

Arabské státy a Rozvojové cíle tisíciletí: Bez sociální spravedlnosti není pokrok možný

Rozvojové cíle tisíciletí (MDGs) nebudou v arabském regionu do roku 2015 splněny, pokud se bude postupovat současným tempem. Hlavní příčinou tohoto pomalého vývoje je slabá podpora mezinárodní komunity pro 8. cíl, který se týká globálních rozvojových partnerství, a mizivá politická vůle nastolit v regionu ekonomickou a sociální spravedlnost. Mezi další významné regionální překážky dosažení cílů patří nedostatek vůle prosazovat lidská práva a principy „dobré správy“, křehká politická stabilita, nedostatečná demokracie a absence mírového a udržitelného akčního rámce.

Ziad Abdel Samad, výkonný ředitel'
Arabská síť nevládních rozvojových organizací
(Arab NGO Network for Development, ANND)

Rok 2010 je pro projekt Rozvojových cílů tisíciletí velmi důležitý, protože připomíná desetileté výročí od přijetí Miléniové deklarace i to, že zbývá už jen pět let do konce období, ve kterém měly být stanovené cíle dosaženy. Přípravná revizní studie vznikla už během rozhovorů s představiteli občanské společnosti, které probíhaly na půdě Organizace spojených národů v červnu 2010, v září bude celý proces předmětem diskuse na Valném shromáždění OSN.

Nyní je tedy vhodný čas objektivně zhodnotit úsilí v naplňování rozvojových cílů, vyhodnotit procesy a navrhnout konkrétní doporučení, zaměřená na přeměrování úsilí a efektivní dosažení výsledků. Platí to zejména dnes, kdy téměř všechny země, dokonce i ty neoptimističtější, ve svých analýzách dospívají k závěru, že splnit cíle do roku 2015 je při současném tempu a s ohledem na globální ekonomickou krizi nereálné.

Globální partnerství, dohodnuté v rámci 8. cíle, je jasným uznáním nutnosti rozšířit globální závazky tak, aby doplnily národní a lokální úsilí rozvojových zemí. Tyto globální závazky však dosud nebyly převedeny na konkrétní a explicitní rozhodnutí či implementační politiky. Jednou z příčin je setrvalý nedostatek politické vůle, který je jasně patrný na neustále klesající oficiální rozvojové pomoci (ODA). Přes to, k jakým částkám se dárcovské země upsal, se ODA ještě ani zdaleka neblíží stanovenému cíli. Podle neoptimističtějších odhadů dosahuje v současnosti 0,31 % hrubého domácího produktu (HDP).² ODA pro nejméně rozvinuté země (Least Developed Countries, LDC)³ dosahuje pouze 0,09 % namísto příslibených 0,15–0,20 %.⁴ Ani další dva hlavní cíle, obsažené v 8. cíli – prosazování principů fair trade a odpouštění dluhů – pravděpodobně nebudou splněny.

Dále je problematický přístup, rozšířený mezi zeměmi skupiny G8 a podporovaný některými agencurami OSN a dalšími mezinárodními institucemi, který omezuje diskusi o dosažení Rozvojových cílů tisíciletí na rozhovory o penězích a rozvojové pomoci, čímž odráží vysoce pochybný pohled na úlohu rozvojové pomoci. Namísto toho by hlavním kritériem měla být rozvojová kapacita států. Na národních úrovních také přetrvává nedostatek vizí a potenciálu pro vytvoření důkladné a inkluzivní ekonomické strategie s transparentním rozpočtem, který by věrohodně dokládal mobilizaci místních zdrojů a způsob, jakým mohou být nejlépe využity. V ideálním případě by státům posílení jejich postavení mohlo otevírat nové možnosti, zlepšovat jejich rozvojový výkon a vést k lepšímu využití vlastních zdrojů.

Na summitu G8 v Gleneagles v roce 2005 zazněla výzva upsat 150 miliard dolarů na boj proti chudobě. Potravinová, ropná a finanční krize spolu s rostoucími obavami z klimatických změn však posloužily jako dobrá záminka tento závazek nesplnit. Jmenované krize jsou důsledkem současného globálního systému, který na jedné straně není schopen dovést nadnárodní společnosti k zodpovědnosti za jejich chování, ale na druhé straně není schopen ani přijmout a implementovat relevantní a efektivní řešení v boji proti chudobě a bezpráví a za udržitelný rozvoj na celém světě. Tento systém se soustředí pouze na přijímání nouzových opatření na překonání okamžitých dopadů krizi, nikoli na dlouhodobou intervenci za účelem potírání příčin nezaměstnanosti, rostoucí chudoby či politické, sociální a ekonomické marginalizace.

Na konci roku 2008 se hlavy států, které se setkaly na Mezinárodní konferenci o financování rozvoje v Dauhah, nedokázaly dohodnout na všeobecné vizi pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí. Místo toho, aby se zaměřili na klíčové příčiny globální finanční a hospodářské krize, zopakovali představitelé těchto států „nouzová“ rozhodnutí G20, zaměřená na řešení bezprostředních projevů krize. Zástupci občanské společnosti, kteří se konference v Dauhah účastnili, tento výsledek kritizovali a požadovali novou dohodu, která by upravila Washingtonský konsenzus na základě důkladné revize současné globální politiky, kterou by měly být pověřeny mezinárodní instituce a G8. Snaha Valného shromáždění OSN odpovědět na tento požadavek vytvořením Stiglitzovy komise a později konferencí o světové finanční a hospodářské krizi v červnu 2009 rovněž skončila v patové situaci, čímž ilustrovala

neschopnost mezinárodní komunity domluvit se na holistickém přístupu k rozvoji za cenu toho, že přestane hájit zájmy nadnárodních korporací.

Výzvy Rozvojových cílů tisíciletí v arabském regionu

Zpráva o lidském rozvoji v arabských státech z roku 2009, která se zaměřuje na koncepci lidského bezpečí, odhalila, že indikátory lidského rozvoje v oblasti výrazně zaostávají za slibovaným stavem.⁵ Hovoří o hospodářských problémech a zdůrazňuje, že závislost arabských států na těžbě ropy učinila jejich ekonomiky velmi citlivými na změny její globální ceny. Dalším velkým ekonomickým problémem je to, že se tyto státy spoléhají na zahraniční investice, což dále zvyšuje jejich citlivost na globální hospodářskou depresi, jakou jsme v posledních několika letech prožívali. Kromě toho se arabské ekonomiky orientují na sektor služeb, což znamená, že výkon jejich výrobního sektoru byl významně oslaben.

Velkou výzvou zůstává nezaměstnanost. Podle údajů Arabské organizace práce (ALO) v roce 2008 nezaměstnanost vzrostla na 14,4 %, což je více než dvojnásobek globální míry 6,3 %. Ačkoli se míra nezaměstnanosti v jednotlivých arabských státech liší, nezaměstnanost mladých lidí je velmi vysoká a tato věková kategorie představuje více než 50 % všech nezaměstnaných. Průměrná nezaměstnanost mládeže v regionu činí 25,5 %, což je nejvíc na celém světě. Kromě toho přetrvávající genderová diskriminace na trhu práce vedla k vyšší nezaměstnanosti u žen.

Stejně naléhavý je i problém chudoby, která postihuje více než 39 % obyvatelstva, což znamená, že téměř 140 milionů Arabů žije pod horní hranicí chudoby a nemá dostatek prostředků na to, aby mohli vést důstojný život.⁷ Národní zprávy o plnění Rozvojových cílů tisíciletí, které sestavují vlády za asistence Rozvojového programu OSN (UNDP), uvádějí, že tento region nebude schopen vypořádat se s hrozbou hladomorů. Podle odhadů z roku 2004 bylo tehdy hladem a podvýživou ohroženo 25,5 milionu lidí, což je výrazný

5 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy, *Zpráva o lidském rozvoji v arabských státech 2009: Problémy lidského bezpečí v arabských zemích*, New York, 2009.

6 Arabská organizace práce, 2003. Viz: <www.alolabor.org/>.

7 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy a Liga arabských států, *Problémy rozvoje v arabských státech: důraz na lidský rozvoj*, New York, květen 2009.

1 Autor této práce vyjadřuje svůj dík Marku Van de Weil za jeho neocenitelnou spolupráci.

2 Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), *Rozvojová pomoc v roce 2009 stoupla a většina dárcovských zemí splní své cíle pro rok 2010*. Ke stažení na: <www.oecd.org/document/1/0,3343,n_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html>.

3 Mezi nejméně rozvinuté země patří pět arabských zemí: Komory, Džibutsko, Somálsko, Súdán a Jemen.

4 Majed Azzam, *Hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí v arabské oblasti: Přehled klíčových témat*, Arabská síť nevládních rozvojových organizací (ANND), 2009.

nárůst oproti roku 1994.⁸ Ze zprávy připravené UNDP a Arabskou ligu a zaměřené na rozvoj v regionu vyplynulo, že ačkoli Sýrie a Súdán učinily určitý pokrok k dosažení soběstačnosti v produkci obilovin, v zajišťování potravin nebylo od roku 1990 dosaženo žádného významnějšího pokroku.⁹

ANND: hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí

V roce 2000 se 22 arabských států připojilo k Miléniové deklaraci a zavázalo se splnit do roku 2015 stanovené rozvojové cíle. V průběhu uplynulého desetiletí zasáhla do reformních procesů v arabských zemích celá řada politických, ekonomických i sociálních otřesů. „Válka proti terorismu“, která začala roku 2001 invazí a okupací Afghánistánu, invaze a okupace Iráku v roce 2003, válka mezi Izraelem a Libanem v roce 2006, dlouhodobé zhoršování životních podmínek Palestinců, zejména po uzavření pásma Gazy v roce 2007, i vnitřní konflikty v zemích jako Alžírsko, Libanon, Somálsko, Súdán a Jemen, to vše přispělo k destabilizaci celého regionu. Situaci dále zhoršují ničivé dopady potravinové krize, klimatických změn a fluktuace ceny ropy, které negativně ovlivňují snahu států splnit rozvojové cíle.

Přes všechny tyto potíže však zodpovědnost za dosažení rozvojových cílů leží i na existujících národních systémech a institucích, a především na režimech a vládách, které jsou v současnosti i moci. Hodnocení Rozvojových cílů tisíciletí podle ANND se proto zaměřilo na financování rozvojových cílů, genderové otázky a úlohu rozvojových cílů v národní politice.

Pokud jde o financování a mobilizaci zdrojů pro splnění rozvojových cílů, většinu arabských států se nepodařilo využít místní nebo regionální zdroje, protože jejich politika lákání zahraničních investic, půjček a pomoci nebyla dostatečně efektivní.¹⁰ Zahraniční investice však dosud nepřinesly očekávaný pozitivní efekt. ODA nesměřuje na podporu základních lidských potřeb a kvantitativně nedostačuje na to, aby vlády mohly provést opatření nutná k dosažení rozvojových cílů. Kromě toho zemím scházejí veřejné orgány, které by dostupné zdroje spravovaly. Využívání půjček k investicím do neproduktivních sektorů a ekonomických aktivit vedlo nakonec v mnoha arabských zemích k nárůstu dlouhové služby, čímž se splnění rozvojových cílů ještě zkomplikovalo.

Pokud jde o začlenění Rozvojových cílů tisíciletí do národní politiky a celkový vývoj procesů těchto cílů na národní úrovni, zejména o začlenění různých účastníků a organizací občanské společnosti, bylo dosaženo drobných úspěchů. Procesy však stále postrádají adekvátní mechanismy pro efektivní participaci. Efek-

tivních výsledků nebývá dosaženo kvůli nedostatku funkčních demokratických institucí, vysokým výdajům na zbrojení, tlaku demografického vývoje a hospodářské politice, která vedla k rostoucím majetkovým nerovnostem a hromadné nezaměstnanosti. V tomto směru vlády arabských států nezačlenily Rozvojové cíle tisíciletí do svých národních rozvojových plánů. Kromě toho globální politika přispěla k omezení jejich manévrovacího prostoru, čímž dále zkomplikovala snahu o národní rozvoj.

Pokud jde o genderovou dimenzi Rozvojových cílů tisíciletí, je nutné podotknout, že ženy v arabském regionu zůstávají všeobecně vyloučené z politického a ekonomického života. Příčinou tohoto vyloučení je patriarchální struktura arabské společnosti a vliv tradičních a náboženských norem a hodnot. Názorným příkladem je počet zásadních výhrad všech arabských států, které ratifikovaly Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW), ale následně oslabily její realizaci. Vypuštění žen z procesů naplňování Rozvojových cílů tisíciletí znamená proměškání příležitosti k dosažení pokroku a plynutí prostředky.

Za nedostatky v plnění Rozvojových cílů tisíciletí stojí dvě příčiny: ekonomický model používaný v arabských zemích a neadekvátní národní strategie, které uplatňují k dosažení sociálního rozvoje. Právě proto je jedním z doporučení do budoucna vybudování institucí a rozsáhlá reforma systému politické správy v regionu směrem k transparentnosti a zodpovědnosti.

Pohled na národní úrovni¹¹

Při sledování plnění Rozvojových cílů tisíciletí na národní úrovni je vidět nedostatek politické vůle k jejich dosažení. Ačkoli deklarované oficiální pozice vlád vyjadřují pozitivní pohled na rozvojové cíle a zdůrazňují nutnost jejich naplnění, tyto pozice zůstávají pouze na verbální rovině a nepřemítají se do skutečných vládních opatření nebo národních strategií či plánů.

Ekonomická a sociální politika postrádá komplexní přístup postavený na lidských právech. Špatné výkony státní správy jsou často hlavním faktorem způsobujícím neefektivní využití zdrojů. Kromě toho se na národní úrovni projevuje nedostatek politické vůle k uspokojování základních lidských potřeb a dosahování pokroku v zajišťování základních lidských práv. Namísto toho vychází najevo, že různé mocenské skupiny udržují s občany vztahy založené na nepotizmu a zneužívání nerovných mocenských vztahů, posilovaných totalitní a autoritářskou povahou. V různých národních kontextech lze pozorovat čtyři hlavní faktory,

kteří je možné považovat za přímo či nepřímo zodpovědné za tuto problematickou situaci:

- Setrvalý nedostatek demokracie, participace a dobré správy. To se projevuje slabou politickou participací, neprůhlednými a nezodpovědnými politickými systémy a nezkušenou, neefektivní a neproduktivní veřejnou správou. Jde o vážné překážky, které brání arabským zemím mobilizovat a adekvátně použít národní zdroje, ať už přírodní, finanční nebo lidské.
- Systémové problémy související s nedostatkem transparentnosti a integrity ve veřejném životě a v poskytování sociálních služeb. Absence konceptu lidských práv v procesu vytváření národní politiky vede k mylné interpretaci „státu práv“. Sociální ochranu a blahobyt populace je třeba chápat jako základní součást lidských práv, nikoli jako laskavost ze strany vládnoucích politiků, což zkresluje vztah mezi občanem a státem.
- Nedostatek stability, bezpečnosti a míru v regionu přispívá ke strukturální nestabilitě a turbulencím v rozvojové politice. Tato situace vedla k tomu, že investoři mají o arabský region jen omezený zájem, dochází k plynutí zdrojů pro rozvoj a špatný management času a prostředků snižuje produktivitu.
- Nedostatek přístupu orientovaného na lidská práva v politice přispívá k nedostatku komplexních národních strategií sociálního rozvoje.

Kromě toho je možné v regionu pozorovat výrazný kontrast mezi ekonomickými a rozvojovými indikátory. Většina arabských zemí vyvážejících ropu prožila díky rostoucí ceně této suroviny období relativně silného ekonomického růstu. Vedlejším efektem této skutečnosti je to, že celý region dosahoval celosvětově nejlepších růstových výsledků. To se však neprojevilo na pokrocích – většina zemí dosud citelně pokulhává v lidském rozvoji. Vzhledem k tomu, že Rozvojové cíle tisíciletí a rozvoj obecně nebyly pro představitele arabských států prioritou, neexistovala žádná politika redistribuce bohatství mezi zeměmi ani v rámci jednotlivých zemí v regionu.

Přes tyto problematické okolnosti se mnoho z oficiálních zpráv o plnění Rozvojových cílů tisíciletí snažilo vylíčit situaci pozitivněji. Následně nedokázaly formulovat konkrétní a měřitelné indikátory vládních strategií, a tak často zůstávaly omezeny na abstraktní a normativní doporučení pro budoucnost. Všeobecně se většina oficiálních zpráv marně pokoušela demonstrovat dobrou vůli vlád investovat své zdroje k dosažení pokroku a Rozvojových cílů tisíciletí. Snažily se také vyjádřit důvěru v to, že tyto cíle budou do roku 2015 dosaženy. Z toho důvodu tyto zprávy nedokázaly označit ani očividně slabiny mnoha národních programů.

Ačkoli většina zpráv zmiňuje začlenění různých účastníků do procesu hodnocení Rozvojových cílů tisí-

8 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy, op. cit.

9 Regionální kancelář UNDP pro arabské státy a Liga arabských států, op. cit.

10 Viz Ayah Mahgoub, 2009. Ke stažení na: <blogs.cgdev.org/global_prosperity_wonkcast/2010/03/09/cash-on-delivery-aid-ayah-mahgoub-on-cod-in-education>.

11 Tato část je založena na zprávách členů ANND o procesu plnění Rozvojových cílů tisíciletí v Bahrajnu, Egyptě, Jemenu, Jordánsku, Libanonu, Súdánu a Tunisku, které se soustředily na národní problémy a relevanci přijatých opatření, přičemž vyzdvihly sadu doporučení organizací občanské společnosti na dosažení rozvojových cílů.

ciletí, není jasné, do jaké míry byla jejich účast efektivní či podle jakých kritérií byli začleněni. Je velmi pravděpodobné, že tendence začleňovat nevládní partnery z akademických kruhů nebo z řad občanské společnosti je spíše reakcí na požadavek OSN a dárcovských zemí než upřímnou snahou o širokou spolupráci.

Mnoho zpráv přehnaně zdůrazňuje zodpovědnost dárcovských zemí za neadekvátní úroveň nebo podmínečnou povahu rozvojové spolupráce, aniž by věnovaly pozornost tvorbě národních politik a problematice výkonu institucí. Příkladem může být egyptská či jemenská oficiální zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí.

Saudská oficiální zpráva o plnění Rozvojových cílů tisíciletí se soustředí jen na dosažené úspěchy, aniž by popisovala současné problémy a slabiny v rozvoji; neposkytuje ani žádná doporučení pro budoucí postup. Bahrajnská zpráva se dokonce vyhýbá tomu, aby formulovala nějaké cíle, a tvrdí, že Bahrajn není „typickou“ rozvojovou zemí, přestože se jasně zavázal bojovat proti problémům zmíněným ve své zprávě. Ve zprávách zpravidla chybí nezávislé, neutrální a objektivní zhodnocení samotného monitorovacího procesu plnění rozvojových cílů - výjimku představuje pouze palestínská zpráva, které se podařilo realisticky vylicít stávající situaci.

Oficiální zprávy pro Bahrajn, Libanon, Jemen, Jordánsko, Súdán a palestínskou samosprávu uvádějí, že Rozvojové cíle tisíciletí a související informační procesy jsou inkluzivní. Je pravda, že většina těchto zpráv je výsledkem práce technických komisí, které pracovaly pod dozorem národních ministerstev plánování (nebo podobných orgánů) a byly technicky a finančně podporovány místními kanceláři OSN včetně všech relevantních agentur. Avšak zprávy pro Egypt, Tunisko a Saudskou Arábii sestavily místní vlády jen s podporou Rozvojového programu OSN (UNDP). To vyvolává otázku, zda jsou všechny zprávy stejně neutrální, zda poskytují stejně věrohodné informace a zda jsou snahy vlád dosáhnout pokroku v oblasti rozvoje ve všech zemích stejně upřímné.

Poznatky z Univerzálního periodického hodnocení (Universal Periodic Review)

Lidská práva jsou státy v arabském regionu soustavně porušována. Tak zní závěry, které se objevují v celé řadě zpráv včetně těch, které vydává OSN a řada mezinárodních nevládních organizací jako Human Rights Watch a Amnesty International. Arabské státy však i nadále prosazují své výhrady vůči mezinárodním konvencím o lidských právech a brání tak jakémukoli hmatatelnému pokroku v rámci lidského rozvoje.

Jedním z nejvýraznějších problémů je to, že v mnoha arabských zemích vlády nedávají jasnou formu sociálním a ekonomickým právům občanů. Analytický přehled výsledků Univerzálního periodického hodnocení, které bylo v mnoha arabských zemích provedeno pod záštitou Rady OSN pro lidská práva, tyto závěry potvrzuje.

Pokud jde o právo na adekvátní životní úroveň, včetně práva na bydlení a přístup k pitné vodě, dochází například v Egyptě, Iráku a Jemenu k mnoha případům, kdy jsou tato práva porušována. Hodnocení dospělo k závěru, že by se více zdrojů mělo vynakládat na zlepšení ekonomického a sociálního rozvoje, boj proti chudobě a zlepšení přístupu k lidským právům.

Pokud jde o právo na práci, včetně práva pracovat v přiměřených podmínkách, dochází k porušování těchto práv ve většině arabských zemí, zejména s ohledem na zranitelnější skupiny pracujících, jako jsou ženy a migranté. Kromě vysoké míry nezaměstnanosti mezi mladými lidmi zůstává jedním z palčivých problémů arabských států dětská práce.

Pokud jde o právo na vzdělání, přes všechno dosud vynaložené úsilí je v mnoha arabských zemích přístup dětí k základnímu vzdělání silně omezen a velká část obyvatelstva je negramotná. Ačkoli některé země dospěly k určitému zlepšení kvantitativních indikátorů, kvalita vzdělání s ohledem na potřeby trhu práce stále představuje závažný problém.

Pokud jde o právo na zdravotní péči, vlády sice zvýšily své úsilí zlepšit přístup veřejnosti ke zdravotní péči, ale indikátory nepotvrdily žádné významné zlepšení.

To je pravděpodobně zapříčiněno tím, že sektor zdravotní péče je v regionu zaměřen zejména na zavádění „záchranných sítí“ a na projekty zacílené na specifické skupiny obyvatel, takže velká část obyvatelstva zůstává z programů a služeb zdravotní péče vyloučena.

Závěry

K dosažení Rozvojových cílů tisíciletí do roku 2015 bude zapotřebí více úsilí a politické vůle, bez níž není možné přijmout a implementovat potřebné rozvojové politiky. V tomto smyslu mohou jako nástroj k měření pokroku posloužit konkrétní a měřitelné cíle.

Posílení efektivity veřejné správy zůstává velkou výzvou, která vyžaduje celou řadu konkrétních opatření. Veřejní zaměstnanci by měli být vyškoleni tak, aby s lidmi a jejich potřebami zacházeli s úctou a s ohledem na lidská práva. Dalším důležitým krokem ke zlepšení implementace veřejných politik a národních strategií je posílení postavení místních samospráv.

Upřímný politický závazek, který by se odrazil v konkrétních politických opatřeních a rozvojových plánech, by měl být postaven na integritě a transparentnosti. Participace občanů prostřednictvím organizací občanské společnosti a dalších zájmových skupin je důležitým faktorem k dosažení uspokojivých výsledků. Nezbytná je reforma administrativního systému, bez níž nebude možné překonat systematickou korupci, která ho oslabuje. V tomto ohledu je nutné podotknout, že této reformě by výrazně přispělo přijetí a implementace Protikorupční konvence OSN.

Tato doporučení není snadné naplnit bez přijetí explicitních politických závazků. Pro výše uvedené doporučení je nutné naplnit tři předpoklady: prosadit demokracii, která zajistí patřičnou participaci a zodpovědnost; dobrou správu, která zajistí patřičnou mobilizaci a využití zdrojů; a sociální spravedlnost, která bude zárukou komplexní a inkluzivní politiky. Tyto předpoklady bohužel dosud nebyly naplněny, a tak je téměř jisté, že region nebude schopen do roku 2015 Rozvojových cílů tisíciletí dosáhnout. ■