

Los Estados árabes y los ODM: no habrá avances sin justicia social

Si se sigue avanzando al ritmo actual, la región árabe no alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. Las razones fundamentales de este ritmo lento son el débil apoyo de la comunidad internacional al Objetivo 8 sobre alianzas mundiales para el desarrollo, y el escaso interés político en lograr la justicia social y económica en la región. Otros obstáculos regionales importantes para el logro de los objetivos son la falta de compromiso con el respeto a los derechos humanos y el principio de buena gobernanza – además de la frágil estabilidad política, la democracia deficiente, y la carencia de un marco pacífico y sostenible para la acción.

Ziad Abdel Samad, Director ejecutivo¹
Arab NGO Network for Development (ANND)

El año 2010 es muy importante para el proceso de realización de los ODM porque marca los diez años desde la adopción de la Declaración del Milenio y los cinco años antes del final del período de ejecución propuesto. En junio de 2010 se hizo en la ONU un seguimiento preparatorio en audiencias con grupos de la sociedad civil, y todo el proceso será analizado por la Asamblea General de la ONU en septiembre.

Por lo tanto, este es un momento oportuno para hacer una evaluación objetiva de los esfuerzos para alcanzar los objetivos, valorar los procesos y proponer recomendaciones concretas para reencauzar los esfuerzos de la mejor manera posible e incluir a las diferentes partes interesadas para realizar progresos efectivos. Esto resulta especialmente cierto ahora que casi todos los informes por países, aun los más optimistas, afirman que es poco probable que se logren los objetivos para 2015, por lo menos al ritmo de progreso actual y dadas las consecuencias de la crisis económica mundial.

La alianza mundial acordada en el Objetivo 8 es un claro reconocimiento de la necesidad de fortalecer los compromisos globales para complementar los esfuerzos nacionales y locales de los países en desarrollo. Sin embargo, por ahora, estos compromisos globales no se han traducido ni en decisiones concretas y explícitas, ni en políticas para aplicarlas. Para comenzar, la falta uniforme de voluntad política se ve claramente en la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, a pesar de las donaciones prometidas, la AOD está muy por debajo de la meta. Las cifras más optimistas muestran que no supera el 0,31% del Producto Interno Bruto (PIB)². Para los Países Menos Adelantados (PMA)³, el porcentaje alcanzado es del 0,09% en lugar del

0,15%-0,20% comprometido⁴. Tampoco se han alcanzado las otras dos metas principales del Objetivo 8: políticas de comercio justo y alivio de la deuda.

Más problemático resulta el enfoque estrecho que han adoptado los países del G-8, junto con algunas agencias de la ONU y otras instituciones internacionales, que limita los debates sobre el logro de los ODM a una discusión sobre dinero y asistencia, lo que refleja una visión muy controvertida de los desafíos del desarrollo. El objetivo principal debería ser, en cambio, la capacidad de los países para desarrollarse. Pero también falta, a nivel de los países, la visión y la capacidad de adoptar políticas económicas integrales e inclusivas, con presupuestos transparentes que muestren una movilización adecuada de los recursos locales y la mejor forma de utilizarlos. Lo ideal sería que el fortalecimiento de las capacidades de los países les diera más opciones, mejorara su desempeño y sus logros en materia de desarrollo y garantizara un uso más adecuado de sus recursos.

La cumbre de los miembros del G-8 en Gleanagles en 2005, concluyó con el compromiso de entregar USD 150 mil millones para luchar contra la pobreza. Sin embargo, las crisis de los alimentos, los combustibles y las finanzas, así como la preocupación creciente en relación al cambio climático, sirvieron de excusa para no cumplir con este compromiso. Estas crisis son una consecuencia del sistema global actual: por un lado, no logra que las corporaciones multinacionales rindan cuentas y asuman responsabilidades; por otro, no logra adoptar y poner en práctica soluciones trascendentes y efectivas a los desafíos de la pobreza, el desarrollo y la injusticia en todo el mundo. Este sistema se centra más en llevar a cabo medidas de emergencia para superar el impacto inmediato de las crisis que en asumir intervenciones a largo plazo que aborden de manera integral las causas fundamentales del desempleo, la pobreza en aumento, y la marginación política, social y económica.

A fines de 2008 los jefes de estado que se reunieron en Doha para la conferencia de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo no lograron

una visión de conjunto para alcanzar los ODM. En lugar de abordar los problemas fundamentales que causaron la crisis financiera y económica mundial, estos líderes reiteraron las decisiones “de emergencia” del G-20 que se centran en enfrentar los impactos inmediatos de las crisis. Los grupos de la sociedad civil que participaron en la conferencia de Doha criticaron los resultados y exigieron una nueva alianza que reemplazara el Consenso de Washington, basada en una revisión integral de las políticas mundiales actuales por parte de las instituciones internacionales y el G-8. El esfuerzo de la Asamblea General de la ONU de abordar este asunto con la formación de la Comisión Stiglitz y luego la Conferencia de Alto Nivel sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial en junio de 2009, también se estancó, lo que refleja la incapacidad de la comunidad internacional de ponerse de acuerdo en un enfoque integral del desarrollo en lugar de proteger los intereses de las corporaciones multinacionales.

Los desafíos de los ODM en la región árabe

El *Informe Árabe sobre el Desarrollo Humano 2009*, que hace foco en el concepto de seguridad humana, revela que los indicadores de desarrollo de la región están muy rezagados con respecto a las promesas realizadas⁵. Subraya los desafíos económicos, destacando que la dependencia de los países árabes de la producción de petróleo hace que sus economías sean muy vulnerables a las fluctuaciones internacionales del precio del crudo. Otro importante desafío económico es su dependencia de la inversión extranjera, lo que aumenta mucho su vulnerabilidad a las depresiones económicas mundiales como la experimentada en los últimos años. Además, las economías árabes están dirigidas a los servicios, lo que significa que sus sectores productivos se debilitan cada vez más.

El desempleo sigue siendo un desafío fundamental. La Organización Árabe del Trabajo señala que, en 2008, el desempleo había aumentado al 14,4%, más del doble de la tasa global del 6,3%. Aunque el porcentaje varía de un país árabe a otro,

1 El autor le agradece a Marc Van de Weil su valiosa asistencia.

2 Organización de Cooperación Desarrollo Económicos (OCDE), *Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets*. Disponible en: <www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1_00.html>.

3 Cinco países árabes son considerados PMA: Comoras, Djibouti, Somalia, Sudán y Yemen.

4 Majed Azzam, *Assessing the MDGs in the Arab region: A Survey of Key Issues*, Arab NGO Network for Development (ANND), 2009.

5 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, Nueva York, 2009.

el desempleo de los jóvenes es muy elevado, pues representan más del 50% de la población desempleada. El desempleo promedio de los jóvenes de la región es del 25,5%⁶, que es la tasa más alta del mundo. Además, la persistente discriminación en el mercado laboral por razón del sexo ha llevado a mayores tasas de desempleo entre las mujeres.

Otro problema igualmente acuciante es que la pobreza acumulada de la región supera el 39%, lo que quiere decir que casi 140 millones de ciudadanos árabes viven por debajo de la línea superior de pobreza y no gozan de su derecho a un nivel de vida adecuado⁷. Los informes nacionales sobre los ODM preparados por los gobiernos con asistencia técnica del PNUD, indican que la región no logrará resolver el problema de la hambruna generalizada. En 2004, los cálculos indicaban que 25,5 millones de personas padecían hambre y desnutrición, un aumento considerable de personas en esa situación respecto a 1994⁸. El informe preparado por el PNUD y la Liga Árabe, sobre los desafíos que presenta el desarrollo en la región muestra que, a pesar de los avances en Siria y Sudán en cuanto a la autosuficiencia en semillas, la seguridad alimentaria no ha mejorado en forma tangible desde 1990⁹.

ANND: la evaluación de los ODM

En 2000, 22 líderes árabes adoptaron la Declaración del Milenio y se comprometieron a alcanzar los ODM para el año 2015. En la última década, muchos acontecimientos políticos, económicos y sociales han afectado los procesos de reforma en los países árabes. La "Guerra contra el terrorismo", que se inició con la invasión y ocupación de Afganistán en 2001, la invasión y ocupación de Iraq en 2003, la guerra israelí contra el Líbano en 2006, el continuo deterioro de las condiciones de vida del pueblo palestino, especialmente después del sitio de la Franja de Gaza en 2007, así como los conflictos internos que surgieron en países como Argelia, Líbano, Somalia, Sudán y Yemen, han estado entre los hechos que más contribuyeron a desestabilizar la región. La situación ha empeorado por los efectos devastadores de la crisis alimentaria, el cambio climático y la fluctuación de los precios del petróleo, que tienen efectos negativos sobre los esfuerzos de los países por alcanzar los objetivos de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos, el logro de los objetivos de desarrollo también es responsa-

bilidad de los sistemas e instituciones nacionales existentes, y, más concretamente, de los regímenes y autoridades que detentan el poder. La evaluación de los ODM realizada por ANND (la red de ONG árabes para el desarrollo) estudió por tanto los objetivos financieros y de desarrollo, los problemas de género y la transversalización de los objetivos en las políticas nacionales.

En lo que se refiere a financiar y movilizar recursos para el desarrollo y los ODM, la mayoría de los países árabes no ha logrado conseguir recursos locales o regionales por la ineficacia de las políticas para atraer inversiones, asistencia y préstamos extranjeros¹⁰. Pero las inversiones extranjeras todavía no han tenido los efectos positivos esperados; la AOD no fue asignada según las necesidades humanas básicas y cuantitativamente no fue suficiente para apoyar a los gobiernos para que hicieran los avances necesarios hacia el logro de los objetivos. Además los países carecen de administraciones públicas capaces de gestionar los recursos disponibles. En última instancia, el impacto de usar los préstamos para invertir en sectores y actividades económicas no productivas llevó en muchos países árabes a un aumento del servicio de la deuda y, de hecho, resultó un revés para el cumplimiento de los objetivos.

Se ha logrado un pequeño progreso en la transversalización de los ODM, en la formulación de políticas nacionales y en la evolución general hacia la realización de los ODM en los ámbitos nacionales, especialmente la inclusión de diversas partes interesadas y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los procesos todavía carecen de mecanismos adecuados para la participación efectiva. Faltan resultados reales por la ausencia de instituciones democráticas operativas, los grandes gastos militares, el peso de la evolución demográfica y las políticas económicas que han llevado a disparidades cada vez mayores en la distribución de la riqueza y al desempleo masivo. En este contexto, los gobiernos de la región árabe no han integrado las metas de los ODM en sus planes de desarrollo nacionales. Además, las políticas globales han contribuido a recortar su espacio político, limitando aún más los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

Con respecto a la transversalización de la dimensión de género en el proceso de realización de los ODM, se debe señalar que, en buena medida, las mujeres de la región árabe continúan excluidas de la vida política y económica. Esta exclusión tiene sus raíces en la estructura patriarcal de las sociedades árabes y la influencia de las normas y los valores tradicionales y religiosos. Un ejemplo claro es la cantidad de reservas formuladas por todos los paí-

ses árabes que han ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que debilitan su aplicación. La exclusión de las mujeres de los procesos para alcanzar los ODM tiene como consecuencia un desperdicio de recursos y oportunidades de progreso.

En este sentido, los modelos económicos que siguen los países árabes y las estrategias nacionales inadecuadas que han adoptado para el desarrollo social son las dos razones principales que explican la falta de avances hacia los ODM. En consecuencia, una de las recomendaciones para el futuro es la creación de instituciones adecuadas y una amplia reforma del sistema de gobernanza política en la región para lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

Observaciones en el ámbito de los países¹¹

Al observar la situación de los ODM a nivel nacional, surge claramente la falta de compromiso de los gobiernos con su consecución. Aunque las posiciones declaradas oficialmente muestran una actitud positiva hacia los ODM y destacan la necesidad de alcanzarlos, estas posiciones permanecen en lo meramente verbal y no se traducen en políticas efectivas de gobierno ni en estrategias o planes de acción nacionales concretos.

En las políticas económicas y sociales falta un enfoque integral basado en los derechos humanos. Las malas prácticas de gobierno suelen ser uno de los factores principales que subyacen al uso ineficiente de los recursos. Además, los contextos nacionales revelan la escasa voluntad política de satisfacer las necesidades humanas fundamentales y otorgar mayores garantías a los derechos humanos básicos. En cambio, queda claro que los diversos grupos que detentan el poder mantienen una relación con los ciudadanos que se basa en el nepotismo y la explotación de las desigualdades de poder, reforzada por su naturaleza totalitaria y autoritaria. Hay cuatro elementos principales que se observan en diversos contextos nacionales y que parecen ser directa o indirectamente responsables de esos entornos nacionales problemáticos:

- Una falta uniforme de democracia, participación y buena gobernanza. Esto se refleja en la escasa participación política, los sistemas políticos opacos y sin rendición de cuentas, y administraciones públicas poco capacitadas, ineficientes e

6 Organización Árabe del Trabajo, 2003. Ver: <www.alolabor.org/>.

7 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes y Liga de los Estados Árabes, *Development Challenges in the Arab States: A Human Development Approach*, New York, May 2009.

8 PNUD, Dirección Regional para los Estados Árabes, *op. cit.*

9 PNUD, Dirección General para los Estados Árabes y Liga de los Estados Árabes, *op. cit.*

10 Ver: Ayah Mahgoub, 2009. Disponible en: <blogs.cgdev.org/global_prosperity_wonkcast/2010/03/09/cash-on-delivery-aid-ayah-mahgoub-on-cod-in-education>.

11 Esta sección se basa en informes por los miembros de ANND sobre el proceso para la realización de los ODM en Bahrein, Egipto, Jordania, Líbano, Sudán, Túnez y Yemen, que se enfocaron en los desafíos nacionales y la pertinencia de las políticas adoptadas, y destacaron un conjunto de recomendaciones de la sociedad civil para promover los ODM.

improductivas. Estos son obstáculos graves que impiden a los países árabes movilizar y utilizar adecuadamente los recursos nacionales, ya sea naturales, financieros o humanos.

- Los desafíos sistemáticos que se relacionan con la falta de transparencia e integridad en las políticas públicas y en la entrega de servicios sociales. El concepto de derechos humanos está ausente de la formulación de las políticas nacionales, lo que lleva a una comprensión inadecuada del “Estado de derecho”. Es necesario que la protección social y el bienestar de la población sean considerados como intrínsecos a los derechos humanos y no como un obsequio de los políticos con poder, pues eso distorsiona la relación entre los ciudadanos y el Estado.
- Una continua falta de estabilidad, seguridad y paz en la región ha contribuido a la inestabilidad estructural y la turbulencia en las políticas de desarrollo. Este contexto ha reducido el interés de los inversores extranjeros por la región árabe, y ha propiciado el desperdicio de recursos y medios para el desarrollo, y las bajas tasas de productividad causadas por la mala administración del tiempo y los recursos.
- La continua falta de un enfoque basado en los derechos humanos en la elaboración de políticas contribuye a la falta de estrategias nacionales integrales para el desarrollo social.

Además, la región muestra un contraste considerable entre los indicadores económicos y los de desarrollo. La mayoría de los países árabes productores de petróleo han atravesado un período de relativo crecimiento económico por el aumento de los precios del petróleo. Un efecto indirecto de esto es que la región, en su conjunto, ha experimentado uno de los mayores crecimientos económicos del mundo. Sin embargo, esto no se ha reflejado en avances en términos de desarrollo, pues la mayoría de los países sigue mostrando resultados de desarrollo humano muy escasos. De hecho, dado que los ODM y los objetivos de desarrollo en general no han sido una prioridad para los líderes árabes, no ha habido una política adecuada para la distribución de riquezas entre los países ni en el seno de los países de la región.

A pesar de estos contextos problemáticos, muchos informes oficiales sobre los ODM han intentado reflejar una situación más positiva. En consecuencia, no han formulado indicadores concretos y medibles de las estrategias de gobierno, y a menudo se limitan a recomendaciones abstractas y normativas para el futuro. En general, la mayoría de los informes oficiales han intentado hacer una demostración falsa del compromiso del Gobierno con la asignación de sus recursos a las metas de desarrollo y los ODM.

También han tratado de reflejar confianza en la consecución de los objetivos para 2015. Al hacerlo, han omitido divulgar las debilidades manifiestas de muchos contextos nacionales.

Mientras que la mayoría de los informes menciona la inclusión de diferentes partes interesadas en el proceso de evaluación de los ODM, no queda claro en qué medida esta participación ha sido efectiva ni qué criterios se han usado para incluirlas. Lo más probable es que la tendencia a incluir actores no gubernamentales del mundo académico y la sociedad civil, refleje las exigencias de la ONU y socios donantes más que enfoques nacionales auténticamente participativos.

Muchos informes exageran la responsabilidad de los donantes por el nivel inadecuado o la naturaleza condicional de su asistencia para el desarrollo sin abordar, al mismo tiempo, los problemas nacionales en la elaboración de políticas y el desempeño de las instituciones. Ejemplos de esto son los informes oficiales sobre los ODM de Egipto y Yemen.

Por otra parte, el informe oficial de Arabia Saudita sobre los ODM se centra sólo en los logros y no señala adecuadamente los desafíos y debilidades que existen, ni propone recomendaciones para el futuro. Mientras que el informe de Bahrein evita incluso formular metas, aduciendo que Bahrein no es un país en vías de desarrollo “típico” a pesar de haberse comprometido claramente a enfrentar los desafíos que se mencionaron en su informe nacional. Se suele omitir la evaluación independiente, neutral y objetiva del propio proceso de seguimiento de los ODM, con la única excepción del informe de Palestina, que logró hacer un relato más realista de la situación.

Los informes nacionales oficiales de Bahrein, Líbano, Jordania, Sudán, Yemen y la Autoridad Palestina, indican que los ODM y los correspondientes procesos de presentación de informes son inclusivos. De hecho, la mayoría de estos informes son el resultado del trabajo de una comisión técnica supervisada por los ministerios nacionales de planeamiento (u organismos similares) y han recibido el apoyo técnico y financiero de las oficinas nacionales de la ONU, incluso de todas las agencias pertinentes. Sin embargo, los informes nacionales de Egipto, Túnez y Arabia Saudita fueron redactados por los gobiernos con apoyo, únicamente, del PNUD. Esto plantea dudas sobre la neutralidad relativa, la precisión de la recopilación y presentación de los datos y la autenticidad de los intentos de los gobiernos por progresar en asuntos de desarrollo.

Observaciones desde el proceso de Examen Periódico Universal

En la región árabe los estados violan los derechos humanos constantemente, según lo han señalado decenas de informes, entre los cuales figuran los

publicados por la ONU y varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional. Sin embargo, los estados árabes siguen insistiendo en mantener sus reservas con respecto a las convenciones internacionales de derechos humanos, impidiendo así que se materialice algún adelanto tangible de su desarrollo.

Un problema particular es que en muchos de los países árabes los derechos sociales y económicos no son abordados adecuadamente por los gobiernos. Un resumen analítico de los resultados de los Exámenes Periódicos Universales de varios países árabes, realizado bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, reafirma estas observaciones.

En lo referido al derecho a un nivel de vida adecuado, el acceso a la vivienda y al agua, se observan violaciones graves, por ejemplo, en Egipto, Iraq y Yemen. Los exámenes concluyeron que se deberían asignar más recursos para mejorar las medidas de desarrollo económico y social, por medio de políticas para luchar contra la pobreza, y propiciar el respeto a los derechos humanos.

En cuanto al derecho a trabajar en condiciones adecuadas, en la mayoría de los países árabes se observan violaciones graves, especialmente con relación a grupos laborales vulnerables como las mujeres y los migrantes. El trabajo infantil sigue siendo un desafío, además del alto porcentaje de desempleo entre los jóvenes si se lo compara con los niveles mundiales.

Sobre el derecho a la educación, a pesar de los esfuerzos realizados, muchos países árabes muestran un acceso limitado a la educación básica y altos niveles de analfabetismo. Si bien varios mejoraron levemente los indicadores cuantitativos de la educación, su calidad en relación a las necesidades del mercado de trabajo, sigue preocupando.

Con respecto al derecho a la salud, aunque han aumentado los esfuerzos de los gobiernos para mejorar el acceso a la atención pública de la salud, los indicadores no confirman un adelanto relacionado. Esto se debe, probablemente, a que en la región el sector de la salud se interesa en general por establecer redes de seguridad y se orienta a grupos específicos, excluyendo a una gran cantidad de personas de los programas y servicios de atención de la salud.

Conclusiones

Para alcanzar los ODM en 2015, se necesitan importantes esfuerzos adicionales y voluntad política para fortalecer la adopción y aplicación de políticas de desarrollo. Para ello, las metas concretas y medibles pueden servir de herramienta de evaluación de los avances.

Aumentar la eficiencia de las administraciones públicas sigue siendo un desafío fundamental, y

exige varias medidas concretas. Se debería capacitar a los funcionarios públicos a tratar a las personas y sus necesidades con mayor respeto, guiados por un enfoque que se base en los derechos humanos. Además, un paso importante para mejorar la aplicación de las políticas públicas y las estrategias nacionales es fortalecer las autoridades públicas con potestad reglamentaria y aumentar el respeto de los ciudadanos por esos reglamentos.

Un compromiso político sincero, que se refleje en políticas públicas concretas y planes para poner

en práctica el desarrollo, debería basarse en la integridad y la transparencia. La participación ciudadana, a través de las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés, es un factor importante para lograr buenos resultados. Esto exige una reforma del sistema administrativo para superar la corrupción sistemática que lo debilita. En ese sentido, vale la pena señalar que la adopción y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción contribuiría a reformar el sistema de elaboración de políticas públicas.

Cumplir con estas recomendaciones, sin compromisos políticos explícitos, no es tarea sencilla. Las recomendaciones mencionadas tienen tres condiciones indispensables: democracia para garantizar una participación adecuada, rendición de cuentas y responsabilidad, buena gobernanza para garantizar una adecuada movilización e inversión de los recursos, y justicia social para obtener políticas integrales e inclusivas. Por desgracia, dado que estas condiciones indispensables todavía no existen, la incapacidad de la región para alcanzar los ODM para el año 2015 resulta evidente. ■