

Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos

Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro
de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Informe de 2012



NACIONES UNIDAS

El presente informe ha sido preparado por el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, creado por el Secretario General de las Naciones Unidas para efectuar un mejor seguimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8 aprovechando la coordinación entre organismos. En el Grupo de Tareas están representados más de 20 organismos del sistema de las Naciones Unidas, además del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas han coordinado la labor del Grupo de Tareas. El Grupo de Tareas ha estado presidido por Olav Kjørven, Subsecretario General y Director de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y por Jomo Kwame Sundaram, Subsecretario General de Desarrollo Económico, y de su coordinación se encargó Rob Vos, Director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Lista de órganos y organismos representados en el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Banco Mundial	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR)
Centro de Comercio Internacional (CCI)	Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, de la Universidad de las Naciones Unidas
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
Comisión Económica para África (CEPA)	Oficina del Alto Representante de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)
Comisión Económica para Europa (CEE)	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas	Organización Meteorológica Mundial (OMM)
Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas	Organización Mundial de la Salud (OMS)
Estrategía Internacional para la Reducción de los Desastres	Organización Mundial del Comercio (OMC)
Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional (UNFIP)	Organización Mundial del Turismo (OMT)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Fondo Monetario Internacional (FMI)	Programa Mundial de Alimentos (PMA)
Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU)

Octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio

La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos

Informe de 2012 del Grupo de Tareas
sobre el desfase en el logro
de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Naciones Unidas

Nueva York, 2012

**La Sección de Preparación de Originales
y Corrección de Textos (CPPS),
del Departamento de la Asamblea General
y de Gestión de Conferencias,
se ha encargado de crear las referencias
y los enlaces electrónicos para facilitar a los usuarios
en la web la búsqueda de los documentos de referencia,
y dentro de la publicación, la conexión desde el Índice
con la página que corresponde a cada entrada en él,
sea texto, cuadro o gráfico.**

**Simplemente presionando con el cursor
sobre cada una de las páginas del Índice
usted podrá enlazar con oportuno texto, gráfico o cuadro.**

**Si lo hace sobre las referencias a la web
marcadas en color azul en muchas de las notas al pie,
enlazará con el documento correspondiente.**

Prefacio

La prolongada crisis mundial ha comenzado a hacer estragos en la cooperación internacional para el desarrollo. El año pasado, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) disminuyó por primera vez en muchos años, al tiempo que aumentaban las medidas comerciales proteccionistas. Asimismo, se han hecho muy pocos progresos en el cumplimiento de otros aspectos clave de la alianza mundial para el desarrollo. Si bien los países más pobres recibieron un generoso alivio de la deuda durante el pasado decenio, muchos siguen enfrentándose a obligaciones insostenibles. Algunos medicamentos esenciales siguen siendo demasiado costosos y difíciles de conseguir en muchos países en desarrollo. Y a pesar de los progresos recientes, persiste la amplia brecha digital entre los países desarrollados y los países en desarrollo, en parte debido a que el acceso a Internet y a la telefonía móvil sigue siendo demasiado costoso para los hogares de bajos ingresos.

El comercio es otro motivo de preocupación que se destaca en el presente informe. Las partes en las negociaciones aún no han concluido la Ronda de Doha, que debía ser el prelude de un sistema de comercio multilateral más justo. Insto a los negociadores a que encuentren una salida a este punto muerto por medio de enfoques pragmáticos para llegar a un acuerdo, primero, en ámbitos concretos, como garantizar el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para las exportaciones de los países menos adelantados.

En la recién concluida Conferencia Río+20 se adquirieron compromisos sobre un ambicioso programa de desarrollo sostenible. No obstante, para que esas promesas resulten creíbles debemos cumplir los compromisos anteriormente contraídos. Nosotros, la comunidad internacional, debemos pasar de las palabras a los hechos y cumplir nuestras promesas para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Estoy convencido de que es posible. A pesar de las importantes presiones fiscales, varios países donantes siguen cumpliendo el objetivo acordado a nivel mundial de dedicar un 0,7% de su ingreso nacional bruto a la AOD o han logrado proteger sus presupuestos de ayuda. Estos esfuerzos pueden y deben emularse. En vista de ello y dado que una mayor transparencia puede promover la rendición de cuentas, en el mes de junio puse en marcha el marco de aplicación integrada con miras a efectuar un mejor seguimiento del apoyo internacional y nacional para lograr los ODM. El marco está al alcance de cualquier persona, en cualquier parte del mundo, pues se trata de una plataforma de consulta única para supervisar todos los compromisos contraídos por los Estados Miembros para contribuir a lograr los ODM.

El presente informe contiene una advertencia aleccionadora. El Grupo de Trabajo ha tenido dificultades para identificar ámbitos en los que se han realizado nuevos progresos significativos en la consecución de los ODM. Sin embargo, pueden observarse indicios alentadores. Algunas iniciativas mundiales en materia de salud han logrado facilitar el acceso a importantes medicamentos. Mi iniciativa

Energía Sostenible para Todos ha puesto de manifiesto el poder de la cooperación, al obtener compromisos de gobiernos, empresas, fundaciones y otras partes que llevarán luz y esperanza a más de mil millones de personas en los próximos decenios. Por otra parte, varios países en desarrollo están tomando la iniciativa de adquirir y desarrollar tecnologías ecológicas, demostrando así que es posible dar un salto hacia la economía ecológica del futuro y que el desarrollo y la protección del medio ambiente pueden ir de la mano.

Estos destellos de lo que se puede lograr deberían ser fuente de aliento e inspiración. Nuestro reto es ampliar estas historias de éxito de modo que podamos cumplir la promesa de los ODM de mejorar el bienestar de las personas más pobres y vulnerables del mundo.

A handwritten signature in black ink, reading "Ki Moon Ban". The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end of the name.

BAN Ki-moon

Secretario General de las Naciones Unidas

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	
Asistencia oficial para el desarrollo	xii
Acceso a los mercados (intercambio comercial)	xiii
Sostenibilidad de la deuda	xv
Acceso a medicamentos esenciales costeables	xvii
Acceso a las nuevas tecnologías	xviii
Introducción	
Repercusiones que sigue teniendo la crisis financiera y económica mundial	1
¿Se está debilitando el apoyo político a la alianza mundial?	4
Argumentos a favor de la reconstrucción de la alianza mundial	5
Asistencia oficial para el desarrollo	
Compromisos en materia de AOD asumidos en 2011	7
La AOD aportada en 2011 y las perspectivas	8
Asignación de la AOD por países	13
Modalidades de la ayuda	17
AOD asignada para fines específicos	18
Eficacia de la ayuda	20
Necesidades de AOD de los países en desarrollo	23
Múltiples modalidades de cooperación para el desarrollo	24
Gráficos	
1 Tendencias de los principales componentes de la AOD aportada por los miembros del CAD, 2000-2011	9
2 AOD aportada por los miembros del CAD en 2000, 2009, 2010 y 2011	10
3 Reducción del gasto público y variaciones en el desembolso de la AOD en 2011 con respecto a 2010	12
4 AOD de los donantes del CAD aportada a países menos adelantados en 2000, 2009 y 2010	14
5 Total de la AOD recibida, por grupo prioritario de países, 2000-2010	15
6 Proporción de AOD bilateral no vinculada aportada por miembros del CAD, 2010	18
7 Proporción de AOD no vinculada aportada por miembros del CAD a países menos adelantados, 2010	19
8 Progresos en los indicadores de la Declaración de París a nivel mundial, 2010	21
9 Ayuda exterior necesaria para financiar el gasto público relacionado con los ODM para 2015	25

Cuadros

1 Déficit en la ayuda aportada en comparación con los compromisos asumidos por los donantes miembros del CAD	11
2 Principales receptores de ayuda en 2010	16

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

Negociaciones comerciales mundiales infructuosas	29
La Ronda de Doha, en punto muerto	30
Otros debates sobre política comercial internacional.	31
Resultados comerciales de los países en desarrollo	32
Efectos de la crisis económica mundial	33
Medidas de restricción del comercio	33
Financiación del comercio.	34
Movimiento de mano de obra y remesas.	35
Acceso a los mercados	36
Acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados.	36
Acceso preferencial a los mercados del Sur	38
Barreras arancelarias	38
Crestas y progresividad de los aranceles aduaneros	40
Subsidios agrícolas en los países de la OCDE	41
Medidas no arancelarias	42
Ayuda para el Comercio.	45
Resultados sobre el terreno	46

Gráficos

1 Proporción de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos, por valor, 2000-2010	36
2 Proporción de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas libres de derechos, con arreglo al régimen de nación más favorecida y al de acceso preferencial verdadero, por región	37
3 Aranceles medios impuestos por los países desarrollados a los principales productos procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, 2000-2010	39
4 Motivos de rechazo de productos alimentarios y piensos en las fronteras de la Unión Europea y los Estados Unidos, 2002-2008	44
5 Compromisos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, por categoría, promedio de 2002/2005 y 2006-2010	45
6 Compromisos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, por región, 2002-2005, 2009 y 2010	46

Cuadros

1 Políticas de acceso a los mercados para los países menos adelantados de algunos países en desarrollo	38
2 Crestas y progresividad de los aranceles aduaneros en países de ingresos altos de la OCDE, 1996, 2000 y 2006-2011	40
3 Ayudas agrícolas en los países de la OCDE, 1990, 2000 y 2006-2011	41

Sostenibilidad de la deuda

La situación de la deuda en los países en desarrollo	50
¿Cuán vulnerables son los países en desarrollo a las nuevas crisis de la deuda?	54
Fuentes de protección y vulnerabilidad	55
Mejora de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda	57
Marco de la Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos	57
Análisis de la sostenibilidad de la deuda para los países que tienen acceso al mercado	58
Avances en el alivio de la deuda	59
Conclusión de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados	59
Compromiso de futuro del Club de París	61
Hacia un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda	63

Gráficos

1 Proporción de deuda pública externa respecto al PIB de los países en desarrollo, 2005-2011	51
2 Coeficientes de servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones; grupos de países en desarrollo, por ingresos, 2005-2011	52
3 Coeficientes de servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones; regiones de países en desarrollo, 2005, 2007 y 2009 a 2011	53
4 Proporción de deuda a corto plazo en relación con la deuda externa; grupos de países en desarrollo, 2005-2011	53
5 Saldos fiscales de los países de bajos ingresos y de ingresos medianos, 2005-2011	55
6 Saldos en cuenta corriente de los países en desarrollo, 2005-2011 . . .	56

Cuadros

1 Clasificación del riesgo de agobio por la deuda en economías de bajos ingresos y vulnerables, 2009-2012	54
2 Proporción de la deuda externa de los países en desarrollo contraída con acreedores privados, 2005-2011	62

Acceso a medicamentos esenciales costeables

Nuevos compromisos asumidos en 2011	67
Disponibilidad y precios de los medicamentos esenciales	69
Disponibilidad y precios de los medicamentos antirretrovirales	72
Asequibilidad de los medicamentos esenciales	73
Otras iniciativas relacionadas con el acceso a los medicamentos esenciales .	75
Producción local de medicamentos genéricos	75
Propiedad intelectual	76
Calidad de los medicamentos	79
Investigación y desarrollo	81

	<i>Página</i>
Gráficos	
1 Disponibilidad media de medicamentos genéricos seleccionados en establecimientos de salud públicos y privados en el período 2007-2011	70
2 Proporción entre los precios al consumidor y los precios internacionales de referencia, para medicamentos genéricos seleccionados de menor precio disponibles en establecimientos públicos y privados, en el período 2007-2011	71
3 Días de sueldo necesarios para que un empleado gubernamental con menor sueldo sufrague 30 días de tratamiento con medicamentos para un adulto con hipertensión y un niño con asma	74
4 Costo del medicamento genérico y la marca de fábrica de lopinavir/ritonavir en Europa oriental y en Asia Central	78
 Acceso a las nuevas tecnologías	
Acceso a los servicios de TIC	83
Rápida expansión de los servicios de telefonía móvil e Internet.	83
La persistencia de importantes disparidades en la asequibilidad	88
Fomento de los efectos de las TIC en el desarrollo.	89
Tendencias en la regulación del sector de las TIC	89
Aumento de la competencia en el ámbito de las TIC	90
El papel del gobierno electrónico	91
Mayor acceso a la tecnología relacionada con el cambio climático.	92
Acceso a las TIC para hacer frente al cambio climático	93
Acceso a la información relativa a la gestión del riesgo de desastres	94
 Gráficos	
1 Tendencias mundiales del acceso a las TIC, 2001-2011	84
2 Abonos a teléfonos celulares móviles y usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2001-2011	84
3 Número de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes, 2000, 2009 y 2010.	85
4 Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 2000, 2005 y 2010	86
5 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes, 2010	87
6 Abonados a conexiones fijas de banda ancha y a banda ancha móvil en países desarrollados y en desarrollo, 2001-2011	87
7 Mandato de los organismos reguladores de todo el mundo, 2011	89
8 Proporción de países que permiten la competencia en determinados servicios de TIC, por región, 2011	91

Lista de Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las metas e indicadores del Objetivo 8

Objetivos 1 a 7

Meta 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Meta 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Meta 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Meta 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Combatir el HIV/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Metas

Meta 8.A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio

Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.

Meta 8.B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados

Incluye el acceso sin aranceles ni cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial; y la concesión de una AOD más generosa a los países comprometidos con la reducción de la pobreza.

Target 8.C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)

Indicadores

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

- 8.1 AOD neta, en total y para los países menos adelantados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes miembros del CAD/OCDE
- 8.2 Proporción del total de la AOD bilateral y por sectores que los donantes del CAD/OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)
- 8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD/OCDE que no está condicionada
- 8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto
- 8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto

Acceso a los mercados

- 8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas libres del pago de derechos
- 8.7 Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo
- 8.8 Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto
- 8.9 Proporción de AOD destinada a fomentar la capacidad comercial

Meta 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (continuación)	
Metas	Indicadores*
Meta 8.D: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de que la deuda sea sostenible a largo plazo	Sostenibilidad de la deuda
	8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (acumulativo)
	8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM)
Meta 8.E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios
	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles
Meta 8.F: En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones	8.14 Cantidad de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes
	8.15 Cantidad de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes
	8.16 Cantidad de usuarios de Internet por cada 100 habitantes

* El seguimiento de algunos de los indicadores aquí recogidos se efectúa por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Resumen

En 2007, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a las organizaciones del sistema multilateral a formar un grupo de tareas del conjunto de las secretarías para supervisar mejor el cumplimiento de los compromisos comúnmente resumidos como “Octavo Objetivo” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde su creación, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mide los progresos en el cumplimiento de los compromisos de fortalecer la asistencia oficial para el desarrollo, mejorar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados internacionales, aumentar la cooperación para alcanzar y mantener una situación sostenible de deuda externa en los países en desarrollo y mejorar el acceso de los países en desarrollo a medicamentos esenciales y a precios asequibles y a las nuevas tecnologías. Además de informar sobre los progresos realizados en estos ámbitos, desde su primer informe en 2008, el Grupo de Tareas ha señalado el desequilibrio existente entre los compromisos y su cumplimiento y ha exhortado a la comunidad internacional a que lo remedie.

En cada informe anual se muestran los progresos adicionales y los mayores esfuerzos necesarios para que el mundo logre los ODM en el plazo previsto. Incluso en plena crisis financiera y económica mundial, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio anunció que se habían realizado nuevos progresos y llegó a la conclusión de que la comunidad internacional estaba avanzando hacia sus objetivos. Sin embargo, el mensaje del presente informe es algo más desalentador: el Grupo de Tareas no solo ha tenido dificultades para identificar ámbitos en los que se hayan realizado nuevos progresos significativos, sino que por primera vez se observan señales de retroceso. Con menos de tres años para llegar a 2015, los gobiernos no parecen decididos a invertir el retroceso a tiempo. Como consecuencia de ello se logrará alcanzar un número menor de ODM y en menos países.

La disminución del apoyo a la alianza mundial para el desarrollo puede resultar comprensible en el contexto de una prolongada crisis económica y financiera. Sin embargo, la alianza mundial para el desarrollo debería considerarse como un “juego de suma positiva”. Se recibe información positiva cuando las economías de los países en desarrollo asociados logran un sólido crecimiento y se convierten en mercados dinámicos para el comercio y la inversión a nivel mundial. Las presiones insostenibles sobre los límites naturales del planeta constituyen otra razón por la que la alianza mundial debe considerarse como una oportunidad para obtener resultados de suma positiva. Se requieren enormes inversiones para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos y para otras dimensiones de la protección del medio ambiente que tienen consecuencias mundiales. Estas inversiones sólo se obtendrán mediante una acción colectiva, a nivel nacional, lógicamente, pero también, y ante todo, a nivel internacional. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se comprometió a este respecto a fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los retos

relacionados con el desarrollo sostenible para todos. La comunidad internacional no puede permitirse *no* cumplir dichos compromisos. Sin embargo, ¿cuánta credibilidad puede tener ese programa si no hemos cumplido compromisos anteriores para lograr los ODM? Sólo será creíble si se cumplen efectivamente las promesas hechas y se pasa de las palabras a los hechos.

Asistencia oficial para el desarrollo

Tras alcanzar su máximo histórico en 2010, el volumen de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se redujo casi un 3% en 2011, debido sobre todo a las restricciones fiscales de los países donantes. Ese año, los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) proporcionaron 133.500 millones de dólares en concepto de AOD, lo que equivale al 0,31% de la suma de sus ingresos nacionales brutos. Debido a esta reducción, la diferencia entre los desembolsos efectivos de ayuda y las cantidades comprometidas —de acuerdo con la meta de las Naciones Unidas de que los países donantes dedicarían el 0,7% del ingreso nacional bruto—, aumentó hasta unos 167.000 millones de dólares en 2011. Asimismo, se prevé que el aumento de la AOD básica se estanque entre 2013 y 2015, lo que reflejaría los efectos retardados de la crisis económica mundial en los presupuestos de los países donantes.

Las corrientes de AOD a los países menos adelantados procedentes de los países miembros del CAD aumentaron hasta alcanzar 44.000 millones de dólares en 2010, es decir, un 0,11% de sus ingresos nacionales brutos combinados. La falta de cumplimiento del objetivo de las Naciones Unidas de dedicar entre el 0,15% y el 0,2% del ingreso nacional bruto representó entre 17.000 y 38.000 millones de dólares. Algunas estimaciones preliminares indican que en 2011 los donantes del CAD redujeron la ayuda bilateral a los países menos adelantados en un 2% en términos reales. La ayuda bilateral al África subsahariana se redujo casi un 1% en 2011, aunque la ayuda al África septentrional aumentó, lo que refleja el apoyo a las transiciones políticas provocadas por la primavera árabe. En 2010, la ayuda a los países en desarrollo sin litoral descendió por primera vez después de diez años, en tanto que la ayuda a los pequeños Estados insulares en desarrollo aumentó considerablemente.

Aunque se han realizado progresos hacia el logro de los 13 objetivos de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, a nivel mundial sólo se alcanzó el objetivo relativo a la cooperación técnica coordinada. Se han observado progresos en otros indicadores, en particular por parte de los países receptores. Por otro lado, las corrientes de ayuda siguen presentando una gran volatilidad y los donantes han progresado muy poco o nada hacia la consecución de los objetivos acordados para mejorar la previsibilidad y la transparencia de la ayuda y reforzar la responsabilidad mutua.

El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en Busan (República de Corea) desde el 29 de noviembre hasta el 1º de diciembre de 2011, dejó de concentrarse en la simple eficacia de la ayuda para adoptar un enfoque más integral, que tiene en cuenta la contribución que una cooperación eficaz para el desarrollo puede hacer a la eficacia del desarrollo en general. Se estableció un marco de cooperación para el desarrollo acordado que por primera vez incluye a donantes tradicionales, donantes Sur-Sur, países en desarrollo y diversas organizaciones de la sociedad civil y donantes privados. El Foro sobre

Cooperación para el Desarrollo, de las Naciones Unidas, puede desempeñar un papel fundamental en la oferta de oportunidades para mantener un diálogo más amplio en un foro oficial continuo sobre la aplicación de los acuerdos alcanzados en Busan y sobre cómo contribuye la cooperación para el desarrollo a la financiación para el desarrollo.

Aunque la AOD sigue siendo la principal fuente de financiación de la cooperación para el desarrollo, otras fuentes de financiación para el desarrollo siguen aumentando, como la ayuda ajena al CAD y la filantropía privada. Si bien se han movilizado y desembolsado cantidades relativamente pequeñas de fondos procedentes de fuentes innovadoras de financiación internacional, varias propuestas podrían movilizar cantidades mayores para el desarrollo. Cada una de estas fuentes adicionales puede contribuir de manera importante a la financiación para el desarrollo, pero su efectiva adaptación a las prioridades nacionales de desarrollo sigue siendo un reto.

Recomendaciones en materia de políticas

- Los gobiernos donantes deben cumplir su compromiso de aumentar la AOD, a pesar de las restricciones presupuestarias.
- Se recomienda encarecidamente a todos los donantes y a las organizaciones multilaterales que hagan públicos sus planes de gasto plurianuales para la asistencia programable para los países, a fin de aumentar la transparencia y reducir la volatilidad de la ayuda.
- Los Estados Miembros deben recurrir al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas para debatir medidas encaminadas a aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo en función de las necesidades; reforzar la responsabilidad mutua con respecto a los resultados en materia de desarrollo basándose en los compromisos y los procesos de rendición de cuentas existentes, y entablar un diálogo más amplio sobre la financiación para el desarrollo.
- Se alienta a los países e instituciones que proporcionan AOD ajena al CAD y financiación filantrópica e innovadora para el desarrollo a seguir promoviendo la movilización de los recursos para el desarrollo y a asegurarse de que los fondos son estables y las modalidades de suministro se ajustan a las prioridades y estrategias de los países receptores.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

Tras más de 11 años de largas negociaciones, la Ronda de Doha sobre negociaciones comerciales sigue estancada y su conclusión satisfactoria corre peligro. A pesar de las promesas de los dirigentes mundiales de adoptar nuevos enfoques creíbles para llevar a buen término las negociaciones de la Ronda de Doha, no se han hecho progresos. La conclusión de una Ronda de Doha orientada al desarrollo sería una forma importante de corregir los desequilibrios estructurales del sistema de comercio, e incluso un conjunto parcial de resultados viables transmitiría un mensaje positivo y daría un nuevo impulso a las negociaciones.

Tras la crisis económica mundial, el comercio de las economías en desarrollo y en transición se ha recuperado con más fuerza que el de las economías

desarrolladas. En 2011, estas últimas representaban el 43% del comercio mundial. Sin embargo, los países menos adelantados siguen representando una mínima proporción del comercio mundial. El comercio entre los países en desarrollo aumentó considerablemente en 2010 gracias al rápido crecimiento del comercio asiático.

La situación económica actual ha hecho que algunos gobiernos vuelvan a recurrir a políticas comerciales proteccionistas. La aplicación de nuevas restricciones comerciales por los países del Grupo de los Veinte (G-20) no se ha detenido, y su creciente efecto en el comercio mundial es actualmente motivo de preocupación. De forma acumulativa, desde el inicio de la crisis, casi un 3% del comercio mundial se ha visto afectado por estas restricciones comerciales. Los mercados de financiación del comercio también parecen haberse deteriorado, y algunos temen que la normativa de Basilea III dificulte la financiación del comercio de los países en desarrollo.

Aproximadamente un 80% del valor de las exportaciones procedentes de los países en desarrollo y países menos adelantados entra ahora en los mercados desarrollados libre de derecho. En el caso del grupo de los países menos adelantados, ese porcentaje se ha mantenido más o menos constante desde 2004. Sin embargo, la mayoría de ellos no goza de un acceso realmente preferencial. Los aranceles que los países desarrollados imponen a los productos de los países en desarrollo tampoco han cambiado significativamente desde 2004, salvo en el caso de algunos productos agrícolas procedentes de países menos adelantados. Los niveles de los aranceles y las preferencias comerciales siguen siendo desiguales entre los diversos productos y las distintas regiones. Los datos de que se dispone indican que los países en desarrollo están realizando crecientes esfuerzos para abrir sus propios mercados a los productos de los países menos adelantados.

Los subsidios agrícolas en las economías avanzadas perjudican al comercio y a la producción agrícolas de los países en desarrollo. El apoyo total al sector agrícola en los países de la OCDE alcanzó un nivel máximo de 407.000 millones de dólares en 2011. Este apoyo, expresado como proporción del PIB de los países de la OCDE, aumentó hasta un 0,95%, con lo que se invirtió el descenso registrado en 2010.

Las medidas no arancelarias, que incluyen tanto los requisitos técnicos que deben cumplir los productos importados —tal que normas sanitarias y fitosanitarias— como las medidas no técnicas —tal que las normas de origen—, son otro tipo de obstáculos para el comercio. Las medidas no arancelarias son más restrictivas que los aranceles. Las medidas no arancelarias tienden a afectar de forma desproporcionada al comercio de los países en desarrollo, en general, y al de los países de bajos ingresos, en particular, aunque esa no sea su intención en muchos casos. Será fundamental prestar una asistencia técnica mayor y más eficaz para que los países en desarrollo puedan cumplir las normas y los reglamentos internacionales y para que puedan superar los problemas de cumplimiento al tiempo que mantienen su competitividad en los mercados internacionales.

Los compromisos totales de los donantes en pro de la iniciativa Ayuda para el Comercio alcanzaron 45.300 millones de dólares en 2010. A pesar de que esta cifra representa un aumento considerable respecto a años anteriores, se prevé que las dotaciones para Ayuda para el Comercio se vean igualmente afectadas por una contracción de los presupuestos de asistencia de los países donantes en 2011 y 2012.

Recomendaciones en materia de políticas

Las acciones necesarias a nivel nacional e internacional para asegurar y mejorar el acceso a los mercados en beneficio de los países en desarrollo incluyen:

- Seguir explorando los distintos enfoques de negociación a fin de lograr una conclusión equilibrada de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, que incluya un paquete significativo para los países menos adelantados.
- Eliminar todas las medidas de restricción del comercio adoptadas desde el inicio de la crisis mundial y evitar la introducción de nuevas.
- Mejorar de forma significativa la disponibilidad de financiación para el comercio a un costo asequible para todos los países de bajos ingresos.
- Cumplir plenamente el compromiso de proporcionar acceso a los mercados, libre de pago de derechos y de contingentes, para los productos de los países menos adelantados, junto con normas de origen simplificadas.
- Aumentar las ayudas para el desarrollo de las capacidades en los países en desarrollo, incluido el cumplimiento de las normas internacionales y las medidas no arancelarias, por medio de la iniciativa Ayuda para el Comercio y el Marco integrado mejorado para los países menos adelantados.
- Eliminar todas las formas de subsidios a las exportaciones agrícolas para 2013 y los subsidios a la producción agrícola que distorsionan el comercio en los países desarrollados.
- Cumplir el compromiso asumido en Río+20 de fortalecer la cooperación internacional para transformar los países en desarrollo en economías verdes.

Sostenibilidad de la deuda

Los indicadores estándar de la deuda no apuntan a un problema sistémico de la deuda en los países en desarrollo en este momento, pero persisten las vulnerabilidades. Tras un aumento de la relación entre deuda pública externa y el PIB de los países en desarrollo inmediatamente después de la crisis financiera mundial, esta relación volvió a descender en 2011, salvo en los países de bajos ingresos. A pesar de los coeficientes de endeudamiento relativamente bajos de la mayoría de los países de bajos ingresos, el reciente aumento del endeudamiento podría convertirse en un motivo de preocupación si continúa esta tendencia. Otros países en desarrollo se enfrentan a una nueva vulnerabilidad al aumento de la deuda externa, debido a las incertidumbres del entorno económico mundial y la desaceleración prevista de la producción mundial y del crecimiento del comercio en 2011.

La relación entre servicio de la deuda y exportaciones de los países en desarrollo aumentó ligeramente en 2011 hasta alcanzar el 26,4%, sobre todo debido a un aumento en los países de ingresos medianos bajos. En cambio, esta relación siguió descendiendo en los países de bajos ingresos. Aunque la situación varía entre países y regiones, la carga del servicio de la deuda aumenta en el África septentrional, Asia oriental, Asia sudoriental y Oceanía.

Se utilizan dos marcos distintos para analizar la sostenibilidad de la deuda. Una revisión reciente del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, se centró en adaptar el Marco a los cambios de los perfiles de deudas de esos países. Los cambios introducidos permitirán en mayor medida que los análisis de la sostenibilidad de la deuda tengan en cuenta los problemas específicos de los distintos países. El marco del FMI para el análisis de la sostenibilidad de la deuda

en países desarrollados, países en desarrollo de ingresos medianos y economías en transición también ha sido revisado, a la vista de las recientes crisis de la deuda de los países desarrollados.

En mayo de 2012, 36 de los 39 países pobres muy endeudados ya habían alcanzado el punto de decisión establecido en la Iniciativa en favor de los países muy endeudados, el que se concede alivio provisional, y 32 habían llegado al punto de culminación, beneficiándose así de un alivio irrevocable de la deuda complementado con otro alivio en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Se prevé que tres de los cuatro países que han recibido alivio provisional alcancen el punto de culminación en el plazo de un año. El costo total de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados para los acreedores se ha estimado en 76.000 millones de dólares, y el de la IADM, en 33.800 millones, en valor actual de finales de 2010. En 2012, los grandes acreedores multilaterales y el Club de París ya habían aportado toda su parte del alivio de la deuda a todos los países pobres muy endeudados que habían alcanzado el punto de culminación, pero aún es necesario garantizar la plena participación de todos los acreedores. La actividad de los acreedores del Club de París ha descendido en los últimos años, y actualmente un 70% de la deuda externa pendiente de pago de los países en desarrollo lo es con acreedores privados.

A pesar de que las iniciativas de alivio de la deuda han logrado reducir la deuda externa de los países pobres muy endeudados y el número de reestructuraciones en determinados países de ingresos medianos, 20 países en desarrollo se hallan en situación de agobio por la deuda o en situación de alto riesgo, entre ellos siete países pobres muy endeudados que han alcanzado el punto de culminación.

Ahora que la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados casi ha finalizado, si otros países requieren una reestructuración de su deuda soberana deberán recurrir a un proceso *ad hoc*. Hay testimonios de que existe un interés genuino por explorar la posibilidad de elaborar un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda soberana.

Recomendaciones en materia de políticas

A fin de mitigar los efectos de las grandes cargas de la deuda sobre las poblaciones pobres en los países en desarrollo es necesario llevar a cabo acciones internacionales permanentes para prevenir y resolver las crisis de la deuda. Para fortalecer esas acciones deberían considerarse las siguientes opciones en materia de políticas:

- Mejorar la oportunidad y la cobertura de los datos sobre la deuda de los países sobre la base de los sistemas de información de acreedores y deudores, con miras a fortalecer las capacidades para evaluar la sostenibilidad de la deuda.
- Impulsar la cooperación técnica para reforzar la capacidad de gestión de la deuda en las economías en desarrollo y en transición, y utilizar análisis de la sostenibilidad de la deuda.
- Prevenir los litigios iniciados por acreedores que no participan en arreglos concertados internacionalmente para la deuda.
- Promover el debate acerca de los principios propuestos de responsabilidad en la concesión de préstamos y el endeudamiento, y las directrices sobre la deuda externa y los derechos humanos.
- Convocar un grupo de trabajo internacional para que estudie las posibilidades de mejorar la arquitectura internacional para la reestructuración de la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales costeables

Para lograr los ODM relacionados con la salud es importante aumentar el acceso a medicamentos esenciales y a precios asequibles. Sin embargo, la accesibilidad y la capacidad para sufragar medicamentos esenciales en países en desarrollo han mejorado muy poco en los últimos años. Tan solo el 51,8% de los establecimientos de salud públicos y el 68,5% de los privados de esos países pueden ofrecer a sus pacientes medicamentos esenciales. Los precios de los medicamentos esenciales disponibles suelen ser varias veces superiores a los precios internacionales de referencia. Debido a ello, los medicamentos esenciales, en particular para el tratamiento de enfermedades crónicas, siguen siendo prohibitivos para las familias de ingresos bajos en países en desarrollo. Este problema se ve agravado cuando varios miembros de la familia sufren una enfermedad al mismo tiempo. En tales casos, el tratamiento de enfermedades comunes, incluso con los medicamentos genéricos de más bajo precio, resulta imposible para muchos hogares de ingresos bajos. La disponibilidad de medicamentos de marca suele ser mayor en los establecimientos de salud privados, pero su precio también es considerablemente mayor y, por consiguiente, no están al alcance de los pobres.

A pesar de la recesión económica mundial, los recursos disponibles para el abastecimiento de medicamentos esenciales a través de algunos fondos mundiales de salud dedicados a enfermedades específicas aumentaron en 2011. Se han prometido nuevos recursos para el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) y la Alianza Mundial para la labor de fortalecimiento de los sistemas de salud (Alianza GAVI). Algunas iniciativas a nivel mundial, como estas, han logrado prevenir y controlar determinadas enfermedades. Los retos a que se enfrentan estas iniciativas consisten en generar nuevos recursos adicionales y no simplemente servir de intermediarios para la AOD ya comprometida y las contribuciones benéficas privadas, y adaptar las intervenciones para determinadas enfermedades a programas y políticas de salud más amplios de los países receptores.

Se están estudiando diversas iniciativas para mejorar el acceso a medicamentos esenciales. Algunas de ellas pretenden reducir los costes de producción y distribución de los medicamentos genéricos mediante la fabricación en países en desarrollo. Varios países en desarrollo han logrado producir medicamentos a nivel local con la ayuda de productos farmacéuticos e iniciativas de países desarrollados y en desarrollo.

En los últimos años, cada vez más países en desarrollo han utilizado con éxito las flexibilidades que proporciona el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con miras a reducir los costos y aumentar el acceso a los medicamentos esenciales, mediante el fomento de la producción local o la importación de medicamentos genéricos. Sin embargo, numerosos países no han modificado aún su legislación nacional para incorporar plenamente las flexibilidades del ADPIC. Por otra parte, un creciente número de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio contemplan una protección de la propiedad intelectual que supera las normas mínimas que exige el Acuerdo ADPIC, lo que puede obstaculizar el uso de estas flexibilidades.

La calidad es otro aspecto clave del acceso a los medicamentos esenciales. Las falsificaciones y los productos farmacéuticos que no cumplen las normas

pueden representar una amenaza muy grave para la salud. Sin embargo, la escasez de recursos limita la capacidad de las autoridades de los países en desarrollo encargadas de la regulación para supervisar correctamente la calidad, la seguridad y la eficacia de los medicamentos que circulan en sus mercados.

Recomendaciones en materia de políticas

- Los compromisos de los donantes de apoyar las iniciativas mundiales para el tratamiento y la prevención de enfermedades agudas y crónicas deben sumarse realmente a la AOD.
- La comunidad internacional debe ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a aumentar la disponibilidad y el uso de medicamentos en el sector público y a suministrar dichos medicamentos a las personas pobres a bajo costo o gratuitamente, por conducto del sistema de salud pública.
- La comunidad internacional y los nuevos asociados del Sur deben intensificar la cooperación para promover la producción local de medicamentos genéricos en los países en desarrollo.
- La comunidad internacional debe seguir incitando a la industria farmacéutica a utilizar acuerdos de licencia voluntaria y a participar en los fondos de patentes.
- Los países en desarrollo deben evaluar detenidamente los posibles efectos adversos en el acceso a los medicamentos a la hora de adoptar las disposiciones ADPIC Plus.
- La comunidad internacional debe seguir apoyando los esfuerzos destinados a fortalecer la capacidad reguladora de los países en desarrollo, al objeto de supervisar la calidad de los medicamentos.
- La comunidad internacional debe seguir adoptando iniciativas encaminadas a aumentar la financiación en el ámbito de la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos, en particular para las enfermedades desatendidas.

Acceso a las nuevas tecnologías

Ofrecer a todas las personas acceso a Internet y a la telefonía móvil tiene un gran impacto en el desarrollo. El acceso a estas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) sigue aumentando en todo el mundo, pero persisten grandes desigualdades. A finales de 2011, el número de abonados a teléfonos celulares móviles en todo el mundo ascendía a casi 6.000 millones. En los países en desarrollo, el número de abonados a la telefonía móvil sigue creciendo a un ritmo muy rápido —un 20% en 2010—, con lo que se reduce el margen de diferencia respecto a los países desarrollados. A finales de 2011, un 79% de la población de los países en desarrollo estaba abonada a la telefonía móvil. En cambio, tan solo una tercera parte de los habitantes de los países menos adelantados tenía acceso a la telefonía móvil en 2010.

El uso de Internet también ha seguido aumentando en todo el mundo, pero la brecha digital entre los países desarrollados y los países en desarrollo continúa siendo amplia. La penetración de Internet en los países en desarrollo se situaba en el 26,3% de la población en 2011, en comparación con el 74% en los países desarrollados.

A pesar de la rápida difusión de las TIC, sigue planteándose el reto de hacer que estas tecnologías sean más fáciles de usar, más accesibles y más asequibles.

Aunque el costo de los servicios de las TIC ha ido disminuyendo, sigue siendo muy superior en los países en desarrollo que en los países desarrollados, y sigue siendo excesivo para la mayoría de la población en algunas regiones, en particular en África.

El establecimiento de una competencia suficiente entre los operadores y los proveedores de servicios, respaldada por las medidas de regulación necesarias, ha demostrado ser fundamental para reducir los precios de los servicios y proteger los intereses de los consumidores. En 2011, los países siguieron realizando considerables esfuerzos para fomentar la competencia en los mercados de las TIC y las telecomunicaciones. En más del 90% de todos los países, la prestación de servicios de telefonía móvil e Internet tiene lugar en mercados en los que se permite la competencia. Al mismo tiempo, el rápido aumento del uso de las TIC en muchos ámbitos nuevos también ha aumentado la necesidad de ampliar la normativa a ámbitos tales como el contenido electrónico, la seguridad cibernética, la protección de los datos y las cuestiones ambientales.

También se ha convertido en una prioridad urgente garantizar el acceso asequible a las nuevas tecnologías relacionadas con la mitigación del cambio climático, la adaptación a sus efectos y la gestión de los riesgos de desastre. En la conferencia celebrada en Durban en los meses de noviembre y diciembre de 2011, las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reiteraron su compromiso de apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos a través de diversos mecanismos. Se han adoptado medidas para que el Fondo Verde para el Clima y el Mecanismo Tecnológico comiencen a funcionar en 2012.

El riesgo de desastres naturales sigue aumentando, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Para seguir reduciendo y gestionando los riesgos será necesario, entre otras cosas, registrar mejor y de forma más sistemática las pérdidas y los efectos de los desastres, e institucionalizar sistemas nacionales de inventario de desastres. Actualmente, la mayoría de los países carece de estos sistemas.

Recomendaciones en materia de políticas

- En cooperación con el sector privado, los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo deben acelerar los esfuerzos encaminados a aumentar el acceso al uso de Internet y reducir su costo, en particular la banda ancha.
- Se alienta a los gobiernos a que hagan un mayor uso de las TIC en la prestación de sus servicios, a fin de aumentar la eficiencia y apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Se insta a los gobiernos a que cumplan los compromisos que han asumido con el Fondo Verde para el Clima y el Mecanismo Tecnológico de aumentar el acceso a las tecnologías que hacen frente a los efectos del cambio climático en los países en desarrollo.
- Se alienta a los gobiernos a que intensifiquen la coordinación en la transferencia de tecnología para reducir el riesgo de desastres y encontrar sinergias con las estrategias de adaptación de los países en desarrollo.

Introducción

Hace cinco años, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a las organizaciones del sistema multilateral a formar un grupo de tareas del conjunto de las secretarías para supervisar mejor el cumplimiento de los compromisos comúnmente resumidos como “Octavo Objetivo” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se constituyó elaboró su primer informe en 2008, en el que se medían los progresos en el cumplimiento de los compromisos de fortalecer la asistencia oficial para el desarrollo, mejorar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados internacionales, aumentar la cooperación para alcanzar y mantener una situación sostenible de deuda externa en los países en desarrollo, y mejorar el acceso de los países en desarrollo a medicamentos esenciales y a precios asequibles y a las nuevas tecnologías. Aparte de informar sobre los progresos realizados en estos ámbitos, en el primer informe se señalaba el desequilibrio entre los compromisos y su cumplimiento y se exhortaba a la comunidad internacional a que acabara con dicho desequilibrio.

Ese ha sido igualmente el mensaje de cada uno de los informes posteriores: se han realizado nuevos progresos, pero queda mucho por hacer y se requieren mayores esfuerzos para que el mundo logre los ODM en el plazo previsto. Incluso en el cenit de la crisis financiera y económica mundial, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio informó sobre nuevos progresos en suficientes dimensiones de la cooperación internacional como para llegar a la conclusión de que la comunidad internacional estaba avanzando hacia la consecución de los Objetivos. El mensaje del presente informe es algo más desalentador: el Grupo de Tareas ha tenido dificultades para identificar ámbitos en los que se hayan realizado nuevos progresos significativos y, por primera vez, se observan indicios de retroceso en algunas dimensiones clave examinadas. A menos de tres años para llegar a 2015, los gobiernos no parecen decididos a invertir el retroceso a tiempo. Como consecuencia de ello se logrará alcanzar un número menor de ODM y en menos países.

Repercusiones que sigue teniendo la crisis financiera y económica mundial

No cabe duda de que la crisis financiera y económica mundial que afloró en 2008 podría haber socavado los esfuerzos internacionales en materia de cooperación para el desarrollo, pero por fortuna no fue así. Cuando el G-20 dejó de ser un foro de debate de los Ministros de Finanzas para incluir a los Jefes de Estado y de Gobierno, y realizó esfuerzos serios para hacer frente conjuntamente a la crisis, también reafirmó los compromisos de asistencia para el desarrollo de los donantes y prometió abstenerse de adoptar nuevas medidas proteccionistas o de promoción de las exportaciones que no fueran compatibles con la normativa de la

Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo se asumió el compromiso de concluir finalmente el grupo de negociaciones denominado Programa de Doha para el Desarrollo. En su comunicado de noviembre de 2008, el G-20 era consciente de las repercusiones de la crisis en los países en desarrollo y reiteraba el compromiso mundial con los ODM¹. La comunidad internacional en su conjunto reiteró estos compromisos menos de un mes más tarde en la Conferencia de Examen de Doha².

La crisis había sido provocada por los excesos del sector financiero de los países desarrollados. Aunque los gobiernos del G-20 se concentraron primero en acciones políticas para contrarrestar la crisis en sus países, también les preocupaban sus efectos negativos en el mundo en desarrollo y la amenaza que representaba para el logro de los ODM en todos los países en desarrollo en 2015. Así pues, además de las medidas adoptadas para iniciar la recuperación de sus propias economías y volver a regular los sistemas financieros de los países en desarrollo, el G-20 prometió prestar apoyo financiero de emergencia a los países en desarrollo afectados por la crisis y hacer un estrecho seguimiento de las políticas comerciales de los miembros del G-20, a fin de resistir colectivamente las presiones proteccionistas que pudieran ir en contra de los esfuerzos de recuperación, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Estas iniciativas fueron secundadas por las instituciones internacionales, a las que se pidió que las llevaran a cabo o que supervisaran los esfuerzos nacionales. También fueron bien acogidas a nivel mundial por la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, que tuvo lugar en julio de 2009 en las Naciones Unidas, la cual insistió asimismo en mantener la atención internacional en las prioridades de desarrollo, incluidos los ODM, y “reforzar las bases de una globalización justa, inclusiva y sostenible, apoyada en un multilateralismo renovado”³.

Entre las medidas financieras de emergencias figuraban la creación, en el Fondo Monetario Internacional (FMI), de mecanismos de préstamo y líneas de crédito nuevos y reformados, y la emisión, por primera vez desde 1981, de una forma multilateral de liquidez internacional, los derechos especiales de giro (DEG). Sin embargo, la mayor parte de los 284.000 millones de dólares de DEG creados en 2009 (250.000 millones prometidos por el G-20, y 34.000 millones que habían estado pendientes desde 1997) se asignó a países desarrollados. En su conjunto, las economías en desarrollo y en transición recibieron unos 107.000 millones de dólares en DEG⁴. Además, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo incrementaron sus programas de préstamos por medio de aumentos de su capital y el reabastecimiento de sus mecanismos de préstamos en condiciones concesionarias. Entretanto, como puso de manifiesto el estrecho seguimiento de las medidas en materia de política comercial llevado

1 Grupo de los Veinte, “Declaración de la Cumbre sobre los Mercados Financieros y la Economía Mundial”, Washington, D.C., 15 de noviembre de 2008, párrs. 13 y 14.

2 *Informe de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha (Qatar), 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008* (A/CONF.212/7, cap. 1, resolución 1, anexo), párrs. 3, 32 y 40.

3 Resolución 63/303 de la Asamblea General, de 13 de julio de 2009, párr. 10.

4 Calculados a partir de datos del FMI, utilizando la clasificación de países de *Situación y perspectivas de la economía mundial, 2012* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.12.II.C.2).

a cabo por el G-20, se produjeron incumplimientos relativamente menores (que, no obstante, han aumentado recientemente) del compromiso de evitar recurrir a medidas proteccionistas⁵.

De hecho, la mayoría de las economías en desarrollo y en transición se recuperaron rápidamente del descenso de la producción provocado por la crisis y el empleo volvió a los niveles anteriores a la crisis. No obstante, la crisis aumentó el empleo precario entre los trabajadores y los niveles de desempleo de algunas regiones, en particular entre los jóvenes, se mantuvieron altas por lo general⁶. Asimismo, aunque recientemente la atención internacional se ha concentrado en los problemas de la deuda soberana de diversos países desarrollados, el FMI y el Banco Mundial siguen considerando que diversas economías en desarrollo de ingresos bajos y vulnerables están en situación de riesgo de agobio por la deuda (véase el capítulo relativo a la sostenibilidad de la deuda). Los países en desarrollo que tienen la situación económica más difícil son también los que suscitan más preocupación en lo que respecta al logro de ODM para 2015. En este contexto, en septiembre de 2010 se llevó a cabo en la Asamblea General de las Naciones Unidas un ejercicio de evaluación a nivel mundial de los progresos en la realización de los ODM, durante el cual los Estados Miembros de la Naciones Unidas renovaron su compromiso de intensificar la alianza mundial para el desarrollo. Por otra parte, muchos Estados miembros y organizaciones internacionales prometieron realizar contribuciones específicas adicionales a la alianza⁷.

Lamentablemente, 18 meses después, la información recopilada sobre los esfuerzos de cooperación internacional para el presente informe solo puede calificarse de decepcionante. Como se expone con más detalle en los capítulos posteriores, en 2011 disminuyó el valor de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) expresado en precios y tipos de cambio constantes, y no se han realizado las negociaciones de la Ronda de Doha en la OMC ni los prometidos acuerdos comerciales dirigidos a “lograr resultados sin tardanza” para los países menos adelantados. Además, las perspectivas mundiales —y, en consecuencia, la medida en que puede calificarse al entorno económico internacional de “propicio”—se han deteriorado considerablemente desde el segundo semestre de 2011. Desde la perspectiva de mediados de 2012, las expectativas son inciertas, en el mejor de los casos, y en el peor, un motivo de preocupación⁸.

5 La Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han supervisado conjuntamente las restricciones al comercio y la inversión aplicadas por el G-20 en sus informes semestrales, las cuales afectan, de forma acumulativa, a alrededor de un 3% de las importaciones mundiales (véase más adelante el capítulo relativo al acceso a los mercados).

6 *Situación y perspectivas de la economía mundial, 2012*, op. cit., págs. 10 y 11 y cuadro A.8 del anexo.

7 Los compromisos asumidos en el período de sesiones de la Asamblea se resumen en el informe anterior del Grupo de Tareas (véase el *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2011*, “La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir” (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.I.11), págs. 1 a 4). Asimismo, como se expone más adelante, se puede encontrar información frecuentemente actualizada sobre los compromisos relativos a alianzas y su aplicación, en el sitio web de Tracking Support for the Millennium Development Goals (MDGs); disponible en <http://iif.un.org>.

8 Naciones Unidas, “Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2012” (E/2012/72).

Las economías desarrolladas han salido lentamente de la crisis y algunas ya han vuelto a caer en una recesión, con el futuro del euro en juego, con la dura austeridad fiscal que afecta negativamente al crecimiento dentro y fuera de la zona del euro, con la continua fragilidad del sector financiero y con una titubeante recuperación fundamentalmente sin empleo en los Estados Unidos. Sin embargo, la ejecución de los compromisos de cooperación internacional —en particular, la AOD y los acuerdos para lograr resultados sin tardanza— no exige grandes sacrificios de toda la economía en los países desarrollados. Las asignaciones presupuestarias de AOD podrían haberse mantenido en los planes de consolidación fiscal, como ocurrió de hecho en algunos países donantes. Asimismo, se podrían haber protegido determinados sectores, que podrían haber tenido que enfrentar una mayor competencia, si se hubieran relajado los obstáculos para las importaciones procedentes de los países menos adelantados, como se proponía en los acuerdos dirigidos a lograr resultados sin tardanza. El hecho de que esto no sucediera aunque podría haber sucedido, va completamente en contra del espíritu y la finalidad de la alianza mundial. La prioridad concedida al desarrollo debería y puede ser mayor.

¿Se está debilitando el apoyo político a la alianza mundial?

La alianza mundial para el desarrollo ha incorporado deliberaciones internacionales de cooperación para diseñar estrategias y evaluar su aplicación, así como la adopción efectiva de políticas concretas en los países desarrollados y en desarrollo. Durante gran parte del último decenio, la alianza celebró activos debates, seguidos de la aplicación de políticas importantes, aunque insuficientes. No obstante, la importante y creciente decepción en el ámbito de la aplicación de políticas puede agriar en estos momentos el diálogo en las deliberaciones internacionales.

¿Cuántas veces y en cuántos foros pueden los países miembros de la OMC prometer que llevarán a buen término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales sin cumplir esa promesa y mantener su credibilidad? ¿Cuántas veces puede la comunidad internacional prometer que adoptará medidas importantes para hacer frente al cambio climático y promover el desarrollo ecológicamente sostenible, para lograr, en el mejor de los casos, resultados menores? ¿Cuántas veces pueden los gobiernos prometer que alcanzarán objetivos en materia de cooperación financiera y no lograrlos? ¿Cuántas veces deberán emitir las conferencias multilaterales declaraciones de resultados anodinas y no vinculantes para encubrir profundas divisiones?

La disminución del apoyo a la alianza mundial para el desarrollo puede resultar comprensible en un contexto en el que gran parte del mundo desarrollado se encuentra inmerso en una prolongada crisis económica y financiera. La misma retirada de solidaridad se está produciendo también a nivel nacional y regional. Los contribuyentes de los países donantes desean reducir el gasto público y pagar menos impuestos, no solo porque se sienten inseguros a nivel personal desde un punto de vista económico, sino también porque parece que ya no confían en su gobierno para prestar servicios adecuados de forma eficaz y eficiente —servicios que pagan con sus impuestos— a los receptores seleccionados. Justificada o no, esta perspectiva no es sostenible en última instancia, ya sea a nivel nacional o internacional. Las iniciativas privadas voluntarias, incluso las de las personas

más ricas del planeta, no pueden equipararse a la movilización y la capacidad de financiación de los gobiernos a la hora de resolver problemas sociales y económicos. La acción colectiva de los Estados sigue siendo indispensable tanto a nivel nacional como internacional.

Para recuperar el impulso y la credibilidad de la alianza mundial para el desarrollo se requiere una mayor responsabilidad mutua. La plataforma de Internet Tracking Support for the MDGs⁹, creada recientemente bajo la égida del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tiene por finalidad mejorar la rendición de cuentas con respecto al cumplimiento de los compromisos en apoyo de los ODM y pone en práctica el “marco de aplicación integrada” propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas como seguimiento de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los ODM de septiembre de 2010. Hacer que los compromisos y el desfase de cumplimiento sean más transparentes debería ayudar a ello. Sin embargo, corresponde a todas las partes interesadas asegurarse de que los compromisos no se queden en palabras, sino que se conviertan en realidad.

Argumentos a favor de la reconstrucción de la alianza mundial

La solidaridad internacional es el argumento moral de mayor peso a favor de la alianza mundial para el desarrollo. Sin embargo, también se puede avanzar un argumento político y económico aún más sólido: la seguridad y el bienestar básicos de las personas *en todas partes* depende de la esperanza de alcanzar condiciones de vida adecuadas *en todo el mundo*. Las personas ricas ya pueden tratar de vivir en fortalezas en sus países, y los países ricos ya pueden intentar protegerse en fortalezas de los pobres del exterior, pero sólo se engañarían en nuestro mundo tan globalizado. Se den cuenta de ello o no, dependen unos de otros.

La alianza mundial para el desarrollo debería considerarse un “juego de suma positiva”. Se recibe información positiva cuando las economías de países en desarrollo asociados logran un sólido crecimiento y se convierten en mercados dinámicos para el comercio y la inversión a nivel mundial. Los ciudadanos de los países ricos también pueden salir ganando si mejora el bienestar en los países pobres. La presión para emigrar disminuirá cuando existan buenos empleos y mejoren las condiciones de vida en los países de origen. Las presiones insostenibles sobre los límites naturales del planeta que provocan las crecientes actividades humanas constituyen otra razón primordial por la que la alianza mundial debe considerarse una oportunidad para alcanzar resultados de suma positiva. Se requieren enormes inversiones para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos, y para otras dimensiones de la protección del medio ambiente con consecuencias mundiales¹⁰. Estas inversiones sólo se obtendrán mediante una

⁹ Disponible en <http://iif.un.org/>

¹⁰ Véase, por ejemplo, el *Estudio Económico y Social Mundial, 2011: la gran transformación basada en tecnologías ecológicas* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11. II.C.1), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza— Síntesis para los encargados de la formulación de políticas* (Nairobi, 2011); disponible en www.unep.org/greeneconomy, y Rob Vos, Richard Kozul-Wright y Frank Ackerman, eds., *Climate Protection and Development* (Londres: Bloomsbury Academic).

acción colectiva, a nivel nacional, pero sobre todo a nivel internacional. A este respecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se comprometió a “fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible para todos, en particular en los países en desarrollo” y reafirmó “la necesidad de lograr la estabilidad económica, el crecimiento económico sostenido, la promoción de la equidad social, y la protección del medio ambiente, aumentando al mismo tiempo la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, y la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños hasta que alcancen su máximo potencial, incluso mediante la educación”¹¹.

Nadie debería suponer que la distribución mundial de la creatividad científica y empresarial se corresponde con la distribución mundial de ingresos. No se realizan avances científicos, no se hacen invenciones y no se comercializan innovaciones cuando no se desarrolla el potencial mundial de capacidad, dado que algunas regiones siguen siendo pobres y las oportunidades se desvían en favor de los ricos. La alianza mundial para el desarrollo debe trabajar para superar estas limitaciones y desigualdades.

El postulado que avanzamos aquí es que, por razones tanto prácticas como éticas, el mundo necesita sobremanera los beneficios de la cooperación económica internacional. Es indispensable convencer a los encargados de formular las políticas de que sus intereses nacionales residen en la lucha contra la miopía y en la reconstitución del argumento a favor de la alianza mundial para el desarrollo.

11 Naciones Unidas, “El futuro que queremos” (A/CONF.216/L.1), 19 de junio de 2012, párr. 11.

Asistencia oficial para el desarrollo

En el año 2011, cuando la austeridad fiscal hacía estragos en las economías de los países desarrollados en general, también se sintió su impacto concreto en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Si se excluye el alivio de la deuda, el volumen total de AOD descendió en términos reales por primera vez en más de diez años, con lo que se amplió la diferencia entre la ayuda aportada y los compromisos pendientes. Al mismo tiempo, la comunidad internacional de donantes reforzó su anterior compromiso de aumentar la AOD, y en reuniones de alto nivel se hicieron nuevas promesas para mejorar la eficacia de la ayuda. Sin embargo, los progresos para alcanzar los objetivos establecidos anteriormente en materia de eficacia de la ayuda han sido decepcionantes. Este es el contexto en el que se encuentra la comunidad internacional en 2012: la comunidad internacional se enfrenta al reto manifiesto y cada vez mayor de pasar de las palabras a los hechos en lo que se refiere a la AOD.

Compromisos en materia de AOD asumidos en 2011

Los asociados para el desarrollo reiteraron sus compromisos de ayuda como parte del Programa de Acción de Estambul, acordado en mayo de 2011 en el marco de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Para garantizar el cumplimiento de los compromisos de aportación de AOD a los países menos adelantados, los países donantes que dedican más del 0,2% de su ingreso nacional bruto por concepto de ayuda a estos países prometieron no solo mantener el nivel de la ayuda, sino redoblar los esfuerzos para aumentarlo aún más. Los países donantes que habían cumplido el objetivo mínimo de las Naciones Unidas (es decir, dedicar el 0,15% de su ingreso nacional bruto a la asistencia para el desarrollo de los países menos adelantados) prometieron alcanzar rápidamente el objetivo del 0,2%. Los países que habían adoptado objetivos en materia de ayuda a los países menos adelantados pero que aún no habían alcanzado el objetivo del 0,15% prometieron hacer todo lo posible por alcanzarlo a más tardar en 2015 o por acelerar sus esfuerzos dirigidos a aumentar la asistencia a estos países. Por último, otros países donantes acordaron hacer todo lo posible por aumentar la AOD para los países menos adelantados en el período comprendido en el Programa de Acción, aumentando significativamente la ayuda que prestan en su conjunto a esos países¹.

Por otra parte, los países donantes del Grupo de los Ocho (G-8), reunidos en Deauville (Francia), en mayo de 2011, reiteraron su compromiso de cumplir

Los donantes reiteraron sus compromisos de ayuda

¹ Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, "Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020", Estambul (Turquía), 9 a 13 de mayo de 2011 (A/CONF.219/7), cap. II, párr. 116.

sus promesas de ayuda, incluidas las anunciadas en septiembre de 2010 en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El G-8 también hizo hincapié en su compromiso con la seguridad sanitaria y alimentaria mediante iniciativas anteriores².

En su reunión de Deauville, el G-8 prometió igualmente mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en lo que se refiere a la información sobre la ayuda. Asimismo, los asociados para el desarrollo prometieron en Estambul ajustar en mayor medida su ayuda a las prioridades nacionales y a los sistemas y procedimientos nacionales de los países menos adelantados receptores.

Se establece un nuevo marco de cooperación para el desarrollo

En un contexto más amplio, este también fue un tema que se abordó en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que tuvo lugar en Busan (República de Corea), del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011. Este Foro reunió a un amplio grupo de interesados internacionales para examinar los progresos en la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París y para debatir la forma de reforzar en mayor medida el impacto de la ayuda en el desarrollo. Los participantes acordaron crear la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que establece un marco acordado de cooperación para el desarrollo, el cual, por primera vez, incluye a donantes tradicionales, la cooperación Sur-Sur, nuevos donantes, países en desarrollo y varias organizaciones de la sociedad civil y donantes privados. El Foro de Busan marcó un punto de inflexión en el examen internacional de la cooperación para el desarrollo, que pasó de centrarse exclusivamente en la eficacia de la deuda a adoptar un enfoque más integral, teniendo en cuenta la contribución que la cooperación eficaz para el desarrollo puede hacer a la eficacia del desarrollo en general. Asimismo se aprobó un “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles, destinado a crear una nueva arquitectura del desarrollo que se adapte mejor a la situación y a los retos de los Estados frágiles.

Aparte de repetir promesas anteriores en materia de ayuda y eficacia de la ayuda, el Grupo de los Veinte (G-20) reconoció en la cumbre celebrada en Cannes en noviembre de 2011 la necesidad de recurrir, con el tiempo, a nuevas fuentes de financiación para el desarrollo y bienes públicos mundiales; por ejemplo, mecanismos innovadores que algunos países del G-20 ya están aplicando y aquellos que el Grupo está dispuesto a estudiar. También acordaron movilizar sus capacidades para hacer frente a los problemas agrícolas existentes en el mundo en desarrollo, mediante el incremento de la producción agrícola a través de la inversión y la reducción de la volatilidad de los precios de los productos agrícolas³.

La AOD aportada en 2011 y las perspectivas

La ayuda se redujo en 2011...

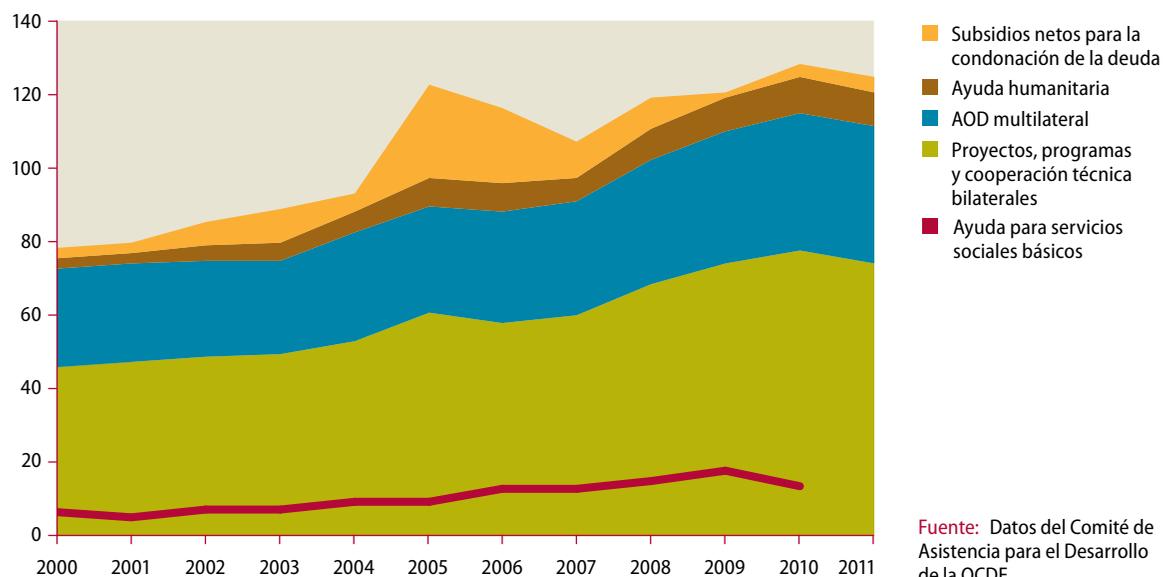
Tras alcanzar su máximo histórico en 2010, el volumen de la AOD se redujo casi un 3% en 2011, a precios y tipos de cambio constantes (véase el gráfico 1). Si se excluyen los años posteriores a la concesión de alivio excepcional de la deuda, que incrementó las corrientes de AOD registradas, la reducción de 2011 representa la

2 Véase la “Declaración del G-8: Compromiso renovado por la libertad y la democracia”, Deauville (Francia), 27 de mayo de 2011, párr. 56 a 63.

3 Véase la “Declaración final de la Cumbre de Cannes—Construir nuestro futuro común: una nueva acción colectiva para el beneficio de todos”, Cannes (Francia), 4 de noviembre de 2011, párrs. 71 y 72 y 81 y 82.

Gráfico 1

**Tendencias de los principales componentes de la AOD
aportada por los miembros del CAD, 2000-2011**
(miles de millones de dólares de 2010)



Fuente: Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

primera disminución significativa desde 1997, año en que se redujo casi un 6%. La ayuda para proyectos y programas bilaterales básicos, que no incluye las donaciones para el alivio de la deuda y la ayuda humanitaria, se redujo un 4,5% en términos reales.

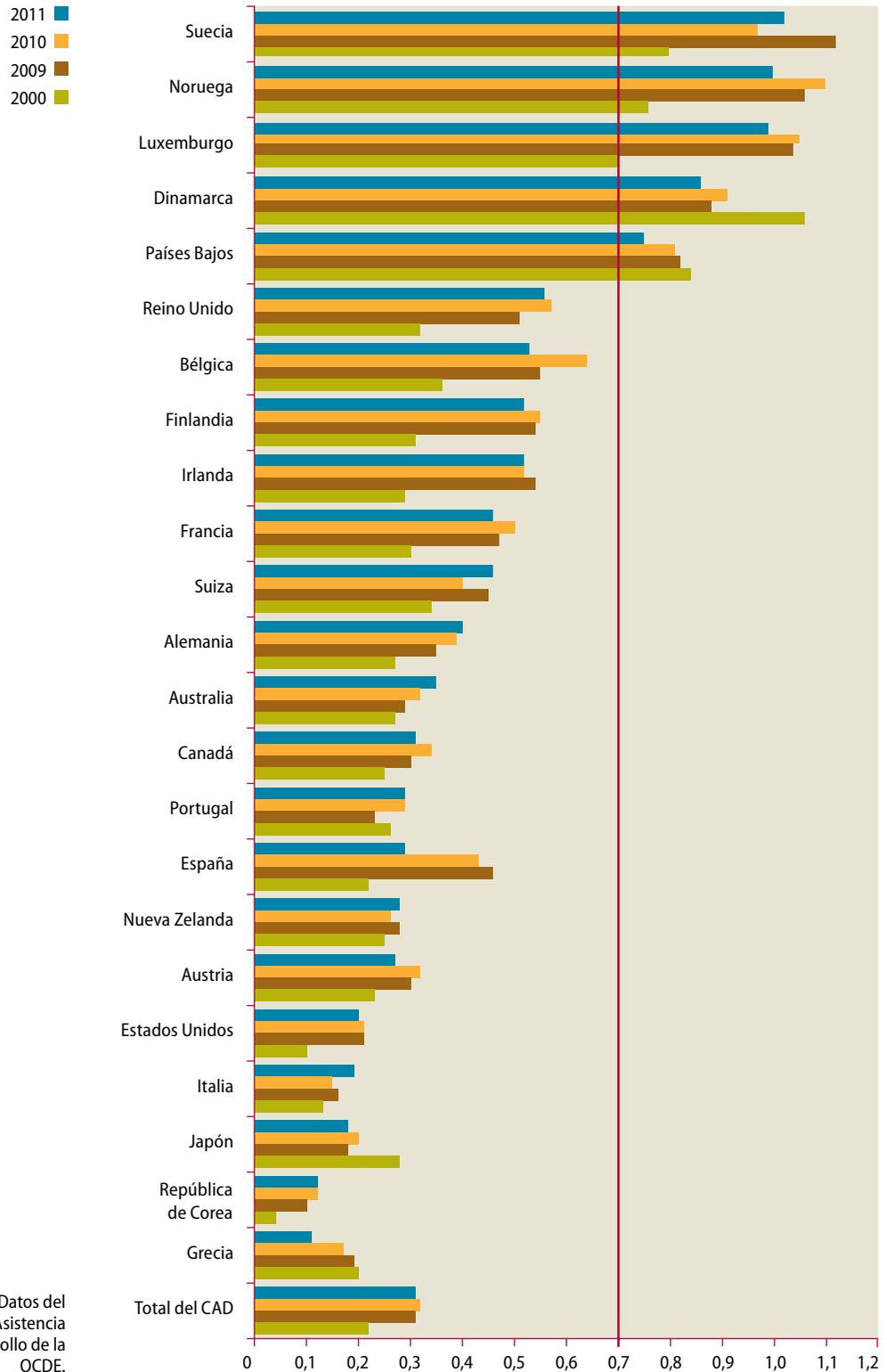
Las corrientes de AOD procedentes de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzaron los 133.500 millones de dólares en 2011, lo que equivale al 0,31% de la suma de sus ingresos nacionales brutos. De los 23 donantes del CAD, 16 redujeron su ayuda en 2011, principalmente como resultado de las restricciones fiscales derivadas de la actual crisis financiera, lo cual tuvo un efecto negativo en sus presupuestos para AOD. Las mayores reducciones se produjeron en Grecia (39,3%) y España (32,7%), como resultado directo de la crisis. A estos países les siguieron Austria (14,3%) y Bélgica (13,3%), debido a la reducción de los subsidios para la condonación de la deuda. La AOD del Japón también registró un gran descenso (10,8%) tras un importante aumento en 2010. Únicamente Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos⁴ siguen superando el objetivo de las Naciones Unidas de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD (véase el gráfico 2 en la página siguiente).

La disminución de la AOD tuvo como resultado un ligero aumento de la brecha entre las corrientes reales y el objetivo de las Naciones Unidas de que los países donantes dedicaran el 0,7% del ingreso nacional bruto a la AOD. Esta brecha equivalía al 0,39% del ingreso nacional bruto en 2011, en comparación

... y aumentó el desfase para alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas

⁴ En el caso de los Países Bajos, la AOD se redujo un 6,4% en términos reales en 2011, lo que refleja la decisión del Gobierno de reducir la AOD al 0,75% del ingreso nacional bruto. El presupuesto para 2012 prevé una nueva reducción de la AOD al 0,7% del ingreso nacional bruto.

Gráfico 2

AOD aportada por los miembros del CAD en 2000, 2009, 2010 y 2011
(porcentaje del ingreso nacional bruto)


Fuente: Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

Cuadro 1

Déficit en la ayuda aportada en comparación con los compromisos asumidos por los donantes miembros del CAD

		Porcentaje del INB	Miles de millones de dólares de 2011
Total de la OAD	Objetivo de las Naciones Unidas	0,7	300,3
	Entrega en 2011	0,31	133,5
	Déficit en 2011	0,39	166,8
OAD a los países menos adelantados	Objetivo de las Naciones Unidas	0,15-0,20	63,7-84,9
	Entrega en 2010	0,11	46,5
	Déficit en 2010	0,04-0,09	17,2-38,4

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

con el 0,38% en 2010 (cuadro 1). Para alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas, la AOD total debería más que duplicarse para llegar a 300.000 millones de dólares (de 2011), con lo que la diferencia entre la cantidad comprometida y la entregada asciende a 166.800 millones. En 2011 esta diferencia se incrementó en 4.000 millones de dólares respecto al año anterior.

El CAD no previó la reducción de las corrientes de asistencia en 2011. La encuesta de 2011 sobre los planes futuros de gasto de los donantes de la OCDE preveía un pequeño aumento de la ayuda programable para los países⁵, que normalmente indica correctamente las tendencias de la ayuda total. De cara al futuro, los resultados preliminares de la encuesta de 2012 sobre los planes futuros de gasto de los donantes de la OCDE señalan que la ayuda programable para los países aumentará un 6% en 2012, aunque debido sobre todo al aumento previsto de los flujos de salida de créditos blandos de los organismos multilaterales que se habían beneficiado de reabastecimientos de fondos anteriores (2009-2011)⁶. Sin embargo, se prevé que entre 2013 y 2015 la ayuda programable para los países se estanque, lo que reflejaría los efectos retardados de la crisis económica mundial en los presupuestos de los países donantes.

De hecho, de acuerdo con los antecedentes históricos, los efectos de la crisis económica en la asistencia pueden mantenerse durante varios años. La austeridad fiscal aplicada tras las recesiones de principios de los años noventa también hizo que las corrientes de AOD sufrieran un pronunciado y prolongado descenso durante gran parte de esa década⁷. Suecia y Finlandia tardaron más de seis años

La crisis mundial repercutirá en la asistencia en los próximos años...

5 La ayuda programable para los países es un subconjunto básico de AOD que se aplica a programas y proyectos, y no incluye elementos no programables, como la ayuda humanitaria, el alivio de la deuda y los costes incurridos en los países donantes, como administración y atención a refugiados.

6 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comité de Asistencia para el Desarrollo, "Outlook on aid: preliminary findings from the OECD/DAC survey on donors' forward spending plans 2012-2015"; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/45/25/50056866.pdf>.

7 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Development Cooperation Report 1996: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (París), cap. IV.

...según las medidas de austeridad fiscal vayan ejerciendo presión sobre los presupuestos de asistencia

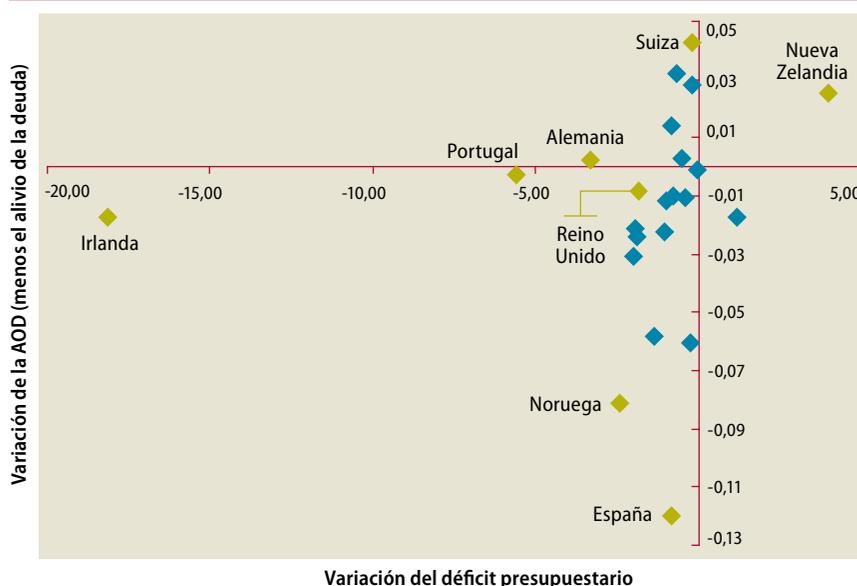
en aumentar sus niveles de AOD hasta recuperar los niveles anteriores a la crisis de los países escandinavos de 1991⁸.

Ante las actuales presiones para llevar a cabo una consolidación fiscal, el carácter discrecional de la AOD hace que corra un mayor riesgo de sufrir recortes presupuestarios. Un firme compromiso político puede compensar este riesgo; de hecho, siete países —Alemania, Australia, Italia, Nueva Zelanda, República de Corea, Suecia y Suiza— aumentaron su ayuda en 2011. En el caso de Italia, el aumento de la ayuda se debió a una condonación de la deuda más generosa y al apoyo al creciente número de refugiados procedentes del Norte de África. En el caso de los demás países, sin embargo, este aumento obedeció a su compromiso permanente de aumentar la AOD. El Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha reiterado su intención de comprometerse a alcanzar el objetivo del 0,7% de su ingreso nacional bruto para 2013. En 2011 se produjo un retroceso en la consecución de dicho objetivo, ya que la AOD aportada por el Reino Unido se redujo ligeramente, al pasar del 0,57% de su ingreso nacional bruto en 2010 al 0,56%. Por otra parte, al entrar en recesión su economía en el primer trimestre de 2012, la consecución del objetivo de las Naciones Unidas por parte del Reino Unido implicará un aumento mucho menor del volumen real de la ayuda del que habría alcanzado en circunstancias normales.

La mayoría de los países miembros del CAD de la OCDE que redujeron su déficit presupuestario también disminuyeron su AOD (excluido el alivio de la deuda). España y Noruega registraron el mayor descenso de AOD, expresado en porcentaje del PIB. Irlanda, que sufrió la mayor reducción del gasto público, redujo su AOD en menor grado. La AOD se mantuvo casi inalterada en Portugal y Alemania, a pesar del importante ajuste fiscal general (véase el gráfico 3).

⁸ El análisis se basa en las transferencias netas de ayuda y no en la AOD neta. Véase <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/10/history-says-financial-crisis.php>.

Gráfico 3
Reducción del gasto público y variaciones en el desembolso de la AOD (menos alivio de la deuda) en 2011 con respecto a 2010 (en puntos porcentuales del PIB)



Fuentes: OCDE, *OECD Economic Outlook*, vol. 2012/1 (mayo) para los datos sobre déficit presupuestario; estadísticas sobre las cuentas nacionales de la OCDE para los datos sobre PIB, y Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE para los datos sobre AOD.

Nota: Un valor negativo en la variación del déficit presupuestario indica una reducción del déficit o un aumento de su superávit.

Asignación de la AOD por países

En la cumbre del G-8 de 2005, celebrada en Gleneagles (Escocia), los países donantes se comprometieron a aumentar la ayuda para África en 25.000 millones de dólares anuales en 2010. Sin embargo, este objetivo no se cumplió. No obstante, el África subsahariana sigue siendo la región que más AOD recibe, y los compromisos vigentes se concentran en gran parte en África, entre estos: el Programa de Acción de Estambul para los PMA, la mayoría de los cuales se encuentran en África; los compromisos asumidos por el G-8 en las cumbres de L'Aquila de 2009 y de Muskoka de 2010 para apoyar la agricultura y la seguridad alimentaria, y la salud materna, neonatal e infantil, respectivamente, y las corrientes de ayuda prometidas para el Plan de Acción Estratégica conjunto de la Unión Africana y la UE 2012-2013⁹. Los compromisos asumidos en la Reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General celebrada en 2010 incluían otras promesas de contribuciones para promover los ODM en África, como la Estrategia Global para la Salud de la Mujer y el Niño propuesta por el Secretario General¹⁰.

A pesar de estos compromisos, los datos preliminares correspondientes a 2011 muestran que la ayuda bilateral al África subsahariana se redujo un 0,9% en términos reales, hasta los 28.000 millones de dólares¹¹. En cambio, la ayuda para los países del Norte de África aumentó, lo que refleja el apoyo a las transiciones políticas derivadas de la primavera árabe. Como consecuencia de ello, la ayuda bilateral total a África aumentó un 0,9% en términos reales en 2011, hasta alcanzar los 31.400 millones de dólares.

Como se ha señalado, el aumento de la asistencia a los países menos adelantados es otra prioridad internacional. Las corrientes de AOD a los países menos adelantados procedentes de los miembros del CAD (incluida la ayuda multilateral imputada) aumentaron a 44.000 millones de dólares en 2001, el año más reciente para el que se dispone de datos detallados, en comparación con 37.400 millones de dólares en 2000. La ayuda a los países menos adelantados, expresada en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países miembros del CAD, casi se duplicó, pasando del 0,06% en 2000 al 0,11% en 2010, con lo que se aproximó al objetivo mínimo de las Naciones Unidas (véase el cuadro 1). Este desfase se ha reducido al 0,04% del ingreso nacional bruto de los países donantes, es decir, aproximadamente 17.000 millones de dólares. No obstante y de acuerdo con las tendencias de la ayuda al África subsahariana, las estimaciones preliminares indican que, al parecer, los países donantes del CAD redujeron su ayuda bilateral a los países menos adelantados en un 2% en términos reales en 2011.

Sin embargo, desde una perspectiva más a largo plazo, los donantes han dado una creciente prioridad a los países menos adelantados. El porcentaje de AOD destinado a los países menos adelantados aumentó del 26,0% en 2000 al 34,4% en 2010. No obstante, los aumentos recientes han consistido en gran parte en un incremento del alivio de la deuda de la República Democrática del Congo y Liberia, y socorro de emergencia para Haití. Liberia recibió 800 millones de dólares en compromisos de condonación de la deuda en 2010 (frente a 100 millones

Los plazos de los objetivos de Gleneagles han expirado, pero quedan pendientes otros compromisos con África

La AOD destinada a los países menos adelantados también se redujo en 2011

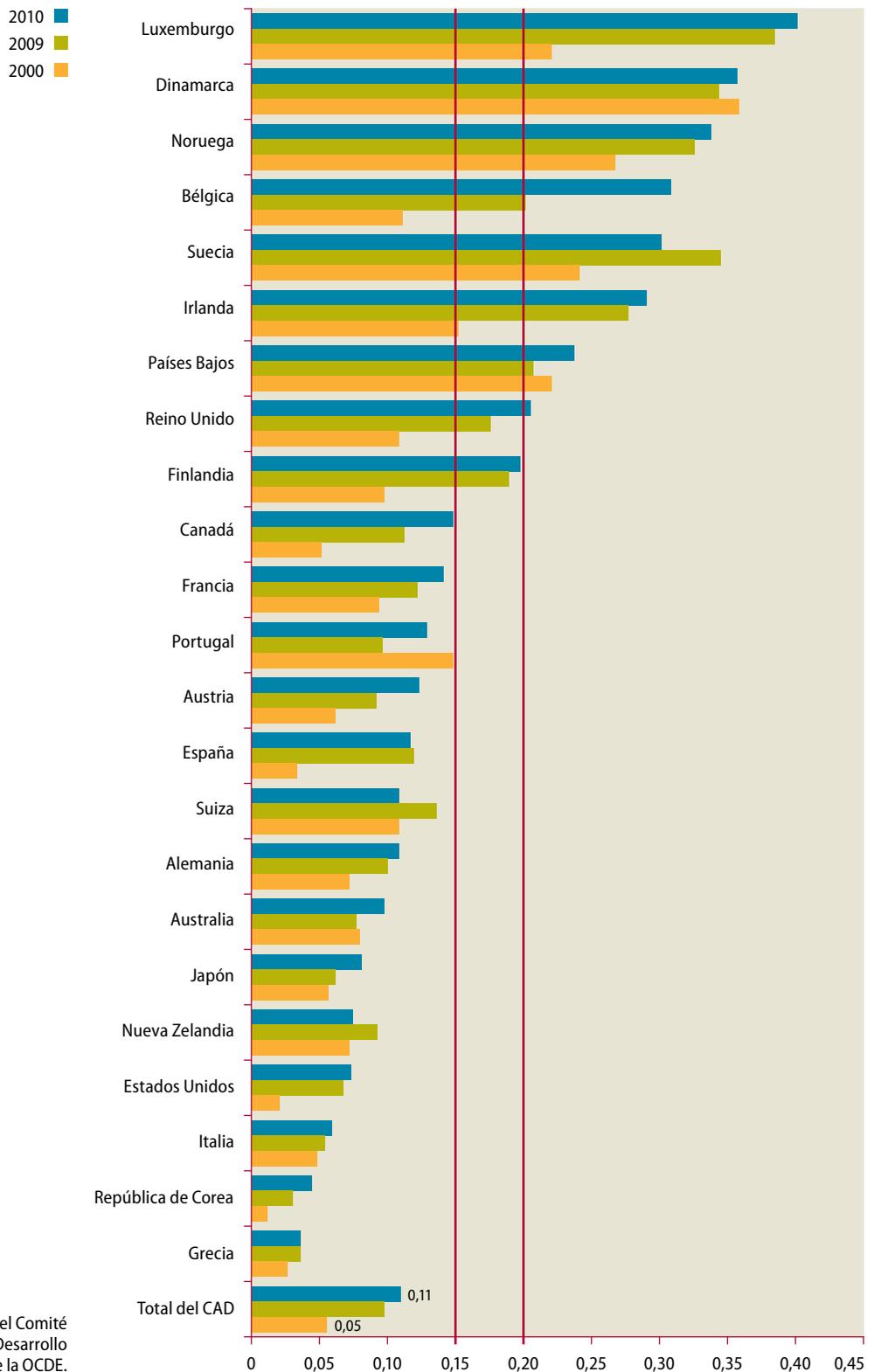
⁹ Véase http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf.

¹⁰ Véase <http://www.everywomaneverychild.org/>.

¹¹ En el momento de redactar este informe no se disponía de datos sobre la ayuda total, que incluye la ayuda multilateral imputada.

Gráfico 4

AOD de los donantes del CAD aportada a países menos adelantados en 2000, 2009 y 2010 (porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

en 2009) y la República Democrática del Congo recibió 1.300 millones (frente a 144 millones en 2009).

Si bien el aumento de la AOD para los países menos adelantados que se registró en 2010 resultaba alentador, tan solo 9 de los 23 donantes del CAD alcanzaron el objetivo mínimo de las Naciones Unidas del 0,15% del ingreso nacional bruto. El Canadá casi ha alcanzado ese objetivo (véase el gráfico 4).

Otros dos grupos de países que se consideran prioridades internacionales para la asistencia, debido a su situación geográfica, son los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Por primera vez en diez años, la ayuda a los países en desarrollo sin litoral se redujo en 2010, al disminuir un 1% en términos reales, para situarse en 25.000 millones de dólares (véase el gráfico 5). La ayuda recibida ha disminuido gradualmente a una media del 4% del ingreso nacional bruto de estos países, cuando esa media era del 7,4% entre 2000 y 2005. El Afganistán continúa siendo, con creces, el mayor receptor de ayuda, no solo entre los países en desarrollo sin litoral, sino también de todos los países en desarrollo, al recibir más de 6.000 millones de dólares en 2010 (véase el cuadro 2 en la página siguiente).

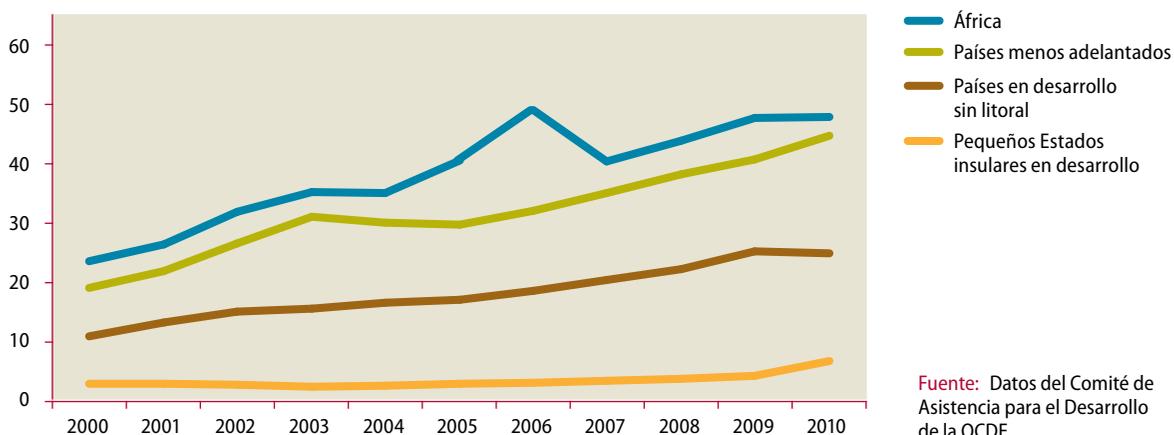
La ayuda a los pequeños Estados insulares en desarrollo, en cambio, aumentó considerablemente hasta alcanzar un volumen de 6.800 millones de dólares en 2010, lo que representa un aumento del 57% en términos reales respecto al año anterior. Las corrientes de AOD a estos Estados, expresadas en porcentaje de su ingreso nacional bruto, pasaron del 2,4% en 2000 al 5% en 2010. Este aumento puede atribuirse sobre todo a la ayuda aportada a Haití tras el devastador terremoto de enero de 2010. Este país recibió 3.000 millones de dólares, de los cuales casi 2.000 millones se destinaron a asistencia humanitaria de emergencia.

La ayuda se mantiene concentrando en un reducido número de países. Los 20 principales receptores de la ayuda en 2010 (de 153 países y territorios) representaban aproximadamente un 38% del total de la AOD. Este grado de concentración no ha variado considerablemente desde el año 2000, aunque la composición de los 20 principales receptores ha sufrido algunos cambios. El grupo de los 20 principales países receptores en 2010 recibió tan solo el 25% de la AOD en 2000.

La ayuda se sigue concentrando en unos cuantos países

Gráfico 5

Total de la AOD recibida, por grupo prioritario de países, 2000-2010
(miles de millones de dólares de 2010)



Cuadro 2
Principales receptores de ayuda en 2010 (millones de dólares de 2010)

	AOD recibida en 2000	AOD recibida en 2010	Variación entre 2009 y 2010 (porcentaje)
Afganistán	223	6.371	0,6
República Democrática del Congo	286	3.541	49,6
Etiopía	1.037	3.524	-8,4
Haití	298	3.065	171,0
Pakistán	936	3.011	7,1
República Unida de Tanzania	1.559	2.958	-0,4
Viet Nam	2.212	2.940	-22,8
India	1.869	2.806	10,9
Ribera Occidental y Gaza	1.033	2.517	-11,1
Iraq	167	2.190	-22,8
Nigeria	246	2.062	23,4
Sudán	354	2.046	-14,3
Mozambique	1.427	1.952	-3,3
Uganda	1.287	1.723	-4,0
Ghana	850	1.693	6,4
Kenya	731	1.629	-9,0
Liberia	99	1.419	176,7
Bangladesh	1.705	1.414	13,4
Indonesia	2.184	1.392	25,2
Congo	52	1.312	376,6
Total de los diez principales	9.620	32.923	..
Proporción de la AOD total (%)	13,1	25,3	..
Total de los 20 principales	18.554	49.566	..
Proporción de la AOD total (%)	25,3	38,1	..

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

Como ya se ha señalado, las desalentadoras perspectivas generales de la AOD para el futuro próximo no afectarán en igual medida a todos los países receptores. Las expectativas son que algunos países de América Central y varios grandes receptores de Asia oriental, como Indonesia y Filipinas, sufran las mayores reducciones de ayuda programable para los países. Se espera que esta ayuda siga reduciéndose en América Latina después de 2013, pero podría aumentar en países de Asia meridional y Asia Central. Según la OCDE, se producirán pocos cambios en la ayuda programable para los países destinada a África. La República Democrática del Congo y Kenya registrarían grandes aumentos, en tanto que Haití y el Afganistán es probable que experimenten disminuciones. Se prevé que, hasta 2015, la asistencia básica adicional que se aporte a los países en desarrollo se verá superada por el crecimiento demográfico en todas las regiones, excepto en el caso de África, por lo que la asistencia programable para los países per cápita descendería a los niveles de 2005¹².

12 CAD/OCDE, "Outlook on aid", *op. cit.*

Modalidades de ayuda

El CAD define las corrientes de ayuda como una asistencia financiera y técnica concedida en condiciones sumamente favorables con fines de desarrollo. Esta ayuda puede adoptar la forma de subsidios o préstamos que incluyen un componente de subsidio de al menos un 25% y alivio de la deuda contraída con los países donantes. Durante la pasada década, los donantes concedieron ayuda principalmente en forma de subsidios. En 2010, el porcentaje de los subsidios dentro de la ayuda total fue del 86%, y solo fue considerablemente inferior en unos cuantos países, como Francia, el Japón y la República de Corea, cuyos porcentajes fueron del 68%, el 52% y el 46%, respectivamente¹³. El componente de subsidio dentro de los compromisos de AOD alcanzó el 95,4%, el mismo nivel que en el período 1999-2000 y ligeramente inferior al 96,3% de 2009. El componente de subsidio de la AOD aportada a los países menos adelantados es superior a la media, pues llegó al 99,4% en el período 2009-2010, lo que concuerda con la recomendación de larga data del CAD de que estos países reciban la ayuda en forma de subsidios y no de préstamos¹⁴.

La ayuda se considera “vinculada” cuando los donantes exigen a los receptores que la gasten en bienes y servicios suministrados por proveedores establecidos en el país donante. De este modo, la ayuda vinculada podría reducir la eficacia en función de los costos de la ayuda, al limitar los proveedores de entre los cuales los receptores pueden elegir. Vincular la ayuda debilita asimismo la identificación nacional con el uso de los recursos de la ayuda, lo que puede ir en contra de la adaptación a las prioridades nacionales de desarrollo¹⁵. En 2010, un 83,6% de la ayuda bilateral, sin incluir la cooperación técnica y los gastos de administración, era no vinculada, lo que representa un descenso respecto al máximo histórico del 91,4% que alcanzó en 2005 (véase el gráfico 6 en la página siguiente)¹⁶. Los progresos hacia la ayuda no vinculada varían de forma considerable entre los distintos países donantes. Varios donantes, como el Canadá, han dejado de vincular gradualmente su ayuda durante el decenio anterior, mientras que otros, como España, Austria e Italia, dieron marcha atrás en los progresos anteriores. En 2010, el porcentaje de la ayuda no vinculada de los Estados Unidos se mantuvo por debajo del 70%. En Grecia, el porcentaje de la ayuda no vinculada fue tan solo del 62,2%, lo que, no obstante, representa un aumento respecto a niveles muy inferiores registrados en años anteriores. Menos de la mitad de la ayuda de Portugal y la República de Corea no estaba vinculada en 2010. Este último país, miembro desde hace poco del CAD, tiene la intención de desvincular un 75% de su ayuda para 2015.

La ayuda se distribuye principalmente en forma de subsidios...

...pero una mayor parte de esta debería estar desvinculada,...

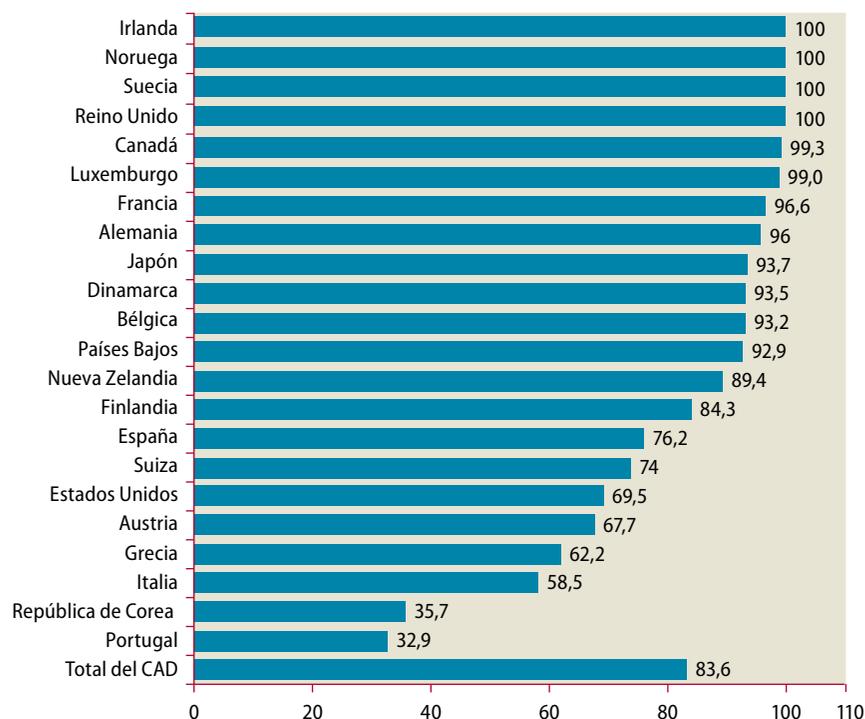
¹³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Statistics on resource flows to developing countries”, diciembre de 2011; disponible en www.oecd.org/dac/stats/dcrannex.

¹⁴ Véase CAD/OCDE, “Recommendation on terms and conditions of aid 1978”, párr. 8; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/58/25/31426776.pdf>.

¹⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration* (París, 2011), pág. 53.

¹⁶ Cabe señalar que Australia no comunicó estadísticas globales sobre la situación en materia de vinculación de su ayuda bilateral, sin incluir los gastos de administración y la cooperación técnica, sobre la base de los compromisos de 2010, lo que afecta ligeramente a la comparabilidad de la media total del CAD.

Gráfico 6

Proporción de AOD bilateral no vinculada^a aportada por miembros del CAD^b, 2010

Fuente: Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

^a Sin incluir la cooperación técnica y los gastos de administración.

^b Australia no comunicó estadísticas globales sobre la situación en materia de vinculación de su ayuda bilateral.

...en particular para los países menos adelantados

En 2001, el CAD emitió una recomendación para desvincular la AOD destinada a los países menos adelantados en la mayor medida posible¹⁷. En 2010, un 80,4% de la ayuda bilateral de los miembros del CAD destinada a los países menos adelantados no era vinculada, sin incluir los gastos de administración, lo que deja cierto margen de mejora (véase el gráfico 7 en la página siguiente).

AOD asignada para fines específicos

Las asignaciones de ayuda para servicios sociales básicos se redujeron,...

Los donantes han procurado aumentar la proporción de ayuda bilateral asignable por sectores que se destina a servicios sociales básicos. Esta categoría por sector comprende los servicios básicos de educación y salud, los programas de población y salud reproductiva, los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico y la ayuda multisectorial para servicios sociales básicos. En 2010, un 15,6% de la ayuda bilateral asignable por sectores aportada por los donantes se destinó a servicios básicos; el año anterior el monto fue del 21,2%. En dólares de 2010, esto constituye una reducción del 20,7%, para alcanzar 13.800 millones de dólares. Las corrientes de ayuda para programas de población y salud reproductiva aumentaron considerablemente en el período 2006-2010, hasta situarse en una media del 8,8% de la AOD asignable por sectores que aporta el CAD, lo que representa un aumento respecto al 5,6% en el período 2000-2005.

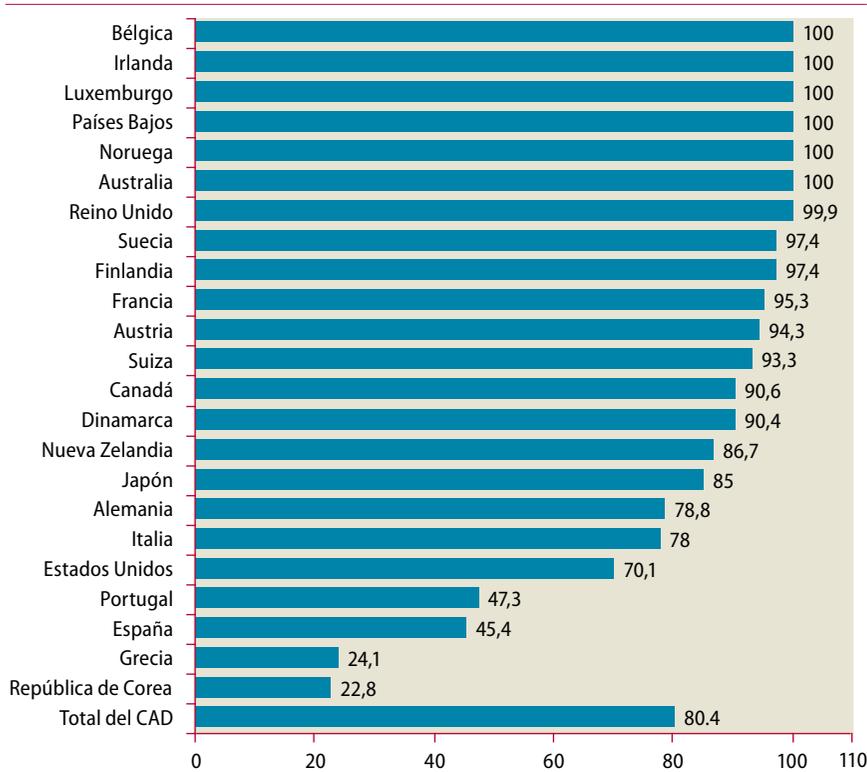
...mientras que el sector agrícola recibe cada vez más atención a nivel internacional

El sector agrícola ha sido objeto de una renovada atención en los últimos años y los donantes han asumido una serie de compromisos, entre ellos: promover

17 Véase "DAC recommendation on untying official development assistance to the least developed countries" (DCD/DAC(2001)12/FINAL), párr. 2; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf>.

Gráfico 7

Proporción de AOD^a no vinculada aportada por miembros del CAD a países menos adelantados, 2010



Fuente: Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

^a Sin incluir los gastos de administración.

la productividad, la producción y la sostenibilidad agrícolas, asumido en la Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los ODM; proporcionar un mayor apoyo financiero y técnico para el desarrollo del sector agrícola en los países menos adelantados, asumido en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados; y un compromiso de más de 20.000 millones de dólares de la Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria, aprobada por la Cumbre del G-8, parte de los cuales se dedicarán al desarrollo agrícola sostenible. En 2010 se asignaron 5.400 millones de dólares de AOD al sector agrícola, lo que equivale al 6,1% de la ayuda asignable por sectores, lo cual supone un aumento respecto al 5,1% de 2009. Cabe señalar que la ayuda alimentaria y la asistencia para la seguridad alimentaria se registran como una categoría separada, que ascendía a 1.400 millones de dólares en 2010. Según el Informe de rendición de cuentas de Camp David¹⁸, se prometió una contribución de 22.200 millones de dólares para la Iniciativa de L'Aquila, de la que en mayo de 2012 se había desembolsado un 58%. De los 13 donantes que se comprometieron con esta iniciativa, cuatro de ellos —el Canadá, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido— han desembolsado la totalidad de sus contribuciones prometidas¹⁹.

¹⁸ Véase “Camp David Accountability Report—G-8 commitments on health, food and security: actions, approach and results”; disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/189889.pdf>.

¹⁹ Véanse en el sitio web del “marco de aplicación integrada”; disponible en <http://iif.un.org>, para consultar los progresos de los distintos donantes en el cumplimiento de sus promesas de contribuciones a la Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria.

Solo se ha cumplido uno de los 13 objetivos de la Declaración de París...

...mientras que los países receptores lograron mejores resultados que los donantes

Eficacia de la ayuda

Los países desarrollados y en desarrollo y las instituciones multilaterales que se reunieron en París en 2005 aprobaron 5 principios para incrementar la eficacia de la ayuda y 13 objetivos para medir su aplicación, los cuales fueron reforzados en Accra en 2008²⁰. Estos objetivos debían alcanzarse a más tardar en 2010. El informe final sobre la aplicación de los principios y objetivos de la Declaración de París señala que, si bien se habían realizado progresos considerables hacia la consecución de muchos de los 13 objetivos, sólo el objetivo 4 (coordinación de la cooperación técnica) se había alcanzado a nivel mundial (véase el gráfico 8)²¹. El objetivo se refería a programas de cooperación técnica en un 50% de los países que recibían ayuda a través de programas coordinados por los donantes que coincidían con las estrategias nacionales de desarrollo de los receptores. De hecho, el objetivo ya se había superado en 2007. A decir verdad, la proporción se ha reducido ligeramente desde esa fecha, aunque sigue siendo superior al 50% de los países. Por otra parte se ha sostenido que esta ayuda al desarrollo de la capacidad sigue basándose principalmente en la oferta y no responde en realidad a las necesidades de los países en desarrollo²².

A pesar de estos deficientes resultados globales, se realizaron algunos progresos en determinados indicadores, en particular aquellos que han sido responsabilidad de los países receptores. Por ejemplo, con el fin de aumentar el control nacional de la ayuda, los países en desarrollo participantes acordaron formular estrategias nacionales de desarrollo adecuadas que incluyeran prioridades bien definidas, vinculadas a planes de gasto a medio plazo consignados en el presupuesto anual. El objetivo consistía en que un 75% de los países en desarrollo participantes lograran este resultado. En 2010, un 37% de los 76 países en desarrollo encuestados lo habían alcanzado. Una encuesta similar de 32 países, realizada en 2005, descubrió que solamente un 19% cumplía los criterios para este objetivo. Sin embargo, entre estos 32 países originales, un 52% satisfacía dichos criterios en 2010 (véase el gráfico 8).

Se observaron resultados dispares en otros indicadores relacionados con la adaptación de la ayuda a las prioridades de los países asociados. Una manera de adaptar mejor la ayuda consiste en mejorar la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los receptores y que los donantes los utilicen. Se observó que más de la tercera parte de los países habían mejorado en este ámbito. El objetivo pretendía que la mitad de los países aumentaran su calificación en cuanto a la gestión presupuestaria y financiera en al menos un grado (medio punto en el nivel de eficacia). De los 52 países de los que se dispone de datos para 2005 y 2010, 20 lo lograron y 7 (Camboya, Gambia, Mauritania, la República Centroafricana, la República Democrática Popular Lao, Togo y Tonga) mejoraron en dos grados (1 punto en el nivel de eficacia). Los donantes se han adaptado cada vez más a estos sistemas mejorados de los países en desarrollo; sin embargo, en 2010, más de la mitad de todos los desembolsos seguían siendo gestionados por sistemas de

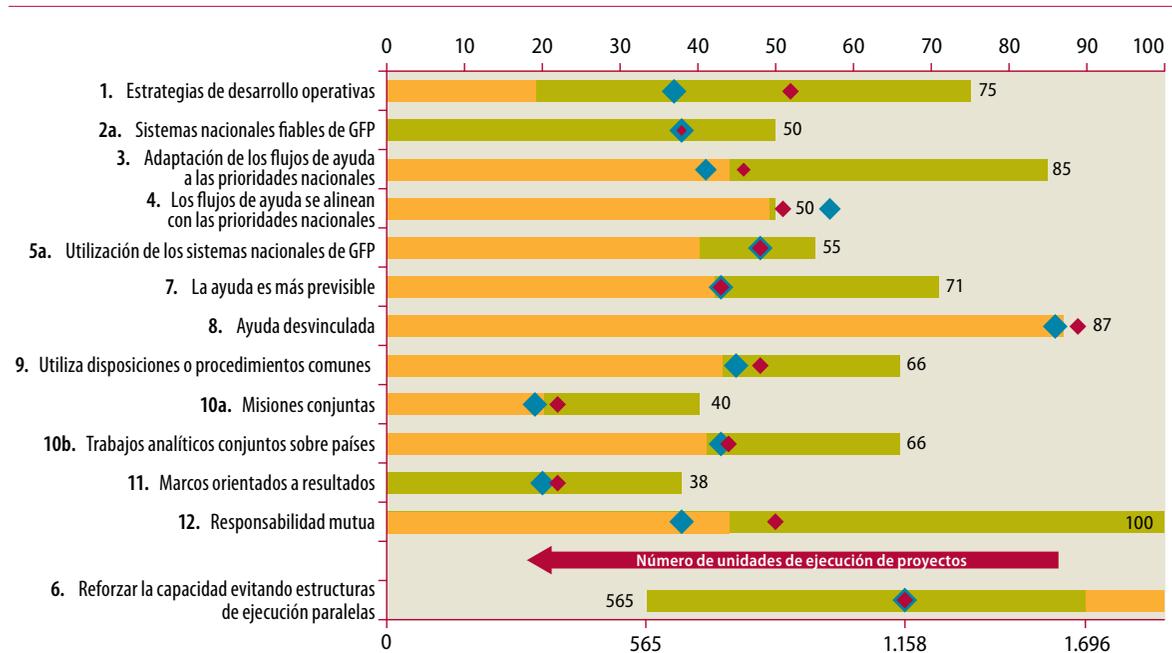
²⁰ Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

²¹ OCDE, *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration* (Paris, 2012), basado en una encuesta de 78 países que cubrían más de 70.000 millones de dólares de asistencia básica concedida a países en desarrollo. En las encuestas de 2006 y 2011, que constituyen la base de referencia del gráfico 8, participaron 32 países.

²² *Ibidem*.

Gráfico 8

Progresos en los indicadores de la Declaración de París a nivel mundial, 2010 (porcentaje)



Fuente: OCDE, *Aid Effectiveness 2011: Progress in implementing the Paris Declaration* (París, 2012).

Notas

- La base de referencia de 2005 se refiere a la evaluación de la situación en los 32 países asociados que participaron en la encuesta de 2006 y en la de 2011.
- Los resultados reales en 2010 de los países de referencia hacen alusión a los progresos con respecto a los objetivos para 2010 realizados por los 32 países que participaron en la encuesta de 2006 y en la de 2011.
- Los resultados reales en 2010 de todos los países se refieren a los progresos con respecto al objetivo para 2010 realizados por los 78 países asociados que participaron en la encuesta de 2011 (salvo en el caso de los indicadores 5a, 6 y 7, cuyo objetivo depende la base de referencia de 2005). En relación con los siguientes indicadores, solamente se dispone de datos para un subconjunto de estos países: indicador 1 (76 países), indicador 2a (52 países) e indicador 11 (44 países).
- Algunos de los objetivos que figuran en el informe de seguimiento de la OCDE de 2011 pueden variar respecto a los objetivos indicativos publicados en años anteriores, como consecuencia de ajustes de datos históricos.

gestión de las finanzas públicas (GFP) y de compras definidos por los donantes, y no por los de los países receptores. Por otra parte, no se observó una relación sistemática entre la calidad evaluada de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y la disposición de los donantes a utilizarlos.

No se han registrado progresos desde 2005 en lo que se refiere a la previsibilidad y transparencia de la ayuda, en la medida en que la ayuda se desembolsa en el año previsto. Aunque los esfuerzos de la OCDE para reunir datos sobre futuras asignaciones de ayuda han mejorado la información relativa a la previsibilidad a medio plazo de la ayuda, muchos donantes se encuentran limitados por sistemas presupuestarios anuales que hacen que resulte difícil facilitar información fiable sobre gastos futuros. Los resultados preliminares de la encuesta de 2012 sobre los planes futuros de gasto de los donantes de la OCDE indican que 23 de los 40 países donantes del CAD y organizaciones multilaterales encuestados están dispuestos a hacer públicos sus planes futuros de gasto²³. Entre los motivos de

²³ CAD/OCDE, "Outlook on aid", *op. cit.*

renuencia mencionados por los demás donantes se incluyen las incertidumbres acerca de los presupuestos futuros y la convicción de que sus actuales canales de comunicación son suficientes para garantizar la previsibilidad y la transparencia.

A pesar del compromiso asumido en el Programa de Acción de Accra de entablar debates sobre una división internacional del trabajo entre las instituciones donantes, la ayuda se ha fragmentado aún más. El número de países receptores que tienen 12 o más relaciones de ayuda no significativas²⁴ ha aumentado de 40 en 2008 a 44 en 2009²⁵.

La Declaración de París hizo hincapié en que para aumentar la eficacia de la ayuda deben establecerse mecanismos de responsabilidad mutua; sin embargo, este es el ámbito en el que menos progresos se han realizado. Los progresos de un país se evalúan por la existencia de una estrategia de ayuda, objetivos en materia de eficacia de la ayuda y un amplio diálogo con los donantes y otras partes interesadas. Según una encuesta reciente, muy pocos países cuentan con dichos mecanismos²⁶. Se ha considerado que la falta de liderazgo político y las limitaciones de capacidad son los principales obstáculos para una responsabilidad mutua más vigorosa.

Puesto que el plazo previsto para alcanzar los objetivos de la Declaración de París ya ha expirado, el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) en diciembre de 2011, sirvió de punto de inflexión para los debates sobre la eficacia de la ayuda, como ya se ha señalado. En Busan también se hicieron progresos en materia de transparencia, pues el Canadá, los Estados Unidos, el Grupo CDC, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y ONU-Hábitat anunciaron que firmarían la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, con lo que los miembros de esta iniciativa representan hasta el 75% de las corrientes de asistencia oficial. Los donantes que firmaron esta iniciativa se comprometieron a facilitar a los países en desarrollo información periódica y oportuna sobre sus planes renovables trienales a quinquenales de gastos futuros y/o de ejecución. Esta información incluirá, como mínimo, las asignaciones indicativas de recursos, que los países en desarrollo pueden integrar en sus marcos macroeconómicos y de planificación a medio plazo.

El documento final de Busan reconocía la importancia de los procesos complementarios de las Naciones Unidas e invitaba al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo a intervenir en las consultas sobre la aplicación de los acuerdos alcanzados en Busan. De hecho, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo ofrece oportunidades para celebrar un diálogo más amplio en el que participe un mayor número de partes interesadas en un foro oficial continuo sobre la forma en que la cooperación para el desarrollo contribuye a la financiación para el desarrollo. Los debates en este foro pueden ayudar a ampliar la agenda de eficacia del

El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo puede facilitar un diálogo más amplio

²⁴ La importancia de la relación se basa en la proporción de la AOD del donante en el país receptor.

²⁵ OCDE, "2011 OECD Report on Division of Labour: addressing cross-country fragmentation of aid", noviembre de 2011, documentación básica preparada por el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, 29 de noviembre a 1 de diciembre de 2011, Busan (República de Corea).

²⁶ Basada en encuestas de base amplia realizadas en 105 países por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y el PNUD en 2010 y 2011 para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

desarrollo para incluir dimensiones que preocupan a las partes interesadas pero que no obtienen una audiencia adecuada en foros más restringidos. Por ejemplo, un diálogo más profundo sobre la forma de aumentar la previsibilidad de la ayuda podría dar lugar a cambios en las políticas, cambios que permitirían a los países adoptar estrategias de desarrollo a más largo plazo, al tiempo que el aumento de la flexibilidad en la entrega de la ayuda permitiría a los donantes responder con más rapidez a las crisis o los cambios en las prioridades gubernamentales. En debates anteriores en el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo también se ha señalado la necesidad de dar más atención a la rapidez de la entrega de la asistencia para el desarrollo, un factor que no se ha destacado en el programa de eficacia de la ayuda.

Necesidades de AOD de los países en desarrollo

Pese a que el presente capítulo se centra en medir el cumplimiento de la AOD con respecto a las metas acordadas, tanto en lo referente al volumen de la ayuda como a su eficacia, también debe prestarse atención a si dichas metas son suficientes para cubrir las necesidades de desarrollo de los países receptores. Sin embargo, calcular cuánta financiación se necesita para alcanzar los ODM no es una tarea fácil, y mucho menos cuánto debe proporcionarse en forma de AOD.

Varios estudios han proporcionado estimaciones agregadas. Por ejemplo, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas calculó en 2005 que para lograr los ODM, un país típico de bajos ingresos habría necesitado invertir en 2006 entre 70 y 80 dólares per cápita para su consecución, que irían aumentando hasta situarse entre 120 y 160 dólares per cápita hacia finales del período, antes de 2015. Aunque una proporción cada vez mayor se financiaría con recursos nacionales, el estudio calculó que sería necesario financiar mediante AOD entre el 10% y el 20% del PIB. Esto implicaría que los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo necesitarían incrementar el flujo anual de AOD hasta el 0,54% de la suma de su ingreso nacional bruto para 2015²⁷. Estas cifras únicamente incluirían la consecución de los ODM, sin tener en cuenta otras prioridades, como cubrir las necesidades de mejora de la protección del medio ambiente y el encauzamiento de las economías hacia una vía de desarrollo sostenible. Para atender todas sus prioridades y alcanzar los ODM, el estudio del Proyecto del Milenio llegó a la conclusión de que los países donantes deben aportar el 0,7% de su ingreso nacional bruto, que coincide con la meta de las Naciones Unidas. Previamente, el Banco Mundial había estimado que sería necesaria una asistencia adicional de entre 40.000 y 70.000 millones de dólares al año para reducir a la mitad la pobreza para 2015 o para conseguir las metas de educación, salud y medio ambiente²⁸. Esto habría sido aproximadamente equivalente a duplicar la cantidad de ayuda de 2000, que ascendía al 0,22% del ingreso nacional bruto de los donantes en dicho año.

27 Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Londres y Nueva York: Earthscan, 2005).

28 Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller y Eric V. Swanson, "Development goals: history, prospects and costs", documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones en materia de políticas, No. 2819 (Washington, D.C.), abril de 2009.

Sin embargo, es difícil generalizar las necesidades de financiación de los distintos países. Las condiciones iniciales son muy diversas, como también lo es la importancia relativa de los factores que determinan la consecución de los ODM. Esto significa que las intervenciones políticas eficaces en función del costo diferirán entre países en lo referente a la reducción de la pobreza, la escolarización de todos los niños, la reducción de la mortalidad materna e infantil y la mejora del acceso al agua potable y al saneamiento. Para elaborar cálculos globales de las necesidades de financiación que respalden estas intervenciones será necesario un número considerable de estudios exhaustivos de los países. Asimismo, la situación de las finanzas públicas difiere de un país a otro, lo que hace difícil decir de forma general cuánto se necesitará en forma de financiación externa. Por último, la inversión en el desarrollo humano tendrá repercusiones en todos los sectores de la economía de los países en desarrollo; los cambios en los niveles salariales y de precios afectarían, a su vez, al costo de la consecución de los ODM.

Es necesaria una financiación externa considerable para cumplir los ODM en los países en desarrollo

Sin pretender hacer una estimación global de las necesidades de financiación, un estudio reciente, que hace una valoración exhaustiva y rigurosa de nueve países en desarrollo, indica que el costo anual de la consecución de los ODM para el año 2015 podría ser bastante considerable; equivaldría a por lo menos el 5% del PIB anual en recursos adicionales, en función del tipo de financiación²⁹. El estudio sugiere que cinco de los nueve países analizados (Egipto, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Uzbekistán) podrían financiar su estrategia para los ODM de forma viable mediante el incremento de la recaudación nacional de impuestos. En los cuatro casos restantes (Kirguistán, Senegal, Yemen y Uganda), el estudio recomienda que la movilización de recursos nacionales se complemente con ayuda exterior adicional, a fin de cubrir los costos de financiación. Estos requieren el equivalente de entre el 6% y el 26% del PIB en flujos anuales adicionales (gráfico 9). Estos hallazgos y la metodología que ha conducido a su obtención pueden emplearse de forma general en los países que tratan de alcanzar los ODM u otras metas de desarrollo, y para participar en diálogos impulsados por países con donantes asociados. Sin embargo, cabe señalar que estas cifras suponen una concentración de todos los esfuerzos a corto plazo hasta 2015, lo cual no es viable en muchos países. Las cifras indican que será necesaria una importante financiación externa para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Múltiples modalidades de cooperación para el desarrollo

Los agentes no pertenecientes al CAD y los agentes privados se están convirtiendo en importantes fuentes de financiación para el desarrollo

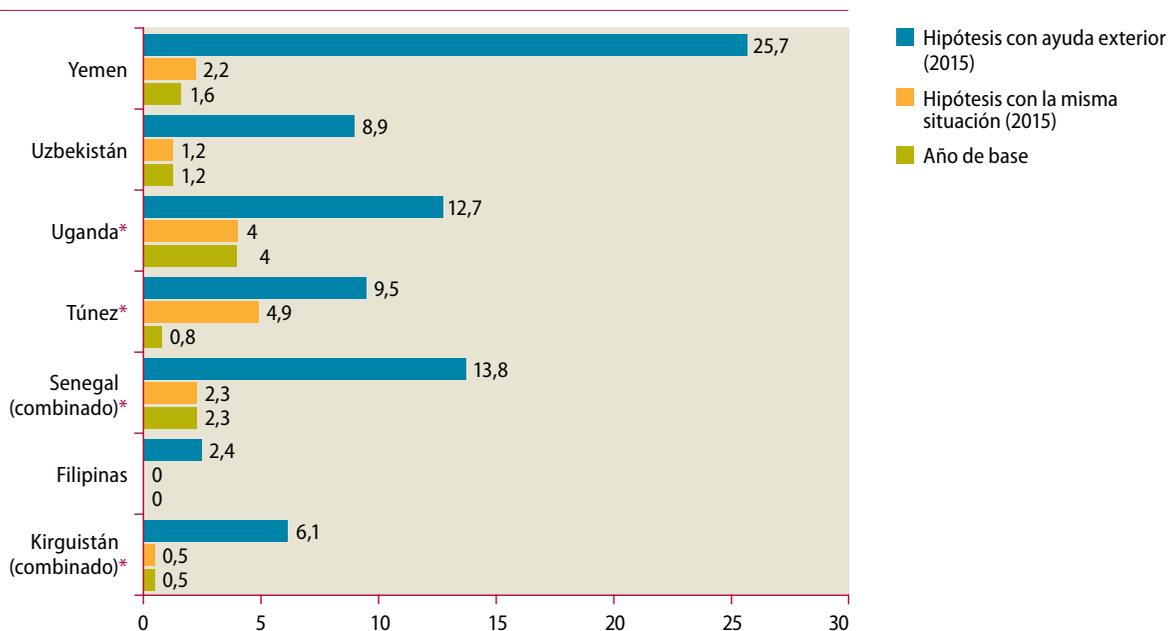
Pese a que la AOD sigue siendo la principal fuente de financiación de la cooperación para el desarrollo, otras fuentes de financiación para el desarrollo continúan creciendo. Estas incluyen la asistencia oficial de países que no son miembros del CAD, la filantropía privada y fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo. Cada una de estas fuentes puede contribuir de manera importante a la financiación para el desarrollo, pero su efectiva adaptación a las prioridades nacionales de desarrollo sigue siendo un reto.

En 2010, los donantes no pertenecientes al CAD que facilitan datos a la OCDE desembolsaron 7.200 millones de dólares en asistencia para el desarrollo

²⁹ Marco V. Sánchez y Rob Vos, eds., *Financing Human Development in Africa, East Asia and the Middle East* (Londres: Bloomsbury Academic (de próxima publicación, 2012).

Gráfico 9

Ayuda exterior necesaria para financiar el gasto público relacionado con los ODM para 2015 (porcentaje del PIB)



Fuente: Marco V. Sánchez, Rob Vos, Keiji Inoue y Diyora Kabulova, "Financing human development: a comparative analysis", en *Financing Human Development in Africa, East Asia and the Middle East*, Marco V. Sánchez y Rob Vos, eds. (Londres: Bloomsbury Academic (de próxima publicación), 2012).

Nota: El año de base para el periodo de simulación se sitúa en torno a 2005 (2004 para el Yemen, 2006 para Kirguistán y Filipinas, 2007 para Uganda y 2005 para los países restantes). Solo se presentan resultados para los casos en que la financiación exterior de la ayuda de la estrategia de los ODM se considera una opción realista. La "hipótesis con ayuda exterior" indica el nivel de gasto necesario en el sector social para alcanzar los ODM en los ámbitos de la educación, la salud y el suministro de agua potable y el saneamiento, si se financia totalmente con AOD o, como sucede en los casos de Kirguistán y el Senegal, mediante una combinación de mayor AOD y recaudación de impuestos internos. Los requisitos adicionales de gasto se comparan con una hipótesis en la que se mantiene la misma situación de gasto, con tendencias económicas y políticas sin cambios hasta 2015. Las necesidades de gasto hacen referencia a una prestación de servicios ampliada para compensar el déficit hasta completar las metas de los ODM durante el periodo 2010/2015.

* El asterisco indica que el estudio del país en cuestión recomienda la opción de financiación de la ayuda (sola o combinada con un aumento de los ingresos fiscales).

destinada a países en desarrollo³⁰. La ayuda de estos donantes ha aumentado rápidamente, triplicándose en términos reales desde 2000. El mayor donante que facilita datos es la Arabia Saudita, que representa casi la mitad del total.

La filantropía privada procedente de diversas fuentes de países desarrollados y en desarrollo se considera cada vez más un complemento importante de la AOD. Sin embargo, la falta de datos comparables y de información exhaustiva sobre la naturaleza y el objeto de estos flujos dificulta la labor de determinar la cantidad exacta que se destina para apoyar iniciativas de desarrollo³¹. Las corrientes de asistencia privada estimadas para 2010 van de 30.600 millones de dólares

30 En 2010 se trataba de los donantes siguientes: la Arabia Saudita, Chipre, los Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, Estonia, la Federación de Rusia, Hungría, Islandia, Israel, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca, Rumania, Tailandia, Taiwán, provincia de China, y Turquía.

31 Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, "Private philanthropic organizations in international development cooperation: new opportunities and specific challenges", Nota temática preparada para el debate normativo especial de

a 56.000 millones de dólares³². La mayoría de las organizaciones filantrópicas privadas actúan en los ámbitos de la salud y la educación.

Además, algunos países han tratado de desarrollar fuentes innovadoras de financiación internacional para el desarrollo, es decir, procesos de financiación caracterizados por todos estos atributos: *a)* implican la cooperación del sector oficial en las transferencias transfronterizas; *b)* proponen innovaciones en el tipo de recursos y el modo en que se regula la recaudación o el desembolso; y *c)* complementan la AOD tradicional. Las fuentes innovadoras se consideran atractivas no solo como fuentes complementarias de financiación para el desarrollo, sino también porque prometen mantenerse como una fuente de recursos más estable, menos dependiente de las decisiones presupuestarias anuales que se adoptan en las capitales nacionales.

Se están explorando varios tipos de financiación innovadora ...

Hasta la fecha se han movilizado y desembolsado cantidades relativamente pequeñas de fondos innovadores para atender necesidades muy específicas. Sin embargo, las iniciativas emprendidas hasta el momento resultan interesantes al por cuanto de distancian considerablemente de los métodos tradicionalmente conocidos; se trata de un tipo de experimento acordado por determinados grupos de países. Concretamente, el Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo ha conseguido que varias de sus propuestas den fruto. Entre esas propuestas aplicables se incluye un impuesto sobre los billetes de avión, que actualmente aplican 11 países, y un impuesto noruego sobre las emisiones de carbono procedentes del combustible de la aviación. En ambos casos, los fondos están destinados al UNITAID, un mecanismo internacional especial que compra medicamentos en grandes cantidades para el tratamiento del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Otro tipo de mecanismo anticipa parte de las corrientes de AOD de un país donante mediante la emisión de bonos, cuyos intereses y reembolsos se restarán de los presupuestos futuros de AOD. En particular, el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm) vincula los compromisos de AOD durante un período prolongado para pagar los intereses de los bonos cuyos beneficios fueron entregados a la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización. Un tercer proyecto innovador recurre a los fondos públicos para mitigar los riesgos de la inversión privada, garantizando un mercado para los fabricantes de nuevos productos. Un buen ejemplo de ello es la iniciativa piloto de compromiso anticipado de mercado para las vacunas antineumocócicas, lanzada en 2009 por un grupo de países desarrollados y la Fundación Bill y Melinda Gates³³.

...pero sigue habiendo dificultades para garantizar que estos fondos se asignen al desarrollo

Simultáneamente, varias propuestas podrían movilizar grandes cantidades de fondos para el desarrollo, entre ellas un impuesto sobre las emisiones de carbono, la asignación continuada de derechos especiales de giro por parte del

las Naciones Unidas, febrero de 2012; disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/dcf_philanthropy_issues_note.pdf.

³² La fuente de la estimación mínima es la OCDE, Anexo de datos estadísticos del informe titulado "Development Co-operation Report 2012". La fuente de estimación máxima procede de Carol Adelman, Kacie Marano, Yulya Spantchak, *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012* (Washington, D.C.: Hudson Institute Center for Global Prosperity, 2011).

³³ Para más información, véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.12.II.C.1; edición en español, en prensa).

Fondo Monetario Internacional (y su uso en la financiación para el desarrollo) y un impuesto sobre las transacciones monetarias. Esta última propuesta es la única que se encuentra en una fase de debate político avanzada, en particular en la Unión Europea. Sin embargo, en el momento en el que se redacta este documento no existe un compromiso claro de destinar a la cooperación para el desarrollo una parte de los fondos recaudados. Dicho de otro modo, aplicar un impuesto sobre las transacciones monetarias y destinar una parte de sus ingresos al desarrollo sigue siendo un proyecto que requiere una considerable movilización de la voluntad política. Las innovaciones más modestas desde el punto de vista financiero demuestran que es posible unir a los gobiernos para que adopten medidas innovadoras de apoyo al desarrollo. Ahora se trata de afrontar el reto de movilizar la suficiente voluntad política para que se adopten programas potencialmente mayores; un reto que sin duda dará nueva vida al compromiso mismo de proporcionar asistencia oficial para el desarrollo.

Recomendaciones en materia de políticas

- Los gobiernos donantes deben cumplir sus compromisos de aumentar su AOD, pese a las restricciones presupuestarias, ya que de lo contrario se haría peligrar los avances ya realizados en la consecución de los ODM para 2015.
- Se recomienda encarecidamente a todos los donantes y a las organizaciones multilaterales que elaboren planes de gasto plurianuales para la asistencia programable para los países y que los hagan públicos, a fin de aumentar la transparencia y reducir la volatilidad de la ayuda.
- Los Estados Miembros deben recurrir al Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas para debatir de forma productiva la aplicación de medidas encaminadas a aumentar la eficacia de la cooperación para el desarrollo en función de las necesidades; reforzar la responsabilidad mutua con respecto a los resultados en materia de desarrollo basándose en los compromisos existentes y los procesos de rendición de cuentas; y entablar un diálogo más amplio sobre la financiación para el desarrollo. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo puede y debe contribuir a ampliar la agenda de eficacia de la ayuda y del desarrollo, planteando a los interesados nuevas cuestiones que suscitan preocupación.
- Se anima a los países e instituciones que proporcionan AOD, filantropía y fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo no englobadas dentro del CAD a que generen más recursos para el desarrollo, al tiempo que se aseguran de que estos son estables y las modalidades de suministro se ajustan a las prioridades y estrategias del país receptor.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

La capacidad de los países en desarrollo para aumentar los ingresos de las exportaciones —algo fundamental para acelerar el crecimiento económico necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)— depende del crecimiento del comercio mundial, el acceso abierto a los mercados y la capacidad para diversificar. Debido a la persistencia de los efectos de la crisis económica y financiera mundial, el comercio mundial continúa creciendo a un ritmo más lento que el del período anterior a la crisis. Por otra parte, dado que las perspectivas económicas mundiales, en general, empeoraron en 2012, las estimaciones del crecimiento del comercio mundial han sido revisadas a la baja en numerosas ocasiones¹.

El lento crecimiento del comercio no es solo un motivo de preocupación en sí mismo; también lleva consigo el riesgo de una mayor presión sobre los gobiernos para que adopten políticas comerciales proteccionistas. La creciente aplicación de medidas no arancelarias está teniendo un efecto restrictivo discriminatorio sobre el acceso al mercado. Al mismo tiempo, la Ronda de Doha para el Desarrollo, de negociaciones comerciales mundiales, sigue estancada, por lo que resulta cada vez más difícil vislumbrar una conclusión satisfactoria. Aunque ha aumentado la asistencia a través de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio y muchos países miembros del Grupo de los Veinte (G-20) han cumplido con creces su compromiso, contraído en la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en 2010, de mantener los recursos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en el promedio de los niveles del período 2006-2008, las dificultades económicas y fiscales que atraviesan numerosos países donantes podrían debilitar el apoyo en los próximos años (véase el capítulo sobre la asistencia oficial para el desarrollo).

Negociaciones comerciales mundiales infructuosas

Los dirigentes mundiales se comprometieron en varias cumbres a adoptar nuevos planteamientos de negociación creíbles para concluir las negociaciones de la Ronda de Doha y resistir las presiones proteccionistas dentro de sus países (por ejemplo, la Cumbre de Deauville del Grupo de los Ocho (G-8), celebrada en mayo de 2011; la cumbre del G-20, celebrada en Cannes en noviembre de 2011; la Octava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en diciembre de 2011; la Reunión Ministerial de Ministros de Comercio del G-20 celebrada en Puerto Vallarta, en abril de 2012, y la Cumbre de Líderes del G-20 celebrada en Los Cabos, en junio de 2012). Sin embargo, sigue sin alcanzarse un verdadero acuerdo.

¹ Naciones Unidas, “Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2012” (E/2012/72).

La Ronda de Doha, en punto muerto

En más de once años de negociaciones no se ha conseguido concluir la Ronda de Doha. Si bien los Estados miembros de la OMC expresaron su compromiso de trabajar de forma activa y pragmática para concluir con éxito y de forma multilateral la Ronda durante la Octava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio de diciembre de 2011², a fecha de junio de 2012 no existen resultados concretos sobre los que informar. Pese al acuerdo al que se llegó en la Octava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio para explorar formas de alcanzar acuerdos provisionales o definitivos de consenso antes de que se completase plenamente el todo único, no se han hecho avances.

De hecho, algunos miembros de la OMC, especialmente los países en desarrollo, manifestaron firmes reservas con respecto a “lograr resultados sin tardanza” y argumentaron que debía respetarse el todo único. Aunque los grupos de negociación todavía continúan trabajando, parece poco probable que las negociaciones concluyan en un futuro próximo, y mucho menos los restantes elementos de la Ronda de Doha. Uno de los motivos del estancamiento reside en que los Estados miembros todavía deben abordar la esencia de la cuestión: ¿qué constituye una distribución justa de derechos y obligaciones dentro del sistema de comercio mundial? En tanto se trata de una cuestión política, es necesaria una respuesta política.

No obstante, la Octava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio tomó algunas decisiones especialmente relevantes para los países menos adelantados³. En primer lugar, ahora los miembros podrán conceder acceso preferencial a los mercados a las exportaciones de servicios y a los proveedores de servicios de los países menos adelantados. Este acuerdo se considera en gran medida experimental y se desconoce su efectividad en la práctica. En segundo lugar, se encargó al Subcomité sobre los Países Menos Adelantados que formulara recomendaciones destinadas a reforzar, agilizar y aplicar las directrices de 2002 relativas a la adhesión de los países menos adelantados a la OMC. Esto incluye establecer en el ámbito del comercio de bienes y servicios parámetros de referencia que tengan en cuenta el nivel de los compromisos asumidos por los Estados miembros existentes de países menos adelantados; aumentar la transparencia en las negociaciones de adhesión, complementando las negociaciones bilaterales de acceso a los mercados con marcos multilaterales; establecer disposiciones especiales y de trato diferencial aplicables a todos los países menos adelantados adhe-

2 Organización Mundial del Comercio (OMC), “Elementos de orientación política”, (WT/MIN(11)/W/2), 1º de diciembre de 2011; y OMC, “Declaración final del presidente”, Octava Conferencia Ministerial de la OMC (WT/MIN(11)/11), 17 de diciembre de 2011.

3 Estas medidas incluyen: i) un trato preferencial a los servicios y a los proveedores de servicios de los países menos adelantados (WT/L/847); ii) la adhesión de los países menos adelantados (WT/L/846); y iii) un período de transición para los países menos adelantados previsto en el párrafo 1 del artículo 66 del Acuerdo ADPIC (WT/L/845). Otras decisiones incluyeron la revitalización de los programas de trabajo sobre las pequeñas economías y el comercio electrónico para reforzar su concentración en el desarrollo, prorrogando el plazo de la suspensión de las reclamaciones en casos en que no existe infracción y en casos en los que existe otra situación en el ámbito de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), y el fortalecimiento del papel de los informes de vigilancia del comercio del Director General en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

rentes, y mejorar la asistencia técnica y el desarrollo de la capacidad. En tercer lugar, los Miembros de países menos adelantados podrán presentar solicitudes de ampliación del período de transición más allá de 2013, previsto en el párrafo 1 del artículo 66 del Acuerdo ADPIC⁴.

La conclusión de una Ronda de Doha orientada al desarrollo sería una forma importante de corregir los desequilibrios estructurales del sistema de comercio, e incluso un conjunto parcial de resultados viables transmitiría un mensaje positivo y daría un nuevo impulso a las negociaciones. Sin embargo, cualquier enfoque nuevo deberá abordar el mandato de desarrollo de la Ronda de Doha y llevarse a cabo de forma transparente e inclusiva. Deben abordarse de forma completa problemas que preocupan a todos los países en desarrollo, como el aumento del acceso al mercado libre de derechos, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y de las medidas nacionales de apoyo a la producción de algodón que distorsionan el comercio en los países desarrollados.

Concluir la Ronda de Doha beneficiaría a la economía mundial, especialmente gracias a la rebaja de los aranceles al comercio y el aumento de la transparencia y la previsibilidad en las fronteras. Además, proporcionaría seguridad al sistema comercial internacional mediante la “fijación” de las liberalizaciones unilaterales a través de los compromisos de la OMC y la rebaja de la consolidación arancelaria, lo que limitaría el potencial de proteccionismo futuro⁵. Se espera que los resultados sean compartidos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, aunque cada uno de ellos se beneficie de un modo distinto.

Las nuevas negociaciones deben abordar el mandato de desarrollo de la Ronda de Doha de forma transparente e inclusiva

Otros debates sobre política comercial internacional

La 13a. Reunión Ministerial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD XIII), celebrada en abril de 2012, abordó una serie de temas económicos, comerciales y financieros. La Conferencia aprobó un texto de compromiso —el Mandato de Doha⁶— que, entre otras cosas, insta a la UNCTAD a “aumentar la eficacia” de sus aportaciones al Marco integrado mejorado para los países menos adelantados (Marco integrado mejorado) y a contribuir a la aplicación efectiva de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Asimismo reconoce la necesidad de diseñar y aplicar políticas adecuadas, a nivel nacional, regional e internacional, para hacer frente a los efectos de la volatilidad de los precios de los productos básicos en los grupos vulnerables y de ayudar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a formular estrategias de desarrollo sostenibles e inclusivas que promuevan la adición de valor y la diversificación económica.

Los líderes del G-20 que se reunieron en Los Cabos en junio de 2012 reiteraron la importancia de un sistema comercial multilateral abierto, predecible, basado en las normas y transparente, y se comprometieron a garantizar el carácter primordial de la OMC. Subrayaron explícitamente su apoyo al mandato de la

4 Organización Internacional del Comercio, “Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio”, parte IV, artículo 66; disponible en http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf.

5 Esto podría prevenir unas pérdidas potenciales para la economía mundial de aproximadamente el 1% del PIB. Véase Fondo Monetario Internacional, “The WTO Doha Trade Round—Unlocking the negotiations and beyond”, 16 de noviembre de 2011.

6 Véase http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/td500_Add_1en.pdf.

Los Estados Miembros acordaron que la transformación en una economía verde no debería crear nuevas barreras comerciales

Ronda de Doha y volvieron a comprometerse a trabajar para llevar las negociaciones a término, incluyendo resultados en ámbitos específicos en los que es posible avanzar, como la facilitación del comercio y otras cuestiones que preocupan a los países menos adelantados⁷. En el “Plan de Acción de Los Cabos para el crecimiento y el empleo”, los líderes del G-20 pidieron igualmente que se adoptasen medidas para reducir las medidas de restricción del comercio incompatibles con las normas de la OMC y oponer resistencia al proteccionismo financiero, pero no se llegó a identificar la conclusión de la Ronda de Doha como una medida para el crecimiento a medio plazo y la recuperación del empleo⁸.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en junio de 2012, abordó los aspectos imperativos del comercio y el medio ambiente. En el documento final, “El futuro que queremos”, los Estados Miembros destacaron que la transformación en una economía verde no debería generar nuevos obstáculos al comercio ni imponer nuevas condiciones a la ayuda y la financiación, sino contribuir a terminar con las diferencias tecnológicas entre países desarrollados y países en desarrollo y reducir la dependencia tecnológica de los países desarrollados, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de la cooperación internacional a través del suministro adecuado de recursos financieros, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo⁹. En lo acordado también se recogió de forma explícita las preocupaciones de los países en desarrollo de que la economía verde se convierta en un medio de discriminación arbitraria o injustificable o una restricción encubierta del comercio internacional; en su lugar, debe evitarse la adopción de medidas unilaterales para afrontar los desafíos ambientales fuera del ámbito de jurisdicción del país importador y asegurar que las medidas ambientales destinadas a solventar los problemas ambientales transnacionales o mundiales se basan en un consenso internacional¹⁰. Además, los Estados Miembros reiteraron que los regímenes de propiedad intelectual en la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales deben servir como incentivo, y de ningún modo de obstáculo para la transferencia de tecnología y los conocimientos especializados correspondientes. Asimismo, subrayaron la necesidad de establecer un sistema de comercio multilateral abierto, no discriminatorio y equitativo para el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo y para la seguridad alimentaria mundial¹¹.

Resultados comerciales de los países en desarrollo

El comercio de las economías en desarrollo y en transición se ha recuperado con más fuerza de la crisis económica mundial que el de las economías desarrolladas. Como consecuencia de ello, la proporción de las exportaciones procedentes de

7 Véase “Declaración de Líderes del G-20”, Los Cabos (México), 18 y 19 de junio de 2012; disponible en http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012.pdf.

8 Véase “Plan de Acción de Los Cabos para el crecimiento y el empleo”, Cumbre de Líderes del G-20, Los Cabos (México), 18 y 19 de junio de 2012; disponible en http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/Los_Cabos_Growth_and_Jobs_Action_Plan_2012.pdf.

9 Véase, Naciones Unidas, “El futuro que queremos” (A/CONF.216/L.1), 19 de junio de 2012, párr. 58; disponible en <http://www.unctd2012.org/thefuturewewant.html>.

10 *Ibidem*, párr. 58

11 *Ibidem*, párr. 118.

economías en desarrollo, del total de las exportaciones mundiales, aumentó del 39% registrado en 2008 al 43% en 2011¹². Los países asiáticos en desarrollo, especialmente China y la India, fueron los impulsores del comercio de los países en desarrollo después de la crisis, como lo habían sido durante la década anterior. La participación de la región en el comercio mundial ha aumentado hasta el 34% en 2011, desde el 30% registrado en 2008¹³. La proporción correspondiente a los países menos adelantados aumentó en 2010, pero únicamente un 1,1% del comercio mundial (sin cambios en 2011 y únicamente un 0,5% si se excluye el petróleo), que sigue siendo una cifra minúscula.

El comercio entre los países en desarrollo creció durante 2010 un considerable 32% gracias al rápido crecimiento del comercio de los países asiáticos en desarrollo y a una caída relativamente acusada del comercio Norte-Sur en 2009. El comercio Sur-Sur absorbe en la actualidad el 49% de las exportaciones de los países en desarrollo¹⁴. Esta proporción ha aumentado en tres puntos porcentuales desde 2008, impulsada sobre todo por la resistencia del comercio entre los países de Asia, que supuso prácticamente la mitad del comercio Sur-Sur. El principal impulsor fueron las dinámicas importaciones intrarregionales de China. Por otra parte, el comercio entre otras economías asiáticas en desarrollo y el resto de países en desarrollo fuera de Asia se mantuvo un 5% más bajo en 2010 que en 2008.

Efectos de la crisis económica mundial

Medidas de restricción del comercio

Aunque los fenómenos macroeconómicos y los cambios mundiales en la estructura y la ubicación de la producción constituyen los principales factores que determinan la estructura del comercio de los países en desarrollo, las intervenciones en la política comercial también influyen. De hecho, dado el deterioro de la economía mundial, existen motivos de preocupación respecto del proteccionismo comercial. Según la información recopilada por la OMC procedente de sus Estados miembros, entre mediados de octubre de 2011 y mediados de mayo de 2012 se han aplicado 124 nuevas medidas de restricción del comercio¹⁵. Las nuevas medidas restrictivas a las importaciones cubrían en torno al 1,1% de las importaciones del G-20 o el 0,9% de las importaciones mundiales, cuando en el anterior período de seis meses suponían el 0,6% y el 0,5%, respectivamente. De forma acumulativa, desde el comienzo de la crisis financiera mundial, casi un 3% del comercio mundial se ha visto afectado por las restricciones comerciales.

Las nuevas medidas han afectado con más frecuencia al hierro y el acero, la maquinaria y los equipos eléctricos, los vehículos, las hortalizas, las bebidas y licores y los productos químicos¹⁶. Y lo aún más importante: algunas de las nuevas medidas fueron introducidas por las grandes naciones comerciales y afectan a una amplia variedad de sectores, categorías de productos y socios comerciales.

Aproximadamente el 3% del comercio mundial se ha visto afectado por las restricciones del comercio aplicadas desde el comienzo de la crisis financiera mundial

¹² Datos de la base de datos UNCTADStat.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ OMC, “Nota de la Secretaría sobre la participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio”, 21 de octubre de 2001 (WT/COMTD/W/181).

¹⁵ OMC, “Informe de la OMC sobre las medidas comerciales del G-20 (de mediados de octubre de 2011 a mediados de mayo de 2012)”, 31 de mayo de 2012.

¹⁶ *Ibidem*.

Contrariamente a las promesas de los miembros del G-20 de resistirse al proteccionismo, de no introducir nuevas medidas hasta finales de 2013 y de acabar con toda medida proteccionista, la eliminación de las medidas de restricción del comercio ha sido muy lenta. A mediados de mayo de 2012 únicamente se había eliminado el 18% del total de las medidas introducidas desde el comienzo de la crisis.

La débil y lenta recuperación de la economía mundial y los constantes elevados niveles de desempleo, principalmente en Europa, continúan poniendo a prueba la voluntad política de los gobiernos para resistirse al proteccionismo comercial. Esto suscita preocupación en cuanto a que el aumento del uso de medidas de restricción del comercio podría socavar gradualmente los beneficios de la facilitación y la apertura del comercio. Se requiere una mayor voluntad política por parte de los gobiernos para cumplir sus compromisos.

Financiación del comercio

En 2008 y 2009, tras el estallido de la crisis, la disponibilidad de financiación para el comercio se redujo considerablemente y su costo se incrementó hasta niveles inasumibles, principalmente en los países de bajos ingresos. Desde entonces, la disponibilidad de financiación para el comercio parece haber mejorado en cierto modo, aunque hacer un seguimiento sigue siendo difícil, ya que prácticamente no se dispone de datos coherentes.

Se prevé una caída de la financiación para el comercio en 2012, debido a nuevas restricciones financieras

Conforme a los resultados de un estudio recientemente publicado¹⁷, durante el segundo trimestre de 2009 la financiación del comercio aumentó un 19%, y posteriormente un 17% a lo largo del año siguiente. No obstante, los entrevistados preveían que el mercado de financiación del comercio empezaría a deteriorarse. La razón más importante aducida para justificar las previsiones de reducción en 2012 fue las restricciones financieras. La mayoría de los encuestados indicaron que la menor disponibilidad de crédito o de liquidez afectaría a sus actividades de financiación del comercio, principalmente en el África subsahariana, Europa central y oriental y América Latina y el Caribe. En varias regiones también se observó un incremento del coste del crédito.

En foros internacionales, como la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010, se han planteado preocupaciones relativas a que la normativa de Basilea III podría dificultar la financiación del comercio de los países en desarrollo. Los marcos Basilea II y III introdujeron requisitos adicionales que en la práctica clasifican la financiación del comercio como activo arriesgado, aun cuando el corto plazo que caracteriza a la mayor parte de la financiación del comercio la convierta en una actividad económica relativamente segura, ya que normalmente su reembolso se cubre mediante el movimiento de bienes¹⁸. La normativa revisada no tiene en cuenta la naturaleza de bajo riesgo y corto plazo

¹⁷ Los estudios recientes de la banca y las instituciones financieras sobre las condiciones de financiación del comercio por parte del FMI con la colaboración de la industria proporcionan algunas indicaciones sobre las tendencias recientes y las perspectivas de la financiación del comercio. Véase Cámara de Comercio Internacional y FMI, *ICC-IMF Market Snapshot January 2012* (París, enero de 2012); disponible en http://www.uscib.org/docs/2012_01_19_trade_finance_survey.pdf.

¹⁸ OMC, "Informe de la OMC sobre las medidas comerciales del G-20 (de mediados de octubre de 2011 a mediados de mayo de 2012)", 25 de octubre de 2011.

de la financiación del comercio, tal como se consideraba en el marco de Basilea original. De hecho, aproximadamente tres cuartas partes de los entrevistados en el citado estudio indicaron que ya se han visto afectados. Para hacer frente a esta cuestión, la OMC y el Banco Mundial, conjuntamente con la Cámara de Comercio Internacional, plantearon su preocupación al Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, que aceptó modificar su tratamiento¹⁹.

Movimiento de mano de obra y remesas

El comercio de bienes, capitales, inversiones y servicios se ha ampliado con la reducción de los costes de transporte y el aumento de la información disponible. Sin embargo, los regímenes migratorios transfronterizos que facilitan la circulación de personas no son acordes con la creciente la movilidad. De hecho, desde el inicio de la crisis se han introducido políticas de inmigración más estrictas y las tasas de desempleo de los migrantes han aumentado más que las de los nacionales, principalmente en la Unión Europea. Pese a las dificultades laborales de los migrantes, los flujos de remesas continuaron aumentando. Se calcula que las remesas a los países en desarrollo han alcanzado los 351.000 millones de dólares en 2011, lo que representa un incremento del 8% con respecto a 2010²⁰. Para lo sucesivo, las previsiones son que las remesas aumentarán un porcentaje anual situado entre el 7% y el 8% hasta 2014, aunque ese aumento está expuesto al riesgo de descenso, debido a factores entre los que se incluyen la persistencia de elevados niveles de desempleo en los países receptores, la volatilidad de los tipos de cambio y la incertidumbre en torno a los precios del petróleo (que afecta a la demanda de mano de obra migrante en el Oriente Medio).

En la Cumbre de Cannes de 2011, los líderes del G-20 se comprometieron a reducir el costo de transferencia de remesas del 10% al 5% del valor de los fondos transferidos para 2014. Esta disminución de 5 puntos porcentuales se traduciría en 15.000 millones de dólares adicionales al año para los destinatarios de los países en desarrollo. El coste de las remesas, ponderado por los flujos de remesas bilaterales, ha registrado una tendencia descendente, disminuyendo hasta el 7,3% en el tercer trimestre de 2011, desde el 8,8% registrado en 2008²¹. Sin embargo, si se mide como promedio simple, el coste ha ido aumentando desde el primer trimestre de 2010. La diferencia refleja los “corredores” de remesas en los que el elevado volumen de flujos aporta mayor competencia al mercado, en comparación con los mercados de menor tamaño, que son menos competitivos. El establecimiento de medidas concretas y plazos destinados a facilitar la circu-

19 OMC, “Lamy menciona beneficios de los cambios en el marco de Basilea respecto de la financiación del comercio”, comunicado de prensa, 27 de octubre de 2011; disponible en http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/sum_gc_oct11_s.htm. Para obtener más información sobre las revisiones, véase Banco de Pagos Internacionales, Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, “Tratamiento de la financiación del comercio en el marco de capital de Basilea”, octubre de 2011; disponible en http://www.bis.org/publ/bcbs205_es.pdf.

20 Sanket Mohapatra, Dilip Ratha y Ani Silwal, “Outlook for remittance flows 2012-2014: Remittance flows to developing countries exceed \$350 billion in 2011”, *Migration and Development Brief*, No. 17 (Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 2011); disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>.

21 *Ibidem*.

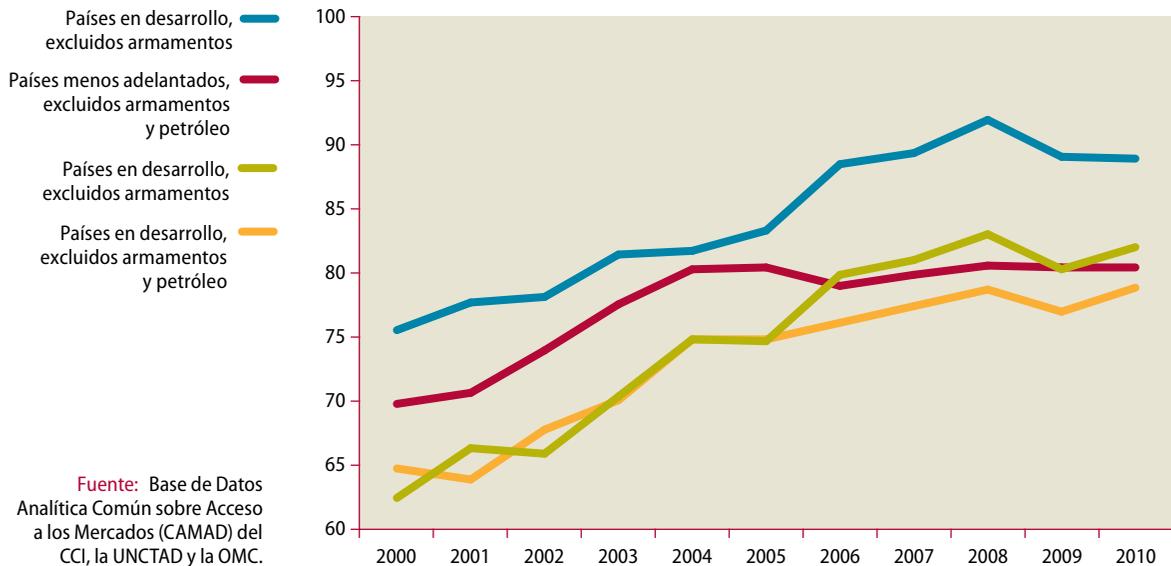
lación temporal de personas físicas impulsaría el avance de los ODM, y además contribuiría a reducir la asimetría actualmente existente entre la liberalización del capital y el trabajo.

Acceso a los mercados

Cerca del 80% del valor de las exportaciones (excluidos armamentos y petróleo) de los países en desarrollo hacia los mercados de países desarrollados se importa ahora libre de derechos. Esa proporción se ha mantenido prácticamente constante desde 2004 en el caso de las exportaciones de los países menos adelantados, mientras que la de los países en desarrollo en su conjunto ha aumentado (gráfico 1). Cuando las exportaciones procedentes de países en desarrollo acceden a los mercados de economías desarrolladas libres de derechos, en general se debe a que el producto ha dejado de ser objeto de tributación conforme al régimen de “nación más favorecida” (NMF), y por tanto no se otorga ninguna preferencia concreta.

Gráfico 1

Proporción de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos, por valor, 2000-2010 (porcentaje)



La mayoría de las exportaciones procedentes de los países menos adelantados entra libre de impuestos a los mercados de los países desarrollados

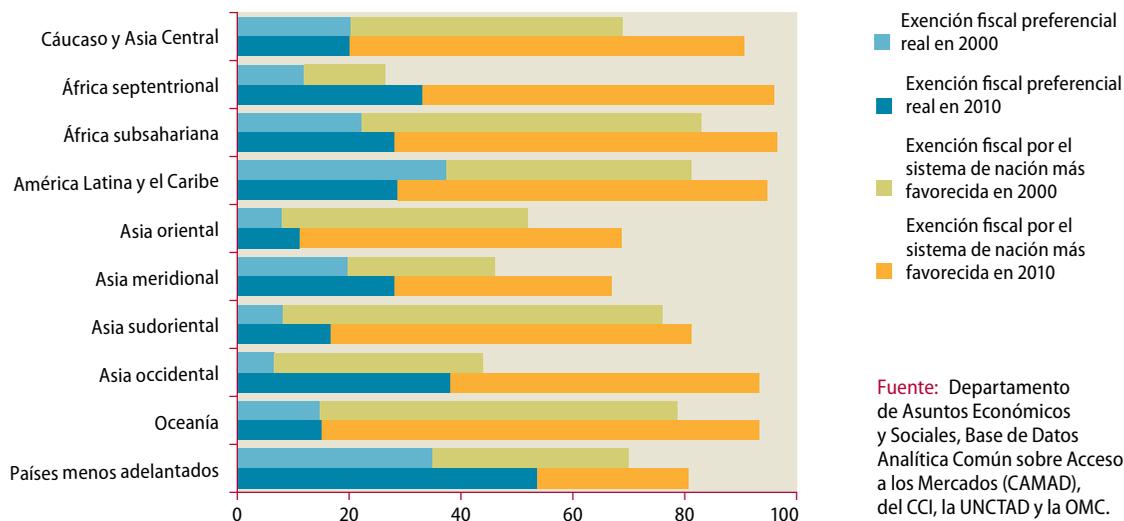
Acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados

La mayoría de los países menos adelantados disfruta de un “verdadero” acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados: en 2010, el 53,5% de las exportaciones de los países menos adelantados entró en los mercados de países desarrollados libre de derechos, con un verdadero trato preferencial, comparado con el 35% registrado en 2000²². En 2010, en el caso de los países en desarrollo,

²² El “verdadero” acceso preferencial libre de derechos se define como el porcentaje de las exportaciones a las que se ofrece un trato libre de derechos con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias para países menos adelantados y otros esquemas de preferencias,

Gráfico 2

Proporción de importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas libres de derechos con arreglo al régimen de nación más favorecida y al de acceso preferencial verdadero, por región (porcentaje)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados (CAMAD), del CCI, la UNCTAD y la OMC.

como grupo, no se abonaron derechos sobre el 79% de las exportaciones, de las que el 60% fueron admitidas conforme al régimen de nación más favorecida (NMF) y el 19% conforme al verdadero acceso preferencial.

El verdadero acceso preferencial es especialmente reducido en el caso de las exportaciones procedentes de Oceanía y las regiones de Asia sudoriental (gráfico 2, arriba). Las importaciones procedentes de África septentrional y Asia occidental y de Asia oriental y Asia meridional fueron las que tuvieron en 2010, en general, los niveles de acceso más bajos a los mercados libres de derechos de los mercados desarrollados.

Con la excepción de los Estados Unidos, la mayoría de los países desarrollados proporciona acceso libre de derechos a los productos de países menos adelantados de acuerdo con la Declaración Ministerial de Hong Kong de la OMC, de 2005. Sin embargo, la tasa de utilización real de los esquemas de preferencias que ofrecen los países desarrollados a los productos procedentes de países menos adelantados y de países en desarrollo varía por diversos motivos, entre los que se incluyen las normas de origen restrictivas (véase más adelante) o los elevados gastos de administración. Con todo, la tasa de utilización de las preferencias ha mejorado con el tiempo, y según las estimaciones se sitúa en el 87% en determinados mercados desarrollados²³.

La plena aplicación del compromiso contraído en Hong Kong en 2005, de dar acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, para los productos

en comparación con los productos a los que se les ofrece la entrada libre de derechos conforme al régimen de nación más favorecida.

²³ OMC, “Nota de la Secretaría sobre acceso a los mercados para los productos y servicios cuya exportación reviste interés para los países menos adelantados” (WT/COMTD/LDC/W/51), 10 de octubre de 2011.

de países menos adelantados, junto a normas de origen simplificadas, impulsarían la participación de esos países en el sistema mundial de comercio.

Acceso preferencial a los mercados del Sur

Los países en desarrollo abren sus propios mercados a productos procedentes de países menos adelantados

Las pruebas de que disponemos indican que cada vez son más los esfuerzos de los países en desarrollo para abrir sus propios mercados a productos de países menos adelantados; por ejemplo, permitiendo el acceso al mercado libre de derechos, de acuerdo con la Declaración de Hong Kong de 2005, además de mediante programas regionales y bilaterales. El cuadro 1 recoge algunos ejemplos de estos programas. Gracias a ellos, el acceso preferencial libre de derechos para los productos de países menos adelantados en los países en desarrollo se sitúa entre el 32% y el 95% de sus líneas arancelarias²⁴.

Cuadro 1

Políticas de acceso a los mercados para los países menos adelantados de algunos países en desarrollo

País	Descripción	Entrada en vigor	Porcentaje de líneas arancelarias libres de derechos
China	Trato de franquicia arancelaria para los países menos adelantados	Julio de 2010	60% (2010), aumentando gradualmente hasta el 97%
India	Régimen preferencial de franquicia arancelaria para los países menos adelantados	Agosto de 2008	Debe alcanzarse el 85% para 2012
República de Corea	Decreto Presidencial relativo al arancel preferencial para los países menos adelantados	Enero de 2000	95% (2011)
Taiwán, provincia de China	Trato de franquicia arancelaria para los países menos adelantados	Diciembre de 2003	Aproximadamente el 32% (2009)
Turquía	Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	Enero de 2002	Aproximadamente el 80% (2009)

Fuente: OMC, "Nota de la Secretaría sobre acceso a los mercados para los productos y servicios cuya exportación reviste interés para los países menos adelantados" (WT/COMTD/LDC/W/51), 10 de octubre de 2011; OMC, "Los Miembros en desarrollo confirman su compromiso de abrir los mercados para los países más pobres", comunicado de prensa, 16 de abril de 2012; OMC, base de datos de los Arreglos Comerciales Preferenciales; disponible en <http://ptadb.wto.org>.

Barreras arancelarias

Los aranceles aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas procedentes de países en desarrollo han cambiado muy poco desde prácticamente 2004 (gráfico 3). El promedio de los aranceles a los productos agrícolas se redujo ligeramente entre 2009 y 2010, lo cual refleja principalmente el cambio en los precios y la composición de las importaciones, más que en las políticas comerciales. Los aranceles sobre productos agrícolas de países menos adelantados pasaron del 3% de 2004 al 1% en 2010.

24 Ibídem; y OMC, "Los Países Miembros en desarrollo confirman su compromiso de abrir los mercados para los países más pobres", comunicado de prensa, 16 de abril de 2012; disponible en http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/acc_16apr12_e.htm.

Gráfico 3

Aranceles medios impuestos por los países desarrollados a los principales productos procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, 2000-2010 (porcentaje ad valorem)



Fuente: Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados (CAMAD) del CCI, la UNCTAD y la OMC.

Los aranceles a las importaciones textiles se mantuvieron sin cambios, mientras que los aplicados a las prendas de vestir de países menos adelantados aumentaron por primera vez en más de una década. Esta subida fue provocada por el aumento de las importaciones procedentes de países que no se benefician de las preferencias otorgadas a los países menos adelantados en el mercado de los Estados Unidos (Bangladesh y Camboya y tres países africanos que han sido excluidos de un plan preferencial independiente de los Estados Unidos —la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad en África—: Guinea, el Níger y Madagascar). En comparación con otros países desarrollados, los Estados Unidos imponen los mayores aranceles a las importaciones de países menos adelantados en las tres categorías de productos agrícolas, textiles y vestimenta.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países menos adelantados africanos y otros países africanos de bajos ingresos se benefician de una exención de derechos casi total en el caso de las prendas de vestir y de la aplicación de un arancel muy reducido a sus productos agropecuarios. Los países menos adelantados asiáticos todavía deben pagar aproximadamente un 3% de derechos por sus exportaciones agrícolas y textiles, y el 7% por las prendas de vestir. A los productos de países en desarrollo de Asia oriental se les aplican, con diferencia, los mayores promedios de aranceles en las tres categorías, que ascienden al 10,5% para la agricultura, el 11% para las prendas de vestir y el 5,7% en el caso de los textiles. Desde el año 2000 estos niveles arancelarios sólo se han reducido ligeramente. Los aranceles aplicados a las importaciones de productos agrícolas y prendas de vestir procedentes de Asia sudoriental, el Cáucaso y Asia Central también se sitúan por encima de la media para los países en desarrollo.

Dado que el descenso en los aranceles preferenciales ha seguido en gran medida el registrado en los del tipo de NMF, el margen de preferencia se ha man-

tenido prácticamente constante a lo largo de la última década, con la excepción de las exportaciones agropecuarias de países menos adelantados.

Los datos disponibles sobre siete países²⁵ señalan que los aranceles impuestos por las economías emergentes a las importaciones de países menos adelantados superan a los impuestos por los mercados desarrollados; en 2009 fueron del 14% para los productos agrícolas, del 8% para los textiles y del 20% para la vestimenta²⁶, si bien los niveles arancelarios se han ido reduciendo desde 2005. Aunque el margen de preferencia ha aumentado desde 2005, los aranceles promedios a productos de países menos adelantados en los países desarrollados seleccionados siguen estando cercanos a sus niveles del régimen de nación más favorecida.

Crestas y progresividad de los aranceles aduaneros

Los aranceles “pico” (crestas) y la progresividad arancelaria para los productos agrícolas siguen siendo elevados

La estructura de los esquemas arancelarios y las distintas tarifas aplicadas a los productos importados son relevantes también para determinar el grado de acceso al mercado. Las crestas arancelarias se refieren a una situación en la que los aranceles aplicados a algunos productos son notablemente más altos de lo normal; es decir, por encima del 15%. Como se ve en el cuadro 2, en torno al 9% de las líneas arancelarias se han visto afectadas por crestas arancelarias en los países de altos ingresos de la OCDE, con escasos cambios durante la última década. Esas crestas afectan sobre todo a los productos agrícolas, con más de un 36% de las líneas arancelarias afectadas, ligeramente por encima del 34,6% del año anterior.

Otro aspecto de los esquemas arancelarios es la progresividad arancelaria, por la que un país aplica al producto terminado un arancel superior que a los componentes intermedios, y un tipo aún menor a sus insumos primarios. La progresividad arancelaria da una protección mayor en las últimas etapas de elaboración del producto final. En 2011 el grado de la progresividad arancelaria se incrementó levemente. Hay una marcada diferencia entre los aranceles aplicados a los productos agropecuarios procesados y los aplicados a las materias primas agrícolas.

Fuente: Centro de Comercio Internacional.

a Los valores agregados indicados para los países son el promedio ponderado en función de la participación en las importaciones mundiales.

b Proporción correspondiente a aranceles superiores al 15% respecto del total de las líneas arancelarias en la tarifa arancelaria de un país acogido al régimen de NMF.

c Diferencia en puntos porcentuales entre los aranceles aplicados a productos terminados (o totalmente procesados) y los aranceles aplicados a materias primas. Antes de la agregación de las cantidades correspondiente a los países se calcula el promedio para cada país como promedio simple de los derechos de importación medios aplicando el Sistema Armonizado con seis dígitos.

Cuadro 2

Crestas y progresividad de los aranceles aduaneros en países de ingresos altos de la OCDE, 1996, 2000 y 2006-2011^a (porcentaje)

	1996	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crestas arancelarias^b								
Todos los productos	10,4	9,2	9,5	9,3	9,0	8,9	8,8	9,3
Agrícolas	35,4	33,4	37,6	37,4	37,5	36,5	34,6	36,3
No agrícolas	4,0	3,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Progresividad arancelaria^c								
Todos los productos	1,1	1,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Agrícolas	13,4	12,6	10,7	11,2	11,8	11,2	9,8	11,2
No agrícolas	2,4	2,1	1,6	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2

25 Brasil, China, India, México, Sudáfrica, Taiwán, provincia de China, y Turquía.

26 Organización Mundial del Comercio, “Nota de la Secretaría sobre acceso a los mercados para los productos y servicios”, *op. cit.*

Subsidios agrícolas en los países de la OCDE

Los subsidios agrícolas en las economías avanzadas perjudican al comercio y a la producción agrícolas de los países en desarrollo. El apoyo total al sector agrícola en los países de la OCDE alcanzó un nivel máximo de 407.000 millones de dólares en 2011 (cuadro 3). El apoyo a la agricultura con relación al PIB de los países de la OCDE se había reducido en la primera mitad de la década pasada, pero esta tendencia se invirtió en la segunda mitad. En 2011 era del 0,95%, prácticamente el mismo nivel que en 2006. Como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos, el apoyo proporcionado directamente a los productores agrícolas de países de la OCDE aumentó en 2009, pero posteriormente parece haber retomado su tendencia de lento descenso.

En 2011, la Unión Europea representaba aproximadamente una tercera parte del apoyo agrícola proporcionado por los países de la OCDE (29%). Sin embargo, como porcentaje del PIB de la UE, ha caído del 2,05% registrado en 1990 al 0,68% en 2011, porcentaje que actualmente se sitúa por debajo del promedio para los países de la OCDE, del 0,95%. Durante los últimos 25 años, la Política agrícola común de la UE ha sido reformada en numerosas ocasiones, en parte en respuesta a las presiones para reducir las distorsiones comerciales que genera²⁷. Las reformas han reducido (del 92% registrado de 1986 a 1988 al 25% en 2011) la proporción del total del apoyo en el caso del apoyo al sostenimiento de los precios y los pagos basados en la producción y en la utilización de insumos variables, que son los tipos de apoyo que generan la mayor distorsión.

Gracias a esas reformas se han reducido las distorsiones en la producción y el comercio del sector agrícola de la UE, aunque en el caso de algunos sectores de productos básicos, como el azúcar, los cereales, el arroz y los productos lácteos,

El apoyo total a la agricultura alcanzó un nivel máximo en 2011

Cuadro 3
Ayudas agrícolas en los países de la OCDE, 1990, 2000 y 2006-2011

	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^a
Total del apoyo agrícola en los países de la OCDE^b								
En miles de millones de dólares	325	321	357	351	374	377	384	407
En miles de millones de euros	256	348	284	256	256	271	290	293
Como porcentaje del PIB de los países de la OCDE	2,38	1,15	0,96	0,89	0,93	0,96	0,93	0,95
Apoyo a los productores agrícolas en países de la OCDE^c								
En miles de millones de dólares	251	244	255	248	258	250	241	252
En miles de millones de euros	198	265	203	181	176	180	182	182
Como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos	31,8	32,2	26,4	22,0	21,0	22,7	19,9	18,8

Fuente: OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies* (París, de próxima publicación).

^a Datos preliminares.

^b La estimación del apoyo total abarca el apoyo a productores agrícolas, tanto a nivel individual como colectivo, y los subsidios a los consumidores.

^c La estimación del apoyo a los productores corresponde al apoyo aportado directamente a los productores agrícolas.

27 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union* (París, octubre de 2011).

el acceso al mercado sigue estando limitado y continúan vigentes las disposiciones de recurso a los subsidios a la exportación. La UE no ha utilizado mucho últimamente los subsidios a la exportación, y su valor ha decaído desde los años noventa, pasando de los 14.000 millones de euros en 1991, a 3.900 millones en 2000 y a 920 millones en 2008. Sin embargo, las reformas de la Política agrícola común deberían centrarse en mejorar el acceso al mercado de forma más generalizada. Esto exigirá reducir más el nivel de apoyo al sostenimiento de los precios basado en la producción, una de las formas de apoyo más distorsionadoras, que debería ir acompañado de medidas para reducir los obstáculos al comercio, como serían un acceso mayor al mercado y la eliminación de los subsidios a la exportación.

Medidas no arancelarias

Existen otros obstáculos al comercio distintos de los aranceles y de los contingentes convencionales a la importación. Estas medidas, denominadas “no arancelarias”, incluyen requisitos técnicos que deben cumplir los bienes importados, como medidas sanitarias y fitosanitarias, y requisitos no técnicos, como normas de origen (que especifican qué cantidad de un producto debe fabricarse en un país receptor de un trato preferencial).

En el marco de la iniciativa de eminentes expertos del Equipo de Apoyo Multinstitucional (EAMI) liderada por la UNCTAD, y en asociación con el Banco Mundial y el Centro de Comercio Internacional (CCI), en abril de 2012 se habían recopilado datos sobre medidas no arancelarias en unos 30 países en desarrollo, entre los que se incluyen unos 10 países de bajos ingresos. Esta medida continuará como parte de la iniciativa Transparencia en el Comercio²⁸.

Según los estudios elaborados por el CCI²⁹, los exportadores agropecuarios, en promedio, parecen estar más afectados por las medidas no arancelarias que los exportadores de productos manufacturados. Las medidas no arancelarias más gravosas que se señalaron fueron las medidas fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, como los requisitos de certificación, pruebas e inspección técnica, seguidas de las normas de origen, las inspecciones previas al envío y los impuestos y/o cargas³⁰. Asimismo, las pruebas demuestran que los acuerdos comerciales regionales no eximen a los exportadores de los requisitos de las medidas no arancelarias. Por ejemplo, los exportadores de la Comunidad del África Oriental afirmaron haberse visto expuestos a medidas no arancelarias en el transporte a

28 Esta nueva alianza mundial destinada a identificar y hacer un seguimiento de las políticas que incrementan el costo del comercio fue desarrollada por el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Centro de Comercio Internacional y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en colaboración con la División de Estadística de las Naciones Unidas. El Banco Mundial también ha desarrollado un conjunto de instrumentos para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a tratar temas relacionados con la competitividad en el comercio y programas de mejora normativa empresarial (véase Olivier Cadot, Mariem Malouche y Sebastián Sáez, *Streamlining Non-Tariff Measures: A Toolkit for Policy Makers* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012).

29 Basados en datos obtenidos de los estudios efectuados en Burkina Faso, Egipto, Jamaica, Kenya, Madagascar, Marruecos, Mauricio, el Paraguay, el Perú, Rwanda y el Uruguay.

30 En el caso de las exportaciones a países desarrollados, casi las tres cuartas partes de los casos de medidas no arancelarias tienen que ver con medidas fitosanitarias/obstáculos técnicos al comercio. Cuando los asociados son países en desarrollo, esta proporción cae a aproximadamente la mitad y cobra relevancia otro tipo de medidas.

países asociados. En general, el uso de medidas fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio ha aumentado considerablemente³¹. En la actualidad, un país medio impone obstáculos técnicos comerciales a un 30% del comercio, y medidas fitosanitarias a un 15%.

Los países en desarrollo en general, los países de bajos ingresos en mayor medida y los países menos adelantados en particular, pueden verse afectados de forma desproporcionada por los efectos distorsionadores de las medidas no arancelarias (aunque en muchos casos no sea intencionadamente). Las medidas no arancelarias se aplican con mayor frecuencia a los productos agrícolas y a los textiles y la vestimenta. De hecho, un estudio reciente elaborado por la UNCTAD demuestra que las medidas no arancelarias son más importantes en la restricción del acceso al mercado de los países en desarrollo que los aranceles³². El estudio recoge que, si bien las importaciones agrícolas procedentes de países de bajos ingresos están sujetas a aranceles medios de aproximadamente un 5%, cuando se incluyen los efectos de las medidas no arancelarias el obstáculo global al comercio equivale a un arancel de aproximadamente un 27%.

Las normas de origen asociadas a acuerdos o arreglos de comercio preferenciales constituyen con frecuencia una forma compleja y restrictiva de medidas no arancelarias. Estas normas pueden establecer requisitos relativos al país de origen difíciles de cumplir. Por ejemplo, la estricta “exigencia de la doble transformación” (por la que debe aplicarse el porcentaje exigido para dar la categoría de origen nacional a los insumos importados de otros países que reciben un trato preferencial), recogida en las normas de origen de la UE, ha desincentivado una buena parte de las exportaciones africanas. El cumplimiento de las normas de origen aumentó el costo de determinadas exportaciones procedentes de Nepal a la UE, al Japón y a los Estados Unidos entre un 20% y un 30%³³. Es necesario revisar las normas de origen para que los países en desarrollo, y en particular los países menos adelantados, puedan beneficiarse plenamente de las preferencias ofrecidas. De hecho, en 2011, la UE simplificó los criterios de sus normas de origen con arreglo a su Sistema Generalizado de Preferencias, beneficiando especialmente a los países menos adelantados³⁴.

Un análisis reciente de los datos sobre los rechazos en las fronteras de la UE y en las de los Estados Unidos por productos agrícolas y alimentarios y por productos básicos arrojó luz sobre los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo para cumplir las medidas fitosanitarias y las establecidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio³⁵. Como puede verse en el gráfico 4, los motivos

Los países menos adelantados, en particular, pueden verse afectados de forma desproporcionada por las medidas no arancelarias

31 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries* (Ginebra, en prensa).

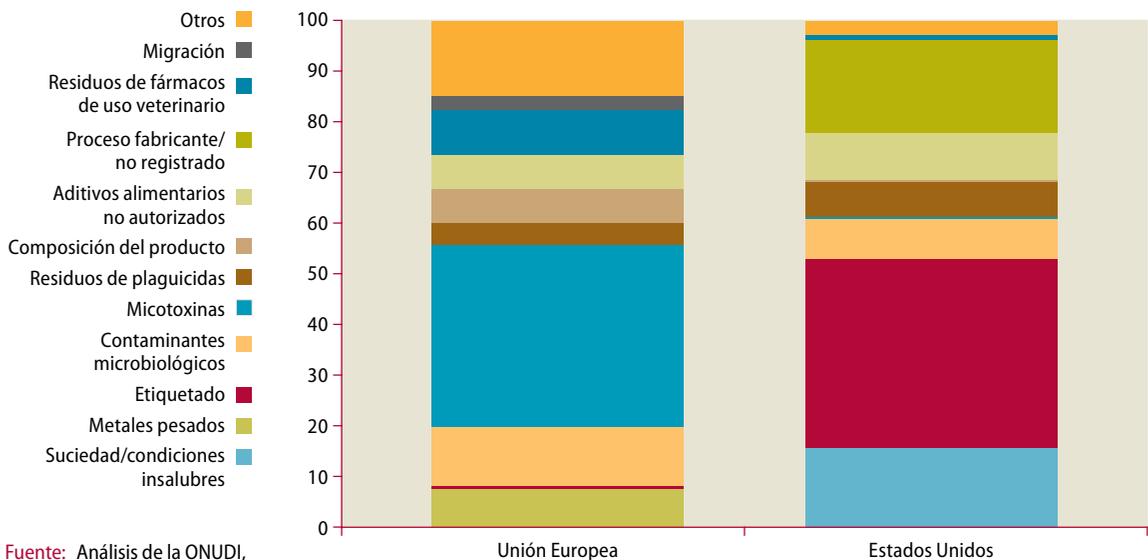
32 *Ibidem*.

33 *Ibidem*, basado en los resultados del estudio de Khanal.

34 Organización Mundial del Comercio, “Nota de la Secretaría sobre acceso a los mercados para los productos y servicios”, *op. cit.*

35 Spencer Henson y Edward Olale, “What do border rejections tell us about trade standards compliance of developing countries? Analysis of EU and US Data, 2002-2008”, documento de trabajo (Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial); y ONUDI, “Meeting standards, winning markets: Trade standards compliance 2010”; disponible en www.unido.org/tradestandardscompliance. El análisis se centra en la industria agroalimentaria, especialmente el pescado y los productos pesqueros, frutas y hortalizas, frutos secos y semillas, hierbas y especias, en los que se concentra la mayoría de los rechazos.

Gráfico 4

Motivos de rechazo de productos alimentarios y piensos en las fronteras de la Unión Europea y los Estados Unidos, 2002-2008 (porcentaje)

Fuente: Análisis de la ONUDI, basado en datos de la ONUDI, "Meeting standards, winning markets: Trade standards compliance 2010"; disponible en www.unido.org/tradestandardscompliance.

de rechazo van desde el incumplimiento de las limitaciones de los niveles de micotoxinas (principalmente en el mercado de la UE) hasta el incumplimiento de los requisitos de etiquetado y del registro de empresas o procesos (principalmente en los Estados Unidos). El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y las medidas fitosanitarias se han establecido para asegurar que los productos satisfagan las necesidades de los consumidores y garantizar su seguridad, proteger la salud de personas, animales y plantas y hacer efectiva la transparencia y la compatibilidad de los productos. Aunque esas medidas normativas constituyen la base del trato equitativo para todos en el sistema de comercio multilateral, los exportadores de países en desarrollo las consideran un obstáculo al comercio, especialmente los que carecen de capacidad para cumplirlas. Normalmente, el cumplimiento de estas medidas exige unos procesos de producción mejorados, inversiones en nuevas tecnologías y una infraestructura comercial eficiente. Algunos países exportadores tropiezan con dificultades para cumplir incluso las normas específicas aplicables a determinados productos³⁶.

Muchas medidas no arancelarias son emitidas tanto por países en desarrollo como por países desarrollados. Será fundamental prestar una asistencia técnica mayor y más eficaz para ayudar a los países en desarrollo a cumplir las normas y los reglamentos internacionales, permitirles superar las limitaciones nacionales y los problemas de cumplimiento y mantener su competitividad en los mercados internacionales. Un buen ejemplo en este sentido es el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), una asociación mundial que

³⁶ Tal es el caso de las exportaciones de frutos secos iraníes a la UE o las exportaciones de productos pesqueros tailandeses, mientras que un pequeño número de países, entre los que destacan China y la India, tienen dificultades para cumplir las normas aplicables con respecto a todos los tipos de productos agrícolas. Por otra parte, se ha observado que países como la Argentina, Chile, el Ecuador y Sudáfrica cuentan con un excelente historial de cumplimiento.

proporciona apoyo y asistencia financiera a los países en desarrollo con el fin de aumentar su capacidad para aplicar las normas fitosanitarias internacionales. Una Ayuda para el Comercio dirigida más al desarrollo de la capacidad también podría contribuir a avanzar en este sentido.

Ayuda para el Comercio

Los compromisos de los donantes en la Iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC fueron de 45.300 millones de dólares en 2010, pese a las dificultades fiscales y económicas que atravesaron numerosos países de la OCDE (gráfico 5). Esta suma supone un incremento del 80% en términos reales con respecto al promedio para el período 2002/2005 y un incremento del 12% con respecto a 2009. Pese a algunas fluctuaciones, la proporción de la Ayuda para el Comercio en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también aumentó durante el mismo período, y representaba aproximadamente el 35% de la AOD asignable por sectores en 2010. Los desembolsos han mostrado una menor volatilidad que los compromisos, alcanzando un total de 33.000 millones de dólares en 2010. El incremento de los flujos de Ayuda para el Comercio se debió principalmente al incremento de los esfuerzos por parte del Japón, los Estados Unidos y Alemania, que en conjunto representan aproximadamente el 70% del total de las contribuciones bilaterales y más del 40% del total de la Ayuda para el Comercio. Es probable que las asignaciones a Ayuda para el Comercio se vean afectadas por una contracción de los presupuestos generales de asistencia en países donantes de la OCDE, tal como se ha indicado en el capítulo sobre la AOD. Como también puede observarse en el gráfico 5, el incremento de la Ayuda para el Comercio se concentró principalmente en las infraestructuras económicas. La ayuda destinada a la creación de capacidad productiva

Es probable que la Iniciativa de Ayuda para el Comercio se vea afectada por una contracción de los presupuestos generales de asistencia

Gráfico 5

Compromisos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, por categoría, promedio de 2002/2005 y 2006-2010

(miles de millones de dólares a valores constantes de 2010; total de la Ayuda para el Comercio como porcentaje del total de la ayuda asignable por sectores)

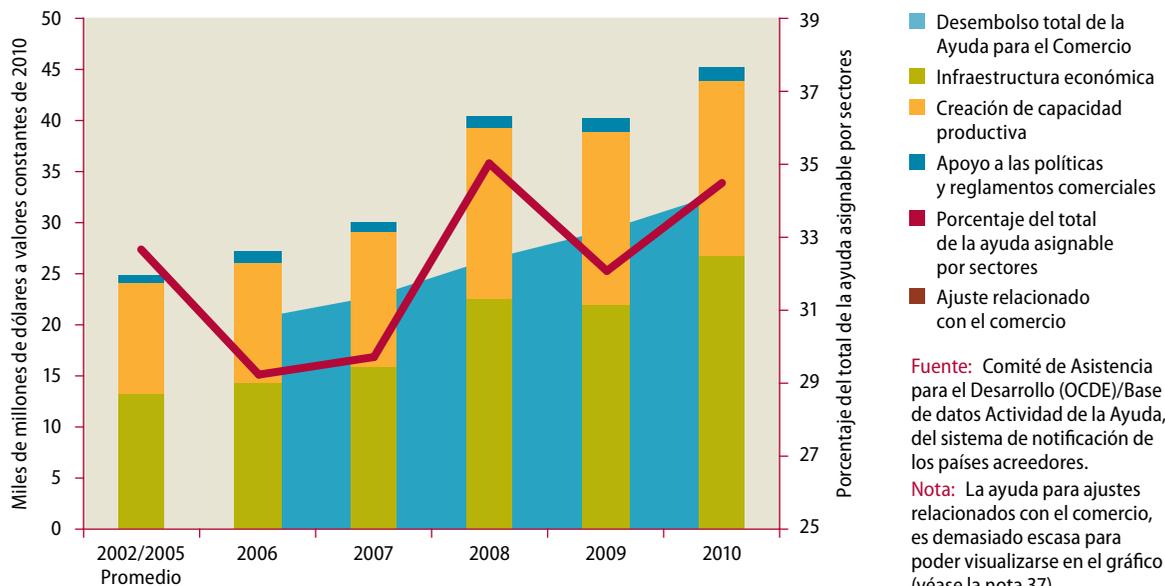
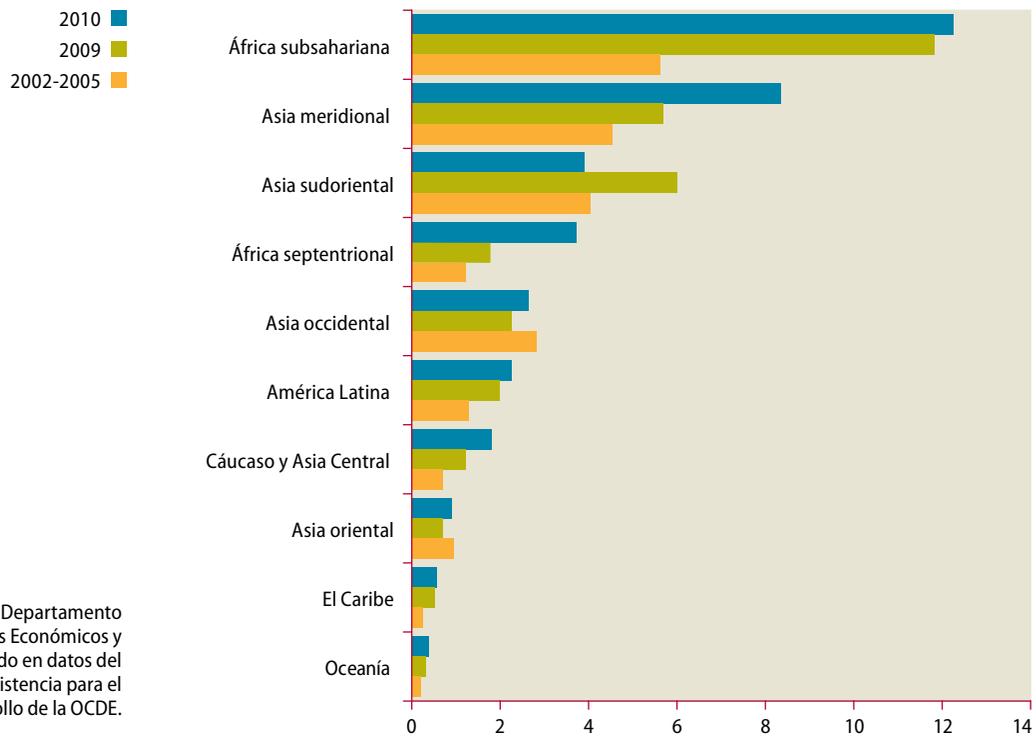


Gráfico 6

Compromisos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, por región, 2002-2005, 2009 y 2010 (miles de millones de dólares de 2010)

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, basado en datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

se ha mantenido estable, mientras que el apoyo a las políticas y los reglamentos comerciales cayó ligeramente en 2010³⁷.

El incremento del apoyo en 2010 se asignó sobre todo a Asia meridional y al África septentrional (gráfico 6). El África subsahariana y el Asia meridional continuaron recibiendo la mayor parte de la financiación prometida. La India fue el mayor receptor individual en 2010³⁸, seguida del Afganistán, Egipto y Viet Nam. La Ayuda para el Comercio destinada a países menos adelantados duplicó con creces el nivel de la base de referencia de 2002 a 2005 (13.700 millones de dólares en 2010) y aumentó un 14% con respecto a los niveles de 2009. En la actualidad, los países menos adelantados reciben el 30% del total de la Ayuda para el Comercio.

Resultados sobre el terreno

El tercer Examen Global de la Ayuda para el Comercio, de 2011, incluyó 269 estudios de casos y más de 140 autoevaluaciones, que fueron presentadas por los países receptores de ayuda, donantes bilaterales y multilaterales, socios donantes del Sur

³⁷ La ayuda para ajustes relacionados con el comercio, lanzada como programa de Ayuda para el Comercio en 2008, fue de 29 millones de dólares en 2010.

³⁸ Los compromisos de Ayuda para el Comercio en la India en 2010 ascendieron a 2.800 millones de dólares, financiación proporcionada principalmente para la ampliación del sistema de transporte público rápido de Nueva Delhi. El incremento de la Ayuda para el Comercio destinada al África septentrional en 2010 puede atribuirse, en su mayor parte, a las importantes inversiones en energía renovable en Egipto, y a las realizadas en el transporte ferroviario en Túnez y en la construcción de carreteras en Marruecos.

y comunidades económicas regionales, e incluyó a más de 150 países. La inmensa cantidad de actividades descritas en estos casos indica que los esfuerzos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio son considerables y han arraigado en una amplia variedad de países.

Los casos pusieron de manifiesto varios factores fundamentales para el éxito de los programas de Ayuda para el Comercio. La implicación nacional al más alto nivel político es el factor mencionado con más frecuencia como fundamental para lograr el éxito. La activa participación y colaboración del sector privado y de la sociedad civil a nivel local en la preparación y la ejecución de la actividad también es crucial. Los enfoques integrados de desarrollo mediante, por ejemplo, la combinación de la inversión pública y privada con asistencia técnica, incrementan la probabilidad de éxito. El compromiso de los donantes a largo plazo y una financiación fiable es otro elemento considerado fundamental. Entre otros factores sobresalientes en los casos del Examen aparecen el aprovechamiento de las alianzas, incluso con socios del Sur, el mantenimiento de la flexibilidad del diseño de los proyectos para facilitar los ajustes en los planes iniciales, el intercambio de conocimientos y de las lecciones transferibles a nivel local y mundial, políticas de ajuste macroeconómico y estructural de apoyo y una buena gobernanza. Los esfuerzos de la Ayuda para el Comercio deben concentrarse especialmente en la incorporación del comercio en la política de desarrollo, la colaboración del sector privado y la integración de los principios fundamentales de eficacia de la ayuda en los programas y proyectos de Ayuda para el Comercio.

La implicación es fundamental para que la Ayuda para el Comercio tenga éxito

Recomendaciones en materia de políticas

Una alianza mundial para el desarrollo centrada en el comercio que realmente ofrezca un mayor acceso al mercado a los países en desarrollo exigirá de la comunidad internacional renovados esfuerzos para cumplir las metas, de aquí hasta el 2015. Las acciones necesarias a nivel nacional e internacional para asegurar y mejorar el acceso a los mercados en beneficio de los países en desarrollo incluyen las siete siguientes:

- Seguir explorando los distintos enfoques de negociación a fin de lograr una conclusión equilibrada de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales que incluya un paquete significativo para los países menos adelantados y decisiones de la Octava Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en favor de los países menos adelantados.
- Eliminar todas las medidas de restricción del comercio que puedan haberse adoptado desde el comienzo de la crisis mundial y evitar la introducción de otras nuevas.
- Mejorar de forma significativa la disponibilidad de financiación para el comercio a un costo asequible para todos los países de bajos ingresos.
- Cumplir plenamente el compromiso contraído en 2005 en la Declaración de Hong Kong de proporcionar acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, para los productos de los países menos adelantados, junto con normas de origen simplificadas.
- Aumentar el apoyo para el desarrollo de las capacidades en los países en desarrollo, incluido el cumplimiento de las normas internacionales y las medidas no arancelarias mediante, por ejemplo, una Ayuda para el Comercio sostenible y predecible y el Marco integrado mejorado para los países menos adelantados y con la garantías de que incorpora los principios de eficacia del desarrollo.

Recomendaciones en materia de políticas *(continuación)*

- Eliminar todas las formas de subsidios a las exportaciones agrícolas para 2013 y los subsidios a la producción agrícola que distorsionan el comercio en los países desarrollados.
- Cumplir el compromiso asumido en Río+20 de fortalecer la cooperación internacional (mediante el suministro adecuado de recursos financieros, el desarrollo de la capacidad y la transferencia de tecnología, en lugar de a costa de condiciones de acceso restringido al mercado de los países desarrollados) para transformar los países en desarrollo en economías verdes.

Sostenibilidad de la deuda

El año pasado ocurrieron acontecimientos significativos en el ámbito de la deuda soberana. El hecho de que las principales crisis de la deuda se hayan producido en las economías desarrolladas europeas solo subraya que las exigencias de las finanzas públicas y las dificultades políticas a la hora de abordar de una manera eficaz el sobreendeudamiento son universales. Las lecciones extraídas de la crisis europea reiteran las obtenidas de las crisis de la deuda de los mercados emergentes y las de toda la historia de las crisis de la deuda soberana. Una de las últimas lecciones extraídas de Europa es que los procesos políticos *ad hoc* para la reestructuración de la deuda no conducen necesariamente a una distribución de la carga oportuna, eficaz o equitativa cuando se produce la crisis de la deuda.

La mayoría de los países en desarrollo gestionaron la crisis mundial razonablemente bien gracias al apoyo que les supuso en 2009 el incremento de emergencia de la financiación internacional oficial en 2009 del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, además de las mayores corrientes financieras procedentes de varias fuentes bilaterales, entre ellas las de otros países en desarrollo. Sin embargo, algunos países se han enfrentando a problemas de deuda durante la crisis y varios de ellos están todavía en situación de riesgo de agobio por la deuda. Además, las iniciativas internacionales encaminadas a reducir y reestructurar la excesiva deuda soberana de los países pobres muy endeudados están llegando a su fin, por lo que es necesario un nuevo marco internacional para hacer frente a las futuras crisis de la deuda soberana de los países de bajos ingresos. Las crisis presentes de la deuda soberana de Europa ponen de manifiesto la necesidad de que exista un marco más amplio para llevar a cabo una reestructuración de la deuda justa y ordenada y aplicable a una gama mucho más extensa de las condiciones de los países. De hecho, el documento final de 2010 de la Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ y el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul)² reiteraron la importancia de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y subrayaron la necesidad de establecer un mecanismo sistemático de reestructuración de la deuda para abordar de una manera más adecuada las situaciones insostenibles de deuda soberana. Un marco internacional convenido y general para la reestructuración de la deuda podría brindar a los gobiernos y a los acreedores la oportunidad de encontrar soluciones más eficaces, justas y rápidas a los problemas de deuda.

Siempre existirá la amenaza de que futuras alteraciones internacionales provoquen nuevas crisis, amenaza que puede afectar tanto a los países desarrollados

¹ Resolución 65/1 de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010.

² El Programa de Acción de Estambul fue adoptado en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que tuvo lugar del 9 al 13 de mayo de 2011 en Turquía.

como a los países en desarrollo. Ahora mismo, estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo internacional que solucione de una manera rápida y conjunta las crisis de la deuda soberana resulta tan necesario como lo era hace diez años cuando la comunidad internacional lo recomendó en el Consenso de Monterrey³.

La situación de la deuda en los países en desarrollo

En este momento, los indicadores estándar de la deuda no presagian un problema sistémico de la deuda en los países en desarrollo. Sin embargo persiste la vulnerabilidad, debido sobre todo a un entorno económico mundial incierto y a la prevista desaceleración del crecimiento de las exportaciones en 2012.

En 2011 descendieron los coeficientes de endeudamiento externo...

Inmediatamente después de las crisis financieras mundiales, la proporción de deuda pública externa⁴ de los países en desarrollo en su conjunto aumentó respecto al producto interno bruto (PIB), pero, debido a la recuperación del crecimiento económico, el coeficiente de endeudamiento descendió en 2011 (gráfico 1). En 62 de los 121 países en desarrollo objeto de la muestra de los que se disponía de datos, el coeficiente de deuda pública externa respecto al PIB estaba por debajo del 40% en 2011, situación que algunos observadores han calificado como indicadora de un bajo riesgo de deuda. Sin embargo, en el segundo semestre de 2011 se produjo una desaceleración del crecimiento económico mundial. Se prevé que el crecimiento siga siendo lento durante 2012 y 2013. Esto probablemente ralentizará el crecimiento del PIB y de las exportaciones en los países en desarrollo⁵, lo que podría debilitar los coeficientes de endeudamiento.

...pero persiste la vulnerabilidad frente a la deuda en los países de bajos ingresos

Sin embargo, en los países de bajos ingresos la proporción de deuda pública externa respecto al PIB aumentó en 2011 por primera vez desde 2005. El FMI ve probable que los coeficientes de endeudamiento aumentarán en casi la mitad de los países de bajos ingresos, lo que refleja un aumento mayor de los déficits en los saldos fiscales primarios⁶. También se prevé que estos países experimenten un incremento en el tipo de interés efectivo sobre la deuda externa, ya que el acceso a la financiación resultará probablemente más limitado en vista de las malas perspectivas en relación con la ayuda bilateral en general (véase el capítulo relativo a la asistencia oficial para el desarrollo) y de que países de bajos ingresos recurren cada vez más a préstamos en condiciones desfavorables para financiar las inversiones en los sectores de infraestructura, energía, minería y transporte. El FMI advierte

3 Véase *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (A/CONF.198/11, capítulo I, resolución 1, anexo), párr. 60.

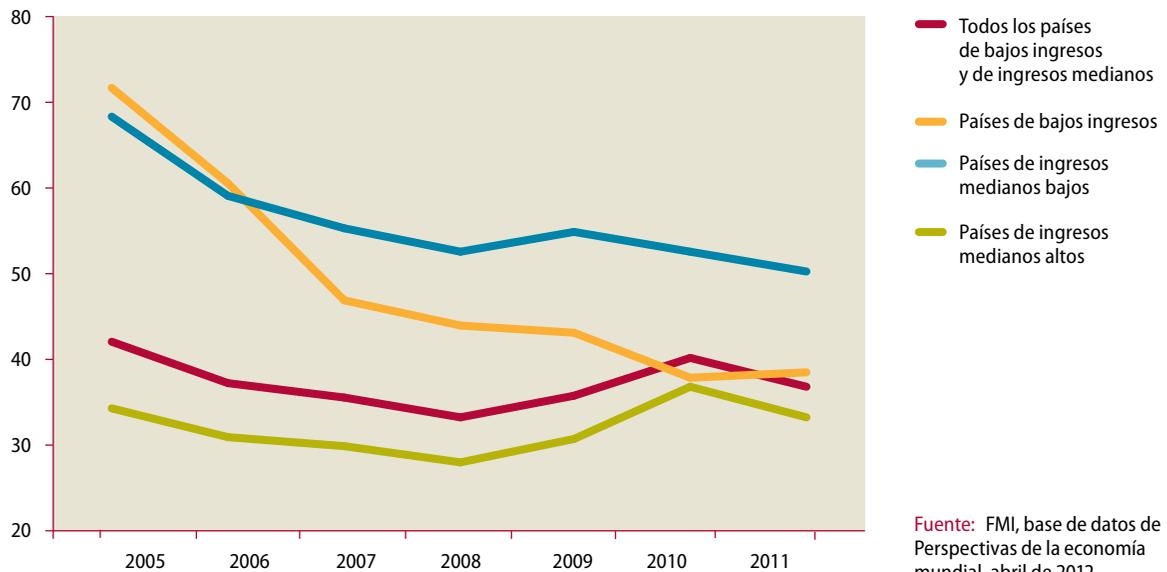
4 Solo se incluye la deuda pública externa en la principal serie de datos relativos a la deuda, ya que no se disponía de los datos sobre la deuda pública interna de todos los países en desarrollo de la muestra. Para abordar esta cuestión, a finales de 2010, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial pusieron en marcha una base de datos sobre la deuda del sector público que incluye información sobre la deuda pública general y datos que desglosan las fechas de vencimiento, la moneda y los acreedores extranjeros y nacionales. Tampoco existen muchos datos sobre la deuda empresarial y privada, que en algunos casos puede pasar a ser de responsabilidad pública, como cuando es necesario un rescate financiero de los bancos.

5 Naciones Unidas, "Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2012" (E/2012/72), 10 de mayo de 2012.

6 El término saldo fiscal primario hace referencia a los ingresos públicos menos los gastos, excluidos los pagos asociados al servicio de la deuda.

Gráfico 1

Proporción de deuda pública externa respecto al PIB de los países en desarrollo, 2005-2011 (porcentaje)



Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

de que, a pesar de los coeficientes de endeudamiento relativamente bajos de la mayoría de los países de bajos ingresos, el reciente aumento del endeudamiento podría devenir preocupante si continúa esta tendencia⁷.

Teniendo en cuenta otro indicador, varios países de bajos ingresos ya se enfrentan a una situación difícil debido a los coeficientes inusualmente altos de la deuda externa respecto a las exportaciones⁸. Este es el caso de Eritrea (589,3%) y el Sudán (286,4%) —que todavía tienen que obtener un alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados— y de las Comoras (196,1%), que hasta el momento solo ha obtenido un alivio de la deuda provisional. Entre los países que han salido con éxito del proceso de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, Santo Tomé y Príncipe se enfrenta a un coeficiente de deuda externa respecto a las exportaciones del 215,3%, muy por encima del umbral del 150% establecido en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados para cumplir con las condiciones exigidas para el alivio de la deuda. Otros países de bajos ingresos y de ingresos medianos también tienen coeficientes elevados de deuda respecto a las exportaciones⁹.

Un tercer indicador (el coeficiente de servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones) aumentó ligeramente en 2011 en relación con el total de los países en desarrollo (gráfico 2). El incremento se produjo principalmente debido a los países de ingresos medianos bajos. La carga del servicio de la deuda de los países de bajos ingresos continuó disminuyendo hasta el 4,8% de los ingresos en

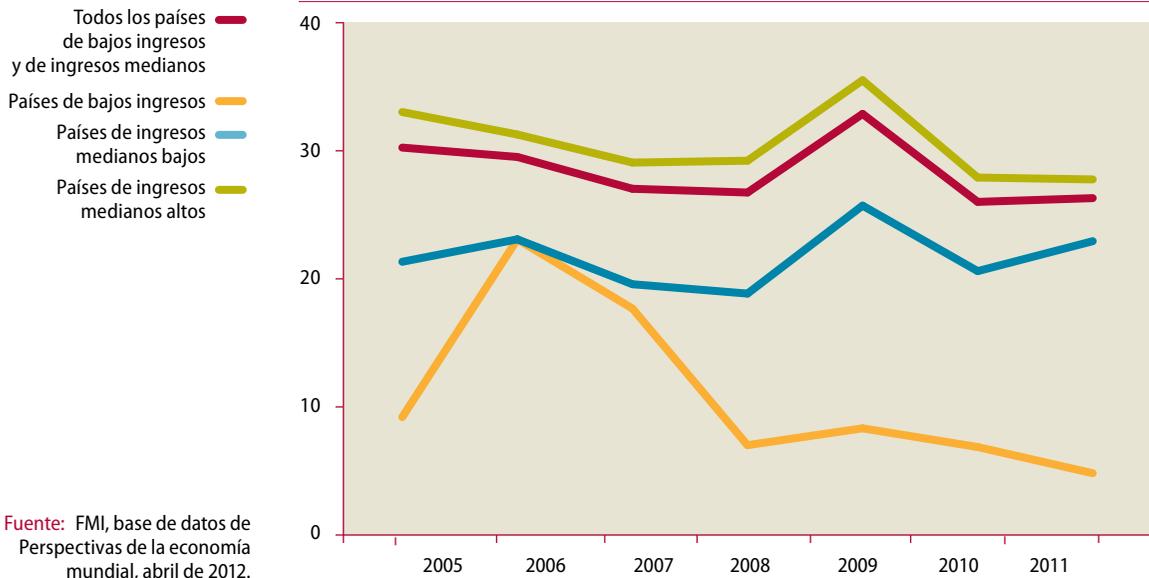
Los coeficientes de servicio de la deuda aumentaron ligeramente, ...

7 Fondo Monetario Internacional, *Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks* (Washington, D.C., abril de 2012), págs. 7 a 10.

8 Más concretamente, el indicador es el coeficiente del valor actual de la deuda externa pública y con garantía pública respecto a las exportaciones de bienes y servicios.

9 Para obtener más información de los países sobre una serie de indicadores, véase Banco Mundial, *Global Development Finance 2012: External Debt of Developing Countries* (Washington, D.C., diciembre de 2011), cuadro sinóptico 1.

Gráfico 2

Coefficientes de servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones; grupos de países en desarrollo, por ingresos, 2005-2011 (porcentaje)

Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

...pero varían entre los diferentes grupos y regiones de ingresos

concepto de exportaciones en 2011. Si, como se ha dicho *supra*, los coeficientes de endeudamiento siguen creciendo, puede que esta tendencia cambie en el futuro.

Como se puede apreciar en el gráfico 3, la carga del servicio de la deuda aumentó en 2011 en África septentrional, Asia oriental, Asia sudoriental y Oceanía. El África subsahariana fue la única región donde descendió el nivel general de pagos en concepto de servicio de la deuda. En América Latina, el Caribe, Asia occidental, el Cáucaso y Asia Central, el aumento de las exportaciones superó al aumento del servicio de la deuda, reduciendo así sus coeficientes de servicio de la deuda respecto a las exportaciones en 2011.

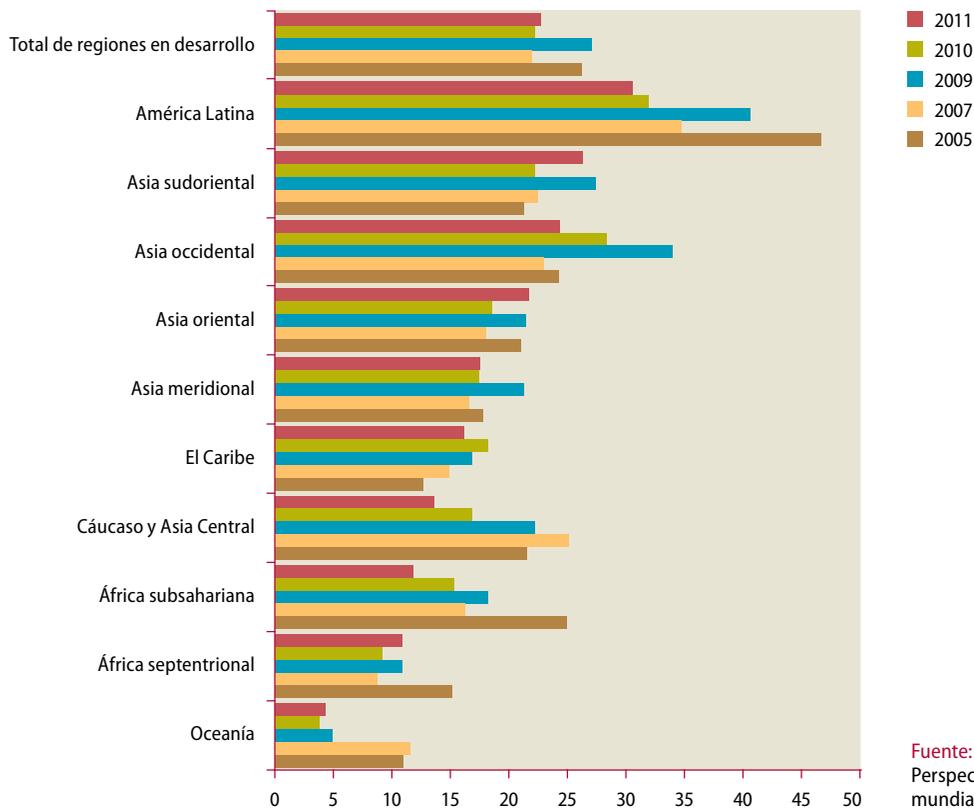
Un cuarto indicador es la proporción de deuda a corto plazo (la obligación de un país de reestructurar la deuda a su vencimiento en el plazo de un año o de reembolsarla) respecto al total de la deuda externa. En 2010, el coeficiente aumentó en todos los grupos de ingresos (gráfico 4). Esta tendencia al alza continuó en 2011, con la excepción de unos pocos países pobres muy endeudados y países menos adelantados que experimentaron una ligera disminución de la proporción de la deuda externa a corto plazo. En los países de ingresos medianos altos, aproximadamente un tercio de la deuda externa es en la actualidad a corto plazo; en los países de ingresos medianos bajos aumentó hasta el 14,8%, mientras que en los países de bajos ingresos la proporción es ligeramente superior al 4%¹⁰. Gran parte del incremento de la deuda a corto plazo está relacionada con el comercio, aspecto que no suele constituir un problema ya que los préstamos tomados conciernen a bienes que entran y salen del país, cuya venta, normalmente, genera los ingresos que se destinan al servicio de la deuda. Sin embargo, tal y como sucedió en el período 2008-2009¹¹, el crédito comercial podría agotarse

¹⁰ Cálculos basados en la base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2012, FMI.

¹¹ Jean-Pierre Chauffour y Mariem Malouche, "Trade finance during the 2008-2009 trade collapse: key takeaways", *World Bank Economic Premise*, No. 66 (septiembre de 2011).

Gráfico 3

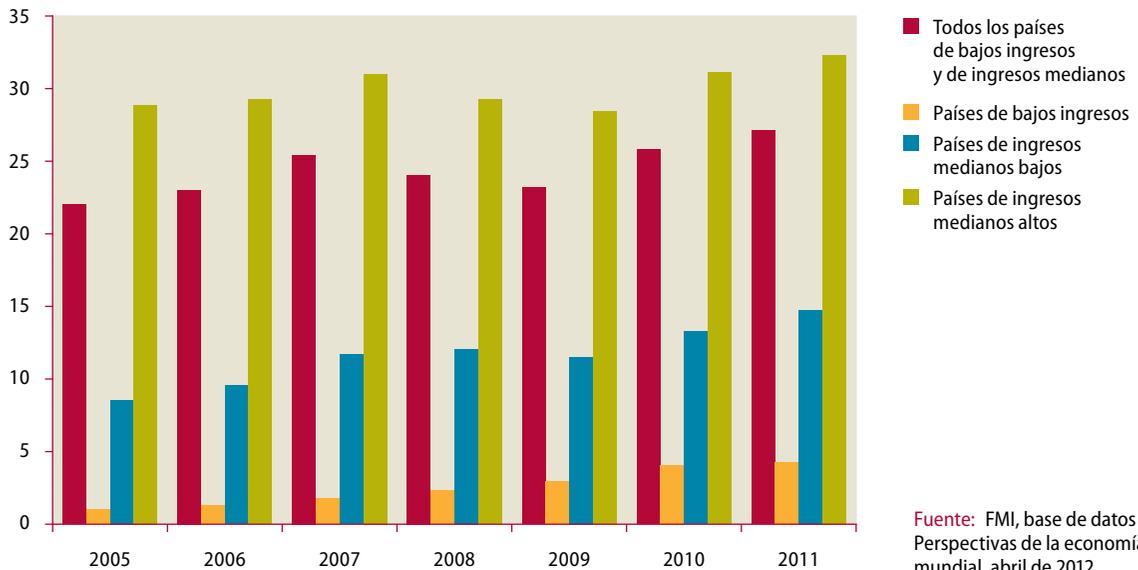
Coefficientes de servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones; regiones de países en desarrollo, 2005, 2007 y 2009 a 2011 (porcentaje)



Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

Gráfico 4

Proporción de deuda a corto plazo en relación con la deuda externa; grupos de países en desarrollo, 2005-2011 (porcentaje)



Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

rápida y frenar la demanda de importaciones en un momento de crisis. Esto reduce la deuda total a medida que se liquidan los créditos comerciales pendientes, si bien los efectos negativos sobre el comercio reducen los ingresos internos y la capacidad general de servicio de la deuda.

¿Cuán vulnerables son los países en desarrollo a las nuevas crisis de la deuda?

Veinte países están en situación de agobio por la deuda o corren grandes riesgos de estar en esa situación

A pesar de la recuperación de las exportaciones y del PIB en muchos países en desarrollo y del éxito de las iniciativas de alivio de la deuda a la hora de reducir la deuda externa de los países pobres muy endeudados, por no mencionar la reestructuración de determinados países de ingresos medianos acordada directamente con los titulares de los bonos, el FMI y el Banco Mundial han clasificado de manera conjunta a unos 20 países en desarrollo bajo la categoría de países que están en situación de agobio por la deuda o que corren alto riesgo de estarlo. De acuerdo con sus últimos análisis conjuntos de la sostenibilidad de la deuda, recopilados en mayo de 2012, cuatro de los 72 países que reúnen las condiciones exigidas para beneficiarse de los servicios de crédito concesionario que ofrece el FMI en el marco del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) fueron clasificados como países en situación de agobio por la deuda (Comoras, Côte d'Ivoire¹², el Sudán y Zimbabue), y 16 países están en situación de riesgo elevado de pasar a esa situación. Asimismo, la estimación es que otros 23 países (entre ellos Guyana) se enfrentan a un riesgo moderado de llegar a la situación de agobio por la deuda, y que 25 corren un riesgo bajo (cuadro 1)¹³.

Aunque el riesgo de agobio por la deuda no ha cambiado en la mayoría de los países desde 2009, el Fondo y el Banco han rebajado su evaluación conjunta del grado de riesgo al que se enfrentan algunos países, mientras que la han incrementado,

Fuente: Clasificación del FMI de los países que reúnen las condiciones exigidas para beneficiarse de las capacidades del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

a Datos de finales de año, excepto para 2012, cuyos datos corresponden al 3 de mayo.

b No se disponía de cada una de las clasificaciones anuales de todos los países que reúnen las condiciones exigidas para beneficiarse del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

Cuadro 1

Clasificación del riesgo de agobio por la deuda en economías de bajos ingresos y vulnerables, 2009-2012^a (número de países^b)

Clasificación del riesgo	Finales de 2009	Finales de 2010	Finales de 2011	Mayo de 2012
En situación de agobio por la deuda	8	6	5	4
Riesgo alto	14	14	16	16
Riesgo moderado	23	23	21	23
Riesgo bajo	19	23	25	25

12 Côte d'Ivoire ha mejorado de manera notable desde su último análisis de la sostenibilidad de la deuda, y ya podría acceder a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, punto a partir del cual su deuda se reducirá considerablemente. Se prevé que en el próximo examen se le considerará entre los países que corren un riesgo moderado.

13 Lista de análisis de la sostenibilidad de la deuda de los países que reúnen las condiciones exigidas para beneficiarse de los servicios del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, del FMI, en la que la clasificación del riesgo se actualiza mensualmente (véase <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>). Los datos ofrecidos se consultaron el 4 de junio de 2012.

para otros. Entre 2010 y 2012 cambió la clasificación de Benin, Camboya, el Congo y Etiopía, que pasaron de una situación de riesgo de agobio por la deuda alto o moderado a una de riesgo bajo. Guinea y la República Democrática del Congo pasaron de estar en una situación de agobio por la deuda a la de correr un alto riesgo de estarlo. Guinea-Bissau y el Togo pasaron de estar en situación de agobio a correr un riesgo moderado de estarlo, y Liberia pasó a estar en una situación de riesgo bajo. Sin embargo, las Maldivas pasó de un riesgo moderado a un riesgo alto, mientras que Côte d'Ivoire descendió de un riesgo alto a estar sencillamente en situación de agobio. Por su parte, Malí pasó de un riesgo bajo a un riesgo moderado.

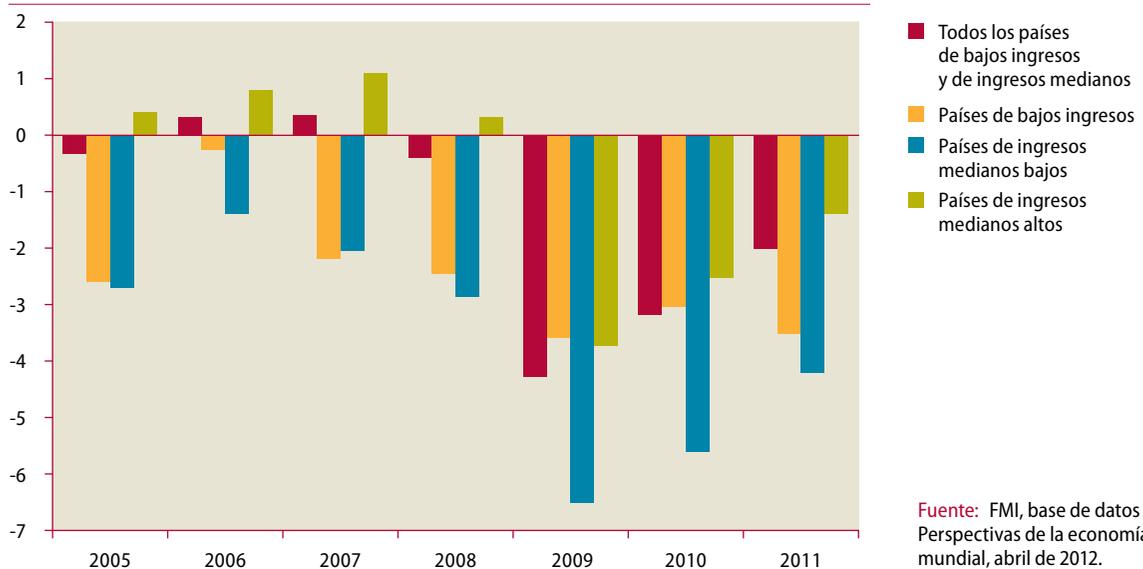
Fuentes de protección y vulnerabilidad

Muchos países en desarrollo, teniendo presente su experiencia de haber tenido que absorber crisis de la deuda previamente al estallido de la actual, en 2008, procuraron aumentar los amortiguadores macroeconómicos, entre los que se incluía grandes existencias de reservas internacionales, la mejora de las políticas fiscales y la reducción de los coeficientes de endeudamiento. Eso les permitió llevar a cabo políticas contracíclicas y les ayudó a capear el temporal¹⁴. Después de la crisis mundial se están restableciendo los amortiguadores fiscales, aunque muy lentamente. Los déficits fiscales medios han bajado algo con respecto a los niveles que alcanzaron en la crisis. Los países de ingresos medianos altos, cuyo saldo fiscal medio mostraba un superávit antes de la crisis, seguían siendo deficitarios a finales de 2011. Sin embargo, el déficit fiscal de los países de bajos ingresos aumentó del 3% del PIB en 2010 al 3,5% en 2011 (gráfico 5).

Los saldos fiscales se recuperan lentamente, excepto en los países de bajos ingresos...

Gráfico 5

Saldos fiscales de los países de bajos ingresos y de ingresos medianos, 2005-2011
(porcentaje del PIB de los totales del grupo)



Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

¹⁴ Fondo Monetario Internacional, "Emerging from the global crisis: macroeconomic challenges facing low-income countries" (Washington, D.C., 5 de octubre 2010). Puede consultarse en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/100510.pdf>.

Los déficits fiscales han aumentado notablemente en aquellos países que para proteger a la población frente al incremento de los precios de importación de la energía y de los alimentos tomaron la opción de incrementar los subsidios nacionales. De hecho, alrededor de la mitad de los países de bajos ingresos adoptaron medidas fiscales para mitigar las repercusiones sociales provocadas por las perturbaciones de los precios de los productos básicos que empezaron a producirse en el primer trimestre de 2011 y que supusieron unos costos presupuestarios medios estimados en más del 1% del PIB¹⁵. Entre tales medidas se incluían subsidios a los precios de los combustibles y los alimentos, gastos en redes de seguridad, y reducciones de impuestos y aranceles de importación.

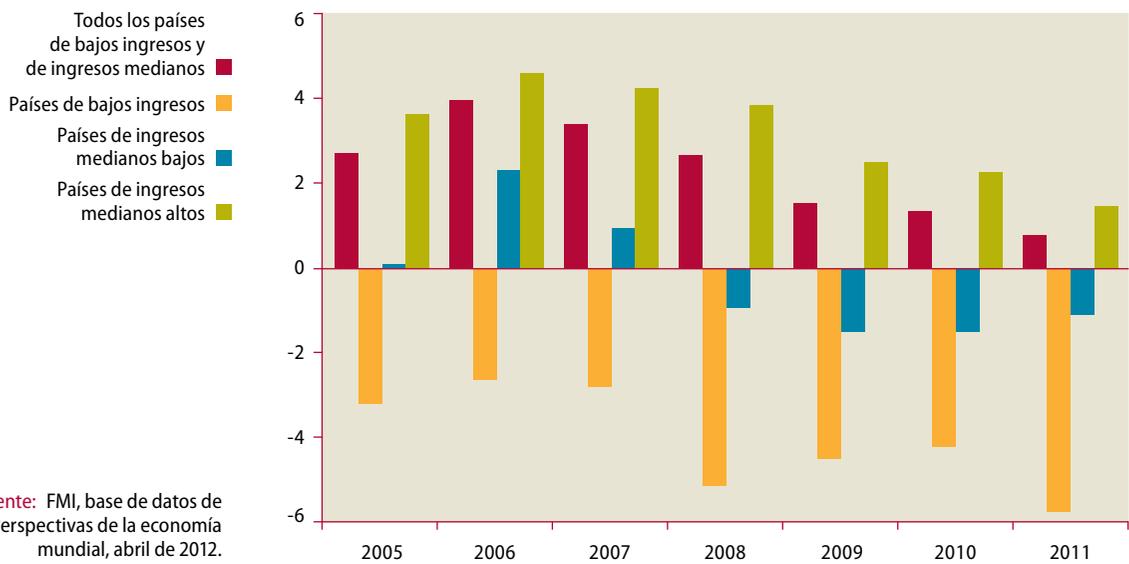
...mientras que los saldos en cuenta corriente están empeorando

La necesidad de un país de obtener préstamos extranjeros depende, en parte, del volumen de la balanza de pagos por cuenta corriente y de si está en superávit o en déficit. De las 160 economías en desarrollo y emergentes incluidas en la base de datos de Perspectivas de la economía mundial del FMI en abril de 2012, 77 presentaban en 2011 un déficit en cuenta corriente superior al 5% del PIB (frente a 62 países en 2005). Estos países están recurriendo a una forma u otra de recursos financieros internacionales. Como se puede apreciar en el gráfico 6, tras disminuir ligeramente en 2009-2010, el actual déficit en cuenta corriente de los países de bajos ingresos aumentó hasta el 5,8% en 2011 (más del doble que en 2006-2007). También estos países están recurriendo a recursos internacionales, tomando más préstamos de fuentes públicas que de privadas. El superávit de los países de ingresos medianos altos ha disminuido paulatinamente, pasando del 4,6% del PIB en 2006 al 1,4% en 2011.

Los países pueden cubrir el déficit en cuenta corriente a través de ingresos netos de capital o utilizando activos de reserva oficiales. Mediante la acumulación de reservas, los países incrementan su capacidad para superar las perturbaciones económicas externas. Asimismo, una política internacional sólida en materia de

Gráfico 6

Saldos en cuenta corriente de los países en desarrollo, 2005-2011
(porcentaje del PIB de los totales del grupo)



Fuente: FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

15 FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, op. cit., recuadro 4.1, pág. 162.

reservas puede infundir confianza a los acreedores extranjeros en cuanto a la disposición de divisas para reembolsar la deuda a corto plazo y cumplir otras obligaciones del servicio de la deuda; también puede servir de amortiguador para mantener las importaciones esenciales en el transcurso de una crisis. Sin embargo, en algunos países de ingresos medianos la acumulación de reservas ha aumentado por encima de los niveles que generalmente se consideran necesarios como seguro preventivo. En conjunto, se estima que los países en desarrollo aumentaron sus reservas en 1,1 billones de dólares en 2011, con lo que el total se elevó a más de 7 billones de dólares; para 2012 se prevé una acumulación de otro billón de dólares¹⁶. Sin embargo, en los países de bajos ingresos el crecimiento de las importaciones ha superado la acumulación de reservas, cuyo volumen se mantuvo en 2011 justo por debajo de los niveles mínimos indispensables de 3,8 meses de importaciones¹⁷.

En resumen, parece que los países de ingresos más bajos son relativamente más vulnerables en cuanto a salir perjudicados en futuras crisis. El FMI ha incrementado los recursos a los que en condiciones favorables podrán recurrir esos países en una situación así. Tales recursos aumentarán a más del doble, hasta los 17.000 millones de dólares, en 2014. Asimismo, el Fondo ha incrementado sus recursos generales para su distribución en función de las necesidades de otros países; se podrán movilizar fondos bilaterales adicionales en caso de que se produzca una nueva situación de emergencia. No obstante, todos estos recursos son nuevas corrientes generadoras de deuda. Pudiera ser que los países que ya soportan grandes cargas de deuda necesitaran, por el contrario, suspender el servicio de la deuda y reestructurar de alguna forma sus obligaciones exteriores. Tal y como se examinará más adelante, los mecanismos propuestos para abordar ese tipo de situaciones podrían ser engorrosos y tener un carácter específico.

Mejora de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda

Las instituciones de Bretton Woods han estado utilizando un marco de análisis de la sostenibilidad de la deuda que han revisado a lo largo del tiempo, tomando como base la experiencia adquirida y los cambios en las circunstancias financieras. En la actualidad se utilizan dos marcos independientes para analizar la sostenibilidad de la deuda, uno para los países de bajos ingresos (elaborado conjuntamente por el Banco Mundial y el FMI) y otro para el resto del mundo, grupo denominado “países con acceso al mercado” (elaborado por el FMI). Ambos marcos han sido objeto de una reciente revisión exhaustiva.

Recientemente se han revisado los marcos de sostenibilidad de la deuda...

Marco de la Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos

La revisión del Marco de la Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos (marco conjunto del FMI y del Banco Mundial) se centró en los cambios

...en vista de la variabilidad de los perfiles de deuda de los países de bajos ingresos...

¹⁶ *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2012* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.12.II.C.2), pág. 69.

¹⁷ Datos del FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012, *op. cit.*

de los perfiles de deuda de los países de bajos ingresos¹⁸. La revisión abordó la creciente importancia de la deuda pública interna y de la deuda privada (externa), los cuales, si bien todavía no están muy generalizadas en los países de bajos ingresos, están aumentando en algunos de ellos. Con los cambios adoptados aumentará la posibilidad de que el Fondo y el Banco tengan en cuenta en sus análisis las peculiaridades concretas de cada país, para, por ejemplo, decidir cuándo es necesario calcular la deuda pública total y no simplemente la deuda externa; cuándo tener en cuenta el papel de las remesas de fondos como fuente periódica y fiable de entradas de divisas; cómo reflejar de una manera más adecuada la posible contribución de nuevos préstamos al crecimiento económico, y cuándo prestar una atención mayor a la estructura de los plazos de vencimiento y a la composición en divisas de la deuda, así como a la base de inversores del gobierno. Asimismo, la revisión fomentó un uso mayor de la prudencia a la hora de interpretar cuándo un país había quebrantado las marcas de los umbrales indicadores de la deuda. La cuestión conexas de las vulnerabilidades y los riesgos emergentes se abordará a través de un nuevo análisis de vulnerabilidad elaborado para los países de bajos ingresos cuyo objetivo es analizar los riesgos que se derivan de los cambios producidos en el entorno exterior¹⁹.

Análisis de la sostenibilidad de la deuda para los países que tienen acceso al mercado

...y de las recientes crisis de la deuda en los países desarrollados

El Marco del FMI, utilizado para los análisis de la sostenibilidad de la deuda tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo de ingresos medianos y en transición, se revisó en vista de las recientes crisis de la deuda en los países desarrollados²⁰. Como consecuencia, el Fondo empezará a incorporar como punto de referencia (aunque no como umbral explícito) un coeficiente del 60% de la deuda pública respecto al PIB, que se usará con flexibilidad como factor desencadenante de un análisis más profundo. Asimismo, el personal hará un mayor uso del denominado “criterio basado en el balance general” (que evalúa la estructura del activo y del pasivo en los sectores clave de una economía, como las familias y las sociedades no financieras) y en el futuro integrará mejor en el análisis el pasivo eventual. También prestará más atención a los plazos de vencimiento, la composición en divisas y los tipos de interés de la deuda, así como a las cuestiones relativas a la liquidez, y evaluará si la base de acreedores del país está diversificada y si estos son fiables, forman parte de un mismo grupo y si son en su mayoría nacionales o extranjeros.

En general, la revisión destacó la necesidad de aplicar un “mayor realismo” a la hora de determinar la trayectoria del ajuste fiscal, el crecimiento económico y los tipos de interés en la proyección de referencia²¹. Esto refleja un importante reconocimiento de cierto exceso de optimismo en algunos casos anteriores con

18 Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2012), *Revisiting the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries* (Washington, D.C., 12 de enero de 2012); puede consultarse en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/011212.pdf>.

19 Fondo Monetario Internacional, *Managing Volatility: a Vulnerability Exercise for Low-Income Countries* (Washington, D.C., 9 de marzo de 2011).

20 Fondo Monetario Internacional, *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis* (Washington, D.C., 5 de agosto de 2011).

21 *Ibidem*, págs. 7 a 11.

respecto al nivel y el ritmo factibles de corrección presupuestaria y a las consecuencias adversas de políticas de austeridad demasiado ambiciosas.

Avances en el alivio de la deuda

La resolución de las crisis de la deuda requiere, normalmente, combinar la cancelación y la reprogramación del reembolso de la deuda y las obligaciones en materia de intereses en cada uno de los tipos de deuda, acción que los países llevan a cabo, por regla general, consecutivamente con los bancos, los obligacionistas, otros gobiernos y, en el caso de los países más pobres, las instituciones financieras internacionales y el FMI. La comunidad internacional creó la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, que es un proceso especial para gestionar de manera exhaustiva las deudas de los países más pobres. Ese proceso está llegando a su fin y pone en tela de juicio el papel concreto que en el futuro desempeñará el Club de París, un importante foro intergubernamental de acreedores.

Conclusión de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados

Los gobiernos donantes han apoyado la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), que se pusieron en marcha en 1996 y 2005, respectivamente. Ambas iniciativas han reducido la deuda de los países pobres muy endeudados como manera de restablecer la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y liberar directamente recursos para lograr el desarrollo en esos países. El costo total de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados para los acreedores se estima en 76.000 millones de dólares, y el de la IADM, en 33.800 millones, en valor actual de finales de 2010.

El 17 de mayo de 2012, 36 de los 39 países pobres muy endeudados ya habían alcanzado el “punto de decisión” (el punto en que se concede el alivio provisional) establecido en la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, y 32 habían alcanzado el “punto de culminación”, beneficiándose así de un alivio irrevocable de la deuda, complementado con un alivio adicional en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

El alivio de la deuda concedido a los países que habían superado el punto de decisión alcanzó casi el 35% de su producto interno bruto de 2010. Esta asistencia, junto con el alivio de la deuda en el marco de mecanismos tradicionales y más allá del alivio de la deuda de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados concedido por varios acreedores gubernamentales, ha reducido la carga de la deuda de los 36 países que han alcanzado el punto de decisión en un 90%, con relación a los niveles que tenían en el punto previo al de decisión, lo que les permitió aumentar los gastos en los programas de reducción de la pobreza en más de un 3% del PIB, en promedio, durante la década pasada.

No obstante, los informes oficiales de supervisión han llegado a la conclusión de que algunos países que habían obtenido un alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados corren otra vez el riesgo de tener una deuda insostenible. De los 32 países que han alcanzado el punto de culminación, 7 están clasificados como en situación de alto riesgo de agobio por la deuda y 12 en situación de riesgo moderado. Además, algunos países

La Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados ha reducido de manera sustancial las cargas de la deuda...

...pero varios países que obtuvieron un alivio de la deuda están en situación de alto riesgo de agobio por la deuda

han tenido dificultades a la hora de satisfacer los requisitos normativos necesarios para completar el proceso y obtener un alivio total.

Aunque eficaz, el proceso de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados ha sido complejo, como se puede deducir de la reciente experiencia de Côte d'Ivoire, un país dividido por los conflictos que en 2011 dejó de hacer frente al pago de 2.300 millones de dólares de eurobonos cuando no pudo pagar 29 millones de dólares en intereses. Asimismo, incumplió los pagos de las deudas que debía a otros gobiernos. La reestructuración se inició cuando los principales acreedores gubernamentales, reunidos en el Club de París, acordaron, el 15 de noviembre de 2011, aplicar las "condiciones de Colonia" de 1999 para el alivio, tras el cumplimiento de los requisitos previos del Club de París, según los cuales el país debía celebrar un acuerdo de ajuste económico con el FMI. Las condiciones de Colonia suponen la cancelación del 90% de las obligaciones respecto a las deudas contraídas antes de una fecha límite concreta y la reprogramación a largo plazo del 10% restante.

Debido a la limitada capacidad de servicio de la deuda de Côte d'Ivoire, los acreedores del Club de París acordaron también diferir y reprogramar durante un período de diez años el reembolso de los préstamos y las deudas a corto plazo contraídos después de la fecha límite; asimismo, reprogramaron los pagos atrasados de esos créditos a lo largo de un período de ocho años. Además, acordaron aplazar todos los intereses vencidos sobre las cantidades negociadas. Teniendo en cuenta que la fecha límite para Côte d'Ivoire era el 1 de julio de 1983, se cancelarán menos de 400 millones de dólares de los 2.300 millones de dólares negociados²². En mayo de 2012, el Directorio Ejecutivo del FMI apoyó el avance en el programa de recuperación del país²³. Esta revisión de apoyo acercaba al país al punto de culminación establecido en la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados tan pronto como los países del Club de París aplicaran íntegramente su acuerdo de noviembre y se extinguieran todas las obligaciones con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, el FMI y el Banco Africano de Desarrollo que hubieran sido contraídas con anterioridad a las fechas límites de la IADM (finales de 2003 para la AIF y finales de 2004 para los demás). Finalmente, en mayo de 2012, el Gobierno de Côte d'Ivoire anunció que reanudaría el servicio de sus bonos en junio y que empezaría a afrontar los pagos atrasados desde su incumplimiento. En suma, mediante arreglos independientes llevados a cabo por el Club de París sobre la deuda bilateral (en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados), así como por la propia Iniciativa y por la IADM, por tratarse de deuda multilateral, y mediante un próximo arreglo para la deuda privada, Côte d'Ivoire está consiguiendo una medida de alivio de la deuda.

En 2012, los grandes acreedores multilaterales y del Club de París ya habían proporcionado su parte alícuota íntegra de alivio de la deuda a todos los países pobres muy endeudados que habían alcanzado el punto de culminación, pero todavía es necesario garantizar la plena participación de todos los acreedores²⁴.

22 Para más información, véase el tratamiento de la deuda del Club de París en <http://www.clubdeparis.org/sections/traitements/cote-d-ivoire-20111115/viewLanguage/en>.

23 Véase <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12175.htm>.

24 Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, "Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative", 8 de

La mayoría de los pequeños acreedores multilaterales se ha comprometido a aliviar la deuda en el punto de culminación. Esos acreedores ya han proporcionado el 55% del alivio comprometido con los países pobres muy endeudados que han alcanzado el punto de culminación. Asimismo, el año pasado se registró cierto incremento en la prestación de alivio de la deuda por parte de los acreedores bilaterales que no pertenecen al Club de París. En los últimos años, los acreedores comerciales también han aumentado la prestación de alivio de la deuda a los países pobres muy endeudados, y en 2010 y 2011 el número de litigios de acreedores privados contra estos países se mantuvo en 17 (el Fondo para la reducción de la deuda de países que sólo pueden recibir financiamiento de la Asociación Internacional de Fomento, que ha ayudado a reducir el riesgo de litigios, se ha ampliado hasta finales de julio de 2017).

Por lo tanto, la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados se ha completado en gran medida, ya que se prevé que tres de los cuatro países que han conseguido el alivio provisional alcancen sus puntos de culminación dentro de un año. Quedarían así solo tres países por iniciar el proceso para tener derecho al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa (Eritrea, Somalia y el Sudán)²⁵. En el último examen del estado de la aplicación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y de la IADM, el Directorio Ejecutivo del FMI reconoció, el 30 de noviembre de 2011, que se han alcanzado en gran parte los objetivos de las iniciativas, pero consideró conveniente centrarse en la posible necesidad de adoptar medidas adicionales. Asimismo, acordó “blindar” la lista de países que reúnen o podrían reunir las condiciones exigidas sobre la base de un nuevo cálculo de los criterios de idoneidad utilizando los datos de 2010. La mayor parte de los directores consideró que este pequeño cambio reducirá el riesgo moral y aportará a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados un nuevo sentido de conclusión. Los directores reconocieron que se podrá modificar la lista de países que reúnen o podrían reunir las condiciones exigidas, como manera de incluir a los países cuyos datos se verifique con posterioridad que cumplan los criterios de endeudamiento a finales de 2004 y finales de 2010. Asimismo, admitieron que muchos países pobres muy endeudados siguen afrontando retos para cumplir los ODM²⁶.

Casi se ha completado la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, pero persisten los problemas de estos países

Compromiso de futuro del Club de París

A fecha de junio de 2012, el Club de París había celebrado dos negociaciones en 2012 (para Guinea y para Saint Kitts y Nevis). A todo lo largo de 2011 solo se llevaron a cabo dos negociaciones en el Club de París (Côte d'Ivoire y Guinea-Bissau), frente a las nueve negociaciones que hubo en 2010, actividad que refuerza

El Club de París ha reducido su actividad; ...

noviembre de 2011; puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/ProgressReports/23063134/HIPC_MDRI_StatusOfImplementation2011.pdf.

²⁵ La situación de los países que han alcanzado el punto previo al de decisión es incierta debido a la prolongación de los pagos atrasados, que dificultan el proceso en Somalia y el Sudán así como a la continua indecisión de Eritrea a la hora de solicitar asistencia en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Además, si bien en la actualidad se considera que Zimbabwe no reúne posiblemente las condiciones exigidas para la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, quizá necesite un alivio total debido a que tiene una deuda insostenible, que se calcula en el 231% del PIB.

²⁶ Véase <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn11151.htm>.

la tendencia observada a lo largo de los últimos años de celebrar un número menor de reuniones, si lo comparamos con la década de 1990²⁷. El principal motivo de la reducción de la actividad del Club de París es la importante disminución del saldo de la deuda de los países de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. La Iniciativa tenía por objetivo impedir la continua reprogramación, tan habitual hasta ese momento. Existen varios casos de países no pertenecientes al grupo de los países pobres muy endeudados que llegan en busca de negociación, y determinados casos pendientes que todavía hay que solucionar, sobre todo el de la Argentina, que desde la crisis que sufrió en 2001 sigue siendo un caso no resuelto de la reestructuración. En general, puede que la ayuda del Club de París sea a partir de ahora menos apretada que en el pasado.

...en la actualidad, la mayoría de la deuda procede de acreedores privados

De hecho, parece que los acreedores del Club de París están aportando una proporción menor de los créditos externos concedidos a los países en desarrollo. La proporción de toda la deuda oficial respecto al total de la deuda externa ha ido disminuyendo desde 2005 en los países en desarrollo de bajos ingresos y de ingresos medianos. Ahora, el 70% de la deuda externa pendiente lo es con acreedores privados (cuadro 2). Sin embargo, los países pobres muy endeudados y los países menos adelantados no han seguido esta tendencia, ya que la proporción de la deuda oficial respecto a su deuda externa continúa aumentando. En 2011 alcanzó el 81,4% y el 91,5%, respectivamente. Si se producen nuevas crisis de deuda en los países pobres es probable que el Club de París tenga que desempeñar un papel sustancial en la reestructuración, en el supuesto de que acerque la fecha límite al momento actual. En cuanto al resto del mundo, no está tan claro que un acuerdo del Club de París pueda afectar a una proporción lo suficientemente importante de la deuda como para que tenga consecuencias sustanciales en la totalidad de la carga de la deuda.

Durante la década anterior a la crisis financiera mundial, los países miembros del Club de París recibieron más reembolsos de la deuda y pagos anticipados negociados de los países de ingresos medianos que lo que desembolsaban en nuevos préstamos. En 2009 se produjo un aumento repentino de nuevos préstamos

Cuadro 2

Proporción de la deuda externa de los países en desarrollo contraída con acreedores privados, 2005-2011 (porcentaje)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Todos los países de ingresos bajos y de ingresos medianos	55,7	61,8	67,0	68,4	67,2	68,6	70,0
Países de ingresos bajos	5,8	6,9	10,0	12,1	13,7	16,6	16,7
Países de ingresos medianos bajos	32,0	37,3	41,6	43,6	44,3	45,7	47,6
Países de ingresos medianos altos	68,8	74,0	77,9	79,7	77,9	78,7	79,8
Países pobres muy endeudados	12,0	13,8	16,1	17,1	16,9	19,7	18,6
Países menos adelantados	1,4	3,1	5,7	7,3	7,6	8,7	8,5

Fuente: Datos del FMI, base de datos de Perspectivas de la economía mundial, abril de 2012.

27 Para obtener más información puede consultarse el sitio web del Club de París www.clubdeparis.org.

procedentes de fuentes oficiales bilaterales y el endeudamiento neto se incrementó además un 76% en 2010. Sin embargo, el incremento estaba principalmente impulsado por los préstamos de acreedores de mercados emergentes que no son miembros del Club de París, en particular China²⁸. (Entre 2007 y 2010, los acreedores bilaterales firmaron nuevos acuerdos de préstamo, que ascendían a unos 135.000 millones de dólares; solo China representaba casi un tercio de esa cifra.) Por consiguiente, la proporción de deuda contraída con los miembros del Club de París sigue disminuyendo en los países de ingresos medianos.

Hacia un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda

Una cuarta parte de los países pobres muy endeudados y un tercio de los países menos adelantados están actualmente clasificados como países que encaran un alto grado de vulnerabilidad frente al endeudamiento. Además, a medida que aumente el ingreso per cápita en los países menos adelantados y en otros países en desarrollo, disminuirá el acceso a subvenciones y préstamos en condiciones favorables, haciendo que los préstamos en condiciones desfavorables sean una alternativa más atractiva, aunque posiblemente más peligrosa. En caso de que los países pobres muy endeudados que han alcanzado el punto de culminación requieran una nueva reestructuración de la deuda soberana, tendrán que recurrir al proceso *ad hoc*, tal y como está constituido en la actualidad para los países no pertenecientes al grupo de los países muy endeudados. Aunque se ha criticado la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados desde diferentes perspectivas, su objetivo era una reestructuración total de la deuda que volviera a colocar al país en la senda de la deuda sostenible. Los países pobres muy endeudados que han alcanzado el punto de culminación tendrán que unirse ahora al resto de los países en situación de agobio por la deuda y negociar por separado con los acreedores del Club de París y con los acreedores bilaterales no pertenecientes al Club de París, los bancos multilaterales de desarrollo y el FMI, los bancos privados, los proveedores y los obligacionistas, lo que dificulta la garantía de obtener un nivel general adecuado de alivio.

En este contexto, y ante la reciente experiencia decepcionante de la reestructuración *ad hoc* de la deuda soberana de Grecia, hay indicios de que existe un revitalizado interés por estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda soberana al que puedan recurrir todos los países. Uno de tales indicios es que en junio de 2011 el Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación y el Desarrollo reunió a 44 altos funcionarios y a otros interesados en un taller sobre la gestión de la deuda soberana. En su resumen de la reunión, la Secretaria de Estado Parlamentaria señaló que, a pesar de las dificultades, merece la pena continuar abogando por la creación de un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda²⁹. Otro indicio es que el Parlamento suizo aprobó en octubre de 2011 una moción en la que se

Es necesario un amplio mecanismo de reestructuración de la deuda soberana a nivel internacional

²⁸ Banco Mundial, *Global Development Finance 2012*, *op. cit.*, pág. 4.

²⁹ Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Managing sovereign debt crises in developing countries”, BMZ Workshop, Berlín, 27 de junio de 2011, pág. 4; puede consultarse en http://www.development-finance.org/en/component/docman/doc_download/948-managing-debt-crises-bmz-wks.htm.

encomendaba al Consejo Federal que presentara una propuesta para un marco internacional sobre insolvencia justo e independiente para los Estados y que abogara por el apoyo internacional y la aplicación de la propuesta³⁰. Y un tercer indicio es que en mayo de 2012 el Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional, del Canadá, y la Oficina de Financiación para el Desarrollo, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, organizaron conjuntamente en Nueva York una reunión de un grupo de expertos para impulsar un debate franco y técnico entre destacados inversores de mercados emergentes, asesores jurídicos, especialistas de organizaciones internacionales y académicos a propósito de las medidas posibles para aumentar la eficacia del proceso de reestructuración de la deuda. De acuerdo con el resumen preliminar de la discusión de la reunión, los acreedores privados que en el pasado se habían opuesto rotundamente a cualquier mecanismo de reestructuración de la deuda sería posible que se considerara la posibilidad de apoyar su creación en las circunstancias actuales³¹.

En un marco de esta naturaleza, la adopción de decisiones podría guiarse por los principios de responsabilidad en la concesión de préstamos y el endeudamiento. De hecho, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se ha comprometido a colaborar con expertos y legisladores para elaborar un conjunto convenido de “Principios sobre la promoción de la responsabilidad en los préstamos y empréstitos soberanos” de carácter voluntario³². Además, en junio de 2012 se presenta al Consejo de Derechos Humanos un conjunto de “Principios rectores de la deuda externa y los derechos humanos”, elaborado también con el apoyo de un proceso de consultas a nivel internacional³³. Estas iniciativas podrían proporcionar orientación a los facilitadores, árbitros o “jueces encargados de la quiebra”, que podría contribuir a alcanzar la reestructuración de la deuda oportuna, eficaz y justa que deberían perseguir tanto los deudores soberanos como sus acreedores.

30 Véase “Debt court idea for bankrupt states gathers pace”, Swissinfo.ch, 7 de octubre de 2011.

31 El resumen menciona dos razones que explican este cambio de posición: 1) de acuerdo con la práctica actual de aplazar las reestructuraciones, los préstamos oficiales que tienen la antigüedad suficiente para su reembolso se suelen sustituir por préstamos privados que requieren siempre mayores “recortes” para lograr la necesaria reducción total de la deuda, en comparación con los resultados de un enfoque amplio y basado en normas; y 2) después del acuerdo sobre la deuda de Grecia es probable que los acreedores exijan que se modifiquen los pactos en materia de obligaciones, para hacer que estas sean una “prueba de la reestructuración”, en cuyo caso ya no funcionarían las reestructuraciones de la deuda “voluntarias” (véase James A. Haley, “The evolving debate on sovereign debt restructuring”, blog The New Age of Uncertainty (Ontario (Canadá): Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional, 24 de mayo de 2012); puede consultarse en www.cigionline.org/blogs/new-age-of-uncertainty.

32 El proyecto de los Principios, tal como estaba en enero de 2012, se puede consultar en http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf.

33 Véase Naciones Unidas, “Nota del Secretario General sobre las consecuencias de la deuda externa y de otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales” (A/66/271), 5 de agosto de 2011.

Recomendaciones en materia de políticas

A fin de mitigar los efectos de las grandes cargas de la deuda sobre las poblaciones pobres en los países en desarrollo es necesario llevar a cabo acciones internacionales permanentes para prevenir y resolver las crisis de la deuda. Para fortalecer esas acciones deberían considerarse las siguientes opciones en materia de políticas:

- Mejorar la oportunidad y la cobertura de los datos sobre la deuda de los países, sobre la base de los sistemas de notificación de los países acreedores y deudores, con miras a fortalecer las capacidades para evaluar la sostenibilidad de la deuda.
- Impulsar la cooperación técnica para reforzar la capacidad de gestión de la deuda en las economías en desarrollo y en transición para que de manera progresiva adecuen y utilicen los análisis de la sostenibilidad de la deuda como parte de su propia determinación de políticas a nivel nacional.
- Prevenir los litigios iniciados por acreedores que no participan en arreglos concertados internacionalmente para la deuda.
- Promover el debate en cada uno de los países deudores y acreedores acerca de los principios propuestos de responsabilidad en la concesión de préstamos y de endeudamiento, así como de las directrices de la deuda externa y los derechos humanos. Dicho debate debe impregnar la determinación de políticas en los países prestatarios y entre los prestamistas y, en última instancia, crear normas comúnmente aceptadas.
- Convocar un grupo de trabajo internacional, apoyado por un grupo equilibrado de expertos internacionales, para que estudie las posibilidades de mejorar la arquitectura internacional para la reestructuración de la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales costeables

A pesar de que la comunidad internacional ha prestado una mayor atención a las cuestiones relacionadas con la salud, no se aprecian muchos avances en el acceso a los medicamentos esenciales. Los nuevos datos muestran que los medicamentos esenciales siguen sin ser asequibles y lo suficientemente accesibles a las poblaciones pobres. Aunque las iniciativas internacionales apoyadas por la financiación pública y privada continuarán ayudando a aumentar el suministro de medicamentos asequibles y a mejorar su distribución, otros elementos ayudarán también a reducir las diferencias, si las condiciones lo permiten. La producción local de medicamentos en los países en desarrollo, por ejemplo, puede reducir los costos de producción, pero dependerá del desarrollo de la capacidad de estos países y de la facilitación del uso de la flexibilidad en los reglamentos de comercio internacional. Por consiguiente, el aumento de la participación de los países en desarrollo será esencial para el fortalecimiento de la alianza mundial para ampliar el acceso a medicamentos esenciales.

Nuevos compromisos asumidos en 2011

En 2011 tuvieron lugar dos importantes reuniones internacionales relacionadas con la salud. Aunque su ámbito va más allá del suministro de medicamentos, las reuniones ayudarán a promover los esfuerzos orientados a mejorar el acceso a los medicamentos esenciales. En junio, los Estados Miembros de las Naciones Unidas celebraron la Reunión de Alto Nivel sobre el VIH/SIDA. Los gobiernos asumieron nuevos compromisos y establecieron nuevos objetivos que intensifican la respuesta mundial al SIDA. En una resolución de la Asamblea General, los Estados Miembros acordaron tratar de lograr los siguientes objetivos para 2015: reducir la transmisión sexual del VIH en un 50%, eliminar la transmisión materno-infantil y reducir sustancialmente las muertes maternas relacionadas con el SIDA, reducir en un 50% las causadas por la tuberculosis en las personas que viven con el VIH y proporcionar a 15 millones de personas tratamiento antirretroviral¹.

En septiembre de 2011 se celebró en las Naciones Unidas la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles. Los Estados Miembros reconocieron los principales retos que plantean las enfermedades no transmisibles para el desarrollo; entre ellos, la limitación de los avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relativos a la salud. Los Estados acordaron que en los programas mundiales y nacionales para el desarrollo debía otorgarse alta prioridad a la prevención de las enfermedades no transmisibles. Los Estados Miembros se

¹ A/RES/65/277, de 10 de junio de 2011.

comprometieron a llevar a cabo las siguientes acciones: promover la ejecución de intervenciones encaminadas a reducir los efectos de los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles; establecer sistemas de salud nacionales y políticas multisectoriales para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, o en su caso reforzarlos; fortalecer la cooperación y las alianzas internacionales en apoyo de los planes de prevención y control de las enfermedades no transmisibles; y fomentar la investigación y el desarrollo. Algunas acciones concretas incluyen la creación de un marco mundial de vigilancia y el establecimiento de objetivos mundiales concretos (de aplicación voluntaria) para finales de 2012; la creación de asociaciones entre organismos de las Naciones Unidas y otras instituciones; y la elaboración de un plan de ejecución para el período 2013-2018 con miras a concebir una estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles².

La Alianza GAVI y el Fondo Mundial movilizan recursos...

A pesar de la crisis económica mundial, en 2011 se produjeron dos importantes avances en la financiación de los medicamentos esenciales. En septiembre de 2011, la Alianza GAVI (Alianza Mundial para la labor de fortalecimiento de los sistemas de salud) anunció que proporcionará financiación nueva y adicional para introducir vacunas contra rotavirus en 16 países en desarrollo, vacunas antineumocócicas en 18 países (un gran paso adelante hacia la protección de los niños contra las diarreas graves y la neumonía, las dos causas principales de la mortalidad en la niñez), así como financiación para vacunas pentavalentes³ en cinco países y otros tipos de vacunas en 12 países⁴. Estas vacunas las recibirán 37 nuevos países beneficiarios (algunos de los cuales recibirán más de un tipo de ellas), de los que 24 se encuentran en África. Estos avances se han logrado gracias a los 4.300 millones de dólares que los principales donantes públicos y privados prometieron a la Alianza GAVI en junio de 2011, con lo que el total de sus recursos disponibles para el período 2011 a 2015 asciende a 7.600 millones de dólares⁵. Para 2015, la Alianza GAVI y sus asociados tienen previsto ampliar el programa de vacunas contra rotavirus a más de 40 de los países más pobres del mundo y lograr la inmunización de más de 50 millones de niños.

Desde su creación en 2002, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (el Fondo Mundial) se ha convertido en la principal fuente de financiación de los programas de lucha contra el VIH, la tuberculosis y el paludismo, con una financiación aprobada de 22.600 millones de dólares

- 2 Organización Mundial de la Salud, "Informe de la Secretaría sobre la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles: resultados de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles y de la Primera Conferencia Ministerial Mundial sobre Modos de Vida Sanos y Control de las Enfermedades No Transmisibles" (EB130/6), 8 de diciembre de 2011; puede consultarse en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB130/B130_6-en.pdf.
- 3 La vacuna pentavalente es una combinación de cinco vacunas en una: difteria, tétanos, tos ferina, hepatitis B y *Haemophilus influenzae* de tipo B (la bacteria que causa la meningitis, la neumonía y la otitis).
- 4 Alianza GAVI (Alianza Mundial para la labor de fortalecimiento de los sistemas de salud), "Vaccines against major childhood diseases to reach 37 more countries", comunicado de prensa, 27 de septiembre de 2011, puede consultarse en <http://www.gavialliance.org/library/news/press-releases/2011/vaccines-against-major-childhood-diseases-to-reach-37-more-countries/>.
- 5 Alianza GAVI, "Donors commit vaccine funding to achieve historic milestone in global health", comunicado de prensa, 13 de junio de 2011; puede consultarse en http://fr.gavialliance.org/media_centre/press_releases/pledging_conference.php.

para más de 1.000 programas en 150 países. Hasta la fecha, se estima que los programas apoyados por el Fondo Mundial han salvado 7,7 millones de vidas, al proporcionar tratamiento del VIH a 3,3 millones de personas, tratamiento contra la tuberculosis a 8,6 millones de personas y 230 millones de mosquiteros impregnados de insecticida para la prevención del paludismo. Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica mundial, a finales de 2011, la Junta Directiva del Fondo Mundial reevaluó las anteriores previsiones financieras y creó el Mecanismo Transitorio de Financiamiento, diseñado para apoyar programas del Fondo Mundial que podrían enfrentarse a perturbaciones significativas de los servicios y programas esenciales⁶. Se prevé que el Fondo Mundial dispondrá de fondos adicionales por valor de 1.600 millones de dólares que se desembolsarán entre 2012 y 2014⁷. En enero de 2012, la Fundación Bill y Melinda Gates anunció la emisión de un pagaré por 750 millones de dólares al Fondo a fin de reforzar las finanzas de la organización⁸. Tras esta contribución, en marzo de 2012 el Gobierno del Japón aportó 340 millones de dólares⁹.

Las iniciativas mundiales como el Fondo Mundial y la Alianza GAVI han apoyado el aumento repentino de la asistencia para el desarrollo en materia de salud y han cambiado la arquitectura de la cooperación para el desarrollo en esta esfera. Sin embargo, no han generado recursos nuevos ni adicionales; más bien han canalizado la AOD y las donaciones benéficas privadas dentro del sector de la salud¹⁰.

... pero no son nuevos ni adicionales

Disponibilidad y precios de los medicamentos esenciales

Las poblaciones pobres siguen teniendo dificultades para obtener o comprar medicamentos esenciales a causa de la escasa disponibilidad y de los precios elevados. Los datos procedentes de varias encuestas nacionales y subnacionales llevadas a cabo en países en desarrollo¹¹ indican que su acceso a medicamentos esenciales

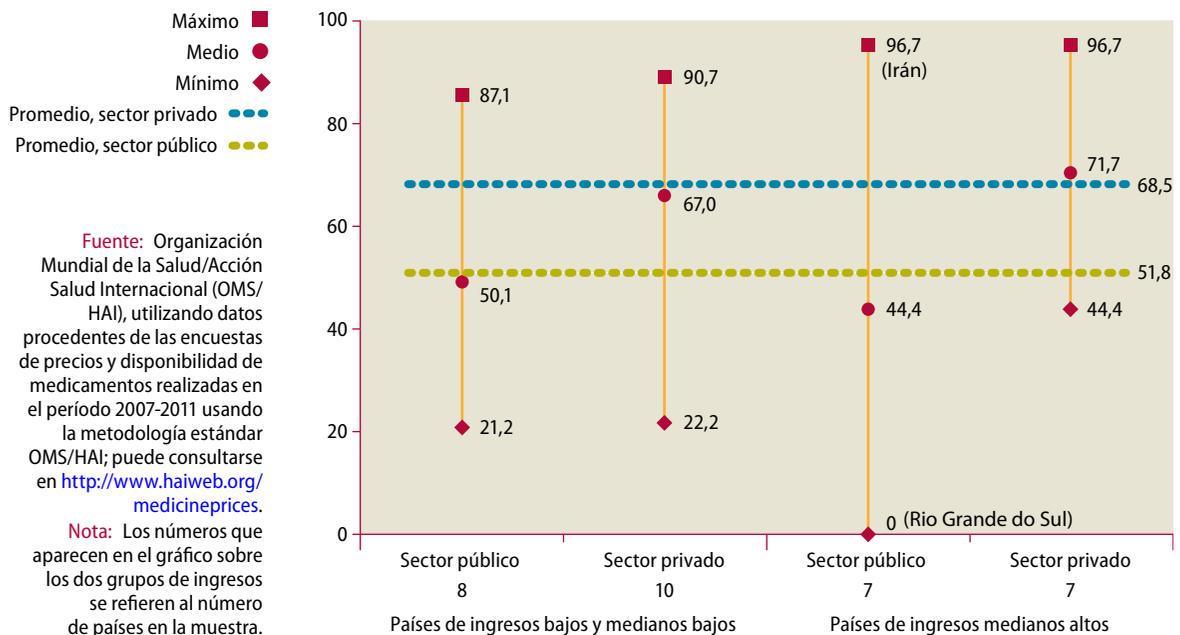
La disponibilidad de medicamentos esenciales sigue siendo baja...

-
- 6 Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (el Fondo Mundial), "Mecanismo Transitorio de Financiamiento", nota informativa, 12 de diciembre de 2011; puede consultarse en www.theglobalfund.org/documents/tfm/TFM_Request_InfoNote_en/.
 - 7 Fondo Mundial, "Global Fund forecasts \$1.6 billion in available funds for 2012-2014", comunicado de prensa, 9 de mayo de 2012, puede consultarse en http://www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-05-09_Global_Fund_Forecasts_USD_1_6_billion_in_Available_Funds_for_2012_2014_Major_Shift_Reflects_Strategic_Choices_by_Board_Renewed_Confidence/.
 - 8 Fondo Mundial, "The Global Fund welcomes US\$750 million promissory note from the Bill & Melinda Gates Foundation", comunicado de prensa, 26 de enero de 2012; puede consultarse en www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-01-26_The_Global_Fund_Welcomes_USD750_Million_Promissory_Note_from_the_Bill_Melinda_Gates_Foundation/.
 - 9 Fondo Mundial, "Global Fund welcomes \$340 million contribution by Japan", comunicado de prensa, 13 de marzo de 2012; puede consultarse en http://www.theglobalfund.org/en/mediacenter/pressreleases/2012-03-13_Global_Fund_welcomes_USD_340_million_contribution_by_Japan/.
 - 10 *Estudio Económico y Social Mundial, 2012: En busca de nueva financiación para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.12.II.C.1).
 - 11 Durante el período 2007-2011, los datos sobre los precios y la disponibilidad de los medicamentos procedentes de 17 encuestas nacionales y subnacionales realizadas en

(genéricos) a precios costeables ha aumentado solo ligeramente. La disponibilidad media¹² de los medicamentos esenciales seleccionados era del 51,8% en los establecimientos de salud del sector público y del 68,5% en el sector privado durante el período 2007-2011, solo unos pocos puntos porcentuales por encima de las cifras procedentes de anteriores mediciones¹³. La disponibilidad de medicamentos esenciales (genéricos) en la submuestra correspondiente a países de bajos ingresos y países de ingresos medianos bajos era solo del 50,1% en los establecimientos de salud del sector público y del 67% en los establecimientos privados (gráfico 1). Con un porcentaje del 44,4%, la disponibilidad media de medicamentos esenciales genéricos era incluso más baja en los establecimientos de salud públicos de los países de ingresos medianos altos. Los datos muestran grandes desigualdades en la disponibilidad de medicamentos genéricos, que se sitúa entre cero en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil) y 96,7% en la República Islámica del Irán. En la mayoría de los países de bajos ingresos y de ingresos medianos, los pobres recurren al sector público para obtener medicamentos, ya que los pueden conseguir de manera gratuita o a precios mucho más bajos que en el sector privado, donde se dispone principalmente de medicamentos de marca, más caros.

Gráfico 1

Disponibilidad media de medicamentos genéricos seleccionados en establecimientos de salud públicos y privados en el período 2007-2011 (porcentaje)

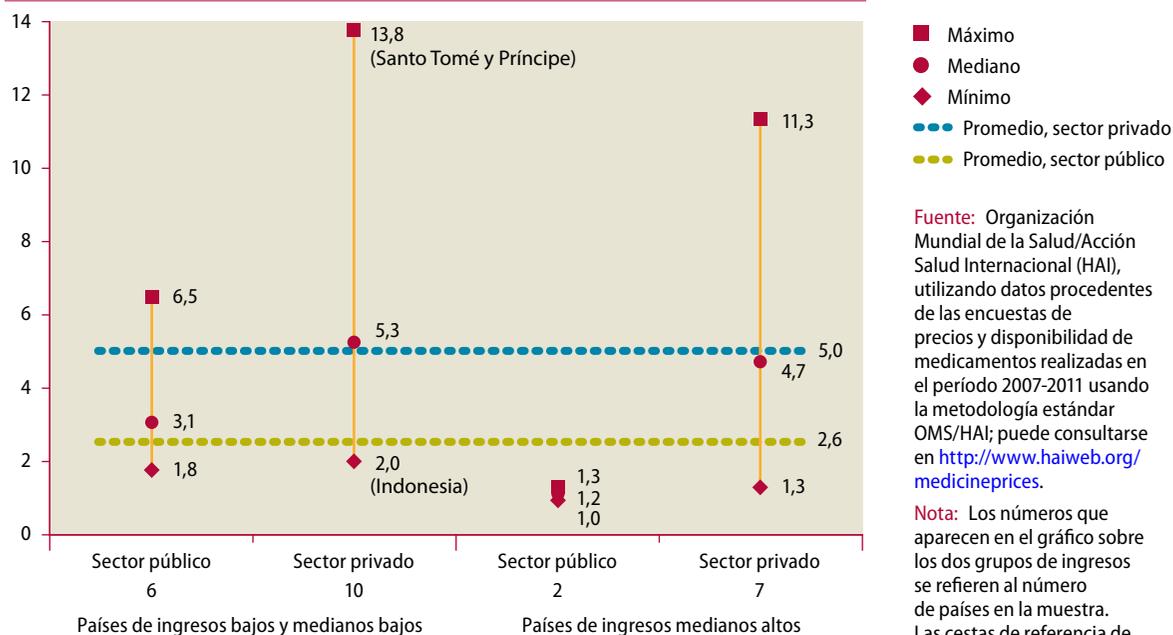


países de bajos ingresos y de ingresos medianos se reunieron usando la metodología de la Organización Mundial de la Salud/Acción Salud Internacional (OMS/HAI).

- ¹² La disponibilidad se evalúa como el porcentaje de existencias de medicamentos de los establecimientos el día de la reunión de datos.
- ¹³ Aunque no es estrictamente comparable, el Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2011 hacía referencia a una disponibilidad del 42% en el sector público y del 64% en los establecimientos privados basándose en las encuestas realizadas entre 2000 y 2009.

Gráfico 2

Proporción entre los precios al consumidor y los precios internacionales de referencia, para medicamentos genéricos seleccionados de menor precio disponibles en establecimientos públicos y privados, en el período 2007-2011



Fuente: Organización Mundial de la Salud/Acción Salud Internacional (HAII), utilizando datos procedentes de las encuestas de precios y disponibilidad de medicamentos realizadas en el período 2007-2011 usando la metodología estándar OMS/HAII; puede consultarse en <http://www.haiweb.org/medicineprices>.

Nota: Los números que aparecen en el gráfico sobre los dos grupos de ingresos se refieren al número de países en la muestra. Las cestas de referencia de los medicamentos objeto de las encuestas varían entre los diferentes países. Los datos no están ajustados en función de las diferencias anuales de los precios internacionales de referencia utilizados (precios de Management Sciences for Health (MSH)), las fluctuaciones de los tipos de cambio, las tasas de inflación nacionales, las variaciones en las paridades del poder adquisitivo, los niveles de desarrollo u otros factores.

Los medicamentos esenciales disponibles siguen siendo relativamente caros en los países en desarrollo, es decir, su precio está muy por encima de los precios de referencia internacionales¹⁴. Los nuevos datos muestran solo mejoras insignificantes. Las encuestas mencionadas indican que los precios medios eran incluso 2,6 veces superiores en el sector público en comparación con los precios de referencia internacionales. Los pacientes pagan cinco veces más en el sector privado de los países en desarrollo¹⁵. En los países de bajos ingresos y en los de ingresos medianos bajos, los precios que pagaban los pacientes por los medicamentos genéricos de menor precio eran, en promedio, 3,1 veces el precio de referencia internacional en los establecimientos del sector público y 5,3 veces superiores en los del sector privado (gráfico 2). En los países de ingresos medianos altos, los precios medios del sector privado eran ligeramente inferiores que los de los países de bajos ingresos y los de ingresos medianos bajos (4,7 veces los precios de referencia internacionales). Los precios en el sector privado de los países de ingresos medianos

...y los precios siguen siendo elevados

¹⁴ Los precios de referencia internacionales son los precios medios de medicamentos de calidad y provistos por múltiples fuentes que son ofrecidos a los países de bajos ingresos y a los de ingresos medianos por los proveedores sin fines de lucro, y, en el caso de que no se disponga de los precios de los proveedores, los precios obtenidos en una licitación internacional, que pueden consultarse en la Guía Internacional de Indicadores de Precios de Medicamentos, de Management Sciences for Health (MSH). Véase <http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&cid=1&temptitle=Introduction&module=DMP&language=English>.

¹⁵ Las encuestas realizadas entre 2000 y 2009 mostraron que los precios medios eran 2,7 veces más altos que los precios de referencia internacionales en el sector público y 6,1 veces más altos que los del sector privado.

bajos mostraban las mayores variaciones, entre 2 veces los precios de referencia internacionales en Indonesia y casi 14 veces más altos en Santo Tomé y Príncipe.

A pesar de que estas conclusiones están basadas en un número limitado de encuestas de países, resultan lo suficientemente indicativas como para causar preocupación acerca de las deficiencias existentes en el acceso a medicamentos asequibles en algunos países de ingresos medianos, especialmente cuando gran parte de la población vive en la pobreza. En algunos casos, los sistemas de seguridad social que ofrecen prestaciones en materia de medicamentos a los pacientes ambulatorios proporcionan algún tipo de protección frente a los costos elevados. Estos sistemas normalmente solo ofrecen cobertura a una proporción limitada de la población.

Disponibilidad y precios de los medicamentos antirretrovirales

En todo el mundo, unos 34 millones de personas vivían con el VIH/SIDA en 2010¹⁶. El número de personas fallecidas por causas relacionadas con el SIDA descendió del máximo nivel de 2,2 millones ocurrido en 2005 a 1,8 millones en 2010. El incremento de los esfuerzos realizados en la prevención y en el cambio de comportamiento ha contribuido a esta tendencia positiva, aunque la reciente reducción de las muertes se puede atribuir esencialmente al mayor acceso a la terapia antirretroviral. Solamente en 2010 se previnieron unas 700.000 muertes relacionadas con el SIDA mediante la ampliación del acceso a dicha terapia.

A finales de 2010, el 47% de las personas que vivían con el VIH/SIDA en países de bajos ingresos y de ingresos medianos y que necesitaban tratamiento recibía terapia antirretroviral, en comparación con el 39% a finales de 2009, y la cobertura había mejorado en todas las regiones. En el África subsahariana, la región más afectada, la cobertura antirretroviral ascendió un 20% entre 2009 y 2010, alcanzando el 49%. El acceso universal al tratamiento, definido como la cobertura del 80% o más, se logró en Botswana, Namibia y Rwanda. Swazilandia y Zambia tienen una cobertura de entre el 70% y el 79%.

La disponibilidad de terapia antirretroviral, que forma parte de la Lista de Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud¹⁷, tuvo un incremento de un 18% en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos en 2010. El 78% de los establecimientos que en 2010 ofrecían terapia antirretroviral pertenecían al sector público, y el 8% al sector privado¹⁸. Los precios de las seis terapias antirretrovirales de primera línea más frecuentemente utilizadas descendieron entre el 2% y el 53% en el período 2009-2010 en los países de bajos ingresos. Se aprecian tendencias similares en los países de ingresos medianos. Los precios en el África subsahariana suelen ser, por término medio, inferiores a los de otras regiones.

La disponibilidad de antirretrovirales ha aumentado, mientras que los precios han descendido

¹⁶ Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), *Informe para el Día Mundial del SIDA, 2011* (Ginebra, 2011); y OMS, ONUSIDA, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Informe 2011: sobre la respuesta mundial al VIH/SIDA* (Ginebra: OMS, 2011).

¹⁷ Puede consultarse en <http://www.who.int/medicines/publications/essentialmedicines/en/index.html>.

¹⁸ El 14% restante de los establecimientos que ofrecían la terapia antirretroviral no especificaron el sector.

Si bien los precios del tratamiento antirretroviral de segunda línea descendieron entre 2006 y 2010, siguen siendo significativamente elevados en todas las regiones y superan los precios del tratamiento de primera línea. El ligero descenso de los precios de los medicamentos de segunda línea puede atribuirse a la caída de los precios de los medicamentos genéricos, a la ampliación del tratamiento y a las acciones llevadas a cabo por los principales interesados para ampliar los mercados de medicamentos de segunda línea. Sin embargo, solo el 3% de los adultos que necesitaban el tratamiento en países de bajos ingresos y de ingresos medianos que no se encuentran en América recibieron tratamiento de segunda línea. Teniendo en cuenta que aumenta el número de personas que necesitan antirretrovirales de segunda línea, sigue siendo importante encontrar la forma de bajar el precio de estos medicamentos.

Asequibilidad de los medicamentos esenciales

Determinar si un medicamento o tratamiento específico es verdaderamente costeable depende de muchos factores, como, por ejemplo, los ingresos de los hogares, la horquilla de precios del medicamento concreto y la prevalencia de la enfermedad. La falta de datos suficientes a nivel de los hogares que combinen información sobre todas estas dimensiones hace que sea difícil lograr una evaluación rigurosa. No obstante, mediante el uso de variables sustitutivas de las encuestas disponibles¹⁹, parece que el costo de muchos medicamentos esenciales, especialmente aquellos que se utilizan en el tratamiento de enfermedades crónicas, sigue siendo prohibitivo en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la asequibilidad varía enormemente entre los diferentes países (véase el gráfico 3 en la página siguiente).

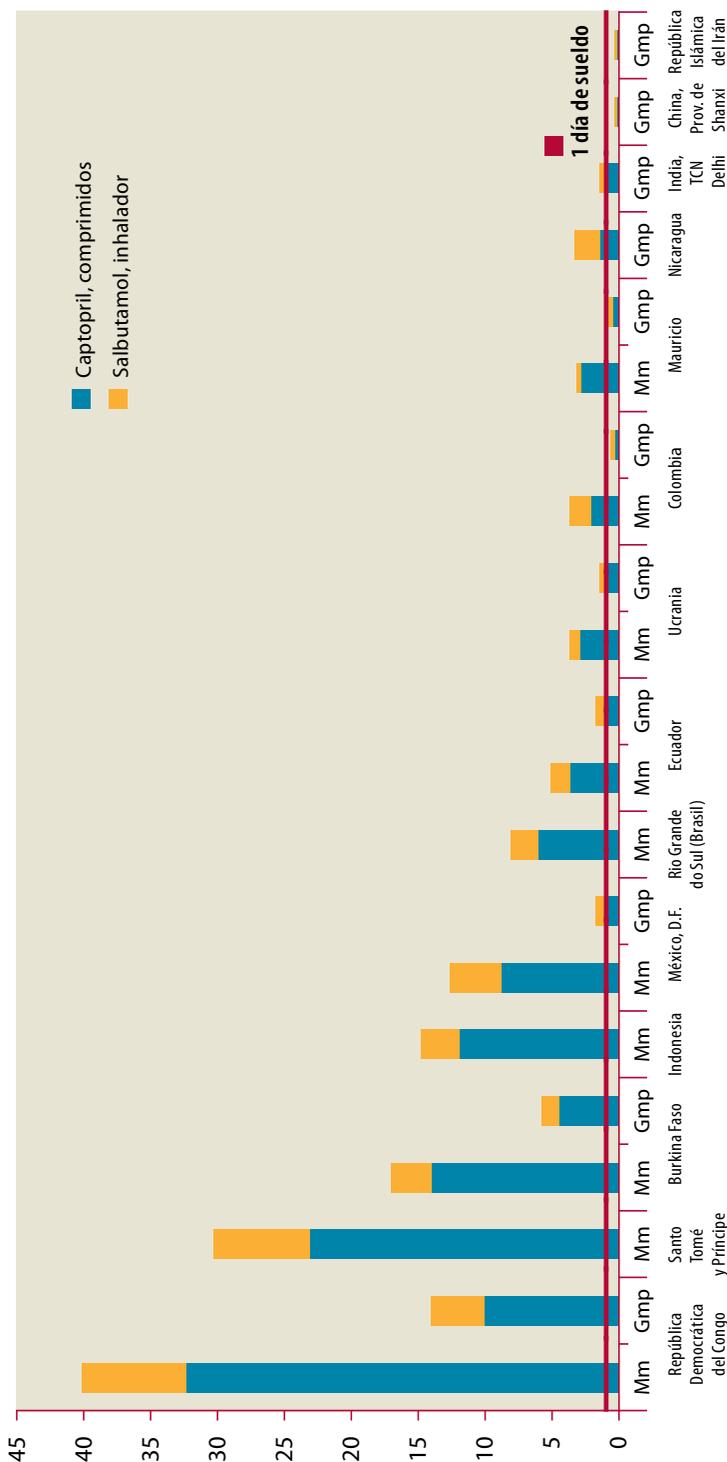
Los medicamentos de marca, que normalmente son más caros cuya disponibilidad suele ser mayor en el sector privado, son incluso menos accesibles para las poblaciones pobres. El problema se puede agravar si más de un miembro de la familia padece una enfermedad al mismo tiempo. Tratar a un padre con hipertensión y a un niño con asma requiere muchos días de sueldo para las familias de bajos ingresos. Como referencia de lo que puede considerarse una carga familiar mensual aceptable para cubrir el costo de los medicamentos se utiliza un día de sueldo del empleado gubernamental con menor sueldo. Teniendo en cuenta esta referencia, incluso los medicamentos genéricos de menor precio ponen los tratamientos comunes fuera de alcance de muchas familias de bajos ingresos en los países en desarrollo. En Burkina Faso, por ejemplo, un empleado gubernamental con menor sueldo necesitaría reservar 5,7 días de sueldo al mes para adquirir los medicamentos genéricos de menor precio en el sector privado y 17,1 días de sueldo si necesita comprar medicamentos de marca. Los medicamentos son incluso menos asequibles para una familia de bajos ingresos en la República Democrática del Congo, donde necesitaría la mitad del salario mensual de uno de sus miembros para pagar los medicamentos de menor precio. En la práctica, la situación es peor en muchos contextos en los que la mayoría de los trabajadores tiene un salario inferior al del empleado gubernamental con menor sueldo.

Los medicamentos
esenciales no son todavía
asequibles

19 Laurens M. Niëns *et al.*, "Practical measurement of affordability: an application to medicines", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 90, No. 3 (marzo), págs. 219 a 227.

Gráfico 3

Días de sueldo necesarios para que un empleado gubernamental con menor sueldo sufrague 30 días de tratamiento con medicamentos para un adulto con hipertensión y un niño con asma



Fuente: Organización Mundial de la Salud/Acción Salud Internacional, utilizando datos procedentes de las encuestas de precios y disponibilidad de medicamentos realizadas en el período 2007-2011 usando la metodología estándar OMS/HAI; puede consultarse en <http://www.haiweb.org/medicinesprices>.

Nota: Mm significa "medicamento de marca", y Gmp significa "genérico de menor precio", que es el equivalente genérico del producto de marca. La posología para la hipertensión y el asma, son, respectivamente, una toma dos veces al día de un comprimido de Captopril de 25 mg, y dosis de inhalador Salbutamol de 100 mcg/dosis, con 200 dosis. Los precios de los medicamentos utilizados para estas estimaciones se refieren a los de los establecimientos de salud privados.

Otras iniciativas relacionadas con el acceso a los medicamentos esenciales

A nivel internacional se siguen adoptando medidas encaminadas a mejorar la asequibilidad de los precios de los medicamentos esenciales. Un ejemplo se refiere a medidas que contribuirían a reducir los costos de producción de los medicamentos genéricos, en particular si se estimula su fabricación en los países en desarrollo. El aumento de la capacidad de producción dependerá, entre otros factores, del desarrollo de recursos humanos y la transferencia de tecnología, del refuerzo de la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las flexibilidades que ofrece el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC) y de un control de calidad adecuado.

Producción local de medicamentos genéricos

Los productores locales, en particular en los países de bajos ingresos, deben hacer frente a una serie de retos importantes, como una infraestructura física deficiente; la escasez de personal técnico con capacitación suficiente; fuerte dependencia de la importación de materias primas, como ingredientes farmacéuticos activos esenciales; mercados imprevisibles y débiles; impuestos y derechos de importación elevados; ausencia de un entorno normativo propicio y de coherencia normativa en todos los sectores, e insuficientes medidas reguladoras y de control de calidad. No obstante, algunos países en desarrollo han logrado producir a nivel local gracias a la adopción de medidas nacionales con apoyo internacional.

Los países desarrollados han apoyado de forma bilateral la producción local mediante asistencia técnica y asesoramiento sobre políticas. Por ejemplo, el proyecto Artepál, financiado por la Comisión Europea, brindó asistencia técnica a los productores de materias primas y formulaciones basadas en artemisinina en Asia y en África. Alemania es uno de los impulsores más activos del desarrollo de servicios de producción local en los países menos adelantados de África a través de la empresa Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)²⁰.

La cooperación Sur-Sur en apoyo de la producción local también se ha incrementado tanto en el sector público como en el privado. Desde la perspectiva del sector privado cabe citar el siguiente ejemplo: Quality Chemicals, un fabricante farmacéutico con sede en Luzira (Uganda) que fue precalificado por la OMS y creado con la ayuda de Cipla (un fabricante de medicamentos genéricos de la India) y del Gobierno de Uganda, empezó a fabricar tenofovir, un antirretroviral, en febrero de 2012^{21,22}. Quality Chemicals también produce comprimidos genéricos de Duovir-N —una triple combinación de antirretrovirales com-

La cooperación Sur-Sur ha facilitado la producción de medicamentos local

20 Organización Mundial de la Salud, *Pharmaceutical Production and Related Technology Transfer* (Ginebra, 2011); disponible en http://www.who.int/phi/publications/Local_production_and_access_to_medicines.pdf.

21 Véase “WHO Public Inspection Report (WHOPIR)”; disponible en http://apps.who.int/prequal/WHOPIR/WHOPIR_QCIL25-28January2010.pdf.

22 Taddeo Bwambale y Vivian Agaba, “Uganda makes new AIDS drug”, *New Vision*, 8 de febrero de 2012; disponible en www.newvision.co.ug/news/628873-uganda-makes-new-aids-drug.html. Véase asimismo “Uganda to make new low cost HIV/AIDS drug”, 8 de febrero de 2012; disponible en http://news.xinhuanet.com/english/health/2012-02/08/c_131398948.htm.

puesta por lamivudina, nevirapina y zidovudina, efavirenz genérico— además de medicamentos antipalúdicos. Desde la perspectiva del sector público, el Brasil ha anunciado su intención de invertir 23 millones de dólares en una planta de producción de antirretrovirales en Matola (Mozambique), a fin de suministrar medicamentos en África sudoriental. Está previsto que Farmanguinhos, un laboratorio de la fundación brasileña Oswaldo Cruz (Fiocruz), suministre en la planta de producción tecnología y capacitación al organismo regulador de Mozambique en materia de vigilancia de la comercialización, inspección, certificación y control de la administración de medicamentos²³. El Gobierno de Sudáfrica, a través de Pelchem (Pty) Ltd., firmó un acuerdo de operación conjunta con la empresa suiza Lonza Ltd. en 2012 para instalar en el país una planta farmacéutica para la fabricación de ingredientes farmacéuticos activos de medicamentos antirretrovirales.

Para garantizar un sólido vínculo entre la producción local y un mayor acceso de los pobres a los medicamentos esenciales es necesario adoptar un enfoque global y de todo el sistema²⁴. Los países que cuentan con una industria manufacturera local próspera han demostrado que la coherencia de todas las políticas nacionales cumple una función determinante en el desarrollo de la producción local²⁵. La política industrial debería coordinarse con los objetivos de la política sanitaria y apoyar la producción local, siempre que sea viable. También han tenido un papel fundamental los incentivos y el apoyo directo a la producción local.

Propiedad intelectual

Las flexibilidades del Acuerdo ADPIC se utilizan cada vez más...

Un número cada vez mayor de países en desarrollo ha utilizado con éxito en los últimos años las flexibilidades que proporciona el Acuerdo ADPIC de la OMS para reducir los costos y aumentar el acceso a los medicamentos esenciales, mediante el fomento de la producción local o la importación de medicamentos genéricos. Por ejemplo, en 2012, el organismo de control de patentes de la India expidió, previa petición de una empresa nacional de productos genéricos, la primera licencia obligatoria²⁶, en virtud de la Ley india de patentes, en relación con

23 Véase “Modelos de innovación para afrontar el reto de las enfermedades desatendidas”, presentación de Claudia Inês Chamas durante la Conferencia sobre Propiedad Intelectual y Cuestiones de Política Pública de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), celebrada en Ginebra los días 13 y 14 de julio de 2009; disponible en www.wipo.int/meetings/en/2009/ip_gc_ge/presentations/chamas.pdf; “Health Cooperation”, *Brazilian International Health Bulletin*, No. 1, octubre de 2009; disponible en http://portal.saude.gov.br/portalsaude/arquivos/pdf/2011/Ago/23/boletim1_ing_180811.pdf; y Katherine E. Bliss, ed., “Key players in global health: how Brazil, Russia, India, China and South Africa are influencing the game” (Washington, D.C.: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, noviembre de 2010); disponible en http://csis.org/files/publication/101110_Bliss_KeyPlayers_WEB.pdf.

24 Véanse los resultados del conjunto de informes disponibles en <http://www.who.int/phi/en/>. Para examinar las iniciativas que apoyan la inversión en la producción local y la transferencia de tecnología en los productos farmacéuticos, véase: OMS, “Pharmaceutical Production and Related Technology Transfer”, *op. cit.*

25 *Local Production of Pharmaceuticals and Related Technology Transfer in Developing Countries: A series of case studies by the UNCTAD Secretariat* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.II.D.18).

26 Las licencias obligatorias son mecanismos que utilizan los gobiernos para autorizar el uso por otro gobierno o por terceros de inventos protegidos con patente sin necesidad de obtener el consentimiento del titular de la patente.

un tratamiento para el cáncer de hígado y riñón (sorafenib). La solicitud de la licencia obligatoria se basó en la Ley india de patentes, que permite a los interesados solicitar la concesión de una licencia obligatoria, entre otros motivos por no encontrarse la licencia disponible a un precio razonablemente asequible²⁷.

Sin embargo, lamentablemente, el uso de las “flexibilidades del Acuerdo ADPIC” no es ni mucho menos algo habitual. Ello se debe, entre otras razones, a que todavía hay numerosos países que no han modificado su legislación nacional para incorporar plenamente las flexibilidades del Acuerdo ADPIC. Un estudio de 95 países constató que apenas la mitad de los países había ajustado su legislación en materia de patentes para permitir el uso de una patente sin tener que recabar el permiso del titular de ella, a fin de obtener la autorización de comercialización de un producto genérico antes de la expiración de la patente, tal y como permite la denominada “exención Bolar”²⁸. Esta exención facilitaría un acceso más rápido al mercado de los productos genéricos tras la expiración de la patente.

Además, en los últimos años, el estancamiento de la Ronda de Doha en la OMS ha propiciado un número cada vez mayor de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales. Numerosos países desarrollados tienden a incluir en sus acuerdos las denominadas disposiciones “ADPIC Plus”, es decir, unos niveles de protección de la propiedad intelectual más restrictivos que las normas mínimas exigidas por el Acuerdo ADPIC. Entre las disposiciones ADPIC Plus que pueden tener efectos en la salud pública o que pueden obstaculizar el uso de las flexibilidades cabe citar: restricciones y limitaciones al derecho de expedición de licencias obligatorias; la concesión de extensiones de patentes o de protección adicional; la exigencia de que los organismos de reglamentación farmacéutica estudien la situación de la patente de los medicamentos antes de conceder autorizaciones de comercialización a los fabricantes de productos genéricos; un requisito de protección de datos de las pruebas clínicas relativa a productos farmacéuticos para la autorización de medicamentos genéricos durante un determinado período de tiempo; y la autorización de que los titulares de patentes limiten las importaciones paralelas²⁹, lo que puede impedir a los países en desarrollo comprar medicamentos de las Fuentes internacionales más asequibles^{30,31}.

Al parecer, algunos países de Europa oriental y de Asia Central con regímenes de la propiedad intelectual menos restrictivos han logrado reducir satisfactoriamente el costo de sus programas de tratamiento gracias a la competencia de los medicamentos genéricos. El gráfico 4 ilustra el modo en que los países han

... pero siguen planteándose desafíos

27 Véase http://www.ipindia.nic.in/ipoNew/compulsory_License_12032012.pdf.

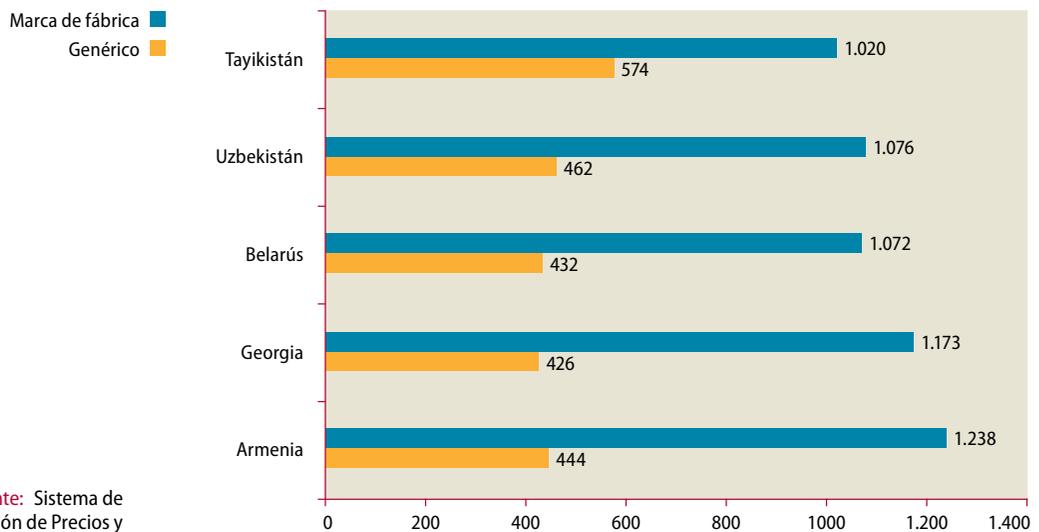
28 OMPI, “Flexibilidades en materia de patentes en el marco jurídico multilateral y su aplicación legislativa en los planos nacional y regional” (CDIP/5/4), Ginebra, 1 de marzo de 2010; disponible en http://www.wipo.int/edocs/mdocs/mdocs/es/cdip_5/cdip_5_4.pdf.

29 Productos adquiridos a países que disponen de medicamentos a precios más bajos y en los que el titular de la patente ha “agotado” sus derechos de propiedad sobre el producto vendido y no puede impedir la reventa de las unidades vendidas.

30 ONUSIDA, OMS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Aprovechar las flexibilidades de los ADPIC para mejorar el acceso al tratamiento del VIH”, nota informativa; disponible en http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2049_PolicyBrief_TRIPS_en.pdf.

31 Carsten Fink y Patrick Reichenmiller, “Tightening TRIPS: the intellectual property provisions of recent US free trade agreements”, Nota comercial, No. 20 (Washington, D.C.: Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial).

Gráfico 4

Coste del medicamento genérico y la marca de fábrica de lopinavir/ritonavir en Europa oriental y en Asia Central (en dólares)


Fuente: Sistema de Información de Precios y Calidad del Fondo Mundial.

La Fundación Medicines Patent Pool tiene por objetivo facilitar la producción de medicamentos para el VIH genéricos

logrado una reducción de entre el doble y casi el triple de los costos mediante el uso de lopinavir/ritonavir genérico, un medicamento antirretroviral.

Los acuerdos de licencia voluntaria constituyen otro medio de fomentar la competencia en el suministro de productos genéricos y de mejorar el acceso a los medicamentos. Una iniciativa a este respecto es la Fundación Medicines Patent Pool (fondo común de patentes farmacológicas), creada por el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (FIAM/UNITAID) en 2010. La Fundación está negociando acuerdos de licencia con empresas farmacéuticas dedicadas a la investigación que producen medios de protección contra el VIH, con el propósito de conceder sublicencias sobre estos productos a empresas productoras de medicamentos genéricos a fin de aumentar el acceso a los tratamientos en los países en desarrollo. La Fundación también trata de obtener los derechos de propiedad intelectual necesarios en relación con productos fundamentales para el VIH con miras a elaborar nuevos productos de combinación de dosis fijas que integren múltiples fármacos en una única píldora, así como las formulaciones pediátricas que faltan de los tratamientos existentes. En 2011, la Fundación celebró un acuerdo sobre licencias no exclusivas con Gilead en relación con el tenofovir disoproxil fumarate (TDF) y la formulación conjunta de TDF con emtricitabina, y licencias sobre el elvitegravir, el cobicistat y su combinación con tenofovir y emtricitabina. Las negociaciones llevaron, asimismo, a la conclusión de que el TDF es indicado para el tratamiento de la hepatitis B. Posteriormente, la Fundación ha firmado tres acuerdos de licencia con empresas de medicamentos genéricos para la fabricación de estos productos.

En 2011, varias empresas farmacéuticas dedicadas a la investigación que producen antirretrovirales firmaron acuerdos de concesión de licencias no exclusivas para permitir la competencia en el sector de los medicamentos genéricos en una serie de países. Farmanguinhos (la dependencia científico-técnica de la empresa Fiocruz) ha celebrado un acuerdo con Bristol-Myers Squibb que permite

la fabricación y la distribución de atazanavir en el Brasil, incluida la fabricación local del ingrediente farmacéutico activo³². Otras empresas han ampliado sus actuales programas de concesión de licencias para cubrir un mayor número de productos o de países. Por ejemplo, Tibotec Pharmaceuticals decidió no negociar con la Fundación, pero amplió la cantidad de sus acuerdos de concesión de licencias sobre la rilpivirina, un potente antirretroviral, que pasaron de ser con 66 a serlo con 112 países.

Calidad de los medicamentos

La calidad es otro aspecto fundamental a la hora de estudiar el acceso a los medicamentos esenciales. Aunque las falsificaciones constituyen un importante motivo de preocupación, pues representan una fuente de productos potencialmente nocivos, también existen medicamentos de calidad inferior a la norma que están registrados para su distribución comercial. Los productos falsificados suponen un considerable problema, pero el interés que despiertan ha desviado la atención de los productos farmacéuticos de calidad inferior a la norma, que también representan un gravísimo peligro para la salud³³.

La calidad de los productos farmacéuticos depende de numerosos factores, como los contenidos de los ingredientes farmacéuticos activos, una formulación adecuada y un deterioro del producto debido a una producción deficiente o a un almacenamiento y distribución inadecuados, la contaminación de los productos con otros medicamentos o impurezas y un falso etiquetado de los productos.

Son escasos los estudios que proporcionan información sobre la calidad de los medicamentos en los países en desarrollo. Los estudios disponibles se centran fundamentalmente en los productos para las principales enfermedades agudas, como la tuberculosis y el paludismo^{34,35}. Pese a esta falta de información, que afecta a la gran variedad de medicamentos necesarios en un sistema sanitario, ya hay indicios de que los efectos son sustanciales y justifican mayores esfuerzos. Por ejemplo, un estudio de calidad de los productos antipalúdicos realizado recientemente en países africanos concluyó que el 39% de los productos ensayados en Ghana y el 64% de los productos ensayados en Nigeria eran de calidad inferior³⁶. Las muestras incluían tanto productos importados como de fabricación local.

La mejora del acceso a los medicamentos esenciales debe incluir la garantía de la calidad

32 Bristol-Myers Squibb, "Bristol-Myers Squibb signs new agreement to expand access to Reyataz® (atazanavir sulfato) in Brazil", comunicado de prensa, 11 de noviembre de 2011; disponible en http://www.bms.com/news/press_releases/pages/default.aspx?RSSLink=http://www.businesswire.com/news/bms/20111111005380/en&t=634600733951874311.

33 Véase el informe de Oxfam sobre la regulación de los medicamentos frente a la aplicación de la propiedad intelectual como medio adecuado para hacer frente a los medicamentos de baja o inferior calidad; disponible en <http://www.oxfam.org/es/policy/con-la-vista-en-la-diana>.

34 Se puede consultar un resumen de los principales estudios sobre prevalencia relativos a los medicamentos de inferior calidad en J.M. Caudron *et al.*, "Substandard medicines in resource-poor settings: a problem that can no longer be ignored", *Tropical Medicine and International Health*, vol. 13, No. 8 (agosto), págs. 1062-1072.

35 Se puede consultar una lista no exhaustiva de publicaciones sobre medicamentos de calidad inferior a la norma en el sitio web de QUAMED; disponible en <http://www.quamed.org/en/news-articles/quamed-factsheet-on-access-and-quality.aspx>.

36 OMS, "Survey of the quality of selected antimalarial medicines circulating in six countries in sub-Saharan Africa" (Ginebra, enero de 2011); disponible en http://www.who.int/medicines/publications/WHO_QAMSA_report.pdf.

Un control de calidad exhaustivo por los organismos reguladores implica la aplicación de conceptos tales como prácticas adecuadas de fabricación, buenas prácticas de laboratorio y prácticas correctas de distribución, así como la realización de actividades de “farmacovigilancia” encaminadas a hacer un seguimiento de los productos en el mercado. La capacidad reguladora no suele ser la principal causa de atascamiento en los países en desarrollo. También la escasez de recursos limita la capacidad de los organismos reguladores para ejecutar la normativa y supervisar de forma adecuada la calidad de los productos. Un estudio reciente de 26 países de África mostró que, en general, los países no tenían la capacidad necesaria para controlar la calidad, la seguridad y la eficacia de los medicamentos que circulaban en sus mercados³⁷. Los países habían promulgado disposiciones jurídicas relativas a los aspectos fundamentales del control de medicamentos, pero carecían de recursos suficientes para llevar a cabo una supervisión reguladora.

Para asegurar la calidad de los productos adquiridos por los organismos de financiación internacionales para el tratamiento de las principales enfermedades agudas, la OMS estableció el Programa de precalificación de medicamentos, que reproduce algunas de las funciones de organismos reguladores exigentes pero solo respecto a algunos productos para el VIH, la tuberculosis y el paludismo. Últimamente se han añadido a la lista de precalificación productos que tratan infecciones oportunistas³⁸ asociadas al SIDA (por ejemplo, fluconazol y azitromicina), anticonceptivos, tratamientos de la gripe pandémica y los elaborados con cinc para el tratamiento de la diarrea. Desde su creación, el Programa ha aprobado unos 240 productos³⁹. Aunque el régimen de precalificación ha podido supervisar productos para tratar algunas enfermedades cruciales y ha desempeñado un papel fundamental, por ejemplo, para garantizar la calidad de los antirretrovirales, adoptar este enfoque con respecto a la gama completa de medicamentos esenciales resultaría sumamente costoso y no representa un enfoque sostenible para garantizar la calidad a largo plazo de los medicamentos esenciales.

Existen iniciativas en curso para hacer frente a este problema. El Grupo de medicamentos esenciales de la OMS brinda asistencia para la creación de capacidad reguladora. El Laboratorio nacional de control de calidad de Kenya, por ejemplo, ha sido precalificado por el Programa de precalificación de la OMS. La organización sin ánimo de lucro US Pharmacopeial Convention (USP) apoya el control posterior a la comercialización de productos antipalúdicos en los países de África. La iniciativa Armonización de la regulación de los medicamentos en África⁴⁰, patrocinada por la Fundación Bill y Melinda Gates y ejecutada por la OMS, el Banco Mundial y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), están estudiando el modo de crear sinergias entre las actividades de los organismos nacionales de reglamentación farmacéutica dentro de las comunidades económicas regionales de África. La Unión Africana, en asociación con la

37 OMS, “Assessment of medicines regulatory systems in sub-Saharan African countries: an overview of findings from 26 assessment reports” (Ginebra, 2010); disponible en <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s17577en/s17577en.pdf>.

38 Infecciones producidas en personas con un sistema inmunodeprimido cuya capacidad de defensa inmunitaria es débil o nula.

39 OMS, “Precalificación de los medicamentos por la OMS”, nota descriptiva, No. 278 (agosto de 2010), en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs278/es/index.html>.

40 Se puede consultar información pormenorizada en el sitio web de African Medicines Regulatory Harmonisation; disponible en <http://www.amrh.org/>.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ha elaborado el Plan de Fabricación de Productos Farmacéuticos para África⁴¹ con la mira de establecer fuentes de producción de medicamentos según normas internacionales para la lista de medicamentos esenciales que pueden ser objeto de una supervisión adecuada por parte de los organismos nacionales de reglamentación farmacéutica.

Investigación y desarrollo

Solo un 10% de la financiación mundial para investigación en materia de salud se destina al estudio de enfermedades en los países en desarrollo, que es donde se produce el 90% de las muertes evitables del mundo (lo que también se conoce con el nombre de “brecha 10/90”)⁴². Las enfermedades tropicales y la tuberculosis representan el 12% de la carga de la morbilidad en el mundo, pero solo un 1,3% de los 1.156 nuevos medicamentos desarrollados entre 1975 y 2004 se utilizó para el tratamiento de estas enfermedades⁴³. En total, entre 1975 y 1999 se aprobaron 46 nuevos medicamentos para enfermedades desatendidas, el 85% de los cuales se incluyó en la Lista de Medicamentos Esenciales de la OMS. Desde el año 2000, hasta mayo de 2009, pese al considerable aumento de la financiación destinada a investigación y desarrollo, solo se comercializaron 26 nuevos medicamentos y vacunas para las enfermedades desatendidas, y únicamente el 50% de estos se incluyó en la Lista de Medicamentos Esenciales⁴⁴.

En 2010, la OMS creó el Grupo Consultivo de Expertos en Investigación y Desarrollo: Financiación y Coordinación, encargado de abordar la insuficiencia de recursos asignados a la investigación y el desarrollo en materia de tratamientos de enfermedades que afectan principalmente a los países en desarrollo. El Grupo propuso la creación de un instrumento mundial vinculante en materia de investigación y desarrollo e innovación en el área de la salud, conceder subvenciones directas a las empresas, el fomento de los fondos de patentes y los fondos mancomunados, la promoción de enfoques abiertos en materia de investigación y desarrollo e innovación y la concesión de premios que recompensen la innovación⁴⁵.

En octubre de 2011, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual anunció el lanzamiento de Re:Search, un consorcio de fabricantes farmacéuticos, entidades gubernamentales y ONG que intercambiarán patentes, para impulsar

Se necesita investigación y desarrollo, en particular para las enfermedades desatendidas

41 En la actualidad se está elaborando un plan de actividades relacionado con el Plan de Fabricación de Productos Farmacéuticos para África con arreglo al mandato establecido por un taller de múltiples interesados llevado a cabo por la Comisión de la Unión Africana en el Chad en junio de 2011. Inicialmente, el Plan de Fabricación de Productos Farmacéuticos para África recibió el apoyo de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de África en la reunión cumbre celebrada en Accra en 2007.

42 Hélène Delisle *et al.*, “The role of NGOs in global health research for development”, *Health Research Policy and Systems*, vol. 3, No. 3 (21 de febrero de 2005); disponible en www.health-policy-systems.com/content/pdf/1478-4505-3-3.pdf.

43 Pierre Chirac y Els Torrelee, “Global framework on essential health R&D”, *Lancet*, vol. 367 (13 de mayo de 2006), págs. 1560 y 1561.

44 Joshua Cohen, Maria Staroselsky Dibner y Andrew Wilson, “Development of and access to products for neglected diseases”, *PLoS One*, vol. 5, No. 5 (mayo de 2010); disponible en <http://www.plosone.org/article/info:doi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0010610>.

45 OMS, “Research and development to meet health needs in developing countries: strengthening global financing and coordination”, informe del Grupo Consultivo de Expertos en Investigación y Desarrollo: Financiación y Coordinación (Ginebra, abril de 2012); disponible en www.who.int/phi/news/cewg_2011/en/index.html.

proyectos de investigación y desarrollo de nuevos medicamentos, vacunas y diagnósticos de tuberculosis, paludismo y enfermedades tropicales desatendidas⁴⁶.

La India ha dado ejemplo en el ámbito de las enfermedades desatendidas con la creación de la Open Source Drug Discovery Initiative (OSDD), una plataforma de innovación abierta para la investigación sobre nuevos medicamentos de la India que informa en su página en Internet sobre los resultados de los proyectos e investigaciones en curso⁴⁷. La Iniciativa cuenta con unos 5.300 asociados registrados, procedentes de más de 130 países, y 1.500 participantes de 31 países, que están trabajando en más de cien proyectos que se publican en línea. En 2011, la OSDD anunció que estaba negociando con dos fabricantes farmacéuticos la posibilidad de iniciar pruebas clínicas en relación con dos moléculas que podrían impulsar la producción de medicamentos eficaces y poco costosos para el tratamiento de la tuberculosis⁴⁸.

⁴⁶ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, “Las principales empresas farmacéuticas e instituciones de investigación brindan propiedad intelectual y conocimientos especializados para que se utilice en el tratamiento de las enfermedades tropicales desatendidas como parte del proyecto Re:Search”, comunicado de prensa, 26 de octubre de 2011; disponible en http://wipo.int/pressroom/es/articles/2011/article_0026.html.

⁴⁷ Véase Open Source Drug Discovery; disponible en www.osdd.net/home/organisation.

⁴⁸ Jacob P. Koshy, “CSIR in talks for clinical trials on two open-source molecules”, *livemint.com*, 24 de marzo de 2011; disponible en <http://www.livemint.com/2011/03/23224801/CSIR-in-talks-for-clinical-tri.html?atype=tp>.

Recomendaciones en materia de políticas

- Los compromisos de los donantes con respecto a las iniciativas mundiales para el tratamiento y la prevención de enfermedades agudas y crónicas deben sumarse realmente a la asistencia oficial para el desarrollo.
- La comunidad internacional debe ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a aumentar la disponibilidad y el uso de medicamentos en el sector público y a suministrar tales medicamentos a las personas pobres, a bajo costo o gratuitamente, por conducto del sistema de salud pública.
- La comunidad internacional y los nuevos asociados del Sur deben intensificar la cooperación multilateral y bilateral para promover la producción local de medicamentos genéricos en los países en desarrollo cuando ello redunde en una mejora del acceso.
- La comunidad internacional debe seguir incitando a la industria farmacéutica a utilizar acuerdos de licencia voluntaria y a participar en los fondos de patentes para permitir el rápido acceso de los productos genéricos al mercado.
- Los países en desarrollo deben evaluar detenidamente los posibles efectos adversos en el acceso a los medicamentos a la hora de adoptar la disposición ADPIC Plus en el marco de acuerdos comerciales bilaterales o regionales.
- La comunidad internacional debe seguir apoyando los esfuerzos regionales y nacionales destinados a fortalecer la capacidad reguladora de los países en desarrollo, al objeto de supervisar la calidad de los medicamentos que entran en sus mercados.
- La comunidad internacional debe seguir adoptando iniciativas encaminadas a aumentar la financiación en el ámbito de la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos, en particular para las enfermedades desatendidas, a fin de reducir la “brecha 10/90”.

Acceso a las nuevas tecnologías

El acceso a las nuevas tecnologías, en especial en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), sigue ampliándose a un ritmo acelerado en los países en desarrollo. Las TIC se siguen difundiendo principalmente en los países desarrollados, y, como consecuencia, la brecha digital sigue siendo considerable. La creciente utilización de las TIC está favoreciendo unos procesos de desarrollo más amplios, que incluyen una accesibilidad y eficacia mayores de los servicios sociales. Aunque el costo de las TIC sigue disminuyendo, estos servicios siguen prestándose a unos precios mucho menos asequibles para los ciudadanos de los países en desarrollo. Así pues, una mayor reducción de los costos de los servicios de TIC contribuiría a acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Aunque la meta 8.F de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se centra, en parte, en las TIC, la acuciante necesidad de hacer frente al cambio climático y garantizar que no se sobrepasen los límites en materia de medio ambiente exige una considerable aceleración del progreso tecnológico y la difusión de los conocimientos. El desarrollo sostenible resulta imposible si no se cumple este requisito. Por consiguiente, el acceso costeable a las nuevas tecnologías para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, así como la gestión del riesgo de desastres, han pasado a ser prioridades urgentes. Pese a que recientemente se han logrado avances en la creación de marcos y mecanismos que deberían propiciar un progreso tecnológico y una difusión adecuados en estos ámbitos, en la actualidad el reto radica en llevar esas medidas a la práctica y garantizarlas con financiación suficiente.

Acceso a los servicios de TIC

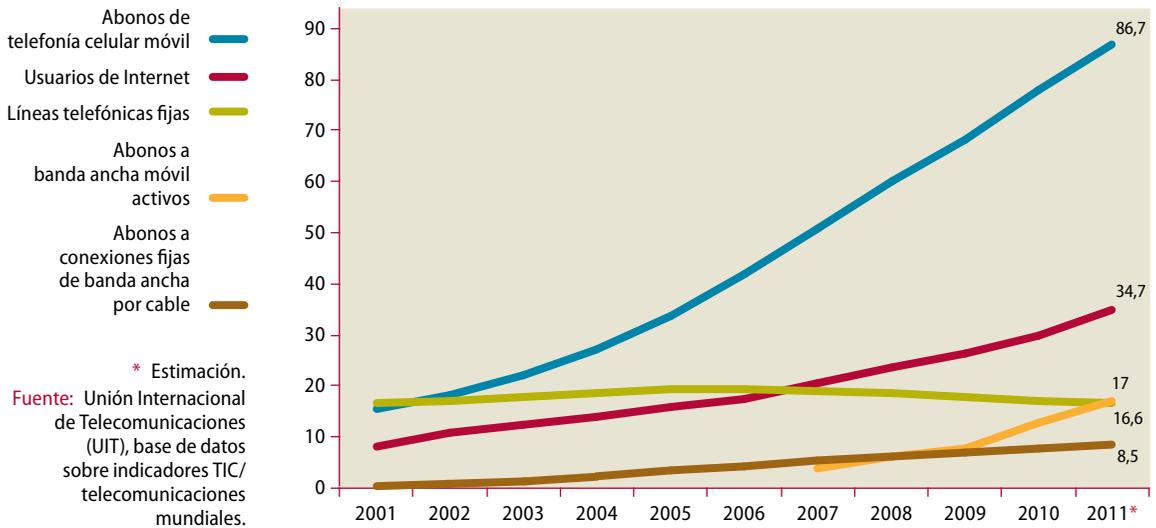
Rápida expansión de los servicios de telefonía móvil e Internet

La utilización de servicios de las TIC sigue aumentando a nivel mundial, en particular en el ámbito de la telefonía celular móvil. Según los cálculos, el número estimado de abonados a teléfonos celulares móviles a finales de 2011 ascendía a casi 6.000 millones, frente a 2.700 millones en 2006. La tasa de penetración de la telefonía móvil mundial¹ pasó del 41,8% en 2006 al 86,7% en 2011 (véase el gráfico 1 en la página siguiente). El número de usuarios de Internet aumentó a 2.400 millones. Este dato implica que una tercera parte de la población mundial puede acceder a Internet, frente a menos de la quinta parte que podía hacerlo cinco años atrás, mientras que las líneas telefónicas fijas siguen una tendencia descendente que empezó en 2005.

¹ Las tasas de penetración de la telefonía móvil reflejan el número de abonos por cada 100 habitantes.

Gráfico 1

Tendencias mundiales del acceso a las TIC, 2001-2011
(tasas de penetración por cada 100 habitantes)



Se siguen reduciendo las diferencias en el ámbito de la telefonía celular...

La tasa de penetración de los teléfonos móviles en los países desarrollados está llegando al punto de saturación. Los abonos aumentaron solo un 1% entre 2009 y 2010. Por contra, los abonos a teléfonos móviles en los países en desarrollo siguen creciendo a un ritmo acelerado (un 20% en 2010), sin dar muestras de descenso, con lo que se reducen las diferencias con los países desarrollados. A finales de 2011, los países en desarrollo tenían una tasa de penetración de los teléfonos móviles del 78,8%, lo que representa 39 puntos porcentuales menos que la de los países desarrollados (véase el gráfico 2). Aunque esta diferencia es la misma que en 2001, la brecha digital en la telefonía celular se ha reducido desde 2008.

Gráfico 2

Abonos a teléfonos celulares móviles y usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2001-2011 (porcentaje de habitantes)

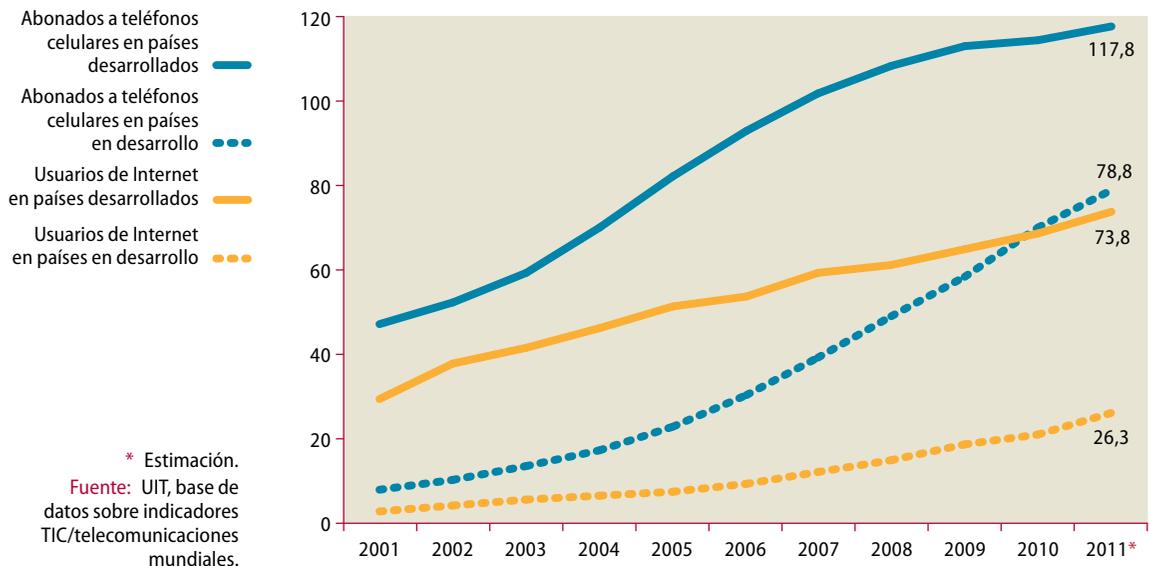
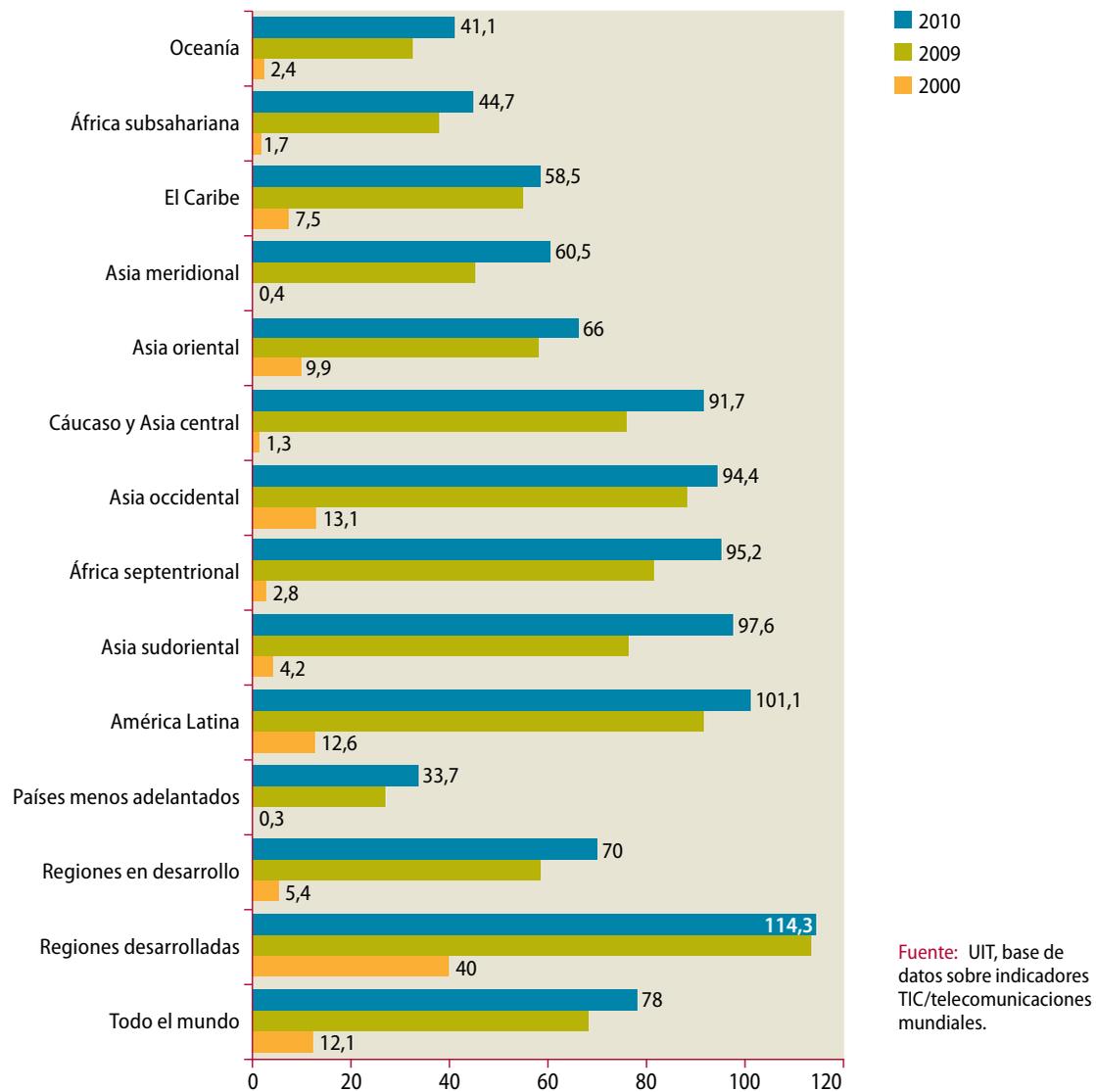


Gráfico 3
Número de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes, 2000, 2009 y 2010



La tasa de penetración de los teléfonos móviles en los países menos adelantados sigue siendo muy baja (el 34%), pese a tener una tasa de aumento por encima del promedio registrado en los países en desarrollo en 2010. Por región, Oceanía y el África subsahariana registran un notable atraso con respecto a otras regiones, con niveles de penetración inferiores al 50% en 2010 (véase el gráfico 3 arriba). Por otro lado, América Latina ha superado una tasa de penetración del 100%.

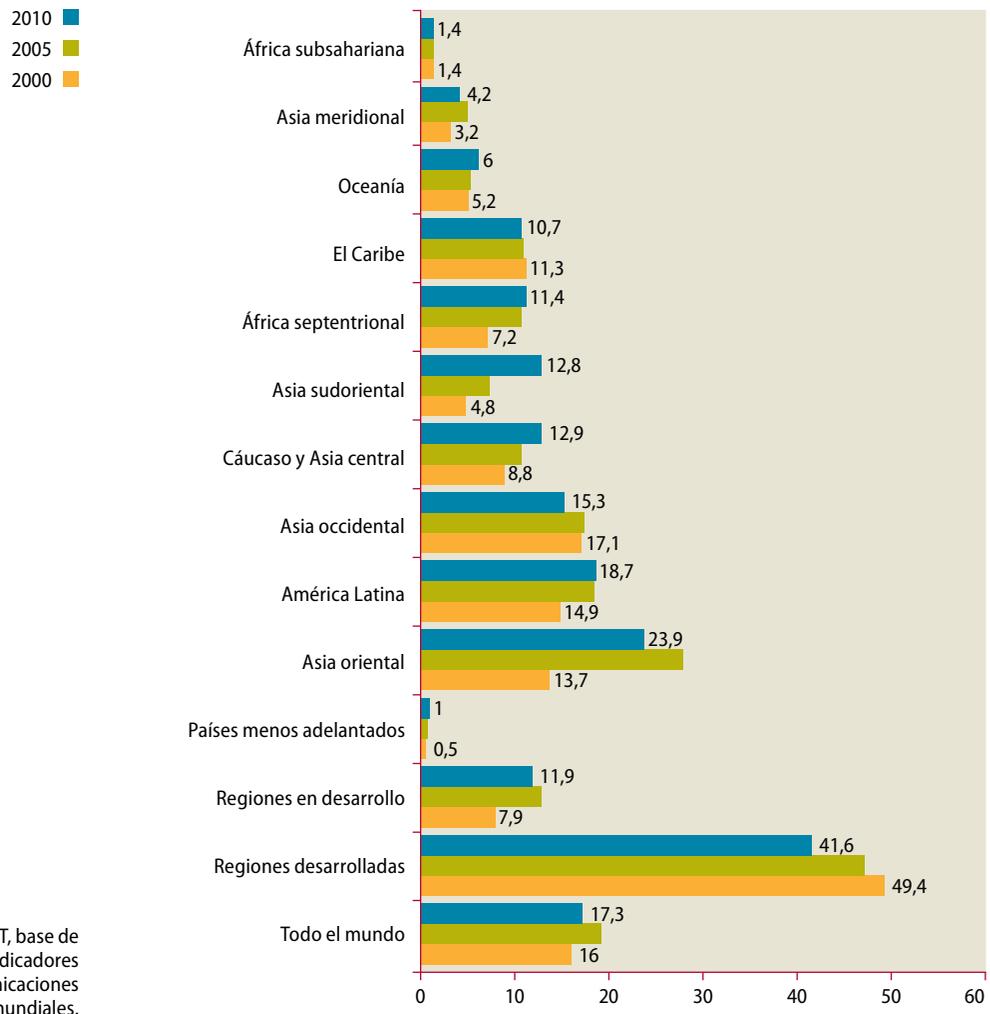
El África subsahariana, Asia meridional, Oceanía y el Caribe son las regiones con las tasas de penetración de líneas telefónicas fijas más bajas, en torno al 10% o menos (véase el gráfico 4 en la página siguiente).

Los países en desarrollo han aumentado su proporción con respecto al número total mundial de usuarios de Internet, que ha pasado del 44% en 2006 al 62% en 2011. La tasa de penetración de Internet en los países en desarrollo alcanzó el 26,3% (gráfico 2). No obstante, la gran mayoría de la población de

... pero los países menos adelantados están a la zaga

Gráfico 4

Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 2000, 2005 y 2010



Fuente: UIT, base de datos sobre indicadores TIC/telecomunicaciones mundiales.

los países menos adelantados todavía carece de acceso a Internet (gráfico 5). En Oceanía, Asia meridional y en el África subsahariana, menos de una de cada nueve personas dispone de acceso a Internet.

Los encargados de la formulación de políticas y los inversores han venido prestando una considerable atención a la difusión de las redes de banda ancha. Las conexiones fijas de banda ancha han aumentado en todo el mundo más del doble en los últimos cinco años, y han pasado de 284 millones en 2006 a 591 millones en 2011. La proporción de países en desarrollo con conexiones a banda ancha está registrando un rápido incremento, aunque siguen existiendo grandes disparidades con respecto a los países desarrollados. Si bien la tasa de penetración de las conexiones fijas de banda ancha en los países desarrollados alcanzó casi el 26% en 2011, el crecimiento se ha ralentizado en los últimos años, y próximamente podría alcanzar el punto de saturación (gráfico 6). La cobertura de conexiones fijas de banda ancha en los países en desarrollo alcanzó un promedio del 4,8%, pero la cobertura varía considerablemente según los países y las regiones.

En cambio, la banda ancha móvil se ha expandido a un ritmo mucho más dinámico. Se calcula que el número de abonos a la banda ancha móvil alcanzó

La banda ancha móvil se expande más rápidamente que las conexiones fijas de banda ancha

Gráfico 5
Usuarios de Internet por cada 100 habitantes, 2010

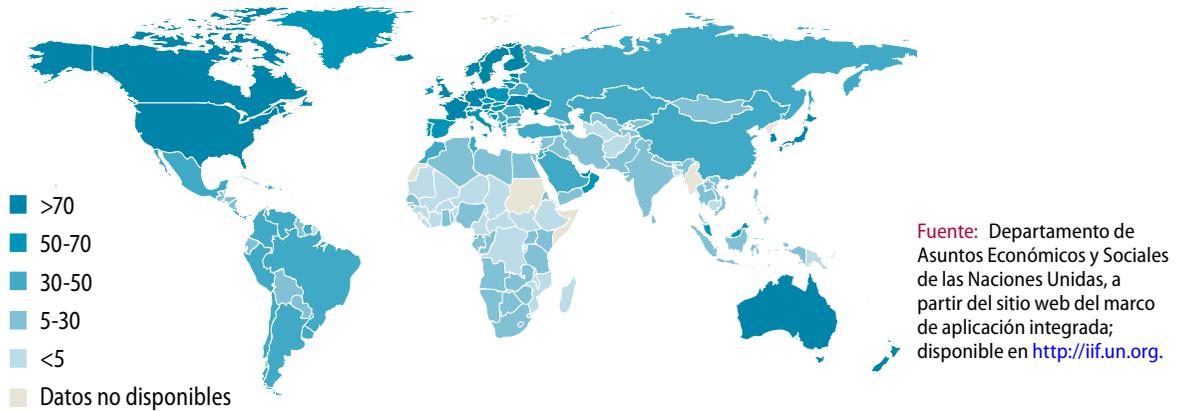
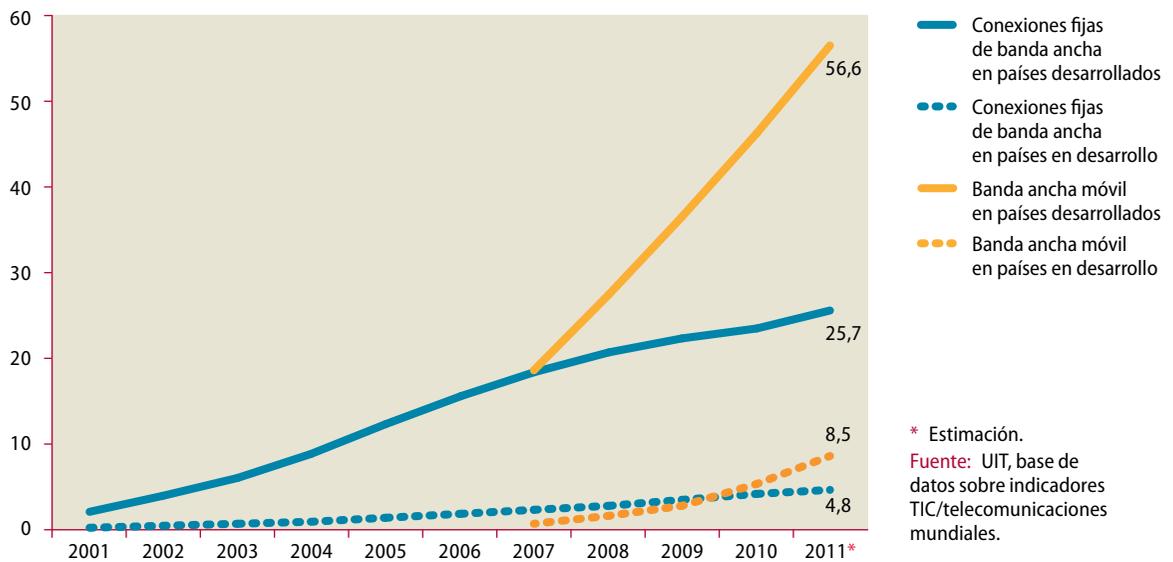


Gráfico 6
Abonados a conexiones fijas de banda ancha (por cable) y a banda ancha móvil en países desarrollados y en desarrollo, 2001-2011 (porcentaje de habitantes)



los 1.200 millones a finales de 2011, lo que representa el doble del número de abonados a conexiones fijas de banda ancha (por cable). En la actualidad, más de 160 países suministran servicios comerciales 3G. Para gran parte de la población de los países en desarrollo, la banda ancha móvil, incluida la banda ancha móvil de prepago, suele ser el único tipo de acceso a Internet disponible. Se calcula que la tasa de penetración activa de la banda ancha móvil en los países en desarrollo ascendía a un 8,5% a finales de 2011. Los posibles efectos para el desarrollo que supondría dotar a las personas de conexión inalámbrica a Internet son considerables. Se prevé que la tecnología de la banda ancha móvil y su evolución tengan un papel determinante en el logro de los objetivos de desarrollo. La expansión del acceso a la banda ancha inalámbrica es mucho más rápida en los países desarrollados, en los que la cobertura representaba el 56,6% en 2011, frente al 19% en 2007.

La persistencia de importantes disparidades en la asequibilidad

Aunque el costo de los servicios de TIC ha ido disminuyendo, sigue siendo muy superior en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Los costos siguen siendo excesivos para la mayoría de la población en algunas regiones, en particular en África. Los servicios de telefonía celular móvil cuestan, en promedio, aproximadamente el 10% de los ingresos per cápita en los países en desarrollo, pero ascienden hasta el 25% de los ingresos per cápita en África². El costo medio de un abono a una conexión fija de banda ancha en África es casi el triple de los ingresos per cápita. Sin embargo, en los países desarrollados, el costo medio por usuario es inferior al 2% de los ingresos per capita.

Se han establecido nuevas metas e indicadores en materia de banda ancha

En octubre de 2011, reconociendo las posibilidades que brinda un mayor acceso a Internet para impulsar el desarrollo, la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital propuso el establecimiento de metas e indicadores concretos para orientar las políticas de banda ancha y hacer un seguimiento de la asequibilidad y la utilización de la banda ancha³. Entre los objetivos, cabe citar el logro de una política de banda ancha universal mediante la adopción de planes o estrategias nacionales de banda ancha y la conexión de personas y hogares en los países en desarrollo a servicios de banda ancha a precios asequibles.

El establecimiento de metas de banda ancha contribuirá a mejorar el seguimiento de los progresos realizados en el acceso a las TIC. La meta 8.F del objetivo de la alianza mundial para el desarrollo, referida a la cooperación con el sector privado, ha recibido críticas por la falta de precisión numérica y, por ende, cuantificable. No obstante, los indicadores asociados a esta meta han resultado útiles para comprobar los progresos realizados en la difusión de las TIC. Lo que sí ha sucedido es que se han llevado a cabo actividades paralelas encaminadas a establecer metas cuantificables para la creación de sociedades de la información. Una de esas actividades ha corrido a cargo de la Asociación de Medición de las TIC para el Desarrollo, una iniciativa mundial que tiene por objetivo mejorar la disponibilidad y la calidad de las estadísticas sobre las TIC. En mayo de 2010, la Asociación puso en marcha un nuevo Grupo de Tareas sobre la medición de las metas de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, para seguir los progresos hacia el logro de las diez metas de la Cumbre Mundial, que van desde conectar aldeas, universidades y escuelas hasta asegurar que más de la mitad de la población mundial tenga acceso a las TIC para 2015⁴. Estas metas se acordaron en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de 2005.

2 Informe de 2011 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. *La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.I.11).

3 Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, "Objetivos en materia de banda ancha para 2015"; disponible en http://www.broadbandcommission.org/Documents/Broadband_Targets.pdf. La Comisión sobre la Banda Ancha fue creada en 2010 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas.

4 Para consultar la lista de las diez metas establecidas en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, aprobadas por el Plan de Acción de Ginebra de la Cumbre Mundial, véase <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>.

Fomento de los efectos de las TIC en el desarrollo

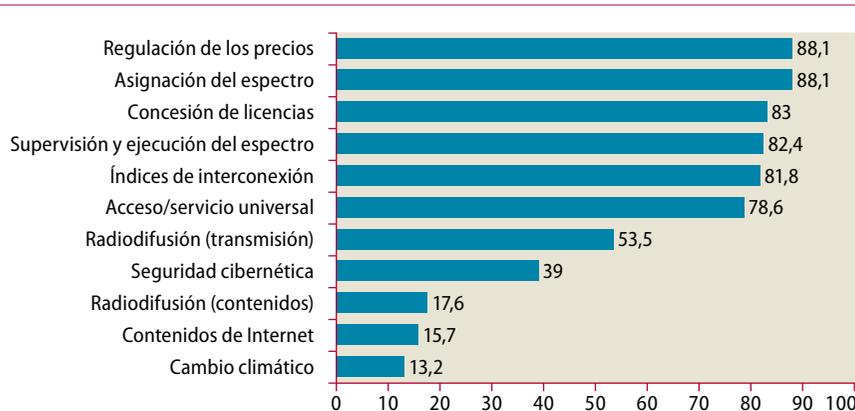
Las TIC no solamente han transformado el modo en que las personas se comunican. Es indudable que estas tecnologías también han dotado de una mayor eficiencia a las transacciones comerciales y, en general, han hecho que la información sea más accesible en prácticamente todos los ámbitos imaginables. Como ya se ha señalado, para que las TIC sean más accesibles y sus precios más asequibles, será necesario hacer frente a importantes desafíos. El establecimiento de una competencia suficiente entre los operadores y los proveedores de servicios, respaldada por las medidas de regulación necesarias, ha demostrado ser fundamental para reducir los precios de los servicios y proteger los intereses de los consumidores. Las mismas condiciones han incentivado la innovación y facilitado el surgimiento de nuevos modelos empresariales. El rápido crecimiento de las TIC también ha hecho necesaria la adopción de nuevas y mejores formas de regulación, como se detalla más adelante. Los gobiernos también pueden dar ejemplo a la hora de promocionar el uso de las TIC dándoles ellos mismos un uso mayor para mejorar la prestación de servicios, lo que a su vez contribuiría a acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tendencias en la regulación del sector de las TIC

El carácter intersectorial y generalizado de las TIC en la actualidad exige que los reguladores trasciendan las formas como tradicionalmente se han reglamentado, que han consistido principalmente en dar directrices para el acceso a las redes y los servicios, garantizar la competencia leal, proteger los intereses de los consumidores y promover el acceso universal a este tipo de tecnologías. En los últimos cinco años, los reguladores de las telecomunicaciones y las TIC han visto cómo se ampliaba su mandato para incluir la tecnología de la información, la radiodifusión y, más recientemente, los contenidos electrónicos, la seguridad cibernética, la protección de datos y las cuestiones ambientales (gráfico 7). En 2011, casi el 40% de los reguladores abarcaba la seguridad cibernética en su mandato, y cerca del 16% también regulaba contenidos. Algunos gobiernos han fusionado los distintos organismos reguladores en el ámbito de las telecomunicaciones, las TIC y la radiodifusión en un único organismo; otros, principalmente en África, América

Gráfico 7

Mandato de los organismos reguladores de todo el mundo, 2011 (porcentaje)



Fuente: UIT, base de datos sobre la reglamentación de las TIC/telecomunicaciones mundiales.

Nota: Los datos reflejan las respuestas de los organismos reguladores en la Encuesta anual de la UIT sobre la reglamentación de las telecomunicaciones, en relación con los ámbitos del mandato de sus marcos reguladores, expresadas como porcentaje de un total de 159 respuestas.

y Europa, han creado organismos reguladores multisectoriales una vez que sus mercados han alcanzado cierto grado de madurez⁵.

Reconociendo el papel decisivo que desempeñan las TIC y la banda ancha en la economía digital de hoy en día, más de 130 gobiernos han adoptado o tienen previsto adoptar una política, un plan o una estrategia nacional para promover la banda ancha. La mayor parte de las políticas de banda ancha hacen especial hincapié en la construcción de infraestructuras de banda ancha a escala nacional, el estímulo de la captación de la demanda mediante la adopción de servicios y aplicaciones en línea y la ampliación de la conectividad con miras a proporcionar un acceso universal. Para cumplir estos objetivos se necesitan cuantiosas inversiones. Allí donde la inversión privada es reducida, el sector público podría, en un principio, invertir en la construcción y el funcionamiento de una red, como ha ocurrido en Australia, Malasia y Singapur. Al mismo tiempo, se pueden crear asociaciones entre el sector público y el privado para gestionar proyectos de acceso universal, como en el caso de Francia, Kenya y Tailandia. Una tercera opción consiste en que los gobiernos estudien la posibilidad de proporcionar subsidios directos, que es lo que se ha hecho en la Unión Europea y en los Estados Unidos en el marco de programas de estímulo para promover el acceso a la banda ancha⁶.

Aumento de la competencia en el ámbito de las TIC

En 2011, los países siguieron realizando considerables esfuerzos para fomentar la competencia en los mercados de las TIC y las telecomunicaciones. La prestación de servicios de telefonía celular móvil y de Internet siguió siendo muy competitiva a nivel mundial. En más del 90% de los países de todo el mundo, la prestación de dichos servicios está abierta a la competencia (gráfico 8). En la actualidad, las pasarelas internacionales⁷ son competitivas en el 83% de los países de todo el mundo. En 2011, el 92% de todos los países permitía la competencia en la prestación de servicios 3G. Los servicios básicos fijos seguían estando a la zaga con respecto a otros mercados de las TIC en cuanto a competitividad. No obstante, la competencia en esta esfera también ha ido en aumento, pues el 70% de los países permitía la libre competencia en 2011, frente al 38% en 2000.

La actividad de privatización se ha ralentizado en los últimos años. Dado que ya se ha privatizado más del 65% de los proveedores de todo el mundo, hay un número menor de inversores interesados y también una menor disponibilidad de fondos de inversión. De las muy escasas privatizaciones que se preveían en los dos últimos años, en 2010 solo fueron privatizados Zamtel, el operador titular en Zambia, y SamoaTel, el titular en Samoa. Otros países siguieron esforzándose por liberalizar sus mercados mediante la simplificación del régimen de concesión de

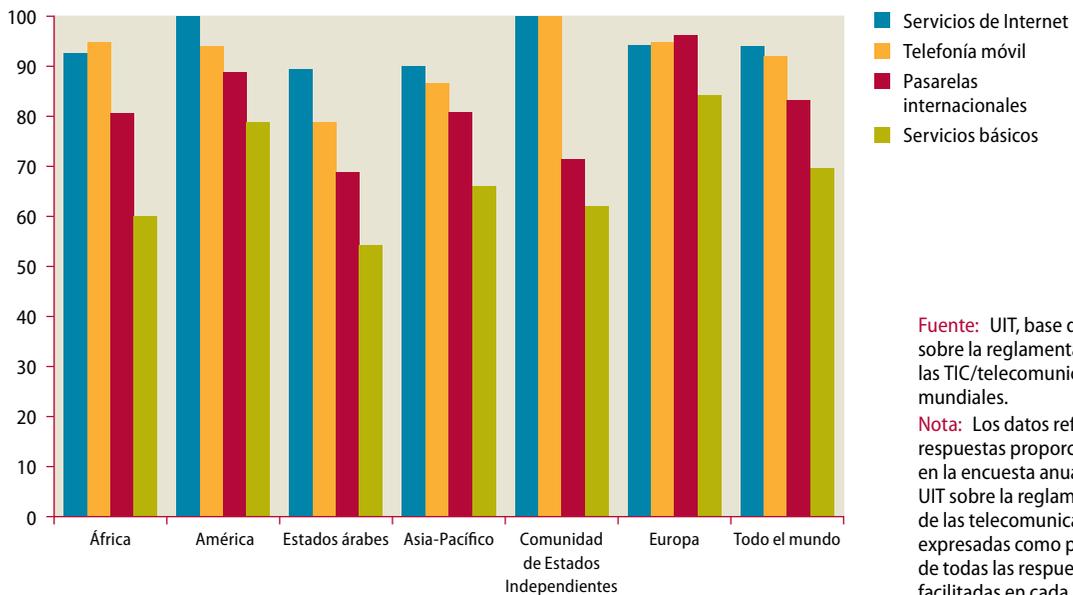
5 UIT, *Tendencias en las reformas de telecomunicaciones, 2010/2011: Propiciar el mundo digital del mañana* (Ginebra, 2011).

6 Simposio Global para Reguladores, 2011, David Rogerson, "Open access regulation in the digital economy", y Mandla Msimang, "Strategies for financing universal broadband access"; documentos de debate del Simposio disponibles, respectivamente en <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR11/documents/02-Open%20Access-E.pdf> y en <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR11/documents/06-Universal-broadband-access-E.pdf>.

7 Una pasarela internacional es una instalación a través de la cual se pueden enviar comunicaciones electrónicas (voz, datos y vídeo) entre las redes nacionales de dos países.

Gráfico 8

Proporción de países que permiten la competencia en determinados servicios de TIC, por región, 2011 (porcentaje de países por región)



Fuente: UIT, base de datos sobre la reglamentación de las TIC/telecomunicaciones mundiales.

Nota: Los datos reflejan las respuestas proporcionadas en la encuesta anual de la UIT sobre la reglamentación de las telecomunicaciones, expresadas como porcentaje de todas las respuestas facilitadas en cada región.

licencias y la apertura del sector de las TIC a las inversiones extranjeras. Pese a que más de tres cuartas partes de los países de todo el mundo no imponen restricción alguna o bien permiten que los inversores extranjeros posean una participación mayoritaria en su mercado nacional de TIC, alrededor de un 15% sigue limitando la inversión a una participación minoritaria.

El papel del gobierno electrónico

El uso de las nuevas tecnologías en el gobierno puede contribuir al logro de los ODM al aumentar la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la inclusión en la administración pública y la prestación de servicios públicos. Uno de los principales desafíos de los gobiernos nacionales ha sido mejorar la calidad de la administración pública. Mediante el uso de las TIC, los gobiernos están aumentando la eficiencia y la transparencia, al proporcionar más información en línea, simplificar los procedimientos administrativos, racionalizar las funciones burocráticas y facilitar cada vez más datos del gobierno de utilización libre. Según una encuesta reciente, 179 países facilitaron información a través de sus portales nacionales sobre leyes, políticas y otra documentación de interés para los ciudadanos en los ámbitos de la educación, la salud, el bienestar social y otros sectores⁸. Las TIC también se utilizan de manera eficaz en el ámbito de la reducción de la pobreza; ofrecen a los grupos vulnerables acceso a información sobre una gran variedad de temas, como los sistemas de información y gestión en materia de salud y educación; la educación y la gestión de los recursos naturales. Los estudios realizados para evaluar la repercusión que tiene la banda ancha en las economías nacionales han revelado que la banda ancha no solo repercute de manera directa en los

Las TIC pueden mejorar considerablemente los servicios públicos

⁸ Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2012, *E-Government for the People* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.12.II.H.2).

ingresos y la creación de empleo, sino que además tiene efectos secundarios en otros sectores, ya que contribuye a aumentar la eficiencia y a estimular en mayor medida la adopción de la banda ancha⁹.

Los gobiernos también están avanzando en lo que se refiere a centralizar el punto de acceso a la prestación de servicios en un único portal que permita a los ciudadanos acceder a todos los servicios que ofrece el gobierno. En 2012, el 70% de los países ofrecía un portal de ventanilla única consolidado, frente al 26% que lo tenía en 2003. Un portal de este tipo no solo facilita a los ciudadanos la búsqueda de servicios públicos, sino que alienta a los gobiernos a integrar los procesos en todos sus departamentos y aumenta la eficiencia.

Mayor acceso a la tecnología relacionada con el cambio climático

Se han logrado algunos avances en la creación de un marco más propicio para la cooperación internacional con vistas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mitigar los efectos del cambio climático y apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo en estos ámbitos. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático acordaron establecer un acuerdo jurídico relativo al cambio climático. El proceso, que se inició en 2012 y está dirigido por el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, debe finalizar antes de 2015. Los gobiernos también reafirmaron el compromiso asumido en Cancún en 2010 de proporcionar un paquete de mecanismos de apoyo a los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático y realizaron nuevos progresos en su aplicación¹⁰. Dicho paquete incluye el Fondo Verde para el Clima, el Mecanismo Tecnológico y un Comité de Adaptación.

El Fondo Verde para el Clima ha recibido de varios países, entre ellos Alemania, Dinamarca y la República de Corea, promesas de contribuciones para financiar sus gastos de puesta en marcha. En 2012 se acordó emprender un programa de trabajo centrado en el aumento de la financiación climática a largo plazo y en el análisis de las posibilidades de movilización de recursos procedentes de diversas fuentes, recordando que los países partes desarrollados se habían comprometido a movilizar 100.000 millones de dólares anuales antes de 2020 a fin de responder a las necesidades de los países en desarrollo. Además, se ha adoptado un marco de gestión para que el Fondo esté plenamente operativo en 2012. El Fondo financiará actividades que permitan intensificar la labor relativa a la adaptación, la mitigación, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la creación de capacidad y la preparación de informes nacionales por los países en desarrollo. Entre tanto, los países desarrollados también prometieron financiación inmediata por valor de 30.000 millones de dólares en recursos adicionales durante el período 2010-2012.

Se facilita financiación inmediata para prestar un mayor apoyo en relación con el clima

⁹ Véase <http://www.broadbandcommission.org/work/documents/case-studies.aspx>.

¹⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, "Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011. Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 17º período de sesiones" (FCCC/CP/2011/9/Add.1), 15 de marzo de 2012; disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>.

Aunque se han hecho algunos intentos de calcular las cantidades destinadas a la asistencia relacionada con el clima, los primeros datos completos sobre esta ayuda no se han publicado hasta fechas recientes¹¹. Las cifras preliminares para 2010 revelan que la totalidad de la ayuda bilateral relacionada con el clima facilitada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) ascendía a 22.900 millones en ese año, lo que equivale a alrededor del 15% de la totalidad de la asistencia oficial para el desarrollo. Dos terceras partes de ese importe se destinaron a la mitigación, y una tercera parte, a la adaptación. Sin embargo, no queda claro qué proporción de esta cantidad, si la hubiere, corresponde a la promesa de financiación inmediata.

En Durban se alcanzaron acuerdos adicionales con el propósito de asegurar que el Mecanismo para las tecnologías del clima (Mecanismo Tecnológico), creado para facilitar la labor relativa a la transferencia de tecnología, esté operativo en 2012. Se estableció el mandato completo del Centro y Red de Tecnología del Clima (CRTC), el componente operacional del Mecanismo Tecnológico, y está previsto el inicio de sus actividades encaminadas a abordar las necesidades en materia de tecnología de los países en desarrollo. El CRTC será un centro de tecnología del clima con una red de instituciones pertinentes con capacidad para responder a las solicitudes de las Partes que son países en desarrollo en lo concerniente al desarrollo y la transferencia de tecnología, y su misión será estimular la cooperación en el ámbito de la tecnología, impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología y acoger las peticiones de ayuda de las Partes.

El Comité de Adaptación, compuesto por 16 miembros, informará periódicamente a la Conferencia de las Partes sobre las medidas adoptadas para mejorar la coordinación de las acciones de adaptación en todo el mundo. Es necesario reforzar las capacidades de adaptación de los países más pobres y más vulnerables. Los más vulnerables deben recibir una mayor protección frente a las pérdidas y los daños causados por los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático.

Acceso a las TIC para hacer frente al cambio climático

En septiembre de 2010, la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital estableció una serie de grupos de trabajo encargados de abordar aspectos específicos relacionados con los retos y las oportunidades que plantean las redes, los servicios y las aplicaciones de banda ancha. El cambio climático fue una de las principales cuestiones. En 2011 se creó el Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático¹², cuyo objetivo principal es apoyar la innovación en el sector de las TIC y en las redes, los servicios y las aplicaciones de banda ancha que puedan contribuir a acelerar la adopción de soluciones transformadoras con bajo nivel de emisiones. El Grupo de Trabajo sobre el Cambio Climático indicará de qué forma pueden aprovecharse las inversiones en banda ancha desde un punto de vista medioambiental para hacer frente al cambio climático. Asimismo, informará sobre las posibilidades que ofrece la banda ancha como solución para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos y formulará recomendaciones para

¹¹ Disponible en www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.

¹² Para más información, véase <http://www.broadbandcommission.org/work/working-groups/climate-change.aspx>.

lograr un futuro sostenible con bajo nivel de emisiones gracias al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Acceso a la información relativa a la gestión del riesgo de desastres

El riesgo de muerte a consecuencia de los desastres disminuye, pero aumentan las pérdidas en general derivadas de la exposición a ellos

El riesgo de desastres está aumentando en los países desarrollados y en desarrollo. La proporción de personas que viven en cuencas fluviales propensas a inundaciones aumentó en un 114%, y la de personas que viven en costas expuestas a ciclones, en un 192%¹³. En la actualidad, más de la mitad de las ciudades más grandes del mundo (las que cuentan con una población superior a los dos millones de personas) están situadas en zonas en las que existe un riesgo alto de que se produzcan terremotos. Un incremento de la exposición lleva aparejado un riesgo mayor de que se produzcan pérdidas económicas. A pesar de que el riesgo de muerte de las personas que habitan en lugares expuestos —tales como las llanuras aluviales y a lo largo de las costas propensas al azote de ciclones— está disminuyendo en relación con el tamaño de esas poblaciones, numerosos países están luchando para hacer frente a las pérdidas causadas por la exposición a las catástrofes. Además, las pérdidas sufridas por los hogares de bajos ingresos a causa de la frecuencia con que se producen desastres no suelen registrarse y o valorarse adecuadamente. Los niveles del riesgo de desastres dependen de factores, como la variabilidad climática, los niveles de pobreza, la planificación y la gestión del uso de la tierra y el deterioro del ecosistema. El riesgo de mortalidad en relación con todos los peligros relacionados con las condiciones meteorológicas sigue concentrándose en países con elevados niveles de pobreza, una planificación y gestión deficientes del desarrollo regional y urbano, y un deterioro del medio ambiente.

Todo avance en la reducción de los riesgos dependerá de que los gobiernos adopten medidas decididas en las que se reconozcan explícitamente los riesgos a los que están expuestos los países y las poblaciones. Una primera medida esencial consiste en el registro sistemático de las pérdidas causadas por los desastres y sus efectos, y la institucionalización de sistemas nacionales de inventarios en esos casos. Los países reúnen datos estadísticos sobre demografía, empleo, actividad económica y tantos otros indicadores de desarrollo, pero si las pérdidas causadas por los desastres no se contabilizan con exactitud, esos indicadores no permitirán darse una idea veraz. Aunque unos 40 países ya han establecido sistemas de inventario en caso de desastre, es posible mejorar, ya que en la actualidad la mayoría de los países no cuenta con sistemas operativos e institucionalizados para registrar las pérdidas causadas por los desastres. Indonesia, Mozambique y una iniciativa regional, en la que participan Egipto, Jordania, Marruecos, la República Árabe Siria y el Yemen, han creado bases de datos pertinentes desde el punto de vista político, y en Mozambique se está proporcionando a los agricultores y a los encargados de la formulación de políticas información detallada sobre las zonas y los tipos de cultivos afectados y destruidos; de manera que cuentan con información pertinente sobre la probabilidad del riesgo de catástrofes naturales y cómo estas podrían afectar al sector agrícola y a los medios de vida de la población concreta.

13 Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011: revelar el riesgo, replantear el desarrollo* (Ginebra, 2011).

En 2011, el tercer período de sesiones de la Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres pedía que se utilizasen las TIC para asegurar la responsabilidad, vigilar e informar sobre los progresos realizados, rendir cuentas de las pérdidas causadas por desastres de forma normalizada, hacer un seguimiento de las inversiones y proporcionar acceso a información sobre los riesgos, entre otras medidas¹⁴, con el propósito de promover un uso eficiente de los recursos y la adopción de enfoques integrados del desarrollo que aborden la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de desastres y la gestión y recuperación del ecosistema.

La transferencia de tecnología y el intercambio de conocimientos son fundamentales para impulsar la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. La falta de coordinación en lo que atañe a la transferencia de tecnología y a la cooperación ha contribuido a una aplicación fragmentaria. Por tanto, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático hace un llamamiento a la comunidad mundial para que estudie sinergias, en particular en la financiación internacional para la gestión de riesgos de desastres y la adaptación al cambio climático¹⁵.

Las TIC deben desempeñar un papel integrador a la hora de hacer frente a los retos relacionados con el clima

14 Véase http://www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf.

15 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), “Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation”, informe especial de los Grupos de Trabajo I y II del IPCC (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

Recomendaciones en materia de políticas

- En cooperación con el sector privado, los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo deben acelerar los esfuerzos encaminados a aumentar el acceso al uso de Internet y reducir su costo, en particular la banda ancha, mediante la adopción de políticas nacionales de banda ancha tendientes a aumentar la infraestructura, poner en marcha servicios y aplicaciones en línea y ampliar la conectividad, con miras a proporcionar un acceso universal. Asimismo, los gobiernos deben proseguir los esfuerzos para aumentar la competencia en los sectores de las TIC mediante la promoción de nuevas inversiones y la regulación de la competencia.
- Se alienta a los gobiernos a que hagan un mayor uso de las TIC en la prestación de sus servicios, a fin de aumentar la eficiencia y apoyar el logro de los ODM.
- Se insta a los gobiernos a que cumplan los compromisos que han asumido con el Fondo Verde para el Clima y el Mecanismo para las tecnologías del clima (Mecanismo Tecnológico) de aumentar el acceso a las tecnologías que hacen frente a los efectos del cambio climático en los países en desarrollo.
- Se alienta a los gobiernos a que intensifiquen la coordinación en la transferencia de tecnología para reducir el riesgo de desastres y encontrar sinergias con las estrategias de adaptación de los países en desarrollo.

<http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>



Impreso en las Naciones Unidas, Nueva York

12-39866 — Septiembre de 2012 — 350