayor demanda de empleos. La crisis mundial ya ha comenzado a afectar a los países del Golfo, en particular a Emiratos Árabes Unidos.

Dado este contexto, las predicciones más optimistas (del Fondo Monetario Internacional y el Ministerio de Hacienda) no esperan un crecimiento de más de 5% para 2009. También esperan que la relación deuda/PIB aumente debido al déficit presupuestario y la necesidad de obtener nuevos préstamos para cubrir gastos. El Ministerio de Hacienda estima un aumento de la deuda pública de USD 4 mil millones.

1 Ziad Abdel-Samad es Director Ejecutivo de ANND.

2 Ministerio de Hacienda. *Debt And Debt Markets*, 7, Cuarto trimestre, 2008.



Además, la profundización de la crisis global causará un declive de las inversiones y de la inversión directa extranjera (IED) entre los países árabes, así como una reducción de los montos de la ayuda prometida en la conferencia de donantes de París de enero de 2007 (conocida como París III)³. Aunque el sector bancario sea el motor principal de la economía libanesa, puede perder su capacidad de recuperación debido a la crisis de confianza en los mercados financieros y sus relaciones con los bancos internacionales y regionales⁴.

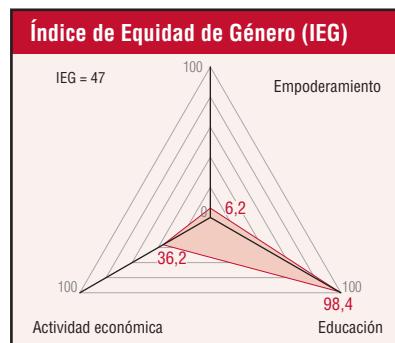
Escenario económico y social

El informe del PNUD “Pobreza creciente y distribución de ingresos en Líbano” indica que el 28,5% de la ciudadanía vive por debajo del umbral superior de la pobreza y el 8,1% bajo el umbral inferior⁵, lo cual revela un gran desequilibrio en la distribución geográfica de la pobreza, que está concentrada en las áreas rurales y en la periferia de las principales ciudades. Esto se confirma aun más por un coeficiente

3 París III es la tercera de las “Conferencias de Amigos del Líbano para la Inversión y el Financiamiento”, que se llevaron a cabo en París en febrero de 2001, noviembre de 2002 y enero de 2007. La última se celebró algunos meses después de la guerra de Israel contra el Líbano en 2006; su programa se articuló en torno a tres objetivos principales: (1) dar respuesta a los resultados de la guerra israelí en cuanto a rehabilitación y reconstrucción, (2) responder a la crisis económica y financiera que estaba enfrentando el Líbano, (3) adoptar el Plan de Acción Social presentado por el Gobierno libanés. ANND analizó el documento de París III en el informe nacional incluido en *Social Watch 2007*.

4 Hamdan, K. “Primary Reading in the Implications of the Financial and Economic Crisis”. *Al-Safir*, N° 11146, 10 de noviembre de 2008.

5 Laithy, H., Abu-Ismaïl, K. y Hamdan, K. *Poverty Growth and Income Distribution in Lebanon*. IPC Country Study N° 13. Brasilia: International Poverty Centre (IPC) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.



GINI libanés de 0,375. Las causas fundamentales son las políticas económicas adoptadas por los sucesivos gobiernos – la más destacable de las cuales es la búsqueda del crecimiento mediante la atracción de IED y la creación de un paraíso fiscal. Mientras tanto, se pasaron por alto las políticas orientadas a redistribuir justamente los dividendos del crecimiento a través de una estructura fiscal equilibrada y la prestación de servicios básicos.

Las autoridades libanesas, incluyendo al Primer Ministro, promueven el sistema de mercado sin mencionar el papel que le corresponde al Gobierno de monitorear los mecanismos del mercado y alentar las inversiones en sectores productivos o generadores de empleo⁶. Los inversionistas se concentraron en la construcción, los bienes inmuebles y las finanzas mientras que descuidaban la industria y la agricultura.

Debería mencionarse que el fallecido ministro de Industria, Pierre El Gemayel⁷, hizo llegar una propuesta al Gabinete en 2006 llamada “Industria para la Juventud 2010”. Este plan de 10 años tenía el objetivo de impulsar y fortalecer el sector, enfatizando su papel clave en la promoción del crecimiento económico y la creación de empleos⁸; destacaba la necesidad de un compromiso nacional hacia el desarrollo de la industria y denunciaba la falta de coherencia de las políticas nacionales. El Gobierno, sin embargo, no puso en práctica el plan. Como resultado, la economía se orientó, cada vez más, hacia los servicios financieros y bancarios y hacia una

6 Más recientemente, en su discurso de apertura ante el 17º Foro Económico Árabe celebrado en Beirut del 2 al 3 de abril de 2009, el Primer Ministro Fouad Siniora subrayó la ausencia de alternativas a la economía de mercado.

7 Gemayel fue asesinado en Beirut en noviembre de 2006.

8 Ver: <www.industry.gov.lb>.

economía de rentas, mientras las inversiones en los sectores productivos brillaban por su ausencia.

El plan del Gobierno

Varios meses después de que comenzara la crisis financiera – y con muchas advertencias sobre sus impactos nacionales, regionales y mundiales – el Gobierno finalmente comprendió la magnitud del problema y presentó un plan preventivo de dos años a fin de amortiguar sus efectos en la economía nacional. El plan gira en torno a tres puntos principales: (1) inyectar liquidez en los mercados a través de un aumento de salarios públicos y privados y comenzar proyectos de construcción e infraestructura por medio del Consejo de Desarrollo y Reconstrucción (CDR)⁹ y otras agencias gubernamentales; (2) activar los proyectos necesarios para obtener los fondos prometidos en la conferencia París III; y (3) alentar las inversiones y estimular al sector privado por medio de rebajas de impuestos y tarifas, así como por el establecimiento de tres zonas francas en diferentes regiones del país.

Sin embargo, este conjunto de medidas no logra componer un plan nacional integral como el que requiere un reto de esta magnitud. Los proyectos del Gobierno de inyectar liquidez en la economía ascienden al 10% del PIB, en consonancia con las medidas adoptadas por los países industrializados para afrontar la crisis¹⁰, pero el déficit presupuestario acumulado limita su capacidad de gastar. En consecuencia, tendrá que recurrir al préstamo, lo que aumentará la deuda pública y el servicio de la deuda.

Además, aunque los planes del Gobierno incluyen un aumento de salarios y la renuncia a las cargas por seguridad social como incentivo para nuevos inversionistas, estas medidas no demuestran su voluntad de desempeñar un papel en la estimulación de la economía. El aumento simplemente elimina un congelamiento de salarios que duró más de una década. El plan también confía en una caída de los precios del petróleo, que conllevaría una reducción de costos en la producción de electricidad y el transporte público. Además, la renuncia a las cargas de seguridad social va en desmedro de los derechos de los trabajadores a la protección social, especialmente porque el déficit presupuestario del Fondo Nacional de Seguridad Social amenaza su capacidad de cumplir con las necesidades de los beneficiarios. La inyección de liquidez, el aumento de la deuda pública y la disminución de las remesas producirán una mayor presión en la economía y en las finanzas públicas¹¹.

Además, aunque el Gobierno confía en la agenda de París III como base de su plan de trabajo, en principio ésta se formuló como una serie de medidas para reducir, por una parte, la deuda mediante la contención de gastos y el aumento de ingresos y, por otra, el servicio de la deuda a través de la privatización de los sectores de telecomunicaciones y energía. A fin de aumentar los ingresos, el plan procura incrementar el IVA y los impuestos a otros productos de consumo. En el plano de los servicios básicos, París III fue la primera de las conferencias de los “Amigos de Líbano” para abordar los aspectos sociales; sin embargo, las soluciones propuestas se reducen a unos pocos programas basados en redes de protección social y no en una estrategia nacional para el desarrollo social. Vale la pena destacar que París III mencionó de hecho la necesidad de reformas administrativas en la administración pública y ministerios.

Tanto el Primer Ministro como el ministro de Hacienda han reconocido los impactos negativos que se esperan de la crisis mundial y la necesidad de proteger la economía nacional¹². Sin embargo, como respuesta, repiten su compromiso de llevar a cabo la agenda de París III sin encarar revisión alguna o reconsiderar las medidas que ella promovió. Aunque en teoría la agenda estaba diseñada para asumir los desafíos financieros y económicos de Líbano, en la práctica acelera los procedimientos necesarios para que el país se afilie a la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente cuando ésta está llegando a las etapas finales de la ronda bilateral y multilateral de negociaciones sobre servicios y productos agrícolas y no agrícolas.

El Gobierno deberá reevaluar la agenda de París III, incluyendo el alcance de las medidas desregulatorias que emprende y las exigencias relativas a la OMC. Debería revisar y ampliar las consideraciones sociales de su plan y los mecanismos para apoyar la economía, invirtiendo en los sectores productivos y abordando el nivel de monopolización del mercado nacional que dificulta el surgimiento de nuevos empresarios y pequeñas y medianas empresas¹³.

El papel de la sociedad civil

El Foro de Alto Nivel III sobre la Eficacia de la Ayuda, llevado a cabo en Accra en 2008, destacó el principio de “apropiación democrática”. Esto debería reflejarse en procesos de consulta nacionales que incluyan a representantes de la sociedad civil en la formulación de estrategias nacionales y en la definición de prioridades para encarar los desafíos económicos y financieros y las necesidades sociales del país.

A su vez, la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en Doha en noviembre de 2008 resaltó la necesidad de los aportes de la sociedad civil en la formulación y adopción de políticas nacionales para el desarrollo económico y social. Subrayó además el importante vínculo entre democracia, desarrollo social y participación activa de la sociedad civil. También concluyó que los países en desarrollo serían especialmente vulnerables a la crisis mundial si no reevalúan sus políticas actuales, establecen objetivos y desarrollan una acción colectiva y responsable para alcanzarlos.

Las organizaciones de sociedad civil (OSC) desempeñan un papel importante en la formulación de estrategias de desarrollo sensatas que responden a las prioridades y los derechos de las comunidades locales. Su trabajo de activismo brinda valor agregado al proceso de adopción de políticas económicas, financieras y sociales adecuadas y al monitoreo de su impacto. Las OSC actúan en favor de leyes que protejan los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía. Su lucha constante por monitorear, por ejemplo, la implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y la Convención sobre los Derechos del Niño, ha sabido de éxitos. Además, y entre muchos otros ejemplos exitosos, las OSC han hecho importantes aportes a la reforma de leyes electorales parlamentarias y municipales y en la formulación de muchas leyes anticorrupción.

En Líbano, los mecanismos de consulta para la formulación de políticas entre el Gobierno y OSC no son eficaces. Sin embargo, las OSC son buenos socios para la prestación de servicios sociales, ya sea en forma particular, brindando servicios a través de centros diseminados por todo el país, o en asociación con instituciones del sector público. Por el contrario, en cuanto a las actividades de cabildeo para lograr reformas económicas y financieras, las OSC no son muy activas, principalmente debido a su inexperiencia en este campo. Ya que esto se está convirtiendo en un proceso muy importante, las OSC deben involucrarse más y desarrollar estrategias y objetivos claros para una labor de activismo exitosa.

En un momento en que lograr los desafíos requiere de la convergencia de esfuerzos para establecer alianzas nacionales y regionales, algunas OSC han intentado comenzar un diálogo sobre la crisis, sus causas y consecuencias y las formas de abordarla. No obstante, el Gobierno persiste en ignorar estos esfuerzos y en tomar decisiones sin realizar consultas efectivas con los diferentes actores de la sociedad. ■

9 El CDR es una estructura autónoma responsable por la planificación e implementación de grandes proyectos de infraestructura en todo el país. Funciona bajo supervisión directa del Primer Ministro.

10 Iskandar, M. “Mr. Prime Minister, Your Plan 2009–2010 is Not Convincing”. *Al-Nahar*, N° 23612, 15 de febrero de 2009.

11 El Ministerio de Hacienda estima que el costo de esta política significará un aumento de la deuda pública de USD 4.000 millones.

12 El primer ministro actual fue ministro de Hacienda en 1992–1998 y 2000–2004. El ministro de Hacienda actual trabajó en el FMI antes de convertirse en el asesor principal del Primer Ministro en 2005; asumió su cargo en junio de 2008.

13 Hamdan, K. “Primary Reading in the Implications of the Financial and Economic Crisis”. *Al-Safir*, N° 11146, 10 de noviembre de 2008.