



Jóvenes participan en un seminario en la Universidad Ain Shams, El Cairo, Egipto.

Pan y libertad VAN DE LA MANO

Marwan Muasher

Las reformas económicas en el mundo árabe deben implementarse paralelamente a los cambios políticos

AHORA que los países árabes se enfrentan a importantes desafíos económicos, es fácil olvidar que hasta hace poco muchos de ellos se encontraban en una situación similar o peor. Para abordar eficazmente el problema del desempleo, alentar la inversión extranjera y fomentar el crecimiento económico, los líderes de la región deben tener en cuenta las enseñanzas aprendidas en los últimos años.

De estas enseñanzas se desprenden cinco reglas para llevar a buen término el proceso de reforma. Las reformas económicas por sí solas no tendrán éxito, sino que deben llevarse a cabo

paralelamente a la transición política. Deben beneficiar a todos los sectores de la sociedad y ser aceptadas por todos. Deben ser reformas cuantificables basadas en un objetivo claro. Por último, los planes de reforma económica deben comunicarse de manera eficaz.

Nada nuevo bajo el sol

Este no es el primer gran desafío económico para los países árabes en transición, ni la primera vez que deben aplicarse reformas económicas cruciales.

Egipto y Jordania, por ejemplo, abordaron crisis económicas similares hace 20 años que



fueron peores en algunos aspectos que las que enfrentan hoy. A finales de los años ochenta, el déficit presupuestario de Egipto representaba casi el 20% del PIB y la tasa de inflación también llegó al 20%, el doble del nivel actual en ambos casos. La relación deuda/PIB de Egipto se ubicaba en 76,5%, nivel casi idéntico al actual de 76,4%. Y el coeficiente de deuda pública de Jordania llegó al nivel abrumador de 133%, frente al estimado actualmente de 65%. Las reservas internacionales de ambos países se redujeron drásticamente en 2011 y 2012, pero las de Jordania casi desaparecieron en 1988.

En las últimas dos décadas, Egipto y Jordania han emprendido importantes reformas económicas. Se firmaron acuerdos con el FMI, y muchas industrias estatales fueron privatizadas. Egipto ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Jordania se convirtió en miembro de la OMC en 1999 y suscribió un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en 2000. Ambos países firmaron acuerdos de asociación con la Unión Europea.

Como resultado, ambos países mantuvieron un crecimiento vigoroso durante un período sostenido desde 2000 hasta la crisis financiera mundial en 2008. A pesar de estos logros, el ciudadano medio de ambos países continuó estando decepcionado por un proceso caracterizado por la falta de contrapesos sobre el cual tenía escaso control y por un crecimiento que no se reflejaba en su vida diaria. ¿Qué falló?

Pan antes que libertad

Hasta que comenzaron las revueltas en 2011, los líderes árabes señalaban que la reforma económica debía preceder a la reforma política, sosteniendo el conocido argumento de que los ciudadanos quieren pan antes que libertad. Consideraban que era prematuro e incluso peligroso iniciar la reforma política antes de cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y que solo después de atender estas necesidades podrían los ciudadanos tomar decisiones de política responsables. Pero esta estrategia, aun cuando se llevó a cabo de buena fe, no funcionó como se esperaba.

Con ese enfoque se mantuvo la estabilidad macroeconómica, pero no se logró un crecimiento inclusivo ni se abordó el problema de la corrupción, que se multiplicó al no implementarse al mismo tiempo la reforma política.

La liberalización económica —que incluyó no solo la privatización y un comercio más libre sino también leyes de inversión más liberales y una mayor integración con la economía mundial— en muchos casos no logró la reforma política o económica. Al no estar acompañadas las medidas económicas necesarias por el desarrollo de un sistema político de equilibrio de poderes, no se combatieron los abusos por parte de algunos agentes económicos clave y la impunidad era la norma.

Por lo tanto, muchos programas de reforma económica solo beneficiaron a una pequeña élite y no a la población en general. La consolidación de los beneficios a favor de un pequeño grupo limitó aún más el impacto económico del proceso de reforma. A falta de parlamentos fuertes y capaces de realizar una labor de supervisión adecuada, la privatización de muchas industrias estatales a menudo se llevó a cabo sin una transparencia total y generó la percepción, a menudo justificada, de corrupción.

Es difícil fomentar la inversión extranjera si no existe un sistema judicial independiente para atender de manera adecuada las quejas formales. Y es duro eliminar la corrupción, sin una prensa independiente o un sistema parlamentario fuerte. Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Jordania bajó del puesto 37 (de 178 países) al 58

Las reformas económicas deben llevarse a cabo paralelamente a la transición política. Deben beneficiar a todos los sectores de la sociedad y ser aceptadas por todos.

(de 176 países) entre 2003 y 2012. Entre 2003 y 2010 —justo antes de la revolución— Egipto cayó del puesto 70 al 98.

Aunque las demandas de los manifestantes variaron mucho de un país a otro, todas reclamaban luchar contra la corrupción. Además de exigir sanciones para los corruptos, los manifestantes requerían un cambio institucional para eliminar la corrupción desde la raíz. Además, consideraban que se podía lograr una supervisión adecuada a través de una reforma política que acabara con la concentración de la autoridad en el poder ejecutivo y la redistribuyera entre los poderes legislativo y judicial.

Gran parte de la élite de Egipto y Jordania, y en todo el mundo árabe, estimaba que los parlamentos representativos fuertes no entendían la reforma económica y los consideraban un obstáculo —y no un socio— para el desarrollo económico. Las leyes electorales en Egipto, Jordania y otros países se diseñaron para establecer parlamentos estructuralmente débiles que dependieran y estuvieran al servicio de la autoridad ejecutiva y que no pudieran cuestionar las políticas establecidas por el poder ejecutivo, incluidas las económicas adoptadas en las últimas dos décadas.

El ciudadano medio estaba acostumbrado a depender del gobierno para cubrir algunas necesidades básicas. No existía un poder legislativo fuerte para debatir la decisión del gobierno de vender activos, eliminar subsidios o mantener políticas comerciales liberales que algunos consideraban perjudiciales para la industria local. Se habría podido mantener un verdadero debate para demostrar transparencia y responsabilidad con respecto a estas decisiones y asegurar que estas serían beneficiosas para el ciudadano medio.

Sin embargo, no hay duda de que las reformas económicas del pasado —aunque estuvieran bien concebidas o fueran esenciales— fracasaron porque se implementaron de manera aislada sin llevar a cabo paralelamente reformas políticas. A menudo los gobiernos consideraron que estas reformas no solo eran innecesarias sino que también frenarían la liberalización económica.

Las recomendaciones de política económica basadas en el mercado que se centren en el crecimiento pero no tengan en cuenta la reforma política y no logren mejorar la situación de los grupos menos privilegiados no resolverán los problemas económicos del mundo árabe. La brecha entre los ricos y los pobres se amplió en la región en las últimas dos décadas, agravada por el encarecimiento de los alimentos y la energía y por la crisis financiera mundial. El aumento de la brecha del ingreso es más

pronunciado en los países importadores de materias primas de Oriente Medio y el Norte de África.

En Oriente Medio el fracaso de las reformas basadas en el mercado propuestas en el marco del Consenso de Washington no se debe a que estas fueran inadecuadas, sino a que fueron insuficientes. No tenían en cuenta la interdependencia del desarrollo político y económico. Si las viejas políticas no pueden aplicarse a la realidad actual, ¿cómo deberían actuar los países?

Página del reglamento

Las futuras reformas económicas en los países árabes deben basarse en un nuevo reglamento.

Regla número 1: La reforma económica no tendrá éxito si no se implementa paralelamente a la reforma política

Las soluciones puramente económicas a los desafíos económicos no son suficientes.

Cuando Jordania sufrió una grave crisis económica en 1988 que provocó casi de la noche a la mañana una devaluación del 50% de su moneda frente al dólar de EE.UU., el país registraba grandes déficits públicos y disponía de escasas reservas de divisas. La solución propuesta por el rey Hussein fue en gran parte política: instó a celebrar elecciones inclusivas que dieron al país su primer parlamento representativo en más de tres décadas. Y funcionó.

Jordania no solo superó la crisis económica, sino que el nuevo parlamento, incluso con una oposición islámica muy fuerte, aprobó el programa del FMI y varias medidas de liberalización que impulsaron el crecimiento a principios de los años noventa. La primera Guerra del Golfo golpeó duramente al país al interrumpirse toda la ayuda de los países árabes y Estados Unidos después de que Jordania se opusiera a la entrada de fuerzas extranjeras a la región, pero no hubo protestas en la calle: el pueblo consideró que su voz había sido escuchada a través del parlamento y sentía que tenía participación en el proceso.

Los países de la región, incluido Jordania, cuyo tratado de paz con Israel firmado unos años antes contribuyó a la decisión de retrasar la reforma política, se olvidaron de esta enseñanza. En las últimas dos décadas no se ha avanzado en esta reforma, lo que ha tenido resultados desastrosos. Ahora que los países sufren crisis económicas similares —agravadas por el encarecimiento de los alimentos y la energía, así como por la persistente crisis financiera mundial— no pueden resolver sus problemas simplemente tomando medidas económicas firmes, como la reducción o refocalización de los subsidios. La población ya no está dispuesta a tolerar un poder ejecutivo dominante que tome decisiones unilaterales que agraven aún más sus terribles condiciones de vida.

Los votantes árabes esperan ahora que la política económica incluya consultas con la población a la que afecta y que esta esté estrechamente supervisada por parlamentos fuertes y electos que rindan cuentas.

En Egipto, ninguno de los dos gobiernos de transición que llegaron al poder después de la caída del Presidente Hosni Mubarak pudo firmar un acuerdo con el FMI para obtener un préstamo muy necesario, precisamente porque no habían sido elegidos democráticamente y temían una reacción pública. En cambio, el gobierno constituido después de la elección del candidato de los Hermanos Musulmanes, Mohammad Morsi, negocia ahora un

acuerdo financiero con el FMI, organismo que históricamente ha inspirado sospechas en este país.

El FMI también ha aprendido de los errores del pasado. Los acuerdos financieros del FMI con los países de la región desde el comienzo del despertar árabe hacen hincapié en los programas propuestos por los propios países con aportaciones significativas de los nuevos gobiernos electos de la región. Estos acuerdos también recomiendan focalizar mejor los subsidios y hacen hincapié en la importancia de establecer redes de protección social más firmes, crear empleo, distribuir el ingreso de manera más equitativa y mejorar la gobernanza.

Todos los gobiernos electos deben tener como objetivo fundamental resolver los problemas económicos de sus países y demostrar a sus electores que pueden contribuir a una mayor prosperidad. Esto significa que los gobernantes o la élite política no pueden utilizar como excusa el temor al Islam para bloquear los avances de política necesarios para respaldar las reformas económicas. No hay nada que temer de los islamistas en el ámbito económico. A pesar de la falta de experiencia, el Partido de la Libertad y la Justicia (PLJ) en Egipto, por ejemplo, ha puesto en marcha un programa económico que no debería alarmar de ningún modo a los no islamistas o a la comunidad internacional. El programa del PLJ reconoce la importancia de la propiedad privada y el papel del sector privado, y de una economía de mercado que haga hincapié en la justicia social en el marco de la ley islámica, y la necesidad de fomentar la inversión nacional y extranjera. Los desafíos económicos a los que se enfrenta la región podrían facilitar la catalización de la reforma política dado que ponen de relieve la necesidad de que los gobiernos electos tomen decisiones económicas difíciles.

Regla número 2: Las políticas deben fomentar un crecimiento más inclusivo

Los nuevos líderes deben promover un crecimiento que no solo beneficie a una pequeña élite, y evitar la aplicación de reformas económicas que se centren únicamente en algunos sectores de la sociedad. Después de las revoluciones en Egipto, Libia, Túnez y otros países la población pide mejoras inmediatas —creación de empleo, mejores salarios y justicia social— y esto exigirá adoptar un nuevo enfoque para el desarrollo económico de la región.

Las reformas económicas anteriores no han contribuido a un crecimiento que haya beneficiado al ciudadano medio. En lugar de reducir la brecha entre ricos y pobres, los cambios a menudo la ampliaron. Las reformas deben incluir un elemento social importante que permita a los menos privilegiados mejorar sus vidas. Los subsidios deben focalizarse en aquellos que más los necesitan. Y los gobiernos deben realizar inversiones esenciales para mejorar los servicios de salud y educación para la mayoría de los ciudadanos.

Regla número 3: La sociedad debe participar en los planes de reforma económica

Anteriormente, los procesos de reforma en el mundo árabe estaban formulados por el régimen —a menudo sin un proceso de consulta— y luego eran implementados sin discusión por los gobiernos o la burocracia. La mayoría de las veces estos procesos dirigidos por el régimen eran insuficientes, ad hoc y no se comunicaban adecuadamente. Sin la participación de la población en general, aun con las mejores intenciones no se logrará un cambio real.

Estos proyectos de reforma impulsados desde arriba a veces propiciaron importantes cambios económicos y un crecimiento económico impresionante, por ejemplo, en Túnez y Egipto. Pero no cambiaron el carácter autoritario de los regímenes. Tampoco se basaban en estrategias para fomentar un crecimiento más inclusivo, de manera que la mayor parte de los beneficios económicos fueron para la élite empresarial que rodeaba al régimen. Esto no pasó inadvertido por el público en general que vio estas políticas con profunda hostilidad y sospecha en la mayoría de los países de la región.

Algunos proyectos se adoptaron en respuesta a la inestabilidad social e incluían reformas políticas limitadas. Por ejemplo, la Carta de Acción Nacional de Bahrein se redactó en respuesta a las exigencias de cambio formuladas por la opinión pública y se implementó como una iniciativa real sin consultar con los distintos agentes políticos y sociales. Las reformas, promulgadas en 2001, comprendieron la creación de dos cámaras parlamentarias (una nombrada y otra electa) y la transformación gradual del país en una monarquía constitucional hereditaria. A pesar de los nobles objetivos proclamados en estos programas, la cámara electa no ejerce un verdadero poder legislativo y el reino no es una verdadera monarquía constitucional. La población de Bahrein sigue estando decepcionada con su propio gobierno y continúa exigiendo cambios.

Los proyectos de reforma formulados e implementados por los propios regímenes que hay que reformar ponen de relieve la necesidad de que los programas representen adecuadamente y potencien a todas las fuerzas principales de la sociedad. La reforma que no incluya el punto de vista de aquellos que se ven afectados fracasará y no se considerará sustancial ni creíble. Cuando los líderes militares en Egipto trataron de establecer las reglas del juego político por decreto después de la caída de Mubarak, el público las rechazó inmediatamente. En Oriente Medio, los ciudadanos árabes de todas las convicciones políticas se han despertado y han focalizado sus esfuerzos en cambiar el juego. Si bien se están estableciendo las instituciones políticas adecuadas, los ciudadanos han descubierto que pueden hacer oír su voz en la calle.

Regla número 4: Los planes de reforma económica deben ser cuantificables y perseguir un objetivo final

En el pasado, el proceso de reforma con frecuencia se centró demasiado en las promesas y poco en su implementación. Para asegurar que los gobiernos emprendan reformas y que estas no vuelvan a convertirse en papel mojado es necesario fijar una serie de objetivos transparentes y cuantificables.

En el documento de reforma acordado en Túnez en 2004, los líderes árabes se comprometieron, entre otras cosas, a ampliar la participación y el proceso de toma de decisiones en los ámbitos políticos y públicos; defender la justicia y la igualdad de todos los ciudadanos; respetar los derechos humanos y la libertad de expresión; garantizar la independencia del poder judicial; potenciar el papel de la mujer en la sociedad árabe; reconocer el papel de la sociedad civil, y modernizar el sistema educativo.

Años después, estas promesas en gran medida siguen sin cumplirse. Esto no es sorprendente, dada la falta de mecanismos de evaluación para llevar un seguimiento de los avances hacia estos objetivos.

En los planes de reforma económica deben detallarse los objetivos; por ejemplo, lograr el equilibrio presupuestario en 10 años o un sistema de seguridad social para todos. Los ciudadanos están más dispuestos a hacer sacrificios a corto plazo si está claro por qué los hacen. Gran parte de la población en Oriente Medio cree que los gobiernos solo operan en modalidad de crisis: piden a los ciudadanos que paguen por los interminables excesos administrativos, sin reportarles ningún beneficio. Los ciudadanos deben participar en el proceso. Aunque los cambios lleven mucho tiempo, las políticas deberían estructurarse de forma que aportaran algún beneficio en los primeros años y permitieran la participación de los ciudadanos en cada etapa del proceso orientado a lograr un objetivo nacional explícito.

Regla número 5: La comunicación debe ser una herramienta clave de política económica

La comunicación nunca debe ser una simple ocurrencia; debe ser parte integral de un proceso de planificación moderno y eficaz.

La comunicación de los programas de reforma no puede iniciarse después de que el programa haya sido acordado con el gobierno. Las reformas deben prepararse en consulta con el parlamento y la sociedad civil, y los líderes deben comunicar claramente sus objetivos en cada etapa del proceso. Mantener estos programas en secreto, como se ha hecho muchas veces en Oriente Medio, no hace más que agudizar el persistente escepticismo de la opinión pública y a menudo genera una actitud claramente hostil hacia estos programas. Aunque pueda parecer difícil, la comunicación debe ser una herramienta clave de política económica —desde las primeras etapas del proceso— si se quiere abrigar alguna esperanza de que la población en general acepte el programa.

Hay que cambiar

El proceso de reforma económica avanzará en Oriente Medio, pero solo si no se basa en los modelos utilizados en las últimas dos décadas. Para ser eficaces, los programas económicos también deben incluir elementos políticos. Deben ser cuantificables, de amplia base, inclusivos y presentarse como parte integral de un plan público con la participación de la sociedad civil. No pueden ser impuestos desde arriba; deben ser acordados por los gobiernos electos. Por último, es preciso comprender los vínculos entre todos los aspectos de un programa. Esta es la única forma de definir e implementar un enfoque integral que aborde simultáneamente todos los elementos políticos y económicos, con objetivos claros y viables.

El despertar árabe ha impulsado a los ciudadanos a esperar más de sus gobiernos. El cambio político no avanzará sin una mayor prosperidad que beneficie a un mayor número de personas en la región. Al mismo tiempo, el cambio económico no prosperará si las instituciones clave no tienen la capacidad necesaria para facilitar y respaldar el desarrollo de procesos económicos más eficientes y transparentes. Los elementos políticos y económicos deben trabajar conjuntamente para que la región pueda progresar. ■

Marwan Muasher es Vicepresidente de Estudios del Programa de Oriente Medio en la Fundación Carnegie para la Paz Internacional.