

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: ¿NUEVA AGENDA DE DESARROLLO?

José Antonio Alonso (*)

1. ANTECEDENTES

En el año 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE elaboró uno de los documentos de mayor alcance estratégico de los últimos años relativo a la política de ayuda al desarrollo. El título del documento, *Shaping 21st Century*, insinuaba su propósito de convertirse en un manifiesto para asentar las bases de una nueva política de cooperación. De hecho, en aquel documento se condensaba el esfuerzo de revisión doctrinal de la ayuda al desarrollo que había puesto en marcha el CAD unos años antes y que, bajo el liderazgo de los países nórdicos, había dado como primer subproducto la declaración titulada "Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial": una declaración que había sido suscrita, en 1995, por la comunidad de donantes.

Son muy diversas las aportaciones que se contenían en el *Shaping 21st Century*, unas referidas a aspectos doctrinales básicos de la política de ayuda al desarrollo, otras a las formas de enfocar la acción de los donantes. Por lo que se refiere a las *aportaciones doctrinales* están, en general, orientadas a propiciar una relación menos vertical, más horizontal y compartida entre donante y receptor, alejando la política de ayuda del más inmediato sometimiento a los intereses y conveniencias de la política bilateral de los donantes. Se apelaba para ello al papel que una cooperación al desarrollo más central y objetivamente dirigida a combatir la pobreza podía tener como instrumento al servicio de un orden internacional más estable y seguro, del que todos —incluso los países desarrollados— saldrían beneficiados.

De igual relevancia que las propuestas doctrinales eran las modificaciones que el documento incorporaba en el ámbito de la gestión de la ayuda. De entre ellas, una merece ser destacada, por cuanto comportaba un cambio en la fijación de criterios para la orientación, seguimiento y evaluación

de la ayuda. De acuerdo con la propuesta del CAD, la eficacia debía medirse en relación con la obtención de logros efectivos en términos de desarrollo en los países receptores: no debían ser los insumos —entre ellos los recursos financieros disponibles—, sino los resultados obtenidos —los *output* y *outcomes*— en los países en desarrollo los que debieran determinar la orientación de la ayuda.

En correspondencia, el CAD asumía la tarea de fijar una serie de objetivos en los ámbitos del bienestar económico, del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental, con el ánimo de inspirar la política de los donantes. Se trataba de objetivos mensurables y a plazo predeterminado que debían convertirse, al tiempo, en indicadores aptos para medir el progreso obtenido. A través de esta propuesta se pretendía, por tanto, conseguir un doble efecto beneficioso: en primer lugar, conformar una agenda compartida para la comunidad internacional que facilitase la coordinación de los esfuerzos respectivos; en segundo lugar, establecer criterios precisos contra los que evaluar el impacto de la ayuda, un ámbito que había sido notablemente descuidado por los donantes. Los objetivos elegidos procedían, en la mayor parte de los casos, de acuerdos previos —algunos de ellos manifiestamente incumplidos— acordados en las sucesivas cumbres mundiales que, con diversos contenidos temáticos, había ido convocando Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa.

Cuatro años más tarde, reunidos en Ginebra con motivo de la revisión de los acuerdos de una de esas cumbres, la celebrada en Copenhague en 1995, los principales organismos internacionales con competencia en materia de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Secretaría General de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la propia OCDE suscribieron un documento conjunto bajo el expresivo rótulo de 2000. *Un mundo mejor para todos*, en el que se reafirmaba el compromiso de los firmantes con las llamadas Metas Internacionales de Desa-

rollo (MID), que con ligeros matices coincidían con las aprobadas previamente por el CAD. En ese documento se expresaba, además, que al aceptar esos objetivos la comunidad internacional contraía “un compromiso con los sectores más pobres y desvalidos de la tierra, y consigo misma”.

Al final de ese mismo año se celebró, en Nueva York, la llamada Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas. Como es sabido, en esa fecha 189 países se comprometieron a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y del hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Semejantes propósitos quedaron plasmados en la *Declaración del Milenio*, suscrita como consecuencia de la Cumbre, de la que emanan los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, ocho grandes desafíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional.

Aunque los ODM tienen un amplio espacio de coincidencia con las MID, ampliaron en alguna medida el ámbito de trabajo de estas últimas, sustituyendo, también, alguno de los indicadores de seguimiento. Para evitar problemas, las Naciones Unidas elaboraron un documento, *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, estableciendo la relación completa de las metas y de los indicadores para el seguimiento de los ODM. De este modo, los 8 ODM se tradujeron a 18 metas, con cerca de 48 indicadores para su seguimiento (cuadro 1). Una buena parte de las metas definidas están referidas a un período preciso de realización, que en la mayor parte de los casos alude al año 2015.

De este modo, la propuesta confirmaba el lugar central que la lucha contra la pobreza, entendida en un sentido amplio y no sólo relacionada con la carencia de ingresos, debía tener en los esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional; y respaldaba la opción por un sistema de gestión de las agencias de desarrollo vinculado a resultados (*results-based management*) obtenidos en los países en desarrollo. El eco internacional obtenido por la Declaración del Milenio, no sólo en el ámbito de los organismos multilaterales, sino también de los gobiernos donantes y receptores, otorgó a los ODM la naturaleza de un programa de trabajo internacionalmente compartido.

Aunque la mayor parte de los ODM se refieren a logros a conseguir en los países en desarrollo,

se entiende que todos —donantes y receptores— deben sentirse comprometidos en el esfuerzo común por hacer realidad esos propósitos. No obstante, hay un objetivo, el número 8, referido al logro de una “asociación global para el desarrollo”, que implica muy centralmente a los países desarrollados, por cuanto comporta cambios en el sistema de relaciones que estos países mantienen con el resto del mundo. Se asume que no es posible lograr resultados efectivos en términos de lucha contra la pobreza si no se alteran ciertas normas y políticas relacionadas con el comercio, la ayuda, el tratamiento de la deuda o el acceso a los medicamentos básicos, aspectos todos ellos que requieren del concurso protagonista de los países desarrollados.

2. POTENCIALIDADES DE LOS ODM

No es la primera vez que la comunidad internacional define objetivos deseables a partir de un compromiso compartido. Lamentablemente, en la mayor parte de los casos semejantes declaraciones tuvieron un muy limitado resultado práctico. No obstante, el amplio eco que la campaña lanzada por Naciones Unidas ha tenido puede hacer pensar que en esta ocasión existen mayores probabilidades de éxito. Y es lo cierto que el crecimiento de la ayuda internacional en estos últimos tres años podría ser un primer indicio del mayor vigor y respaldo de este nuevo compromiso internacional.

Más allá de este hecho, por la forma en que han sido planteados, los ODM presentan notables *potencialidades*, de las que aquí se subrayarán tres. En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unas determinadas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que remiten a unos mínimos de dignidad humana que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. De este modo, se está definiendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, con independencia de cuál sea su lugar de origen, credo, raza o sexo; y con ello se están sentando las bases para transitar de una cooperación al desarrollo basada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en derechos. Por supuesto, semejante transformación no es un resultado espontáneo de la simple aprobación de los ODM, pero el compromiso en torno a esas metas permite la generación de una dinámica de reclamación (frente a otra de solicitud) sobre la que asentar un reconocimiento de derechos.

CUADRO 1
OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

OBJETIVOS	METAS
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de pobres 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la educación primaria universal	3. Lograr el ciclo completo de educación primaria para todos los niños y niñas
3. Promover la equidad de género	4. Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria antes de 2005 y en toda la enseñanza antes de 2015
4. Reducir la mortalidad infantil	5. Reducir a las dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa mortalidad (< 5 años)
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir a tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna
6. Combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades	7. Detener y comenzar a reducir, para 2015, la incidencia del SIDA 8. Detener y comenzar a reducir, en 2015, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental	9. Incorporar la sostenibilidad ambiental en los programas nacionales 10. Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de quienes carecen de acceso a agua potable 11. Mejorar para 2020 la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios precarios
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	12. Sistema comercial y financiero abierto y equitativo 13. Atender las necesidades de los países menos adelantados 14. Atender las necesidades de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares 15. Encarar los problemas de la deuda externa 16. En cooperación con los países en desarrollo promover estrategias generadoras de empleo 17. En cooperación con las empresas, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad 18. En colaboración con el sector privado, beneficiarse de las nuevas tecnologías

En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* o *outcomes*. Es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en los países en desarrollo. Se cambia, de este modo, el sistema de evaluación desde la medición de los *input*, de los esfuerzos en términos de insumos del donante, a la medición de metas obtenidas a partir de ese esfuerzo. Una alteración absolutamente pertinente, habida cuenta de las limitadas capacidades que para la evaluación presenta la mera medición del esfuerzo del donante. A través de este cambio en los criterios de seguimiento y evaluación, se establece, además, un referente frente al que juzgar el comportamiento de los países, ofreciendo un marco para la pública rendición de cuentas de las agencias de desarrollo.

Por último, al tratarse de metas compartidas, se facilitan los análisis comparativos acerca del comportamiento relativo de cada cual, posibilitándose los ejercicios de transmisión de experiencias

y de mutua emulación. Al tiempo que se crea el espíritu de una misión compartida, de un compromiso asumido por todos, que otorga las bases a una más sólida coordinación del esfuerzo internacional. De nuevo, la publicación casi simultánea de compromisos de incremento futuro de la ayuda por parte de varios de los donantes ejemplifica el efecto de emulación que tiene este tipo de dinámicas compartidas.

3. LAS LIMITACIONES DE LOS ODM

Ahora bien, más allá de sus indudables potencialidades, la relevancia adquirida por los ODM como guía para el trabajo en materia de desarrollo presenta también sus *riesgos*, que deben considerarse. Cinco son los más relevantes que se quieren señalar aquí.

En primer lugar, el esfuerzo por fijar la atención en los ODM y en las metas derivadas puede sim-

plificar en exceso el mensaje relativo a los esfuerzos de desarrollo. El desarrollo es un proceso complejo en el que los logros en un determinado ámbito tienen que acompañarse con realizaciones en otros, si se quieren hacer sostenibles los procesos de transformación. Al insistir en un esfuerzo focalizado en torno a unos objetivos precisos puede hacerse olvidar a los gestores ese principio básico de integralidad que debe regir las intervenciones de desarrollo. Es cierto que los ODM aluden a conquistas sociales básicas, pero faltan aspectos relevantes que no se incorporaron al cuadro de objetivos, como los referidos a la política redistributiva, para el logro de mayores cotas de equidad, a las políticas de crecimiento y de estabilidad económica para hacer alcanzables y sostenibles los logros sociales, a las dimensiones institucionales y de gobernabilidad como parte del proceso de desarrollo, o, en fin, a las dimensiones culturales a través de las que se expresa la libertad y capacidad creativa de las personas. Incluso, entre las MID y los ODM se han producido ciertas pérdidas de contenido que no dejan de ser relevantes, especialmente las que afectan, por ejemplo, a la equidad de género.

Tal vez hubiese sido demasiado difícil establecer un acuerdo internacional sobre un conjunto omnicompreensivo de propósitos de desarrollo, pero es conveniente no olvidar que para el logro de los ODM es preciso operar sobre ámbitos en principio no considerados en esa relación de objetivos y metas. Cuando menos es necesario generar las condiciones para un crecimiento sostenido de amplia base social y para promover y fortalecer instituciones legitimadas y eficaces para hacer gobernable el desarrollo. La atención excesivamente focalizada en torno a los ODM puede hacer que algunas agencias donantes y ciertos gobiernos olviden estos requerimientos básicos.

En segundo lugar, al definirse del modo en que se ha hecho, los ODM pueden alentar una inadecuada perspectiva focalizada para el tratamiento de los problemas, predominantemente guiada desde la oferta. De acuerdo con ese enfoque simplificador, podría suponerse que el logro de la escolarización primaria universal es el mero resultado de una más activa política de creación de puestos escolares; o que la erradicación de la pobreza es consecuencia única de programas de ayuda dirigidos a los colectivos más pobres. La realidad es, sin embargo, notablemente más compleja, como demuestra la experiencia del desarrollo. En primer lugar, porque para alentar cambios sociales es necesario actuar no

sólo desde la perspectiva de la oferta (provisión de recursos), sino también de la demanda, lo que remite a promover cambios en las valoraciones y en los comportamientos de los colectivos sociales. Pero, además, porque la realidad social es una estructura articulada, de modo que para lograr resultados en un ámbito, es necesario promover transformaciones en muchos otros. Dicho de otro modo, no basta con generar puestos escolares, es necesario que los padres valoren la educación como un proceso de inversión en las capacidades de sus hijos, lo que tiene que ver con las posibilidades de empleo cualificado y con su retribución en los mercados; o, por poner otro caso, para vencer la pobreza no siempre es lo más eficaz poner en marcha programas dirigidos a los colectivos pobres, en ocasiones acciones de carácter general (que incluyen a los pobres, pero que no están focalizadas sobre ellos) pueden resultar más eficaces.

En tercer lugar, y es otro efecto de la focalización, la relevancia de los ODM puede que sea diversa, de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países. Aunque en todos constituyan objetivos inaplazables, es posible que su carácter como referente focalizador de los esfuerzos internacionales no sea similar en todos los casos. De forma más precisa, la fijación de los ODM responde a una agenda internacional que se ha construido pensando predominantemente en aquellos países más pobres que presentan carencias extremas. En esos casos los ODM no sólo definen mínimos sociales requeridos, sino también marcan los objetivos centrales hacia los que enfocar el esfuerzo internacional. Esto último, sin embargo, no es tan claro en el caso de los países de desarrollo intermedio (como los de América Latina o el Norte de África), que conforman una parte considerable del mundo en desarrollo y, desde luego, el grueso de los socios de la cooperación española. En estos países podría argumentarse que hacer realidad los ODM constituye una obligación de gobiernos y donantes, pero es razonable suponer que tales objetivos constituyan sólo una parte —y tal vez menor— de su agenda de desarrollo. Al fin, se trata de países cuyo déficit social básico no viene determinado tanto por las carencias absolutas que padecen sus poblaciones (con ser importantes) cuanto por los profundos niveles de desigualdad vigentes; países que están concernidos más por problemas de gobernabilidad, de legitimidad de sus instituciones y de riesgo y vulnerabilidad externa que por la falta de recursos aptos para promover el crecimiento. Lo que requiere de respuestas políticas que exceden, en ocasiones, las más estrechamente concernidas por la agenda del milenio.

En cuarto lugar, los ODM se han definido a través de indicadores de *outcomes* (y en algún caso de *outputs*), pero sin que esos indicadores se relacionen con *inputs*, procesos o actividades que puedan orientar el trabajo de las agencias de desarrollo. El problema es que las estrategias de las agencias se construyen a partir de esos últimos componentes. De este modo se ha generado un problema de atribución, al no existir un vínculo lógico que asocie los esfuerzos con los resultados. Como consecuencia, los ODM se constituyen en una difícil guía operativa para los donantes. Por lo demás, los ODM difícilmente pueden ser puestos en relación con la actividad de un donante en particular, de tal modo que el seguimiento del grado de realización de los objetivos acordados, si bien puede servir para hacer balance del comportamiento del conjunto de la comunidad internacional, menor es su utilidad como criterio de evaluación de las actividades de cada donante. De nuevo se trata de un problema serio, ya que en el sistema de ayuda que rige en la actualidad, el grueso de las intervenciones se decide de modo individualizado por parte de cada donante.

Por último, la fijación de los ODM puede trasladar la imagen de que su logro es un problema meramente técnico, de ampliación de los recursos disponibles. A esta imagen han contribuido, tal vez inadvertidamente, algunos de los más firmes defensores de los ODM, que en su esfuerzo por difundir el compromiso han terminado por simplificar en exceso el mensaje. Y, aunque la ampliación de los recursos sea necesaria, es también obligada una dinámica de cambio de políticas, tanto en el interior de los países —donantes y receptores— como en el sistema de relaciones entre ellos. Es más, si no se entiende esta dimensión de cambio de políticas necesario, es posible que los ODM no se cumplan, incluso aunque crezca la ayuda al desarrollo de acuerdo con las previsiones más optimistas.

4. ¿CUÁNTO CUESTAN LOS ODM?

Acorde con lo señalado en el punto anterior, la aprobación de los ODM dio lugar a una colección de estudios en los que se ha tratado de estimar los costes que comporta su realización (cuadro 2). Los estudios produjeron estimaciones muy dispares, dependiendo del número de objetivos que se consideren, de las regiones implicadas y de los supuestos implícitos en la estimación.

Por lo que se refiere a este último punto, hay tres aspectos que resultan de extraordinaria relevancia.

El primero de ellos alude a la dinámica de crecimiento que se espera para las regiones del mundo en desarrollo en el más inmediato futuro: es claro que cuanto mayor sea la tasa de crecimiento esperada menores serán los recursos adicionales necesarios para hacer efectivos los ODM. Es relativamente frecuente que en este ámbito se produzcan valoraciones notablemente optimistas por parte del Banco Mundial que después se ven dramáticamente negadas por el más modesto comportamiento del mundo en desarrollo. El segundo aspecto se refiere a los supuestos que se hagan respecto a la política económica y social de los países afectados. De nuevo, el grado de estabilidad y solvencia de la política económica y el vigor de la política social de los países en desarrollo pueden afectar de modo notable a los logros en materia de lucha contra la pobreza. Y, finalmente, son igualmente relevantes los supuestos que se establezcan acerca de la complementariedad entre los diversos ODM, lo que hace que las inversiones en uno de ellos tenga efectos indirectos y de arrastre sobre los otros.

Pese a la dificultad de encontrar una estimación que resulte inequívoca y comúnmente aceptada, la mayor parte de los estudios aluden a unos costes aproximados de entre 40 y 70.000 millones de dólares adicionales a los que habitualmente se canalizan a través de la ayuda oficial al desarrollo (que se ha movido en los momentos en que se realizaron las estimaciones entre los 53 y los 57.000 millones de dólares). No obstante, a semejante cálculo no debiera dársele más alcance que el de una aproximativa estimación del orden de magnitud de los recursos que se consideran necesarios.

En la última de las estimaciones, la debida al equipo que dirigió J. Sachs dentro del UN Millenium Project, se considera que los recursos globales requeridos para que se cumplan los ODM en los países de bajo ingreso alcanzan los 253.000 millones de dólares, en 2006, y los 529.000 millones, en 2015. De estos fondos necesarios para 2006, en torno a 180.000 millones (el 41 por 100) pueden ser cubiertos con recursos domésticos, restando 73.000 millones (el 59 por 100) que debieran ser canalizados en forma de ayuda internacional. Esas cifras serían de 394.000 millones (68 por 100) y de 135.000 millones (32 por 100), respectivamente, en el año 2015. Las necesidades de ayuda para el conjunto de los países (y no sólo para los de bajo ingreso) serían de 135.000 millones en 2006 y de 195.000 millones en 2015: 73 y 135.000 millones más que la ayuda efectivamente otorgada por los donantes en 2002.

CUADRO 2
EL COSTE EN RECURSOS ADICIONALES PARA ALCANZAR LOS ODM: ALGUNOS ESTUDIOS

ESTUDIO	COBERTURA	RECURSOS ADICIONALES ANUALES (MILES DE MILLONES DÓLARES)
Zedillo <i>et al.</i> (2001)	ODM	50
Devarajan <i>et al.</i> (2002)	Pobreza global	54-62
	Objetivos sociales y medioambientales	35-75
	Educación primaria	10-15
Vandemoortele (2002)	ODM	50-80
Greenhill (2002)	Pobreza global	15-46
	Otros objetivos	100 por 100 cancelación de deuda
		16,5
		100 por 100 cancelación de deuda
Oxfam (2002)	ODM	100
Sachs <i>et al.</i> (2005)	ODM	2006: 73
		2015:135
Banco Mundial (2003)	Asia y Asia del Sur	Doble o triple ayuda
	África y Asia Central	60 por 100 incremento
Banco Africano de Desarrollo (2002)	30 países africanos	20-25
Delamonica <i>et al.</i> (2001)	Educación primaria	9,1
Banco Mundial (2002)	Educación primaria para 47 países IDA	2,5-5
	Educación primaria en África	7x ayuda
Naschold (2002)	Educación primaria	9
Filmer (2002)	Educación primaria	30
Mingat <i>et al.</i> (2002)	Educación primaria para 33 países africanos	2,1
Brossard y Gacougnolle (2001)	Educación primaria en África	2,9-3,4
Burns <i>et al.</i> (2003)	Educación primaria en países de bajo ingreso	5-7

Fuente: Adaptado de Clemens, Kenny y Moss (2004).

5. ¿SON ALCANZABLES LOS ODM?

En principio, los ODM conforman un cuadro de objetivos ambicioso, cuya posibilidad efectiva de realización depende de tres grandes factores:

— En primer lugar, de la tasa y del estilo de crecimiento de los países en desarrollo en el más inmediato futuro.

— En segundo lugar, de la dimensión de la ayuda que la comunidad internacional dedique a estos objetivos.

— Por último, de los cambios que se hagan en el entorno internacional y en el sistema de relaciones para ampliar las oportunidades de progreso de los pueblos del Sur.

Por lo que se refiere al primero de los factores, es claro que sin una dinámica sostenida de crecimiento es muy improbable que los países en desarrollo alcancen y consoliden logros como los que

suponen los ODM. Así, por ejemplo, según las estimaciones de la ONUDI, África Subsahariana debería crecer a una tasa que casi triplica la de la pasada década si quiere alcanzar los ODM. Y esos mismos ODM serán difícilmente alcanzables para América Latina al ritmo de evolución que han tenido sus economías a lo largo de los últimos tres lustros. Tan importante como la tasa es, no obstante, el estilo de crecimiento. Los estudios sobre el crecimiento favorable a los pobres (*pro-poor growth*) revelan que la capacidad de generación de empleo constituye una de las variables clave que determinan el efecto que el crecimiento tiene en términos de reducción de la pobreza. Y, lamentablemente, no siempre las dinámicas de expansión del producto en los países en desarrollo han ido acompañadas de un efecto beneficioso, de similar dimensión, en el ámbito del empleo.

En segundo lugar, para hacer viables los ODM es importante que los recursos de la ayuda internacional crezcan y se orienten de forma más decidida a las metas convenidas. En concreto, el estu-

dio de Sachs et al. (2005) estima que sólo 16.000 millones de dólares, de los 65.000 millones de ayuda al desarrollo de 2003 (es decir, aproximadamente la cuarta parte) se orienta de forma decidida hacia los ODM. Por lo demás, para obtener los recursos necesarios para hacer viables los ODM, sería necesario que la AOD se situase, como promedio de los donantes, en el 0,44 por 100 del PIB en 2006 y llegase al 0,54 por 100 en 2015. Cuotas ambas muy superiores a la que en estos momentos rige como promedio, que está situada en el 0,25 por 100.

Por último, de poco servirían los esfuerzos en materia de ayuda internacional, mientras se mantenga el marco que regula en la actualidad el comercio, altamente restrictivo para las posibilidades de exportación agraria y de ciertos productos manufactureros de los países en desarrollo, mientras se pretenda establecer una normativa de derechos de la propiedad intelectual que dificulta el acceso al conocimiento a los países con limitados recursos tecnológicos, mientras se prosiga en una política tan poco generosa en materia de tratamiento de la deuda externa, o, en fin, mientras se pretenda mantener en la regulación del movimiento de personas un marco normativo tan restrictivo. El logro de los ODM exige un cambio en el sistema de relaciones internacionales Norte-Sur, que haga que los marcos de gobierno internacional sean más sensibles a las diferentes condiciones de partida de los países y amplíe las oportunidades de progreso para el Sur.

Pues bien, tomando estos factores en conjunto, el grado de cumplimiento de los ODM a la altura en la que estamos arroja un balance notablemente crítico, con dos grupos de países claramente diferenciados: los que están en condiciones de alcanzar los objetivos acordados y aquellos que difícilmente los cumplirán de seguir con las tendencias actuales (cuadro 3). Por regiones, Asia Oriental y, en menor medida, Asia Meridional forman parte del primer grupo, con una manifiesta tendencia hacia el cumplimiento de parte de los objetivos propuestos. El muy destacado comportamiento económico, a lo largo de la última década de dos de los países de mayor volumen demográfico del área, India y China, ayuda a explicar estos resultados. En el segundo grupo, entre aquellos que difícilmente cumplirán los objetivos, se encuentran América Latina, Europa Oriental y, sobre todo, África Subsahariana. En conjunto, y pese al peso demográfico de las regiones asiáticas, lo cierto es que, de seguir las tendencias

actuales, a escala internacional sólo se lograrán cumplir dos de los objetivos marcados: reducir a la mitad la pobreza y la población sin acceso al agua. Otros dos objetivos estarían en tendencia hacia su cumplimiento, se trata de la reducción de la incidencia del hambre y el acceso al saneamiento. En el resto se estaría muy lejos de poder alcanzar los ODM.

No obstante, incluso esta percepción puede ser engañosa, ya que el buen comportamiento de países de alto peso poblacional enmascara, en los valores medios, la deficiente trayectoria de muchos otros países. A este respecto, ha de recordarse que el desafío no es sólo obtener un cumplimiento agregado de los ODM, sino garantizar que todos los países y las regiones los cumplen.

Las informaciones de Naciones Unidas nos permiten descender un poco más en el detalle de los datos. De seguir con las tendencias actuales, África Subsahariana no cumplirá el objetivo de tener educación primaria universal hasta pasado 2100 (en concreto, en 2129), no reducirá en dos terceras partes la mortalidad infantil hasta 2106 y es imposible fijar la fecha de cumplimiento de los objetivos referidos al hambre, la pobreza y el acceso al saneamiento, porque la tendencia actual no es de progreso sino de manifiesto retroceso. Por su parte, Asia Meridional, la segunda región de mayor incidencia de la pobreza, no logrará hasta después de 2100 hacer universal la educación primaria universal, reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil o el porcentaje de población sin acceso al saneamiento. Incluso, una región de desarrollo intermedio como América Latina, con las tendencias actuales, no logrará reducir la pobreza a la mitad hasta pasado el año 2200. En suma, de seguir las cosas como hasta el momento, difícilmente se logrará alcanzar los objetivos solemnemente proclamados por la comunidad internacional.

Revertir esta situación es tarea de todos, de los países desarrollados y de los países en desarrollo, porque en todos se han producido incumplimientos. No obstante, en el caso de los países desarrollados no existe razón alguna para que tales incumplimientos se produzcan, ya que disponen de economías sólidas que han vivido a lo largo de los últimos tres lustros un proceso de aceptable estabilidad y dinamismo económico. Semejante bonanza no se ha traducido, sin embargo, en logros suficientes en los ámbitos a los que se refiere la Declaración del Milenio.

CUADRO 3
SENDA DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

	OBJETIVO 1						OBJETIVO 2			OBJETIVO 3		
	Pobreza absoluta			Población con hambre			Educación primaria			Igualdad de género		
	Porcentaje población con menos de 1 \$			Porcentaje población que consume insuficiente alimento			Tasa neta de matriculación en primaria			Tasa bruta de matrícula en primaria de niñas respecto a niños		
	1990	2001	Meta 2015	1990/92	2000/02	Meta 2015	1990/91	2001/02	Meta 2015	1990/91	2001/02	Meta 2015
Africa Subsahariana	44,6	46,4	22,3	36	33	18	54	62	100	83	86	100
Asia Meridional	39,4	29,9	19,7	25	22	12,5	73	79	100	76	85	100
Asia Oriental.....	33,0	16,6	16,5	16	11	8	97	95	100	93	100	100
Asia Sudoriental.....	19,6	10,7	9,8	18	13	9	92	91	100	96	97	100
América Latina	11,3	9,5	5,6	13	10	6,5	86	96	100	98	98	100
CEI (Europa).....	0,4	5,5	0,2	Nd	Nd	Nd	91	88	100	100	99	100
CEI (Asia)							85	94	100	99	98	100
Norte de África	2,2	2,7	1,1	4	4	2	82	92	100	82	93	100
Oriente Medio.....				7	10	3,5	81	83	100	83	89	100
E. en Transición.....	0,2	2,0	0,1	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Total (P. en desarrollo)	27,9	21,3	13,9	20	17	10	80	83	100	87	92	100
Progreso realizado (porcentaje)			47,1			30			15			38,4

	OBJETIVO 4			OBJETIVO 5		OBJETIVO 6		OBJETIVO 7				
	Mortalidad infantil			Mortalidad materna		Contener VIH		Sostenibilidad ambiental				
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1.000)			Tasa de mortalidad por 1.000 nacidos vivos		Proporción de partos atendidos por personal sanitario		Prevalencia del VIH entre población entre 15-49 años		Acceso al agua potable en porcentaje		
	1990	2003	Meta 2015	2000	Meta 2015	1990	2003	1990	2004	1990	2002	Meta 2015
Africa Subsahariana.....	185	172	61,6	920	230	40	41	Nd	Nd	49	58	74,5
Asia Meridional.....	126	90	41,9	540	135	28	37	0,07	0,68	71	84	85,5
Asia Oriental	48	37	15,9	55	13,7	51	82	0,0	0,14	72	78	86,0
Asia Sudoriental	78	46	25,9	210	52,5	34	64	0,14	0,51	73	79	86,5
América Latina.....	54	32	17,9	120	30	74	86	0,30	0,72	83	89	91,5
CEI (Europa)	21	21	7,0	68	17	Nd	Nd	0,03	1,2	92	93	96,0
CEI (Asia)	83	78	27,6			nd	Nd	0,0	0,18			
Norte de África.....	87	38	28,9	130	32,5	41	76	0,0	0,08	88	90	94,0
Oriente Medio	68	60	22,6	190	47,5	61	62	0,00	0,03	83	88	91,5
E. en Transición	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd					
Total (P. en desarrollo).....	105	88	34,9	450	112,5	41	57	0,21	0,47	71	79	85,5
Progreso realizado (porcentaje) ..			24,2									55,2

Fuente: Naciones Unidas (2005).

Esta es una consideración que el propio borrador preparado por la Secretaría General para la próxima Asamblea de Septiembre de Naciones Unidas reconoce. En concreto, la Secretaría General se muestra “preocupada por el lento y desigual cumplimiento de la agenda de desarrollo”. Por ello, anima a los países a poner en marcha una “sólida, transparente y responsable estrategia nacional, y apoyar este planteamiento con una incrementada cooperación internacional, un enfoque hacia el desarrollo de los resultados de la Ronda Doha de comercio y de una más amplia y profunda política de alivio de la deuda”.

6. A MODO DE BALANCE

Es siempre difícil hablar de “nuevas etapas” en el sistema internacional de ayuda al desarrollo. La historia demuestra sobradamente que lo que se proclamó, en una ocasión, como novedad absoluta, pasó a ser más de lo mismo al cabo de pocos años. Así pues, con todas las cautelas requeridas, cabría sugerir que los ODM abren, al menos, una oportunidad de cambio que merece la pena que sea aprovechada. Dos tipos de factores ayudan a fundamentar esta sospecha.

En primer lugar, nunca como hasta ahora se ha producido un consenso tan amplio acerca de que la lucha contra la pobreza —entendida en un sentido amplio— debía constituirse en el objetivo central de los esfuerzos de los donantes. Por supuesto, todavía resta un esfuerzo adicional para consensuar el modo de entender la pobreza y, sobre todo, el tipo de políticas que son requeridas para lograr resultados más efectivos en este ámbito. Pero, en todo caso, se ha avanzado en el grado de consenso acerca de la agenda de los donantes. En este ámbito, los ODM suponen una aportación notablemente positiva.

En segundo lugar, se ha producido también un cambio notable en el modo de concebir e instrumentar la política de cooperación al desarrollo, muy inspirado por la puesta en práctica del principio del *partnership*. Los nuevos modos de entender la cooperación al desarrollo se asientan, entre otros, en los tres siguientes elementos: i) en primer lugar, nuevos mecanismos para hacer operativa la estrategia de intervención en el seno de los países, a través de los *Poverty Reduction Strategy Papers*, que integran la acción de los donantes en enfoques de política más amplios que son, al menos teóricamente, definidos por los receptores; ii) en segundo lugar, nuevos instrumentos para apoyar las estrategias, que establecen marcos más amplios de gestión y otorgan mayor protagonismo a los receptores en la gestión de los recursos, como los Medium Term Expenditure Frameworks, los *Sector Wide Approaches* o los *Poverty Reduction Strategy Credits*; y, por último, iii) y nuevos mecanismos de financiación acordes con estos enfoques, como el apoyo directo a presupuestos, los *common pools* o los *basket funds*.

En tercer lugar, los donantes parecen comprometidos en mejorar los procesos de gestión de la ayuda, a través de las progresivas mejoras en los ámbitos de coordinación, alineamiento y armonización de sus prácticas. A este objetivo responde la Declaración de Roma del CAD sobre Armonización de Políticas, de febrero de 2003, el Encuentro de Marrakech sobre Gestión por Resultados de Desarrollo, de febrero de 2004, o la más reciente declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, de febrero de 2005.

Es pronto para saber si todos estos cambios van a comportar una alteración significativa en el modo de hacer ayuda y en el nivel de eficacia transformadora de esta política pública. Pero no cabe sino

afirmar que la Declaración del Milenio ha abierto una oportunidad única para lograr un progreso efectivo en ámbitos básicos del desarrollo humano: ahora se trata de saber si estaremos en condiciones de evaluar esa oportunidad.

NOTA

(*) Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

BIBLIOGRAFÍA

- African Development Bank (2002): *Achieving the Millenium Development Goals in Africa: Progress, prospects and policy implications*, Global Poverty Report.
- BROSSARD, M. y GACOUGNOLLE, L.CH. (2001): *Financing primary education for all: Yesterday, today and tomorrow*, UNESCO.
- BURNS, B.; MINGAT, A. y RAKOTOMALALA, R. (2003): *Achieving universal primary education by 2015: A chance for every child*, World Bank.
- CLEMANS, M.; KENNY, C.H. y MOSS, T. (2004): "The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success", *Working Paper*, núm. 40, Center for Global Development.
- DELAMONICA, E.; MEHROTRA, S. y VANDMOORTELE, J. (2001): "Is EFA Affordable? Estimating the Global Millenium Cost of "Education for All"", *Innocent Working Paper 87*, UNICEF.
- DEVARAJAN, S.; MILLER, M. y SWANSON, E.V. (2002): "Goals for development: History, prospects and costs", *Policy Research Working Paper 2819*, World Bank.
- GREENHILL, R. (2002): "The unbreakable link-debt relief and the millennium development goals", Report from Jubilee Research at the New Economics Foundation.
- FILMER, D. (2002): "Costing the goal of universal primary enrolments by 2015: Back of the (big) envelope calculations", World Bank.
- MINGAT, A.; RAKOTOMALALA, R. y TAN, J-P. (2002): "Financing education for all by 2015: Simulations for 33 African countries", World Bank.
- NASCHOLD, F. (2002): "Aid and the Millenium Development Goals", *ODI Opinions*.
- OXFAM (2002): "Last chance at Monterrey: Meeting the challenge of poverty reduction", *Briefing Paper 17*, Oxfam.
- SACHS, J. (dir.) (2005): *Investing in development. A practical plan to achieve the Millenium Development Goals*, Earthscan, UN Millenium Project.
- VANDEMOORTELE, J. (2002): "Are the MDGs feasible?", UNDP Bureau for Development Policy.
- World Bank (2002): "Education for dynamic economies: Action Plan to accelerate progress towards education for all", Paper for Spring Development Committee Meeting.
- World Bank (2003): "Supporting sound policies with adequate and appropriate financing: implementing the Monterrey Consensus at the country level", World Bank.
- ZEDILLO *et al.* (2001): Report of the High-Level Panel of Financing for Development, en www.un.org/reports/financing.