



Política, no caridad: cómo pueden ayudar los países ricos a conseguir los Objetivos

Este capítulo trata del papel que desempeñan los países ricos en el pacto internacional para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un pacto que sustenta el compromiso mundial de erradicar la pobreza mediante el fomento de responsabilidades mutuas entre los países ricos y los pobres. Los países pobres deben mejorar la gobernabilidad para movilizar y gestionar los recursos de forma más efectiva y equitativa. Los países ricos deben aumentar la ayuda, el alivio de la deuda, el acceso al mercado y la transferencia de tecnología.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el Consenso de Monterrey (resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2002, celebrada en Monterrey, México) dejaron claro que la principal responsabilidad por conseguir los primeros siete Objetivos recae sobre los países pobres. Pero este marco también implica un nuevo enfoque por el que el apoyo de los países ricos ahora se basa en el desempeño de los países pobres, por lo que deja de percibirse como un acto de caridad. Así, los países ricos aumentarán su apoyo a los países pobres que demuestren esfuerzos de buena fe por movilizar los recursos nacionales, emprender reformas políticas, reforzar las instituciones y enfrentarse a la corrupción y a otros aspectos de debilidad en la gobernabilidad.

Los compromisos adquiridos por los países ricos en la Declaración del Milenio se detallan en el Objetivo 8 (recuadro 8.1). Desde entonces han sido reafirmados en varias ocasiones:

- El Consenso de Monterrey reconoció la necesidad de aumentar la ayuda de forma sustancial e instó a los países donantes a realizar esfuerzos concretos para alcanzar el objetivo del 0,7% del ingreso nacional bruto establecido en 1970, y a continuar sin descanso aliviando la deuda de los países que adopten medidas para reforzar la gobernabilidad.
- La declaración ministerial de Doha, pronunciada en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Doha, Qatar, en 2001, reafirmó los objetivos de reducción de la pobreza y se comprometió a convertir los intereses de los países

pobres en un aspecto central del futuro trabajo de los ministros de comercio. La declaración también se comprometió a conseguir un acceso al mercado sin aranceles ni cupos para los productos procedentes de los PMA.

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible 2002 celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, reiteró la necesidad de aumentar la ayuda e instó a los donantes a trabajar para alcanzar el objetivo del 0,7% y para reducir la deuda no sostenible de los países que demuestren sus esfuerzos por consolidar la gobernabilidad. También pidió a los miembros de la OMC que cumplieran los compromisos adquiridos en relación con el acceso al mercado.

Si no se cumple el Objetivo 8, es difícil imaginar a los países más pobres logrando los Objetivos 1-7. Este Informe presenta los elementos necesarios para acelerar el avance hacia los Objetivos: asignar fondos suficientes al gasto social, restaurar la desmoronada infraestructura sanitaria, contratar a más maestras para potenciar la escolarización de las niñas, eliminar las desigualdades del gasto público en abastecimiento de agua, asegurar los derechos de la mujer sobre la tierra, invertir en investigación agrícola, buscar nuevos mercados de exportación y adoptar muchas otras medidas prácticas para cambiar las políticas, mejorar las instituciones y aumentar las inversiones.

Los gobiernos de los países pobres deben dirigir la forma en la que se adoptan todas estas medidas, pero no pueden hacerlo solos. Además, tal y como sostiene el Pacto de Desarrollo del Milenio, los países que tienen por delante el camino más arduo, los países de máxima y alta prioridad, necesitarán grandes inyecciones de financiación procedente de los donantes para invertir mucho más en salud, educación, agricultura, agua, saneamiento e infraestructuras clave. Estos países no pueden esperar a que el crecimiento económico genere suficiente ahorro interno y aumente los ingresos familiares. Es más, estas inversiones centrales constituyen los cimientos del crecimiento económico.

Además, los países pobres se enfrentan a limitaciones que sólo pueden salvarse mediante cambios

RECUADRO 8.1

Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

Para el año 2015, los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a:

- Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza.
- Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General).
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: Naciones Unidas 2003b.

Gasto en consumo privado de tabaco anual
\$204.000 millones

FIGURA 8.1

**Ayuda:
lo que se necesita –
lo que se concede**

Dólares de EE.UU. de 2000



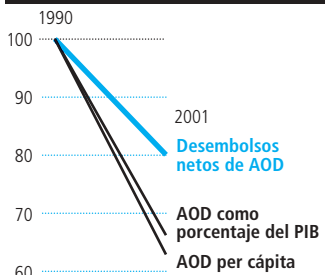
Fuente: Total de lo que se necesita: Banco Mundial y FMI 2001; total concedido: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c; *Economist* 2001.

FIGURA 8.2

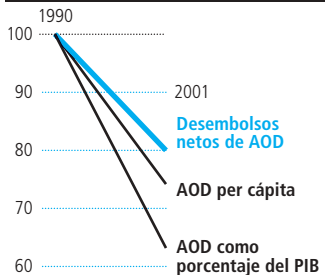
Descenso de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)

Índice, 1990=100
1990–2001

PAÍSES MENOS ADELANTADOS



ÁFRICA SUBSAHARIANA



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

de política en los países ricos. A menudo se enfrentan a barreras en el comercio internacional. También se ven perjudicados por insalvables deudas externas heredadas de administraciones pasadas y su falta de habilidad tecnológica exige recursos y conocimientos especializados mundiales para solucionar problemas de salud, comunicación y energía.

AYUDA: MAYOR VOLUMEN Y EFICIENCIA

Es difícil calcular la financiación externa adicional necesaria para alcanzar los Objetivos, puesto que se necesita información sobre los costos, que varían muchísimo en cada país, y sobre las posibilidades de movilización de recursos nacionales, que dependen del crecimiento y de las reformas de los próximos años. Diferentes estudios han calculado que la ayuda externa deberá aumentar entre \$40.000 millones y \$100.000 millones cada año. Un elemento de referencia utilizado con frecuencia es el cálculo optimista de \$50.000 millones al año realizado por la Comisión Zedillo de las Naciones Unidas¹, en línea con el realizado por el Banco Mundial². Esto supondría casi duplicar la asistencia oficial al desarrollo procedente de los 23 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que ascendería aproximadamente al 0,43% del ingreso nacional bruto de estos países, todavía por debajo de la referencia del 0,7% utilizada desde 1970 (recuadro 8.2 y figura 8.1).

Estas cifras pueden parecer astronómicas, pero no difieren mucho de la situación que existía antes de los años noventa. La asistencia oficial para el desarrollo ha ido disminuyendo entre 1990 y 2001, del 0,33% al 0,22% de los ingresos nacionales brutos de los países donantes. Pero esta caída tuvo lugar principalmente a principios y mediados de los años noventa, mientras que al final de la década la ayuda ha

aumentado de forma considerable. Los datos más recientes muestran que esta tendencia continúa, con un aumento del 5% de la asistencia oficial al desarrollo entre 2001 y 2002. Ahora bien, estos recursos todavía son escasos y están lejos de lo que es necesario, especialmente para alcanzar los Objetivos.

Estas reducciones han afectado más gravemente a los países y las regiones que presentan las mayores necesidades. Por ejemplo, el África Subsahariana y Asia Meridional vieron dramáticas caídas de la ayuda per cápita recibida en los años noventa (cuadro 8.1, figuras 8.2 y 8.3). Desde la adopción de la Declaración del Milenio en el año 2000, estas tendencias descendentes se han invertido y se han anunciado aumentos de la ayuda de unos \$16.000 millones por año, hasta el 0,26% del ingreso nacional bruto de los donantes para el año 2006³. Aunque es un buen comienzo, no es suficiente para satisfacer las necesidades. Para aumentar la financiación también se han propuesto formas innovadoras de recaudar fondos de los mercados de capitales (recuadro 8.3).

Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio dirigen la ayuda a los países menos adelantados, no parece que estos países hayan sido protegidos de los recortes en las ayudas. De los 49 países menos adelantados de los que se tienen datos, 31 reciben menos ayuda actualmente (8,5% de su PIB medio) que en 1990 (12,9%)⁴.

Desde principios de los noventa, los defensores del desarrollo humano han luchado por el incremento del gasto social hasta alcanzar, como mínimo, el 20% de los presupuestos nacionales y de ayuda. Pero la ayuda para los servicios sociales básicos — fundamentales para conseguir los Objetivos de salud, educación, hambre, agua y saneamiento— sigue por debajo del 15% de las asignaciones bilaterales de los donantes. Sin embargo, está aumentando, y Austria,

RECUADRO 8.2

Asistencia oficial para el desarrollo: el objetivo del 0,7%

La idea de que los países ricos deberían dedicar el 0,7% de su PNB al desarrollo mundial fue propuesta por vez primera en 1969, en el *Informe sobre Desarrollo Internacional* dirigido por el ex primer ministro canadiense Lester Pearson. Esta cifra ha sido ampliamente aceptada como objetivo de referencia de la asistencia oficial para el desarrollo. Refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, formó parte de la estrategia de desarrollo internacional para esa década. Más recientemente:

- La Declaración del Milenio insta a los países ricos a que concedan una “asistencia para el desarrollo más generosa”.
- El Consenso de Monterrey apela a “los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que realicen esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD [asistencia oficial para el desarrollo] para los países en

desarrollo, y de entre el 0,15 al 0,20% ... para los países menos adelantados”.

- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible también solicitó a “los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho a que hagan esfuerzos concretos hacia el objetivo del 0,7% del PNB como AOD para los países en desarrollo, y a que implementen de forma efectiva sus compromisos con dicha asistencia para los países menos adelantados”.

Si los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (los 23 donantes más grandes del mundo) proporcionaran realmente una asistencia oficial para el desarrollo igual al 0,7% de su PNB, la ayuda ascendería a \$165.000 millones anuales, tres veces el nivel actual y muy por encima de los cálculos actuales sobre lo que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Fuente: Naciones Unidas 2002e.

CUADRO 8.1

Receptores netos de asistencia oficial para el desarrollo por región, 1990 y 2001 (Dólares de EE.UU. de 2000)

Región	Per cápita del receptor		Porcentaje del PIB	
	1990	2001	1990	2001
Todos los países en desarrollo	15	10	1,61	0,81
Países menos adelantados	33	20	12,92	8,45
Estados Árabes	59	18	2,85	1,00
Asia Oriental y el Pacífico	5	4	0,77	0,32
América Latina y el Caribe	13	12	0,48	0,32
Asia Meridional	6	4	1,18	0,84
África Subsahariana	34	21	6,13	4,55
Mundo	14	10	1,28	0,77

Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

Estados Unidos, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido han alcanzado el objetivo del 20%.

HACER QUE LA AYUDA SEA MAS EFECTIVA

El mero hecho de aumentar la ayuda no será suficiente. Tal y como señala un reciente estudio del Banco Mundial, en lugares diferentes y en momentos diferentes, la ayuda ha sido “desde muy eficiente, hasta totalmente ineficiente, pasando por toda la gama de posibilidades entre ambos extremos”. La ayuda contribuyó a conseguir muchos de los extraordinarios éxitos de crecimiento de las últimas décadas: como los de Indonesia y la República de Corea en los años setenta, Bolivia y Ghana en los ochenta y Uganda y Viet Nam en los noventa. Los programas internacionales impulsaron la revolución verde, los esfuerzos para controlar la oncocercosis y la ampliación de vacunaciones contra las enfermedades infantiles.

Pero mucha ayuda ha llegado a países aquejados por una corrupción endémica y dotados de políticas equivocadas, condiciones en las que la ayuda sólo puede ser despilfarrada.

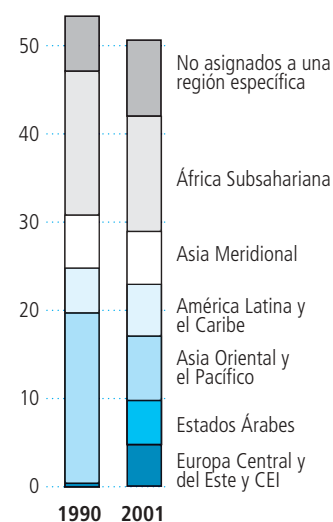
¿Qué debería hacerse para garantizar que la ayuda sea más eficiente especialmente para acelerar el progreso hacia la consecución de los Objetivos? Los análisis recientes subrayan tres cuestiones: consolidación de la gobernabilidad, aumento del sentido de propiedad y mejores prácticas de ayuda. Estos elementos son fundamentales para los principios de la sólida alianza que surgió de las conferencias de Monterrey y Johannesburgo.

La gobernabilidad, es decir, las políticas e instituciones que regulan las interacciones entre individuos y grupos en la sociedad, forma parte de los cimientos del crecimiento sostenible y del desarrollo humano. Por esa razón, muchos donantes han basado su apoyo en los esfuerzos por reforzar la gobernabilidad y han proporcionado apoyo para re-

FIGURA 8.3

Asistencia Oficial para el Desarrollo, desembolsos netos

Miles de millones de dólares de EE.UU. de 2000



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

RECUADRO 8.3

Nueva financiación para los Objetivos

Promesas desde Monterrey

En la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en 2002 en Monterrey (México), la comunidad internacional acordó un enfoque del desarrollo coherente y basado en ciertos principios, así como el primer aumento de la ayuda en 20 años, con \$16.000 millones anuales adicionales para el año 2006 (incluyendo las promesas hechas desde la conferencia).

Los Estados Unidos casi duplicarán la asistencia oficial para el desarrollo, hasta \$15.000 millones al año, para 2006. La Unión Europea aumentará la ayuda hasta el 0,39% del PNB para 2006, alrededor de \$11.000 millones más al año. Entre los Estados miembros:

- Alemania prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
- Austria prometió alcanzar el 0,33% del ingreso nacional bruto (INB) para 2006.
- Bélgica prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2010.
- España prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.

- Finlandia prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2007.
 - Francia prometió alcanzar el 0,5% del INB para 2007.
 - Grecia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - Irlanda prometió alcanzar el 0,7% del INB para 2007.
 - Italia prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - Luxemburgo prometió alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
 - Los Países Bajos prometieron alcanzar el 1,0% del INB para 2005.
 - Portugal prometió alcanzar el 0,33% del INB para 2006.
 - El Reino Unido prometió alcanzar el 0,4% del INB para 2005-06.
 - Suecia prometió tener como objetivo el 1,0% del INB para 2006.
- Otros donantes también hicieron importantes

promesas. Canadá acordó aumentar la ayuda en un 8% cada año, o alrededor de \$1.700 millones, para 2010, lo que supondría el 0,28% de su INB. Noruega acordó incrementar la ayuda del 0,92% del INB hasta el 1,0% para 2005, lo que equivale a un aumento anual de \$250 millones. Suiza acordó aumentar la ayuda hasta el 0,37% del INB para 2010. Y Australia acordó un aumento real del 3% en 2002-03.

Propuesta de un nuevo mecanismo de financiación

El Reino Unido ha propuesto la creación de un nuevo mecanismo, el Servicio Financiero Internacional, para proporcionar ayuda predecible y estable a las inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos para el año 2015. Este servicio temporal recaudaría fondos hasta 2015. Los donantes harían promesas a largo plazo de pagos anuales al servicio, que recaudaría fondos emitiendo bonos en los mercados de capital internacionales, de forma que los recursos estuvieran disponibles ahora, cuando hacen falta.

Fuente: Naciones Unidas 2002a; Reino Unido; Her Majesty's Treasury 2003; OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003d.

La falta de coordinación de los donantes puede minar las prioridades de los receptores, pues supone una pesada carga para los países receptores, cuyos servicios públicos ya están saturados

forzarla, principalmente mediante la cooperación técnica. La lucha contra la corrupción, la adopción de sólidas políticas macroeconómicas y la implementación de sistemas eficientes y responsables para el uso de los recursos públicos son elementos clave para garantizar que los recursos externos no se malgastan. Para conseguir que una economía de mercado funcione, es preciso que existan normas legales, que los contratos se cumplan y que se instauren instituciones públicas reguladoras sólidas. Estos son los elementos clave de una gobernabilidad económica eficiente. Pero hay otras dimensiones de la gobernabilidad que también son importantes. Tal y como indica el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, el desarrollo humano requiere una gobernabilidad democrática que responda a las necesidades de los pobres. La gobernabilidad democrática necesita algo más que políticas e instituciones que garanticen unos servicios públicos eficientes. Necesita instituciones y normas justas, un proceso de toma de decisiones que dé voz al pueblo y le permita responsabilizar a las autoridades. Por tanto, las instituciones políticas que mejoren la voz del pueblo y la responsabilidad del gobierno son importantes para acelerar el progreso hacia los Objetivos, aunque un programa en favor de los pobres pueda oponerse a los intereses creados de las clases privilegiadas (véase el capítulo 7).

Muchos países han implementado programas para reforzar la gobernabilidad democrática. África ha lanzado una importante iniciativa regional, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, que otorga a la gobernabilidad un lugar primordial. Por otro lado, muchos donantes han convertido el apoyo a la gobernabilidad en una prioridad.

El segundo elemento, el sentido de propiedad, trata de la responsabilidad de los países. Durante los años noventa se aprendió la lección de que las reformas políticas no pueden implementarse a menos que estén totalmente integradas en un compromiso nacional que implique a todas las partes interesadas de un país. Esta idea refuerza las conclusiones de los estudios sobre gobernabilidad: la participación importa. La forma de adoptar las decisiones, es decir, el proceso importa. Pero el sentido de propiedad es difícil de conseguir cuando la capacidad y el poder no están equilibrados. La mayoría de los países pobres no cuenta con recursos financieros ni tampoco con la capacidad institucional y humana para gestionar e impulsar el desarrollo. Con frecuencia, los organismos de ayuda se quejan de las debilidades institucionales de los países receptores, algo que les “obliga” a ocuparse del diseño de las intervenciones de ayuda. Pero esta asimetría tiene consecuencias

indeseables para el sentido de propiedad. Para conseguir que la cooperación sea más eficiente es importante encontrar mecanismos de suministro de la ayuda que reduzcan al mínimo la carga para los países receptores.

El último aspecto ha formado parte durante mucho tiempo del debate sobre cómo hacer que la ayuda sea más eficiente: cooperación vinculada y coordinación de los donantes. La cooperación vinculada es costosa para los países receptores porque limita las oportunidades de hacer un uso más económico de los recursos. Un estudio reciente del Banco Mundial calcula que la ayuda vinculada es un 25% menos eficiente que la ayuda no atada⁶. Los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE han acordado reducir (e informar sobre) la ayuda vinculada, que ha descendido hasta aproximadamente un quinto de su asistencia global. Pero sigue siendo alta para unos pocos países (representa más de la mitad de la ayuda de cooperación no técnica para Canadá, Grecia e Italia), mientras que cuatro países (Austria, Nueva Zelanda, Luxemburgo y los Estados Unidos) no informan sobre ella.

La falta de coordinación de los donantes puede minar las prioridades de los receptores, pues supone una pesada carga para los países receptores, cuyos servicios públicos ya están saturados. Los ministros reciben docenas de misiones de donantes y su personal pierde grandes cantidades de tiempo preparando documentos en las diferentes etapas del proceso de proyecto de ayuda, desde la preparación hasta la negociación y la implementación. En lugar de estar diseñando políticas e implementando programas, los funcionarios se dedican a recibir a las misiones de los donantes y preparar informes para ellos. En febrero de 2003, los jefes de los organismos bilaterales donantes y de las instituciones multilaterales se reunieron en un foro de alto nivel para ocuparse de todos estos asuntos. La Declaración de Roma sobre Armonización que se adoptó en dicha reunión refleja un fuerte compromiso con la acción⁷.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Para conseguir los Objetivos se necesitarán programas de cooperación mucho más ambiciosos que se ocupen de las limitaciones políticas, institucionales y de recursos. El Pacto de Desarrollo del Milenio hizo hincapié en que la cooperación debe centrarse en los países más pobres. Pero las inyecciones masivas de recursos, tanto financieros como técnicos, pueden crear distorsiones, abrumar los débiles programas nacionales y crear dependencia de los recursos.

Para evitar esas consecuencias, los recursos externos deben integrarse en programas y procesos controlados nacionalmente. Por eso hay que integrar los Objetivos y sus metas en procesos nacionales de elaboración de presupuestos, programación y planificación, a nivel local, sectorial y nacional, que identifiquen los recursos externos de financiación. Lo que debe evaluarse es la brecha existente entre los recursos externos y las políticas nacionales actuales y los recursos externos y las reformas políticas necesarias para lograr los Objetivos.

La mayoría de los países de máxima y alta prioridad ya están utilizando los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza como marco para los acuerdos con los socios externos. El Pacto propone que esos documentos evalúen lo que se necesita para alcanzar los Objetivos. Tal y como están las cosas, los documentos establecen objetivos basándose en lo que puede conseguirse desde un punto de vista realista, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las instituciones y políticas existentes. En su lugar, deben identificarse las brechas entre los fondos necesarios para alcanzar los Objetivos y los fondos disponibles actualmente, así como las debilidades de capacidad y gobernabilidad que deben superarse mediante reformas políticas e institucionales. Determinar cómo salvar esas brechas e integrar los resultados en el marco de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza es un asunto que tendrá que ser negociado en cada país.

A través de la coordinación y el diálogo locales entre los gobiernos de los donantes y de los países en desarrollo también se puede reforzar el consenso sobre las prioridades. La experiencia en Tanzania demuestra que es posible coordinar la cooperación local sobre la base de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (recuadro 8.4).

Los recursos para alcanzar los Objetivos también pueden canalizarse mediante programas multilaterales con escasez de fondos, como el Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo; el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales; o el Marco Integrado para el Desarrollo de la Capacidad en Comercio.

Ocuparse de la selección de ayuda: actuación de los países en relación con la necesidad. Para que la ayuda sea más eficiente los donantes tienden a una mayor selección de políticas. Los donantes que se comprometieron en la conferencia de Monterrey de 2002 enviaron un mensaje muy claro: dirigirán más recursos hacia los países que demuestren su compromiso con la lucha contra la pobreza adoptando políticas a favor de los pobres y medidas que mejoren la gobernabilidad y que consigan resultados en la dirección correcta, en lugar de expresar únicamente intenciones y expectativas. Sin una gobernabilidad sólida, es probable que las grandes inyecciones financieras se malgasten. Y sin una gobernabilidad democrática que conceda voz al pueblo, los esfuerzos en desarrollo no darán poder a los pobres.

Deben identificarse las brechas entre los fondos necesarios para alcanzar los Objetivos y los fondos disponibles actualmente, así como las debilidades de capacidad y gobernabilidad que deben superarse mediante reformas políticas e institucionales

RECUADRO 8.4

Conseguir que las alianzas gestionadas por el gobierno funcionen en Tanzania

El gobierno de Tanzania y sus socios de desarrollo han buscado dos propuestas complementarias para mejorar la coordinación de la ayuda. La Estrategia de Reducción de la Pobreza del país establece un programa de desarrollo nacional estratégico y coherente y cuenta con el apoyo de la Estrategia de Asistencia a Tanzania, que establece el papel de los socios.

El resultado es un proceso dirigido por el gobierno y ampliamente refrendado para coordinar la asistencia exterior. Sin embargo, conseguirlo no fue fácil. Cuando en 1995 Tanzania, un importante receptor de ayuda, se estancó en sus reformas económicas y estructurales, sus socios comenzaron a tener serias dudas sobre la gobernabilidad y la responsabilidad. Tras valorar su relación con Tanzania y, quizás por vez primera, analizar sus propias prácticas, comenzaron a implicarse de forma más constructiva con el gobierno, evitando las condiciones, abogando por la promoción del control nacional y emprendiendo tentativas coordinadas de desarrollar la capacidad. Una valoración independiente de la alianza para el desarrollo realizada en 2002 llegó a la conclusión de que las relaciones, que habían mejorado considerablemente, constituían una base sólida para la reducción sostenible de la pobreza.

La Estrategia de Asistencia a Tanzania establece las prioridades del gobierno para fomentar la capacidad utilizando sistemas nacionales de gestión de la ayuda, en lugar de pa-

rales. También anima a los socios del desarrollo a proporcionar financiación más predecible, lo que permitiría consolidar la planificación, incrementar el impacto de la ayuda (mediante una mejor coordinación), promover la sostenibilidad y aumentar la supervisión y la responsabilidad.

El liderazgo del gobierno en el proceso, complementado por reformas en la gestión financiera, los gobiernos locales y la administración pública, significa que la Estrategia de Reducción de la Pobreza ha surgido como el marco político global del país. La estrategia gira en torno a programas sectoriales y temáticos y el diálogo entre el gobierno y sus socios se estructura alrededor de su implementación. Gracias al firme compromiso del gobierno en la lucha contra la pobreza, la estrategia informa al presupuesto nacional y a todos los programas sectoriales. Además, un innovador y completo Sistema de Seguimiento de la Pobreza garantiza una información constante entre las asignaciones de recursos (nacionales y exteriores) y los resultados en materia de pobreza, mientras que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de Tanzania es un importante elemento para conseguir el consenso entre los socios. Cuando se combinan un fuerte marco político, un control nacional demostrado y esfuerzos coordinados para desarrollar la capacidad nacional, las positivas experiencias del país destacan lo que podría aplicarse en cualquier otra parte.

Fuente: Hendra y Courtnadge 2003.

Las asignaciones de ayuda basadas en la selección de políticas ayudarán a los países con políticas adecuadas e instituciones sólidas, pero olvidarán a los países con políticas inadecuadas e instituciones frágiles

La ayuda concedida sin estas condiciones previas y motivada por intereses que no sean la promoción del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza tiene poco efecto. Pero si la selectividad implica la negación de la ayuda, no podrán conseguirse los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las asignaciones de ayuda basadas en la selección de políticas ayudarán a los países con políticas adecuadas e instituciones sólidas, pero olvidarán a los países con políticas inadecuadas e instituciones frágiles. Estos países no sólo necesitan recursos financieros, sino también apoyo y cooperación técnica, para reforzar la capacidad política e institucional. Esto no exige grandes cantidades de financiación, pero es un aspecto importante de la asistencia externa y debe realizarse correctamente, tal y como se explica a continuación.

Reforzar la capacidad política e institucional. Para muchos países, el refuerzo de políticas e instituciones, la reforma de la gobernabilidad, es el aspecto que requiere más ayuda externa. El fomento de estas capacidades debería ser un elemento central de la ayuda al desarrollo, aunque no una parte dominante de los recursos financieros asignados, puesto que el desarrollo de la capacidad no necesita financiación, sino cooperación técnica.

Pero la cooperación técnica presenta una trayectoria variada y sus antecedentes son mucho mejores en lo que se refiere a “conseguir que se haga el trabajo” que en el desarrollo de la capacidad nacional. Muchas evaluaciones han demostrado que una vez que se acaba el apoyo externo, las actividades de los proyectos también terminan y las capacidades que se hayan desarrollado desaparecen. Durante más de una década, los donantes y los receptores han debatido las limitaciones subyacentes al desarrollo de la capacidad y han buscado enfoques más eficientes. Por ejemplo, el enfoque convencional de enviar asesores expatriados para formar a los ciudadanos nacionales puede deteriorar la confianza en sí mismos de los locales, mientras que enviar nacionales para recibir formación y titulación sólo puede contribuir al aumento de la fuga de cerebros.

A comienzos de la década de los noventa, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE adoptó nuevos principios para la cooperación técnica⁸. Aunque dichos principios siguen siendo válidos, no se han aplicado completamente. En un reciente trabajo del PNUD se solicita un nuevo modelo y nuevos principios para el desarrollo de la capacidad en los que se reconozca que la capacidad es tan importante para el desarrollo como las políticas económicas; que la capacidad no es algo individual sino institucional y social; y que el conocimiento no puede transferirse, debe aprenderse. Un nuevo enfo-

que también exige nuevas prácticas para conseguir que funcione el desarrollo de la capacidad (recuadro 8.5).

Proporcionar ayuda a los países que se encuentran en conflicto o recuperándose de uno. Los conflictos políticos violentos suponen un importante obstáculo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alrededor de 60 países se encuentran actualmente en conflicto político violento o están recuperándose de uno, gran parte de ellos son países de máxima y alta prioridad. Es fundamental que los donantes apoyen a estos países en sus crisis, vayan más allá de la ayuda humanitaria y concedan ayuda para el desarrollo. Algunos donantes se niegan a apoyar a dichos países porque los recursos pueden desviarse para financiar la guerra. No obstante, la evidencia muestra claramente que denegar la ayuda a esos países tiene como resultado un sufrimiento humano mucho mayor y no acelera el final del conflicto⁹. Por supuesto, los donantes deben ser conscientes de que se puede dar mal uso a la ayuda, como cuando se produce un robo de los suministros de ayuda o se utiliza dicha ayuda en beneficio político o como instrumento del terror.

También es básico el apoyo a la autoridad estatal ya que cuando el gobierno se desmorona, la economía también se desmorona y el bienestar humano se debilita. Muchos países (como Guatemala, Nicaragua y Sri Lanka) han logrado con éxito mantener e incluso mejorar la prestación de servicios esenciales durante el conflicto, consiguiendo importantes beneficios para el desarrollo humano (véase el capítulo 3). A menudo, este éxito se ha logrado gracias al trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), las comunidades locales y las organizaciones humanitarias extranjeras que todavía tienen acceso a los necesitados.

Mejorar las prácticas de ayuda. Los principios clave que deberían regir las prácticas de ayuda de donantes y receptores para garantizar que la ayuda llega a los pobres fueron resumidos hace poco por el ex presidente boliviano Jorge Quiroga bajo los acrónimos de Sr. ‘DUCCA’ y Sr. ‘LIPPO’.

Para los países donantes, Sr. DUCCA:

- *Toma de decisiones descentralizada.* Gran parte de la toma de decisiones de los donantes todavía está centralizada en las capitales de los donantes, donde las decisiones se basan en anticipaciones sobre las limitaciones y prioridades locales, en torno a asuntos como el agua, las escuelas y el saneamiento, aspectos centrales para alcanzar los Objetivos. Descentralizar la toma de decisiones de los donantes y traspasarla a los niveles nacionales mejora el papel de los receptores y aumenta su sentido a la propiedad.
- *Ayuda no atada.* La ayuda vinculada es, en

Reorientación de la cooperación técnica hacia el desarrollo de la capacidad

La importancia del sentido de propiedad del país y de la capacidad nacional han sido sobradamente reconocidas, pero a menudo la cooperación técnica se centra en conseguir que se haga el trabajo en lugar de desarrollar la capacidad. A continuación se exponen diez principios que son propuestas de partida para las partes nacionales y los socios externos que buscan planteamientos prometedores para desarrollar la capacidad:

- *Pensar y actuar en términos de capacidad sostenible.* El desarrollo de la capacidad es un elemento central del desarrollo. Todas las acciones deberían analizarse para averiguar si sirven a este fin.
- *No apresurarse.* El desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo, que no se aviene a presiones, arreglos rápidos y resultados a corto plazo. El compromiso con el desarrollo de la capacidad necesita disponer de un horizonte de tiempo fiable a largo plazo.
- *Analizar a nivel mundial, reinventar a nivel local.* No hay programas: el desarrollo de la capacidad significa aprender. El aprendizaje es un proceso vo-

luntario que requiere compromiso e interés. El conocimiento no puede transferirse, debe adquirirse.

- *Utilizar las capacidades existentes en lugar de crear nuevas.* Esto implica utilizar principalmente la experiencia nacional, reforzar las instituciones nacionales y proteger el capital social y cultural.
- *Integrar las aportaciones externas con las prioridades, los procesos y los sistemas nacionales.* Las aportaciones externas deben corresponderse con la demanda nacional y responder a las necesidades y posibilidades nacionales. Cuando los sistemas nacionales no son suficientemente fuertes, es preciso reformarlos y consolidarlos, no pasarlos por alto.
- *Establecer iniciativas para el desarrollo de la capacidad.* Las distorsiones en el empleo público son los principales obstáculos para el desarrollo de la capacidad. Los motivos ocultos y los incentivos perversos deben alinearse con el objetivo del desarrollo de la capacidad.
- *Desafiar los modos de pensar y las diferencias de poder.* El desarrollo de la capacidad no es neutral

en lo que se refiere al poder, y desafiar los intereses creados es difícil. Establecer un diálogo sincero y moverse hacia una cultura colectiva de transparencia es esencial para superar estas dificultades.

- *Mantener el compromiso en circunstancias difíciles.* Cuanto más débil es la capacidad, mayor es la necesidad. La debilidad de la capacidad no es un argumento para la retirada o para presionar las agendas exteriores. La gente no debería ser rehén de una gobernabilidad irresponsable.
- *Responsabilizarse ante los beneficiarios últimos.* Incluso si los gobiernos no son sensibles a las necesidades de su gente, los socios externos deben responsabilizarse ante sus beneficiarios últimos y ayudar a que las autoridades nacionales sean responsables. Los enfoques deben ser sometidos a debate y negociación con las partes nacionales.
- *Respetar los valores y promover la autoestima.* La imposición de valores extraños puede socavar la confianza. La autoestima es la base del sentido de la propiedad y de la autonomía de las personas.

Fuente: Lopes y Thieson 2003.

términos financieros, costosa para los receptores. Desvincularla les proporcionaría más opciones, la convertiría en más concesionaria y menos proclive a la corrupción.

- *Ayuda en condiciones muy favorables.* La ayuda para la mayoría de los países de máxima y alta prioridad, especialmente los países muy endeudados o menos adelantados, debería concederse en forma de subsidios, puesto que los préstamos sólo añadirían cargas a unas deudas que ya son insostenibles.
- *Coordinación de los proyectos y programas de los donantes.* Una mejor coordinación entre los donantes aliviaría las cargas administrativas sobre los gobiernos de los países pobres y ayudaría a los gobiernos a alinear las entradas de los donantes con las prioridades nacionales. Experiencias recientes han demostrado el valor de los programas a nivel sectorial para los sistemas de salud (véase el capítulo 4). Los donantes también deben financiar los costos recurrentes, que a menudo son la causa de un grave cuello de botella.
- *Responsabilidad ante el público sobre la base de los resultados de los programas.* Todos los mecanismos de suministro de la ayuda deberían estar respaldados por la responsabilidad. Pero la responsabilidad en las relaciones de ayuda a menudo es unilateral, enfatizando la responsabilidad legal de los receptores ante los donantes y de los donantes ante los contribuyentes. Hay otro aspecto incluso más importante, la responsabilidad ante los beneficiarios centrada, no en el dinero gastado, sino en los resultados.

Para los países receptores, Sr. LIPPO:

- *Gobierno local y descentralización.* Los gobiernos locales, más cercanos y receptivos a la gente, pueden ser los principales impulsores para ampliar los servicios de salud, educación y otros servicios clave, siempre que se den las condiciones adecuadas (véase el capítulo 7).
- *Reforma institucional para combatir la corrupción y fomentar la gobernabilidad democrática.* La lucha contra la corrupción exige instituciones sólidas. Las instituciones democráticas proporcionan voz al pueblo y hace que los que toman decisiones se responsabilicen ante el público.
- *Participación popular en actividades de desarrollo.* Una participación más amplia normalmente produce mejores resultados de desarrollo, especialmente para los pobres.
- *Distribución de recursos progresiva y más equitativa.* Es bastante frecuente que los recursos se distribuyan de forma no equitativa, y por ello se necesita un ajuste.
- *Supervisión por la sociedad civil, los individuos y las ONG.* Una ciudadanía en alerta es esencial para asegurar la responsabilidad de las instituciones públicas y de los encargados de tomar decisiones.

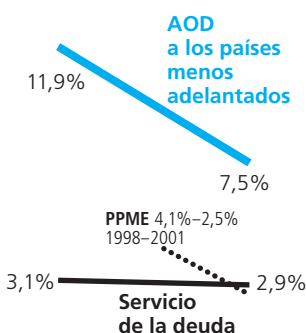
ALIVIO DE LA DEUDA: MAYOR RAPIDEZ Y AMPLITUD

La mayoría de los países de máxima y alta prioridad están extremadamente endeudados, dos tercios de ellos (31 de 59) pueden ser elegidos para el alivio de la deuda al amparo de la iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). (Sólo 11 de

FIGURA 8.4

Los más pobres: atrapados entre una ayuda en declive y una deuda estable

Porcentaje del PIB en los países menos adelantados, 1990 - 2001



Fuente: Cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c, y datos del servicio de la deuda del Banco Mundial 2003i.

los 42 PPME no se encuentran entre los países de máxima o alta prioridad). El alivio de la deuda, elemento importante para alcanzar los Objetivos, ayudará a situar a estos países en el camino del desarrollo sostenible y cederá recursos que podrían financiar el gasto social adicional y otras inversiones prioritarias identificadas en el Pacto de Desarrollo del Milenio.

PERSEVERAR EN LOS COMPROMISOS DE ALIVIO DE LA DEUDA

Desde mediados de los años noventa, los países donantes se han comprometido a abordar la crisis de deuda en los países pobres y a asegurar que nadie se enfrenta a una carga de la deuda que no puede gestionar (figura 8.4). En 1996, los donantes presentaron la iniciativa a favor de los PPME para reducir la deuda y ceder fondos para apoyar la lucha contra la pobreza (recuadro 8.6). Un estímulo de esta iniciativa sin precedentes fue la presión del Jubilee 2000, una campaña mundial para actuar a favor del alivio de la deuda. Los defensores de esta idea expusieron de manera convincente que las deudas debidas por los países en desarrollo a las instituciones que cuentan con gran cantidad de fondos, como el Fondo Monetario internacional (FMI) y el Banco Mundial y a los gobiernos de países ricos eran una carga injusta sobre los pobres, que están pagando deudas en las que a menudo incurrieron líderes corruptos ya reemplazados. También señalaron que estas deudas se llevaban los escasos recursos de los presupuestos del gobierno, dejando muy poco para la atención médica, los colegios y el agua potable.

Los países donantes tenían otra razón para cancelar parte de la deuda. Estaban atrapados en el

“préstamo defensivo”, un círculo sin fin de reajuste del calendario de la deuda y nuevos subsidios y préstamos para ayudar a los países pobres a devolver viejos préstamos, un uso poco apropiado para el dinero de la nueva ayuda¹⁰.

A comienzos de 2003, 26 países se habían acogido a la iniciativa a favor de los PPME¹¹. Ocho países han alcanzado sus puntos de culminación, lo que significa que parte de su deuda ha sido perdonada. Otros 18 países han alcanzado los puntos de decisión, lo que significa que comenzarán a beneficiarse del alivio del servicio de la deuda. Para estos países, el servicio de la deuda descendió de \$3.700 millones en 1998 a \$2.200 millones en 2001, del 17,5% de las exportaciones al 9,8%. Si se compara con el periodo 1998-99, los pagos del servicio de la deuda en el periodo 2001-2005 se reducirán en un tercio (alrededor de \$1.200 millones).

Los gobiernos de estos 26 países están utilizando sus ahorros en las deudas para aumentar el gasto en educación y atención médica, con alrededor del 40% dirigido a la educación y el 25% a la salud. Uganda ha conseguido la matriculación en la escuela primaria casi universal. Malí, Mozambique y Senegal planean utilizar su deuda liberada para aumentar el gasto en la prevención del VIH/SIDA¹². Otra revisión de 10 países africanos que han alcanzado los puntos de decisión muestra claros aumentos del gasto social (figura 8.5)¹³.

Sin embargo, el ritmo del alivio de la deuda no es ni suficientemente rápido ni suficientemente amplio, ni tampoco ha beneficiado a suficientes países. Según el calendario original de la iniciativa en favor de los PPME, 19 países deberían haber alcanzado ya sus puntos de culminación, sólo 8 lo han hecho.

RECUADRO 8.6

¿Qué es la iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados?

La iniciativa a favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), lanzada en 1996 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y refrendada por 180 gobiernos, tiene dos objetivos principales. El primero de ellos es aliviar la deuda insostenible que determinados países con bajos ingresos tienen con los donantes. El segundo es promover la reforma y la implementación de políticas sólidas para el crecimiento, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

El marco mejorado de los PPME, aprobado en 1999, introduce unos criterios de selección más amplios y aumenta el alivio de la deuda. Para ser considerados aptos, los países deben ser seleccionados para recibir asistencia en condiciones muy favorables, como la de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del FMI. Son países que, incluso después de la aplicación total de los mecanismos tradicionales de alivio de

la deuda, afrontan una deuda insostenible y que deben tener un historial probado de implementación de estrategias centradas en la reducción de la pobreza y de establecimiento de las bases para un crecimiento económico sostenible

El alivio de la deuda se realiza en dos etapas:

- En el punto de decisión, el país obtiene alivio del servicio de la deuda después de haber demostrado su adhesión a un programa del FMI y los avances en el desarrollo de una estrategia nacional contra la pobreza.
- En el punto de culminación, el país obtiene alivio de la carga de la deuda una vez que el Banco Mundial y el FMI aprueban su Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza. El país tiene derecho al 90% de alivio de la deuda de acreedores multilaterales y bilaterales, como mínimo, para conseguir niveles de deuda sostenibles.

De los 42 países que participan en la iniciativa, 34 se encuentran en el África Subsahariana. Ninguno de ellos

tenía un ingreso per cápita superior a \$1.500 dólares (en términos de paridad de poder adquisitivo) en 2001, y todos están clasificados como países con un índice de desarrollo humano bajo. Entre 1990 y 2001, los PPME crecieron a un promedio de sólo 0,5% al año.

Los PPME han estado sobreendeudados durante, al menos, 20 años: según los baremos de los países pobres, la proporción de su deuda con respecto a las exportaciones ya era alta en los años ochenta. Al mismo tiempo, los PPME han recibido una considerable asistencia oficial para el desarrollo. Las transferencias netas de dicha ayuda supusieron alrededor del 10% de su PNB en los noventa, en comparación con el 2% aproximadamente para todos los países pobres. Hasta la fecha, 16 PPME han alcanzado el punto de decisión y 8 han alcanzado el punto de culminación (Benin, Bolivia, Burkina Faso, Malí, Mauritania, Mozambique, Tanzania, Uganda).

Fuente: Banco Mundial. 2003c, FMI y AIF 2003; Birdsall, Williamson y Deese 2002.

Conseguir los Objetivos necesitará recursos adicionales, un mínimo de \$50.000 millones al año además de los recursos nacionales movilizados. Un mayor alivio de la deuda puede contribuir a llenar este hueco.

También preocupa el hecho de que la iniciativa en favor de los PPME no sea adecuada para que los países escapen de su deuda. De los ocho países que han alcanzado los puntos de culminación, dos han vuelto a una proporción del valor actual neto de la deuda sobre las exportaciones superior al 150%, el umbral considerado sostenible según la iniciativa. Las proyecciones iniciales del FMI y del Banco Mundial sobre la sostenibilidad de la deuda se calcularon durante un auge económico mundial. Este análisis confiaba en tres supuestos que, desde entonces, han demostrado ser demasiado optimistas:

- *Aumento de las exportaciones.* Durante la próxima década las exportaciones tendrían que crecer casi al doble del ritmo en que lo hicieron en la década de los noventa para que los PPME puedan hacer frente al servicio de sus deudas. Para ello, las condiciones comerciales para estos países deberían mejorar un 0,5% al año, incluso aunque se deterioraron un 0,7% anual durante los noventa.
- *Reducción del endeudamiento.* Se ha proyectado un descenso del nuevo endeudamiento anual entre el 9,5% y el 5,5% del PNB y una duplicación de los subsidios. Pero unos pocos países PPME ya están endeudados a tipos de interés más altos de lo esperado.
- *Escasa influencia de las conmociones.* Pero la mayoría de los PPME son vulnerables a sequías, inundaciones, conflictos civiles y caídas de los precios de los productos básicos¹⁴.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

La iniciativa en favor de los PPME no proporciona suficiente sostenibilidad de recursos para la deuda para suficientes países y necesita una mejora, especialmente si se consideran las grandes necesidades de financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El alivio de la deuda es más eficiente que la ayuda como forma de que los donantes ayuden a los países pobres a alcanzar los Objetivos, puesto que el alivio de la deuda proporciona una financiación más flexible. Se dirige a los países que tienen necesidad y al no ser vinculada, proporciona apoyo presupuestario que puede aplicarse a las prioridades nacionales definidas en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Reforzar vínculos con los Objetivos. El Pacto de Desarrollo del Milenio recomienda que los re-

quisitos de financiación de los Objetivos se valoren de forma explícita en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Las valoraciones de la sostenibilidad de la deuda por parte del Banco Mundial y del FMI deberían ampliarse más allá de la simple capacidad para hacer frente al servicio de la deuda y llegar a liberar suficientes recursos para alcanzar los Objetivos.

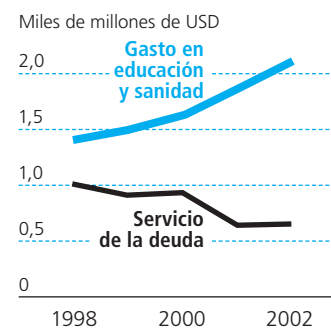
Aumentar el alivio. La capacidad del servicio de la deuda debería evaluarse en relación con las necesidades del país para alcanzar los Objetivos. Para muchos países, esto supondrá la cancelación total de la deuda. La medida deuda-exportaciones de la sostenibilidad de la deuda de los PPME tiene poco que ver con las necesidades de los pobres. Si los países deudores y los donantes quieren evitar que los recursos se desvíen de las inversiones sociales básicas hacia el pago de la deuda, la medición propuesta de la sostenibilidad de la deuda debería ser la proporción del servicio de la deuda sobre el PNB. Los países ricos podrían ampliar el alivio de la deuda hasta conseguir que el servicio de la deuda se situara por debajo del 2% del PNB. (La mayoría de los PPME obtiene alrededor del 20% del PNB en recaudación tributaria, y el 10% de la recaudación tributaria sería una cantidad razonable para pagar el servicio de la deuda)¹⁵.

Proporcionar mejores seguros contra conmociones. Los PPME son proclives a los desastres naturales y a la caída de los precios de sus exportaciones de productos básicos. Una innovadora propuesta demanda un servicio para imprevistos. Según esta propuesta, cuando una conmoción tenga como resultado un servicio de la deuda superior al 2% del PNB, la financiación externa se ocuparía del servicio de la deuda por encima de este umbral.¹⁶

Otras ideas fuera de las actuales disposiciones en favor de los PPME también merecen consideración. Jubilee Research, el sucesor del Jubilee 2000, ha propuesto un programa de reestructuración de la deuda para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un proceso caso por caso supervisado por un grupo o tribunal independiente que resolvería sobre la petición de protección del deudor soberano frente a los acreedores. Este planteamiento tiene el atractivo de situar la responsabilidad tanto en el acreedor como en el deudor (recuadro 8.7). Pero puede haber muchas consecuencias no deseadas, como la desviación de recursos de los programas de ayuda de los acreedores. Al contrario que la iniciativa en favor de los PPME, el programa carece de un mecanismo que asegure que los recursos cedidos se utilizan para luchar contra la pobreza.

FIGURA 8.5

Nueva utilización del gasto en 10 países que disfrutaron del alivio de la deuda para los PPME: del servicio de la deuda al desarrollo humano



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a.

RECUADRO 8.7

Una propuesta de reestructuración de la deuda para alcanzar los Objetivos

Desde 1995, el movimiento Jubilee 2000 lucha por solucionar las crisis internacionales de la deuda. Jubilee Research, sucesor del movimiento, ha propuesto un enfoque totalmente nuevo basado en tres principios.

Aplicar justicia y razón a la resolución de las crisis de deuda.

En una crisis de la deuda, ninguna de las partes debería poder actuar como demandante, juez y jurado en el tribunal de la deuda soberana.

Reconocer las responsabilidades de deudores y de acreedores en la crisis.

Según los procedimientos actuales, las responsabilidades recaen con más fuerza sobre los deudores. Cualquier valoración sobre cómo deben distribuirse las pérdidas debería tener en cuenta los intereses de los acreedores, pero también la necesidad de proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas de la nación deudora.

Garantizar un proceso abierto, responsable y transparente.

Se trata de valores y responsabilidades públicos, no privados. Si se reconoce que en cualquier crisis de deuda existen tres partes interesadas (el deudor, los acreedores y los contribuyentes) las tres

partes participarían en la resolución de la crisis. Según el Capítulo 9 del código jurídico de Estados Unidos, los ciudadanos afectados deberían tener el derecho legal a hacerse oír en la resolución de una crisis. Esta transparencia y responsabilidad ayuda a evitar futuras crisis.

El gobierno deudor iniciaría el proceso solicitando a las Naciones Unidas un marco de arbitraje independiente, transparente y responsable. El marco se basaría en que los pagos del servicio de la deuda estuvieran desplazando el gasto en derechos humanos básicos, impidiendo que el país cumpliera los Objetivos.

Durante la siguiente etapa, se designaría un grupo de arbitraje independiente, constituido por el mismo número de miembros designados por el deudor que por sus acreedores. Estos miembros escogerían un juez o presidente neutral. Para analizar la cantidad de deuda a cancelar, el grupo deberá contar con una valoración completa de los recursos que el país necesita para cumplir los Objetivos.

Las Naciones Unidas deberían responsabilizarse de garantizar que el proceso se lleva a cabo de forma transparente, independiente y justa, tanto para los deudores como los acreedores, y de asegurar que los fondos entregados por el proceso se utilizan para conseguir los Objetivos.

Fuente: Pettifor y Greenhill 2003.

COMERCIO: APERTURA DE LOS MERCADOS Y REDUCCIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Una razón del problema de la deuda es que, al igual que otros países pobres, la mayoría de los PPME dependen mucho de las exportaciones de productos básicos, que han sufrido un descenso de los precios. Los países que dependen de dichas exportaciones están quedando rezagados en el crecimiento económico mundial (véase el capítulo 3)¹⁷. Aunque la ayuda y el alivio de la deuda serán esenciales para conducir a muchos países en desarrollo por el camino correcto, no son soluciones sostenibles.

CAMBIAR LAS PAUTAS COMERCIALES

Para competir y prosperar en la economía mundial, los países en desarrollo necesitan dirigir su propio desarrollo. Necesitan ser competitivos en los productos que exportan y diversificarse en otros. Sin embargo, los países con bajo desarrollo humano han tardado en aumentar o diversificar sus exportaciones (cuadro 8.2).

La alta competitividad de los mercados mundiales actuales hacen difícil la diversificación de las exportaciones en los países con bajo desarrollo humano. Con mercados abiertos, las exigencias de capital, tecnología y recursos humanos han aumentado.

CUADRO 8.2

Comercio: aprovechar las oportunidades (o no)

	Exportaciones de bienes, servicios e ingresos (miles de millones de USD de 1995)	
	1990	2001
Desarrollo humano alto	3.959	7.602
Desarrollo humano medio	780	1.599
Desarrollo humano bajo	41	61

Fuente: Cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre exportaciones y el coeficiente de deflación del PIB del Banco Mundial. 2003i.

Los compradores internacionales de materias primas demandan alta fiabilidad y alta calidad de los proveedores en los países en desarrollo. Estas tendencias conceden mucha importancia al conocimiento, las habilidades y la flexibilidad. También presionan más a los países más pobres, que tienen menos habilidades, ahorros y capacidad para adaptarse a los entornos cambiantes¹⁸.

Un progreso más rápido en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente en educación y salud, ayudará a los países a reforzar sus exportaciones. La gente sana e instruida constituye una mano de obra adaptable y una economía más productiva. Así se cambian las pautas comerciales, pasando de exportar productos primarios a exportar bienes procesados, de bienes manufacturados de baja cualificación a bienes más intensivos en cualificación.¹⁹

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Los países ricos cuentan con muchas posibilidades de ampliar el acceso al mercado y promover las importaciones de los países pobres mediante la reducción de los aranceles y las subvenciones. A pesar de algunas importantes iniciativas recientes, las políticas comerciales de los países ricos siguen siendo muy discriminatorias frente a los productos de los países más pobres, especialmente los agrícolas y textiles. La esperanza más importante que los países pobres extrajeron de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales internacionales (1986-94) fue que los países ricos abrirían sus mercados en estos dos sectores. Pero los resultados han sido muy decepcionantes. La protección en la mayoría de los países ricos sigue siendo muy alta mediante el uso de diferentes instrumentos:²⁰

Aranceles. La mayoría de los países ricos aplican aranceles más altos a los productos agrícolas y a las manufacturas simples, precisamente los productos

CUADRO 8.3

Aranceles y reducciones después de la Ronda de Uruguay en países y grupos seleccionados (porcentaje)

Categoría de producto	Unión Europea		Estados Unidos		Países pobres		Países ricos	
	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción	Arancel	Reducción
Agricultura ^a	15,7	-5,9	10,8	-1,5	17,4	-43,0	26,9	-26,9
Textiles	8,7	-2,0	14,8	-2,0	21,2	-8,5	8,4	-2,6
Metales	1,0	-3,3	1,1	-3,8	10,8	-9,5	0,9	-3,4
Productos químicos	3,8	-3,3	2,5	-4,9	12,4	-9,7	2,2	-3,7

a. Los datos no incluyen el pescado e incluyen los equivalentes arancelarios de las barreras no arancelarias.

Fuente: Finger y Harrison 1996.

que los países en desarrollo producen y exportan. En agricultura, los aranceles de los países de la OCDE están muy orientados contra de los productos agrícolas de bajo precio producidos por los países en desarrollo (cuadro 8.3). Los aranceles sobre las manufacturas de los países en desarrollo también siguen siendo altos. En los años noventa, el arancel medio de la OCDE sobre productos manufacturados procedentes del mundo en desarrollo era del 3,4%, más de cuatro veces el arancel medio del 0,8% sobre las manufacturas de la OCDE. Bangladesh exporta alrededor de \$2.400 millones anuales a los Estados Unidos y paga un 14% de ellos en aranceles, mientras que Francia exporta más de \$30.000 millones y paga alrededor del 1% en aranceles²¹. Además, la Ronda de Uruguay también dejó aranceles máximos (superiores al 15%) sobre muchas exportaciones de los países en desarrollo, el 60% de las importaciones de Canadá, los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea procedentes de los países en desarrollo estaban sujetas a aranceles máximos²².

Los países más pobres a menudo se enfrentan también a la escalada arancelaria, es decir, aranceles más altos si intentan procesar sus exportaciones en lugar de exportar simplemente los productos primarios. En Nueva Zelanda, este “impuesto al desarrollo” adopta la forma de un arancel del 5% sobre los granos de café y un arancel del 15% sobre el café molido²³ y en Japón supone un arancel del 0,1% sobre textiles sin procesar y un arancel del 8,6% sobre textiles totalmente procesados²⁴.

- **Cupos.** Una versión más extrema de la misma política son los cupos de importación. En lugar de hacer que los productos de los países en desarrollo sean menos competitivos, los cupos no permiten que esos productos superen un volumen determinado para que no puedan competir. Los países de la OCDE someten a las importaciones a una gran variedad de cupos, especialmente para ropa y calzado, productos de mano de obra intensiva en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa. Los cupos de confección y textiles se retirarán paulatinamente para el año 2005, pero en 2002 los

cupos todavía regulaban a casi los mismos productos de confección que tenían cupos a finales de los años ochenta. Esta falta de progreso plantea dudas sobre la seriedad de los países de la OCDE a la hora de cumplir sus compromisos para el año 2005.

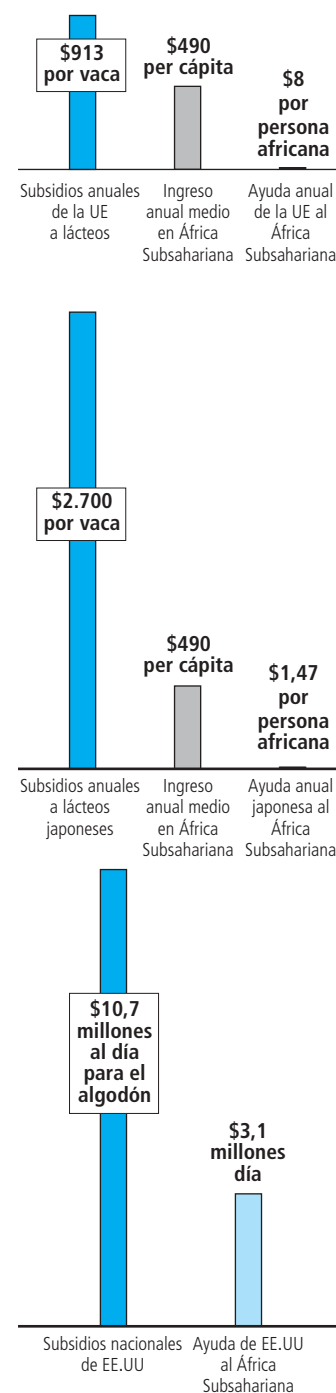
Subsidios a la exportación. Otra forma en la que los países ricos inclinan la balanza del comercio a su favor parece tener poco que ver con el comercio. Todos los países ricos, en mayor o menor grado, otorgan grandes subsidios a sus productos agrícolas nacionales. Estos subsidios son de tal envergadura, un total de \$311.000 millones anuales, que afectan a los precios mundiales de mercado de productos agrícolas ocasionando un daño directo a los países pobres (recuadro 8.8). La exportaciones subsidiadas de la UE han contribuido a la caída de la industria de productos lácteos en Jamaica y el Brasil y de la industria del azúcar en Sudáfrica²⁵. Los productores de algodón de África Occidental han aumentado la eficiencia en el sector del algodón, alcanzando costos de producción competitivos, pero no pueden competir frente a los agricultores subsidiados de los países ricos (recuadro 8.9). Además, los subsidios per cápita para el ganado vacuno y cápsulas de algodón de la OCDE son considerablemente más altos que la ayuda per cápita de la OCDE para el África Subsahariana (figura 8.6). Los subsidios agrícolas anuales en los países ricos sobrepasan significativamente el ingreso nacional de todo el África Subsahariana (figura 8.7).

En la conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en 2001 en Doha, Qatar, los países acordaron la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, aunque no definieron ningún plazo de tiempo, algo esencial si se pretende dar significado a la declaración de Doha²⁶.

A largo plazo, la solución real para los países dependientes de la exportación de materias primas es diversificarse en otros sectores de exportación, especialmente en manufacturas de mano de obra intensiva. Pero, a corto plazo, la comunidad internacional podría ocuparse de la extrema inestabilidad de los precios de las materias primas. Es

FIGURA 8.6

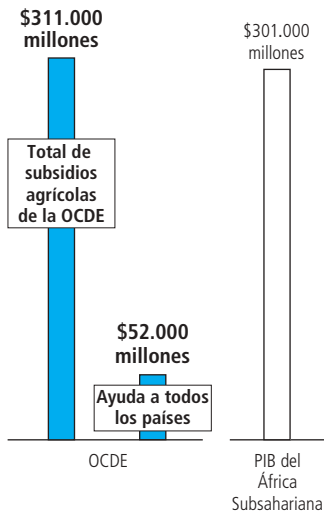
Más ayuda a las vacas y al algodón que a las personas, 2000



Fuente: Birdsall y Clemens 2003b.

FIGURA 8.7

Los subsidios agrarios de la OCDE eclipsan la ayuda, 2001



Fuente: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003a; cuadros de indicadores 12 y 15.

RECUADRO 8.8

Las amplias repercusiones internacionales de los subsidios nacionales

Los subsidios de los países ricos a sus agricultores hacen que sus fincas sean más rentables, lo que les permite conseguir mayor producción y reducir los precios de sus productos. El resultado: productos agrícolas abundantes y baratos.

¿Quién gana y quién pierde? Está claro que los productores nacionales ganan, ya que obtienen mayores beneficios. Pero no hay duda de que los consumidores nacionales pierden puesto que, aunque pagan menos por los alimentos, pagan más impuestos para financiar los subsidios y el efecto negativo es mayor que el positivo. Además, los subsidios favorecen claramente a los grandes productores. La Comisión Europea calcula que, excluyendo a Grecia, la mitad de los subsidios llegan sólo al 5% de las explotaciones.

Pero sus efectos se sienten más allá de las fronteras nacionales. Los productores de los países pobres deben competir con productores subsidiados en los países ricos. A menudo, no pueden exportar sus productos a los países ricos porque los precios de sus productos, que no reciben subsidios, no pueden competir con los precios que los agricultores de los países ricos ofrecen, inferior al precio de mercado (es lo que sucede con el azúcar en los Estados Unidos). Y es posible que ni siquiera puedan vender sus productos en sus países porque el aumento de la producción agrícola en los países ricos, espoleada por los subsidios, crea excedentes que se exportan a los países pobres a precios que los productores domésticos no pueden igualar (es el caso de la leche europea).

Fuente: Cline 2002.

¿Qué ocurre con los consumidores de los países pobres? Si no intervienen otros factores, los subsidios de los países ricos harían descender los precios que pagan por los alimentos, lo que les beneficiaría. Pero en muchos países pobres una gran parte de los consumidores también son productores agrícolas. Estas personas se ven afectadas de dos formas por los subsidios de los países ricos: la comida que compran es más barata, pero sus ingresos son menores debido a la disminución de los precios de los alimentos que producen.

Por tanto, si los subsidios aumentan o disminuyen la pobreza en los países pobres depende de cuántas personas pobres de esos países se ganan la vida vendiendo alimentos. Un estudio reciente comprobó que la eliminación de los subsidios perjudica a los pobres a corto plazo cuando menos de la mitad de ellos vive en áreas rurales. Pero por término medio, en los países en desarrollo alrededor de tres cuartos de la población es rural, y en los países africanos y asiáticos más pobres, la cifra supera el 90% de la población. Los países importadores netos de alimentos se benefician de los precios mundiales más baratos. Pero, a largo plazo, los precios desalientan la inversión, lo que conduce al estancamiento de un importante sector de la economía del que dependen muchas personas pobres. Así, los agricultores de los países ricos parecen ser los únicos auténticos beneficiarios de los subsidios, frente a una gran cantidad de perdedores en todo el mundo.

poco probable que los planteamientos para la estabilización a través de acuerdos internacionales sobre productos básicos —que ya se intentaron en los años setenta y ochenta y fueron abandonados— consigan mucho apoyo debido a sus malos antecedentes. Un servicio para imprevistos podría crear un seguro dentro del acuerdo sobre el alivio de la deuda a los PPME para casos de conmociones exógenas, como un repentino descenso del precio mundial de las exportaciones de un país²⁷. Además, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC debería reformarse para asegurar que no se obstaculiza la financiación de proyectos de los países en desarrollo que intentan diversificar las exportaciones de materias primas o asegurar precios a los agricultores pobres.

Aunque hay cálculos muy variados sobre los beneficios que los países pobres obtienen de la liberalización del comercio en los países ricos, la mayoría presentan enormes ganancias. Sólo los efectos estáticos, los que afectan a la estructura económica actual de los países pobres, casi igualarían a los niveles actuales de ayuda exterior. Esto no significa que la liberalización del comercio pueda o deba sustituir a la ayuda. Para los países de máxima y alta prioridad, la ayuda es esencial para enfrentarse de forma inmediata a las limitaciones estructurales que encuentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ellos, los beneficios del comercio tardarán más tiempo en convertirse en realidad mientras desa-

rollan la capacidad de responder a nuevas oportunidades.

Los países con desarrollo humano medio que exportan maíz, trigo, arroz, azúcar y otros productos agrícolas básicos, también tienen la capacidad de exportar ropa, calzado y otros bienes manufacturados. Así, podrían acumular también los beneficios de la liberalización del comercio. Pero también se beneficiarían los países con desarrollo humano bajo, especialmente los exportadores de productos básicos como café y algodón.

Los países ricos podrían hacer que el comercio funcione para el desarrollo humano en muchas otras áreas. Podrían implementar disposiciones en favor de la salud pública bajo el acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual (ADPIC; véase más adelante). Podrían eximir a los servicios sociales básicos del principio de liberalización progresiva bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS; véase el capítulo 5). Podrían abordar muchas otras preocupaciones de los países en desarrollo sobre comercio, medio ambiente, inversión y circulación de personas. Y podrían aumentar la participación efectiva de los países en desarrollo en la toma de decisiones en las negociaciones de la OMC.

En la Declaración de Doha de Noviembre de 2001 todos los países se comprometieron a convertir las necesidades de desarrollo (especialmente las

El futuro de los exportadores africanos de algodón depende de Doha

El algodón es básico para el desarrollo económico de varios países de África Occidental (Benin, Burkina Faso, Chad, Malí, Togo). Desde los años ochenta, la producción de algodón se ha cuadruplicado; actualmente oscila entre el 5% y el 10% del PIB y supone alrededor del 30% de las exportaciones. Gran parte del algodón procede de las explotaciones de pequeños agricultores, muchos de ellos por debajo del umbral de la pobreza. Para la mayoría, el algodón es el único producto que pueden exportar de forma competitiva. Los ingresos por algodón también financian gran parte de la infraestructura social y económica en las zonas rurales. Por eso, los precios e ingresos del algodón son fundamentales para cualquier estrategia de lucha contra la pobreza en estos países, así como para conseguir los Objetivos.

En los últimos años estos países han emprendido varias reformas que mejoraron de forma importante su productividad y redujeron los costos de producción hasta situarse en los niveles más bajos del mundo (muy por debajo de los de la Unión Europea y los Estados Unidos). Como resultado, la región representa el 15% de las exportaciones mundiales de algodón, detrás sólo de los Estados Unidos.

Pero varios exportadores —entre los que se encuentran China, la Unión Europea y los Estados Unidos— han concedido grandes subsidios a sus productores de algo-

dón. Se calcula que en 2002, la asistencia financiera directa fue equivalente al 73% de la producción mundial, considerablemente más alta que el 50% registrado cinco años antes. En 2001, estos programas costaron \$4.900 millones, aproximadamente la mitad de ellos concedidos por Estados Unidos y la mayor parte del resto por la Unión Europea y China. Algunos de estos países también proporcionan asistencia para las exportaciones de algodón.

Estas distorsiones han inflado artificialmente el suministro de algodón en los mercados mundiales y han hecho disminuir su precio. Las mayores caídas de precios tuvieron lugar en 2001 y 2002. Los países exportadores pobres como los de África Occidental y Central son los que más han sufrido. Sus productores, que no reciben subsidios, deben vender el algodón casi a precio de costo, lo que provoca un continuo descenso del beneficio real. El Comité Consultivo Internacional del Algodón y el Fondo Monetario Internacional creen que recortar los subsidios nacionales y los subsidios a las exportaciones para el algodón devolvería los precios a niveles competitivos, aumentando los ingresos de los exportadores pobres de algodón y situando a estos países en el camino del crecimiento sostenible. La cuestión es si la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio responderá y aceptará la ventaja competitiva de los productores de algodón de África Occidental.

Fuente: ICC 2002.

de los países menos adelantados) en un objetivo central de las futuras negociaciones comerciales²⁸. Al contrario que los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Objetivo 8 no tiene una meta con plazo determinado. Pero este Informe propone que los países ricos también respeten un plazo temporal para eliminar los aranceles y cupos sobre las exportaciones de manufacturas y para eliminar los subsidios nacionales a la agricultura, un plazo anterior a 2015, periodo en el que los países pobres tienen que alcanzar los Objetivos del 1 al 7.

TECNOLOGÍA MUNDIAL: COMPARTIR LOS FRUTOS DEL CONOCIMIENTO MUNDIAL

Las décadas recientes han sido escenario de un avance tecnológico sin precedentes, con extraordinarios avances en medicina, agricultura, energía, genómica y tecnología de la información y las comunicaciones, que ofrecen grandes oportunidades para poner el poder de la tecnología a trabajar para el desarrollo. Las innovaciones tecnológicas ya conocidas pueden hacer mucho para aumentar la productividad y abordar problemas como las enfermedades, el suministro de agua y saneamiento, la higiene y el hambre (véanse los capítulos 3 y 4). Pero todavía hay que franquear muchas más barreras: energía de bajo costo para comunidades pobres, curas para la enfermedad del sueño, vacunas para el VIH/SIDA y respuestas a los nuevos desafíos que surgen continuamente. Las in-

novaciones tecnológicas pueden acelerar el progreso hacia los Objetivos 1 – 7.

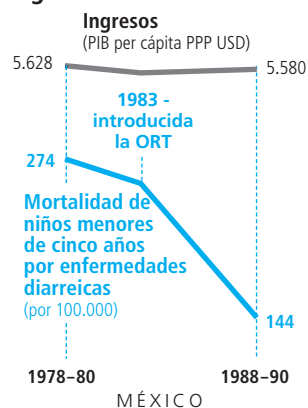
VINCULANDO TECNOLOGÍA Y DESARROLLO HUMANO, Y APROVECHANDO EL CONOCIMIENTO MUNDIAL

Las innovaciones tecnológicas hacen avanzar el desarrollo humano de dos formas: aumentando la productividad que, a su vez, eleva los ingresos familiares (Objetivo 1), y proporcionando soluciones a los problemas de enfermedad, transporte, energía, suministro de agua, saneamiento y tecnología de la información y las comunicaciones para la educación, todos ellos muy importantes para alcanzar los Objetivos 2-7.

Las inversiones en innovaciones tecnológicas merecen prioridad porque pueden superar las limitaciones de los bajos ingresos y las instituciones débiles. Aunque los años ochenta fueron escenario de una merma de la lucha contra la pobreza y el estancamiento del crecimiento económico en la mayor parte del mundo en desarrollo, las muertes infantiles se vieron reducidas gracias a las intervenciones tecnológicas: vacunaciones y terapia de rehidratación oral (figura 8.8). En agricultura, las inversiones en investigación y desarrollo también han demostrado rentabilidades excepcionalmente altas. Una de las formas más importantes con que cuentan los países ricos para ayudar a luchar contra la pobreza a los países pobres es compartir los frutos del progreso científico y tecnológico.

FIGURA 8.8

La terapia de rehidratación oral (ORT) reduce la mortalidad infantil a pesar del estancamiento de los ingresos



Fuente: Gutiérrez y otros 1996.

A pesar del enorme potencial de los recientes avances en biotecnología, relativamente poca inversión está orientada a la tecnología que ayuda a solucionar los problemas de la pobreza. En medicina, por ejemplo, la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud ha detectado una “notable subinversión” en las enfermedades que más afectan a los pobres²⁹. Entre ellas se incluyen enfermedades tropicales como kala-azar, enfermedad de Chagas y enfermedad del sueño, además de las principales infecciones mortales (VIH/SIDA, tuberculosis, paludismo). En conjunto, las enfermedades tropicales y la tuberculosis suponían el 11% de la carga mundial de enfermedad en 1999. Sin embargo, de los 1.393 nuevos medicamentos aprobados entre 1975 y 1999, sólo 16, algo más del 1%, estaban desarrollados específicamente para estas dolencias³⁰.

En 1990, el Consejo de Investigaciones de Salud para el Desarrollo de la Organización Mundial de la Salud detectó que sólo un 10% del gasto en investigación y desarrollo en salud se dirigía a los problemas de salud del 90% de la población mundial. Esta situación no ha cambiado. El desequilibrio entre el esfuerzo científico y la necesidad social puede medirse valorando la proporción de gasto total en una enfermedad en relación con la carga mundial de enfermedad, proporción de 1:20 para el paludismo, enfermedad que mata a más de un millón de personas al año y debilita la productividad de varios millones más. El paludismo está concentrado casi por completo en los países pobres (99% de los casos) y sigue siendo la causa principal de muerte en muchos de ellos.

Estos resultados no sorprenden cuando se consideran los incentivos. Las empresas farmacéuticas y los países ricos representan el 93% del gasto mundial en investigación y desarrollo en salud³¹. Los países pobres y las enfermedades de los pobres suponen poco en términos de mercado puesto que los países en desarrollo representan menos del 2% del mercado de los principales productos farmacéuticos.³² Como resultado, los países pobres se benefician de las inversiones mundiales en investigación sólo cuando padecen enfermedades que también afectan a los países ricos, como en el caso del VIH/SIDA. Incluso entonces los países pobres no pueden compartir los frutos de dicha investigación debido a los altos precios que se mantienen con ayuda de patentes, como sucede con los medicamentos retrovirales para el VIH/SIDA.

La financiación pública para el desarrollo de tecnología, procedente de fuentes tanto nacionales como mundiales, sigue siendo baja. Por esta razón

la política pública necesita intervenir, para aumentar la inversión y mejorar el acceso. En salud, el Programa de Investigaciones sobre Enfermedades Tropicales, gestionado conjuntamente por la Organización Mundial de la Salud, el PNUD y el Banco Mundial, cuenta con unos \$30 millones anuales para un programa que se ocupa de ocho enfermedades tropicales. En agricultura, la investigación y el desarrollo siguen recibiendo poca financiación a pesar de su alta rentabilidad económica. Estas inversiones han aumentado en el Brasil y en México, pero han descendido en África. El principal programa mundial de investigación en cultivos, el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (GCAI), tuvo dificultades para recaudar \$377 millones (sin embargo, en el mismo periodo, la empresa privada Monsanto gastó \$600 millones en investigación y desarrollo).

ACCESO A LA TECNOLOGÍA Y DERECHOS DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Los países ricos, a pesar del compromiso adoptado en el acuerdo ADPIC, no han tomado medidas reales para compartir su tecnología en beneficio de la lucha contra la pobreza. El acuerdo ADPIC incluye disposiciones para la transferencia de tecnología, pero ofrece pocos detalles y ninguna discusión sobre su implementación. El acuerdo ADPIC no proporciona protección a la propiedad intelectual del conocimiento de las sociedades autóctonas, como el que se utiliza en la medicina tradicional. La intensa presión pública ha llevado a negociaciones de precios especiales y a donaciones de empresas en un asunto visible, los medicamentos para el VIH/SIDA, pero poco más.

El acuerdo ADPIC presenta un estándar mundial mínimo para promover la invención. Los regímenes de propiedad intelectual están pensados para equilibrar los dos objetivos sociales, el de promover los inventos y el de promover el uso de los inventos. Por ello, el acuerdo ADPIC incorpora disposiciones en beneficio de los usuarios, como una concesión obligatoria de licencias o las importaciones paralelas que proporcionen a los gobiernos la flexibilidad necesaria para permitir la fabricación local o la importación de bienes bajo patentes. Pero la redacción de estas disposiciones es tan imprecisa que son difíciles de aplicar, por lo que un primer paso sería clarificarlas.

La Declaración de Doha de 2001 sobre ADPIC y salud pública fue un hito que reconoció que los derechos de propiedad intelectual estaban supeditados a las preocupaciones sobre salud pública. La declaración afirmaba rotundamente que el acuerdo ADPIC no evita y no debería evitar que los miembros adop-

taran medidas para proteger la salud pública. Específicamente, reconoce la flexibilidad que tienen los países para utilizar la concesión obligatoria de licencias para la producción local. La declaración también estableció la fecha de diciembre de 2002 como plazo para encontrar una solución a los países que no disponen de una capacidad de fabricación adecuada. Pero las negociaciones se encallaron y su reapertura es un asunto urgente.

Los altos precios que restringen el acceso a medicamentos básicos para salvar vidas se han convertido en un importante asunto ético que las compañías farmacéuticas han dejado de ignorar. La fijación de precios diferenciales, es decir, los recortes de precios voluntarios por parte de las empresas farmacéuticas, se ha convertido en un importante mecanismo para ampliar el acceso a medicamentos, especialmente a los retrovirales para VIH/SIDA. Pero la experiencia muestra que los recortes de precio no son la panacea, como concluyó el informe de noviembre de 2002 del Grupo de Trabajo para Mejorar el Acceso a Medicamentos Esenciales en el Mundo en Desarrollo del Reino Unido. La experiencia también demuestra que, en ausencia de competencia genérica y grupos de presión, los recortes también tienen una respuesta limitada. Tras tres años de funcionamiento, el más importante plan de fijación voluntaria de precios escalonados, la Iniciativa para Acelerar el Acceso a Medicamentos Antirretrovirales patrocinada por Naciones Unidas, ha distribuido medicamentos únicamente a unos 30.000 pacientes, y a precios cuatro o más veces superiores al de sus equivalentes genéricos disponibles comercialmente.

En marcado contraste se encuentra el programa de tratamiento del VIH/SIDA del Brasil, que utilizó medicamentos genéricos para proporcionar un tratamiento rentable a más de 115.000 pacientes sólo en 2001. El programa del Brasil ha reducido a la mitad el número de muertes por SIDA y ha reducido en un 60-80% las infecciones oportunistas comunes entre los pacientes de VIH/SIDA. Los menores costos de hospitalización y de atención médica generaron ahorros de \$422 millones entre 1997 y 1999, que compensaron casi por completo el costo de proporcionar los antirretrovirales, y sin incluir los beneficios económicos de rehabilitar a pacientes para que puedan volver a ser activos tanto económica como socialmente. Los países con menor capacidad que el Brasil y que no pueden seguir sus pasos podrían beneficiarse de la importación de productos del Brasil, siempre que se alcance un acuerdo sobre el tratado ADPIC.

Los países en desarrollo necesitan fomentar su propia capacidad para fabricar medicamentos y otros

productos tecnológicos para salud pública y desarrollo. Pero no todos los países en desarrollo pueden hacerlo, entre ellos los más pobres, los más pequeños y los que tienen el desarrollo humano más bajo.

¿QUÉ DEBERÍA HACERSE?

Deben ampliarse las inversiones en tecnología mundial para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos con el fin de satisfacer las necesidades. Los esfuerzos en investigación y desarrollo para tratar los eternos problemas de la pobreza deben ser mucho más ambiciosos, como en los siguientes campos:

- Cultivos de elevado rendimiento resistentes a las sequías y las plagas, como sorgo, mandioca y lentejas.
- Energía limpia para la población rural que actualmente utiliza madera y estiércol.
- Ordenadores sin cables, de bajo costo y que funcionan con baterías para abrir las comunicaciones en zonas rurales sin electricidad ni infraestructura de telecomunicaciones.
- Vacunas y tratamientos para enfermedades olvidadas, como la enfermedad del sueño.

Estas inversiones son fundamentales para alcanzar los Objetivos 1-7 pero no constituyen una demanda de mercado, puesto que la gente que sobrevive con menos de \$1 al día tiene poco para gastarse en medicinas. Debido a que estas inversiones no atraen a la inversión privada, el sector público debe tomar la iniciativa. Pero las alianzas con el sector privado no son sólo deseables, también pueden ser esenciales en algunos campos puesto que los agentes privados cuentan con los conocimientos técnicos y la tecnología.

La tecnología es un motor del desarrollo humano. Si los países ricos abren el acceso a las tecnologías, pueden hacer una contribución vital para alcanzar los Objetivos. Sin embargo, la apertura ha ido ralentizándose, especialmente en el sector industrial. A largo plazo, esta situación daña a todo el mundo. Muchos economistas afirman ahora que el flujo libre de conocimientos puede facilitar el crecimiento a todo el mundo, en lugar de generar altos desempeños a costa del acceso. Por esta razón es vital la reapertura de las negociaciones sobre el acuerdo ADPIC y la puesta en marcha de sus disposiciones para la transferencia de tecnología.

Los países ricos pueden hacer mucho más para ampliar el acceso a la tecnología si se ocupan de los obstáculos clave:

- Falta de financiación para inversiones en investigación y desarrollo.
- Leyes sobre propiedad intelectual ambiguas.
- Límites a la fijación de precios diferenciales.

Si los países ricos abren el acceso a las tecnologías pueden hacer una contribución vital para alcanzar los Objetivos

CUADRO 8.4

Responsabilidades de los países ricos

	Ayuda			Alivio de la deuda			Comercio			
	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta desembolsada		Ayuda vinculada (% de los desembolsos de ayuda totales) ^a	Promesas bilaterales al Fondo Fiduciario de PPME (a noviembre de 2002, millones de USD)	Cancelación de la deuda bilateral (millones de USD) 1990-2002	Arancel medio y barreras no arancelarias ^b (equivalentes arancelarios, %) 2000	Importaciones de bienes		De los países menos adelantados	
	Total (millones de USD) 2001	Como % del PNB 2001					Total (millones de USD) 2001	como % de las importaciones totales 2001	Total (millones de USD) 2001	como % de las importaciones totales 2001
Alemania	4.990	0,27	15	226	4.996	21,4	7.488	15,2	218	0,4
Australia	873	0,25	41	14	72	13,4	2.274	37,5	11	0,2
Austria	533	0,29	..	44	202	21,8	616	9,4	16	0,3
Bélgica	867	0,37	10	45	544	22,1	2.275	12,7	254	1,4
Canadá	1.533	0,22	68	114	1.207	12,7	3.558	16,1	35	0,2
Dinamarca	1.634	1,03	7	60	359	21,6	447	10,0	12	0,3
España	1.737	0,30	31	44	980	21,3	3.373	21,8	136	0,9
Estados Unidos	11.429	0,11	..	40	8.062	9,70	54.798	46,4	982	0,8
Finlandia	389	0,32	13	38	156	21,3	338	10,2	16	0,5
Francia	4.198	0,32	33	181	13.043	21,4	5.112	17,4	236	0,8
Grecia	202	0,17	83	11	..	22,5	670	23,8	18	0,6
Irlanda	287	0,33	..	24	..	22,9	700	13,6	17	0,3
Italia	1.627	0,15	92	153	1.156	20,1	4.323	18,3	98	0,4
Japón	9.847	0,23	19	200	3.908	34,8	20.582	58,9	110	0,3
Luxemburgo	141	0,82	..	318	28	2,6	1	0,1
Noruega	1.346	0,83	1	300	237	61,1	405	12,3	12	0,4
Nueva Zelanda	112	0,25	..	29	..	12,0	383	28,8	2	0,1
Países Bajos	3.172	0,82	9	199	1.575	19,9	3.860	23,5	73	0,4
Portugal	268	0,25	42	27	460	20,5	556 ^c	13,9 ^c	29 ^c	0,7 ^c
Reino Unido	4.579	0,32	6	77	1.886	20,9	6.535	18,9	132	0,4
Suecia	1.666	0,81	14	189	121	20,5	580	9,8	10	0,2
Suiza	908	0,34	4	127	311	37,1	694	8,3	9	0,1

Nota: En este cuadro se presentan datos correspondientes a los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

a. Se refiere a la ayuda vinculada y parcialmente vinculada como porcentaje de la ayuda total, sin incluir la cooperación técnica. b. Medida que se refiere al total de las barreras comerciales a los países en desarrollo. No sólo mide las barreras monetarias (aranceles) sino también las no monetarias (cupos sobre manufacturas, textiles, productos agrícolas y combustibles). También tiene en cuenta el efecto de los subsidios nacionales. c. Los datos se refieren al año 2000.

Fuente: Columnas 1 y 2: OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 3: cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre ayuda vinculada y parcialmente vinculada de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 4: Geithner y Nankani. 2002. Columna 5: cálculos de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos sobre cancelación de la deuda de la OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo 2003c. Columna 6: Birdsall y Roodman 2003. Columnas 7-11: Naciones Unidas 2002a.

- Capacidad tecnológica nacional, incluyendo la capacidad de producción local.

RESPECTO DE LOS COMPROMISOS DE LA DECLARACION DEL MILENIO: POLÍTICA, NO CARIDAD

Se han visto más actuaciones sobre la ayuda en los dos años desde la Declaración del Milenio que durante la década pasada: promesas de \$16.000 millones más de ayuda para el 2006, alivio de la deuda a 26 países y un acuerdo para que los derechos de propiedad intelectual no obstruyan el camino de acceso a la tecnología para proteger la salud pública. Aunque importantes, estos logros están lejos de las promesas realizadas. Incluso los \$16.000 millones adicionales de asistencia oficial para el desarrollo sólo alcanzarían el 0,26% del ingreso nacional bruto de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2006, y no el objetivo del 0,7%. Se han llevado a cabo pocas actuaciones concretas en la

apertura de mercados, la transferencia de tecnología y el alivio de la deuda, dejando a muchos países sin beneficios. Con los compromisos muy por debajo de la necesidad, los países pobres continuarán enfrentándose a un crecimiento estancado, a la acumulación de deuda (insostenible) y a la caída de precios de las exportaciones.

Debería animarse a los países ricos a que escribieran informes, contribuyendo a una estrategia mundial de reducción de la pobreza, en los que establezcan sus prioridades de actuación³³. Podrían identificar los puntos en los que deben hacer más hincapié para mantener sus compromisos. Por ejemplo, los países generosos con la ayuda no son siempre tan abiertos en relación con las importaciones de los países en desarrollo. Es el caso de Noruega, que hace mucho para cumplir sus compromisos de ayuda pero podría hacer más en el acceso al mercado (cuadro 8.4)³⁴. El proceso actual de revisiones detalladas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sobre la ayuda podría también ampliarse

El compromiso con el índice de desarrollo

El compromiso con el índice de desarrollo (CDI) es un intento pionero de controlar el cumplimiento de los países ricos con los compromisos adquiridos con la asociación mundial. Este índice, creado por el *Center for Global Development* y la revista *Foreign Policy* no se fija sólo en las tradicionales medidas de la ayuda, como sumas de dólares, sino que también examina un conjunto más amplio de dimensiones y políticas de ayuda, analizando tanto la calidad como la cantidad de la ayuda, las barreras comerciales, el medio ambiente, las inversiones, la migración y el mantenimiento de la paz.

Construir un índice que tenga en cuenta toda la gama de políticas que afectan a los países pobres es tan difícil como importante. Aunque el CDI es un primer paso importante para responsabilizar a los países ricos de sus compromisos, todavía quedan muchas otras cuestiones:

- **Valoración de “buena” política.** El CDI está diseñado para medir un conjunto de políticas que se supone que mejoran los resultados de desarrollo. Inevitablemente estas suposiciones están sujetas a juicios de valor. Por ejemplo, las puntuaciones más altas se conceden a los países con buena gobernabilidad en lugar de a aquellos en los que la necesidad es mayor. Otro ejemplo es la inversión directa extranjera (FDI), un componente del índice. Debido a la falta de datos, el CDI ha tenido que asumir que es buena en todas las circunstancias.
- **Ponderación.** Quizá el problema más grande de cualquier índice compuesto es la importancia que se asigna a cada indicador. El CDI utiliza una variedad de métodos en cada área política, pero el índice global proporciona el mismo peso a cada uno de los seis componentes. Aunque se trata del enfoque más sencillo, le resta importancia a la ayuda y al comercio, posiblemente mucho más importantes que, por ejemplo, las contribuciones al mantenimiento de la paz.
- **Debilidades de la medida.** Aunque los seis componentes de las políticas de los países ricos son importantes para el desarrollo mundial, algunos son difíciles de medir. Las políticas de migración que

contribuyen al desarrollo son difíciles de medir porque no hay un consenso claro sobre lo que constituye una buena política de migración y los datos son escasos. El medio ambiente es también una área compleja que carece de datos adecuados.

- **Complejidad.** El CDI se diseñó para tratar las políticas de forma muy específica, lo que resulta en una gran cantidad de indicadores y una amplia gama de métodos estadísticos. El costo de esta complejidad es que para todo el mundo—excepto para el investigador que dispone de conocimientos sobre la materia— el índice será una caja negra: los resultados están claros, pero la comprensión de lo que subyace detrás necesita un conocimiento especializado. Así, para el votante, para la organización no gubernamental, el periodista o el responsable de la formulación de políticas, es decir, todo el público clave, puede que el mensaje de lo que debe cambiar no quede del todo claro.

- **Sesgo contra los países ricos.** Como los elementos clave del índice (ayuda, mantenimiento de la paz y contribuciones de FDI) se miden como proporción de los ingresos nacionales brutos, las grandes economías que, a menudo, entregan el máximo en términos absolutos, obtienen bajas puntuaciones. Además, los cinco países principales tienen poblaciones de menos de 20 millones.

Algunos de los resultados del índice son sorprendentes, a veces debido a los problemas mencionados anteriormente. Los Países Bajos encabezan las clasificaciones, dejando a Dinamarca en segundo lugar, que es con diferencia, el donante de asistencia oficial para el desarrollo más generoso en términos de proporción de los ingresos nacionales brutos de los países en el índice. Este resultado se debe principalmente a las puntuaciones extremadamente altas que los Países Bajos consiguen en FDI, mientras que Dinamarca obtiene puntuaciones muy bajas. Esta situación pone de manifiesto los problemas de utilizar la FDI como un elemento de puntuación para la política: la FDI es un resultado, posiblemente más afectado por la estructura del sector privado que por la política gubernamental. Del mismo modo Portugal, con su también

sorprendente tercer puesto, se ve beneficiado por una puntuación perfecta en la FDI. A continuación se sitúan Nueva Zelanda y Suiza en cuarto y quinto lugar, países que, como Portugal, no son grandes donantes de asistencia oficial para el desarrollo. La alta clasificación de Suiza ilustra muy bien los problemas de conceder igual importancia a todos los componentes del índice: obtiene una baja puntuación en las categorías importantes de comercio y ayuda, pero puntúa alto en inversión y migración, áreas difíciles de medir y cuyo impacto es más controvertido.

Finlandia, Canadá, Australia, los Estados Unidos y Japón tienen las puntuaciones más bajas. Los dos mayores donantes de ayuda extranjera en cantidades de dólares, los Estados Unidos y Japón, están en la parte inferior de la tabla. Las puntuaciones de ambos países sufren debido a su ayuda y FDI que, aunque son enormes en términos absolutos, son pequeñas en relación con el tamaño de sus economías. Japón recibe puntuaciones especialmente bajas en mantenimiento de la paz, debido a que las barreras y los compromisos constitucionales impiden que pueda proporcionar tropas para el mantenimiento de la paz. De nuevo, esta situación ilustra el problema de la ponderación: en sectores importantes como comercio y medio ambiente, Japón lo hace relativamente mejor. La puntuación de EE.UU. también se beneficia de su gran actuación en comercio, ayudada por un mercado agrícola más abierto, que no recibe tantos subsidios como el de Europa.

Sin embargo, el resultado más importante del índice no se encuentra en las clasificaciones relativas, sino en el hecho de que incluso los mejores países apenas se encuentran a mitad de camino para alcanzar una puntuación perfecta. Todos los países tienen un largo camino que recorrer para conseguir políticas que ayuden al desarrollo de los países pobres.

La primera edición del CDI, que está previsto se publique anualmente, debería avivar el debate sobre las políticas de desarrollo en los países ricos y provocar discusiones sobre cómo medir las políticas y mejorar los datos.

Fuente: Birdsall y Roodman 2003.

para incluir el comercio y el alivio de la deuda de forma que esas políticas pudieran revisarse dentro de un marco coherente. Japón importa más de los países en desarrollo que cualquier otro país rico (59% de las importaciones totales), pero tiene una baja asistencia oficial para el desarrollo en términos de porcentaje del ingreso nacional bruto.

Un proyecto de investigación reciente desarrolló un índice compuesto, el compromiso con el índice de desarrollo, que incluye la actuación de los países ricos en relación con la implementación de las políticas que contribuyen al desarrollo (recuadro 8.10). Al igual que otros índices compuestos, éste ayuda a los encargados de formular políticas (en este caso a los de los países ricos) a evaluar su situación e identificar áreas de mejora. El índice señala su desempeño en relación con el de otros países, no sólo en

ayuda, sino también en la protección de sus mercados frente a los productos de países en desarrollo, en inversiones, en la apertura a los inmigrantes, en contribución al mantenimiento de la paz y en contribución a la gestión mundial ambiental. El índice es un producto de la investigación innovadora y no pretende “nombrar y avergonzar”, sino diagnosticar las deficiencias y animar a una mejor actuación.

Como ya se ha mencionado, el Objetivo 8 no tiene metas cuantitativas ni con límite de tiempo. Pero los países ricos pueden establecer sus propios plazos para las metas que exigen su actuación. A continuación se proponen algunos indicadores de progreso con elementos específicos y plazos en áreas críticas:

- Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo para rellenar los huecos financieros, en unos \$50.000 millones aproximadamente, como mínimo.

- Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo para los países menos adelantados.
- Desarrollar medidas concretas para implementar la Declaración de Roma sobre Armonización.
- Eliminar aranceles y cupos sobre productos agrícolas, textiles y artículos de confección exportados por los países en desarrollo.
- Eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas.
- Acordar y financiar, para los PPME, un servicio de financiación compensatorio frente a conmociones externas, incluyendo la caída de precios de los productos básicos.
- Financiar reducciones de la deuda más profundas para los PPME que hayan alcanzado sus puntos de culminación con el fin de asegurar la sostenibilidad.
- Introducir protección y remuneración para los conocimientos tradicionales en el acuerdo ADPIC.
- Alcanzar acuerdos sobre lo que los países sin suficiente capacidad de fabricación pueden hacer para proteger la salud pública bajo el acuerdo ADPIC.

Los compromisos ya adquiridos por los países ricos demuestran que el mundo ha cambiado. La integración del mercado mundial y los avances tecnológicos han ido en aumento, así como la exposición a la enfermedad, los costos de las pérdidas ambientales y los riesgos del contagio financiero mundial. Las accio-

nes dentro de las fronteras nacionales no son suficientes para abordar estos problemas, la alianza es necesaria para el interés mutuo. Pero los países ricos también tienen que actuar puesto que la eliminación del sufrimiento humano es un imperativo ético. Para los países ricos, el cumplimiento de sus compromisos es una cuestión, no sólo de caridad, sino de política, la política que es parte del enfoque coherente de la comunidad internacional para erradicar la pobreza mundial.

A finales del siglo pasado, la posibilidad de erradicar la pobreza parecía posible. La guerra fría había terminado y la posibilidad de que todas las sociedades convergieran hacia objetivos comunes parecía estar al alcance. Pero mientras este Informe se envía a la imprenta nuevos retos mundiales, desde Iraq hasta la expansión de nuevas enfermedades mundiales, ocupan un lugar preponderante. La ralentización económica mundial también amenaza con debilitar la acción de los países ricos a favor del desarrollo, puesto que sus propias economías reciben presiones para reducir los déficit presupuestarios y necesitan beneficiarse de sus propias ventajas comerciales. Por esta razón, lo más urgente es que las naciones mantengan sus promesas. Supervisar el avance hacia el Objetivo 8, detallando el papel de los países ricos en la alianza para el desarrollo, es tan importante como supervisar los Objetivos 1-7.