

Cada uno de esos problemas se puede resolver mediante acciones decididas específicas de los asociados en el desarrollo

órganos legislativos que dispongan de personal adecuado y de recursos apropiados.

- *Promoción de derechos políticos y sociales.* Los Objetivos reflejan normas de derechos humanos, que se pueden promover en el plano nacional mediante una evaluación de recursos humanos que tenga en cuenta los planes basados en ODM en sus compromisos nacionales respecto de los principios de derechos humanos.
- *Promoción de una administración pública eficaz y responsable.* Una mejor gobernanza depende de los regímenes de responsabilidad política y burocrática, de la transparencia, y de la participación, especialmente de los pobres.
- *Promoción de políticas económicas sólidas.* Las acciones gubernamentales —como la gestión macroeconómica, las inversiones adecuadas en infraestructura y una prestación de servicios públicos libre de toda corrupción— son fundamentales para el desarrollo del sector privado, según se indicó en la *Comisión sobre el sector privado y el desarrollo* y en el *Informe sobre el desarrollo mundial, 2005*.
- *Apoyo a la sociedad civil.* Los gobiernos tienen una responsabilidad especial de proporcionar a la sociedad civil la libertad de expresar sus opiniones, una voz normativa que participe en la planificación y examen de las estrategias para los ODM, y espacio institucional que apoye la aplicación de estrategias de inversión pública.

3 Recomendaciones para el sistema internacional de apoyo a los procesos al nivel de cada país

Determinación del sistema de asistencia

El sistema de asistencia para el desarrollo tiene potencial suficiente para ayudar a los países a conseguir los Objetivos, pero para ello necesita seguir un enfoque mucho más concreto. A continuación se indican los 10 problemas principales con que se enfrenta el sistema en la actualidad (cuadro 4).

Falta de procesos de asistencia basados en ODM

El sistema carece de un enfoque coherente basado en los ODM para reducir la pobreza. Por ejemplo, las instituciones de Bretton Woods deberían hacer mucho más para ayudar a los países a conseguir y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza para alcanzar los ODM. El programa del FMI se ha diseñado sin conceder casi ninguna atención sistemática a los Objetivos al considerar un marco macroeconómico o un presupuesto para cada país. En la inmensa mayoría de programas por países respaldados por el FMI desde que se adoptaron los Objetivos, apenas ha habido debate acerca de si los planes conducirían a conseguirlos.

Cuadro 4
Recomendaciones
para reformar la
asociación mundial
para el desarrollo

Deficiencia	Recomendación
<i>Fin y proceso</i>	
1. Procesos de asistencia no son basados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Los asociados para el desarrollo deberán reafirmar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son el objetivo operacional del sistema de desarrollo, con las estrategias de reducción de la pobreza a nivel de país, basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como el fundamento del apoyo al desarrollo basado en las necesidades.
2. Estrategias de ayuda insuficientemente diferenciadas por tipo de país	Los asociados para el desarrollo deberán diferenciar la ayuda según las necesidades a nivel de país, sea para apoyo presupuestario, ayuda de emergencia o simplemente asistencia técnica.
3. Pese a que el desarrollo es un proceso a largo plazo predominan los procesos a corto plazo	Los asociados para el desarrollo deberán ayudar a los países a formular estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con plazo de 3 a 5 años, enmarcadas en un marco de 10 años basado en las necesidades que llega hasta 2015. En los países donde haya conflictos puede ser preferible un plazo más corto.
<i>Apoyo técnico</i>	
4. El apoyo técnico no es adecuado para el incremento de escala necesario para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio	El apoyo técnico debería estar orientado a ayudar a los gobiernos a elaborar y aplicar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y controladas por el país.
5. Las actividades de los organismos multilaterales están mal coordinadas	Habría que fortalecer considerablemente el sistema del Coordinador Residente de las Naciones Unidas para que pueda coordinar las contribuciones técnicas de los organismos a la estrategia de reducción de la pobreza basada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
<i>Development finance</i>	
6. La financiación del desarrollo no se basa en las necesidades ni es suficiente para conseguir los ODM	La AOD debería calcularse por el déficit de financiación establecido en la estrategia de reducción de la pobreza. Para muchos países de bajos ingresos bien gobernados esto implicará un aumento considerable de la AOD y la financiación de los gastos recurrentes.
7. El alivio de la deuda no se corresponde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio	La "sostenibilidad de la deuda", especialmente la deuda contraída con el Club de París, debería evaluarse como el nivel de deuda compatible con que los países logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para muchos países esto significará una gran aceleración de la cancelación de la deuda.
8. Financiación del desarrollo es de calidad mediocre	Para los países bien gobernados una parte mucho mayor de la AOD debería tomar la forma de un apoyo presupuestario. Para todos los países en desarrollo, los organismos donantes deberían honrar los compromisos que asumieron en el marco del Programa de Acción de Roma para la armonización.
<i>Problemas del sistema</i>	
9. Las principales prioridades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ignoran sistemáticamente	En la concepción de una asistencia para el desarrollo basada en las necesidades, los asociados para el desarrollo deben prestar mayor atención a los problemas de la capacidad científica a largo plazo, la conservación del medio ambiente, la integración regional, la salud sexual y reproductiva y la infraestructura transfronteriza.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 4**Recomendaciones
para reformar la
asociación mundial
para el desarrollo**
(continúa)

Deficiencia	Recomendación
10. Los países donantes muestran en sus políticas una falta persistente de coherencia	Los donantes deben asegurar que su política de desarrollo, política de financiación, política hacia el extranjero, y política de comercio son coherentes en su apoyo a los ODM. Los donantes deben aplicar los mismos estándares de transparencia que ellos exigen de países en desarrollo, usando evaluaciones técnicas independientes.

En su labor consultiva a nivel de los países, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas ha revelado que las instituciones bilaterales y multilaterales no han animado a los países a considerar seriamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio como objetivos operativos. Muchos países de bajos ingresos han concebido ya planes para incrementar sus estrategias sectoriales, pero a causa de limitaciones presupuestarias no han podido ponerlos en práctica. En otros casos, se aconseja a los países que ni siquiera estudien la posibilidad de llevar a cabo esos planes de incremento de escala. Afortunadamente, las instituciones de Bretton Woods están mostrando actualmente más interés en la posibilidad de basar los programas por países que respaldan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y es importante para ellos persistir en ese interés manifestado.

Los asociados en el desarrollo no tienen en cuenta sistemáticamente las necesidades a nivel de los países

Como los asociados en el desarrollo no se guían por un conjunto coherente de metas operativas, no hay criterios claros para evaluar los tipos o cantidades de asistencia para el desarrollo que requieren los diferentes países. Por ejemplo, no hay un marco establecido para diferenciar entre el apoyo prestado a países con gobiernos corrompidos y el apoyo prestado a los países que son débiles pero quieren hacer algo.

La mayor parte de los procesos de desarrollo sólo prevén actividades a corto plazo

El desarrollo es un proceso a largo plazo, pero los procesos fundamentales de la alianza internacional están orientados a corto plazo. Cuestión de la mayor importancia para los países de bajos ingresos, los DERP suelen exponer estrategias de tres años de duración, lo que tiende a dar por sentado que hay muchas limitaciones en vez de esforzarse por encontrar la forma de superarlas con el tiempo. En muchos casos, los actuales ciclos de planificación son aún más cortos y están dictados por la frecuencia de las reuniones anuales de grupos consultivos.

El apoyo técnico es inadecuado para el incremento de escala de los ODM

La mayor parte de los países de bajos ingresos requieren apoyo técnico del sistema internacional para preparar planes de inversión con incrementos de escala

**La
“sostenibilidad
de la deuda”
debería volver
a definirse
como “el nivel
de deuda
coherente con
la consecución
de los ODM”**

destinados a alcanzar los Objetivos. Sin embargo, los organismos internacionales, que son los depositarios mundiales de conocimientos centrados en sectores específicos –como la FAO o el FIDA para la agricultura, UNICEF para la salud de la infancia, ONUDI para el desarrollo industrial, o la OMS para los sistemas de salud y la lucha contra las enfermedades– suelen recibir peticiones para que se ocupen principalmente de proyectos piloto en menor escala. En general, los organismos técnicos de las Naciones Unidas sobre el terreno no están preparados para ayudar a incrementar los programas nacionales.

Los organismos multilaterales no están coordinando su apoyo

Las organizaciones multilaterales compiten a menudo por la financiación de gobiernos donantes para poner en práctica proyectos pequeños, en vez de prestar apoyo a presupuestos y planes a escala del país. Los diversos fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas han empezado a coordinar sus esfuerzos a través de la estructura del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la sede y de los Equipos de las Naciones Unidas por países, pero a menudo eso se traduce más bien en un foro de diálogo que en una verdadera coordinación. Además, los organismos de las Naciones Unidas a menudo no están bien vinculados con las actividades locales de las instituciones de Bretton Woods y de los bancos regionales de desarrollo, que tienden a tener el mayor y mejor acceso para asesorar a un gobierno, ya que son los que proporcionan el mayor volumen de recursos.

La asistencia para el desarrollo no está establecida para alcanzar los Objetivos

Como ha indicado recientemente el Director Gerente del FMI, en el mundo desarrollado recae la mayor responsabilidad por la consecución de los Objetivos (recuadro 7). Las inversiones públicas no se pueden incrementar sin aumentar mucho la asistencia oficial para el desarrollo. Esto es particularmente importante en los países de bajos ingresos en los que los niveles de asistencia se establecen más según las preferencias de los donantes que según las necesidades de los países en desarrollo. Aunque la sostenibilidad a largo plazo y la creación de capacidades en los países más pobres requiere apoyo para hacer frente a los gastos recurrentes –como salarios y mantenimiento– los donantes se han negado generalmente a apoyarlos, evitando de esa manera toda esperanza de verdadera sostenibilidad. De manera análoga, aunque la escasez de trabajadores es a menudo la mayor dificultad con que tropiezan los países que procuran prestar servicios sociales básicos, los donantes no han invertido sistemáticamente en la capacitación anterior al servicio de los trabajadores de salud y de enseñanza y de otros trabajadores esenciales. Las corrientes de asistencia no están creciendo tan rápidamente como se había prometido. Como ni siquiera los tan anunciados compromisos de Monterrey han llegado a materializarse plenamente, los países en desarrollo se preguntan si los países desarrollados se han comprometido realmente a alcanzar los Objetivos.

Recuadro 7
Lo que pueden hacer las economías adelantadas para conseguir los Objetivos

Fuente: de Rato y Figaredo, 2004.

En un reciente documento de opinión publicado en toda África, el Director Gerente del FMI, Sr. Rodrigo de Rato y Figaredo, describía por qué los países desarrollados tenían la mayor responsabilidad por el apoyo prestado a los países en desarrollo a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“Si queremos alcanzar los Objetivos del Milenio, la máxima responsabilidad recaerá inevitablemente en las economías adelantadas, que tienen una labor dual: en primer lugar, tienen que hacer frente a sus compromisos de prestar niveles más altos de asistencia, siempre que sea posible a título de subvención. Las actuales corrientes de asistencia son insuficientes, imprevisibles y a menudo no están coordinadas entre los donantes. Una mejor coordinación y compromisos que se extiendan a lo largo de varios años son factores fundamentales para conseguir que la asistencia para el desarrollo sea más eficaz.

“En segundo lugar, los países desarrollados tienen que mejorar el acceso a sus mercados para las exportaciones de los países en desarrollo y tienen que eliminar las subvenciones que distorsionan el comercio. Los acuerdos marco alcanzados el pasado mes de julio en la Organización Mundial del Comercio son oportunos y colocan de nuevo en el buen camino a la Ronda de Doha. Esto ha de ir seguido por un progreso resuelto a mantener el impulso alcanzado y a conseguir los objetivos del programa de Doha para el desarrollo. En la actividad que han de desarrollar para conseguirlo, tanto los países ricos como los países pobres tienen responsabilidades en lo que se refiere a la integración más completa de los países en desarrollo en el sistema comercial mundial.”

El alivio de la deuda no está alineado con los Objetivos

Las metas para el alivio de la deuda se basan en indicadores arbitrarios (proporción deuda-exportación) más bien que en necesidades basadas en los ODM. Muchos países pobres muy endeudados (PPME) conservan una deuda excesiva debido a los acreedores oficiales (como las instituciones de Bretton Woods) incluso después de haberse beneficiado del alivio de la deuda. Muchos países de medianos ingresos se hallan en una situación análoga y reciben poco alivio para la deuda o ninguno.

La financiación para el desarrollo es de muy escasa calidad

La calidad de la asistencia bilateral es a menudo muy baja. Demasiado a menudo:

- Es sumamente imprevisible.
- Está destinada a la asistencia técnica y a la asistencia de urgencia, más bien que a las inversiones, a la capacidad a largo plazo, y al apoyo institucional.
- Está vinculada a contratistas donantes.
- La efectúan los donantes por separado, en vez de coordinarla para apoyar un plan nacional.
- Por razones geopolíticas está dirigida particularmente a países pobremente gobernados.
- No es objeto casi nunca de evaluación sistemática para determinar sus resultados.

La AOD de baja calidad ha fomentado la grave tergiversación de que la asistencia no funciona, afirmación que ha amenazado el apoyo público a largo

Una política comercial internacional basada en los ODM debe centrarse en dos cuestiones primordiales: un acceso mejorado a los mercados y una mejor relación de intercambio para los países pobres, y una mejor competitividad de suministros en lo que se refiere a las exportaciones de países de bajos ingresos

plazo destinado a la asistencia para el desarrollo. La asistencia funciona, y promueve el crecimiento económico así como los adelantos en sectores específicos, cuando está destinada a inversiones genuinas sobre el terreno en países con una gobernanza razonable (recuadro 8). El problema no es la asistencia, sino la forma en que ésta se presta la asistencia, a qué países se presta y en qué cuantía. Para los países de bajos ingresos, solamente el 24 por ciento de la asistencia bilateral puede financiar realmente las inversiones sobre el terreno (cuadro 5). La proporción de la asistencia multilateral es mejor: un 54 por ciento, aunque diste mucho de tener un volumen ideal.

Sistemáticamente se descuidan las prioridades principales de los ODM

Los programas de desarrollo descuidan sistemáticamente las inversiones necesarias para la integración regional, la gestión ambiental, la actualización tecnológica, los esfuerzos por promover la equiparación de géneros e incluso para intervenciones fundamentales como las relacionadas con carreteras, electricidad, vivienda adecuada, lucha contra las enfermedades, nutrientes para el suelo, y salud sexual y reproductiva.

La incoherencia normativa persiste

Muchos países desarrollados han identificado a la incoherencia como uno de los problemas fundamentales de sus políticas. Por ejemplo, un gobierno puede proporcionar asistencia para apoyar la agricultura de un país exportador de alimentos, al mismo tiempo que levanta barreras de mercado al acceso de esas mismas exportaciones agrícolas. De manera análoga, un ministerio de finanzas puede percibir pagos para la deuda que contrarrestan los beneficios de la asistencia que está prestando el ministerio encargado del desarrollo. La existencia de políticas incongruentes pone de relieve la necesidad de que haya un conjunto claro de objetivos mensurables para alinear las políticas de los países desarrollados.

Medidas fundamentales para mejorar la prestación de ayuda

Cada uno de esos problemas es importante, pero cada uno de ellos también se puede resolver mediante acciones decididas específicas de los asociados en el desarrollo. A continuación se exponen 10 recomendaciones esenciales acerca de lo que conviene que hagan los donantes.

Confirmar los Objetivos como metas operativas concretas para los países

Los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y otras instituciones internacionales apropiadas deben formular explícitamente que apoyan las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.

Diferenciar el apoyo de los donantes según las necesidades a nivel del país

Los gobiernos donantes deben distinguir entre los países para que la asistencia se centre allí donde cambie algo, y a fin de que los donantes no dejen de

Recuadro 8
La asistencia en gran escala funciona bien, cuando se presta debidamente

Las críticas de la asistencia revisten muchas y muy diversas formas. Algunas críticas dicen que la asistencia es inherentemente defectuosa porque refuerza a los gobiernos, a menudo a gobiernos corrompidos, a expensas del sector privado. Este es el famoso argumento esgrimido por el economista británico ya fallecido, Peter Bauer. Algunos alegan que la asistencia no es necesaria porque las inversiones y los ahorros privados pueden y deben ser la espina dorsal del crecimiento económico. Otros adoptan una actitud intermedia y dicen que la asistencia funciona cuando está encauzada hacia países bien gobernados. Esta última es la conclusión del estudio, muy influyente, de Burnside y Dollar (2000).

Nuestra opinión, que se explica en el texto, es que la asistencia reviste la máxima utilidad cuando se encauza hacia los países que realmente las necesitan (sobre todo los que han caído en una trampa de pobreza) y se destina a los sectores apropiados (en especial la infraestructura y el capital humano). Cuando mejor funciona es cuando se destina a países bien gobernados. Y la asistencia utilizada para apoyar las inversiones públicas es complementaria del ahorro privado y las inversiones, en vez de competir con el capital privado.

Muchas conclusiones negativas acerca del vínculo entre la asistencia y el crecimiento económico han provenido de retrocesos a veces generalizados del crecimiento económico en relación con el volumen de asistencia (y otras variables). El volumen de la asistencia se juzga a menudo insignificante desde el punto de vista estadístico como factor determinante del crecimiento económico, lo que lleva a algunos autores a concluir que “la ayuda es ineficaz” para promover el crecimiento económico. Una deficiencia importante de esos estudios es que tienden a examinar los vínculos del crecimiento con volúmenes globales de asistencia sin prestar atención a la forma en que la asistencia se presta realmente. En concreto, mucha asistencia se presta en forma de asistencia técnica (a cargo de consultores del país donante), gastos administrativos del funcionamiento de organismos bilaterales y multilaterales, y ayuda para la alimentación de urgencia. No tiene nada de sorprendente que ese tipo de asistencia no esté correlacionado con el crecimiento económico en el país receptor. La ayuda alimentaria, especialmente, se presta en pleno apogeo de crisis profundas. O sea que un retroceso del crecimiento económico en relación con la asistencia alimentaria tendería a probar (erróneamente) que la asistencia hace que disminuya la producción, en vez de la conclusión acertada de que una disminución de la producción (causada por la sequía, por ejemplo) hace que la asistencia de emergencia aumente.

En un nuevo e importante estudio, Clemens, Radelet y Bhavnani (2004) corrigen esa deficiencia típica al no considerar más que volúmenes de asistencia que efectivamente apoyan las inversiones y los servicios sobre el terreno en el país receptor, dejando al margen la asistencia de urgencias, la asistencia técnica, y otros tipos de asistencia que no se traducen en servicios e inversiones que promueven el crecimiento. Los autores concluyen que esa asistencia, cuando se mide en forma apropiada, contribuye considerablemente al crecimiento económico. Eso sugiere que la asistencia es eficaz, si está bien encauzada y administrada como apoyo directo a las inversiones a nivel de país. Desde luego, para que un país pueda encauzar la ayuda hacia la realización de inversiones es preciso que haya una idoneidad mínima de la gobernanza.

La asistencia puede y debe desembolsarse en formas que alineen los incentivos de los donantes y de los receptores a fin de apoyar la consecución de resultados positivos en materia de desarrollo. Como se sostiene en el presente informe, los elementos de éxito de una estrategia de los desembolsos incluyen la asistencia en forma de apoyo presupuestario para estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los

Recuadro 8**La asistencia en gran escala funciona bien, cuando se presta debidamente***(continúa)*

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ha habido verdaderos problemas causados por la forma en que se ha distribuido la asistencia en el pasado, pero los gobiernos de países ricos y de países pobres también están aprendiendo gracias a sus errores a conseguir formas más eficaces de prestar asistencia financiera a los que más la necesitan.

En suma, la asistencia extranjera puede desempeñar un papel extraordinariamente positivo en el crecimiento y en la reducción de la pobreza cuando está debidamente administrada y encauzada hacia el capital humano y la infraestructura vital del país. Esta conclusión está corroborada por la reciente experiencia de países como Mozambique, Tanzania y Uganda, que han experimentado mejoras sustanciales en el sector social financiadas en gran parte mediante la asistencia para el desarrollo. Mozambique es un caso particular de éxito a lo largo del pasado decenio, pues ha registrado tasas medias de crecimiento económico real per cápita de más del 5 por ciento mientras recibía una asistencia de entre el 20 y el 60 por ciento del PNB cada año a partir de 1993.

Cuadro 5**Estimación de la AOD que financia directamente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la creación de capacidades para lograr los ODM, 2002***En miles de millones de dólares EEUU de 2002*

Nota: las sumas de las cifras del cuadro pueden no coincidir con el total porque se han redondeado.

a. Según estimaciones del CAD.

b. Supone que el 75 % del "máximo de ayuda prestada mediante presupuestos públicos" financia directamente las inversiones necesarias para lograr los ODM.

c. Supone que el 40 % de la asistencia oficial para el desarrollo prestada mediante las ONG financia directamente las inversiones para lograr los ODM.

d. Supone que el 60 % de la cooperación técnica contribuye a la creación de capacidades para lograr los ODM (según estimaciones del CAD de la OCDE).

e. Supone que el 60 % de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por las ONG contribuye a la creación de capacidades para lograr los ODM.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comité de Ayuda al Desarrollo y cálculos de los autores.

	Países de bajos ingresos			Países de ingresos medios		
	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total	Fuentes bilaterales	Fuentes multi-laterales	Total
<i>ADP destinada al apoyo directo de los ODM</i>						
Donaciones	16,7	4,2	20,9	12,2	2,8	15,0
Préstamos brutos	3,3	9,8	13,2	4,5	2,8	7,3
Reembolsos del principal	-1,9	-2,8	-4,7	-4,2	-1,1	-5,3
AOD neto	18,1	11,3	29,4	12,6	4,4	17,0
Pago de intereses	-0,8	-0,9	-1,7	-1,7	-0,5	-2,2
Cooperación técnica	-5,4	-0,8	-6,2	-6,2	-0,5	-6,8
Ayuda alimentaria para el desarrollo	-0,8	-0,2	-1,0	-0,3	-0,0	-0,3
Ayuda de emergencia	-1,9	-0,9	-2,8	-0,5	-0,3	-0,8
Subvenciones para la condonación de la deuda	-3,2	-0,3	-3,5	-2,0	-0,0	-2,0
Apoyo prestado mediante organizaciones no gubernamentales ^a	-0,9	0,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,8
Estimación del máximo de ayuda prestada mediante presupuestos públicos	5,2	8,1	13,4	1,1	3,1	4,2
25% de flujos de los presupuestos públicos no destinados a los ODM ^b	-1,3	-2,0	-3,3	-0,3	-0,8	-1,0
40% de apoyo prestado mediante las ONG para inversiones destinadas a los ODM ^c	0,4	0,0	0,4	0,3	0,0	0,3
Total de AOD para apoyo directo de los ODM	4,3	6,1	10,4	1,2	2,3	3,5
Como porcentaje de la AOD total	24	54	35	9	52	20
<i>Estimación de AOD destinada a crear capacidades para lograr los ODM</i>						
Cooperación técnica destinada crear capacidades en apoyo de los ODM ^d	3,2	0,5	3,7	3,7	0,3	4,1
Fortalecimiento de la capacidad para lograr los ODM mediante las ONG ^e	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5
Total de AOD destinada a crear capacidades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio	3,8	0,5	4,3	4,2	0,3	4,5
Como porcentaje de la AOD total	21	4	14	33	7	27

lado a los países que necesitan más la asistencia para centrar su atención en otros que interesan más desde el punto de vista geopolítico. Se necesitarán diferentes tipos de apoyo para los países de medianos ingresos, los países bien gobernados que hayan caído en la trampa de la pobreza, y los países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza (recuadro 9). También se debe prestar especial atención a los países en conflicto y a los países con necesidades especiales como las economías de países sin litoral o de pequeños países insulares.

Promover marcos de 10 años para poder anclar estrategias de tres a cinco años de duración

Para abordar sistemáticamente las necesidades de desarrollo a largo plazo, los países deben producir una evaluación de las necesidades para los ODM hasta 2015 y un marco normativo correspondiente de 10 años. Ese marco sería entonces la orientación de la estrategia, más detallada y a plazo más corto, de la reducción de la pobreza para los ODM.

Coordinar el apoyo técnico en torno a los ODM

Los organismos bilaterales y multilaterales deben organizar sus actividades técnicas en torno a los países que prestan apoyo para el desarrollo y la ejecución de estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) debe orientar a los Equipos de las Naciones Unidas de los países en su apoyo a los ODM, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe determinar la forma específica en la que Equipo del país apoyará al gobierno para conseguir los ODM. Recomendamos que los especialistas de los organismos reciban capacitación para complementar sus conocimientos actuales sobre sectores específicos con aptitudes básicas para apoyar los procesos de presupuestación a nivel del país. Recomendamos, asimismo, el establecimiento de centros técnicos regionales e intersectoriales, constituidos por varios organismos, para apoyar a los gobiernos y a los equipos de los países de las Naciones Unidas a formular, financiar e implementar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM.

Fortalecer el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Coordinador Residente de las Naciones Unidas

En su calidad de principal representación de las Naciones Unidas sobre el terreno, la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas necesita un enorme fortalecimiento, tanto para coordinar entre organizaciones de las Naciones Unidas por conducto del Equipo de las Naciones Unidas para el país como para administrar el núcleo de personal técnico que apoye al gobierno anfitrión en el desarrollo y la ejecución de la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM. Los representantes locales de las instituciones financieras internacionales deben ser miembros activos del Equipo del país. El PNUD

Recuadro 9

Diferenciación del apoyo para el desarrollo según las necesidades de los países

Países de medianos ingresos

La mayoría de los países de medianos ingresos pueden financiar los Objetivos en gran parte gracias a sus propios recursos, a corrientes de fondos otorgados en condiciones no concesionarias (préstamos basados en el mercado provenientes del Banco Mundial y de bancos regionales de desarrollo), y a corrientes de capital privado. Los esfuerzos de los donantes deben dirigirse a ayudar a esos países a eliminar los “focos de pobreza” que continúa habiendo. Algunos países de medianos ingresos necesitan también que prosiga la cancelación de la deuda, especialmente respecto de las deudas debidas a gobiernos acreedores (deuda del Club de París). El éxito de la conclusión del Programa de Desarrollo de Doha de negociaciones comerciales multilaterales, con un mayor acceso a los mercados mundiales de países ricos, aportará beneficios a los países de medianos ingresos. Muchos países de medianos ingresos como Brasil, China y Malasia son ya países donantes. Esos y otros países deberían incrementar sus esfuerzos como donantes, por ejemplo aportando sus contribuciones financieras y su capacitación técnica para los países asociados de bajos ingresos.

Países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza

Para los países bien gobernados que han caído en la trampa de la pobreza, ni siquiera un considerable incremento de la movilización de sus recursos nacionales será suficiente para alcanzar los ODM. Se requiere una cofinanciación sustancial con cargo a la AOD, especialmente en el caso de los países menos adelantados, para incrementar las inversiones necesarias en infraestructura, capital humano y administración pública. La solución para los países bien gobernados que están en la trampa de la pobreza es basar la asistencia en una verdadera evaluación de las necesidades para los ODM y cerciorarse a continuación de que la asistencia no es una fuerte limitación al incremento de escala. Esos países deberían hallarse en la vía rápida en el año 2005.

Países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: falta de voluntad

Para países como Belarús, Myanmar, la República Democrática de Corea y Zimbabwe, cuyo problema es la voluntad del liderazgo político, hay poca justificación para una asistencia en gran escala. La asistencia debe encauzarse hacia esfuerzos humanitarios o por conducto de organizaciones no gubernamentales que pueden asegurar la prestación de sus servicios sobre el terreno. Toda asistencia encauzada a través del gobierno debe estar subordinada a importantes mejoras en materia de derechos humanos y políticas económicas.

Países pobremente gobernados que están en la trampa de la pobreza: administración pública débil

Cuando entre los dirigentes gubernamentales existe la voluntad pero la administración pública funciona mal a causa de una falta de gestión pública sólida, una medida fundamental consiste en invertir para mejorar la capacidad del sector público. Eso aumentará también la “capacidad de absorción” de asistencia en años ulteriores. Los donantes deben considerar a la administración pública deficiente como una oportunidad para invertir, y no como una barrera que se opone a la consecución de los ODM. Los primeros esfuerzos deben dirigirse a la creación de una capacidad analítica y administrativa gubernamental en los planos local, regional y nacional, y a erigir los conocimientos técnicos especializados en el nivel comunitario en lo que se refiere a la salud, la enseñanza, la agricultura y la infraestructura. Confiamos en que esos países superen abundantemente las actuales expectativas. En muchos países, las expectativas internacionales son bajas

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 9
Diferenciación
del apoyo para el
desarrollo según
las necesidades
de los países
(continúa)

pero el potencial del país es muy elevado si se continúa sacar partido oportunamente del apoyo de los donantes y de la cancelación de la deuda, escalonándolos según transcurra el tiempo.

Países en conflicto

Los países en conflicto, recién salidos de un conflicto o que están a punto de caer en un conflicto son otros tantos casos especiales urgentes para la comunidad internacional. Es esencial que las respuestas sean rápidas. Un retraso en una asistencia bien encauzada puede equivaler a la diferencia entre un proceso de paz consolidada y un conflicto que resurge. La ayuda debe estar encauzada a poner término a la violencia y a restaurar los servicios fundamentales, y debe prestarse de forma que alivie las tensiones entre los grupos en competición. La zanahoria (oferta de un esfuerzo de asistencia mayor) generalmente es mucho más eficaz que el bastón (sanciones internacionales) en países de crisis como Haití y Sudán. A pesar de ello, se recurre más frecuentemente al bastón con pocos resultados duraderos.

Prioridades geopolíticas

Los países con una prioridad geopolítica (como Afganistán e Iraq) tienen, sin duda, necesidades urgentes, pero pueden acaparar una parte desproporcionada de la financiación de los donantes y de la atención pública. Si los principales donantes han de dedicar esfuerzos considerables a esos países, también tienen que lograr que esos esfuerzos no desvíen la atención ni recursos financieros de otros países que también los merecen. La cancelación de la deuda en el caso de Iraq, por ejemplo, sin una cancelación de la deuda análoga en el caso de Nigeria, estaría injustificada por motivos de equidad, mérito y necesidad relativa.

Países con necesidades especiales

Los países en desarrollo con necesidades especiales incluyen los siguientes:

- Pequeños Estados insulares (aislamiento, mercados pequeños, riesgos naturales).
- Estados sin litoral (aislamiento y costes de transporte elevados).
- Estados montañosos (aislamiento y costes de transporte elevados).
- Estados vulnerables a los desastres naturales.

Los Estados geográficamente aislados requieren inversiones especiales en transportes y comunicaciones, y ayuda geopolítica para apoyar la cooperación regional y la integración regional. Los riesgos son cada vez más frecuentes, más intensos y tienen más repercusiones, y las respuestas tradicionales específicas son demasiado lentas y carecen de suficiente financiación. Los donantes deberían establecer fondos de urgencia especiales para hacer frente a los riesgos naturales (sequías, inundaciones, plagas, enfermedades) y fondos fijos para mejorar a largo plazo la respuesta a los desastres.

puede desempeñar un importante papel en la coordinación del fortalecimiento de la posición del Coordinador Residente.

Fijar los niveles de la AOD según una evaluación adecuada de las necesidades

Los niveles de la AOD deben fijarse según la evaluación de las necesidades de los ODM, en vez de determinarse por motivos políticos o sobre la base de una presupuestación gradual, como sucede ahora. En asociación con las instituciones locales de investigación, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas ha abordado las

primeras evaluaciones ascendentes (de abajo hacia arriba) de las necesidades de las inversiones a nivel del país requeridas para conseguir los Objetivos. Aunque esas primeras estimaciones han de recibir una mayor precisión por conducto de los procesos reales a nivel de países que recomendamos en el presente informe, los resultados indican que el coste total de las inversiones en los países de bajos ingresos es del orden de 70 a 80 dólares per cápita y año (véanse, por ejemplo, los resultados para Ghana en el cuadro 6, página 67). Los países de medianos ingresos estarán generalmente en condiciones de permitirse esas inversiones por su propia cuenta, pero los de ingresos bajos, incluso después de iniciar un incremento importante en la movilización de sus recursos, requerirán aproximadamente entre 40 y 50 dólares per cápita de financiación externa en 2006, cifras que subirán a 70 a 100 dólares en 2015. Para lograr la sostenibilidad de los programas, la asistencia para el desarrollo debe abarcar también los costos recurrentes (como mantenimiento, operaciones y salarios del sector público) además de los gastos de capital.

Profundizar y ampliar el alivio de la deuda y proporcionar subvenciones en vez de préstamos

La “sostenibilidad de la deuda” debería volver a definirse como “el nivel de deuda coherente con la consecución de los ODM”, llegándose así al año 2015 sin que la deuda sobresalga de nuevo. Para muchos países pobres muy endeudados, eso significará una cancelación del 100 por ciento de la deuda. Para muchos países de medianos ingresos muy endeudados, eso requerirá un mayor volumen de alivio de la deuda del que se ha ofrecido hasta ahora. Para unos países pobres que no figuran en la lista de los países pobres muy endeudados (PPME), como Nigeria, la consecución de los Objetivos requerirá un importante volumen de cancelación de la deuda. Un corolario para los países con bajos ingresos es que la AOD actual y futura debe consistir en subvenciones más bien que en préstamos.

Simplificar y armonizar las prácticas de asistencia bilateral para apoyar los programas por países

Para potenciar la identificación nacional con las estrategias basadas en los ODM y para limitar los gastos de transacción de la prestación de apoyo financiero, los donantes bilaterales deberían utilizar una simplificación de los mecanismos de coordinación, por ejemplo enfoques de base sectorial, apoyo presupuestario directo, y financiación multilateral como la que se hace a través del Fondo Europeo de Desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento. También deberían ocuparse urgentemente del seguimiento de las acciones que se fijaron en el programa de armonización de Roma.

Centrarse en prioridades descuidadas y bienes públicos olvidados

Los asociados en el desarrollo deben apoyar a los países en desarrollo para que promuevan prioridades desatendidas como la salud materna, la igualdad de los géneros y la salud en materia de procreación, y se ocupen de bienes públicos

Los ODM no se pueden conseguir únicamente mediante inversiones a nivel de los países, el alivio de la deuda, y la reforma del comercio

descuidados, entre ellos las capacidades científicas a largo plazo, la gestión ambiental, la integración regional y las infraestructuras transfronterizas.

Cotejar la coherencia normativa con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los donantes deben evaluar sus políticas de desarrollo, las extranjeras y las financieras con referencia específica a los Objetivos. Los donantes deben atenerse por lo menos a las mismas normas de transferencia y de coherencia que ellos esperan de los gobiernos de los países en desarrollo. Algunos países han hecho progresos y han iniciado la presentación de sus informes de autoevaluación según el Objetivo 8, pero grupos técnicos independientes deben publicar evaluaciones independientes de las repercusiones de la política de los donantes y sobre la coherencia de los donantes, con datos que se publiquen para que permitan un nuevo análisis.

Grandes logros en el comercio mundial

De todas las cuestiones internacionales relacionadas con el desarrollo, el comercio es una de las que mayor carga política tiene. A pesar de su extraordinaria importancia, dista mucho de ser una varita mágica que permita conseguir el desarrollo. El lema “ayuda no, comercio sí” es errónea, particularmente en el caso de los países más pobres. Las reformas comerciales son complementarias de otros segmentos de la política de desarrollo, como las inversiones en infraestructura y los programas sociales destinados a crear una fuerza de trabajo sana y apta. Como se señaló en Monterrey, una política comercial internacional basada en los ODM debe centrarse en dos cuestiones primordiales:

- Un acceso mejorado a los mercados y una mejor relación de intercambio para los países pobres.
- Una mejor competitividad de suministros en lo que se refiere a las exportaciones de países de bajos ingresos, mediante un incremento de las inversiones en infraestructura (carreteras, electricidad, puertos) y la facilitación del comercio.

Para establecer un amplio marco de progreso, recomendamos que los dirigentes políticos mundiales empiecen por convenir en un marco a largo plazo convenientemente alejado (por ejemplo, el año 2025) para la supresión total de barreras para el comercio de mercancías, una liberalización sustancial y general del comercio de servicios, y el cumplimiento universal de los principios de reciprocidad y no discriminación. En el contexto a plazo más cercano del Programa de Desarrollo de Doha y de los ODM, recomendamos que los siguientes resultados fundamentales se acuerden antes de mediados de 2005.

Agricultura

Entre las cuestiones comerciales agrícolas, debe darse la máxima prioridad al mejoramiento del acceso a los mercados, con reducciones muy considerables en los aranceles máximos y en la escalada de aranceles, y con la supresión paulatina

Toda estrategia encaminada a alcanzar los ODM requiere un esfuerzo mundial especial para crear capacidades científicas y tecnológicas en los países más pobres

de derechos específicos sobre las exportaciones de países de bajos ingresos (como el algodón). También a corto plazo debe llegarse a un compromiso vinculante para abolir las subvenciones a la exportación y los planes de precios a dos niveles.

Mercancías no agrícolas

Las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados tropiezan con tarifas que, por término medio, son cuatro veces más elevadas que las que encuentran las exportaciones de otros países desarrollados. Los países en desarrollo sufren también como consecuencia de su propia protección, que no solamente reduce la competitividad en los mercados mundiales sino que también limita las oportunidades de incrementar el comercio entre ellos. En la Ronda de Doha, los países desarrollados deben tender a vincular todas las tarifas de mercancías no agrícolas a un valor cero para el año 2015. Un objetivo a mediano plazo podría ser que no hubiera tarifa superior al cinco por ciento para el año 2010. De esa manera, los países en desarrollo podrían tender a obtener una tarifa cero para el año 2025. Si es absolutamente indispensable, los países más pobres podrían tender a agrupar todas las tarifas a una tasa uniforme y máxima durante un período razonable.

Servicios

La obtención de un derecho de liberalización de los servicios requiere cuidadosa atención a la naturaleza, el ritmo y la secuencia de la reforma. La liberalización del modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicio (AGCS) –circulación temporal de la mano de obra para prestar servicios– debe adoptarse con carácter de alta prioridad en la Ronda de Doha. Animamos a los países en desarrollo a intercambiar el compromiso de abrir el modo 1 (suministro transfronterizo de servicios) y el modo 3 (inversiones directas extranjeras en servicios) a cambio de un ofrecimiento real de los países desarrollados en cuanto al modo 4.

Tratamiento especial y diferencial

La cuestión del tratamiento especial y diferencial tiene sentido cuando se trata de economías en desarrollo que generalmente tienen una capacidad más limitada de aprovechar las nuevas oportunidades del comercio y de sufragar el coste de los ajustes. Debe promover la flexibilidad, el tiempo y la asistencia necesarios para la aplicación. Conviene esforzarse en obtener plazos más largos para ajustar la liberalización y mejorar la tecnología. Un “fondo de asistencia para el comercio” acorde con las dimensiones de la tarea permitiría que se previeran compromisos para ajustar los costos asociados con la aplicación de un programa de reforma de Doha.

Promoción de la competitividad de las exportaciones en los países en desarrollo

Los países deben seguir esforzándose por abrir las fronteras del comercio, pero también deben continuar recibiendo ayuda adicional para superar sus barreras

de producción por lo que se refiere al suministro, con especial hincapié en las inversiones para la productividad agrícola, la infraestructura (como carreteras, puertos, telecomunicaciones y fuerza eléctrica), y exportaciones que requieren mucha mano de obra. Eso es particularmente importante para los países menos adelantados. La competitividad de las exportaciones no debe promoverse de una forma que fomente prácticas laborales discriminatorias o coercitivas o que influya negativamente en el ambiente natural, por ejemplo mediante prácticas de pesca o forestales insostenibles.

Bienes públicos regionales y mundiales

Los ODM no se pueden conseguir únicamente mediante inversiones a nivel de los países, el alivio de la deuda y la reforma del comercio. Las estrategias nacionales deben vincularse entre sí y con los mecanismos internacionales de coordinación a fin de proporcionar bienes públicos regionales y mundiales.

Instituciones e infraestructura regionales

Los vecinos inmediatos de un país suelen ser sus socios comerciales más importantes. Esos vínculos se pueden reforzar mediante la infraestructura regional y la cooperación normativa, dos factores que son de importancia crítica para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza cuando una economía tiene una población pequeña o si se trata de un país sin litoral, un Estado insular pequeño o un país que depende de sus vecinos para obtener los alimentos, el agua o la energía que necesita. De forma análoga, la diversidad biológica, la contaminación del aire, la desertificación y las divisorias hídricas transfronterizas sólo se pueden gestionar a través de estrategias regionales. Y como muchos conflictos locales tienen repercusiones en regiones íntegras o están impulsados por tensiones regionales, la gestión de conflictos requiere una mayor cooperación regional para detectar los conflictos antes de que estallen y para desarrollar respuestas coordinadas de los países limítrofes con miras a ponerles término.

Para abordar esas necesidades, recomendamos que cuatro tipos de bienes públicos regionales reciban apoyo internacional y se integren en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los ODM:

- Infraestructura de los transportes, de la energía o de la gestión de recursos hídricos.
- Mecanismos de coordinación para la gestión de cuestiones ambientales transfronterizas.
- Instituciones para promover la cooperación económica, incluida la cooperación y la armonización de políticas y procedimientos comerciales.
- Mecanismos de cooperación política para el diálogo regional y la consecución de consenso, de los cuales un buen ejemplo es el Mecanismo africano de examen inter pares.

El fortalecimiento del suministro de bienes regionales requiere inversiones sustanciales. Para los países de bajos ingresos, esto suele entrañar la necesidad

**Todavía
hay tiempo
suficiente
para alcanzar
los ODM, pero
no de sobra**

de financiación externa. Los países también necesitan reforzar sus instituciones racionalizando responsabilidades y concediendo cierta soberanía a los asociados cuando sea necesario.

Mobilización de la ciencia y tecnología mundiales para los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los adelantos en materia de ciencia y tecnología permiten que la sociedad movilice nuevas fuentes de energía y materiales, luche contra las enfermedades, produzca y recoja cosechas, movilice y difunda informaciones, transporte a personas y bienes con mayor velocidad y seguridad, limite el tamaño de la familia según se desee, y muchas más cosas, pero esas tecnologías no son gratuitas. Son el fruto de enormes inversiones sociales en educación, descubrimientos científicos y proyectos tecnológicos específicos.

Cada país de altos ingresos que ha tenido éxito hace inversiones públicas especiales para promover las capacidades científicas y tecnológicas. Desgraciadamente, los países pobres han sido casi siempre espectadores o, en el mejor de los casos, usuarios de los avances tecnológicos producidos en el mundo de altos ingresos y que son idóneos. Los países pobres han tendido a carecer de grandes comunidades científicas y tecnológicas. Sus científicos e ingenieros, crónicamente mal remunerados, se van al extranjero para buscar empleo en la investigación científica y el desarrollo. Las empresas privadas, además, centran sus actividades innovadoras en problemas y proyectos de los países ricos, ya que en ellos es donde hay un rendimiento financiero adecuado.

Toda estrategia encaminada a alcanzar los ODM requiere un esfuerzo mundial especial para crear capacidades científicas y tecnológicas en los países más pobres, tanto para ayudarles en su desarrollo económico como para asistirles en la búsqueda de soluciones para los propios retos científicos de los países en desarrollo. Una de las actividades importantes debería consistir en fortalecer las instituciones de enseñanza superior. También se requiere un esfuerzo mundial especial para encauzar la investigación y el desarrollo hacia retos concretos con que se enfrentan en materia de enfermedad, clima, agricultura, energía y degradación ambiental. Hay perspectivas realistas para el desarrollo de nuevas vacunas y medicamentos para el paludismo, el VIH/SIDA, la tuberculosis y otras enfermedades letales en países pobres. Productos mejorados para la salud sexual y de procreación incluyen microbicidas, nuevos métodos de control para la mujer y anticonceptivos para el hombre. Variedades agrícolas y sistemas de cultivo mejorados pueden incrementar la productividad alimentaria de una agricultura sin más riego que el pluvial. Previsiones y una supervisión ambiental exactas pueden ayudar a poner de relieve las acciones que tienen las repercusiones más positivas. Hay abundancia de otros ejemplos.

Para abordar esas cuestiones científicas de máxima urgencia, la financiación pública directa de las investigaciones tiene que aumentar. Una estimación preliminar sugiere que por lo menos se requerirán 7.000 millones de dólares

Muchos países que actualmente están considerados como demasiado pobres o demasiado alejados de las posibilidades de éxito pueden alcanzar todavía los ODM

al año, de los cuales quizá 4.000 millones irán a la salud pública. Otros 1.000 millones de dólares serían para la agricultura y para mejorar la gestión de recursos naturales, triplicando casi el presupuesto actual del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Se necesitarían aproximadamente otros mil millones de dólares para tecnologías energéticas mejoradas, y quizá se necesiten otros mil millones de dólares para comprender mejor los aspectos estacionales, interanuales y a largo plazo del cambio climático.

Una estrategia internacional para moderar los cambios climáticos

El cambio climático es un importante aspecto del desarrollo del que hay que ocuparse con urgencia. A menos que el calentamiento global se reduzca, es probable que la incidencia de las sequías y las inundaciones aumente, las enfermedades transmitidas por vectores tal vez amplíen su ámbito, y muchos ecosistemas, como los manglares y los arrecifes de coral, quedarán probablemente sometidos a una gran presión. En suma, los logros de la lucha contra las enfermedades, el hambre, la pobreza y la degradación ambiental corren el riesgo de quedar contrarrestados a causa del cambio climático.

Además de una mejor comprensión científica del cambio climático y de las estrategias de adaptación a nivel de los países, el mundo necesita moderar el cambio climático y para ello tiene que estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero, promover la captación de carbono y ayudar a los países a adaptarse a los efectos del cambio climático. Hay que poner en práctica medidas adicionales para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en el futuro próximo. Según se convino en Johannesburgo, la responsabilidad principal por la moderación del cambio climático y otras pautas insostenibles de producción y consumo, como la explotación excesiva de las pesquerías globales, deben recaer en los países que causan los problemas. Esos países son los de altos ingresos y algunos de los países de ingresos medianos que están en rápida expansión.

La labor comienza en 2005 con un decenio claramente ambicioso

Todavía hay tiempo suficiente para alcanzar los ODM, pero no de sobra. Con un enfoque sistemático y un decenio de tiempo, muchos países que actualmente están considerados como demasiado pobres o demasiado alejados de las posibilidades de éxito pueden alcanzar todavía los ODM. El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas insiste firmemente en la definición de un horizonte a plazo más largo en la política internacional de desarrollo, un horizonte que se centre en la superación de las limitaciones a corto plazo mediante el incremento de escala encaminado a atender las necesidades fundamentales. Ahora bien, la necesidad de contar con horizontes a plazo más largo no debe confundirse con la necesidad de pasar urgentemente a la acción, ni debe desviar la atención de dicha necesidad. Sin un éxito claro el año que viene, gran número de países que podrían alcanzar los ODM serán considerados como países que han fracasado.

Debe desplegarse simultáneamente en 2005 un importante esfuerzo de ámbito mundial en el plano de la capacitación de aptitudes anteriores al servicio, a fin de superar las limitaciones del incremento de escala en materia de recursos humanos

En el año 2005 hay que ocuparse de los principales problemas para la cooperación normativa global. El programa comercial de Doha necesita que el desarrollo obtenga un éxito notable. Hay que adoptar medidas inmediatas para empezar a abordar los retos ambientales a largo plazo, como el cambio climático o el agotamiento de las pesquerías.

El mundo necesita también moverse con urgencia y lanzar acciones concretas de incremento de escala respecto de los ODM. Solamente si se adoptan medidas ahora podrá capacitarse a un número suficiente de médicos o de ingenieros, podrá reforzarse la capacidad de prestación de servicios, y podrá mejorarse la infraestructura para atender a los ODM. A fin de poder comenzar el decenio de clara ambición hacia el año 2015, recomendamos una serie de iniciativas de ámbito mundial que den inicio sin demora al progreso hacia la consecución de los ODM, traduciendo rápidamente los ODM en acción donde antes no había más que ambición. Por todo lo antedicho, recomendamos que esas iniciativas sean dirigidas por el Secretario General, con las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas coordinadas bajo la firme orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Determinar cuáles son los países en la vía rápida

Los programas de inversión basados en los ODM no pueden experimentar incrementos de escala en los países en desarrollo que se caracterizan por una gobernanza sumamente pobre, pero la comunidad internacional ha reconocido que hay muchos países de bajos ingresos que poseen una fuerte gobernanza y el potencial para desarrollar programas de inversión mucho más ambiciosos. Recomendamos que durante 2005 esos países de bajos ingresos bien gobernados sean reconocidos por la comunidad internacional como países “de vía rápida respecto de los ODM” y reciban el incremento masivo de asistencia para el desarrollo que necesitan para poner en práctica estrategias de reducción de la pobreza para los ODM.

Hay varios criterios preexistentes que se pueden utilizar para ayudar a identificar a los países que se desplazan por la vía rápida (recuadro 10) y que incluyen países que han llegado al punto de culminación en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, otros que están en condiciones de optar por el apoyo de la Corporación del Desafío del Milenio de los Estados Unidos, los que han ingresado en el Mecanismo africano de examen inter pares de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, o los que han recibido una apreciación favorable en las evaluaciones de los DERP realizadas por personal del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional. Esos criterios u otros basados en la actuación permitirán identificar por lo menos a un par de docenas de países de bajos ingresos que han alcanzado normas de gobernanza suficientes para figurar en un grupo de vía rápida para el incremento de escala de las inversiones basadas en los ODM, a partir del año 2005.

Es con estos países de vía rápida hacia la consecución de los ODM con los que la comunidad internacional, particularmente de los países donantes,

Recuadro 10
Identificación de
los países de vía
rápida en relación
con los Objetivos
de Desarrollo
del Milenio

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas de las Naciones Unidas recomienda que en el año 2005 la comunidad internacional designe como pertenecientes a la categoría de vía rápida a un número importante de países de bajos ingresos que están en condiciones de experimentar un incremento de escala. Para identificar a esos países se pueden utilizar por lo menos cuatro criterios, según se enumeran en el cuadro. Uno de los primeros esfuerzos internacionales destinados a recompensar una firme gobernanza con un incremento de la asistencia extranjera fue la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) encaminada a reducir la carga de la deuda. Como parte del proceso de dichos países, la posibilidad de que un país reciba el alivio de su deuda no sólo depende de que tenga una carga de la deuda sumamente elevada sino también de que obtenga una evaluación conjunta positiva del Banco Mundial y del FMI respecto de las políticas económicas y de la calidad de gobernanza del país. A los países se les concede el alivio cuando llegan al “punto de culminación”, y por lo tanto son “reconocidos por la comunidad internacional por haber conseguido progresos satisfactorios en la ejecución de políticas económicas y estructurales sólidas”.

Un segundo mecanismo que evalúa y valida una firme gobernanza como condición previa para el desembolso de la asistencia es la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) de los Estados Unidos. La MCC desembolsa fondos únicamente para los países que rebasen los umbrales de diversos indicadores que miden la gobernanza, el esfuerzo de inversión en salud y enseñanza, y las políticas económicas. Dieciséis países han sido considerados ya aptos para participar en ambiciosos programas de inversión. Otros siete “casi aptos” han sido considerados como países que poseen la voluntad de llevar a cabo las reformas necesarias para mejorar el desempeño y cualificarse eventualmente para la asistencia de la MCC.

Un tercer ejemplo es el Mecanismo africano de examen inter pares (APRM) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Los Estados miembros de la Unión Africana se suman al APRM para promover la adopción de políticas, normas y prácticas que conduzcan a la estabilidad política, a un elevado crecimiento económico, al desarrollo sostenible, y a una integración económica subregional y continental acelerada, compartiendo para ello experiencias y reforzando las prácticas que hayan tenido éxito, entre otras la determinación de deficiencias y la evaluación de necesidades en materia de creación de capacidades. Un criterio fundamental para tener acceso al APRM consiste en someterse a exámenes periódicos inter pares y a facilitar esos exámenes a fin de conseguir que las políticas de los Estados participantes correspondan a las normas, los códigos, los valores colectivos, económicos y políticos convenidos. A mediados de 2004 firmaron un memorándum de entendimiento 23 países africanos, como primera medida de adhesión y de subordinación de sus políticas e instituciones a un examen periódico inter pares.

El proceso de los DERP brinda un cuarto mecanismo para identificar a los países que pueden incluirse en la categoría de vía rápida hacia los ODM. El Banco Mundial y el FMI llevan a cabo evaluaciones con personal conjunto acerca de los DERP, y han elogiado profundamente a varios países de bajos ingresos. Por ejemplo, “el DERP [de Mali] representa un marco normativo creíble para reducir la pobreza, pues integra por vez primera los diversos programas del país centrados en la pobreza dentro del contexto de un marco macroeconómico sólido”. Otros países recientemente elogiados por poseer buenos DERP incluyen a Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Mauritania y Yemen. Además, el Banco Mundial publicó hace poco un documento en el que indicaba que los países en desarrollo estaban en condiciones de absorber 30.000 millones más de dólares de asistencia extranjera. El estudio seleccionaba una muestra de 18 países que en los últimos tiempos han “mejorado considerablemente sus políticas....utilizado productivamente la asistencia.... y seguían teniendo pendientes considerables necesidades de desarrollo”. El documento llega a la conclusión de que los 18 países podrían aprovechar eficazmente un incremento considerable de la asistencia.

(continúa en la página siguiente)

Recuadro 10

Identificación de los países de vía rápida en relación con los ODM

(continúa)

* Designa a un país de bajo ingreso

a. Según lista de países en www.nepad.org, vista el 20 de diciembre, 2004.

b. Según lista de países www.worldbank.org, vista el 20 de diciembre, 2004.

c. Según lista de países en www.mca.org, vista el 20 de diciembre, 2004.

d. Banco Mundial 2003.

Fuentes: Véanse las notas a–d.

Países candidatos a estar en la “vía rápida” para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio

País	Países MEPA de la NEPAD ^a	PPME que han llegado a su punto de culminación ^b	Criterios aplicados por la Corporación del Desafío del Milenio ^c	Países que han alcanzado el umbral establecido por la Corporación del Desafío del Milenio ^c	Ya existe un documento de estrategia para la reducción de la pobreza ^b	Estudio de la capacidad de absorción, Banco Mundial ^d
Albania				x	x	x
Angola*	x					
Argelia	x					
Armenia			x		x	
Azerbaián					x	
Bangladesh*						x
Benín*	x	x	x		x	x
Bhután*					x	
Bolivia		x	x		x	x
Bosnia y Herzegovina					x	
Burkina Faso*	x	x		x	x	x
Cabo Verde			x			
Camboya*					x	
Camerún*	x				x	
Chad*					x	
Congo, República del*	x					
Djibouti					x	
Egipto	x					
Etiopía*	x	x			x	x
Filipinas				x		
Gabón	x					
Gambia*					x	
Georgia			x		x	
Ghana*	x	x	x		x	
Guinea*					x	
Guyana		x		x	x	
Honduras			x		x	x
India*						x
Indonesia						x
Kenya*	x			x		
Kirguistán*					x	x
Lesotho*	x		x			
Madagascar*		x	x		x	x
Malawi*	x			x	x	
Malí*	x	x	x		x	x
Marruecos			x			
Mauricio	x					
Mauritania *		x			x	x
Moldova*					x	
Mongolia*			x		x	
Mozambique*	x	x	x		x	x
Nepal*					x	
Nicaragua *		x	x		x	
Níger*		x			x	
Nigeria*	x					
Pakistán*					x	x
Paraguay				x		
RDP Lao*					x	
Rwanda*	x				x	
Santo Tomé y Príncipe*				x		
Senegal*	x	x	x		x	
Serbia y Montenegro					x	
Sierra Leona*	x					
Sri Lanka			x		x	
Sudáfrica	x					
Tanzania*	x	x		x	x	x
Tayikistán*					x	
Timor Oriental*				x		
Uganda*	x	x		x	x	x
Vanuatu			x			
Viet Nam*					x	x
Yemen*				x	x	
Zambia*				x	x	

En muchos países de bajos ingresos, y prácticamente en todos los países menos adelantados, los recursos nacionales no bastan de por sí para la consecución de los Objetivos

afrontará la prueba más clara de su voluntad de conseguir los ODM. Si los donantes no pueden proporcionar el apoyo que esos países necesitan para conseguir los ODM, la empresa de alcanzarlos estará en peligro. Además, el sistema de asistencia internacional para el desarrollo necesita consolidar sus incentivos para los países que se caracterizan por niveles de gobernanza más bajos, indicando así que la buena actuación queda recompensada con un apoyo financiero compatible con los ODM.

Preparar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM

Además de prestar apoyo a los países de vía rápida, recomendamos que cada país en desarrollo interesado prepare, antes de que acabe 2005, una evaluación de las necesidades relacionadas con los ODM y una estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM. También recomendamos que el Secretario General pida a cada Equipo del país residente de las Naciones Unidas que presten su asistencia a ese proceso. En la mayor parte de los casos, el resultado será una versión revisada de una estrategia nacional existente, con inclusión del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP) cuando proceda. La versión revisada debe contener una estrategia de inversión mejorada a nivel de aldeas, poblados y ciudades, un plan de financiación, y una estrategia de gobernanza que prevea la aplicación del programa en un entorno de mínima corrupción, basada en principios fundamentales de derechos humanos.

El país anfitrión debe asumir la dirección y la propiedad del esfuerzo desplegado para trazar la estrategia de ODM, recurriendo a organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y organizaciones internacionales, con inclusión del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el correspondiente banco regional de desarrollo. Las aportaciones de los organismos especializados, los programas y fondos de las Naciones Unidas deben ser coordinadas a través del Equipo del país, de las Naciones Unidas, que debe trabajar en estrecha colaboración con las instituciones financieras internacionales. A nivel de la sede, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debe coordinar las actividades desarrolladas entre todas las organizaciones, fondos y programas de las Naciones Unidas, y el Administrador del PNUD seguirá desempeñando una función especial de coordinación.

Iniciar actividades de capacitación a nivel mundial en materia de recursos humanos para los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Además de elaborar estrategias nacionales, debe desplegarse simultáneamente en 2005 un importante esfuerzo de ámbito mundial en el plano de la capacitación de aptitudes anteriores al servicio, a fin de superar las limitaciones a corto plazo del incremento de escala en materia de recursos humanos. Los organismos internacionales y los donantes bilaterales deben colaborar con los países de bajos ingresos para preparar estrategias serias y material de capacitación que se utilizará en el plano de los poblados y de las ciudades. Para

La nuestra es la primera generación en la que el mundo puede reducir a la mitad la pobreza extrema dentro del marco del 0,7 por ciento

esta iniciativa se necesitarán expertos de renombre mundial que fijen metas y confirmen los compromisos financieros a fin de capacitar, como principales prioridades, a:

- Especialistas de los poblados en salud, nutrientes para el suelo, riego, recuperación de tierras, agua potable, saneamiento, electricidad, reparación de vehículos, mantenimiento de carreteras y gestión forestal.
- Administradores en materia de planificación de inversiones, presupuestación, sistemas de información computarizados, determinación geográfica de la pobreza y evaluaciones de las necesidades sectoriales.
- Profesores, médicos y otros profesionales experimentados que presten servicios en materia de enseñanza y salud.
- Profesionales para la planificación y los servicios e infraestructura urbanos (como electricidad, transportes, agua, gestión de residuos y delimitación de zonas industriales) y agentes comunitarios de desarrollo que promuevan la participación local, la equiparación de género y los derechos minoritarios.

Un enfoque bien centrado en la capacitación a corto plazo de trabajadores jóvenes, cuando proceda, brindará el beneficio adicional de integrarlos en el mercado laboral estructurado. También les ayudará a desarrollar una base de aptitudes que contribuirá a los procesos de desarrollo a plazo más largo.

Lanzar iniciativas de resultados positivos rápidos (“Quick Wins”)

Hemos recalcado la posibilidad de que pronto haya cambios positivos en muchas esferas: asistencia escolar, lucha contra el paludismo, almuerzos escolares, nutrientes para el suelo, por mencionar algunos. Cada uno de ellos requiere un esfuerzo especial, y hay que fijar ODM claros y explícitos para un horizonte de tres años. Por ejemplo, sin duda es posible poner gratuitamente un velo antipaludismo para lechos a disposición de cada niño africano que viva en una región donde el paludismo sea endémico, para el final de 2007. Seguramente también es posible que cada cultivador de subsistencia tenga la posibilidad de reponer los nutrientes del suelo utilizando fertilizantes o técnicas agroforestales o conexas para el final de 2007. Hemos identificado gran número de “Quick Wins” complementarios. Los organismos idóneos de las Naciones Unidas junto con los organismos bilaterales y con las instituciones de Bretton Woods, deberían aprovechar la oportunidad de lanzar las mencionadas iniciativas en 2005.

Involucrar a los países con medianos ingresos en el reto de la consecución de los Objetivos

Se insta a los países de medianos ingresos a completar el proceso de erradicación de la pobreza extrema en sus propios países y a sumarse a las filas de los países donantes al mismo tiempo. La mayor parte de los países grandes de medianos ingresos padecen la existencia de reductos de pobreza cuya eliminación hay que prever. La cancelación de la deuda de los países de medianos ingresos muy endeudados puede contribuir a ese proceso.

Ahora bien, los principales países de medianos ingresos –como Brasil, China, Malasia, México y Sudáfrica– también poseen conocimientos especializados de beneficio directo para los países más pobres. Por ejemplo, China debería ayudar a conseguir en los próximos años una corriente constante de medicamentos antipaludismo para África basados en la artimisina. También puede ayudar a los países a ampliar sus transportes y otra infraestructura. Brasil puede contribuir al desarrollo del África lusófona, incluida la capacitación de profesionales de habla portuguesa. Malasia puede ayudar a promover el incremento de la competitividad en exportaciones de productos manufacturados que requieren gran densidad de mano de obra, y a reforzar los mecanismos de asesoramiento científico. Sudáfrica ha obtenido recientemente una experiencia sin igual en el rápido incremento de escala de los servicios de infraestructura para la obtención de agua y electricidad en zonas rurales. Podría ayudar a países del resto de África a elaborar planes de inversión ambiciosos. Son numerosos los demás ejemplos del tremendo potencial de cooperación que tienen los países en desarrollo, y que debe ser aprovechado en el año 2005.

4 Costos y beneficios de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En línea con el Consenso de Monterrey, los países en desarrollo necesitarán ampliar la movilización de sus recursos nacionales para financiar estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, recurriendo en toda la medida de lo posible a los ingresos gubernamentales, a las contribuciones de hogares nacionales y a las inversiones del sector privado. En muchos países de bajos ingresos, y prácticamente en todos los países menos adelantados, los recursos nacionales no bastan de por sí para la consecución de los Objetivos.

Ampliación de los medios financieros para alcanzar los Objetivos

Las preguntas fundamentales son las siguientes: ¿Cuánto costará alcanzar los Objetivos? ¿Qué proporción de los gastos totales se puede sufragar mediante un incremento de los recursos nacionales, y qué proporción tiene que ser facilitada por los donantes? Como no hay ninguna “panacea universal” que valga para conseguir los ODM, las mencionadas preguntas sólo pueden ser contestadas mediante evaluaciones detalladas de las necesidades, que hay que llevar a cabo a nivel de los países. En una primera tentativa, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas colaboró con organizaciones locales de investigación para preparar evaluaciones de las necesidades de Objetivos de Desarrollo del Milenio para cinco países, que cuantificaran la estructura, los recursos humanos y las necesidades financieras. En el caso de Ghana, las inversiones públicas anuales requeridas para los ODM ascienden a 80 dólares per cápita en 2006 y alcanzarían los 121 dólares en 2015 (cuadro 6). Las evaluaciones de las necesidades de otros países de bajos ingresos indican niveles análogos de inversiones requeridas. Téngase en cuenta que las cifras mencionadas no incluyen la cooperación