

# Los ODM en la región árabe: una herramienta y un desafío

Los países árabes enfrentan su propia serie de obstáculos en la campaña por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los informes nacionales sobre los ODM destacan la falta de estadísticas de la pobreza en muchos países de la región y señalan que los prejuicios arraigados contra las mujeres exigirán cambios drásticos para alcanzar la equidad de género. Las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel activo en la campaña por los ODM, especialmente con relación a la formulación y la planificación estratégica de las políticas.

Arab NGO Network for Development (ANND)

## Introducción

Todos los países árabes suscribieron la Declaración del Milenio y se comprometieron a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. También participaron en la preparación de los informes nacionales sobre los ODM (IODM), con la publicación de 18 informes hasta mayo de 2005.

La región árabe enfrenta numerosos obstáculos específicos relativos al cumplimiento de los ODM. Con frecuencia las políticas de desarrollo no son una prioridad para los estados árabes pues quedan opacadas por la compleja dinámica política de la región. Los países árabes se han dedicado por mucho tiempo a las causas de la liberación nacional y a las políticas anticoloniales en la región, a la vez que dejaron de lado la necesidad de las agendas de desarrollo nacionales basadas en las necesidades y prioridades locales. Los líderes y las autoridades árabes no consideran que el fortalecimiento de los procesos democráticos y de las políticas de desarrollo sostenible en el plano local puedan enriquecer y respaldar la soberanía en los planos regional e internacional. La región árabe posee cuantiosos recursos para generar el desarrollo. Sin embargo, los conflictos regionales y nacionales inutilizan estos recursos. En este contexto, y mientras el conflicto palestino-israelí y la ocupación de Irak continúan, la mayoría de los estados árabes están estancados o en situación de deterioro, con una sociedad civil débil y reprimida, un escaso desarrollo humano y tendencias socioeconómicas a la baja.

Diez años después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la región árabe siguen exigiendo lo mismo que pretendían al cierre de esa Cumbre. En una declaración que divulgaron en Copenhague, las OSC árabes participantes de la Cumbre subrayaron que los procesos de decisión y las declaraciones realizadas durante la Cumbre no contaron con la participación de representantes oficiales de los países ni de la sociedad civil. Las mismas se negaron a considerar que la participación de las OSC en la Cumbre implicaba su consentimiento y su respaldo a los resultados. También creían que la Cumbre era contraria a sus objetivos y no atendía los motivos y responsabilidades reales detrás de la pobreza, la

marginación y demás males sociales,<sup>1</sup> por lo cual su declaración exigía:<sup>2</sup>

- la consideración de los problemas sociales nacionales dentro del contexto mundial
- el análisis de las causas de los problemas de desarrollo, tales como la repercusión de las políticas de ajuste estructural, las políticas financieras y el sistema internacional de comercio
- el reconocimiento de la cancelación de las deudas como un derecho de los países en desarrollo
- la redefinición del concepto de libre comercio y los mercados abiertos
- la consideración de las necesidades laborales y la libertad de movimiento de los trabajadores
- el reconocimiento de los problemas ambientales como un tema Norte-Sur, ya que los países en desarrollo se están transformando en un basurero para los residuos de los países desarrollados
- la prioridad de la democracia, los derechos de la mujer y la cultura como elementos fundamentales del proceso de desarrollo
- la reforma urgente de las Naciones Unidas y sus organismos.

El presente informe analiza los ejemplos de actividades logradas hasta la fecha en la campaña por los ODM en la región árabe, incluidos los IODM. Se concentra en la información sobre los indicadores de pobreza y de género, en vista de la Cumbre de Copenhague y la Conferencia de Beijing de 1995, y discute la manera en que los IODM árabes tratan el ODM 8. Además, el informe considera los papeles de diversos actores, incluidos los gobiernos, organizaciones multilaterales, OSC y organismos de la ONU.

## Actividades por los ODM hasta la fecha

En general, la movilización de la campaña por los ODM en la región árabe comenzó tarde. Hasta 2004

todas las gestiones por los ODM se habían concentrado en los IODM. Eso solo dejó un año para realizar otras actividades antes de la evaluación sobre lo avanzado, en la Cumbre Especial sobre los ODM que celebrará la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2005. Los siguientes factores se consideraron esenciales para que el proceso de ODM pueda prosperar:

- localizar los indicadores e integrar las metas a las políticas nacionales
- establecer y realizar el trabajo en red y la coordinación de las instituciones de gobierno, los organismos de la ONU y las OSC
- supervisar los avances y realizar la capacidad para reunir y procesar la información

En este contexto se organizaron distintas actividades y proyectos para generar conciencia y movilizaciones con el fin de cumplir los ODM. Entre esas actividades hay talleres de organismos de la ONU, OSC e instituciones gubernamentales, así como informes, campañas de concientización, proyectos piloto e iniciativas para construir coaliciones.

Con frecuencia los talleres nacionales y regionales de sobre los ODM incluyeron a participantes del gobierno, el Parlamento, la sociedad civil, la prensa, la enseñanza superior, los institutos de investigación y los organismos de la ONU. Su cometido era presentar y evaluar los IODM, analizar los procesos y metodologías de costos, y discutir los obstáculos y oportunidades relacionadas con los ODM en la región árabe.

En Líbano se elaboró una agenda de implementación basada en un IODM preparado con la ayuda de la sociedad civil. Asimismo se organizó una serie de consultas entre el gobierno, las OSC y los organismos de la ONU que incluyó una sesión con el Parlamento donde se redactó el proyecto de una estrategia contra la pobreza. En Marruecos se presentó un proyecto piloto para integrar la perspectiva de género a los ODM y así fomentar la igualdad en la educación de las mujeres y las niñas.

En Jordania una organización no gubernamental (ONG) inició un proyecto piloto llamado Jemstone Network para generar conciencia sobre los ODM. Su propósito es reclutar y entrenar a un pequeño equipo de voluntarios del desarrollo que visitarán las comunidades y explicarán cómo se aplican los ODM a la vida diaria. En Túnez la ONU,

1 Arab NGO Network for Development (ANND). "Social Development, Geneva 2000. Social Development in the Arab World". Presentado en la *Sesión extraordinaria de las Naciones Unidas*, 26-30 de junio de 2000, en Ginebra.

2 *Ibid*, pp. 37-40.

en coordinación con el sector privado y algunas OSC, utilizó un enfoque creativo para generar conciencia mediante la Caravana del Milenio.<sup>3</sup>

Otras iniciativas incluyen a las coaliciones de OSC que defienden los ODM a nivel subnacional en Egipto. También en Djibouti el Equipo de la ONU en el país está realizando un proyecto piloto en una escuela primaria en aras del ODM 2 (Lograr la enseñanza primaria universal), el ODM 3 (Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer), y temas de higiene y saneamiento.

Varias actividades estuvieron dirigidas a lograr la participación de legisladores en el proceso de los ODM. En Marruecos se redactó un documento titulado *El respaldo del PNUD al Parlamento - Etapa II*, con el propósito de mejorar la capacidad y el conocimiento de los legisladores y comités sobre los ODM para que éstos pudieran participar con eficacia en el proceso legislativo, ejercer mejor la supervisión y aumentar los aportes ciudadanos al proceso democrático. La oficina del PNUD en Mauritania logró que los legisladores participaran del proceso para incorporar los problemas de la pobreza y los ODM en la formulación de las políticas públicas.

Varias de las actividades están dirigidas a los jóvenes para incorporar sus temas a la campaña de los ODM, tales como conferencias y talleres en universidades referidos a los ODM y sus mecanismos de movilización.

Estas actividades relacionadas con los ODM son una muestra de los proyectos emprendidos en la región árabe. La mayoría de los esfuerzos se limitan a proyectos piloto y no se han implementado en gran escala. Tampoco se realizó un seguimiento de las actividades implementadas y existe una falta de coordinación entre los esfuerzos de la campaña. Es así que los proyectos están aislados de las políticas y los programas nacionales. Los esfuerzos se concentraron principalmente en la generación de conciencia, aunque los actores no comenzaron aún la etapa de acciones de la campaña a través de la cual los proyectos mensurables pueden conducir a un cambio real.

Los proyectos deberán adoptarse a mayor escala, con el apoyo de los gobiernos e integrados a las políticas nacionales. Hasta la fecha los IODM no se han utilizado como instrumentos para la elaboración de políticas y estrategias, o como medios de evaluación, ni para fijar puntos de referencia o planificar para el futuro. Incluso cuando se prepararon los IODM utilizando un enfoque participativo, como sucedió en Líbano, no se desarrollaron como planes nacionales de trabajo integrales. En Líbano, durante las sesiones de consulta con los legisladores (las personas que supuestamente están al mando de la elaboración de las políticas nacionales sobre los ODM) solamente participaron tres de los 128 integrantes del Parlamento.

3 Una caravana artística recorrió el norte y centro del país con la Escuela Nacional del Circo de Túnez para dar a conocer la importancia de los ODM.

## IODM nacionales

Dieciocho países árabes redactaron IODM: Territorios Palestinos Ocupados y Arabia Saudita en 2002; Bahrein, Djibouti, Kuwait, Líbano, Marruecos, Yemen, Comoras y Siria en 2003; Jordania, Emiratos Árabes Unidos, Argelia, Sudán y Túnez en 2004; Omán en 2005; Egipto primero en 2002 y después en 2005,<sup>4</sup> y el informe borrador de Somalia en 2004.

Aunque una cantidad importante de países elaboraron informes, la mayoría fueron preparados exclusivamente por organismos gubernamentales en colaboración con organismos de la ONU, con escasa o nula participación de la sociedad civil. Las OSC de Líbano participaron en la preparación del IODM nacional, pero otros países no incluyeron a este sector en el proceso. Por consiguiente, los informes pecan de optimismo acerca de los avances logrados hasta la fecha y con respecto a los indicadores de los ODM. Asimismo, son instrumentos débiles para medir el avance logrado en los ODM y para planificar actividades futuras para realizar los objetivos.

## ODM 1: Erradicación de la pobreza extrema y el hambre

La pobreza es un problema central del proceso de desarrollo y afecta a la mitad de los ODM. Aunque los ODM se dedican específicamente a la pobreza extrema, los IODM árabes solo hacen un esbozo de la misma. Sin embargo, sería útil abordar la situación general de la pobreza en cada país. Eso es particularmente importante en los estados árabes, donde existen altísimas proporciones de pobreza y hambre.

Algunos factores incluidos en otros ODM, como la educación y el desempleo, afectan a la pobreza, al igual que el crecimiento económico y las reformas de ajuste estructural. Los IODM deben abarcar estos factores, así como las disparidades geográficas y regionales, para poder estudiar y combatir la pobreza de manera integral y eficaz. Por un lado, el abordaje de estos factores económicos más amplios podría generar un cambio real en profundidad. Pero por el otro, lamentablemente, los factores podrían utilizarse como excusa para declarar que la pobreza es un obstáculo insuperable.

Por lo tanto es fundamental que los IODM evalúen las responsabilidades y el nivel de rendición de cuentas ante los compromisos. En algunos casos, la responsabilidad por las deficiencias y las medidas erróneas del pasado se extiende a las autoridades supranacionales, o sea a las autoridades económicas y monetarias que fomentaron la instrumentación de las reformas de ajuste estructural responsables de las consecuencias desastrosas para el nivel nacional de vida.<sup>5</sup> De esta manera, también es importante examinar las repercusiones de los programas y las políticas de las instituciones

4 Se reunió información de la Dirección Regional para los Estados Árabes y demás organismos de la ONU.

5 IODM argelino; en referencia al "respaldo a las instituciones financieras internacionales", p. 7.

internacionales en el desarrollo y la pobreza nacionales y locales.

En los IODM árabes se utilizaron varios indicadores para medir la pobreza, como el indicador de USD 1 diario, el indicador de USD 2 diarios, el método de la línea de pobreza nacional y el indicador de la pobreza humana. El indicador de USD 1 al día fue utilizado por nueve de los 18 países, el indicador de USD 2 al día por cuatro países, la línea de pobreza nacional por 15 países, y el indicador de la pobreza humana<sup>6</sup> por 15 países. En general, los países árabes carecen de las estadísticas y los datos comparativos suficientes y necesarios para identificar tendencias significativas. Por ejemplo, la mayoría de los IODM árabes aseguran que no existe pobreza extrema en la región. El IODM de Arabia Saudita ni siquiera identifica la proporción de pobreza. En cambio, calcula el desempleo en 15% y se refiere a las "bajas tasas de pobreza extrema".

Muchos países árabes no adoptaron ni llegaron a una definición adecuada de la pobreza o de los pobres. Líbano intentó establecer un indicador de la calidad de vida llamado "Índice de Condiciones de Vida", que incluía 11 indicadores sobre vivienda, agua y saneamiento, educación e indicadores relacionados con el ingreso. Se utilizó para clasificar a las personas y los hogares en cinco categorías de condiciones de vida: muy baja, baja, intermedia, alta y muy alta. Social Watch también está en proceso de elaborar un indicador de la calidad de vida,<sup>7</sup> subrayando la necesidad de mejorar los esfuerzos en este ámbito dada la importancia de la existencia de buenos indicadores para enfrentar los asuntos de la pobreza. De manera acorde, con fines analíticos y comparativos sería útil que cada IODM incluyera un anexo explicando los pormenores del indicador adoptado.

El índice de Gini, que posee la ventaja de representar las desigualdades generales de la riqueza en una única cifra, no se puede utilizar con seguridad para estudiar la pobreza en los países árabes porque los datos están incompletos o son inexactos. Tampoco se puede estudiar con seguridad la brecha de pobreza existente dada la falta de datos sobre la proporción de la pobreza y la distribución del ingreso. A los IODM árabes también les faltan datos desglosados sobre la pobreza, aunque sería de utilidad poder ver las cifras desglosadas por región para comprender mejor las desigualdades en la riqueza.

6 El Indicador de Pobreza Humana va más allá de la pobreza medida según el ingreso. Para los países en desarrollo incluye las dimensiones del nivel de vida digno (porcentaje de la población sin acceso sostenible a recursos de agua mejorados y porcentaje de niños por debajo del peso para su edad); conocimientos (analfabetismo adulto); y vida sana y longeva (probabilidad al nacer de no cumplir los 40 años). Basado en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2004, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 258.

7 Social Watch Filipinas realizó importantes esfuerzos para identificar un índice integral de la pobreza y creó un comité de integrantes de Social Watch para realizar el seguimiento del proyecto.

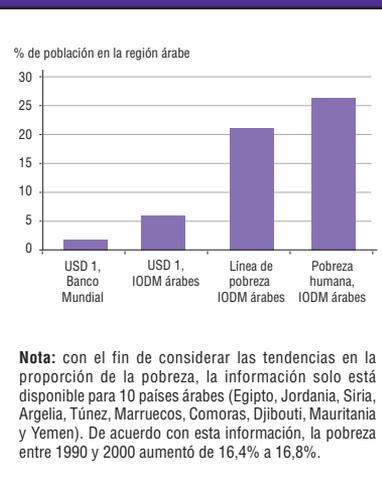
El Banco Mundial calculó<sup>8</sup> los valores de la pobreza en la región del Medio Oriente y el Norte de África (MONA)<sup>9</sup> en 2,3% en 1990, mediante el método de USD 1 por día. La cifra había aumentado a 2,4% para 2000. Los ODM exigen que la proporción se reduzca a la mitad, a 1,2% para 2015. Según estas cifras, en la región de MONA hay menos pobreza que en Asia Oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, Asia Meridional y África Subsahariana. Sin embargo, si la tendencia no cambia, en los próximos 10 años la región se alejará del objetivo en lugar de aproximarse al mismo.

El Banco Mundial solo logró analizar siete países árabes mediante el indicador de USD 1 por día. Ese indicador debe utilizarse con cautela ya que la mayoría de los países árabes son países de medianos ingresos. Tampoco resulta útil para medir la pobreza en los seis países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), considerados países de altos ingresos.

De acuerdo con las cifras de los nueve IODM árabes que utilizan el indicador de USD 1 por día, 7,4% de la población de esos países vive con menos de USD 1 por día, y esos nueve países corresponden a 62,4% del total de la población de la región árabe.<sup>10</sup> Esta cifra es sensiblemente superior a la cifra internacional de 2,4% que presentara el Banco Mundial.

De acuerdo con el indicador de la línea de pobreza que se utilizó en 15 IODM,<sup>11</sup> 23% de la población de la región árabe vive por debajo de la línea de pobreza.<sup>12</sup> Pero cuando se toma en cuenta

**GRÁFICO 1. Pobreza en la región árabe (cifras de 2000)**



el indicador de la Pobreza Humana, que se utilizó también en 15 IODM, 27,1% de la población de la región árabe es pobre.<sup>13</sup>

La pobreza en la región de Mashrek descendió de 21,6% a 15,7%, y aumentó de 7,3% a 9,1% en la región del Magreb. Los países menos desarrollados tuvieron un aumento considerable, de 24,8% a 47,1%, mientras que no existen datos para los países del CCG. Estas tendencias muestran que la región árabe no va por buen camino para alcanzar los ODM, y que la situación es incluso peor cuando tomamos en cuenta a los países árabes en conflicto como Palestina, Irak y Sudán.

### ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer

La desigualdad de género está profundamente arraigada en las sociedades árabes, por lo que el cambio real debe provenir del cambio de las actitudes, las conductas y las mentalidades. Para cumplir el ODM 3 algunos IODM árabes se concentraron en la educación, especialmente en la generación de conciencia en torno a los derechos de la mujer en este sector. El IODM argelino incluyó una evaluación sobre el alcance de la violencia contra la mujer (doméstica y demás). El IODM egipcio estudió a las mujeres y la labor no remunerada, en empresas familiares y en la agricultura.<sup>14</sup> Algunos IODM presentaron la proporción existente entre mujeres y hombres en los cargos de decisión como indicador de las desigualdades en el mercado de trabajo. Los

indicadores que muestran disparidades salariales y cifras de desempleo comparadas entre los sexos también se utilizaron para poder comprender la discriminación en el mercado laboral. Estos factores son fundamentales para lograr una comprensión integral de todos los factores que afectan la situación y las oportunidades de la mujer en los países árabes.

Numerosos IODM no analizaron el ODM 3 con la amplitud suficiente como para mostrar la situación real de la mujer en las sociedades árabes. El Informe Árabe de Desarrollo Humano (IADH) de 2003 concluye que los países árabes ocupan un lugar muy bajo en la clasificación del Índice de Potenciación de Género (IPG) del PNUD.<sup>15</sup> El informe también señala que los países árabes lograron importantes avances con respecto a la educación de las niñas, pero agrega que los bajos valores en el IPG se deben a la limitada participación femenina en las organizaciones políticas. El IADH de 2003 menciona varios avances en el empoderamiento femenino, como el derecho al voto y a presentar candidatura para los órganos legislativos y municipales en Bahrein, la elección de 33 mujeres al Parlamento marroquí, el nombramiento de una mujer como ministra de Derechos Humanos en Yemen y el ingreso de una mujer al Parlamento yemení tras las elecciones de 2003. Pero también subraya que “queda mucho para poder lograr la emancipación política de las mujeres árabes, algo que exigió el primer IADH, aunque este nuevo avance es evidencia de una mayor receptividad hacia el empoderamiento femenino en los niveles ejecutivos del gobierno y las instituciones estatales.”<sup>16</sup>

El IODM de Arabia Saudita informó que en este país “existe un fuerte entorno que apoya la igualdad de género... y que la ONU trabaja para mejorar el papel de las organizaciones no gubernamentales femeninas y sus vínculos con sus pares regionales e internacionales y con los organismos de la ONU”.<sup>17</sup> Esta declaración no está fundamentada con cifras mensurables y no tiene credibilidad, especialmente si consideramos que en el país no existen organizaciones femeninas en actividad. Asimismo, es bien sabido que los derechos de la mujer no se respetan adecuadamente en la sociedad saudita, donde no se les permite votar ni conducir vehículos.

Por este motivo resulta fundamental analizar los compromisos nacionales asumidos ante la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) al medir los avances logrados con los ODM. Argelia, Bahrein, Egipto, Marruecos, Yemen, Túnez, Líbano, Irak, Jordania, Siria y Kuwait

8 Banco Mundial. [www.developmentgoals.org/Poverty.htm#povertylevel](http://www.developmentgoals.org/Poverty.htm#povertylevel)

9 La región de Medio Oriente y el Norte de África (MONA) no abarca a todos los países árabes ni se limita a ellos. Incluye a 17 países árabes (con la exclusión de Sudán, Somalia, Comoras, Mauritania y Libia) así como a Irán e Israel, que no son árabes. No obstante, los países árabes pueden dividirse en cuatro regiones principales: la región de Mashrek (Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Palestina y Siria); la región del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez); los países árabes menos desarrollados (Comoras, Djibouti, Mauritania, Somalia, Sudán y Yemen); y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos).

10 El porcentaje para la región de Mashrek se calculó en 5,6% según datos de los IODM de Egipto, Jordania y Siria; en 2,9% para la región del Magreb según datos de los IODM de Argelia y Marruecos; y en 22,2% para los países árabes de menor desarrollo según datos de los IODM de Comoras, Mauritania, Somalia y Yemen. No hay información disponible para los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Las cifras utilizadas se basan en fuentes originales de los IODM árabes, respaldadas por cálculos preliminares preparados para el 2º IODM Árabe de la ONU, aún inédito.

11 La población de los países que utilizaron el indicador de la línea de pobreza comprende 79% de la totalidad de la población de la región árabe.

12 Alcanza 17% en los países del Mashrek, según datos de Egipto, Jordania, Líbano, Palestina y Siria; a 9,2% en los países del Magreb, según datos de Argelia, Marruecos y Túnez; y a 48,2% en los países de menor desarrollo, según datos de todos los países incluidos en esta categoría. Los únicos datos existentes para los países del CCG provienen de Bahrein, que indica una pobreza de 11%.

13 El 25,7% en la región del Mashrek según datos de los IODM de Egipto, Jordania, Líbano y Siria; 26% en la región del Magreb según datos de todos los países de esta región; 35,5% en los países árabes de menor desarrollo según datos de los IODM de Comoras, Djibouti, Mauritania, Sudán y Yemen; y 17,5% en la región del CCG según datos de los IODM de Omán y Arabia Saudita.

14 PNUD. “Egypt Human Development Report 2004. Choosing Decentralization for Good Governance”, 2004, [www.undp.org.org/publications/HDP-2004-E%20.pdf](http://www.undp.org.org/publications/HDP-2004-E%20.pdf)

15 PNUD: “Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations”, [www.undp.org/rbas/www.un.org/publications](http://www.undp.org/rbas/www.un.org/publications)

16 PNUD. “Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society”, [www.undp.org/rbas/www.un.org/publications](http://www.undp.org/rbas/www.un.org/publications)

17 PNUD. “Millennium Development Goals Report on the Kingdom of Saudi Arabia”. 2002, [www.undp.org.sa/Reports/MDGR%20SA%20English.pdf](http://www.undp.org.sa/Reports/MDGR%20SA%20English.pdf)

ratificaron la CEDAW. Sin embargo, la mayoría de esos países formularon reservas a los siguientes artículos: el Artículo 2, sobre la igualdad jurídica de hombres y mujeres, el Artículo 9, sobre nacionalidad y la nacionalidad de los hijos, el Artículo 16, sobre el matrimonio y la vida en familia, el Artículo 29, sobre disputas y reservas, el Artículo 15, sobre el movimiento de personas, la libertad de elección de la residencia y asuntos civiles como la administración de las propiedades y el Artículo 7, sobre la vida política y pública, incluidos el derecho al voto y la participación en cargos gubernamentales y públicos. Lo que parecería ser un avance y mayor respeto por el derecho internacional podría ser una pantalla para las medidas discriminatorias generalizadas en las leyes naciones y en las instituciones públicas y privadas en muchos países árabes.

De acuerdo con los indicadores del Banco Mundial (la principal referencia utilizada en la mayoría de los IODM) los países árabes de la región de MONA lograron avances importantes en la equidad de género en las cifras de la matrícula en la enseñanza. Los indicadores de equidad de género, como la proporción de niñas y varones en la enseñanza primaria y secundaria, muestran que la región de MONA avanzó de un cociente de 79 en 1990 a 91 entre 1997 y 2001. En 2001, la región figuró por encima de Asia Meridional y de África Subsahariana, y por debajo de Asia Oriental y el Pacífico, Europa, Asia Central y América Latina y el Caribe.

Aunque los IODM árabes se refieren con orgullo a estos indicadores, poco se dice acerca de la participación femenina en los cargos de decisión. Es importante analizar cómo avanza la participación de las mujeres en los asuntos políticos y económicos, tanto a nivel nacional como regional, no solo en los puestos de nivel inferior sino también en los cargos ejecutivos y de alto nivel. Las mujeres siguen ausentes de las sesiones de alto nivel de la Liga de Estados Árabes y de las reuniones ministeriales y relacionadas con el comercio en la región.

### ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

En la campaña por los ODM asumió una importancia especial la asociación mundial para el desarrollo. Algunos sostienen que los ODM no se diferencian del documento "Un mundo mejor para todos" que presentaron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial y la ONU, en la Cumbre de Ginebra celebrada en 2000, con el agregado de un acuerdo y el compromiso de los países desarrollados de asumir la responsabilidad por el proceso de desarrollo a través del ODM 8. Los países en desarrollo rechazaron el documento "Un mundo mejor para todos", mientras los ODM fueron adoptados por todos los países en desarrollo con la creencia de que países desarrollados y en desarrollo compartirían una auténtica asociación y compromiso en pos de estos objetivos.

El ODM 8 trata de la no discriminación en el comercio exterior y las finanzas, la deuda y la ayuda internacionales, el empleo de los jóvenes, el bajo

costo y la disponibilidad de fármacos esenciales en los países en desarrollo, así como los beneficios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). No se prestó la debida atención a este ODM particular en los IODM árabes.

Aunque los IODM árabes se refirieron a los factores vinculados entre sí del comercio, la ayuda y la deuda, omitieron toda referencia a las TIC. El IADH de 2003 vinculó directamente estos factores esenciales para construir una sociedad del conocimiento con el desarrollo humano. Estos incluyen la transferencia de tecnología; la adquisición, divulgación y reproducción del conocimiento; la libertad de investigación, expresión e información; el uso de las TIC en la enseñanza, y la administración legal de las tecnologías.

El IODM jordano señala que el ODM 8 "trata de las asociaciones en curso para el desarrollo que requieren que la economía nacional participe y actúe con la economía mundial, que a su vez incluye un nivel de apertura y participación en las asociaciones y los tratados de libre comercio con otros países". El informe señaló que Jordania está en camino de cumplir el ODM 8 para 2015. Jordania se incorporó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y suscribió el Acuerdo Euromediterráneo, así como un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, vale la pena destacar que no toda la cooperación internacional es positiva. La cita anterior extraída del IODM jordano se opone directamente a la perspectiva básica de la sociedad civil, que no considera al comercio un indicador en sí mismo, sino que mide cómo el comercio puede servir al desarrollo. Por motivos de objetividad, las OSC deben incluirse en el análisis del ODM 8 y en la totalidad del proceso de preparación de los IODM.

Para que el comercio exterior resulte provechoso es necesario internalizar la idea de que el comercio debe estar al servicio del desarrollo. Los países árabes siguen suscribiendo tratados internacionales y bilaterales de libre comercio<sup>18</sup> a pesar de su ambigüedad acerca de su capacidad para desarrollar una Zona Mayor de Libre Comercio Árabe (GAFTA, por sus siglas en inglés). El comercio entre los estados árabes solo representa aproximadamente 8% del total del comercio exterior árabe.<sup>19</sup>

18 Once países árabes integran la OMC (Bahrein, Egipto, Jordania, Kuwait, Marruecos, Omán, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Djibouti y Mauritania). Siete más son observadores (Libano, Libia, Irak, Sudán, Arabia Saudita, Yemen y Argelia). Jordania, Marruecos, Egipto y Bahrein suscribieron tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. Todos los países árabes del sur del Mediterráneo tienen convenios de asociación con la Unión Europea: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Libia y Libano, mientras las negociaciones con Siria concluyeron en octubre de 2004 en preparación para la firma del tratado. El proceso para una Zona Mayor de Libre Comercio Árabe, planteada por la Liga de Estados Árabes a principios de la década de 1960, y cuya creación está prevista para 2007, recién comenzó a principios de 2005.

19 Arabic News. "Increasing Arab states inter-trade, regional economic integration an absolute imperative", 4 December 2001, [www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/010412/2001041230.html](http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/010412/2001041230.html)

Los países árabes no están suscribiendo estos tratados comerciales con una idea clara acerca de sus necesidades, prioridades y expectativas. La falta de políticas adecuadas y bien definidas sobre diversos aspectos del desarrollo coloca a estos países en una posición de debilidad a la hora de negociar. Una rápida mirada a los indicadores económicos refleja su debilidad, con bajo crecimiento económico, altos déficit presupuestarios y una balanza de pagos crítica.<sup>20</sup> Las cifras sobre la tecnología y el conocimiento son insuficientes para generar una capacidad local que permita la adecuada integración al mercado mundial, lo que debilita aun más el papel y el impacto de los países árabes.<sup>21</sup>

Resulta difícil comprender porqué los países árabes no han podido desarrollar sus propios tratados regionales, a pesar de su capacidad para suscribir acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea. Los países árabes deben participar en el sistema internacional de comercio, y no solo incorporarse al mismo. Cabe preguntarse si los países árabes se incorporan a la OMC y negocian ese y otros convenios con una comprensión y una proyección clara y cabal del impacto que tendrán en sus economías.

El tema primordial del ODM 8 no es la cantidad de tratados comerciales que haya suscrito un país sino el tipo de asociación internacional que hace falta para generar un cambio real. Los países deben elegir si su prioridad es la asociación internacional o el desarrollo, antes de presentar sus informes relativos a este objetivo. La Agenda de Desarrollo de Doha, redactada en la 4ª Reunión Ministerial de la OMC, tiene la intención de servir como referencia para las medidas políticas nacionales relativas al libre comercio. Pero dado el estado real de los compromisos de Doha, el libre comercio y la idea del comercio exterior como herramienta para el desarrollo distan mucho de ser realistas.

El fomento del comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) lleva a los gobiernos nacionales a presentar una impresión positiva de sus países. Eso contradice los procesos vinculados con la condonación de la deuda y la ayuda, que exigen informes fidedignos sobre la situación socioeconómica. El asunto de si la IED favorece a las necesidades nacionales o a las empresas multinacionales plantea el tema de la responsabilidad social empresarial, todavía poco encarada en los países árabes. Las estrategias nacionales deben equilibrar las prioridades económicas y sociales y la visión a largo plazo para el país con las diversas dinámicas sociales y económicas internacionales.

Los papeles de los gobiernos, los organismos de la ONU, las instituciones financieras internacionales y las OSC

La mayoría de los ODM subrayan la importancia que reviste contar con asociaciones fuertes y consolidadas, esfuerzos coherentes e información compartida para que la campaña pueda prosperar.

20 PNUD 2002, *op cit.*

21 PNUD 2003, *op cit.*

“Es importante saber quién debe hacer qué para evitar la duplicación de esfuerzos y lograr una mejor coordinación. Además es necesario identificar las asociaciones estratégicas y generar alianzas en el plano nacional o regional para alcanzar los ODM. Así es como todas las partes interesadas pueden participar de las decisiones y estar al tanto de quién está haciendo qué y de quién debe hacer qué”.<sup>22</sup>

Queda claro que estas relaciones y la coordinación no se han desarrollado en los países árabes, donde los gobiernos han procesado los IODM en estrecha coordinación con organismos de la ONU, como el PNUD. En otros países los gobiernos tuvieron una participación limitada mientras la ONU dirigió el proceso. Pero incluso cuando los gobiernos sí participaron, esa participación estuvo limitada a las instituciones públicas, lo que refleja un compromiso incompleto y débil y un papel gubernamental poco eficaz. Los gobiernos árabes no parecen interesados en establecer una buena relación con las OSC y el sector privado ya que la mayoría de los países árabes los excluyeron del proceso de los IODM.

Hay que considerar dos temas con respecto al papel de las OSC:

- otros grupos, como los gobiernos y los organismos de la ONU, deben valorar la función asesora de las OSC en la formulación y la planificación estratégica de las políticas para los ODM. Si esa función no es respetada, como ocurre en todos los países árabes, entonces las OSC deben participar con fuerza en las campañas de difusión para poder expresar sus inquietudes y perspectivas.
- Es importante analizar si las OSC fueron capaces de pasar con éxito de la etapa de generación de conciencia a la etapa de implementación de la campaña por los ODM, con el fin de evaluar los cambios reales en la vida de la gente.

En una serie de reuniones nacionales sobre el papel de las OSC árabes en la campaña por los ODM,<sup>23</sup> los participantes destacaron la importancia de ciertos puntos en las etapas previas a la instrumentación y a la acción que formaron parte de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Subrayaron la necesidad de considerar a las ONG como socias reales y de aplicar la buena gobernanza en el plano nacional y local. Señalaron la necesidad de crear un ambiente habilitante para que las OSC puedan desempeñar su papel. Los participantes destacaron la importancia de organizar una campaña general que publicite a los ODM, y de elaborar un documento específico y pormenorizado que evalúe lo que todas las partes interesadas deben hacer para alcanzar los ODM en 2015.

22 PNUD. Centro de recursos regional para Asia Austral y Occidental. “Localizing the MDGs”.

23 ANND organizó una serie de reuniones nacionales en Sudán, Yemen, Bahrein y los países del Golfo y Egipto sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la campaña por los ODM.

También se discutió la necesidad de la participación activa de las OSC en la redacción de los IODM con el fin de realzar la credibilidad de los informes y presentar la perspectiva de las OSC sobre lo avanzado. Esto no sucedió con la redacción de los 18 IODM publicados hasta la fecha, aunque de haberse aplicado habrían expresado sus opiniones e inquietudes sobre las campañas nacionales por los ODM y la información producida por los gobiernos árabes. También deben tomarse en cuenta la capacidad de las OSC para desempeñar esta función, así como su transparencia, responsabilidad, conciencia, eficiencia y capacidad para dirigir campañas a favor de los ODM.

Los planes de trabajo de los ODM no pueden separarse de las políticas que defienden las instituciones multilaterales. Las políticas sociales de los países en desarrollo se ajustaron de acuerdo a las políticas de ajuste estructural recomendadas por el Banco Mundial, lo que provocó repercusiones socioeconómicas negativas. En la actualidad, la mayoría de los países en desarrollo, como Yemen, Sudán, Somalia y Djibouti trabajan en sus Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza con la intención de compensar esas consecuencias negativas.<sup>24</sup>

El último informe de la ONU sobre el Proyecto del Milenio, titulado *Invirtiendo en el desarrollo*, señala que cada país debe preparar una “estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM que sea un documento operativo pormenorizado, adjunto a un marco de gastos a mediano plazo que refleje la estrategia en las partidas presupuestarias”.<sup>25</sup> Para alcanzar con éxito este paso hace falta un enfoque participativo para la preparación de un marco de acción de 10 años basado en el mapeo de la pobreza según la localidad, la región y el género, que incluya una estrategia de reducción de la pobreza de 3 a 5 años basada en los ODM. También hacen falta campañas nacionales por los ODM, integrales y bien supervisadas, así como IODM que propongan estrategias y planes de trabajo, y no solo descripciones y cifras exageradas. Lamentablemente, estos factores no se encuentran entre los puntos fuertes de los países árabes.

Con el fin de enriquecer el papel de las organizaciones multilaterales en la campaña por los ODM en el plano nacional es necesario mejorar la coherencia entre las políticas que proponen estas organizaciones, como el Banco Mundial y la ONU. También hay que analizar el equilibrio de roles entre las organizaciones, así como todo posible conflicto de poderes entre ellas.

La transformación de las estrategias en partidas presupuestarias significa que la preparación y el análisis de contenido de los IODM deben incluir una participación legislativa real, eficaz y construc-

tiva. Los planes de trabajo del Parlamento deberán estar al tanto de los IODM. El Parlamento también debe evaluarlos, y luego responsabilizar a los gobiernos por su participación en la instrumentación de los mismos. Sin embargo, esto no ha ocurrido aún en los países árabes.

El éxito de la cooperación y la coordinación exige la identificación de papeles efectivos para los actores en la campaña por los ODM. No obstante, este proceso está directamente vinculado con la buena gobernanza, el estado de derecho, los derechos políticos y sociales, la responsabilidad y eficiencia de la administración pública, una política económica sólida, entornos que apoyen la asociación, el papel de las OSC, así como la participación en general. Estos son los valores básicos de derechos humanos, democracia y buena gobernanza incluidos en la Declaración del Milenio que deben ser los requisitos previos para todo paso dado por los ODM.

La capacidad para realizar una campaña o plan de trabajo integrales en lugar de actividades separadas está vinculada al ejercicio de una buena distribución de funciones. Una identificación adecuada de los papeles podría afinar la coordinación de los esfuerzos, y evitar la mala asignación y la duplicación de recursos. Por lo tanto, el informe *Invirtiendo en el desarrollo* recomienda que “cada país debe convocar un grupo estratégico para los ODM presidido por el gobierno nacional que incluya a donantes bilaterales y multilaterales, organismos especializados de la ONU, autoridades provinciales y locales, dirigentes de la sociedad civil nacional, incluidas organizaciones de mujeres que tradicionalmente están subrepresentadas”.<sup>26</sup> Este es el paso inicial para mejorar la coordinación de esfuerzos y compartir información en el plano nacional.

## Apuntes finales

Las OSC de la región árabe lideran una lucha en dos sentidos. Primero, para desarrollar estrategias de abogacía que les permitan mejorar su papel, eficacia e impacto en la elaboración de políticas a nivel nacional. Segundo, para luchar por su derecho a existir y operar libremente, limitado por los regímenes actualmente en el poder en la mayoría de los estados árabes. Por lo tanto, cuando hablamos de campañas nacionales y regionales debemos hacer énfasis en la necesidad de empoderar a las OSC y permitirles reforzar su influencia en la conformación de las políticas nacionales.

Las OSC árabes deben percatarse que los ODM pueden servir como herramienta eficaz de abogacía, y ofrecen una oportunidad importante para crear una agenda con objetivos y metas definidas, a la vez que aprovechan los compromisos de sus gobiernos, el respaldo internacional y la infraestructura que proporciona la campaña internacional por los ODM. La campaña mundial debe apoyar a las OSC en los países en desarrollo, especialmente en la región árabe. ■

26 *Ibid.*