



Punto muerto para el Milenio + 5

*Iliana Olivé**

Tema:

El pasado mes de septiembre se celebró la Cumbre del “Milenio + 5”, de la que se esperaba, entre otros avances, un apoyo más contundente a los Objetivos del Milenio y una revisión de las estrategias emprendidas hasta la fecha para su logro. Sin embargo, ni la reunión de Naciones Unidas ni las reuniones de otoño del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, celebradas pocos días después, parecen haber estado a la altura de las expectativas de muchos sectores en este “año del desarrollo”

Resumen:

Este análisis se limita a describir y valorar brevemente los resultados alcanzados en materia de cooperación internacional al desarrollo en la reciente cumbre de Naciones Unidas y las posteriores reuniones de otoño del FMI y Banco Mundial. Tras repasar los principales elementos del debate en torno al aumento de la AOD y la pertinencia de enmarcar la cooperación internacional al desarrollo en los Objetivos del Milenio, se detallan los avances en el acuerdo de condonación de la deuda de los países HIPC

Análisis: La lucha contra la pobreza, la cancelación de la deuda externa de los países pobres, los nuevos instrumentos financieros para la ayuda al desarrollo y, en términos más generales, el desarrollo internacional han tenido una creciente presencia en la agenda política internacional de este año 2005; presencia que se ha trasladado a los medios de comunicación.¹ Todo ello explica, en parte, las altas expectativas de distintos sectores de la sociedad y algunos gobiernos respecto de los resultados de la Cumbre del Milenio + 5 celebrada en la sede de Naciones Unidas los días 14 a 16 del pasado mes de septiembre.² A esta cumbre siguieron las reuniones de otoño del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (24 y 25 del mismo mes), reuniones de las que el resultado más destacable para los países en desarrollo es el respaldo al acuerdo de cancelación de deuda propuesto por los jefes de gobierno del G8 en la cumbre que tuvo lugar el pasado mes de julio en Gleneagles (Escocia).

De los temas que se han sometido a debate en las diversas reuniones celebradas a lo largo del mes destacan por su relevancia –pero también por su repercusión en los medios de comunicación– tres de ellos: el (re)cuestionamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los compromisos financieros de los donantes en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la operación de cancelación de deuda a 18 países

* *Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano*

¹ Ejemplos de la presencia de los obstáculos para el desarrollo en la agenda política internacional son los informes de la Comisión para África y del Proyecto del Milenio o las negociaciones sobre la cancelación de la deuda que han acaparado buena parte de las reuniones del G7/G8. Véanse

<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/217.asp> y <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/704.asp> para un análisis de dichos informes y <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/768.asp> para más detalles sobre la evolución de la propuesta de cancelación de la deuda.

² <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/WebCumbreMilenio/WebMilenio.asp>

pobres en el marco de la iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC).

Los Objetivos del Milenio y el 0,7%

La polémica en torno a los ODM y el compromiso del 0,7% del PNB (Producto Nacional Bruto) de los donantes para AOD saltó días antes de la Cumbre de Naciones Unidas. John R. Bolton, el recientemente nombrado embajador de Estados Unidos ante la ONU había presentado una lista de más de 700 enmiendas al texto de la declaración final de las cuales las más reseñables en lo relativo a la cooperación al desarrollo eran la supresión de los ODM como marco de actuación de los donantes –siendo éstos reemplazados por las pautas menos precisas, sin metas temporales ni indicadores de seguimiento, contenidas en la Declaración del Milenio³– y la eliminación de cualquier referencia al compromiso financiero de los donantes de destinar el 0,7% de su PNB para la ayuda internacional al desarrollo.

Las propuestas de enmienda de Bolton fueron recibidas con perplejidad desde diversos ámbitos. La reunión de 2005 en Naciones Unidas estaba destinada a ser la cumbre de la reforma de la ONU y de la revisión de los ODM en un año en el que la pobreza ha marcado la agenda política internacional. Podría decirse que los ODM derivados de la Declaración del Milenio ya estaban políticamente aceptados (o parecía que lo estaban) como el marco general para la acción exterior de los donantes en los países en desarrollo así como para la planificación económica y social en estos últimos. En este sentido, las dudas de la representación estadounidense respecto de la batería de los ocho objetivos con sus correspondientes metas e indicadores fueron interpretadas como un paso atrás en la lucha contra la pobreza. Aunque en menor medida, las reacciones de Bolton respecto del volumen de ayuda también fueron recibidas con críticas. Si bien es cierto que hasta el momento la comunidad de donantes no se ha comprometido a elevar su ayuda al desarrollo al 0,7% en una fecha concreta –véase, por ejemplo, el Consenso de Monterrey–, algunos sectores de la sociedad civil sí esperaban que la Cumbre de Nueva York diera como resultado, entre otras cosas, un calendario algo más concreto de compromisos financieros de los donantes.

A la polémica desatada por la posición de EEUU respecto de los ODM y la AOD se sumaron los resultados de un estudio, publicado en *PLoS Medicine* un día antes del inicio de la cumbre, en el que Amir Attaran criticaba la imposibilidad de conocer con precisión el grado de avance hacia el cumplimiento de los ODM debido, sobre todo, a la inexactitud de las mediciones de muchos de los indicadores de seguimiento. Así, por ejemplo, sería imposible saber si se está combatiendo con eficacia la tuberculosis (meta ocho, sexto objetivo) pues ningún país en desarrollo lleva la contabilidad del número de nuevos pacientes con esta enfermedad –contabilidad que permitiría construir el indicador de seguimiento 23–. El autor está denunciando, por lo tanto, la incapacidad del sistema de Naciones Unidas para establecer unas metas cuantificadas cuyo progreso se pueda medir con un mínimo de precisión o, visto de otro modo, su incapacidad para desarrollar (en casi cinco años) un sistema de medición riguroso de unos objetivos establecidos previamente.

De este modo, se reabrió un (no muy sofisticado) debate en torno al mayor o menor acierto de establecer la batería completa de ODM (con sus respectivas metas e indicadores de seguimiento) como el marco de actuación de donantes y receptores en la promoción de unos mayores niveles de desarrollo. Los principales argumentos esgrimidos a favor y en contra se pueden resumir en lo siguiente.

³ Detalles de los Objetivos del Milenio en <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/MDG/home.do>

En primer lugar, están los problemas de medición ya señalados y que impiden no solamente tener una imagen exacta de la situación actual para muchos de los problemas recogidos en los ODM sino también de su evolución y, por lo tanto, de los recursos necesarios para combatirlos. No solamente existen obstáculos a una medición precisa de la incidencia de la tuberculosis o la malaria; también, como se ha señalado en trabajos anteriores, al cómputo y evolución de la pobreza de ingresos. Efectivamente, no sabemos si el número de personas que sobreviven con menos de 2 dólares diarios se sitúa más cerca del 56,1% de la población mundial, como afirman los estudios de Chen y Ravallion⁴ o del 52,9%, como estaría indicando el Banco Mundial.⁵ Otros autores, como Sala-i-Martin establecerían incluso esos niveles de pobreza en tan sólo el 18,6% de la población mundial.⁶ Pero en realidad se trataría más de una crítica a la capacidad de la ONU para diagnosticar la situación del desarrollo mundial que a la definición de desarrollo que queda implícita en los ODM: las necesidades y, por tanto, los objetivos en materia de desarrollo no vienen marcadas por la información disponible. En cierta manera, señalando los problemas de medición se estaría cuestionando más bien la necesidad de elevar la AOD hasta el 0,7% cuando no se conoce con exactitud la magnitud del problema y no se sabe, por tanto, cuáles son los recursos necesarios para combatir la pobreza en sus diversas manifestaciones.

La solución al problema de la medición parecería evidente: invertir los esfuerzos necesarios en obtener una base de datos fiable que permita medir la situación y evolución de los países en desarrollo en relación con los ODM y, en base a ello, estimar el nivel de AOD que se consideraría necesario para apoyar la lucha contra la pobreza. Como han señalado Sachs, McArthur y Schmidt-Traub en respuesta a Attaran, “Por supuesto que los datos acerca de los más pobres son débiles, como lo es cualquier otro esfuerzo relacionado con los pobres”.⁷ Así las cosas, quizá es necesario que se establezcan unas metas cuantificadas como los ODM para que la comunidad de donantes lleve a cabo el esfuerzo de ampliar su base de datos y mejorar su calidad. Dicho de otra manera, sin los ODM en el corazón del sistema de cooperación al desarrollo quizá no existiría el impulso político para llevar a cabo esta labor estadística.

En cualquier caso, es necesario tener muy presente la naturaleza extremadamente compleja de cualquier proceso de desarrollo, en el que influyen circunstancias económicas, sociales, políticas, históricas y culturales del país en desarrollo. En este sentido, cualquier estimación de los recursos necesarios para apoyar un proceso de estas características se limitará a ser eso: una estimación. El 0,7% del PNB de los países donantes o cualquier otro volumen de AOD no podrá jamás garantizar por sí solo el desarrollo de una región o de un país.

Otra crítica recurrente a los ODM está en el fuerte acento social de los mismos (salud materno-infantil, incidencia de enfermedades infecciosas, educación, igualdad de género...) que contrasta con el menor peso de objetivos puramente económicos como el crecimiento del PIB. Es cierto que de los ocho objetivos, tan sólo dos son puramente económicos –el primero, que se refiere a la pobreza de ingresos o de consumo, y el octavo, que hace referencia, en sentido amplio, al impacto de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de los países receptores de ayuda–. En este sentido, los ODM siguen la línea del enfoque de desarrollo humano, que trata de trascender visiones del desarrollo fuertemente basadas en variables económicas (como la renta *per cápita* o el crecimiento del PIB) y que, sin embargo, no tienen por qué traducirse en una mejora de

⁴ Shaohua Chen y Martin Ravallion (2001), “How Did the World’s Poorest Fare in the 1990s?”, *Review of Income and Wealth*, Series 47, nº 3, septiembre, pp. 283-300.

⁵ Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos *online*.

⁶ Xavier Sala-i-Martin (2002), “The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)”, Columbia University, mimeografiado.

⁷ Véase “Millennium Development Goals ‘Not Doomed to Fail’”, *SciDev.Net*, 13 de septiembre.

las condiciones sociales (acceso a la educación o a servicios sanitarios, tasas de alfabetización...) para amplios grupos de la población (especialmente en países con fuertes desigualdades). Desde esta óptica, las variables económicas no se cuentan entre los ODM porque no son un objetivo en sí mismas, sino un instrumento para lograr una mejora en las condiciones sociales. En definitiva: los ODM son objetivos generales con indicadores de seguimiento que no precisan las vías necesarias para alcanzarlos en cada caso. En muchos de ellos, uno de los pilares para el logro de los ODM serán tasas más elevadas de crecimiento del PIB.

En tercer y último lugar, como ya se ha repetido en numerosas ocasiones, una de las principales ventajas de los ODM es que implican un cierto consenso, por parte de la comunidad internacional, respecto a las principales características del desarrollo. Con los ODM, se está conceptualizando el desarrollo lo cual significa que se están marcando las vías principales de trabajo tanto para donantes como para receptores. Las implicaciones potenciales de este consenso son amplísimas pues podrían evitar la enorme dispersión de las actividades de los donantes que explican, en cierta medida, el frecuente fracaso de la cooperación en la promoción del desarrollo en décadas anteriores.

Finalmente, la declaración final⁸ de la reunión de Naciones Unidas sí reitera el compromiso de los donantes con los ODM, más allá de la Declaración del Milenio. Asimismo, se incluyen referencias a elevar la AOD hasta el 0,7% del PNB de los donantes aunque, una vez más, sin fechas concretas. Así, la declaración final de la cumbre no supondría un avance respecto de textos anteriores como el de la Declaración del Milenio o el Consenso de Monterrey lo cual se traduce, en términos prácticos, en un retroceso cuando nos encontramos ya a sólo diez años de la fecha establecida para su logro y aún no existe una hoja de ruta.

Muy brevemente, los motivos que explican la postura de EEUU y las declaraciones de Bolton previas a la celebración de la cumbre en relación con los ODM o con el volumen de AOD pueden ser de muy distinto tipo. Aunque EEUU destaca por ser uno de los donantes menos generosos en términos relativos (0,15% del PNB en 2003, según datos de la OCDE), lo cierto es que propuestas recientes de la Administración Bush indicarían un mayor esfuerzo en este sentido –como, por ejemplo, los últimos avances en su programa de ayuda bilateral, el *Millennium Challenge Account*–. Así, se habría producido recientemente un aumento considerable de los fondos norteamericanos destinados a los países en desarrollo y quizá un cambio de tendencia en algunos aspectos relativos a la cooperación estadounidense al desarrollo. La postura de EEUU podría responder quizá más a su deseo de diseñar y aplicar la política de cooperación al desarrollo desde su óptica sectorial del desarrollo –destinando la ayuda a sectores como los de infraestructuras que no se consideran tan relevantes atendiendo a los ODM– o, en términos más generales, a primar sus políticas bilaterales con los países en desarrollo frente a las políticas multilaterales de organismos como las Naciones Unidas; organismos multilaterales que serían los encargados de canalizar una proporción de la ayuda incremental comprometida por EEUU.⁹

La cancelación de la deuda

Unos días más tarde, en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial celebradas los días 24 y 25 de septiembre en Washington, 184 países refrendaron el plan de cancelación de la deuda aprobado por el G8 en Gleneagles (Escocia) el pasado mes de julio.

⁸ Ver <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/30/PDF/N0551130.pdf?OpenElement>

⁹ Para un análisis más extenso de la reforma de Naciones Unidas y la posición estadounidense, véase Soeren Kern (2005), "What We Learned from the 2005 UN World Summit?", ARI, Real Instituto Elcano, de próxima publicación.

En dicha reunión, los jefes de gobierno del G8 acordaron cancelar la deuda multilateral contraída con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el FMI y el Banco Mundial de los 18 países HIPC que han alcanzado el “punto de cumplimiento” y a aportar a dichas instituciones, exceptuando el FMI, un volumen adicional de financiación equivalente al valor actual de la deuda cancelada. Se acordó, asimismo, el descuento de la deuda cancelada de futuros flujos de ayuda a los países beneficiarios del programa que pasarán a recibir la ayuda que les corresponda en base a los criterios de asignación generales de las ventanillas blandas de los organismos internacionales.¹⁰

Independientemente de las implicaciones financieras casi nulas que este acuerdo puede tener para los países beneficiarios, se ha denunciado desde diversos ámbitos la dureza de la condicionalidad de la ayuda del programa HIPC –o incluso su excesiva injerencia en la política económica nacional–. A pesar de ello, para la cancelación de la deuda se está considerando, a petición del FMI, una nueva fórmula, distinta de la del programa HIPC y específica para este acuerdo, que condicione la anulación de la deuda. Dependiendo de la factibilidad de cumplir las nuevas condiciones, la lista de países beneficiarios será mayor o menor, pero cabe pensar que las condiciones de acceso al programa se endurezcan y que la lista de países beneficiarios quede aún más reducida y se sitúe por debajo de 18.

Asimismo, la declaración final de las reuniones del FMI y el Banco tan sólo reitera el apoyo financiero de los gobiernos del G8 a la ventanilla blanda del Banco Mundial –sin mencionar al BAfD–.¹¹

Conclusiones: La publicación de los informes de la Comisión para África y del Proyecto del Milenio, los debates del G7/G8 en torno a mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo –como, por ejemplo, un impuesto internacional sobre los movimientos de capital, una tasa en los billetes de avión o un impuesto sobre el combustible– y a la cancelación de la deuda habían situado la cooperación al desarrollo en las páginas principales de la prensa económica y financiera y, en parte, elevado las expectativas de distintos sectores de la sociedad respecto de los resultados de la cumbre de Naciones Unidas y las reuniones de otoño del FMI y el Banco Mundial del pasado mes de septiembre –cumbre en la que, además, se revisaban los progresos realizados hasta la fecha en el logro de los Objetivos del Milenio–.

Sin embargo, los resultados han sido, para muchos, decepcionantes. Cinco años después del nacimiento de los Objetivos del Milenio y a diez años de la fecha prevista para su cumplimiento, la comunidad internacional aún no se ha comprometido con un paquete de medidas que puedan conducir a su logro. De hecho, desde algunos donantes se vuelve a cuestionar la pertinencia de definir el desarrollo con dichos objetivos. Asimismo, el compromiso de aumento de la financiación para el desarrollo hasta el 0,7% del PNB de los donantes sigue en punto muerto y el acuerdo de condonación de la deuda externa no termina de definir algunos detalles que pueden alterar enormemente sus consecuencias para los países beneficiarios del programa.

¹⁰ Para una descripción más completa y una valoración del acuerdo de cancelación de deuda de Gleneagles, véase <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/768.asp>

¹¹ Véase la declaración final en http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20660181/Sept_2005_DC_Communique_E.pdf

Los ODM fijan en su octavo objetivo los ámbitos clave en los que, desde el punto de vista de las Naciones Unidas, los países desarrollados han de concentrar sus esfuerzos para contribuir al desarrollo de los países pobres: el aumento de la ayuda al desarrollo, la cancelación de la deuda externa de los países receptores de ayuda y el establecimiento de unas relaciones comerciales internacionales más equitativas e incluyentes para los países pobres. Dos de estas tres patas han sido recientemente abordadas sin grandes resultados. Queda por ver si se logrará un avance mayor (o menor) en el tercer ámbito que será discutido en la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio que tendrá lugar en Hong Kong el próximo mes de diciembre.

Iliana Olivie

Investigadora principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano