

Objetivo de desarrollo del Milenio 8

La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica



NACIONES UNIDAS

Grupo de Tareas sobre el desfase
en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio
Informe de **2010**



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

Objetivo de desarrollo del Milenio 8

La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica

Informe de 2010 del Grupo de Tareas
sobre el desfase en el logro de los objetivos
de desarrollo del Milenio



Naciones Unidas
Nueva York, 2010

Fotos de la cubierta

Arriba: Foto: Naciones Unidas

Izquierda (abajo): Foto: Naciones Unidas/Marie Frechon

Medio (abajo): [iStockphoto.com/MalcomFife](https://www.istockphoto.com/MalcomFife)

Derecha (abajo): [iStockphoto.com/peeterv](https://www.istockphoto.com/peeterv)

Publicación de las Naciones Unidas

No. de venta: S.10.I.12

ISBN 978-92-1-300247-6

Copyright © Naciones Unidas, 2010

Reservados todos los derechos

Prefacio

En la Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000, los líderes mundiales convinieron en que para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio tenía importancia crucial concertar fuertes alianzas internacionales. Se han logrado sustanciales progresos en el fortalecimiento de esas alianzas, especialmente gracias al aumento de la asistencia oficial para el desarrollo y a un generoso alivio de la deuda. Los esfuerzos realizados están arrojando dividendos, puesto que varios países están ahora en camino de alcanzar varios de los Objetivos propuestos. Al mismo tiempo, es bien sabido que muchos otros países no están avanzando hacia los Objetivos y que como resultado de la crisis económica mundial más personas enfrentan situaciones mucho más difíciles. El plazo acordado —el año 2015— se aproxima rápidamente y es mucho lo que queda por hacer.

Pese a que se renovó el compromiso en pro de la cooperación internacional, el cataclismo económico y la incertidumbre están teniendo graves efectos en el progreso hacia el objetivo 8, relativo a fomentar una alianza mundial para el desarrollo. La entrega de la asistencia oficial para el desarrollo es cada vez más lenta. Los compromisos asumidos en Gleneagles, de duplicar la asistencia a África para 2010, no se cumplirán. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales sigue estancada. Ha aumentado la carga de la deuda y se multiplica el número de países en desarrollo que corren grandes riesgos de verse agobiados por la deuda o ya la están padeciendo. Además, el aumento de los precios está dificultando el acceso a los medicamentos, al tiempo que se han reducido las inversiones en tecnología.

No obstante, las incertidumbres económicas no pueden ser una excusa para cejar en nuestras acciones de desarrollo o incumplir los compromisos internacionales de proporcionar apoyo. Muy por el contrario, la incertidumbre es una razón para acelerar la adopción de medidas y el cumplimiento de los compromisos. Al invertir en los objetivos de desarrollo del Milenio invertimos en el crecimiento económico mundial; al centrarnos en las necesidades de los más vulnerables, sentamos las bases de un futuro más sostenible y próspero.

Este tercer informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio analiza las acciones de cooperación internacional, las compara con los compromisos asumidos y ofrece recomendaciones acerca de cómo fortalecer las alianzas mundiales asignando al desarrollo un lugar prioritario para así lograr un crecimiento más equilibrado y sostenible de la economía mundial.

Aprovechemos el presente informe como recurso para promover este objetivo, para asegurar el éxito de la Reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General para el examen de los objetivos de desarrollo del Milenio, que va a celebrarse en septiembre de 2010, y para consolidar la alianza mundial para el desarrollo antes de 2015.

Al dar cumplimiento a las promesas formuladas a los más pobres, vulnerables y marginados, podemos crear un mundo más próspero, más justo y más seguro.

A handwritten signature in black ink, reading "Ki Moon Ban". The signature is fluid and cursive, with the first name "Ki" and last name "Ban" being more prominent than the middle name "Moon".

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)	xiv
Sostenibilidad de la deuda	xvi
Acceso a medicamentos esenciales y a precios asequibles	xviii
Acceso a las nuevas tecnologías	xx
Introducción	
La alianza mundial para el desarrollo, en una encrucijada.	1
Los ODM, la crisis y la alianza mundial	1
La dificultad para medir la brecha en la respuesta a las necesidades.	3
Impulso en todos los frentes.	7
Asistencia oficial para el desarrollo	
Seguimiento de los compromisos en materia de políticas.	9
El déficit en la entrega de la asistencia oficial para el desarrollo	11
Total de la asistencia oficial para el desarrollo de donantes miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo en 2009 y 2010	11
Respuesta de emergencia a la crisis mundial.	14
Sumas recibidas por concepto de asistencia oficial para el desarrollo.	14
Términos de la asistencia oficial para el desarrollo	16
El déficit de cobertura de países con la asistencia oficial para el desarrollo	18
Países prioritarios	18
Principales receptores de asistencia oficial para el desarrollo	19
Equiparación de la ayuda con las necesidades de los países	20
Progreso hacia la mayor eficacia de la ayuda	20
Asignación de la asistencia oficial para el desarrollo con propósitos concretos.	22
Coherencia y responsabilidad mutua.	25
Cooperación internacional complementaria para el desarrollo.	26
Cooperación Sur-Sur	26
Fuentes innovadoras y otras fuentes de financiación para el desarrollo	26
Cooperación internacional en la movilización de recursos públicos nacionales.	27
Fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo	28

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

Un decenio de expectativas sobre políticas comerciales	31
Desempeño comercial de los países en desarrollo.	32
Efectos de la crisis mundial.	32
Tendencias anteriores a la crisis en las exportaciones de los países en desarrollo.	34
El estancamiento en la Ronda de Doha.	35
La situación de proteccionismo	38
Barreras arancelarias en los países desarrollados	38
Subvenciones agrícolas en países desarrollados	39
La situación de las preferencias en beneficio de los países menos adelantados	41
Ayuda para el Comercio.	45
Fortalecimiento de las alianzas mundiales para el intercambio comercial internacional.	48

Sostenibilidad de la deuda

Políticas adoptadas y políticas prometidas	50
La crisis mundial y la deuda de los países en desarrollo	51
Progresos en el alivio de la deuda en virtud de las iniciativas HIPC e IADM	54
Países que corren riesgo de agobio por la deuda soberana	58
El camino hacia adelante: subsanar las brechas en la arquitectura internacional de la deuda	60

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Disponibilidad y precios de los medicamentos esenciales.	65
Posibilidad de subvencionar los medicamentos esenciales	67
Gasto nacional en productos farmacéuticos en los sectores privado y público.	70
Efectos de la crisis económica mundial sobre el sector de los productos farmacéuticos	70
Iniciativas mundiales para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales.	71
Mecanismos de financiación innovadores.	73
Producción local de medicamentos antirretrovirales.	73
Propiedad intelectual y políticas de innovación.	74
Fortalecimiento de la alianza mundial para ampliar el acceso a medicamentos esenciales de costo asequible.	76

*Página***Acceso a las nuevas tecnologías**

Efectos de la crisis económica mundial sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones	78
Uso de servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones	78
Privatización y liberalización de las tecnologías de la información y las comunicaciones	82
El papel del gobierno electrónico en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio	83
Acceso a la tecnología para abordar el cambio climático	84
Un nuevo mecanismo tecnológico	84
Necesidades y déficit de financiación para el desarrollo y la transferencia de tecnologías relacionadas con el clima	85
Acceso a conocimientos prácticos para la reducción del riesgo de desastres	88
Fortalecimiento de la alianza mundial para el acceso a las tecnologías . . .	89

Objetivos de desarrollo del Milenio y metas

Objetivos 1 a 7

- Objetivo 1:** Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Metas	Indicadores*
<p>Meta 8.A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Incluye el compromiso de lograr la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional.</p> <p>Meta 8.B: Atender las necesidades 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 asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países comprometidos con la reducción de la pobreza.</p> <p>Meta 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).</p> <p>Meta 8.D: Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.</p> <p>Meta 8.E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar en los países en desarrollo acceso a los medicamentos esenciales y a precios asequibles.</p> <p>Meta 8.F: En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente a las de la información y las comunicaciones.</p>	<p>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</p> <p>8.1. AOD neta, en total y para los países menos adelantados, como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE)</p> <p>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 saneamiento)</p> <p>8.3. Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD/OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4. AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral en proporción a su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5. AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo en proporción a su ingreso nacional bruto</p> <p>Acceso a los mercados</p> <p>8.6. Proporción de las importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados admitidas sin pagar derechos</p> <p>8.7. Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8. Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9. Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad de intercambio comercial</p> <p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>8.10. Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y el de los que han alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (HIPC) (acumulativo)</p> <p>8.11. Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa Multilateral de alivio de la deuda (IADM)</p> <p>8.12. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p> <p>8.13. Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales y a precios asequibles</p> <p>8.14. Líneas de teléfono por cada 100 habitantes</p> <p>8.15. Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16. Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

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

Resumen

La economía mundial se está recuperando tras su más severo descenso desde la Gran Depresión, en el decenio de 1930. Pero la recuperación es todavía muy frágil y desigual. La crisis mundial del empleo no se ha mitigado, como puede advertirse por las altas tasas de desempleo reinantes en los mayores países desarrollados y las crecientes tasas de subempleo y de empleo vulnerable en muchos países en desarrollo. La falta de recuperación en la situación del empleo suscita riesgos para la recuperación de los productos, puesto que deprime el consumo y la demanda de inversiones. Las medidas de estímulo fiscal y monetario han tenido importancia crítica para prevenir que la recesión mundial se transformara en una nueva depresión y siguen siendo fuerzas impulsoras importantes de la recuperación en curso. Pero esos estímulos también han ampliado el déficit fiscal en varios países, especialmente en muchas economías desarrolladas, donde la deuda pública está llegando a niveles críticos.

La continua crisis del empleo y el espacio fiscal cada vez más limitado no sólo plantean riesgos para la recuperación de la economía mundial, sino que también dificultan más el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). El deterioro de las oportunidades de empleo en todo el mundo está frenando el progreso hacia la reducción de la pobreza. La mayor inseguridad en el ingreso y la restricción del gasto gubernamental en servicios sociales están perjudicando el acceso a la educación, los servicios de salud, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento básico. A fin de mitigar los dañinos y posiblemente duraderos efectos de la crisis económica mundial será necesario que las respuestas nacionales en materia de políticas estén apoyadas por fuertes alianzas mundiales.

Cuando ya sólo quedan cinco años para que venza el plazo, en 2015, son enormes las deficiencias en el cumplimiento de los compromisos respecto del objetivo de desarrollo del Milenio 8 (ODM 8). Ya es evidente que la entrega de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en 2010 será muy inferior a las metas establecidas en Gleneagles para ese año. La necesidad sentida en muchos países donantes de comenzar cuanto antes la consolidación fiscal podría crear una presión mayor sobre la disponibilidad de recursos, precisamente en una coyuntura en la que aún no se han asumido en firme los compromisos de asistencia para después de 2010. La perspectiva de concluir dentro de poco una Ronda de Doha orientada al desarrollo sigue siendo sumamente incierta. El marco acordado internacionalmente para abordar el problema de la deuda de los países pobres muy endeudados (la iniciativa HICP) no está al alcance de los países que actualmente no reúnen los requisitos necesarios, y esto ocurre en momentos en que las pesadas obligaciones del servicio de la deuda están mermando los recursos fiscales de que disponen muchos países de ingreso bajo y mediano para apoyar la consecución de los ODM y cuando no puede excluirse la posibilidad de que se produzcan casos de incumplimiento del pago de la deuda por muchos países. La necesidad de mejorar el acceso a las nuevas tecnologías es cada vez más acuciante, especialmente a las tecnologías necesarias para mitigar el cambio climático y adaptarse a él.

En consecuencia, la alianza mundial para el desarrollo se encuentra en una coyuntura crítica por las siguientes razones:

- El plazo que resta para dar cumplimiento a los compromisos asumidos y alcanzar los ODM es cada vez más corto.
- Los plazos establecidos por grupos de países para el cumplimiento de varios compromisos de alianzas (como el volumen y eficacia de la asistencia y la conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales) vencen en 2010, pero no hay perspectivas de que esos plazos se vayan a cumplir.
- La crisis económica mundial y la inminente amenaza del cambio climático tienen consecuencias que intensifican cada vez más la necesidad de fortalecer dicha alianza.

Asistencia oficial para el desarrollo

La asistencia proporcionada por miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) llegó en 2009 a casi 120.000 millones de dólares, lo cual representa un aumento en términos reales de menos del 1%. La proporción de AOD respecto del ingreso nacional bruto de los donantes fue del 0,31%, nivel muy inferior a la meta del 0,7% acordada por las Naciones Unidas, la cual fue alcanzada o superada solo por cinco países donantes. Si todos los donantes alcanzaran esa meta para 2015, se recaudarían más de 300.000 millones de dólares anuales con destino al desarrollo (a precios y tipos de cambio de 2009).

Los miembros del CAD, como grupo, no alcanzarán las metas de Gleneagles en cuanto al aumento de la cuantía de la asistencia, que expiran en 2010, aun cuando algunos países alcanzarán las suyas individualmente. La diferencia entre la asistencia entregada en 2009 y la meta de 2010 es de 26.000 millones de dólares (en dólares de 2009). Dado que las proyecciones para este año arrojan un exiguo aumento de la AOD, el déficit de la ayuda respecto de la meta será en 2010 de al menos 20.000 millones de dólares.

Según se estima, la AOD a África llegó a casi 44.000 millones de dólares en 2009, pero se prevé que en 2010 África recibirá solamente unos 45.000 millones de dólares; es decir, habrá un déficit de 16.000 millones de dólares con respecto a la meta de Gleneagles (a precios de 2009). La asistencia del CAD a los países menos adelantados (PMA) (36.000 millones de dólares) fue sólo el 0,09% del ingreso nacional bruto (INB) de los donantes en 2008, último año para el que se dispuso de datos completos. Como respuesta a las necesidades financieras de los países en desarrollo frente a la crisis financiera y económica mundial, la comunidad internacional acrecentó sustancialmente la financiación y propició la reforma de los servicios de préstamos en condiciones muy favorables (concesionales) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los bancos multilaterales de desarrollo.

Aparte de los niveles agregados de la AOD, la asignación de la ayuda es muy desigual entre los países y se ha concentrado cada vez más en unos cuantos. En 2008, un 38% del total de la AOD asignable por países correspondió a los diez mayores receptores. El mayor receptor, Iraq, recibió el doble que el Afganistán, cuya ayuda, a su vez, fue casi un 50% superior a la del tercer receptor por orden de magnitud, Etiopía.

La AOD aportada por miembros del CAD con destino a servicios sociales básicos ascendió a 15.500 millones de dólares, es decir, aumentó desde un 15%

de la AOD bilateral asignable por sectores en 2000-2001 hasta casi un 20% en el lapso 2006-2008.

Hubo algunos éxitos en el cumplimiento de los compromisos de mejorar varios aspectos de la eficacia de la ayuda, como la armonización de la asistencia técnica con los programas por países y el fortalecimiento de los sistemas de finanzas públicas, pero ha sido escaso el progreso logrado con respecto al aprovechamiento por los donantes de los sistemas establecidos en los países receptores, una mayor posibilidad de pronóstico de las corrientes de ayuda y la reducción de los costos de transacción de la ayuda proporcionada. Según informó el CAD, en 2008 un 87% de la ayuda de donantes bilaterales era no vinculada, pero las diferencias entre los países fueron muy grandes. Una esfera en la que se requiere un progreso mayor es en la asunción de responsabilidad mutua, puesto que a finales de 2009 solamente siete países contaban con mecanismos de mutua rendición de cuentas en pleno funcionamiento. Un asunto de atención conexas ha sido mejorar la transparencia de la ayuda.

Como complemento de la AOD hubo varios procesos internacionales que ganaron relevancia, entre ellos la cooperación financiera y comercial Sur-Sur, las acciones de países interesados en establecer y poner en condiciones operacionales fuentes de financiación innovadoras, y el fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir la corrupción y la evasión tributaria. En cambio, durante la crisis disminuyeron los subsidios aportados por fundaciones internacionales y por entidades filantrópicas privadas.

A fin de acelerar el progreso para proporcionar a los países en desarrollo el apoyo necesario para alcanzar los ODM y contrarrestar los efectos de la crisis mundial sobre los pobres es preciso que la comunidad internacional proceda a:

- Reasumir los compromisos en pro de la meta de ayuda de las Naciones Unidas y establecer plazos para su cumplimiento. Para alcanzar la meta de 2015 será necesario que entre 2011 y 2015 haya incrementos anuales de aproximadamente 35.000 millones de dólares si se quiere llegar al nivel estimado de la AOD de 300.000 millones de dólares (a precios y tipos de cambio de 2009).
- Asegurar que las promesas efectuadas por cada país donante sean transparentes y fácilmente verificables por la comunidad internacional, como fue el caso de los compromisos de Gleneagles.
- Reponer urgentemente los fondos de desarrollo multilaterales y regionales que adelantaron sus entregas como parte de las medidas para contrarrestar la crisis en los últimos dos años, y aumentar su cuantía hasta niveles que faculten a dichos fondos para desempeñar en el período posterior a la crisis la función ampliada que se les ha asignado. Los donantes que aún no hayan aportado su respectiva porción de los costos deberían sumarse a los que ya lo han hecho.
- Entregar el importe total de los recursos adicionales comprometidos a los grupos de países prioritarios, inclusive los de África y los PMA. Asimismo, debería incrementarse la ayuda a otros países de bajos ingresos, vulnerables y actualmente carentes de servicios, donde las necesidades sociales y económicas son de gran magnitud; y deberían encontrarse los medios necesarios para la efectiva prestación de los servicios financiados con la ayuda.
- Acrecentar la proporción de asistencia aportada con carácter de apoyo presupuestario y velar por que cuando los donantes reserven la AOD para determinados propósitos, esa reserva concuerde siempre con las prioridades nacionales expresadas por los países receptores.

- Dar cumplimiento a los compromisos sobre eficacia de la ayuda para 2010 y acordar un conjunto renovado de metas ulteriores. Esta responsabilidad es compartida por los países donantes y los países receptores. Tiene fundamental importancia la vigencia de la responsabilidad mutua (incluida la transparencia en la provisión y la utilización de los recursos de la ayuda), que es esencial para fomentar la confianza mutua y armonizar efectivamente la asistencia con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Esas medidas deberían ir acompañadas de una mayor transparencia de la ayuda y del cumplimiento del compromiso de que la asistencia sea predecible, transparente y no condicionada.

A fin de complementar y profundizar las modalidades tradicionales de asistencia, también deberían considerarse las siguientes acciones:

- Alentar una mayor cooperación para el desarrollo entre países en desarrollo.
- Reconocer los esfuerzos catalizadores realizados por el Grupo piloto sobre contribuciones de solidaridad en favor del desarrollo para recaudar fondos adicionales con destino a los ODM y para poner a prueba mecanismos de financiación innovadores, entre ellos el impuesto a las transacciones financieras, y aplicar las recomendaciones del Grupo.
- Fortalecer la cooperación internacional en el ámbito impositivo y las iniciativas multilaterales de lucha contra la corrupción, a fin de contrarrestar la evasión impositiva y la corrupción y movilizar recursos adicionales con fines de desarrollo.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

En 2010 se han restablecido las corrientes de intercambio comercial a escala mundial, después de los pronunciados declives ocurridos desde finales de 2008 hasta mediados de 2009. Los países en desarrollo fueron gravemente afectados por el agudo deterioro del comercio. En general, en respuesta a la crisis apenas se recurrió a restricciones comerciales, lo cual contribuyó a prevenir una baja mucho más prolongada.

Casi nueve años después de su iniciación, la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales está estancada. Desde que en julio de 2008 fracasó el último intento de impulsar las negociaciones, no se ha establecido ningún plazo concreto para concluir la Ronda, pese a los recientes esfuerzos por reanimar las negociaciones y al anuncio hecho por el Grupo de los Veinte (G-20) de su propósito de llevar a término la Ronda en 2010. Además, en algunos países en desarrollo reina la impresión de que los aspectos del desarrollo han sido relegados a un segundo plano en las negociaciones.

En 2008 no hubo una reducción sustancial en los aranceles aduaneros impuestos por los países desarrollados, de manera que el promedio de los aranceles sobre productos básicos procedentes de países en desarrollo sigue siendo relativamente alto. El apoyo a la agricultura proporcionado por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que distorsiona el intercambio comercial, siguió disminuyendo en 2008 como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (en 2008 fue del 0,84%, en comparación con el 0,88% en 2007), aunque esto fue esencialmente el resultado del alza de los precios del mercado y no de una reforma de las políticas. Dicho apoyo —376.000 millones de dólares— sigue siendo alto en términos absolutos; incluso en 2008 fue superior en 12.000 millones de dólares al de 2007.

El ODM 8 requiere que se aborden las necesidades especiales de los PMA, los cuales tienden a ser sumamente vulnerables a los reveses comerciales y poseen una débil capacidad de exportación. No se ha llegado a la meta de proporcionar acceso a los mercados libre de aranceles y de cuotas (DFQF) a un mínimo del 97% de los productos originados en los PMA, meta que en todo caso no proporciona una cobertura plena. Debido a que los restantes productos sujetos a aranceles aduaneros pueden ser activamente exportados por los PMA beneficiarios, la proporción de importaciones procedentes de los PMA que los países desarrollados admiten libres de derechos —con exclusión del armamento y el petróleo— llegó en 2008 a solo el 81%, vale decir un nivel superior en menos de un punto porcentual al de 2004. Hay variaciones sustanciales entre regiones y países y existen lagunas en el acceso exento de derechos. Si bien hay muchos países desarrollados que proporcionan un acceso totalmente libre de aranceles y de cuotas a las exportaciones de los PMA, en muchos de sus programas todavía hay margen para mejorar, especialmente si se considera la pequeña relevancia de los efectos estimados de dar pleno acceso a los productos y a las exportaciones de los PMA en países que otorgan preferencias. Es cierto que en algunos casos las barreras no arancelarias quitan efectividad a las oportunidades de acceso de los PMA a los mercados. Varios países en desarrollo de gran magnitud también han efectuado sustanciales contribuciones otorgando acceso libre de aranceles y de cuotas a los PMA; esta medida positiva posiblemente ampliará las exportaciones de los PMA, dado el papel cada vez más importante que tienen los países en desarrollo con incipiente expansión económica como impulsores del intercambio comercial mundial.

En 2008, la Ayuda para el Comercio en favor de los países en desarrollo aumentó un 35% en términos reales, hasta llegar a un nivel sin precedentes de casi 42.000 millones de dólares; es decir, un incremento sustancialmente superior a los aumentos medios del 10% registrados en 2006 y 2007. Pero los recursos siguen concentrados en unos pocos países, como lo prueba el hecho de que los 10 mayores países receptores absorben un 45% del total de los importes comprometidos. Los PMA recibieron solo un 25% del total de los compromisos.

Para posibilitar que los países en desarrollo obtengan mayores utilidades del intercambio comercial, la comunidad internacional debería:

- Intensificar las medidas para concluir, dentro de un plazo realista, una Ronda de Doha de negociaciones comerciales orientadas hacia el desarrollo, a fin de establecer un efectivo sistema de comercio multilateral más abierto, equitativo, basado en reglamentaciones, predecible y no discriminatorio.
- Velar por que los países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, tengan la flexibilidad y el apoyo necesarios para reforzar su producción y fortalecer sus capacidades comerciales, como parte de estrategias más amplias de desarrollo. Desarrollar esa capacidad nacional es función a la vez de las opciones en materia de políticas nacionales y del apoyo internacional y requiere que
 - los países en desarrollo sigan asignando prioridad al intercambio comercial y a sus vínculos con el desarrollo y la reducción de la pobreza en sus estrategias nacionales de desarrollo, y que
 - los donantes aceleren el cumplimiento de los compromisos de ayuda existentes, inclusive mediante un renovado apoyo técnico, financiero y político a la iniciativa de Ayuda para el Comercio en favor de los países en desarrollo, así como un apoyo mayor al Marco integrado mejorado, que es el punto de entrada para que los PMA tengan acceso a la Ayuda para el Comercio.

- Asegurar que se deroguen las medidas proteccionistas adoptadas como respuesta a las crisis y que se contrarreste la idea de agregar medidas de ese tipo, inclusive nuevas modalidades de barreras no arancelarias.
- Acelerar tanto el cumplimiento de los compromisos asumidos en 2005 por los países desarrollados de eliminar antes de 2013 todas las subvenciones a las exportaciones agrícolas como las demás medidas de apoyo con efecto equivalente, a fin de acrecentar la posibilidad de que los países en desarrollo produzcan y exporten productos de manera competitiva.
- Acelerar el progreso hacia la cabal vigencia del acceso a los mercados, libre de aranceles y de cuotas, para todos los productos exportados por los PMA, lo cual sigue siendo un aspecto de importancia crítica para acelerar la creación de empleo en los sectores de exportación de los PMA, y combinar estas medidas con la formulación de normas de origen más transparentes y simplificadas.

Sostenibilidad de la deuda

Durante la crisis financiera y económica se deterioró la situación de la deuda de muchos países en desarrollo y de varias economías en transición debido a que la economía mundial perdió dinamismo y a que disminuyeron el intercambio comercial, las remesas y los precios de los productos básicos. Dado que el sector financiero privado estaba en crisis y además había crecientes problemas en la balanza de pagos de muchos países y aumento en el déficit fiscal, las instituciones financieras multilaterales acrecentaron sustancialmente sus préstamos, y por su parte los gobiernos también se endeudaron en el ámbito nacional. Las proporciones de deuda pública aumentaron como resultado del efecto combinado del aumento de la deuda interna y externa y del alza en el costo de las deudas, por una parte, y por la otra, por la disminución de la recaudación fiscal, de los importes recibidos por concepto de exportaciones y del ingreso. El aumento de las obligaciones del servicio de la deuda está debilitando las posiciones fiscales, y esto a su vez amenaza las asignaciones de gastos para el logro de los ODM en una cantidad de países cada vez mayor.

Antes de la crisis, la situación de la deuda de muchos países había mejorado debido a un crecimiento económico relativamente fuerte y a la necesidad menor de contraer nuevos préstamos. No obstante, cuando algunos países en desarrollo y economías en transición devinieron en crisis, su situación respecto de la deuda era muy frágil, en particular en el caso de varios pequeños Estados insulares en desarrollo y países de ingreso bajo. Por consiguiente, cuando entre 2008 y 2009 aumentó en casi un 5% el coeficiente de servicio de la deuda en las economías en desarrollo y en transición, éstas se vieron muy perjudicadas. El aumento más pronunciado lo experimentaron varios países de ingreso mediano de Europa y Asia.

Varios países de ingreso bajo ya estaban agobiados por la deuda antes de que estallara la crisis, entre ellos algunos que reunían los requisitos para el alivio de la deuda, de conformidad con la iniciativa HIPC. Para finales de mayo de 2010, de los 40 países que posiblemente estarían en condiciones de beneficiarse con el alivio de la deuda con arreglo a la HIPC, 28 habían alcanzado su punto de culminación (en el cual se acuerda irrevocablemente el importe total de alivio) y 7 países estaban entre su punto de decisión y su punto de culminación (cuando algunos de los acreedores comienzan a aportar una mitigación provisional). Los cinco países restantes pueden llegar a su punto de decisión si tienen antecedentes

de estabilidad macroeconómica, han preparado un documento de estrategia de reducción de la pobreza mediante un proceso de participación y tienen indicadores de la carga de la deuda superiores a los valores mínimos estipulados en la iniciativa HIPC, basándose en los datos más recientes para el año inmediatamente anterior al momento de llegar al punto de decisión.

El costo total de proporcionar asistencia en virtud de la iniciativa HIPC mejorada a valores actualizados de finales de 2009 se estima en 76.000 millones de dólares, de los cuales 58.500 millones ya se han comprometido para mitigar la deuda de los 35 países que han pasado su punto de decisión. Un importe adicional de 27.000 millones de dólares a valores actualizados se ha proporcionado con arreglo a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), en virtud de la cual se cancelan las obligaciones del país con varias importantes instituciones financieras multilaterales, relativas a préstamos que fueron desembolsados antes de la fecha límite de la IADM y aún pendientes al llegar al punto de culminación después de aplicar las medidas de alivio de la deuda de acuerdo con la iniciativa HIPC. Si los 40 países llegaran al punto de culminación según la iniciativa HIPC, se prevé que para finales de 2009 el costo de la IADM aumentaría hasta 31.000 millones de dólares a valores actualizados. Si bien los mayores acreedores han proporcionado alivio de la deuda de conformidad con sus compromisos en virtud de la iniciativa HIPC, otros sólo han proporcionado un alivio parcial.

Recientemente, el FMI y el Banco Mundial clasificaron a 11 países (de 39 examinados) como agobiados por la deuda; otros 16 corrían riesgo de agobio, y no descartan la necesidad de mitigar la deuda de al menos algunos de esos países. Por otra parte, dados la fragilidad y el ritmo desigual de la recuperación económica mundial, el número de países de ingreso mediano o bajo que corren grandes riesgos de agobio por la deuda podría ser mayor.

Cuando ocurren crisis asociadas a la deuda y se necesitan procesos de reestructuración de la deuda, estos se organizan de conformidad con la iniciativa HIPC, de próxima conclusión, con el “Método de Evián” que ofrece el Club de París de acreedores gubernamentales a países que están fuera del régimen de la HIPC, o con otros medios a propósito. Sin embargo, esos procedimientos, por lo general, ni satisfacen los criterios establecidos en el Consenso de Monterrey aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de reunir “a deudores y a acreedores para reestructurar las deudas insostenibles de manera oportuna y eficiente” ni producen necesariamente una reestructuración que deje traslucir “una distribución equitativa de la carga entre los sectores público y privado y entre deudores, acreedores e inversionistas”.

Entre las medidas adicionales necesarias para avanzar hacia un abordaje integral de los problemas de la deuda de los países en desarrollo figuran las siguientes:

- En los marcos de sostenibilidad de la deuda deben tomarse en cuenta los efectos de las obligaciones de la deuda sobre el progreso hacia la consecución de los ODM, como se propone en el Consenso de Monterrey. Por consiguiente, se recomienda la constitución de un grupo de trabajo técnico integrado por interesados directos pertinentes, entre ellos las instituciones de Bretton Woods —aprovechando las modalidades del debate internacional elaboradas en el proceso de financiación para el desarrollo—, a fin de considerar de qué manera, al analizar la sostenibilidad de la deuda deben tenerse más en cuenta las interrelaciones entre la deuda pública, los marcos fiscales a mediano plazo y los ODM.

- Los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales deberían proporcionar cada vez más sus recursos de AOD en forma de subsidio a los países de ingreso bajo que tienen sustanciales cargas de deuda gubernamental.
- Debería ofrecerse a los países gravemente afectados por la crisis financiera, los choques externos, los conflictos y los desastres naturales, la opción de acogerse a moratorias para las obligaciones del servicio de la deuda, sobre la base de criterios acordados y estandarizados.
- Es preciso concluir debidamente y con urgencia todos los arreglos por países en virtud de la iniciativa HIPC, para lo cual será preciso no solo que los países que se han acogido a la HIPC efectúen progresos adecuados respecto de los requisitos del punto de culminación (cuando se otorga un alivio total), sino también que los acreedores, gubernamentales e institucionales, aporten sin tardanza y completamente la parte que les corresponde del alivio programado.
- Es necesario impedir que los titulares privados de la deuda de países que se acogieron a la HIPC lleven a cabo su intento de hacer efectivas reclamaciones no éticas, cuando no ilegales.
- Tras reconocer la necesidad de estudiar mejores enfoques de reestructuración garantizada por el Estado, según se indica en el Consenso de Monterrey y se reitera en la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, debería convocarse una reunión de un grupo de expertos, integrado por los representantes de los diversos interesados directos, que se encargara de preparar propuestas alternativas para su consideración por la comunidad internacional, aprovechando las modalidades del debate internacional elaboradas en el proceso de financiación para el desarrollo.
- A la espera de la creación de un mecanismo internacional fortalecido, deberían considerarse modalidades innovadoras para resolver la crisis de la deuda, inclusive las siguientes:
 - Establecer planes de arbitraje o mediación independiente, o proporcionar más apoyo a la organización de reuniones para ello, entre los deudores y sus acreedores.
 - Ampliar y restablecer los requisitos para poder participar en la iniciativa HIPC, es decir, posiblemente prorrogar la cláusula de expiración tras adaptar los criterios y las cláusulas para la posible inclusión de cualquier país de ingreso bajo o mediano bajo que sea vulnerable al agobio por la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales y a precios asequibles

Proporcionar un acceso mayor a medicamentos esenciales sigue siendo una cuestión extremadamente urgente y ardua. Si bien algunos países lograron algún progreso en cuanto a dar acceso a medicamentos costeables en los países en desarrollo, en general es poco lo que se ha adelantado. En esos países la disponibilidad de los medicamentos esenciales sigue siendo baja, especialmente los medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas. Esto es motivo de particular preocupación en países de ingreso bajo donde las enfermedades crónicas han pasado a ser una causa importante de mortalidad y han impuesto enormes cargas económicas a los hogares y a los sistemas nacionales de salud.

En los países en desarrollo, los medicamentos esenciales suelen estar disponibles a precios muy superiores a los precios internacionales de referencia. Debido a la baja disponibilidad en el sector público, los gastos realizados por particulares son la fuente principal de pagos de productos farmacéuticos en

países de ingreso bajo y mediano. En consecuencia, en los países en desarrollo muchos medicamentos, incluso los genéricos de más bajo precio, destinados a tratar enfermedades crónicas y agudas siguen fuera del alcance de muchas personas. En cambio, en los países de ingreso alto la financiación pública o el seguro de salud provisto principalmente por el empleador sufragan el coste de la mayor parte de los medicamentos.

En los países en desarrollo ha habido mejoras en cuanto a proveer medicamentos para combatir enfermedades agudas. Contar con más medicamentos antirretrovirales como estrategia de prevención del VIH ha tenido efectos importantes en la reducción de la carga viral de los pacientes que viven con el SIDA. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria ha proporcionado tratamientos gratuitos a los pacientes y ha ayudado a contrarrestar la prevalencia de esas enfermedades. También hubo reveses, como la propagación de variantes de la tuberculosis resistentes a los medicamentos. Además, en muchos países la capacidad de respuesta a la epidemia del SIDA ha disminuido a causa del menor ingreso de los hogares y de los gobiernos, lo cual, en el caso de los gobiernos, ha conducido a reducir los presupuestos de programas para el VIH/SIDA.

Los efectos de la crisis financiera sobre el acceso a los medicamentos han sido desiguales. Si bien el consumo de productos farmacéuticos no disminuyó, sí aumentaron los precios y el gasto en medicamentos.

A fin de reducir la carga que suponen las enfermedades agudas y crónicas y mejorar la accesibilidad y la capacidad para sufragar medicamentos esenciales en países en desarrollo, la comunidad internacional debería considerar la posibilidad de:

- Alentar a los gobiernos de los países en desarrollo a que acrecienten la disponibilidad de medicamentos en el sector público y fortalezcan los sistemas nacionales de salud, con el apoyo de la AOD cuando sea necesario, y velen por que los medicamentos sean costeables para familias de bajos ingresos, preferiblemente como parte de un mecanismo más amplio enfocado a establecer un conjunto de medidas mínimas de protección social.
- Adaptar a las circunstancias de cada país las medidas para mejorar la disponibilidad de medicamentos esenciales mediante las siguientes iniciativas:
 - Los países que carecen de una adecuada capacidad manufacturera de productos farmacéuticos deberían aprovechar las condiciones de flexibilidad del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS) concertado por la Organización Mundial del Comercio, de modo de facilitar las importaciones de medicamentos esenciales a precios más asequibles.
 - Los países en desarrollo que poseen capacidad de producción de medicamentos deberían aprovechar los aspectos flexibles del TRIPS relacionados con la salud pública para producir versiones genéricas de medicamentos patentados y promover la inversión extranjera, de manera de adquirir nuevas tecnologías para producir esos medicamentos.
 - Los países desarrollados deberían facilitar más la exportación de medicamentos genéricos a precios muy bajos a países que carecen de capacidad manufacturera incorporando los pertinentes aspectos flexibles del TRIPS en su legislación nacional.
 - A fin de facilitar las acciones relativas al TRIPS indicadas, la comunidad internacional debería intensificar las medidas encaminadas a reducir los costos en que incurren los países en desarrollo cuando aprovechan los aspectos flexibles ofrecidos en el Acuerdo, o compensarlos por tales costos.

- La comunidad internacional debería apoyar actividades de investigación y desarrollo relativas a enfermedades desatendidas en los países en desarrollo, con miras a generar medicamentos para su tratamiento.
- Los países en desarrollo deberían fortalecer los mecanismos de intercambio de información relativa a precios de medicamentos, a fin de afianzar su capacidad para negociar precios más ventajosos con las empresas farmacéuticas. También podrían fortalecer más su poder de negociación estableciendo mecanismos de adquisición conjuntos o “mancomunados” u otros mecanismos innovadores de financiación.

Acceso a las nuevas tecnologías

Pese a la crisis económica mundial, se siguió avanzando en cuanto a ampliar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), especialmente el acceso a teléfonos celulares móviles e Internet. Este aumento del uso y la aplicación de las TIC ha reforzado sustancialmente su potencial como agentes catalizadores del desarrollo en diferentes sectores. La mayor utilización del “gobierno electrónico” ha contribuido a mejorar la administración de los programas en materia de educación, salud y medio ambiente que pueden ser efectivos para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

A finales de 2009 el número de abonados a teléfonos celulares móviles había aumentado hasta 4.600 millones, es decir, un 68% de la población mundial. La máxima intensidad de este aumento se produjo en los países en desarrollo, donde además el incremento en el número de usuarios de estos teléfonos fue muy rápido: desde el 38% en 2007 hasta el 57% en 2009.

En consecuencia, en 2008 disminuyó de nuevo la brecha digital, aun cuando subsisten las disparidades entre países desarrollados y países en desarrollo. También persisten grandes disparidades regionales en el uso y en la aceptación de los servicios de las TIC. Por ejemplo, el acceso a la Internet con velocidades de banda ancha sigue siendo de muy poca entidad en los países en desarrollo y es prácticamente inexistente en los PMA. En los casos de falta de acceso a servicios de Internet, las redes de banda ancha de alta velocidad (3G) para teléfonos móviles pueden desempeñar una función importante en cuanto a reforzar la cantidad de usuarios de Internet, especialmente en zonas donde la instalación de líneas telefónicas fijas es exigua, como ocurre en muchas partes de África.

La crisis económica ha afectado a las nuevas inversiones en el sector, lo cual podría demorar la rápida transición hacia las nuevas tecnologías. Hay pruebas de que ha disminuido la inversión que habría de hacerse en la mejora prevista de las redes y que debido a las limitaciones financieras se ha postergado o abandonado la introducción en el mercado de redes de “la generación siguiente”.

El sector privado proporciona cada vez más las TIC en condiciones competitivas, particularmente en lo tocante a servicios de teléfonos móviles e Internet. Si bien en general esto ha redundado en precios más bajos, de modo que los servicios son más asequibles, tal vez no siempre sea éste el caso en los países en desarrollo.

A causa de las dificultades en abordar el cambio climático es preciso un acceso mayor a las tecnologías de producción de energía renovable y de protección del medio ambiente para el desarrollo sostenible. Sin embargo, para los países en desarrollo las barreras económicas y de acceso a los mercados, particularmente

la falta de recursos financieros, son los principales obstáculos que se oponen a la transferencia de las tecnologías. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague en 2009, los países desarrollados convinieron en asegurar que se movilizaran recursos predecibles y suficientes, nuevos y adicionales, y que se mejorara el acceso a las tecnologías, particularmente para los países en desarrollo, de modo de posibilitar una intensificación de las acciones y un mayor desarrollo de la tecnología y de fomento de la capacidad para la mitigación del cambio climático y la adaptación a él.

Los países más pobres son los que más padecen desastres naturales, especialmente si se mide en relación con la magnitud de sus economías. Poner en práctica medidas de reducción del riesgo de desastres arroja beneficios a largo plazo, desde reducir las eventuales pérdidas futuras y los costos de reconstrucción hasta la instauración de medios de vida menos vulnerables, comunidades dotadas de resiliencia y ecosistemas protegidos y productivos.

A fin de mejorar la accesibilidad y reducir el costo de las nuevas tecnologías, la comunidad internacional debería:

- Apoyar el establecimiento de metas e indicadores específicos a fin de facilitar el seguimiento del grado de acceso a las nuevas tecnologías.
- Fortalecer las alianzas entre el sector público y el sector privado en apoyo del uso de servicios de Internet, inclusive en forma de redes de comunicación regionales y “gobierno electrónico”, y su aplicación a mejorar la prestación de servicios sociales.
- Alentar las inversiones en TIC en los países en desarrollo a fin de mejorar el acceso a servicios de Internet de banda ancha. Con este fin, en los países que actualmente tienen muy bajos niveles de cobertura de banda ancha fija, especialmente los de África, debería asignarse prioridad a ampliar las redes inalámbricas.
- Fortalecer tanto la competitividad como la reglamentación del mercado de proveedores de servicios de Internet, a fin de promover la propagación de las nuevas tecnologías y reducir los precios.
- Intensificar las acciones acordadas internacionalmente para promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías para la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste en los países en desarrollo, y proporcionar los recursos financieros necesarios y una adecuada asistencia técnica como manera de abordar urgentemente las necesidades de los países en desarrollo en cuanto a hacer frente a los efectos perjudiciales del cambio climático.
- Acrecentar la asistencia al desarrollo en los países en desarrollo vulnerables a los peligros de catástrofes naturales para que adopten programas de prevención del riesgo de desastres como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo.

Introducción

La alianza mundial para el desarrollo, en una encrucijada

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los países del mundo prometieron reforzar la alianza mundial para el desarrollo a fin de apoyar las acciones de los países encaminadas al logro de cada uno de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Las autoridades nacionales y las entidades de la sociedad civil de muchos países se han sumado a los copartícipes internacionales para realizar importantes y eficaces esfuerzos con esa finalidad. En el presente informe, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM pasa revista a la situación en 2010 de la alianza mundial en pro de los ODM y recomienda medidas para fortalecerla, de manera que aumente la probabilidad del logro universal de los ODM para 2015.

El presente informe es el tercero que presenta el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, creado en 2007 cuando el Secretario General de las Naciones Unidas invitó al sistema de organismos multilaterales económicos y de desarrollo a mejorar mancomunadamente el seguimiento del conjunto de compromisos y metas internacionales aunados en el “objetivo 8” y que son considerados esenciales para el esfuerzo mundial en pro de la consecución de los ODM. Más de 20 organismos respondieron a la invitación del Secretario General, y desde 2008 el Grupo de Tareas ha elaborado y dado a conocer informes anuales sobre la situación de esos compromisos y metas.

En septiembre de 2010, los líderes mundiales pasarán revista a los adelantos logrados hasta la fecha en la consecución de los ODM, durante la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los adelantos alcanzados desde el año 2000 son de gran magnitud, pero aún es mucho más lo que queda por hacer para poder cumplir las promesas de los ODM. En este sentido, la alianza mundial para el desarrollo está en una coyuntura crítica, puesto que el plazo que queda para dar cumplimiento a los compromisos asumidos y alcanzar los ODM es cada vez más breve, las brechas que subsisten siguen siendo muy grandes y ha habido reveses a raíz de las crisis mundiales en materia de alimentos, energía y finanzas. En varias esferas de importancia crucial para la alianza (entre ellas, un volumen mayor de la ayuda y una mayor eficacia de la alianza, así como la conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales) el plazo crítico para los compromisos definidos es el año 2010, pero hay pocas probabilidades de que esos compromisos se cumplan.

Los ODM, la crisis y la alianza mundial

Los ODM son un conjunto de objetivos sociales y de desarrollo relacionados entre sí. Para alcanzarlos es preciso contar con políticas nacionales explícitas y

con gastos en categorías específicas, principalmente por conducto de los presupuestos gubernamentales, y además con un crecimiento suficiente y sostenido del ingreso per cápita y del empleo. La instancia primordial para organizar las acciones nacionales en procura de los ODM es la de los gobiernos de las economías en desarrollo y en transición mediante, entre otras cosas, la adopción de políticas impositivas adecuadas, la reducción de los gastos que no promueven el desarrollo social y económico y el incremento sostenible de los empréstitos gubernamentales en el país y en el extranjero. El éxito también depende de estrategias nacionales integrales y coherentes que aceleren el desarrollo y reduzcan la pobreza, de manera de conformar conjuntos integrados de gastos públicos para la parte de las estrategias que los gobiernos aplican directamente. Es función y obligación de los asociados internacionales para el desarrollo apoyar esos procesos.

La crisis financiera mundial y la recesión económica de 2008-2009 han causado grandes reveses en el progreso en la consecución de los ODM. Muchas economías en desarrollo y en transición experimentaron pérdidas en su producto, su ingreso y su empleo. En 2009, el producto interno bruto (PIB) per cápita disminuyó en 54 economías en desarrollo y en transición y el número de pobres en la población activa aumentó en una cantidad estimada en 215 millones. Aún más importante es que la crisis parecería haber bloqueado el impulso hacia la recuperación económica mundial a mediano plazo. Aun cuando la recuperación económica se ha iniciado en todo el mundo, en general es débil y todavía no puede excluirse la posibilidad de otra recesión mundial. Además, en comparación con los pronósticos de tendencias efectuados antes de la crisis, se estima que para finales de 2010 unos 64 millones de personas se agregarán a quienes ya viven en la pobreza, y otros 41 millones, a los malnutridos¹.

Además de los efectos directos de la recesión sobre el empleo y la pobreza, hay motivos para dudar de la capacidad de los gobiernos de países en desarrollo para mantener el impulso en los gastos relacionados con los ODM. A causa de la disminución de los ingresos impositivos y del aumento de la demanda de servicios, los gobiernos de todo el mundo contrajeron cuantiosos préstamos, especialmente en 2009. En muchos países esta situación ha creado intensas presiones para limitar los gastos futuros. Además, muchas organizaciones no gubernamentales que ofrecen servicios sociales, especialmente en África al sur del Sáhara, están recibiendo contribuciones cada vez menores, lo cual limita sus operaciones².

Cuando a finales de 2008 estalló la crisis financiera, el Grupo de los Veinte (G-20) movilizó la respuesta de la comunidad internacional. Si bien el centro de atención era el apoyo financiero mutuo entre los países miembros, el G-20 también acordó un sustancial aumento de la asistencia internacional a los países en desarrollo y a las economías en transición. Esto se logró, en particular, mediante la ampliación de los préstamos otorgados por bancos multilaterales de desarrollo y del Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales también simplificaron las condiciones para proporcionar recursos a los países de ingreso

1 Véase "Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2010" (E/2010/73), pág. 3.

2 Véase el estudio de Eva Hanfstaengl: "Impact of the global economic crises on civil society organizations", 10 de febrero de 2010; disponible en <http://ngosocdev.files.wordpress.com/2010/01/full-study-on-impact-of-global-crises-on-csos-2-25-10.pdf>.

bajo, incluida la condonación de los pagos por concepto de intereses hasta finales de 2011. Los recursos adicionales, en su mayor parte, se aportaron a los países de ingreso mediano y se desembolsaron rápidamente. No obstante, esos recursos adicionales estuvieron lejos de ser suficientes para compensar los efectos del descenso económico y muchos países en desarrollo, especialmente países de ingreso bajo, siguen en apuros para mantener sus desembolsos con destino al logro de los ODM. Eso mismo se aplica a los gobiernos donantes de ayuda, a los que se exhorta a acrecentar su asistencia internacional pese a sus propias restricciones fiscales.

Por ende, la crisis también ha creado mayores dificultades para el cumplimiento de los compromisos de la alianza mundial para el desarrollo. Antes de la crisis ya persistía incluso un déficit de enorme magnitud en el cumplimiento de los compromisos relacionados con el ODM 8. Actualmente es evidente que el suministro de la AOD será muy inferior a las metas fijadas para 2010 en Gleanegles. La necesidad que sienten muchos países donantes de comenzar cuanto antes su propia consolidación fiscal podría someter la disponibilidad de recursos a presiones aún mayores, en circunstancias cuando todavía no se han asumido en firme los compromisos de ayuda para después de 2010. La perspectiva de concertar dentro de poco una Ronda de Doha orientada al desarrollo sigue siendo muy incierta. El marco acordado internacionalmente que existe en la actualidad para tratar los problemas de la deuda de países pobres muy endeudados (la iniciativa HIPC) ha cerrado sus puertas a nuevos países, en momentos en que no puede descartarse la posibilidad de futuras situaciones de agobio por la deuda en numerosos países, y cuando las pesadas obligaciones para el servicio de la deuda están limitando los recursos fiscales disponibles para apoyar el logro de los ODM en muchos de ellos, tanto de ingreso bajo como mediano. Hay incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos para satisfacer las necesidades de acceso, a precios asequibles, a varios medicamentos esenciales. Es cada vez más acuciante la necesidad de lograr un mejor acceso a las nuevas tecnologías, especialmente a las necesarias para la mitigación del cambio climático y la adaptación a él.

La dificultad para medir la brecha en la respuesta a las necesidades

Al igual que en los anteriores informes del Grupo de Tareas, la edición de este año efectúa un fiel seguimiento del progreso (y los reveses) en el cumplimiento de los compromisos relacionados con el ODM 8. El análisis de la “brecha en el cumplimiento” (definida como la diferencia entre la promesa ínsita en los compromisos mundiales asumidos³ y el cumplimiento de esos compromisos en la realidad) se complementa —al igual que en el informe de 2009— con una evaluación preliminar actualizada de la “brecha en la cobertura” (definida en líneas generales como la diferencia entre el cumplimiento real de los compromisos mundiales y lo que puede considerarse una distribución razonable entre los países receptores de los importes efectivamente entregados). En el presente informe se hace un limitado intento de determinar algunas dimensiones de las alianzas mundiales

³ La evaluación preliminar que apoya la versión actualizada de la Matriz de Compromisos Mundiales de los ODM está disponible en <http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>.

en lo relativo a la manera y la medida en que se apoya la satisfacción de las necesidades de los países. Con esta finalidad se encomendaron estudios de cuatro casos⁴. Al respecto, pues, las constataciones de este análisis acerca de la “brecha en la respuesta a las necesidades” se presentan meramente como ilustraciones sobre determinados países, dado que no ha sido posible efectuar generalizaciones amplias. La medición de la brecha en la respuesta a las necesidades sigue siendo una tarea plagada de dificultades y se necesita mucho más trabajo para que las alianzas mundiales se adapten mejor a las necesidades de los países.

Las dificultades de esta tarea pueden ilustrarse comparando diversos enfoques. Se han ensayado diferentes puntos de mira, en un intento por responder a la pregunta: ¿cuánto costará a nivel mundial el logro de los ODM? Algunas estimaciones se refieren al costo de la consecución de determinados objetivos. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estimó que si se quiere conseguir para 2015 que 46 países de ingreso bajo logren la enseñanza primaria universal y el objetivo más amplio de “educación para todos”, sería necesario agregar 24.000 millones de dólares por año al gasto nacional existente en educación básica, estimado en 12.000 millones de dólares. Aun suponiendo que se intensifiquen las acciones nacionales de movilización de recursos para recaudar 8.000 millones de dólares con estos propósitos, la UNESCO estima que los países de ingreso bajo enfrentarían un déficit anual de financiación externa de aproximadamente 16.000 millones de dólares en lo concerniente a educación básica (alfabetización, enseñanza preprimaria y primaria)⁵. Utilizando un enfoque similar, el Banco Mundial estima que en los 36 países más afectados por la subnutrición se necesitaría agregar 10.300 millones de dólares en recursos públicos y 1.500 millones de dólares en recursos privados de los hogares para lograr combatir eficazmente la subnutrición⁶.

Un segundo enfoque ha sido estimar el costo de alcanzar una clase particular de ODM en un determinado grupo de países. Por ejemplo, el Banco Mundial estimó que el incremento de los costos anuales para alcanzar “los ODM de prestación de servicios” —educación para todos, salud, VIH/SIDA y abastecimiento de agua y saneamiento— en países de ingreso bajo y mediano bajo sería de entre 35.000 millones y 65.000 millones de dólares⁷.

Un tercer enfoque consistió en estimar los recursos requeridos para alcanzar todos los ODM para un sector de la población. Por ejemplo, un equipo de investigadores calculó que en los próximos años se necesitarían recursos externos del orden de 13.000 millones de dólares anuales para financiar intervenciones que promovieran la igualdad entre los géneros en el marco de los ODM en países de ingreso bajo, con reajustes ulteriores sobre la base del incremento de los recursos nacionales destinados a esas intervenciones. Además, el equipo estimó que los

4 Los cuatro países estudiados fueron Bangladesh, Bolivia, Camboya y Uganda; los estudios están disponibles en <http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>.

5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Education for All—Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized* (París, UNESCO, 2010).

6 Susan Horton y otros, *Scaling up Nutrition: What Will it Cost?* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

7 Banco Mundial, Comité de Desarrollo, “Progress report and critical next steps in scaling up: Education for all, health, HIV/AIDS, water and sanitation” (DC2003-0004), 27 de marzo de 2003.

costos para lograr la igualdad entre los géneros serían en promedio entre un tercio y la mitad del total del coste de alcanzar todos los ODM, con variaciones entre un país y otro⁸.

Finalmente, un cuarto enfoque fue estimar el costo de alcanzar todos los ODM en determinados países seleccionados, estudiados a fondo, y luego extrapolar esas estimaciones para obtener un total mundial. Éste fue el criterio adoptado por el Proyecto del Milenio, de las Naciones Unidas. Según esa estimación, en 2006 la brecha en la financiación de los ODM (definida como la diferencia entre el total de los recursos de ODM necesarios y el total de los recursos nacionales) en todos los países de ingreso bajo ascendería a 73.000 millones de dólares; para 2010 sería de 89.000 millones de dólares, y llegaría a 135.000 millones de dólares para 2015 (sumas expresadas en dólares de 2003)⁹.

Dada la diversidad de enfoques para calcular el costo de los ODM, como se aprecia, la comunidad internacional no adoptó una única estimación de los recursos necesarios a escala mundial, y mucho menos especificó cuál era la proporción de esos recursos que correspondería proporcionar por las fuentes internacionales ni la porción de ellos que debía aportarse con carácter de ayuda. En cambio, el criterio general ha sido que los países calculen individualmente sus necesidades como parte de sus estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, en diálogo frecuente con la comunidad de países donantes, y luego éstos ofrecerían a cada país financiar determinados programas o proyectos o proporcionarles apoyo presupuestario. Además, la comunidad internacional estaría lista para proveer apoyo adicional contingente, al igual que en el caso de la financiación para contrarrestar la crisis, como ya se ha mencionado. Por lo general, en este tipo de actividades se considera el ámbito económico y político externo dentro de una hipótesis, sin tomar en cuenta variables sujetas a cambios de políticas, a pesar de que tales cambios pueden tener suma importancia, tanto positiva como negativa.

También pueden considerarse los posibles cambios en las políticas internacionales, con respecto a los cual los países en desarrollo no tienen control. Por ejemplo, en el caso de los cuatro estudios de países citados antes, si los países desarrollados hubieran ofrecido acceso libre de aranceles y de cuotas (DFQF) a todos los PMA, según lo prometido, eso habría beneficiado a Bangladesh (en especial a sus exportaciones de ropa a los Estados Unidos) y a Camboya, aunque podría haber resultado algo problemático para Uganda y Bolivia, dado que otros competidores podrían haber obtenido mayor acceso a los mercados a expensas de ellos. En verdad, según se estima, si se hubiera ofrecido acceso libre de aranceles y de cuotas a todos los PMA, el costo para Bolivia hubiera sido de unos 72 millones de dólares por año y no se habría beneficiado a Uganda, mientras que los ingresos por concepto de exportaciones de Bangladesh y Camboya habrían aumentado en unos 375 millones de dólares y 100 millones de dólares, respectivamente¹⁰.

8 Caren Grown y otros, "The financial requirements of achieving gender equality and women's empowerment", en *Gender Equality Now: Accelerating the Achievement of the Millennium Development Goals* (Nueva York, UNIFEM, 2008).

9 Naciones Unidas, *Proyecto del Milenio, Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*. Panorama (Nueva York, 2005).

10 Overseas Development Institute, "Case studies for the MDG Gap Task Force Report: Overview of Bangladesh, Bolivia, Cambodia and Uganda"; disponible en <http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>.

Además de tomar en cuenta posibles cambios en las políticas internacionales, los países podrían considerar la posibilidad de modificar sus propias estrategias de financiación. Fue así como, aplicando técnicas de modelos, un importante estudio ensayó y puso a prueba varias estrategias de financiación de programas para los ODM en 18 países de América Latina, comparando los efectos de depender en mayor o menor grado de préstamos del extranjero, de préstamos nacionales o del aumento del ingreso impositivo¹¹. El estudio tomó en cuenta interacciones que no se suelen considerar al realizar una evaluación oficial de necesidades. Por ejemplo, se comprobó que al hacer hincapié en financiar los programas de un país para los ODM mediante empréstitos nacionales se desplazaría a las inversiones privadas, se reduciría el aumento del ingreso y, por consiguiente, se aminoraría la capacidad de los hogares para sufragar por sí mismos algunos servicios relacionados con los ODM. En consecuencia, esa estrategia de financiación acrecentaría la necesidad de efectuar desembolsos del sector público (y posiblemente podría incrementar la deuda pública hasta niveles peligrosos). En otras palabras, el método de empréstito puede afectar a la magnitud de los programas públicos para los ODM necesitados de financiación. El estudio también comprobó que depender de empréstitos extranjeros es en muchos casos la opción menos costosa (por ejemplo, el costo de préstamos del exterior suele ser inferior al de préstamos nacionales en América Latina, especialmente para países de ingreso bajo con acceso a financiación en términos muy favorables), aunque no es recomendable para la mayoría de los países debido a que puede causar una apreciación de los tipos de cambio y crear una peligrosa situación de deuda externa. En cambio, en la mayoría de los casos la estrategia preferible es depender más de las contribuciones impositivas nacionales, aun cuando el estudio reconoce la limitada capacidad de los gobiernos de la región para aumentar los impuestos y opta por una combinación de diferentes tipos de financiación.

Pese a lo indicado precedentemente, si persiste la debilidad en la economía mundial, esa misma debilidad limitará lo que cada país puede lograr por sí mismo en lo tocante a la consecución de los ODM. El Banco Mundial investigó en qué medida los países podrían compensar un ámbito internacional frustrante —económico y de asistencia— y llegó a la conclusión de que los países no podrían compensar suficientemente esos factores: los ajustes nacionales sólo pueden compensar parcialmente, pero nunca completamente, los retrocesos provocados respecto de los ODM por una situación de bajo crecimiento económico y bajo nivel de asistencia a escala mundial¹². En síntesis, la crisis económica y financiera y su epílogo son fenómenos mundiales, y para mantener el avance hacia los ODM se requiere una solución mundial.

11 Rob Vos, Marco V. Sánchez y Cornelia Kaldewei, “Latin America and the Caribbean’s challenge to reach the MDGs: Financing options and trade offs”, en *Public Policies for Human Development: Achieving the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, Marco V. Sánchez y otros, compiladores (Nueva York, Palgrave, 2010).

12 El Banco Mundial, utilizando la misma metodología que el estudio de América Latina mencionado en la nota anterior, examinó hipótesis alternativas de países prototípicos (uno de ingreso bajo y rico en recursos; otro de ingreso bajo y pobre en recursos) bajo diferentes hipótesis acerca del crecimiento, las corrientes de ayuda y las reacciones de las políticas nacionales (véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., Banco Mundial), págs. 107 a 110).

Impulso en todos los frentes

Lamentablemente, hay razones para considerar con cautela las perspectivas de un mayor crecimiento económico mundial, una mayor financiación de la ayuda y una ampliación del acceso a los mercados de bienes y servicios comercializables procedentes de economías en desarrollo y en transición. Además, el mundo sigue careciendo de un mecanismo internacional integral para la rápida y equitativa resolución de las crisis de la deuda soberana, necesidad hoy más apremiante dado el pronunciado aumento de los empréstitos garantizados por el Estado —no todos ellos sostenibles— que después de la crisis se ha producido en todos los países.

El plazo fijado para alcanzar los ODM —el año 2015— dista solamente cinco años y, como ya se ha señalado, la posibilidad de recuperación tras la crisis mundial es frágil e incierta. Si se quiere que el impulso para alcanzar los ODM se plasme en la realidad, se requerirá que se intensifiquen los esfuerzos de todos los interesados pertinentes, principalmente para fortalecer la cooperación internacional de conformidad con los lineamientos del ODM 8. En verdad estamos en una encrucijada de la cooperación internacional para el desarrollo.

Asistencia oficial para el desarrollo

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se exhortó a los países industrializados a que otorgaran una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que realmente se están esforzando por destinar sus recursos a reducir la pobreza¹. Esta estrategia doble de acrecentar el volumen de la ayuda y aumentar su eficacia para reducir la pobreza y alcanzar los demás objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) ha caracterizado gran parte de las políticas internacionales sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) desde comienzos del milenio.

Seguimiento de los compromisos en materia de políticas

Dos años después de la Cumbre del Milenio, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002, la comunidad internacional reconoció que para alcanzar los ODM sería necesario, entre otras cosas, un “aumento sustancial en la AOD”, y exhortó a los países desarrollados que aún no lo hubieran hecho a que hicieran “esfuerzos concretos” para alcanzar las metas de ayuda establecidas por las Naciones Unidas², es decir, los desembolsos netos de la AOD del 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) de los donantes y entre el 0,15% y el 0,20% del INB de los países menos adelantados (PMA). El Consenso de Monterrey también lanzó un proceso mundial para “lograr que la AOD sea más eficaz”³. Tal vez lo más significativo de todo es que el impulso político en pro de la ayuda ha comenzado a contrarrestar la anterior tendencia al debilitamiento.

En los ocho años posteriores a la Conferencia de Monterrey, los donantes prometieron hacer contribuciones cada vez más concretas para aumentar el volumen y la eficacia de su AOD. Las metas más concretas para el volumen de la AOD fueron las anunciadas por el Grupo de los Ocho (G-8) principales países industrializados en la cumbre de Gleneagles, celebrada en 2005; es decir, sobre la base de sus compromisos concretos, sumados a los de otros donantes, el total de la ayuda a los países en desarrollo aumentaría “en aproximadamente 50.000 millones de dólares anuales hacia 2010, en comparación con 2004”. Además, dentro de ese lineamiento general, según las proyecciones, la asistencia a África

Las metas de la AOD se han hecho más específicas durante los últimos años y se ha asignado prioridad a la eficacia de la ayuda

1 Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000, párr. 15.

2 *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (A/CONF.198/11, cap. 1, resolución 1, anexo), párrs. 41 y 42.

3 *Ibidem*, párr. 43.

aumentaría en “25.000 millones de dólares para 2010, de modo que se duplicaría con creces la ayuda a África en comparación con 2004”⁴. Fue un compromiso sin precedente, tanto por su especificidad como porque el adelanto hacia su puesta en práctica sería objeto de una vigilancia regular, como estímulo para su cumplimiento. Además, unos pocos meses antes de la cumbre los gobiernos donantes habían auspiciado una importante conferencia sobre la eficacia de la ayuda, en la cual los ministros de organismos de asistencia y de varios países receptores aprobaron la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Al igual que en Gleneagles, la Declaración de París incluyó un conjunto de metas concretas que serían objeto de vigilancia y debían alcanzarse para 2010⁵.

En conferencias internacionales posteriores se aprobaron esos pactos y se los amplió más. En 2008, los donantes de asistencia oficial para el desarrollo reunieron en Accra con varios países receptores de ayuda y aprobaron el Programa de Acción de Accra a fin de “acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París”⁶. Además, las Naciones Unidas crearon, bajo la jurisdicción del Consejo Económico y Social, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD), con carácter de órgano mundial encargado de pasar revista a las estrategias de cooperación económica y a las políticas y la financiación al respecto, promover una mayor coherencia y eficacia entre las actividades de desarrollo de diferentes copartícipes en el desarrollo y fortalecer los vínculos normativos y operacionales en la labor de las Naciones Unidas. El Foro se reunió por primera vez en 2008 y en él participaron Estados Miembros, organismos del sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras y comerciales internacionales, organizaciones regionales, diversas entidades de la sociedad civil y representantes del sector privado.

Más recientemente, como reacción al desencadenamiento de la crisis financiera mundial de finales de 2008, los líderes del Grupo de los Veinte (G-20), con renovada energía, se reunieron en abril de 2009 y convinieron en un conjunto de medidas de emergencia para abordar la crisis. Esas medidas abarcaron la movilización de “50.000 millones de dólares en apoyo de la protección social, el estímulo al comercio y las salvaguardias del desarrollo en países de ingreso bajo”, así como 6.000 millones de dólares de “financiación adicional flexible y en términos muy favorables para los países más pobres en los próximos dos a tres años”, recaudables principalmente sobre la base de ventas de las tenencias en oro y de los excedentes de operaciones del Fondo Monetario Internacional⁷.

Los líderes del G-20 introdujeron medidas de emergencia para contribuir a la respuesta a la crisis mundial

4 Véase el Comunicado de Gleneagles, aprobado por el Grupo de los Ocho (G-8) el 8 de julio de 2005, sección sobre África, párrafos 26 y 27, y el anexo II; disponible en <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/communique.pdf>.

5 También se aprobó un conjunto de indicadores para la medición del progreso hacia las metas. Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action* (París, OCDE, 2005/2008), págs. 9 a 11; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

6 *Ibidem*, pág. 14.

7 El Plan Mundial de Recuperación y Reforma aprobado por el Grupo de los Veinte (G-20) durante la cumbre celebrada en Londres el 2 de abril de 2009, párr. 25; para obtener más detalles, véase la Declaración sobre la entrega de recursos por conducto de las instituciones financieras internacionales, aprobada por el G-20 el 2 de abril de 2009.

El déficit en la entrega de la AOD

El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es el encargado de hacer el seguimiento de las corrientes de la ayuda aportada por sus países miembros. Sobre la base de las estimaciones preliminares de la secretaría del Comité para 2009 y de su examen de los presupuestos de ayuda para 2010, los miembros del CAD, considerados en su conjunto, no se encaminaban a alcanzar en 2010 las mencionadas metas sobre cuantía de la ayuda (véase el gráfico 1). En verdad, según las proyecciones de la OCDE, el total de la AOD en 2010 será inferior en 18.000 millones de dólares (a precios y tipos de cambio de 2004) a la meta actualizada de Gleneagles (gráfico 1). Si esas cantidades se traducen a precios de 2009, el déficit es de 20.000 millones de dólares (véase el cuadro 1 en la página siguiente). No se han adoptado metas intermedias para los años posteriores a 2010, de manera que el único valor de referencia aplicable es la meta de las Naciones Unidas, en comparación con la cual el déficit en la entrega de la ayuda en 2009 es de 153.000 millones de dólares.

Gráfico 1

Asistencia oficial para el desarrollo desde 2004, en relación con los compromisos para 2010 (miles de millones de dólares de 2004)



Es poco probable que los donantes alcancen en 2010 las metas de Gleneagles

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

Notas: La previsión correspondiente a 2010 excluye a la República de Corea. La meta de 2010 se definió para algunos países como porcentaje del INB; en consecuencia, es menor que el monto estimado originariamente en 2005 (130.000 millones de dólares), debido a la recesión mundial.

Total de la AOD de donantes miembros del CAD en 2009 y 2010

Los datos preliminares indican que el total de la ayuda aportada por donantes miembros del CAD llegó en 2009 a casi 120.000 millones de dólares: el 0,31% del INB de los países donantes⁸. Entre los países europeos, solamente cinco alcan-

⁸ Véase OCDE, "Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets", 14 de abril de 2010; disponible en http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34487_44981579_1_1_1_1,00.html

Cuadro 1
Asistencia oficial para el desarrollo en 2009 y 2010, en relación con los compromisos y las metas

		Miles de millones de dólares de 2004	Miles de millones de dólares de 2009	Porcentaje del INB
Total de la AOD	Compromiso para 2010	125,8	145,7	-
	AOD suministrada en 2009	103,3	119,6	-
	Déficit en 2009	22,5	26,1	-
	Déficit en 2010, previsión ^a	17,7	19,7	-
	Meta general de las Naciones Unidas	-	272,2	0,7
	AOD suministrada en 2009	-	119,6	0,31
	Déficit en 2009	-	152,7	0,39
AOD a África	Compromiso para 2010	53,1	61,5	-
	AOD suministrada en 2009 ^b	37,9	43,9	-
	Déficit en 2009 ^b	15,2	17,6	-
	Déficit en 2010, previsión ^b	14,1	16,3	-
AOD a los países menos adelantados	Meta	-	58,9-78,5	0,15-0,20
	AOD suministrada en 2008	-	36,0	0,09
	Déficit en 2008	-	22,9-42,5	0,06-0,11

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

a Sobre la base del examen por la OCDE de los planes presupuestarios de donantes para 2010, excluida la República de Corea.

b Sobre la base de estimaciones realizadas por la OCDE sobre la AOD para África.

zaron —y en verdad superaron— la meta de las Naciones Unidas del 0,7%: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia (véase el gráfico 2). Los cinco mayores donantes por cuantía de la ayuda fueron los Estados Unidos, Francia, Alemania, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Japón; no obstante, dada la magnitud de las economías de esos países, la proporción AOD/INB fue considerablemente inferior a la meta.

La AOD aumentó ligeramente en 2009, pero el desempeño de los donantes es desigual

Mientras la cuantía de la ayuda aportada por los miembros del CAD en 2009 aumentó en comparación con 2008, aunque en menos del 1% (a precios y tipos de cambio de 2008), el total general oculta resultados que difieren mucho entre países. De los siete países miembros del CAD reunidos en Gleneagles en 2005, Francia acrecentó el importe de su ayuda un 17%; el Reino Unido, un 15%, y los Estados Unidos, en más del 5%. En cambio, la ayuda del Canadá disminuyó en casi un 10%; la de Alemania, un 12%; la de Italia, un 31%, y la del Japón, un 11% (a precios y tipos de cambio de 2008).

Gráfico 2A

Datos preliminares del Comité de Asistencia al Desarrollo sobre la asistencia oficial para el desarrollo en 2009 (miles de millones de dólares)

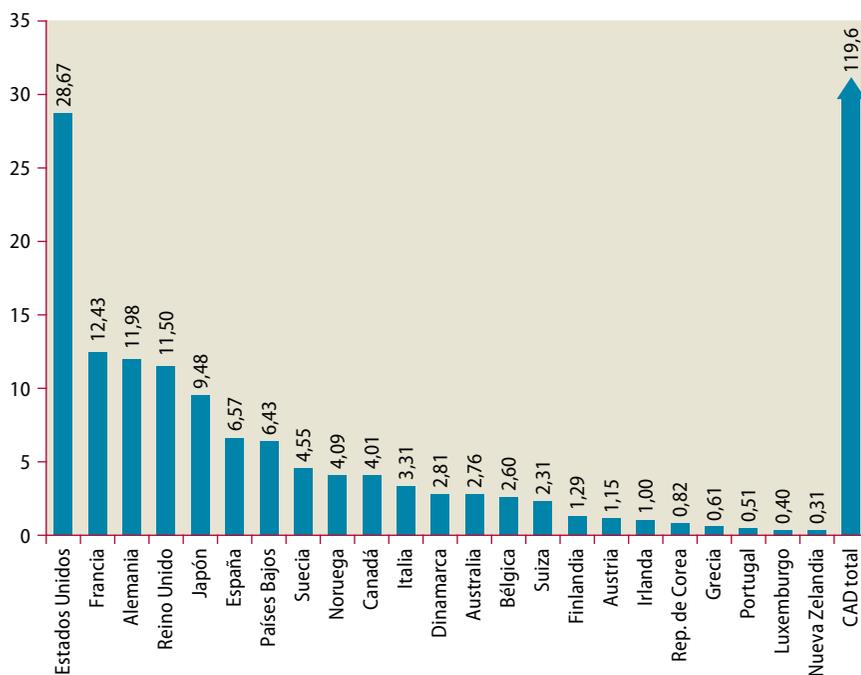
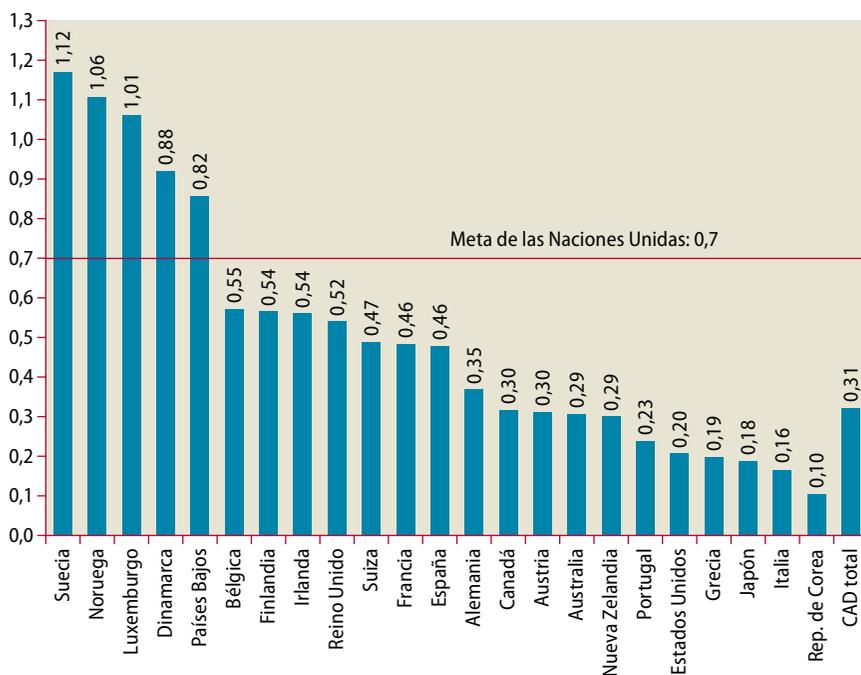


Gráfico 2B

Datos preliminares del Comité de Asistencia al Desarrollo sobre la asistencia oficial para el desarrollo en 2009 (como porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: OCDE/CAD.

Las instituciones financieras internacionales han incrementado sustancialmente sus préstamos y su asistencia

Respuesta de emergencia a la crisis mundial

La crisis económica y financiera mundial agudizó la necesidad de que muchos países en desarrollo obtengan un sustancial apoyo financiero adicional, desembolsado rápidamente. La comunidad internacional respondió con un aumento sustancial de la financiación y una reforma de los servicios financieros multilaterales. En el caso del FMI, en particular, en enero de 2010 los países que habían reunido los requisitos para obtener recursos en términos muy favorables recibieron mayor acceso a un conjunto simplificado de servicios (véase el gráfico 3). Incluso antes de que los servicios renovados estuvieran establecidos, los compromisos del FMI relativos a préstamos en condiciones muy favorables a países de ingreso bajo, que ascendían a 200 millones de dólares en 2007, llegaron a más de 1.000 millones en 2008 y a casi 4.000 millones de dólares en 2009⁹. Al 30 de abril de 2010 se habían otorgado préstamos del FMI en términos muy favorables a 30 países de ingreso bajo, por un total de casi 5.000 millones de dólares¹⁰.

Los bancos multilaterales de desarrollo también reforzaron pronunciadamente sus préstamos en respuesta a la crisis. Si bien el grueso de sus desembolsos se efectuó en condiciones ordinarias, no concesionales, también hubo en esos bancos, al igual que en el FMI, aumentos muy sustanciales de los préstamos en términos muy favorables. En particular, la Asociación Internacional de Fomento, del Banco Mundial, comprometió en 2009 préstamos por 14.000 millones de dólares, importe que representa un 20% de aumento con respecto a 2008¹¹. En síntesis, la ampliación de esos créditos —y en la medida de lo posible la concentración de los desembolsos en el período inicial, para acelerar la disponibilidad de los recursos en los países— ha sobrecargado la capacidad de esas instituciones. La evaluación conjunta del Banco Mundial y del FMI es que “en ausencia de un aumento en los recursos, esas medidas esenciales para proporcionar fondos desesperadamente necesarios al culminar la crisis redundarán en un pronunciado déficit de la financiación en términos muy favorables en los próximos dos años”¹².

Sumas recibidas por concepto de AOD

El alivio de la deuda debe sumarse a la AOD

De conformidad con criterios convenidos, la contabilidad de la ayuda por parte de los donantes incluye fondos que no se gastan ni se transfieren a los países receptores. En el gráfico 4, donde figura un desglose de la ayuda del CAD en categorías principales de gastos, se ilustra una importante razón de esa discrepancia. La zona anaranjada en la parte alta del gráfico representa el alivio de la deuda otorgado por los gobiernos de los países miembros del CAD. Desde hace mucho tiempo, contabilizar el alivio de la deuda como parte de la AOD ha

⁹ Información proporcionada por funcionarios del Fondo Monetario Internacional.

¹⁰ Los datos del FMI están disponibles en <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2010-04-30>.

¹¹ Para obtener información adicional sobre los resultados desglosados por cada institución financiera, véase Banco Mundial y FMI, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010), págs. 139 a 142.

¹² *Ibidem*, pág. 142.

Gráfico 3

Síntesis simplificada de los servicios del Fondo Monetario Internacional para países de ingreso bajo, 2010



sido una práctica controvertida. Desde el punto de vista de un donante puede haber razones para hacerlo así, especialmente cuando el organismo gubernamental de créditos de exportación del donante renuncia a reclamar un pago y es compensado con cargo al presupuesto de asistencia del país¹³. Si el acreedor es un tenedor de bonos, el mercado asignará a su crédito afectado por falta de pago un valor igual a una fracción del valor nominal, y el organismo ya habrá absorbido la pérdida, o la mayor parte de ella, incluso antes de su cancelación en libros. Al mismo tiempo, desde el punto de vista del deudor, cuando se le cancela un crédito por haber incumplido su pago, no existe un aporte adicional de efectivo. No hay una contribución neta al desarrollo, la cual es, por otra parte, la característica definitoria de toda corriente financiera que el CAD categoriza como AOD. Por su parte, el acreedor reconoce oficialmente que la deuda es incobrable.

Debido en parte a que hay categorías adicionales de AOD que no llegan a los países receptores, el CAD elaboró un concepto relativo a la contribución de donantes titulado “ayuda programable por países” (CPA). El donante, conjuntamente con las autoridades del país receptor, programa los fondos de la CPA a nivel de país. Por consiguiente, la CPA excluye fondos que no se transfieren directamente, como los de alivio de la deuda, o también la financiación de la investigación para el

Fuente: Hojas de datos del FMI sobre el apoyo del Fondo a países de ingreso bajo (disponibles en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/eng/list.aspx>) y “Nuevo régimen de préstamos del FMI”, presentación de Elliot Harris al Grupo Especial de Trabajo de composición abierta de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el seguimiento de las cuestiones que figuran en el Documento Final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en Nueva York el 30 de abril de 2010.

a El ECF es un mecanismo de préstamos de entre 3 y 5 años, sujeto a un programa de ajuste, con devolución a lo largo de 10 años y con un período de gracia de 5,5 años.

b El SCF es un mecanismo de préstamos de 1 a 2 años (con acceso limitado a 2,5 años de cada 5 años consecutivos), condicionado a un programa de ajustes, a devolver a lo largo de 8 años y con un período de gracia de 4 años.

c El RCF es un préstamo de desembolso rápido (sin condiciones de base programática) a ser devuelto en 10 años y con un período de gracia de 5,5 años.

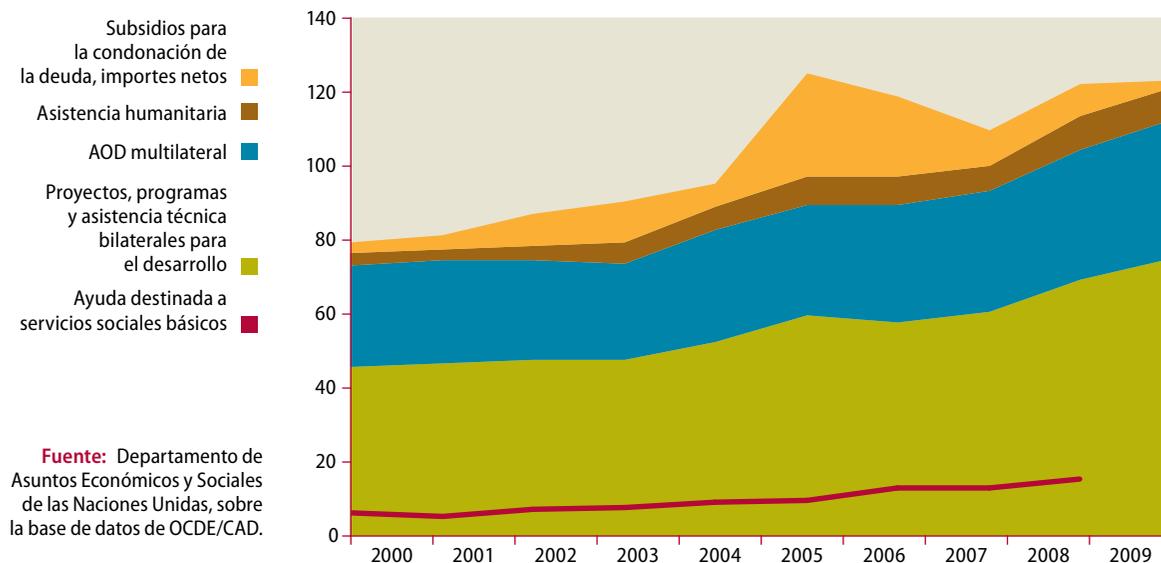
d El PSI no es un instrumento financiero, sino el resultado de un acuerdo con el FMI para efectuar un cuidadoso seguimiento y brindar apoyo a los programas nacionales de ajuste económico (para países que desean expresar sus intenciones de ajuste económico a los donantes y a los acreedores).

Nota: La tasa de interés de los nuevos servicios es del 0,25% anual (actualmente suspendida hasta finales de 2011).

13 Los datos de AOD que se proporcionan para el indicador del ODM 8 y con otros fines corresponden a “AOD en cifras netas”, lo cual incluye la provisión de subsidios en efectivo, y el valor presupuestario de la asistencia técnica y de otra asistencia proporcionada en especie, así como el desembolso de préstamos en términos muy favorables menos los importes por concepto de devolución de esos préstamos. En consecuencia, los importes devueltos se incluyen en los datos con signo negativo, mientras que cuando hay incumplimiento de las obligaciones no hay asiento presupuestario; por otra parte, la condonación de las deudas se incorpora en las estadísticas con signo positivo.

Gráfico 4

Componentes principales de la AOD aportada por los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo, 2000-2009
(en miles de millones de dólares de 2008)



La ayuda programable por países representa aproximadamente la mitad del total de la ayuda

desarrollo en el país donante o los costos administrativos, así como la asistencia no predecible —por ejemplo, el socorro humanitario de emergencia— y otros desembolsos que no son programables en el sentido indicado, como la financiación básica aportada por organizaciones no gubernamentales. En 2008, la CPA otorgada por países miembros del CAD se estimó en casi 60.000 millones de dólares, en comparación con el total de la AOD del CAD, de 122.000 millones de dólares; es decir, casi el 50%¹⁴. Si la CPA actual, sumada a las proyecciones al respecto según lo que informan los países miembros del CAD, se combina con la CPA aportada por organismos multilaterales escogidos, y si se incluyen también las estimaciones adicionales de la secretaría del CAD, el total de la CPA aumentaría desde 81.000 millones de dólares en 2008 hasta 82.000 millones en 2009 y 86.000 millones de dólares en 2010 (a precios y tipos de cambio de 2008)¹⁵.

Términos de la AOD

Los donantes han simplificado cada vez más los términos financieros de su ayuda ...

Para categorizarlo como AOD, el gasto que realice un donante debe ser un subsidio unilateral sin contrapartida o un préstamo en condiciones muy favorables, vale decir, técnicamente, un préstamo con un “componente de subsidio” de al menos un 25%¹⁶. Los donantes han simplificado cada vez más los términos finan-

¹⁴ Sobre la base de datos de: OCDE, *2009 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans, 2009-2011* (París, OCDE, 2009), pág. 11; y OCDE, “Development aid rose in 2009...”, *op. cit.*

¹⁵ Información proporcionada por la secretaría del CAD.

¹⁶ Un préstamo en condiciones muy favorables puede conceptualizarse como financieramente equivalente a un subsidio sumado a un préstamo en términos comerciales, de

cieros de su AOD, especialmente la dedicada a los PMA, para los cuales el componente de subsidio, considerado para el conjunto de los países miembros del CAD, representó en 2007-2008 un 99%. Si se considera el conjunto de países receptores, el componente de subsidio llegó al 96% (un 84% de la AOD bilateral consistía en puros subsidios; algunas contribuciones multilaterales también tienen forma de subsidio, y el resto son préstamos en condiciones muy favorables)¹⁷. Incluso cuando hay un componente de subsidio de gran magnitud, la AOD proporcionada en forma de préstamo acrecienta la deuda externa de los países receptores. Como se analiza en la sección “Sostenibilidad de la deuda” (páginas 49 a 63, *infra*), hay un número apreciable de países de ingreso bajo que corren un riesgo alto de agobio a causa de la deuda; por consiguiente, si en esos casos se otorgara una mayor proporción de AOD como subsidio puro podría evitarse que las corrientes de ayuda agravaran más la carga de la deuda de esos países.

Un aspecto adicional importante de la AOD es el grado de “condicionamiento” o “vinculación” de la ayuda, es decir, de imposición de restricciones para que los fondos de la AOD se destinen exclusivamente a adquirir bienes o servicios procedentes del país donante. En 2008, último año para el cual se dispone de datos completos, los donantes miembros del CAD informaron de que, en promedio, habían eliminado el condicionamiento en un 87% de su AOD. Por otra parte, las variaciones entre distintos países eran muy amplias, desde un 100% (ayuda completamente libre de condicionamiento) en los casos de Irlanda, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido, hasta ayuda fuertemente condicionada en los casos de Grecia, Portugal y la República de Corea¹⁸.

Pese a esos adelantos, sería posible avanzar más hacia la eliminación del condicionamiento de la ayuda. Los datos de países donantes miembros del CAD compilados por la OCDE excluyen los gastos de cooperación técnica y administrativos. En verdad, los donantes del CAD se han comprometido oficialmente a eliminar completamente el condicionamiento sólo para los PMA y los países pobres muy endeudados (HIPC) que no estén clasificados también como PMA. Además, aun después de eliminar oficialmente los condicionamientos, al parecer persisten algunas restricciones. El Banco Mundial y el FMI sugieren que los procedimientos de precalificación y adquisición tal vez favorezcan a las empresas con base en los países donantes, incluso después de eliminar el condicionamiento, lo cual tal vez explique por qué una alta proporción de los contratos todavía los siguen obteniendo empresas de países donantes¹⁹. En verdad, de conformidad con el párrafo 18 *b*) del Programa de Acción de Accra 2008, los donantes miembros del CAD se comprometieron a “elaborar planes individuales para eliminar tanto como sea posible la condicionalidad de su ayuda” antes de 2010²⁰.

... pero hay margen para mejorar en cuanto a eliminar el condicionamiento de la ayuda

modo que el importe total desembolsado es el de un préstamo en términos favorables. Cuanto más favorable sea la tasa de interés, tanto mayor será el “componente de subsidio” y tanto menor será la porción de préstamo comercial en dicho conjunto financiero equivalente.

¹⁷ OCDE, *Development Cooperation Report 2010* (París, OCDE, 2010), anexo estadístico, cuadro 20 (en los datos se excluye la República de Corea).

¹⁸ Portugal indicó que el 59% de su ayuda estaba condicionada sólo parcialmente (ibídem, cuadro 23).

¹⁹ Véase Banco Mundial y FMI, *Global Monitoring Report 2010, op. cit.*, pág. 136.

²⁰ Véase también OCDE, *Development Cooperation Report 2010, op. cit.*, recuadro 1.1.

El déficit de cobertura de países con la AOD

Países prioritarios

Es poco el progreso logrado en la ayuda a los PMA

La ayuda a África ha aumentado sustancialmente, pero sigue siendo inferior a la meta de Gleneagles

El grado en que se han alcanzado las metas de la entrega de ayuda a los PMA ha sido desalentador. Los datos más recientes muestran que, en general, la AOD otorgada por los miembros del CAD era en 2008 un 0,09% del INB de los donantes, nivel muy inferior a la meta del 0,15% (véase el cuadro 1)²¹. Como puede advertirse en el gráfico 5, sólo nueve donantes miembros del CAD alcanzaron la meta, es decir, cuatro países más que en 2000, y entre todos aportaron un 34% del total de la ayuda del CAD a los PMA en 2008.

La comunidad internacional exhortó reiteradamente a que se asigne alta prioridad a África en lo concerniente a la ayuda otorgada. Según las estimaciones de la OCDE, la AOD con destino a África ascendió en 2009 a casi 44.000 millones de dólares. Esta ayuda ha aumentado sustancialmente, pero no basta para satisfacer las metas de Gleneagles. Para alcanzar esa meta, la AOD a África debería haber sido en 2009 superior a 61.000 millones de dólares (véase el cuadro 1); es decir, para llegar a la meta de Gleneagles debería haberse aportado un importe adicional de 25.000 millones de dólares de asistencia a África (a precios y tipos de cambio de 2004), suma de la cual ahora se prevé, según la secretaría del CAD, que solamente se entregarán unos 11.000 millones de dólares, es decir, una merma de 14.000 millones de dólares, debido principalmente a la reducción del suministro de ayuda en comparación con las ambiciosas metas fijadas por varios donantes europeos que suelen asignar gran proporción de su ayuda a los países africanos. Lamentablemente, esto resta valor a los sustanciales aumentos de la ayuda a África aportada por otros donantes miembros del CAD. Por ejemplo, los Estados Unidos prometieron duplicar su ayuda a África al sur del Sáhara entre 2004 y 2010 y alcanzaron esa meta en 2009²².

Se han seleccionado otros dos grupos de países para prestarles especial atención en relación con el Objetivo 8, a saber: los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral. El grupo de pequeños Estados insulares en desarrollo abarca 38 Estados Miembros de las Naciones Unidas y 14 Estados no Miembros que son miembros asociados de las comisiones regionales de las Naciones Unidas. Debido a su pequeño tamaño y a su ubicación insular, suelen ser economías en desarrollo vulnerables. Hay 31 países en desarrollo sin litoral, desde países pequeños, como Lesotho y Swazilandia, hasta países con territorios relativamente extensos, como Kazajstán y Bolivia. Estos países carecen de acceso al mar y deben absorber altos costos de tránsito y transporte en el comercio internacional.

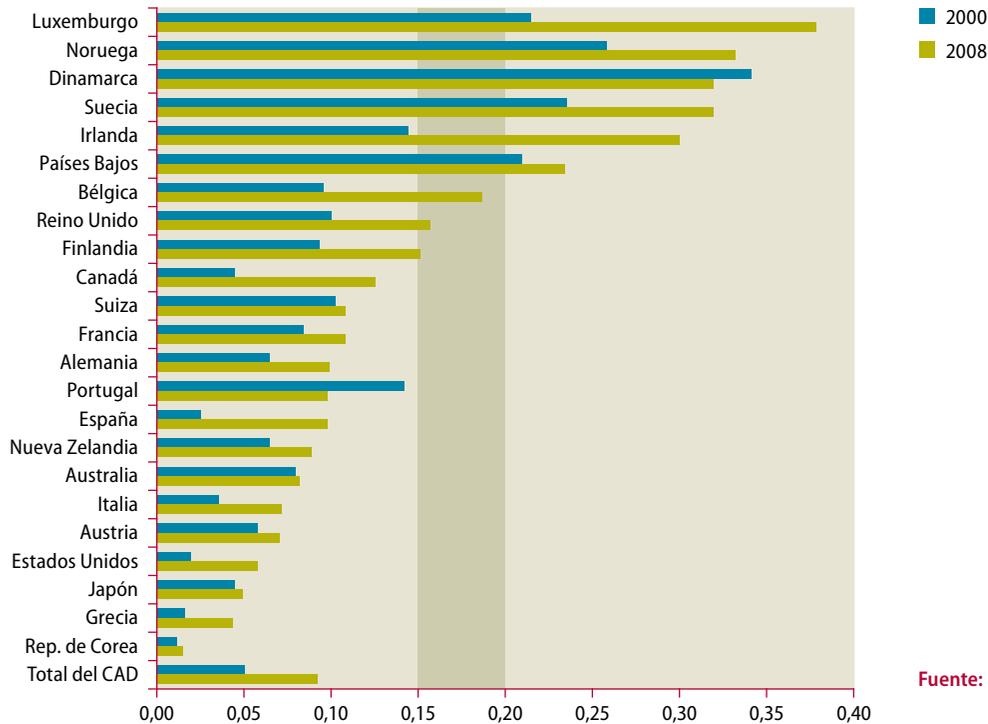
Los datos de la OCDE indican que los pequeños Estados insulares en desarrollo recibieron AOD por un importe de casi 4.000 millones de dólares en 2008, el año más reciente para el que se dispone de datos completos. Ese monto ha aumentado de manera relativamente lenta en el decenio en curso (en promedio, un 3,2% anual, a precios y tipos de cambio de 2008). En cambio, los países en desarrollo sin litoral recibieron en 2008 casi 23.000 millones de dólares de AOD, lo cual refleja un aumento del 9% anual a partir de 2000. La principal razón del fuerte aumento de

²¹ Los datos incluyen desembolsos bilaterales netos y la proporción imputada al donante de las corrientes multilaterales.

²² OCDE, "Development aid rose in 2009...", *op. cit.*

Gráfico 5

Asistencia oficial para el desarrollo aportada por los miembros del CAD con destino a los países menos adelantados, 2000 y 2008
(porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

la ayuda recibida por este grupo es que dos de sus miembros, el Afganistán y Etiopía, son los que ocupan el segundo y el tercer lugar, respectivamente, por orden de magnitud entre los receptores de ayuda en todo el mundo. En ninguno de esos dos casos la motivación principal de los donantes es el hecho de que carezcan de litoral.

Principales receptores de AOD

No es extraño el hecho de que las prioridades acordadas internacionalmente para la asignación de la AOD se reflejen muy imperfectamente en los desembolsos reales de la ayuda. Los donantes otorgan ayuda por múltiples razones y en muy diferentes contextos. Como puede advertirse en el cuadro 2, los 10.000 millones de dólares de la AOD para Iraq en 2008 superan con creces las asignaciones de ayuda a otros países²³. Este aporte fue más del doble de la ayuda recibida en 2008 por el Afganistán, la cual, a su vez, fue casi un 50% mayor que la recibida por el país siguiente por orden de magnitud de la ayuda, Etiopía. Después de Etiopía figura en la lista el Territorio Palestino Ocupado, cuya población es el 5% de la de Etiopía y cuyo ingreso per cápita es casi cinco veces superior²⁴.

El Iraq y el Afganistán siguen recibiendo la mayor cuantía de ayuda ...

²³ Los datos de ayuda al Iraq reflejan la práctica habitual de incluir conjuntos excepcionales de medidas de alivio de la deuda acordados por conducto del Club de París.

²⁴ Datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas, *World Statistics Pocketbook 2009*; disponible en <http://unstats.un.org/unsd/pocketbook/default.htm>.

En el cuadro 2 se destaca la importancia acordada a prestar asistencia a zonas en desarrollo con importancia estratégica. La seguridad de regiones enteras depende en parte de una eficaz cooperación para superar la fragilidad política de ciertos países. Además, es un recordatorio de la manera en que la comunidad internacional es capaz de movilizar sustanciales recursos de ayuda cuando hay una motivación adecuada. El desafío en materia de políticas para los ODM es focalizar la atención política en los países y territorios en desarrollo que no ocupan lugares prominentes en la escala de preocupaciones estratégicas de responsables políticos extranjeros pero cuyas necesidades no deben dejarse de lado.

... pero las prioridades de los donantes pueden cambiar con el correr del tiempo

El cuadro 2 muestra también que si bien entre 2000 y 2008 aumentó ligeramente el grado de concentración de la ayuda, los países que reciben mayores montos por concepto de ayuda van variando. Vale decir que si bien los 20 mayores receptores de ayuda en 2008 recibieron más de la mitad de la ayuda asignada a países ese año, en el año 2000 los mismos países habían recibido menos del 38% del total. Las prioridades de los donantes cambian por diversas razones, pero suelen ser resultado de la aparición de “favoritos de los donantes” —por razones estratégicas o porque los países aprovechan la ayuda de manera relativamente productiva— y “huérfanos de los donantes”. Ya sea debido a un laborioso proceso de suministro de la ayuda o a la falta de focalización en las políticas de los donantes, los pobres pertenecientes al grupo de países “huérfanos” son quienes sufren las consecuencias.

Equiparación de la ayuda con las necesidades de los países

Progreso hacia la mayor eficacia de la ayuda

En algunas esferas se ha logrado mejorar la eficacia de la ayuda ...

La más reciente encuesta integral sobre la aplicación de los principios de París (apropiación nacional, alineación, armonización, gestión para obtener resultados y responsabilidad mutua) se preparó para la reunión de Accra sobre eficacia de la ayuda²⁵. En la encuesta se comprobó que de las 12 metas enumeradas que acompañan la Declaración de París, en 2007 se había alcanzado la meta de “alineación y coordinación del 50% de los proyectos de asistencia técnica con los programas nacionales”. Asimismo, los donantes habían logrado marcados progresos hacia la meta de eliminar totalmente la condicionalidad en la ayuda (véase *supra*). Además, entre 2005 y 2008, los países en desarrollo habían logrado grandes adelantos en la mejora de sus sistemas de gestión de las finanzas públicas (un 36% de los países habían mejorado su calificación en cuanto a la gestión de las finanzas públicas, en comparación con una meta de al menos el 50%). Por otra parte, es mucho menor el progreso logrado en relación con las metas restantes, en particular en lo que atañe al uso de los sistemas locales en los países, a la posibilidad de pronosticar las corrientes de ayuda y a la reducción de los costos de transacción que acarrea el proporcionar ayuda²⁶.

²⁵ En 2010 se va a preparar una encuesta ulterior sobre la aplicación de dichos principios destinada a la evaluación final de los compromisos de la Declaración de París, que se realizará en 2011 en la República de Corea, en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda.

²⁶ OCDE, *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010* (París, OCDE, 2008).

Cuadro 2

Los 20 mayores receptores de AOD en 2008

(millones de dólares de 2008)

	Sumas de la AOD recibidas en 2000	Sumas de la AOD recibidas en 2008
Iraq	174	9.880
Afganistán	232	4.865
Etiopía	1.065	3.327
Territorio Palestino Ocupado	986	2.593
Viet Nam	2.104	2.552
Sudán	359	2.384
República Unida de Tanzania	1.601	2.331
India	1.867	2.108
Bangladesh	1.716	2.061
Turquía	502	2.024
Mozambique	1.488	1.994
Uganda	1.362	1.657
República Democrática del Congo	299	1.648
Pakistán	907	1.539
China	2.256	1.489
Kenya	745	1.360
Egipto	1.927	1.348
Ghana	864	1.293
Nigeria	252	1.290
Liberia	102	1.250
Total parcial, los 10 mayores en 2008	10.607	34.124
Total parcial, los 20 mayores en 2008	20.808	48.994
Temas especiales		
Proporción del total de la AOD (porcentaje de ayuda asignable por países)		
Proporción de los 10 mayores en 2008	19,1	37,6
Proporción de los 20 mayores en 2008	37,5	53,9
Proporción de los 10 mayores en cada año	34,5	37,6
Proporción de los 20 mayores en cada año	51,9	53,9

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, sobre la base de datos de OCDE/DAC.

La renuencia de los donantes a depender de los sistemas públicos de gestión financiera y de adquisiciones de los países con los que cooperan ha sido particularmente desalentadora. La encuesta de 2008 indicó que ese año los donantes estaban utilizando los sistemas nacionales de sólo el 45% de los países incluidos en la encuesta, frente a la meta propuesta, que era del 80%. Aun cuando entre las razones que aducen los donantes figura su sentimiento de que corren un riesgo fiduciario en tanto que se consideran agentes de la ciudadanía de sus respectivos países, parecería que hay falta de correlación entre la calidad de los sistemas existentes en los países y el grado de utilización por los donantes²⁷. En respuesta, los países en desarrollo y los que otorgan ayuda están realizando cada vez mayor

... pero en otras es necesario intensificar los esfuerzos

²⁷ *Ibidem*. Para información sobre las razones adicionales de la renuencia de los donantes a utilizar los sistemas nacionales y las actividades del CAD para alentar un mayor uso de sus sistemas, véase OCDE, *Development Cooperation Report 2010, op. cit.*, cap. 3.

La ayuda debe ser más transparente y pronosticable y menos inestable

cantidad de diagnósticos. En particular, hacia finales de 2009, más de 60 países habían aplicado el Marco de medición del rendimiento de la gestión financiera pública, preparado por la iniciativa Gasto público y responsabilidad financiera (PEFA)²⁸. Un proceso diagnóstico estandarizado de ese tipo no sólo ayuda a los países copartícipes y a los donantes a acordar cuáles son las prioridades en materia de reforma y fomento de la capacidad, sino que también proporciona un convincente medio de involucrar a los donantes en el uso de los sistemas nacionales, cuando hay evaluaciones preliminares objetivas según las cuales esos países poseen una razonable capacidad y antecedentes de reforma.

Otro tema conexo en el que se focalizó la atención ha sido la transparencia de la AOD. La ausencia de información pertinente y actualizada sobre las corrientes de ayuda menoscaba la capacidad de los gobiernos para planificar, presupuestar y evaluar los efectos de la ayuda en sus países. Junto con la transparencia financiera del gobierno, la transparencia de la AOD fortalece la rendición de cuentas en los países y la participación de los ciudadanos y, con mayor razón, de los parlamentos, en las decisiones acerca de programas y proyectos, y también facilita la responsabilización de los gobiernos por los resultados de desarrollo.

Además, cada vez que los desembolsos de ayuda previstos no ocurren o se demoran, los gobiernos receptores se ven obligados a compensar esa carencia recurriendo a sus reservas o a un aumento de sus empréstitos, por ejemplo. En consecuencia, la Declaración de París ha incluido entre sus objetivos que la ayuda sea más predecible y menos inestable. En verdad hay pruebas de que la inestabilidad impide el crecimiento económico²⁹. Además, la inestabilidad de la ayuda no es inmutable, puesto que las pruebas recogidas en los estudios de los casos de cuatro países sugieren que puede disminuir y mantenerse a un nivel bajo. En cada uno de los países incluidos en el gráfico 6, salvo en el caso de Bolivia, la ayuda también aumentó sustancialmente durante el período en el que la inestabilidad fue disminuyendo o permaneció a niveles generalmente bajos (como en Camboya). La inestabilidad que se percibe respecto de Bolivia parece reflejar las sustanciales reducciones de la ayuda aportada por los donantes, aun después de que Bolivia lograra un repunte de sus recursos públicos gracias a sus exportaciones de hidrocarburos y un aumento de los ingresos impositivos nacionales, con lo cual estimuló el auge de su economía.

Asignación de la AOD con propósitos concretos

Se ha dado prioridad a los servicios sociales básicos

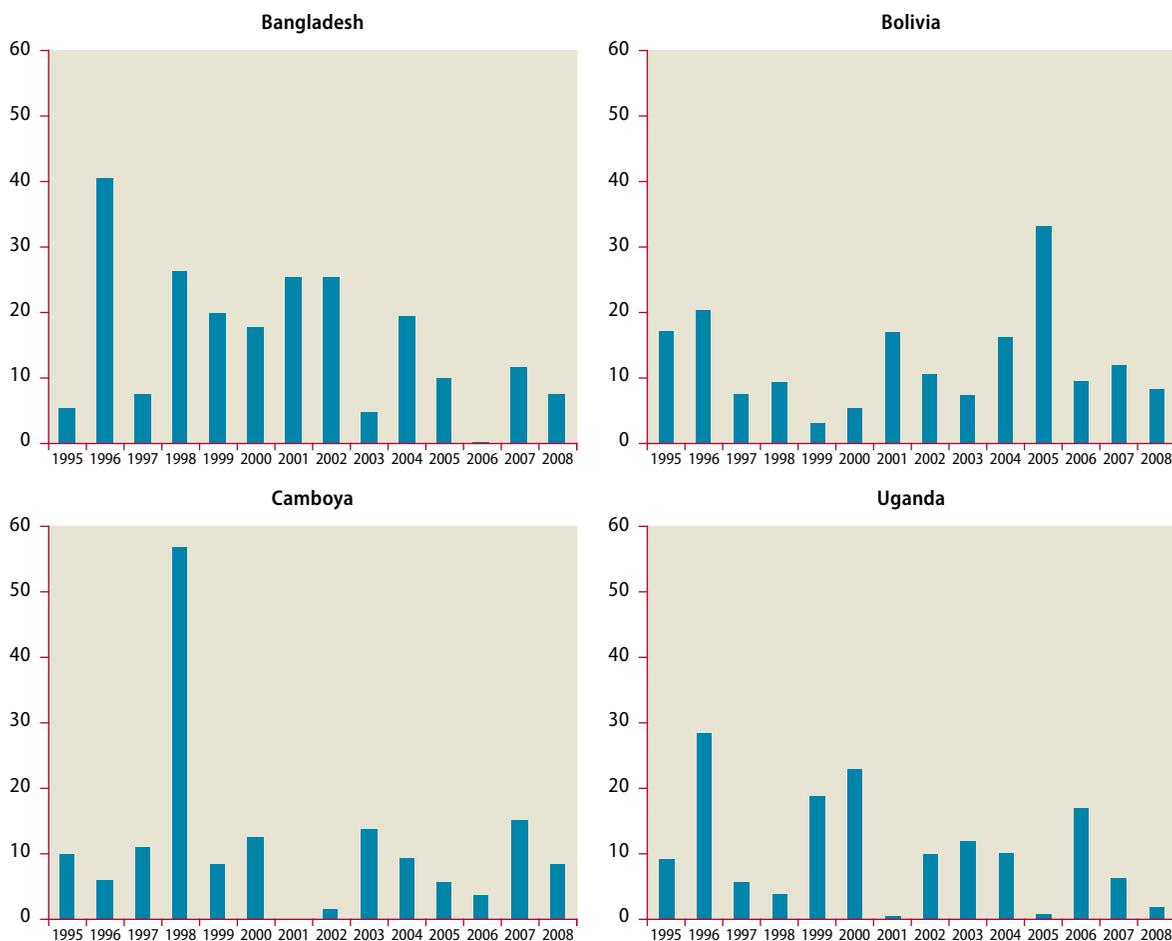
La comunidad internacional ha convenido en focalizar su atención en la cuantía de la AOD directamente asignada a servicios sociales básicos en los países receptores. Los datos más recientes con el nivel de detalle necesario para distinguir la financiación de los servicios sociales básicos corresponden a 2008. El importe asignado a ese sector por los miembros del CAD en su conjunto ascendió a 15.500 millones de dólares³⁰. Como se indica en el gráfico 4 (página 16, *supra*), este

²⁸ Para obtener más información, véase <http://www.pefa.org>.

²⁹ Véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.10.II.C.1), págs. 60 y 61.

³⁰ Los datos proporcionados por la OCDE incluyen desembolsos para educación básica, servicios básicos de salud, población y salud reproductiva, abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, y ayuda multisectorial para servicios sociales básicos.

Gráfico 6

Inestabilidad^a de las corrientes de ayuda a cuatro países, 1995-2008 (porcentaje)

Fuente: Overseas Development Institute. “Cuatro estudios de casos preparados para el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM: Bangladesh, Bolivia, Camboya y Uganda”, mayo de 2010.

a La inestabilidad se mide como proporción del logaritmo de la AOD recibida en un año dado, representada por un componente transitorio (a diferencia del componente de la tendencia calculada), según el filtro Hodrick-Prescott (R. J. Hodrick y E. C. Prescott, “Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 29, No. 1 (1997), págs. 1 a 16).

importe se ha duplicado con creces si la comparación se realiza con el año 2000. Por otra parte, dado que el importe total de la ayuda también ha aumentado, la proporción de ayuda destinada a servicios sociales básicos ha aumentado desde apenas un 15% de la AOD bilateral asignable a sectores en 2000-2001, hasta casi el 20% en el lapso 2006-2008.

Además, la comunidad internacional ha asignado prioridad a categorías adicionales de gastos de AOD. Por ejemplo, los Jefes de Estado y otros altos funcionarios, reunidos en Roma en noviembre de 2009 con motivo de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, prometieron “aumentar sustancialmente la proporción de AOD dedicada a la agricultura y la seguridad alimentaria, sobre la base de los pedidos impulsados por los países”; y alentaron a las instituciones financieras internacionales y a los bancos regionales de desarrollo a hacer

lo propio³¹. Quienes propugnan particulares categorías de gastos de AOD, dentro o fuera de los presupuestos de la AOD, raramente indican qué otras categorías de gastos deberían recibir correlativamente menor porción de los recursos de AOD, ni tampoco aclaran si el aumento para un sector debería ser una adición neta a las corrientes de ayuda existentes.

En un orden de ideas similar, en los últimos dos decenios han proliferado los fondos internacionales con propósitos especiales, como los de inversión en mejoras del medio ambiente o en la lucha contra determinadas enfermedades. Merced a esas acciones se transfieren a los países necesitados recursos adicionales de donantes oficiales y privados. Sin embargo, es posible que con ello se perturbe la realización de otros programas a nivel nacional. Por ejemplo, un programa local para combatir una determinada enfermedad necesitará los correspondientes servicios de salud comunitarios, de modo que podría sustraer recursos destinados a satisfacer otras prioridades. Además, los gobiernos receptores suelen encargarse de administrar múltiples proyectos —por lo general pequeños proyectos individuales— sufragados con esos fondos, con lo cual se acrecientan los costos administrativos y se suscitan problemas de coordinación³².

Al reservar los fondos para fines concretos no necesariamente se responderá a las necesidades prioritarias

Hay en verdad razones convincentes en contra de reservar para fines especiales los fondos de donantes. Una razón es simplemente práctica: el donante tiene poco control sobre los desembolsos netos del gobierno receptor. El propósito de reservar la ayuda para fines concretos suele ser incrementar el gasto total en una categoría específica, y no meramente sustituir con fondos de contribuyentes externos los de contribuyentes nacionales. Ese tipo de inquietud atañe a lo que los economistas denominan “el carácter fungible” de los recursos presupuestarios.

Además de esa razón hay otro argumento en contra de reservar recursos de donantes para fines concretos: el hecho de que eso tal vez contraríe la estrategia internacional de armonizar cada vez más la AOD con las estrategias nacionales de desarrollo y, por tanto, dar lugar al liderazgo —o a la apropiación— nacional en materia de programas y presupuestos de desarrollo. De conformidad con los principios de la Declaración de París, el propósito es, en última instancia, fomentar la confianza mutua aportando la AOD con carácter de apoyo presupuestario irrestricto. El argumento en pro de reservar los recursos para fines concretos es de índole política: lograr que la mayoría legislativa en el país donante esté a favor de una ayuda encaminada a un determinado objetivo social o económico suele ser

31 La Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria también acogió con agrado la Declaración conjunta sobre seguridad alimentaria mundial: la Iniciativa de seguridad alimentaria L'Aquila (AFSI), inclusive el compromiso de avanzar “hacia el objetivo de movilizar 20.000 millones de dólares en un lapso de tres años” (importe incrementado después hasta 22.000 millones), que ha de llevarse a la práctica mediante una estrategia integral coordinada, centrada en el desarrollo agrícola sostenible” (véase Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Roma, 16 a 18 de noviembre de 2009” (WSFS 2009/2), párr. 38; disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf; y “L'Aquila Joint Statement on Global Food Security – L'Aquila Food Security Initiative”, aprobado el 10 de julio de 2009 en la Cumbre del G-8 en L'Aquila, párr. 12; disponible en http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf).

32 Véase la Nota de políticas del Comité de Políticas de Desarrollo, *Implementing the Millennium Development Goals: Health Inequality and the Role of Global Health Partnerships* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.09.II.A.2).

más fácil que conseguir que esté a favor de un apoyo financiero sin restricciones. Esta circunstancia no necesariamente convierte a la “reserva para fines concretos” en la mejor política de desarrollo, puesto que con ella tal vez no se responda a las necesidades prioritarias del país receptor.

Coherencia y responsabilidad mutua

La responsabilidad primordial de los gobiernos de los países en desarrollo —en verdad del gobierno de cualquier país— con respecto a su ciudadanía lo es con las generaciones actuales y con las futuras, que cabe esperar disfrutarán más de los frutos del desarrollo y soportarán en menor medida las cargas de la pobreza. El programa de eficacia de la ayuda destaca una responsabilidad adicional de los gobiernos de países en desarrollo, que se ha incorporado en la cooperación para el desarrollo: una “responsabilidad mutua” que cada gobierno de un país en desarrollo comparte con sus donantes³³. Dichos gobiernos son responsables ante los donantes por la utilización de los fondos de éstos, pero también los donantes son responsables ante los gobiernos del cumplimiento de sus promesas, sus compromisos y sus desembolsos; así las responsabilidades son recíprocas.

Hay una oportunidad de desarrollar más y fomentar el compromiso en pro del concepto de responsabilidad mutua —a nivel mundial y regional, y también nacional— en el marco del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, de las Naciones Unidas, al cual se le ha encomendado fortalecer la coherencia y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, inclusive en lo concerniente a alcanzar los ODM. Dado que se trata de un mecanismo mundial en el que participan múltiples interesados directos y que funciona bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el Foro ofrece una oportunidad sin par para abordar esa tarea. En verdad, la responsabilidad mutua es un tema central de la reunión del Foro en junio de este año.

La necesidad de debatir acerca de esta cuestión es obvio. A finales de 2009 sólo siete países contaban con mecanismos de responsabilización mutua en pleno funcionamiento³⁴, y los cambios en los comportamientos de los participantes variaban de un país a otro. La experiencia a nivel de país indica que las políticas nacionales de ayuda y los marcos de desempeño conjunto pueden contribuir a afianzar la responsabilidad mutua, no sólo al involucrar a los interesados directos en un diálogo continuo sino también, lo que es más importante, deslindando responsabilidades y haciendo más tangibles los compromisos sobre metas de desarrollo y transparencia³⁵. La cuestión práctica es de qué manera difundir esos mecanismos, fortalecer sus operaciones y, por tanto, hacer más eficaz la relación de ayuda.

La ayuda puede ser más transparente, y más asequibles las metas, cuando existen mecanismos de responsabilización mutua

33 Un análisis de los diferentes significados y prácticas de “responsabilidad mutua” puede obtenerse en “Background Study for the Development Cooperation Forum High-Level Symposium: Enhancing Mutual Accountability and Transparency in Development Cooperation”, noviembre de 2009; disponible en [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20\(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency\).pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20background%20study%20(mutual%20accountability%20and%20aid%20transparency).pdf).

34 Afganistán, Camboya, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Viet Nam y Yemen (Ibídem, anexo 2).

35 Información proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cooperación internacional complementaria para el desarrollo

Como los compromisos básicos relativos al ODM 8 entrañan interrelaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, todo el mundo se ha sumado a ellos entablando nuevas alianzas adicionales para el desarrollo que complementen las tradicionales. Dado que muchas de esas alianzas ya son de magnitud sustancial y van en aumento, se justifica considerarlas aquí.

Cooperación Sur-Sur

La ayuda procedente de países en desarrollo donantes y de países no miembros del CAD ha ido cobrando mayor importancia

Varios países no pertenecientes al grupo de países desarrollados tradicionalmente donantes están efectuando contribuciones financieras cada vez más importantes a la acción de otros países en desarrollo en procura de los ODM. Los gobiernos de economías en desarrollo y en transición que informan a la OCDE acerca de la ayuda que otorgan indicaron que habían entregado unos 9.600 millones de dólares de asistencia en 2008, el año más reciente para el cual se han recogido datos completos. Mientras la Arabia Saudita aportó más de la mitad de ese total, los gobiernos de economías en transición de Europa oriental aportaron más de 800 millones de dólares, y Turquía, un importe casi igual. Si bien esos montos representan solamente un 10% de la ayuda bilateral del CAD, su cuantía ha ido creciendo apreciablemente. Por ejemplo, entre 2006 y 2008, la corriente de ayuda aumentó en casi la mitad, considerada a precios y tipos de cambio constantes³⁶. Además, casi otros 2.000 millones de dólares, por lo menos, los aportaron países que no presentan informes a la OCDE, principalmente China; también la India y la República Bolivariana de Venezuela han otorgado una ayuda sustancial. El Brasil, Nigeria y Sudáfrica también han aportado contribuciones apreciables³⁷. Además, pese a las tensiones que impone la crisis financiera y económica mundial a muchos de esos países donantes, lo probable es que el total de las contribuciones para 2009 aumente de nuevo. Si se da cumplimiento a las promesas, es posible que en 2010 el total de las aportaciones ascienda a 15.000 millones de dólares³⁸.

Fuentes innovadoras y otras fuentes de financiación para el desarrollo

El Grupo piloto sobre contribuciones de solidaridad en favor del desarrollo, integrado actualmente por 55 países miembros, 5 países observadores, 16 organizaciones internacionales y varias redes de entidades no gubernamentales y de organizaciones del Sur y del Norte, se ha aglutinado para emprender iniciativas que no se limiten a lo acordado por consenso mundial o en los foros regulares de países donantes. Eso ha demostrado, al igual que sucede ya con el impuesto

³⁶ Datos proporcionados por la OCDE.

³⁷ Sobre la base de la información proporcionada por la OCDE y del informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado "El estado de la cooperación Sur-Sur", 24 de agosto de 2009 (A/64/321), párr. 8.

³⁸ *Ibidem*.

solidario aplicado a los billetes de avión en viajes aéreos internacionales, es políticamente posible movilizar sustanciales fondos adicionales adoptando medios de cooperación innovadores³⁹.

El Grupo se propone no sólo ir ampliando las modalidades acordadas de movilización de recursos, sino también elaborar propuestas adicionales, entre ellas el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras internacionales (FTT)⁴⁰. El FTT también está bajo consideración del FMI y del G-20, conjuntamente con otras propuestas. De conformidad con esos debates, el impuesto posibilitaría recaudar recursos destinados principalmente a sufragar los costos de la reciente emergencia financiera pero que además sentarían las bases de la preparación para futuras contingencias, aunque también podrían ser utilizados con propósitos de desarrollo, incluido el logro de los ODM.

Fundaciones privadas de países desarrollados y en desarrollo, en conjunto con millones de personas de muy diversos estratos económicos, también han estado haciendo crecientes contribuciones a las actividades relacionadas con los ODM. Según la OCDE, los subsidios transfronterizos de asistencia para el desarrollo aportados por organismos privados de voluntarios ascendieron a casi 24.000 millones de dólares en 2008, año más reciente para el que se dispone de estimaciones completas⁴¹. Por otra parte, se prevé que la baja en los ingresos y los bienes a consecuencia de la crisis económica y financiera mundial puede hacer mermar en el corto plazo las contribuciones filantrópicas de particulares y fundaciones. Si bien la reducción en la capacidad de los donantes ya es evidente, la magnitud real de la disminución de las corrientes en efectivo tal vez no se ponga de manifiesto hasta después de transcurrido un cierto tiempo.

Otros agentes internacionales han emprendido iniciativas para movilizar mayores recursos internacionales ...

Cooperación internacional en la movilización de recursos públicos nacionales

Se han intensificado las acciones internacionales para ayudar a los gobiernos a contrarrestar la evasión impositiva, fortalecer los programas de lucha contra la corrupción y asegurar que sean devueltos los fondos retirados ilícitamente. Por ejemplo, la Iniciativa para la recuperación de activos robados (StAR), emprendida conjuntamente en 2007 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la

... así como recursos nacionales con destino a los ODM y al desarrollo

³⁹ Chile, Côte d'Ivoire, Francia, Madagascar, Mauricio, el Níger y la República de Corea han introducido el pago de tasas solidarias sobre los precios de los billetes de avión, mientras que Luxemburgo y España recaudan contribuciones voluntarias de los pasajeros en viajes aéreos y eso se asigna a UNITAID. Además, varios países se han obligado mediante instrumentos legales a proporcionar fondos para el servicio de los bonos, cuyos importes pueden utilizarse de inmediato para inmunizar a los niños contra varias enfermedades (España, Francia, Italia, Noruega, el Reino Unido, Sudáfrica y Suecia). Además, en junio de 2009 se concertó por adelantado un compromiso comercial para garantizar la compra, a un precio predeterminado, de medicamentos aún no desarrollados contra la neumonía (Canadá, la Federación de Rusia, Italia, Noruega, el Reino Unido y la Fundación Bill y Melinda Gates).

⁴⁰ Véase la Declaración de Santiago, aprobada en la séptima Reunión Plenaria del Grupo piloto sobre contribuciones de solidaridad en favor del desarrollo, Santiago (Chile), 28 y 29 de enero de 2010; un resumen de la reunión está disponible en <http://www.leadinggroup.org/article589.html>.

⁴¹ OCDE, *Development Cooperation Report 2010*, op. cit., cuadro 13.

Droga y el Delito y el Banco Mundial, prevé que en 2010 se logrará la recuperación inicial de algunos activos, aunque de poca magnitud⁴². Un aumento en la cantidad de investigaciones iniciadas, de solicitudes de asistencia jurídica presentadas y de órdenes de congelación de bienes emitidas se complementa con el fortalecimiento de la cooperación internacional contra la corrupción. En consecuencia, se perciben signos de que quienes se involucran en actos de corrupción enfrentan riesgos cada vez mayores.

Están en curso otras iniciativas para fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la evasión impositiva. En particular, el Foro Mundial sobre transparencia e intercambio de información con fines tributarios, de la OCDE, que convino en septiembre de 2009 en activar el papel de países participantes que no son miembros de la OCDE, emprendió un primer conjunto de 18 exámenes nacionales por funcionarios homólogos acerca de la manera como las autoridades impositivas aplican normas ampliamente aceptadas, entre ellas las aprobadas por la OCDE y las establecidas en la Convención Modelo de las Naciones Unidas para Evitar la Doble Tributación⁴³. Además, en octubre de 2009, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, de las Naciones Unidas, aprobó y remitió al Consejo Económico y Social una propuesta de código de conducta sobre la cooperación para combatir la evasión tributaria internacional ilegal y la elusión del pago de impuestos⁴⁴.

Fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo

Las metas de Gleneagles sobre aumento de la ayuda expiran en 2010 (lo propio ocurre con las metas de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda). Algunos países donantes alcanzaron las metas en cuanto a la cuantía de la ayuda, pero otros no lo hicieron. La meta de las Naciones Unidas para la AOD es del 0,7% del INB del país donante. Si se alcanzara esa meta para 2015, se recaudarían para el desarrollo más de 300.000 millones de dólares anuales (a precios y tipos de cambio de 2009)⁴⁵. La Unión Europea se ha comprometido a alcanzar la meta para 2015⁴⁶. Se debería alentar a todos los demás donantes que aún no lo hayan hecho a que procedan de la misma manera.

⁴² Véase Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Stolen Asset Recovery: StAR Progress Report*, octubre de 2009, pág. 3.

⁴³ Los 18 funcionarios proceden de Alemania, Australia, Barbados, Bermuda, Botswana, Canadá, Dinamarca, la India, Irlanda, las Islas Caimán, Jamaica, Jersey, Mauricio, Mónaco, Noruega, Panamá, Qatar y Trinidad y Tabago.

⁴⁴ Véase el informe del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación a propósito de su quinto período de sesiones, 19 a 23 de octubre de 2009, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento No. 25 (E/2009/45)*, anexo.

⁴⁵ En la hipótesis de que las economías avanzadas crezcan con la tasa media del 2,3% anual pronosticada por el FMI en *World Economic Outlook: Rebalancing Growth* (Washington, D. C., FMI, abril de 2010).

⁴⁶ Véase Comisión Europea, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions: A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals" (COM(2010)159 final), Bruselas, 21 de abril de 2010.

A fin de acelerar el progreso en la provisión a los países en desarrollo del apoyo necesario para alcanzar los ODM y contrarrestar los efectos de la crisis mundial sobre los pobres, la comunidad internacional debería:

- Renovar su compromiso en pro de la meta de las Naciones Unidas relativa a la ayuda y establecer un calendario para su puesta en práctica. A fin de alcanzar la meta para 2015, entre 2011 y 2015 se necesitarían incrementos anuales de aproximadamente 35.000 millones de dólares, de modo de alcanzar un nivel estimado de AOD de 300.000 millones de dólares (a precios y tipos de cambio de 2009).
- Asegurar que las promesas hechas individualmente por países donantes sean transparentes y fácilmente verificables por la comunidad internacional, como fue el caso de los compromisos de Gleneagles.
- Reponer urgentemente los recursos de fondos multilaterales y regionales para el desarrollo que entregaron adelantos como parte de las medidas de respuesta a la crisis de los últimos dos años e incrementar dichos fondos hasta niveles que los faculten para desempeñar el papel previsto para ellos en el mundo posterior a la crisis. Los donantes que aún no hayan aportado a esos fondos la parte que les corresponde deberían sumarse a quienes ya lo han hecho.
- Dar pleno cumplimiento a los compromisos de aportar recursos adicionales a grupos de países prioritarios, incluidos los de África y los PMA. Además, debería intensificarse la ayuda para otros países de ingreso bajo, vulnerables, actualmente carentes de servicios y donde las necesidades sociales y económicas son de gran magnitud, y deberían arbitrarse los medios necesarios para una eficaz prestación de los servicios financiados gracias a la ayuda.
- Aumentar la proporción de ayuda aportada con carácter de apoyo presupuestario y asegurar que cuando los donantes reserven la AOD para fines concretos, ésta siempre guarde coherencia con las prioridades nacionales expresadas por los países receptores.
- Dar cumplimiento a los compromisos sobre eficacia de la ayuda asumidos para 2010 y acordar un nuevo conjunto de metas para años ulteriores. Esta responsabilidad es compartida por los países donantes y los países receptores. Tiene fundamental importancia una efectiva responsabilidad mutua en la provisión y la utilización de los recursos de ayuda, condición esencial para promover la confianza recíproca y armonizar eficazmente la ayuda con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Para complementar y profundizar las modalidades tradicionales de ayuda, la comunidad internacional debería:

- Alentar la ampliación de la cooperación para el desarrollo entre países en desarrollo.
- Reconocer las acciones de efecto catalizador del Grupo piloto sobre contribuciones de solidaridad en favor del desarrollo, tanto en lo que respecta a recaudar fondos adicionales para los ODM como a estudiar mecanismos innovadores de financiación, incluido el impuesto sobre transacciones financieras, y poner en práctica las recomendaciones del Grupo.
- Fortalecer la cooperación internacional en cuestiones tributarias y las iniciativas multilaterales contra la corrupción, de modo de eliminar la evasión impositiva y la corrupción y movilizar recursos adicionales para el desarrollo.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) se asigna considerable importancia a promover el acceso de los países en desarrollo a los mercados, en especial a los de los países desarrollados, dentro de un sistema comercial internacional abierto, basado en reglamentaciones, predecible y no discriminatorio. Además, el ODM 8 requiere que los Estados Miembros aborden las necesidades de los países en desarrollo relativas al comercio adoptando medidas concretas de apoyo. Asimismo, se reconoce la necesidad de prestar asistencia a los países en desarrollo para que respondan más eficazmente a las oportunidades de intercambio comercial mediante el fomento de la capacidad nacional, de conformidad con el mecanismo “Ayuda para el Comercio”. Se han adoptado diversas medidas para llevar a la práctica esas metas, pero también se ha tropezado con bastantes obstáculos, principalmente el embate para los países en desarrollo resultante de la grave crisis económica y financiera mundial reciente.

Persisten los obstáculos para el pleno logro de las metas de acceso a los mercados

Un decenio de expectativas sobre políticas comerciales

Hace casi un decenio, en noviembre de 2001, los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio, reunidos en Doha (Qatar), convinieron en negociar un conjunto de medidas de promoción del comercio mundial, haciendo especial hincapié en producir efectos directos que promuevan el desarrollo. La llamada Ronda de Doha procuró así eliminar las barreras comerciales en varias esferas de particular interés para los países en desarrollo, inclusive en algunas antes reacias a alcanzar acuerdos multilaterales en asuntos como agricultura, servicios (posiblemente incluidos los desplazamientos internacionales de la mano de obra), comercio de productos no agrícolas (como la práctica de escaladas arancelarias) y protección de la propiedad intelectual (asegurando que no sea a expensas de la salud pública de los países en desarrollo, al restringir el acceso a los medicamentos)¹.

El conjunto de medidas acordadas en Doha también comprometió a los Estados miembros a tratar de establecer políticas de acceso preferencial a los mercados (por ejemplo, acceso libre de aranceles y de cuotas (DFQF)) para las exportaciones de los países menos adelantados. Este tema ha sido también el centro de atención de los compromisos en materia de políticas en las conferencias de las Naciones Unidas sobre los PMA, en particular los compromisos que figuran en el Programa de Acción de Bruselas, aprobado por copartícipes en el desarrollo de los PMA durante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos

¹ Puede consultarse un análisis completo en http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

Adelantados, celebrada del 14 al 20 de mayo de 2001². La comunidad internacional también convino en prestar atención a satisfacer las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los Estados en desarrollo sin litoral³.

Además, se han reconocido ampliamente las ventajas a largo plazo de la ayuda para el comercio en cuanto a brindar asistencia a los países en desarrollo. Las actuales acciones de los donantes al respecto se basan en un programa conjunto de varios organismos en beneficio de los PMA, comenzado en 1997 y denominado Marco integrado para la asistencia técnica a los países menos adelantados en relación con el comercio, en virtud del cual los donantes y seis importantes instituciones internacionales⁴ apoyaron a los gobiernos de los PMA para que integren mejor el comercio en sus estrategias nacionales de desarrollo. Actualmente, la Ayuda para el Comercio incluye prestar asistencia a los países en desarrollo para que por una parte formulen estrategias comerciales y negocien más eficazmente y por la otra inviertan en infraestructura y capacidad de producción y se ajusten a las consecuencias nacionales de las reducciones arancelarias, la erosión de las preferencias o la declinación de los términos del intercambio comercial. Esos programas para prestar asistencia a los PMA, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros países en desarrollo han necesitado una financiación creciente, proporcionada principalmente como parte de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La coordinación mundial y el seguimiento de la Ayuda para el Comercio se realiza en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y por conducto del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como a nivel de país, tanto para los donantes como para los receptores de ayuda.

Desempeño comercial de los países en desarrollo

Efectos de la crisis mundial

Las acciones internacionales para ayudar a los países en desarrollo a que participen más eficazmente en el comercio internacional se han basado en el supuesto de que continúe el crecimiento dinámico del comercio de los países en desarrollo logrado en los últimos decenios. Sin embargo, la reciente crisis mundial ha impuesto una embestida económica de magnitud casi sin precedentes.

En 2009, el volumen del comercio mundial disminuyó un 13%⁵. Esa baja fue agravada por el pronunciado declive en los precios de los productos básicos entre septiembre de 2008 y marzo de 2009. Los países más afectados pertenecían

El desplome de los precios de productos básicos ha afectado particularmente a los países menos adelantados

² Véase A/CONF.191/11, párr. 68.

³ Véase *Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* (A/CONF.207/11, anexo II), en particular los párrafos 66 a 69 y 97; y *Programa de Acción de Almaty: Atención de las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral dentro de un nuevo Marco mundial de cooperación en materia de transporte de tránsito para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito* (A/CONF.202/3, anexo I), párrs. 38 a 41.

⁴ Fondo Monetario Internacional, Centro de Comercio Internacional, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio.

⁵ "Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2010" (E/2010/73), pág. 2.

Cuadro 3

Exportaciones de los países menos adelantados a los principales asociados; aumento en 2009 (porcentaje y cambio porcentual)

Código del Sistema armonizado	Productos	Proporción de las exportaciones, 2008	Aumento en valor	Aumento en volumen
--	Todos los productos, excluido el petróleo crudo	100	-8,5	5,8
61	Ropa, accesorios, tejidos o de crochet	21	-2,8	-1,2
62	Ropa, accesorios, no tejidos ni de crochet	16	-0,5	-1,5
27	Combustibles minerales, aceites, productos de destilación, etcétera	15	-29,4	-13,0
26	Minerales metalíferos, escoria y cenizas	9	-22,3	19,9
03	Pescados, crustáceos, moluscos, invertebrados acuáticos	5	-13,6	4,0
74	Cobre y artículos de cobre	4	14,6	63,0
44	Madera y artículos de madera, carbón de madera	3	-32,9	-23,3
09	Café, té, mate y especias	2	-6,9	6,4
81	Otros metales bajos, aleaciones y artículos fabricados con ellos	2	-58,1	-8,1
76	Aluminio y artículos de aluminio	2	-22,5	5,2

Fuente: Centro de Comercio Internacional, ITC Trade Map Fact Sheet No. 3.

al grupo de economías en transición y a la región de Asia occidental, en donde se registraron declinaciones del producto interno bruto (PIB) de, respectivamente, casi el 13% y el 9%, que repercutieron negativamente sobre el comercio. Los efectos de la crisis fueron especialmente visibles en los países menos adelantados (PMA), que dependen en gran medida de unos pocos productos básicos para la mayor parte de sus ingresos por concepto de exportaciones. Por consiguiente, la baja de los precios de los productos básicos redujo severamente el valor de sus exportaciones⁶. No obstante, en 2009 hubo un continuo aumento en la cantidad de sus exportaciones, particularmente las más importantes, cuyos volúmenes se incrementaron en un 6%; sin embargo, sus valores disminuyeron en el 9% (cuadro 3). Esas variaciones obedecieron a las grandes disminuciones en el precio de los minerales, los metales y la madera. Por consiguiente, los PMA exportaron mayor cantidad de productos pero obtuvieron menos ingresos.

La recuperación, acompañada por la restauración de los precios de los productos básicos, comenzó en la segunda mitad de 2009. No obstante, según algunas estimaciones, un año después el valor en dólares del intercambio comercial en algunas regiones en desarrollo sigue siendo inferior en un 20% a los niveles

⁶ Organización Mundial del Comercio, "Market access for products and services of export interest to least developed countries" (WT/COMTD/LDC/W/46/rev.1), 26 de febrero de 2010. Los PMA resultaron especialmente afectados por la disminución de los precios internacionales del petróleo y los minerales, sus principales productos de exportación.

En respuesta a la crisis se han aplicado pocas restricciones comerciales

Los países de bajos ingresos siguen enfrentando limitaciones en el acceso a la financiación del comercio

existentes antes de la crisis⁷. Se prevé que el comercio mundial va a aumentar en 2010 en más del 7%, y en 2011 en un 6%, según las hipótesis de valores básicos de referencia en la publicación de las Naciones Unidas “Situación y perspectivas de la economía mundial”⁸. Teniendo presente que son años de recuperación, las proyecciones no son de buen augurio puesto que arrojan niveles inferiores al aumento medio del comercio mundial en el lapso 2004-2007, que fue de casi un 8% anual.

Los problemas suscitados por la recesión mundial afectaron más severamente a los exportadores de países en desarrollo debido al temor de que los países desarrollados desistieran de las medidas de liberalización del intercambio comercial. En los meses iniciales de la crisis mundial, a medida que algunos países comenzaban a adoptar medidas proteccionistas como respuesta, el Grupo de los Veinte (G-20) se comprometió a oponerse a esas prácticas y solicitó a los principales organismos de comercio internacional un seguimiento de las actividades al respecto⁹. Desde septiembre de 2009 hasta mediados de febrero de 2010, los miembros del G-20 recurrieron menos frecuentemente a nuevas restricciones comerciales que en el año transcurrido a partir de septiembre de 2008, y el alcance general de esas restricciones fue limitado¹⁰.

La crisis financiera que desencadenó la recesión también perjudicó las exportaciones de los países en desarrollo, puesto que se hizo cada vez más difícil obtener financiación para el intercambio comercial. Si bien en la segunda mitad de 2009 repuntó el mercado mundial de la financiación comercial, las distintas regiones se beneficiaron en desigual medida. Al respecto, los mercados con incipiente dinamismo fueron los que más se beneficiaron, pero los países de ingreso bajo, particularmente los de África al sur del Sáhara, siguieron tropezando con sustanciales limitaciones en la financiación comercial. El conjunto de medidas de apoyo a la financiación comercial a corto plazo acordado por el G-20 en la cumbre que celebraron en Londres en abril de 2009 ayudó a aliviar la situación. Sin embargo, es preciso prestar mayor atención a los restantes recursos en ese conjunto de medidas y orientarlos hacia planes de acción a más largo plazo, además de asegurar el acceso de los países que más lo necesitan¹¹.

Tendencias anteriores a la crisis en las exportaciones de los países en desarrollo

Si bien se espera que la crisis actual sea un fenómeno transitorio, no está en claro si se restaurará un crecimiento más dinámico del comercio mundial, similar al anterior a la crisis, y tampoco hay certeza acerca de cuándo acaecería eso. En los últimos dos decenios ha aumentado espectacularmente la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial. Varios países en desarrollo y países con

7 Banco Mundial y FMI, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2010).

8 Documento E/2010/73.

9 Véase OMC, “Overview of developments in the international trading environment” (WT/TPR/OV/12), 18 de noviembre de 2009.

10 Véase OCDE, UNCTAD y OMC, “Report on G-20 Trade and Investment Measures (September 2009-February 2010)”, 8 de marzo de 2010; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/44741862.pdf>.

11 Véase OMC, “Report to the TPRB from the Director-General on trade-related developments” (WT/TPR/OV/W/3), 14 de junio de 2010.

economías en transición se han transformado en importantes participantes en el comercio y han logrado un crecimiento económico sostenido a lo largo de varios años¹². Los países en desarrollo, considerados en su conjunto, siguieron acrecentando su participación en las exportaciones mundiales, y en 2008 su proporción llegó al 39% (si se excluye el petróleo, el 31%); de esa proporción, a los países en desarrollo asiáticos les correspondió un 30%. Por otra parte, la participación de los PMA en las exportaciones mundiales sigue siendo sumamente pequeña: apenas superó el 1% en 2008; si se excluye el petróleo, esos países aportan solamente un 0,4% de las exportaciones mundiales¹³.

Antes de la crisis, el grado de concentración de las exportaciones de algunos grupos de países en desarrollo había ido en aumento, aun cuando esto se debió en parte al alza de los precios de los productos básicos de exportación con que se beneficiaron algunos países. Es así como, si bien a partir del año 2000 la concentración de las exportaciones de los países en desarrollo considerados en su conjunto ha permanecido relativamente estable, para los PMA y los países africanos ha aumentado, y esto ha ocurrido más pronunciadamente en los países en desarrollo sin litoral, debido a los altos ingresos producidos por minerales y combustibles (gráfico 7). Esto también acusa la gran vulnerabilidad dimanada de las pronunciadas oscilaciones en los precios, como se indica en el cuadro 3.

Los mercados de exportación de los países en desarrollo, incluidos los PMA, se han ido diversificando cada vez más. En el año 2008, hasta un 50% de las exportaciones de los PMA fueron enviadas a otros países en desarrollo. También en ese año, China pasó a ser el principal importador de productos de PMA (23% de las exportaciones mundiales de los PMA, en comparación con el 21% para la Unión Europea (UE)). Es significativo que los productos en que se activaron más las exportaciones a otros países del Sur fueron también aquellos cuyos precios internacionales aumentaron¹⁴.

Los PMA siguen dependiendo de la exportación de unos pocos productos básicos y son vulnerables a las oscilaciones en los precios

El estancamiento en la Ronda de Doha

La estrategia fundamental de la Ronda de Doha ha sido acrecentar las oportunidades de intercambio comercial para los países en desarrollo reduciendo las barreras arancelarias, particularmente las existentes en los mercados desarrollados. Por otra parte, en verdad las negociaciones de la Ronda de Doha están en un callejón sin salida. Desde que en julio de 2008 se disipó el más reciente impulso para obtener un adelanto, los miembros de la OMC han intentado reiteradamente reactivar las negociaciones hacia una etapa final decisiva, aunque sin éxito. Recientes “intentos de hacer balance” tras la Séptima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Ginebra (Suiza), a finales de noviembre de 2009, han desalentado a quienes aspiraban a crear un dinamismo positivo¹⁵.

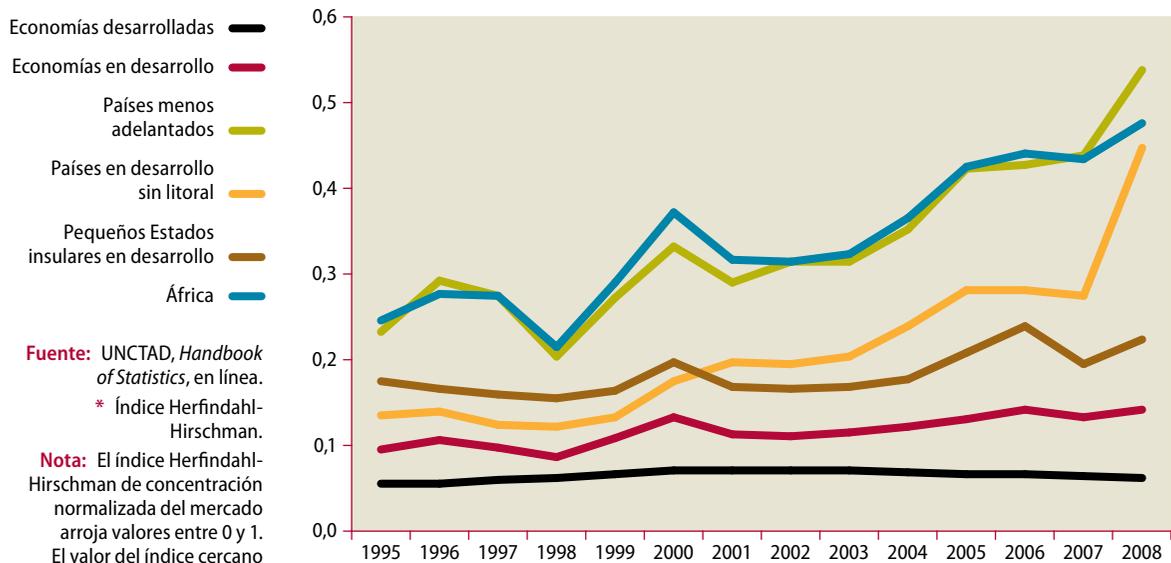
12 UNCTAD, *Developing countries in international trade 2007: Trade and Development Index* (Ginebra, UNCTAD, 2007).

13 OMC, “The impact of the financial crisis on Least Developed Countries”, materiales y antecedentes para el séptimo período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009); disponible en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/impact_fin_crisis_e.pdf.

14 OMC, “Market access for products and services...”, *op. cit.*

15 OMC, “Stocktaking ends with collective determination to start building global Doha package”, Comité de Negociaciones Comerciales, 26 de marzo de 2010.

Gráfico 7
Índices de concentración de las exportaciones de los países en desarrollo, 1995-2008*



Fuente: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, en línea.

* Índice Herfindahl-Hirschman.

Nota: El índice Herfindahl-Hirschman de concentración normalizada del mercado arroja valores entre 0 y 1. El valor del índice cercano a 1 indica un mercado muy concentrado; los valores más cercanos a 0 reflejan una distribución más uniforme de la participación en el mercado entre exportadores o importadores. Para obtener mayores detalles, véase http://www.unctad.org/en/docs/tdstat33ch2_enfr.pdf.

Al mitigar las restricciones sobre el desplazamiento internacional de personas naturales podría facilitarse el comercio en servicios

Durante la Conferencia Ministerial de la OMC se exhortó a concluir la Ronda con un fuerte efecto en pro del desarrollo, en particular con respecto a cuestiones de especial interés para los PMA. Todos los grupos de países en desarrollo manifestaron que cualquier solución que no completara la Ronda de Doha de manera transparente, justa y equitativa no lograría rectificar los desequilibrios actuales en el sistema comercial multilateral que perjudican a los países pobres¹⁶. En resumidas cuentas, el objetivo planteado por el G-20 de concluir las negociaciones en 2010 parecería inasequible y no se ha fijado ningún nuevo plazo. Persisten las discrepancias sobre la manera de mejorar el acceso a los mercados de los productos agrícolas e industriales, inclusive mediante una reducción sustancial de las subvenciones agrícolas. Además, los pedidos de los países en desarrollo de que se amplíe el trato especial y diferencial para sus intercambios comerciales (como fijar menores aranceles) no han recibido respuesta.

Se reconoce que las restricciones impuestas al movimiento internacional de personas naturales en búsqueda de trabajo son un gran impedimento al comercio en los servicios, otra esfera de las negociaciones de la OMC. Si se eliminaran las restricciones podrían lograrse importantes beneficios para el mundo en general, pero más en particular para los países en desarrollo, que son la mayor fuente de esa mano de obra. Según algunas estimaciones, las utilidades que para los países en desarrollo resultarían de la movilidad transitoria de la mano de obra podrían ser de hasta 150.000 millones de dólares anuales¹⁷. Por otra parte, el desplazamiento

¹⁶ Al margen de la Conferencia Ministerial, en dos reuniones de coordinación entre la OMC, el G-20 y el Grupo oficioso de países en desarrollo se destacó la necesidad de llevar a término la Ronda de Doha con un resultado fuertemente orientado al desarrollo.

¹⁷ T. Walmsley y A. Winters, "Relaxing restrictions on temporary movement of natural persons: a simulation analysis", *Journal of Economic Integration*, vol. 20, No. 4 (diciembre

de personas naturales sigue estrictamente reglamentado y las propuestas de negociación sobre esta cuestión en el marco de la Ronda de Doha han tropezado con la resistencia de los países desarrollados. Además, los adelantos obtenidos merced a aquel comercio en la eficiencia de los servicios de infraestructura, como igualmente en materia de finanzas, telecomunicaciones y transportes, podrían arrojar beneficios sustanciales para los países en desarrollo.

Asimismo, se hace cada vez mayor hincapié en la liberalización del comercio de bienes y servicios medioambientales (EGS) y en la manera como podría contribuir a combatir el cambio climático¹⁸. La liberalización gradual del comercio y una apertura cuidadosa del mercado en esos sectores puede ser un poderoso instrumento de desarrollo económico, al generar empleo y posibilitar la transferencia de conocimientos prácticos y tecnologías, aunque algunos países en desarrollo siguen preocupados acerca de la definición de EGS y el alcance de los bienes y servicios que han de liberalizarse. Para recibir los beneficios de tal liberalización es necesario que los países en desarrollo creen capacidad de suministro, adapten los marcos reglamentarios y establezcan infraestructuras de apoyo de orden físico, institucional y humano.

Es urgentemente necesario resolver los conflictos entre las normas del comercio multilateral y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente¹⁹. A juicio del Director General de la Organización Mundial del Comercio, cuando se procura armonizar un acuerdo multilateral sobre el clima con las normas del comercio multilateral debería darse preferencia a las cuestiones relativas al clima, debido a que el comercio depende de las condiciones climáticas y no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover el bienestar²⁰. Ya hay preocupaciones acerca de que los países que apliquen estrictamente las políticas relativas al cambio climático tengan que competir con exportaciones de países donde los costos de producción tal vez sean menores como resultado de la ausencia de reducciones obligatorias de las emisiones impuestas a los productores. Para subsanar los posibles efectos perjudiciales sobre el comercio, en un creciente número de países desarrollados se están planteando propuestas sobre medidas fronterizas basadas en el carbono. Esos vínculos entre clima y comercio podrían inspirar medidas de proteccionismo y perjudicar el comercio de los países en desarrollo.

Los líderes del G-20 han subrayado la necesidad de no sólo limitarse a promover el comercio y combatir el proteccionismo, sino también, entre otras cosas, la de apoyar negociaciones con suficiente voluntad política y asegurar la coherencia entre las medidas de políticas internacionales y nacionales. Pero las

Las medidas comerciales relacionadas con el clima pueden perjudicar el comercio de los países en desarrollo

de 2005). Las simulaciones del modelo que sirven de base para las estimaciones citadas presuponen que los cupos de trabajadores temporales a los que se permite entrar en las economías desarrolladas han aumentado hasta un 3% de la mano de obra de los países desarrollados.

¹⁸ OMC, "Chairman's Summary", séptimo período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC, Ginebra, 2 de diciembre de 2009 (WT/MIN(09)/18).

¹⁹ *Estudio Económico y Social Mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.10.II.C.1).

²⁰ Pascal Lamy, "Climate first, trade second: GATTzilla is long gone", discurso de presentación, Conferencia Simon Reisman, organizada por la Norman Paterson School of International Affairs (Carleton University) y el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá, Ottawa, 2 de noviembre de 2009; disponible en: <http://www2.carleton.ca/newsroom/speech/pascal-lamy-simon-reisman-lecture/>.

exhortaciones a redefinir el nivel de aspiraciones de la Ronda de Doha ponen sobre el tapete el nivel de compromiso político en pro de un resultado orientado al desarrollo²¹.

Es necesario que progrese la Ronda de Doha en todas las esferas de negociación, particularmente en lo que respecta al desarrollo

Algunos países en desarrollo están fuertemente convencidos de que en las negociaciones se ha dejado de lado la dimensión del desarrollo. Igualmente, algunos de ellos afirman que sus contribuciones a las reducciones arancelarias multilaterales serían mayores que las de los países desarrollados, según los resultados de cualquiera de las rondas de negociaciones previas²². En esas circunstancias, se teme que cualquier apresuramiento para concluir la Ronda cuanto antes podría ir en detrimento de los intereses legítimos de los países en desarrollo. El propósito debería ser lograr un progreso sustancial y equilibrado en todas las esferas de la negociación, particularmente en las que son importantes para el desarrollo. Por otra parte, demorar más la conclusión de la Ronda de Doha entrañaría dilatar la reducción de las subvenciones a los productos agrícolas a escala mundial, así como la restauración del equilibrio de las normas de la OMC en varias esferas y la adopción de otras medidas que podrían abrir un espacio adicional de políticas para los países en desarrollo.

La situación de proteccionismo

La Ronda de Doha prometió abordar muchos aspectos de la política comercial que impiden el acceso de los países en desarrollo a los mercados de países desarrollados. La situación de proteccionismo en esos mercados refleja el persistente costo de no llevar a término las negociaciones en pro de una decidida liberalización del acceso a los mercados.

Barreras arancelarias en los países desarrollados

El promedio de los aranceles que abonan las principales exportaciones de los países en desarrollo sigue siendo alto

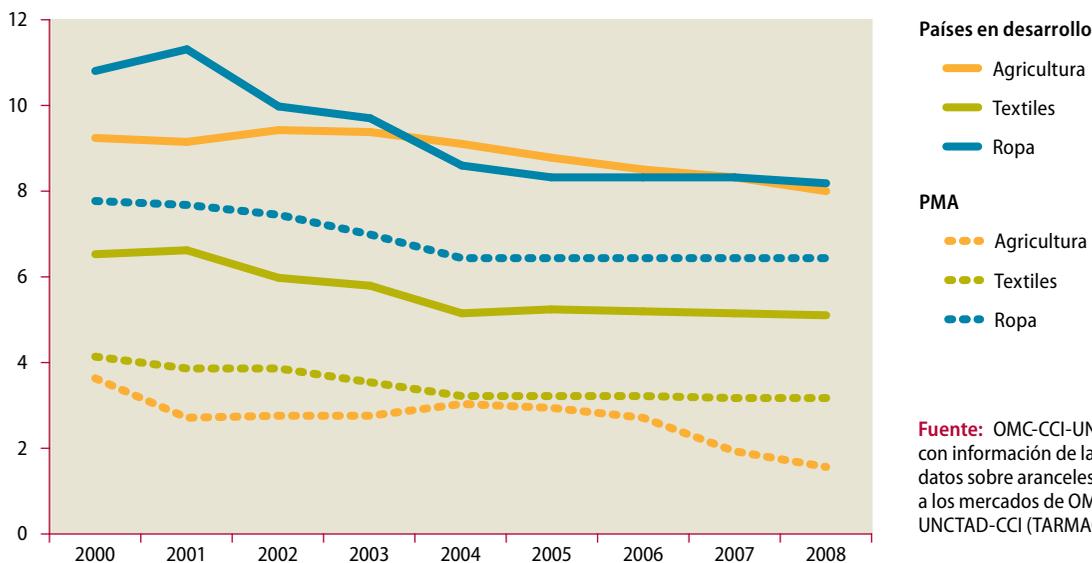
Hasta el momento, los países desarrollados, en su mayoría, no están modificando sus políticas comerciales (excepto de manera limitada y como respuesta a la crisis económica mundial, como ya se mencionó). En consecuencia, los cambios registrados en los niveles arancelarios medios reflejan principalmente la cambiante composición del comercio. Los datos indican una pequeña declinación durante el decenio finalizado en 2008, año más reciente para el cual se dispone de datos completos. Los datos también indican que los aranceles medios impuestos a los principales productos procedentes de países en desarrollo, particularmente textiles y ropa, siguen siendo relativamente altos. Para los países en desarrollo considerados en conjunto, los aranceles sobre productos agrícolas disminuyeron hasta un 8%, y para los PMA en particular, el 1,6%, con lo cual se mantuvo un margen de preferencia para los PMA en esos productos (gráfico 8). En comparación, para ropa y textiles los márgenes permanecieron en 2008 en unos 2 puntos porcentuales, es decir, hubo escasa ventaja para los PMA.

21 Grupo de los Veinte, "Joint Letter from G-20 leaders", 29 de marzo de 2010; disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/joint-letter-G-20-leaders>.

22 Organización Mundial del Comercio. Declaraciones de miembros y observadores durante la sesión plenaria del séptimo período de sesiones de la Conferencia Ministerial de la OMC (Ginebra, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009); disponibles en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_statements_e.htm.

Gráfico 8

Aranceles medios establecidos por los países desarrollados para los principales productos procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, 2000-2008 (porcentaje ad valorem)



Fuente: OMC-CCI-UNCTAD, con información de la base de datos sobre aranceles y acceso a los mercados de OMC-BID y UNCTAD-CCI (TARMAC).

En los últimos años tampoco ha cambiado la estructura de los aranceles. Uno de los objetivos de la Ronda de Doha ha sido reducir los aranceles máximos y sus incrementos en relación con los productos de particular interés para los países en desarrollo. Al exportar productos procesados, hay mayor valor agregado y, por ende, mayores utilidades potenciales. Por lo tanto, se justifica prestar atención al acceso a los mercados en relación con los productos no procesados y con los procesados, y a los correspondientes niveles arancelarios aplicables tanto en las etapas iniciales de fabricación como en las más avanzadas.

En general, en los países miembros de la OCDE de ingreso alto los aranceles máximos han permanecido bastante estables a lo largo del pasado decenio, con un promedio del 9% para todas las partidas arancelarias (cuadro 4). Por otra parte, sigue siendo alta la incidencia de los máximos aranceles agrícolas: un 36%. De manera similar, si bien en el último decenio la tendencia ha sido a la estabilidad en los aranceles, persisten las grandes diferencias entre los aranceles aplicados a productos agrícolas totalmente procesados y a los no procesados.

Los aranceles máximos para productos agrícolas siguen siendo altos

Subvenciones agrícolas en países desarrollados

El nivel del apoyo al sector agrícola proporcionado por los países de la OCDE, que distorsiona el comercio, es función de las políticas y los precios de mercado. En el año 2008 ese apoyo registró una pequeña disminución como porcentaje del PIB de esos países (en 2007 fue del 0,9%; en 2008 fue del 0,8%); vale decir que continuó la tendencia descendente observada en el decenio de 1990. No obstante, el apoyo, que asciende a 376.000 millones de dólares, sigue siendo de gran magnitud en términos absolutos e incluso ha aumentado en 12.000 millones de dólares después de 2007 (cuadro 5). Al mismo tiempo, el nivel del apoyo proporcionado

Las subvenciones agrícolas en países miembros de la OCDE siguen siendo altas y distorsionando el comercio

Fuente: Centro de Comercio Internacional.

a Los valores agregados para los países son promedios ponderados por la proporción en las importaciones mundiales.

b Proporción del total de las partidas arancelarias en un país con un cuadro arancelario de "nación más favorecida" y aranceles superiores al 15%.

c Diferencia de puntos porcentuales entre los aranceles aplicados a productos terminados (o completamente procesados) y los aplicados a materias primas. Antes de efectuar la agregación para los países se calcula el promedio para cada país como promedio simple en el Sistema Armonizado de promedios de aranceles aduaneros de seis dígitos.

Cuadro 4

Aranceles máximos e incrementos arancelarios en países de ingreso alto miembros de la OCDE, 1996, 2000 y 2004 a 2009^a (porcentaje)

	1996	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Máximos arancelarios^b								
Todos los productos	10,4	9,2	9,7	9,5	9,5	9,3	9,0	8,9
Agrícolas	35,4	33,4	35,6	37,6	37,6	37,4	37,5	36,5
No agrícolas	4,0	3,1	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2
Incremento arancelario^c								
Todos los productos	1,1	1,0	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Agrícolas	13,4	12,6	10,8	10,7	10,7	11,2	11,8	11,2
No agrícolas	2,4	2,1	1,6	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4

Cuadro 5

Estimación del apoyo agrícola otorgado por los países miembros de la OCDE, 1990, 2000 y 2004 a 2008

	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008 ^a
Apoyo agrícola total en países de la OCDE^b							
Miles de millones de dólares	327	323	383	375	363	364	376
Miles de millones de euros	257	351	308	302	289	266	257
Como porcentaje del PIB de los países de la OCDE	2,0	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
Apoyo a productores agrícolas en países de la OCDE^c							
Miles de millones de dólares	249	245	286	271	258	260	265
Miles de millones de euros	196	266	230	218	206	189	182
Como porcentaje de los ingresos agrícolas (cifras brutas)	31,5	32,5	30,0	28,3	26,2	22,5	21,3

Fuente: OCDE, base de datos PSE/CSE, 2009.

a Estimaciones preliminares.

b El Apoyo Estimado Total (TSE) abarca el apoyo a los productores agrícolas, a nivel individual y colectivo, y los subsidios al consumidor.

c El Apoyo Estimado al Productor (PSE) refleja el apoyo proporcionado directamente a los productores agrícolas.

directamente a los productores siguió disminuyendo en términos de porcentaje y ha registrado su nivel más bajo desde mediados del decenio de 1980²³.

Al igual que en 2007, la disminución del apoyo al sector agrícola se debió en gran medida a los altos precios de los productos agrícolas, que permanecen a un nivel superior a sus promedios a largo plazo, pero no a una reforma de las políticas agrícolas. El apoyo basado en el volumen de productos, que es la modalidad de apoyo más distorsionante en lo concerniente a la producción y al comercio, sigue siendo la mayor parte del apoyo al productor²⁴.

Hay preocupación acerca del alto nivel de subsidios distorsionantes del comercio que otorgan los países de la OCDE, dados sus efectos perjudiciales.

²³ El nivel del Apoyo Estimado al Productor (PSE) proporcionado varía en gran medida de un país a otro, desde el 0,8% de los ingresos por productos agrícolas (cifras brutas) en Nueva Zelandia, hasta el 62% en Noruega.

²⁴ OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009* (París, OCDE, junio de 2009).

Aun cuando los subsidios se destinen a productos consumidos localmente o se los desvincule del volumen de producción o de los precios, siguen constituyendo una barrera al comercio y limitando así el acceso de las exportaciones procedentes de países en desarrollo. Además, los productos subsidiados que ingresan en los mercados mundiales estimulan la baja de los precios, vulnerando así los intereses de los exportadores de países en desarrollo, que resultan perjudicados por dos vías: primero, el apoyo agrícola en las economías de la OCDE aísla a los productores respecto de las variaciones en los precios mundiales, de modo que la carga del ajuste se traslada al extranjero; en segundo lugar, las exportaciones de los países de la OCDE absorben grandes porciones de los mercados y así desplazan a exportadores y productores locales más eficientes de países en desarrollo. En algunos países esa situación está agravando los problemas de seguridad alimentaria.

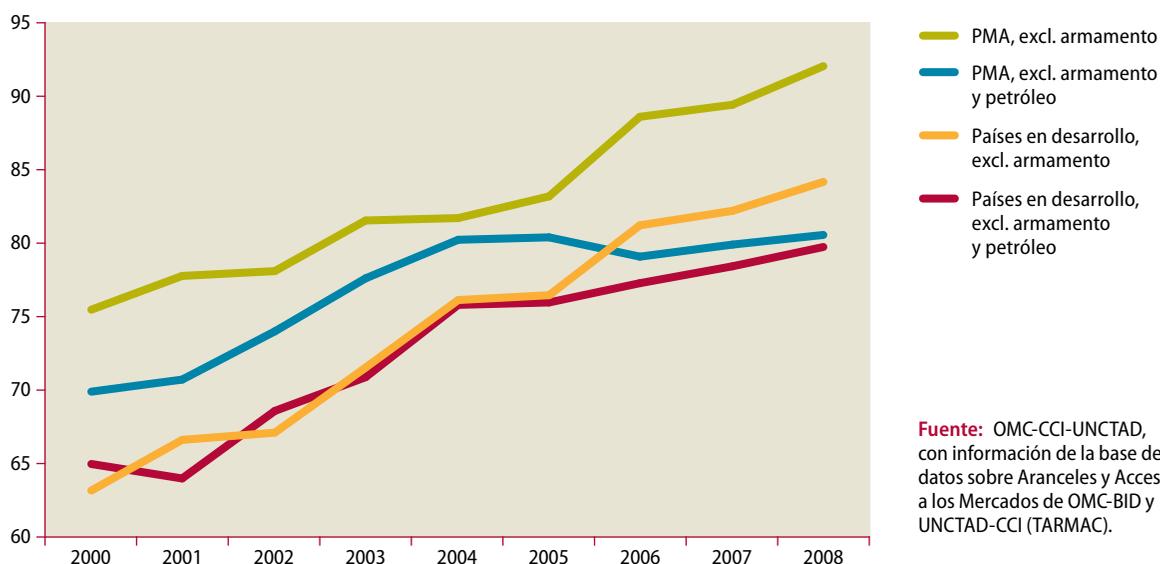
La situación de las preferencias en beneficio de los PMA

La comunidad internacional ha convenido en diversos foros en beneficiar a los PMA otorgándoles acceso preferencial a los mercados. Aun cuando casi todos los Estados desarrollados miembros de la OMC han adoptado planes preferenciales en favor de los PMA y pese a que varios países en desarrollo han mejorado el acceso de los PMA a sus mercados, a partir de 2004 la apertura real de los mercados casi no ha tenido ningún efecto sobre las corrientes comerciales de los PMA. La proporción de importaciones procedentes de PMA admitidas libres de derechos en los mercados de países desarrollados, con exclusión de armamentos y petróleo, llegó en 2008 al 81%, superior en menos de 1 punto porcentual al nivel de 2004 (gráfico 9). Al mismo tiempo, los países en desarrollo en su conjunto

Hay una gran brecha en el acceso de los productos de los PMA a los mercados en condiciones libres de derechos y libres de cupos

Gráfico 9

Proporción de importaciones a países desarrollados procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos, *ad valorem*, 2000 a 2008 (porcentaje)



Fuente: OMC-CCI-UNCTAD, con información de la base de datos sobre Aranceles y Acceso a los Mercados de OMC-BID y UNCTAD-CCI (TARMAC).

lograron en 2008 acrecentar hasta el 80% su acceso exento de derechos, debido a reducciones generales de los aranceles sobre la base del régimen de “nación más favorecida”; es decir, llegaron casi al mismo nivel que los PMA sobre la base del trato preferencial. Para los países en desarrollo considerados en su conjunto, la cobertura de acceso preferencial ha sido de un 20% desde 2004, y hacia 2008 su aprovechamiento del acceso al régimen de “nación más favorecida”, libre de aranceles, llegó a más del 60%.

En verdad subsisten pronunciadas diferencias en la medida en que determinados países pueden tener acceso a planes de preferencias, puesto que esos planes pueden establecer distinciones sumamente complejas entre distintos países. Por ejemplo, si bien el acceso a los mercados de las exportaciones de Bhután y de la República Unida de Tanzania pasó de ser menos del 97% en 2007 hasta el 98% y el 99% en 2008, respectivamente, dicho acceso disminuyó hasta menos del 97% para las exportaciones de la República Democrática Popular Lao, Malawi, Mozambique, Myanmar, Somalia y Zambia (gráfico 10). El acceso disminuyó para otros 10 países, aunque permaneció a niveles superiores al 97%.

Los PMA asiáticos se beneficiarían sustancialmente si se les incluyera plenamente en el régimen de acceso libre de aranceles y de cuotas. Las estimaciones indican que si los miembros de la OCDE proporcionaran plenamente acceso libre de aranceles y de cuotas a los PMA, esto beneficiaría a Bangladesh y Camboya, incluida un alza en sus exportaciones del 4% (375 millones de dólares aproximadamente) y de casi el 3% (aproximadamente 100 millones de dólares), respectivamente²⁵. Igualmente, los PMA enfrentan el peligro de la erosión de las preferencias a consecuencia de que los países desarrollados han reducido sustancialmente los aranceles y subsidios globales del régimen de “nación más favorecida”. La reducción de aranceles y subsidios de la OCDE según el régimen de “nación más favorecida” haría que los ingresos de Bangladesh por concepto de exportaciones disminuyeran en unos 220 millones de dólares, y los de Camboya, en aproximadamente 54 millones de dólares²⁶. Otros países de ingreso bajo también sufrirían pérdidas. Bolivia, por ejemplo, padecería una erosión de las preferencias en relación con los PMA si se otorgara acceso pleno a los mercados libre de aranceles y de cuotas. Uganda, que actualmente se beneficia con varios planes de trato preferencial, también podría sufrir una erosión de tales preferencias²⁷.

Aparte de las preferencias otorgadas por los países desarrollados en beneficio de los PMA, hay varios países en desarrollo de gran magnitud que han comenzado a otorgar a los PMA acceso a sus mercados libre de aranceles y de cuotas (véase el cuadro 6 en la página 44). Dichas franquicias representan un adelanto con potencial para ampliar las exportaciones de los PMA, dado el creciente papel que como impulsores del comercio mundial tienen los países en desarrollo con economías de incipiente dinamismo.

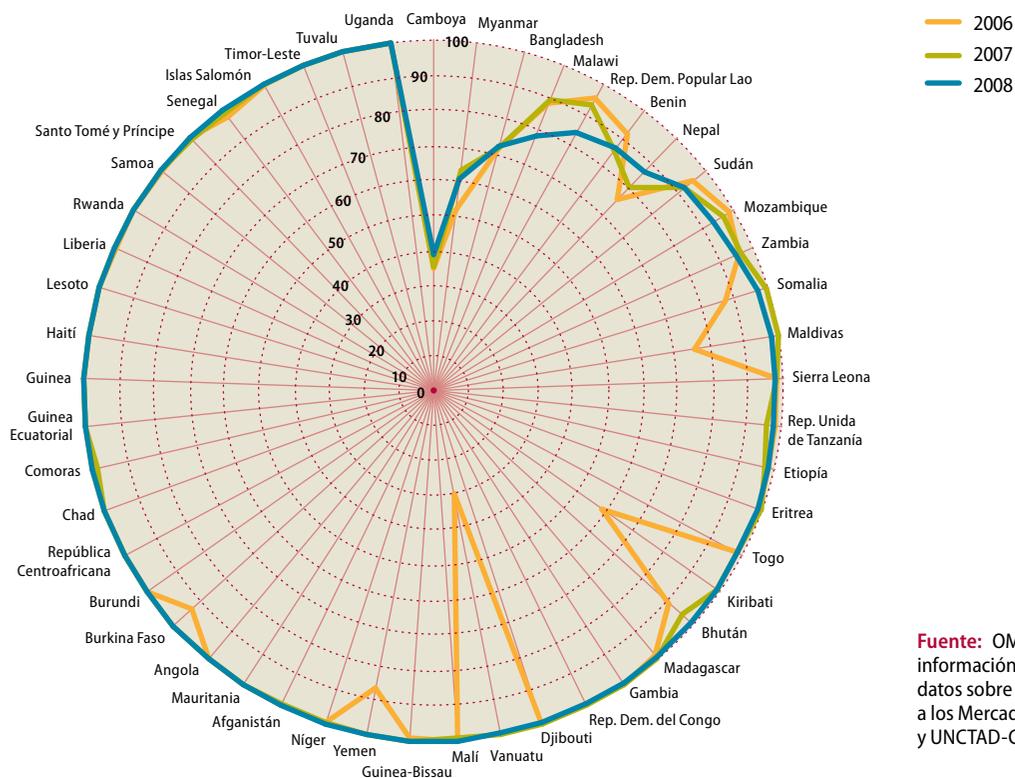
²⁵ Overseas Development Institute, “Bangladesh: Case Study for the MDG Gap Task Force” (mayo de 2010) y “Cambodia: Case Study for the MDG Gap Task Force” (mayo de 2010). Véase también David Laborde, *Looking for a meaningful Duty Free Quota Free market access initiative in the Doha Development Agenda*, ICTSD Issue Paper No. 4 (Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, diciembre de 2008).

²⁶ Overseas Development Institute, ..., *op. cit.*

²⁷ Overseas Development Institute, “Bolivia: Case Study for the MDG Gap Task Force” (mayo de 2010) y “Uganda: Case Study for the MDG Gap Task Force” (mayo de 2010).

Gráfico 10

Proporción del total de las importaciones de economías de mercado desarrolladas admitidas libres de derechos (*ad valorem*) procedentes de países menos adelantados seleccionados, 2006 a 2008 (excluidos armamento y petróleo) (*porcentaje*)



Fuente: OMC-CCI-UNCTAD, información de la base de datos sobre Aranceles y Acceso a los Mercados de OMC-BID y UNCTAD-CCI (TARMAC).

Mientras algunos países proporcionan un 100% de acceso libre de aranceles a las exportaciones de PMA, en muchos de esos programas hay margen para mejorar, especialmente si se considera que para los países que otorgan preferencias son muy bajos los costos económicos de otorgar un acceso irrestricto a la producción y a las exportaciones de los PMA²⁸. Los que más se beneficiarían con la ampliación de estos programas serían los PMA asiáticos, especialmente si se ampliara el plan de los Estados Unidos de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que actualmente excluye las exportaciones de ropa. Si bien esas preferencias son en gran medida unilaterales, la conclusión de la Ronda de Doha podría consolidarlas. A su vez, esto suscitaría un verdadero problema de erosión de las preferencias para otros países de ingreso bajo que poseen escasa capacidad de ajuste en el mediano plazo a un ámbito comercial más competitivo.

²⁸ Antoine Bouët y otros, *The costs and benefits of duty-free, quota-free market access for poor countries: who and what matters*, Center for Global Development, Working Paper 206 (Washington, D. C., marzo de 2010). Las estimaciones indican que si los Estados Unidos otorgaran DFQF en un 97% de las partidas arancelarias, los PMA podrían acrecentar sus exportaciones a ese país en un 10%, lo que supondría un volumen de negocio de unos 1.000 millones de dólares; véase Céline Carrère y J. de Melo, “The Doha Round and market access for LDCs: Scenarios for the EU and US markets” (Center for Studies and Researches on International Development, marzo de 2009).

Cuadro 6

Planes de preferencias otorgadas a exportaciones de los países menos adelantados*

Programa o país	Entrada en vigor	Cobertura de productos	Acceso de exportaciones de PMA libres de derechos en 2007 (% de partidas arancelarias)	Normas de origen: nivel de flexibilidad	Duración del programa
Australia	2003	100%	100	Moderado	Indefinida
Brasil	2010	Inicialmente, 80% de las partidas arancelarias para mediados de 2010; posteriormente se ampliará para llegar al 100%	Anunciado a finales de 2009
Canadá – Aranceles para países menos adelantados	2003	100% (excluye productos lácteos, aves y huevos, controlados por cuotas)	98,9	Alto	Prorrogado hasta 2014
China – Foro de Cooperación China-África	2008	Comenzó con el 60% de los productos; se amplió al 95% (para países menos adelantados de África que tienen relaciones diplomáticas con China)	..	Moderado	..
China – DFQF para PMA asiáticos	2006	DFQF solamente en partidas arancelarias seleccionadas	..	Moderado	..
Estados Unidos – SGP para PMA	1976	83% (excluida la ropa)	82,5	Moderado	Ad hoc/Por lo general 1 a 2 años (prorrogado hasta finales de 2010)
Estados Unidos – Ley de Crecimiento y Oportunidad para África (AGOA)	2000	Varía, hasta el 98% (24 países menos adelantados al sur del Sáhara)	..	Alto	Prorrogado por 11 años (hasta finales de 2015); 5 años para ropa
Estados Unidos – Ley de oportunidades hemisféricas para Haití mediante el aliento de las alianzas	2006	Entrada libre de aranceles para ropa fabricada en Haití	..	Moderado (se considera una posible flexibilidad según la Ley del programa de estímulo económico de Haití, 2010)	Prorrogado por 10 años; se está debatiendo su prórroga hasta finales de 2020
India – Plan de preferencias libres de derechos aduaneros (DFTP)	2008	85% de las partidas arancelarias en un lapso de cinco años (plenamente operacional en 2010 para 14 países menos adelantados)	..	Moderado	..
Islandia	2002	Esencialmente todos los productos, pero no 100%	..	Bajo	Indefinida
Japón	2007	98% de las partidas arancelarias (excluye algunos productos agrícolas, pescados y artículos de cuero)	98,2	Bajo	Prorrogado por 10 años (hasta finales de 2011)
Nueva Zelanda – Plan de SGP para PMA y países en desarrollo sin litoral	2001	100%	100	Moderado	Indefinida
Noruega	2002	100%	100	Bajo	Indefinida

Programa o país	Entrada en vigor	Cobertura de productos	Acceso de exportaciones de PMA libres de derechos en 2007 (% de partidas arancelarias)	Normas de origen: nivel de flexibilidad	Duración del programa
República de Corea	2008	Decreto presidencial que amplía el acceso DFQF hasta el 75%	17,4 (en 2006)	Bajo	No definida
Suiza	2007	100% en 2010	85,2	Bajo	Indefinida
Turquía (EBA)	2005	100% en 2010	..	Alto	Indefinida
UE – Todo salvo armamento (EBA)	2001	100% en 2010 (excluye armamento y municiones)	99,4	Moderado	Indefinida

Fuente: Organización Mundial del Comercio, *Market access for products and services of export interest to least developed countries* (documento WT/COMTD/LDC/W/46/Rev.1); Kimberly Elliot, *Opening markets for poor countries: are we there yet?*, CGD Working Paper 184 (Washington, D. C., Center for Global Development, 2009); Kimberly Elliot, *Open markets for the poorest countries: trade preferences that work*, CGD Working Group on global trade preference reform (Washington, D. C., Center for Global Development, abril de 2010).

* Belarús, Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Marruecos, Pakistán, República de Moldova, Sri Lanka, Tayikistán y Uzbekistán también aplican programas de preferencias en favor de exportaciones originadas en todos los PMA seleccionados.

Los indicadores estadísticos del acceso preferencial se basan en la hipótesis de que los PMA aprovechen plenamente las preferencias existentes, pero algunos regímenes preferenciales tienen condiciones que impiden su cabal utilización²⁹. Abordar las barreras no arancelarias, que pueden malograr las oportunidades de acceso a algunos mercados para los PMA sigue siendo un desafío importante. Entre los ejemplos pueden citarse los criterios restrictivos de las “normas de origen” que determinan quién puede beneficiarse con las preferencias (por ejemplo, al establecer el porcentaje del producto que debe fabricarse en el PMA), o que dictan normas sanitarias y fitosanitarias inadecuadas cuyo propósito no es proteger a los consumidores sino excluir productos.

Las normas de origen estrictas y las barreras no arancelarias malogran las oportunidades de acceso a los mercados para los PMA

Ayuda para el Comercio

De conformidad con el consenso incipiente sobre el fortalecimiento de la capacidad comercial de los países en desarrollo, se mantiene el compromiso de los donantes en pro de la Ayuda para el Comercio. En 2008, el total de los compromisos en beneficio de los países en desarrollo aumentó un 35% en términos reales, para llegar a un nivel sin precedentes de 42.000 millones de dólares³⁰, en contraste con aumentos de, en promedio, un 10% en términos reales durante 2006 y 2007. Esto representa un aumento del 62% respecto del valor básico de referencia del lapso 2002-2005 establecido por el Grupo de Tareas de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio.

La proporción de Ayuda para el Comercio en relación con el total de los compromisos de ayuda asignable por sectores aumentó hasta el 37% en 2008. La composición de los compromisos ha variado ligeramente, pasando a favorecer la infraestructura relacionada con el comercio, que en 2008 constituyó un 55% del total de la Ayuda para el Comercio, en comparación con un promedio del 52% en el lapso 2002 a 2007 (gráfico 11). Por otra parte, la proporción de compromisos

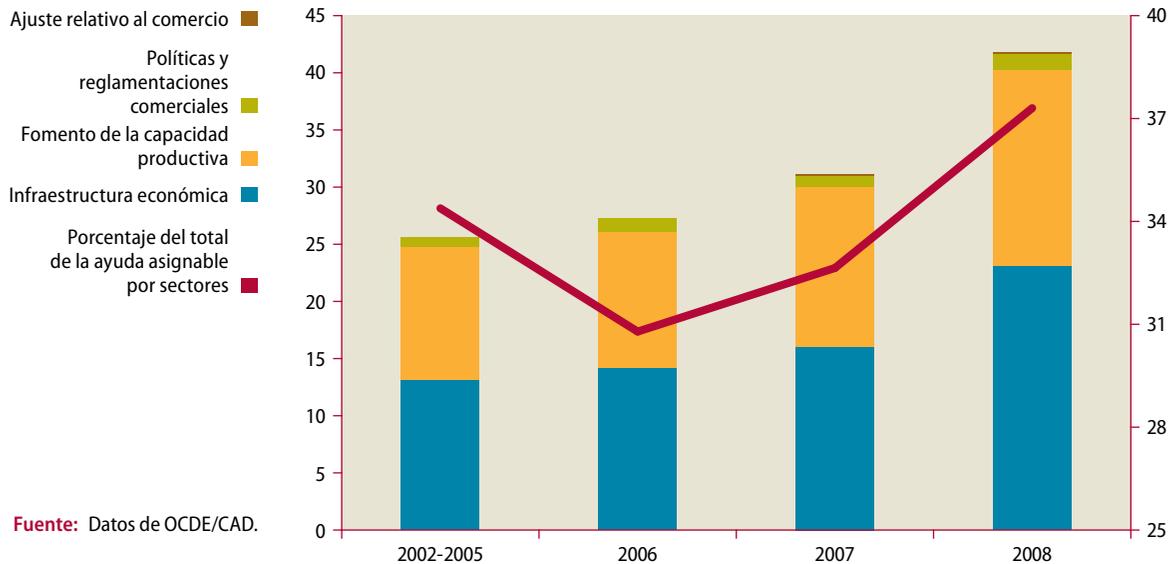
1 La tasa real de utilización puede ser baja, de un 40%, para productos como textiles y ropa. OMC, *Market access for products and services...*, op. cit.

2 Las cifras correspondientes a la Ayuda para el Comercio son provisionales.

Gráfico 11

Total de compromisos de Ayuda para el Comercio, 2002 a 2008

(escala a la izquierda: miles de millones de dólares de 2008 a valores constantes; escala a la derecha: total de la Ayuda para el Comercio como porcentaje del total de la ayuda asignable por sectores)



Los recursos de Ayuda para el Comercio siguen concentrados en unos pocos países

para fomentar la capacidad productiva ha disminuido hasta el 41%, desde el nivel del 45% alcanzado entre 2002 y 2007.

En 2008, a los 10 mayores receptores de la Ayuda para el Comercio les correspondió un 52% de los compromisos asignables por países, o un 45% del total de los compromisos (cuadro 7). La alta concentración de la asistencia en el régimen de Ayuda para el Comercio puede explicarse por los compromisos con destino a proyectos de gran magnitud en varios países. En algunos casos se trata de préstamos otorgados una sola vez, para financiar proyectos de infraestructura de gran magnitud comenzados en 2008. Entre los donantes bilaterales, el Japón es actualmente el mayor contribuyente en términos absolutos (9.000 millones de dólares); le siguen los Estados Unidos y la Unión Europea (6.000 millones de dólares cada uno).

El propósito de la Ayuda para el Comercio es prestar asistencia a los países en desarrollo, especialmente a los PMA, para el fomento de la infraestructura relacionada con el comercio y con su capacidad productiva. En 2008, la mayor proporción de Ayuda para el Comercio (40%) se comprometió con destino a países de ingreso mediano bajo. Los PMA recibieron 10.500 millones de dólares por ese concepto; es decir, un 25% del total. Entre los 10 mayores receptores de Ayuda en 2008 figuraban sólo tres PMA (Afganistán, Bangladesh y la República Unida de Tanzania), frente a cuatro en 2007.

Si bien se han dedicado importantes recursos políticos y financieros a las iniciativas de Ayuda para el Comercio y Marco integrado mejorado, si se aportaran recursos adicionales se contribuiría a integrar el comercio en los programas de desarrollo (“incorporación institucional del comercio”) y a apoyar medidas para sufragar los costos del ajuste a la liberalización del comercio. La estimación

Cuadro 7

Los mayores receptores de la Ayuda para el Comercio en 2008 (*millones de dólares y porcentaje*)

Rango	País	Importe	Rango	País	Importe
1	India	3.254	11	Indonesia	871
2	Iraq	2.836	12	China	762
3	Turquía	2.421	13	Etiopía	761
4	Viet Nam	2.033	14	Nigeria	729
5	Marruecos	1.894	15	Ghana	654
6	Afganistán	1.701	16	Tailandia	640
7	República Unida de Tanzania	1.353	17	Túnez	602
8	Bangladesh	1.240	18	Malí	591
9	Pakistán	1.126	19	Mozambique	542
10	Egipto	1.014	20	Mongolia	533
Los 10 mayores receptores			Los 20 mayores receptores		
Total parcial		18.873	Total parcial		25.559
Proporción del total de la Ayuda para el Comercio asignable por países		51,8	Proporción del total de la Ayuda para el Comercio asignable por países		70,2
Proporción del total de la Ayuda para el Comercio		45,3	Proporción del total de la Ayuda para el Comercio		61,3

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, sobre la base de datos proporcionados por OCDE/CAD.

preliminar indica que hay margen para ampliar y mejorar la determinación del destino de los recursos de modo de asegurar que los países más necesitados sean los que más ayuda reciban³¹. Aun cuando es mayor el número de países en desarrollo que se están apropiando de las iniciativas —como se puso de manifiesto por el número de países en desarrollo que respondieron en 2009 al cuestionario de la OMC/OCDE sobre la Ayuda para el Comercio, donde la mayoría indica una creciente tendencia a integrar el comercio en sus estrategias nacionales de desarrollo—, si se contara con mayor financiación se aseguraría que las necesidades y prioridades relativas al comercio planteadas por los países suscitaran una respuesta más intensa de los donantes.

Para los países cuyas necesidades y prioridades relativas al comercio no se han determinado, una medida importante sería que el respectivo gobierno realizara evaluaciones apropiadas de las necesidades nacionales. Se reconoce que algunos países necesitan asistencia técnica y financiera en apoyo de ese proceso, de manera conducente a la formulación de un plan de acción concreto que incluya proyectos destinados a superar las limitaciones descubiertas e introduzca medidas de ajuste que sirvan de base para captar apoyo adicional de los donantes asociados para el desarrollo³². Para ese proceso es imprescindible

Los países en desarrollo necesitan más asistencia en apoyo de sus medidas para “incorporar el comercio institucionalmente”

3 Elisa Garmberoni y R. Newfarmer, *Aid for Trade: Matching potential demand and supply*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4991 (Washington, D. C., Banco Mundial, julio de 2009).

4 D. Gay, A. Mbonde y M. Riva, *Aid for Trade and human development: A guide to conducting Aid for Trade needs assessment exercises* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.09.III.B.28).

que dichas evaluaciones se reflejen en las estrategias nacionales de desarrollo en torno a las cuales los donantes programan su apoyo financiero.

Fortalecimiento de las alianzas mundiales para el intercambio comercial internacional

Una alianza mundial para el desarrollo relativa al comercio que proporcione un efectivo acceso a los mercados en beneficio de los países en desarrollo puede ser el fiel de la balanza entre contribuciones débiles o dinámicas del comercio al desarrollo y a las medidas encaminadas a alcanzar los ODM para 2015.

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

- Intensificar las medidas para concluir en un plazo realista las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha orientadas al desarrollo, a fin de establecer efectivamente un sistema comercial multilateral más abierto, equitativo, basado en normas, predecible y no discriminatorio.
- Asegurar que los países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, reciban el apoyo necesario para fortalecer sus capacidades productivas y comerciales de manera flexible, como parte de estrategias más amplias de desarrollo. El fomento de esa capacidad en los países es función a la vez de las opciones en materia de políticas nacionales y del apoyo internacional y requiere que
 - los países en desarrollo sigan asignando prioridad en sus estrategias nacionales de desarrollo al comercio y a sus vínculos con el desarrollo y la reducción de la pobreza; y que
 - los donantes aceleren el cumplimiento de los compromisos de ayuda ya asumidos, inclusive mediante un renovado apoyo técnico, financiero y político a la iniciativa de Ayuda para el Comercio, y mediante un mayor apoyo al Marco integrado mejorado, que es el punto de entrada para que los PMA tengan acceso al régimen de Ayuda para el Comercio.
- Asegurar que se deroguen las medidas proteccionistas adoptadas como respuesta a las crisis y que se interponga resistencia a la adopción de otras medidas, inclusive nuevas modalidades de barreras no arancelarias.
- Acelerar el cumplimiento de los compromisos asumidos en 2005 por los países desarrollados de eliminar para 2013 todas las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas y la aplicación de otras medidas de apoyo con efecto equivalente, a fin de ampliar la capacidad de los países en desarrollo para producir y exportar competitivamente productos agrícolas.
- Acelerar el progreso hacia la cabal aplicación del régimen de acceso a los mercados libre de aranceles y de cuotas para todos los productos exportados por los PMA, asunto que sigue siendo de importancia crítica para acelerar la creación de empleo en los sectores de exportación de los PMA, y combinar estas medidas con la formulación de normas de origen más simplificadas.

Sostenibilidad de la deuda

Cuando en el año 2000 se aprobó la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los gobiernos de muchos países en desarrollo, en especial los países de ingreso bajo y varios de ingreso mediano, padecían cargas insostenibles de deuda externa. La comunidad internacional ya había establecido en 1996 la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (HIPC) para abordar de manera integral los problemas de la deuda del grupo de países de ingreso bajo. La Iniciativa fue ampliada en 1998, pero hacia el año 2000 aún no proporcionaba un alivio suficiente. Además, en lugar de los rescates proporcionados a países de Asia y de otras regiones en el decenio de 1990, la comunidad internacional había comenzado a establecer una nueva política internacional que buscaba impulsar el “involucramiento del sector privado” para cooperar en planes relativos a crisis de la deuda soberana de países de ingreso mediano, en virtud de los cuales acreedores privados podrían absorber las pérdidas en la reestructuración de la deuda. Por otra parte, cuando se emitió la Declaración del Milenio se reconoció que la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) y otras iniciativas eran incompletas. Diez años después, siguen siendo incompletas.

Sin embargo, con el transcurso del decenio la situación de la deuda pareció mejorar, al menos hasta que al ocurrir la crisis económica y financiera mundial aparecieron tensiones. En 2005, la iniciativa HIPC fue complementada con la IADM, que aportó un alivio del 100% a la deuda de países de ingreso bajo seleccionados que reunieran los requisitos establecidos, por parte de las instituciones financieras multilaterales participantes. Por otra parte, las dificultades de la deuda de algunos países de ingreso mediano, que mayormente involucraban obligaciones respecto de acreedores privados, se estaban resolviendo mediante mecanismos de mercado organizados por los deudores para el trueque de nuevos bonos a cambio de deudas anteriores. Independientemente de si la mitigación era o no suficiente para restaurar situaciones sostenibles en esos países, de todos modos éstos recuperaban el acceso a mercados financieros. Posteriormente, a mediados del decenio se mitigaron las cargas de la deuda externa de los gobiernos de muchos países en desarrollo y en transición gracias a las tendencias favorables de los precios mundiales de los productos básicos y a las bajas tasas de interés. Pero después de 2008 la carga de la deuda de muchos países volvió a agravarse. Dado que algunos países llegaron a la crisis en condiciones menos sólidas que otros, aumentó el riesgo de agobio por la deuda para esos países más débiles.

Aun cuando cabe esperar que los países deudores puedan superar las tensiones, es mejor que estén bien preparados, y por consiguiente es menester plantear de nuevo la creación de un marco internacional amplio para hacer frente a las crisis de la deuda de manera integral y equitativa, a medida que vayan surgiendo casos, y así dar cabal cumplimiento al compromiso del ODM 8 de posibilitar que el sistema internacional “aborde integralmente el problema de la deuda de los países en desarrollo”.

Tras haber logrado mejoras en el último decenio, durante la crisis se deterioró la situación de la deuda de muchos países

La comunidad internacional se ha esforzado cada vez más para que la deuda sea más sostenible

Políticas adoptadas y políticas prometidas

Tras emitir la Declaración del Milenio, la comunidad internacional adoptó un triple curso de acción para la reforma relativa a la deuda. Se focalizó primero en el compromiso de ayudar a los gobiernos de países de ingreso bajo que reunieran los requisitos necesarios para ampararse en la iniciativa HIPC a que llegaran a situaciones en que la deuda externa fuera sostenible. Para esto fue necesario ofrecer sucesivas series de medidas de alivio cada vez más sustanciales, según los acreedores oficiales de esos países fueron descubriendo que los niveles de alivio prometidos eran insuficientes. En última instancia, los principales acreedores tradicionales de los gobiernos —los miembros del Club de París y las instituciones financieras multilaterales comprendidas en la IADM—, virtualmente eliminaron el grueso de la deuda que seguía pendiente tras aplicar el régimen de HIPC.

El segundo curso de acción consistió en intensificar la asistencia internacional para ayudar a los países deudores a administrar más eficazmente su deuda soberana y proporcionar orientación a los acreedores oficiales de países de ingreso bajo acerca de cuándo sería excesivamente riesgoso otorgar préstamos, en lugar de ofrecer asistencia en forma de subsidios. Con este fin, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial elaboraron un marco específico de sostenibilidad de la deuda para países de ingreso bajo. El FMI definió un marco separado para países que tienen acceso a montos sustanciales en los mercados financieros internacionales. Esos marcos no sólo han logrado que en los países en desarrollo y en transición se focalice la atención política en la evolución de la respectiva situación de la deuda externa y la deuda pública total, sino que también han estimulado un considerable aumento de la información pública sobre deuda soberana, dado que la publicación de las evaluaciones de la deuda ha pasado a ser una práctica corriente. Por otra parte, una función muy importante de dichos marcos es la de servir como indicadores generales sobre los cuales basar el debate de las políticas, pues en ellos hay, necesariamente, una cierta dosis de subjetividad. En verdad, la metodología se examina y revisa periódicamente, más recientemente tras la exhortación al respecto del Grupo de los Veinte (G-20) en abril de 2009, a propósito del marco para los países de ingreso bajo⁵.

En un tercer curso de acción se consideró la creación de un mecanismo integral para abordar la deuda soberana que procuraría una reestructuración de las obligaciones de la deuda de un país para eliminar la insolvencia del gobierno y proporcionarle un “nuevo comienzo”. Ese mecanismo trataría, además, de distribuir la carga del alivio equitativamente entre los acreedores de un gobierno, incluidas varias categorías de acreedores privados. La iniciativa HIPC era una versión preliminar de un enfoque de ese tipo, pero se creó como iniciativa completa en sí misma y no como precedente para abordar la deuda soberana en general. El Consenso de Monterrey, aprobado en 2002 por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, prometió abordar este problema, como lo han hecho las sucesivas reuniones importantes de las Naciones Unidas

⁵ Véase Banco Mundial, Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, “Staff guidance note on the application of the joint Bank-Fund debt sustainability framework for low-income countries”, 22 de enero de 2010; disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:22482307~menuPK:4876135~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043~isCURL:Y,00.html>.

sobre cuestiones económicas y financieras celebradas posteriormente, inclusive la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo². Una medida parcial en esta dirección fue adoptada en 2003 por el Club de París cuando aprobó su “Método de Evián”³, en función del cual ofreció tomar la delantera en cuanto a decidir acerca de la necesidad de un alivio integral de la deuda en países en crisis no comprendidos en el régimen de la HIPC y, de ser necesario, elaborar, en cooperación con el FMI, un conjunto integral de medidas para la deuda que se aplica sobre bases comparables a todos los acreedores bilaterales, oficiales y privados⁴. En el FMI se formuló en 2003 una propuesta de reforma más sistemática del mecanismo de reestructuración de la deuda soberana, pero fue rechazada debido, en gran parte, a la oposición de interesados directos en los mercados financieros⁵. Desde entonces no se han considerado nuevas propuestas en ningún foro oficial internacional.

La crisis mundial y la deuda de los países en desarrollo

La crisis económica y financiera mundial afectó a las economías en desarrollo y en transición de múltiples maneras, que repercutieron sobre la situación de su deuda pública. Muchos gobiernos optaron por aumentos contracíclicos de los gastos o no recortaron los gastos en proporción con la disminución cíclicamente conexas en los ingresos impositivos. En ambos casos el resultado fue el incremento del déficit de esos gobiernos, como se indica en el gráfico 12.

Un indicador clave de la deuda externa de los países en desarrollo objeto de seguimiento regular en relación con el Objetivo 8 reflejó un aumento de la proporción del servicio de la deuda externa —que comprende el total de los pagos que deben efectuarse durante un año dado por concepto de intereses y de devolución del capital— en comparación con las exportaciones de bienes y servicios. La crisis mundial, además de acrecentar los montos respecto de los cuales se abona el servicio de la deuda, amenguó el denominador de la proporción, debido a los efectos de la recesión mundial sobre los ingresos en moneda extranjera de muchos países⁶. Como puede advertirse en el gráfico 13, todas las regiones del mundo en desarrollo resultaron afectadas, aunque en diferente grado, debido a las diferencias

Las posiciones fiscales se han deteriorado

Ha habido un retroceso en la declinación de los índices de servicio de la deuda registrada antes de la crisis

6 Véase, respectivamente, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (A/CONF.198/11, cap. 1, resolución 1, anexo), párr. 60, y resolución 63/303 de la Asamblea General sobre el Documento Final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (anexo), párr. 34.

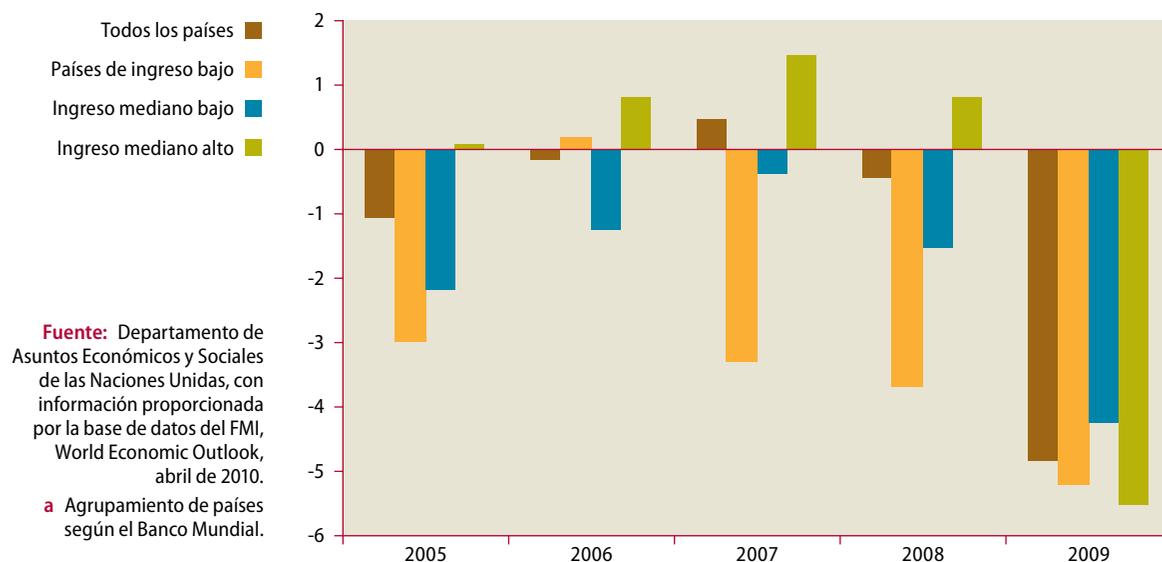
7 Sobre el enfoque en general, véase Club de París, “Evian Approach”; disponible en <http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/rechelonement/approche-d-evian/switchLanguage/en>.

4 Recientemente, en abril de 2009 se concertó un arreglo de este tipo para Seychelles, que fue aceptado sobre bases comparables por Malasia y Sudáfrica, dos principales acreedores bilaterales que no son miembros del Club de París; a finales de 2009, Seychelles también reestructuró su deuda comercial.

5 Véase Sean Hagan, “Designing a legal framework to restructure sovereign debt”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 36 (2005), págs. 299 a 402.

6 En promedio, el aumento de la proporción entre el servicio de la deuda y las exportaciones de los países en desarrollo fue el resultado de una baja del 21% en los ingresos por

Gráfico 12

Saldos fiscales de economías en desarrollo y en transición^a, 2005 a 2009
 (porcentaje del producto interno bruto)


en las opciones políticas, las oportunidades de contraer préstamos o la magnitud de los espacios fiscales dentro de los cuales estaba operando cada gobierno.

Como también puede advertirse en el gráfico 13, en 2007 y 2009 las proporciones del servicio de la deuda fueron en general inferiores a las de 2000, salvo en el caso de las economías en transición. Según estimaciones del Banco Mundial, las economías en transición de Europa y de Asia central fueron las más gravemente afectadas, y se considera que son las más vulnerables⁷. La rápida expansión de las finanzas (tanto nacionales como externas) en varios países europeos con economías que tenían un dinamismo incipiente antes de la crisis excedió la capacidad de absorción de esos países, además de causar inflación y aumento del déficit de la cuenta corriente, lo cual tornó vulnerables a esas economías con respecto a los choques nacionales y extranjeros. Otros países que habían manejado su deuda con más precaución estaban en mejores condiciones cuando estalló la crisis, pero también ellos tuvieron que ajustarse al fuerte embate destructivo.

Para los gobiernos que contraen préstamos en mercados de capital internacionales, el primer efecto de la crisis mundial se percibió en el costo de los empréstitos internacionales. En octubre de 2008, los márgenes medios de las tasas de interés de bonos de la deuda soberana de países en desarrollo llegaron al máximo registrado en los siete últimos años: 974 puntos básicos⁸. Los márgenes

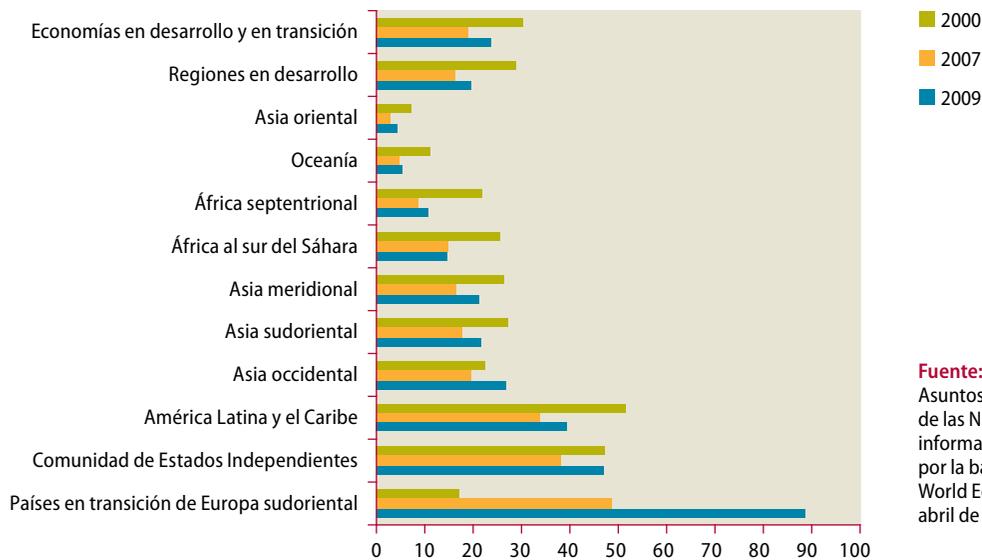
concepto de exportaciones, mientras que las obligaciones para el servicio de la deuda aumentaron en 2009 en menos del 4%.

⁷ Banco Mundial, *Global Economic Prospects-Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery* (Washington D. C., Banco Mundial).

⁸ Al establecer los precios de bonos internacionales, la convención es comparar la tasa de interés o de rendimiento con una tasa básica correspondiente a una alternativa conside-

Gráfico 13

Proporción del servicio de la deuda externa de economías en desarrollo y en transición, 2000, 2007 y 2009 (porcentaje de exportaciones de bienes de servicios)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con información proporcionada por la base de datos del FMI, World Economic Outlook, abril de 2010.

de las tasas de interés se ampliaron hasta más de 1.000 puntos básicos para cinco países (Argentina, Ecuador, Kazajstán, Pakistán y Ucrania). Mientras tanto, casi todas las monedas del mundo se depreciaron en comparación con el dólar estadounidense, y las monedas de algunos países en desarrollo perdieron más del 50% de su valor. Esto acrecentó considerablemente la carga del servicio de la deuda externa, precisamente cuando esos gobiernos vieron declinar pronunciadamente sus corrientes de ingresos. Todos los países en desarrollo sin excepción experimentaron reducciones en la calificación de su solvencia por parte de las principales agencias internacionales de calificación de valores. Esto, a su vez, incrementó más el costo de contraer préstamos y debilitó la posición fiscal de muchos países. Unos pocos países de ingresos medianos lograron limitar los efectos negativos de esos eventos, dado que el respectivo gobierno, así como las empresas, estuvieron en condiciones de depender en mayor medida de los mercados de bonos en moneda nacional. No obstante, muchos países del mundo en desarrollo no pudieron recurrir a mercados financieros nacionales solventes.

Dado que la crisis mundial acarreó un declive súbito y pronunciado en las corrientes financieras privadas internacionales, muchos países se vieron repentinamente frente a problemas de financiación por desequilibrios en la balanza de pagos y recurrieron al FMI para solicitar apoyo. El Fondo pudo responder aportando recursos adicionales e introduciendo una nueva flexibilidad en sus disposiciones sobre préstamos, de conformidad con la iniciativa del G-20, como se ha señalado en la sección “Asistencia oficial para el desarrollo” (páginas 9 a 29).

Las instituciones financieras internacionales acrecentaron sustancialmente sus préstamos ...

rada sin riesgo (en el sentido de una muy baja probabilidad de incurrir en falta de pago), por lo general un bono del Tesoro de los Estados Unidos con fecha de vencimiento comparable. El “margen” por sobre la tasa sin riesgo se mide en “puntos básicos”; un punto básico equivale a un centésimo de un punto porcentual.

En 2007, antes del estallido de la crisis, los compromisos de préstamos del FMI ascendían a apenas 1.000 millones de dólares (en cifras brutas), pero en 2008 aumentaron hasta 49.000 millones de dólares, y en 2009, hasta 120.000 millones de dólares⁹. Hacia finales de abril de 2010, 57 países habían concertado sendos arreglos con el FMI, entre ellos 30 países de ingreso bajo.

Otras instituciones financieras multilaterales también incrementaron la cuantía de sus préstamos. Para ayudar a los países a hacer frente a la crisis, el Banco Mundial acrecentó sus compromisos desde 36.500 millones de dólares (en cifras brutas) en 2007 hasta 65.000 millones de dólares en 2009, un importe de magnitud sin precedentes para esa institución dedicada al desarrollo mundial. En el mismo período, los principales bancos regionales de desarrollo, considerados en su conjunto, aumentaron sus préstamos desde 30.000 millones de dólares hasta 50.000 millones de dólares¹⁰.

... lo cual incrementó la proporción de la deuda pública

Los efectos de los nuevos préstamos nacionales y externos en respuesta a la crisis financiera se reflejan en una proporción más alta de deuda pública en relación con el producto interno bruto (PIB). Esa proporción, tras disminuir durante varios años, aumentó en 2009, como puede verse en el gráfico 14, en el cual los países figuran agrupados según el nivel de ingreso per cápita. Al mismo tiempo, el total de la deuda externa (incluidas las obligaciones del sector privado y las de los gobiernos) aumentó en 2009 para cada uno de los grupos de países. Sin embargo, y con pocas excepciones, las proporciones siguen siendo inferiores a las existentes en 2000.

La recuperación económica mundial ha comenzado, pero las perspectivas siguen siendo inciertas

Con todo, después de mediados de 2009 la crisis se ha ido disipando y ha comenzado la recuperación económica mundial, aun cuando todavía es de poca magnitud y frágil¹¹. Desde el comienzo de la crisis se han reducido considerablemente los márgenes de las tasas de interés y los organismos de calificación de créditos han asignado una calificación más alta a muchas deudas soberanas. Se ha restaurado el acceso a los mercados de capitales internacionales para prestatarios soberanos y empresariales de algunos países de ingreso mediano, mientras que unos pocos países (en particular Chile y Brasil) han comenzado a atraer de nuevo grandes corrientes de capital; los préstamos bancarios, con todo, siguen siendo de poca magnitud¹². Por otra parte, persiste una considerable inestabilidad en los mercados financieros internacionales y las perspectivas mundiales están envueltas en una profunda incertidumbre.

Progresos en el alivio de la deuda en virtud de las iniciativas HIPC e IADM

Desde junio de 2009, cuatro países han llegado a sus puntos de culminación

A finales de marzo de 2010, de los 40 países que reunían o potencialmente reunían los requisitos para el alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa HIPC, 28 habían llegado al “punto de culminación” y se acordó el total del alivio programado para ellos. También reunieron los requisitos para recibir alivio adicional, de conformi-

⁹ Información proporcionada por funcionarios del FMI.

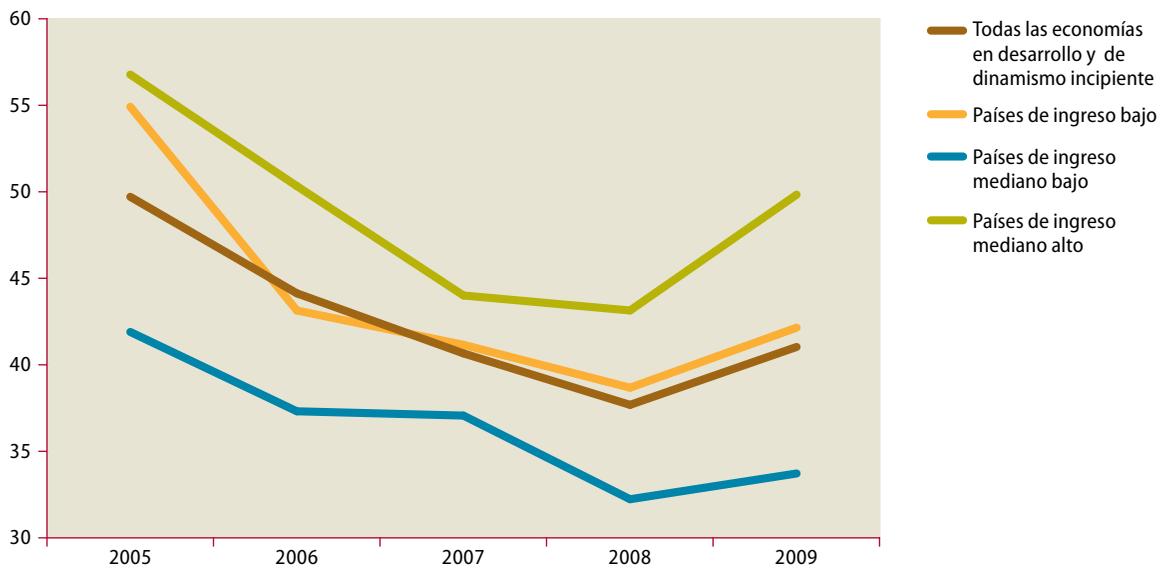
¹⁴ Banco Mundial y FMI, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2010), cuadro 5.3.

¹⁵ Véase “Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2010” (E/2010/73).

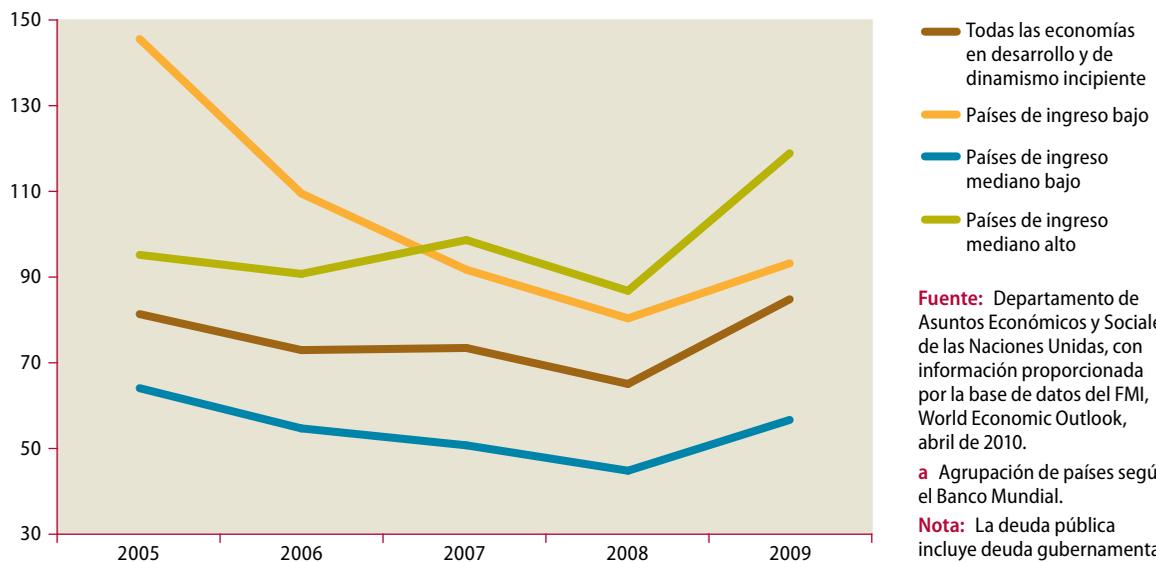
¹⁶ Véase Banco Mundial, *Global Economic Prospects-Summer 2010, op. cit.*, y “Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2010”. *Ibidem*.

Gráfico 14

A. Proporción de la deuda pública de grupos de economías en desarrollo y en transición^a, 2005-2009 (porcentaje del PIB)



B. Proporción de la deuda externa de grupos de economías en desarrollo y en transición^a, 2005-2009 (porcentaje de exportaciones)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con información proporcionada por la base de datos del FMI, World Economic Outlook, abril de 2010.

a Agrupación de países según el Banco Mundial.

Nota: La deuda pública incluye deuda gubernamental, nacional y exterior; la deuda externa abarca la deuda exterior del gobierno y de prestatarios privados.

dad con la IADM, respecto de las restantes sumas adeudadas a las instituciones multilaterales participantes. Siete países estaban entre el “punto de decisión” y el “punto de culminación”, es decir, podían recibir alivio con carácter provisional, con lo cual llegó a 35 el total de países que recibían algún alivio parcial en función

de la iniciativa. En el año transcurrido desde junio de 2009, cuatro países—Afganistán, el Congo, Haití y la República Centroafricana—dieron cumplimiento a las condiciones para el alivio irrevocable de la deuda otorgado al llegar al punto de culminación del proceso de HIPC.

Gracias a las iniciativas HIPC y IADM, a los sistemas tradicionales de alivio de la deuda y a otra asistencia adicional se prevé que la carga de la deuda de esos 35 países se va a reducir en más del 80%, en comparación con los niveles existentes antes de llegar al punto de decisión. La proporción de sus pagos agregados por servicio de la deuda en relación con el PIB disminuyó desde el 3,2% en 2001 hasta el 1,0% en 2009. Tal vez como reflejo de las limitaciones y dificultades de la deuda antes del alivio de ésta, en esos países los gastos para reducir la pobreza aumentaron en promedio desde el 6,3% del PIB en 2001 hasta el 8,9% en 2009¹³.

Sin embargo, no todos los acreedores han cumplido con el alivio programado. Los mayores acreedores (el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y los miembros del Club de París) han aportado alivio de la deuda de conformidad con los compromisos asumidos en virtud de la HIPC. En 2009 otros acreedores han cumplido o acordado cumplir con sólo una parte. Otras instituciones multilaterales de menor magnitud, a las que corresponde un 14% del costo total de la reducción de la deuda en función de la HIPC, se han comprometido a proporcionar alivio de la deuda de conformidad con la Iniciativa cuando los países lleguen a sus respectivos puntos de culminación. Según una encuesta realizada en 2009, siete de los 20 acreedores multilaterales que respondieron indicaron que durante el período intermedio habían proporcionado la mitad o una porción mayor del alivio. Los acreedores bilaterales oficiales que no son miembros del Club de París, a los que corresponde un 13% del importe total, han aportado entre el 35% y el 40% del alivio programado, aun cuando ese total general no refleja la diversidad de las aportaciones ni tampoco que casi la mitad de esos acreedores no han proporcionado alivio alguno. Los acreedores comerciales, a los que corresponde un 6% del importe total, han proporcionado un alivio estimado en un 33% del monto previsto¹⁴.

Para complicar más la situación, varios acreedores comerciales han entablado litigios judiciales contra algunos de los países comprendidos en la HIPC, con el propósito de recuperar el total de las obligaciones originarias. En los últimos dos años, al menos 12 países incluidos en la HIPC han sido objeto de cerca de 60 demandas judiciales por acreedores comerciales. Los importes reclamados por los acreedores ascienden a algo más de 2.600 millones de dólares. En la mayor parte de los casos se llegó a un acuerdo extrajudicial, inclusive mediante la participación del acreedor en operaciones de recompra sumamente descontadas, por conducto del Servicio de Reducción de la Deuda, del Banco Mundial (en septiembre de 2009 había 14 casos pendientes; posteriormente tal vez se hayan incoado otros). En algunos casos se dictaron fallos judiciales en favor de los acreedores y

Los acreedores de menor magnitud no han cumplido con la proporción prometida para alivio de la deuda

... y varios acreedores comerciales han iniciado procedimientos judiciales

17 Banco Mundial, "Debt relief", abril de 2010; disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:20040942-menuPK:34480-pagePK:34370-theSitePK:4607,00.html> (sitio visitado el 11 de mayo de 2010).

18 Banco Mundial/AIF y FMI, *Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative and multilateral debt relief initiative (MDRI)—Status of implementation*, 15 de septiembre de 2009 (disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/091509.pdf>), págs. 17 a 19.

por los importes totales reclamados. Mientras tanto, varias organizaciones multilaterales y varios gobiernos acreedores han introducido legislación a nivel nacional o han emprendido otras iniciativas para contrarrestar ese tipo de actividades¹⁵.

Cuando los acreedores oficiales otorgan alivio de la deuda de conformidad con la HIPC, en esencia cancelan en sus libros la deuda pendiente, trocándola por otro activo. Por consiguiente, la reducción de la deuda bilateral y multilateral de conformidad con la iniciativa HIPC entraña un costo presupuestario. Según se estima, ese costo asciende a casi 76.000 millones de dólares, medido en valor actualizado neto (VAN) de finales de 2009¹⁶, y de ese total ya se han comprometido 58.500 millones de dólares para el alivio de la deuda de los 35 países que han superado el punto de decisión. A las instituciones multilaterales y a los acreedores miembros del Club de París corresponde la mayor proporción (45% y 36%, respectivamente) del costo total de la iniciativa HIPC. De manera similar, con arreglo a la IADM se ha aportado una suma adicional de 27.000 millones de dólares en términos de valor actualizado, de la cual un 85% ya ha sido entregado a países que han superado el punto de culminación de la iniciativa HIPC, así como a dos países no comprendidos en el régimen de HIPC (Camboya y Tayikistán) a los cuales el FMI otorgó su componente de la IADM¹⁷. Según estimaciones del FMI, se dispone de recursos suficientes para absorber los restantes compromisos multilaterales de alivio de la deuda, de conformidad con la HIPC y la IADM, en beneficio de los 35 países, pero se necesitarán recursos adicionales sustanciales cuando Somalia y Sudán estén listos para participar en la iniciativa HIPC¹⁸. Se prevé que el costo total de la IADM aumentaría hasta 31.000 millones de dólares en términos de valor actualizado de finales de 2009 si los 40 países alcanzaran el punto de culminación con arreglo a la iniciativa HIPC.

Solamente cinco países, entre ellos Somalia y Sudán, han sido aprobados para ingresar en el proceso HIPC con arreglo a las políticas actuales (los demás son Comoras, Eritrea y Kirguistán). Después de varias prórrogas, la “cláusula de expiración” de la iniciativa HIPC se fijó para finales de diciembre de 2006. En virtud de las políticas en vigor, los países no incluidos en la lista de posibles candidatos no pueden ser agregados¹⁹. Esto significa que ningún país adicional de ingreso

Ampliar la iniciativa HIPC para incluir a países vulnerables al agobio por la deuda podría ser una opción a corto plazo

¹⁵ Por ejemplo, en 2008, la Unión Europea (UE) obtuvo el compromiso de sus 27 Estados miembros de no vender en el mercado secundario certificados de deudas oficiales, y los acreedores miembros del Club de París han acordado una medida similar. Recientemente, el Banco Africano de Desarrollo estableció el Servicio Africano de Apoyo Jurídico, que proporciona asesoramiento jurídico. La Secretaría del Commonwealth ha establecido el Servicio Jurídico para la deuda de los países comprendidos en la HIPC, que ofrece asesores jurídicos residentes a los países objeto de demanda judicial por acreedores comerciales.

¹⁶ Dado que gran parte de la deuda comprendida en la HIPC ha sido contraída en términos muy favorables, el valor de la reclamación para el acreedor, es decir, el valor actualizado de la corriente en efectivo del préstamo a lo largo del tiempo, es inferior al valor nominal de la deuda. El “valor actualizado neto” de un préstamo en términos muy favorables es una estimación del valor de la deuda a precios de mercado que produciría una corriente en efectivo equivalente al importe real de dicho préstamo.

¹⁷ Banco Mundial/AIF y FMI, *Heavily indebted poor countries...*, op. cit., págs. 11 a 14.

¹⁸ FMI, *Update on the financing of the Fund's concessional assistance and debt relief to low-income member countries*, 20 de abril de 2010, págs. 16 y 17.

¹⁹ Myanmar es un posible caso de excepción, pues no se disponía de datos adecuados cuando se emprendió la tarea de “determinar los posibles candidatos”. Podría ser

bajo con deudas que ulteriormente se hacen insostenibles debido a la reciente crisis económica estará en condiciones de recibir alivio de la deuda, acorde con el régimen de HIPC/IADM. Prorrogar la cláusula de expiración podría ser una opción a corto plazo para abordar el agobio de la deuda de esos países de ingreso bajo que no recibieron alivio en virtud del régimen HIPC/IADM.

Países que corren riesgo de agobio por la deuda soberana

Algunos países pequeños, vulnerables y de ingreso bajo vislumbran posibles dificultades a raíz de la deuda ...

Si bien la situación de la deuda de las economías en desarrollo y en transición en general justifica un seguimiento permanente, hay dos grupos de países en particular sobre los que se cierne un difícil futuro de la deuda pública: los de ingreso bajo y los de economías de ingreso mediano, de pequeña magnitud y vulnerables y que no reúnen los requisitos para recibir recursos en términos muy favorables de las principales instituciones financieras multilaterales. Cuando un gobierno tiene una gran proporción de su deuda en moneda extranjera, puede ocurrir que una carga de servicio de la deuda aparentemente sostenible se torne rápidamente en insostenible si sobreviene una pronunciada depreciación del valor de cambio de la moneda, como puede pasar si disminuyen abruptamente los ingresos por exportaciones o hay fuga de capitales al extranjero. En ese caso, los responsables políticos también tienen que preocuparse, porque sus sistemas bancarios están expuestos a la inestabilidad en los tipos de cambio, del mismo modo que muchos gobiernos se han visto obligados a asumir responsabilidad por los bancos durante la crisis, para no correr el riesgo de perder sus indispensables servicios financieros.

En esas circunstancias, son elocuentes los resultados de recientes análisis por países realizados principalmente en virtud del Marco de sostenibilidad de la deuda elaborado conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial para los países de ingreso bajo. En el Marco se indican niveles de la proporción de la deuda principal que se consideran indicativos de riesgo bajo, mediano o alto de agobio por la deuda, en parte a juicio del Banco Mundial, teniendo en cuenta la calidad de las políticas económicas y de las instituciones de un país. En el caso de los países considerados de “calidad política mediana”, por ejemplo, el nivel de referencia de la proporción entre la deuda pública externa (medida en términos de valor actualizado) y las exportaciones es del 150%, mientras que las proporciones respecto del PIB y del ingreso del gobierno son, respectivamente, el 40% y el 250%. Además, las obligaciones del servicio de la deuda deberían ser inferiores al 20% de las exportaciones y también inferiores al 30% del ingreso del gobierno. A los países que se considera poseen políticas e instituciones más débiles se les asignan niveles de referencia más bajos, y, correlativamente, se supone que los países más fuertes pueden absorber cargas de la deuda más pesadas. Por otra parte, las proporciones no se aplican a los datos de un año en particular ni tampoco son aplicadas de manera mecánica. En cambio, se preparan proyecciones para un futuro “valor de referencia”, y se considera la variación de las proporciones a lo largo del tiempo, en conjunto con hipótesis futuras alternativas y “pruebas de estrés”, y se determina lo que ocurriría si sobrevinieran ciertos choques económicos, como una devalua-

incluido en la lista de países posibles candidatos cuando se cuente con esos datos (FMI, *Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis*, 1º de abril de 2010, pág. 19).

ción masiva. La pregunta analítica que surge acto seguido es si las proporciones excederían los valores mínimos fijados y, si así lo hicieren, en qué condiciones y si sería transitoriamente o por largos períodos²⁰.

Los funcionarios del FMI y del Banco Mundial han examinado los análisis de la sostenibilidad de la deuda realizados a partir de mayo de 2009 (incorporando los pronósticos económicos mundiales ajustados después de la crisis) para 39 países de ingreso bajo o economías pequeñas y vulnerables (los valores de referencia no se aplican a países de ingreso mediano, pero se emiten juicios con respecto a la dinámica de su deuda). Recientemente clasificaron a 11 de esos países como “en situación de agobio por la deuda”, y a 16 de ellos, como “en situación de alto riesgo de agobio por la deuda” (véase el cuadro 8). El agobio por la deuda se define en función de las proporciones de la deuda y del servicio de la deuda que a juicio de esos funcionarios exceden sustancialmente los valores mínimos, por ejemplo, países en proceso de negociación para reestructurar la deuda o que han acumulado pagos en mora. El alto riesgo se define en función de la reiterada y prolongada superación de los valores mínimos admisibles aunque el país no tenga todavía dificultades para efectuar puntualmente los pagos de la deuda²¹. No cabe sorprenderse de que antes de llegar al punto de decisión los países que se han acogido al régimen de HIPC se clasifiquen como en situación de agobio por

... y muchos de ellos ya están agobiados por la deuda o en situación de alto riesgo

Cuadro 8

Países de ingreso bajo y economías pequeñas y vulnerables que están agobiados por la deuda o con alto riesgo de agobio por la deuda^a, 2010

En situación de agobio por la deuda	En alto riesgo de agobio por la deuda
Países incluidos en la HIPC	Países incluidos en la HIPC
Antes del punto de decisión	Después del punto de decisión
Comoras Eritrea Somalia Sudán	Côte d'Ivoire
Después del punto de decisión	Después del punto de culminación
Guinea Guinea-Bissau Liberia República Democrática del Congo Togo	Afganistán Burkina Faso Burundi Gambia Haití Santo Tomé y Príncipe
Países no incluidos en la HIPC	Países no incluidos en la HIPC
Myanmar Zimbabwe	Djibouti Granada Maldivas República Democrática Popular Lao Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Tayikistán Tonga Yemen

Fuente: FMI, *Preserving debt sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis*, 1º de abril de 2010, pág. 17.

a En esta lista se incluyen Maldivas, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas debido a su gran vulnerabilidad en cuanto a la deuda pública, definida como proporción del valor actualizado de la deuda pública con respecto al PIB superior a 65%. No se incluye en la lista a Dominica porque la proporción entre el valor actualizado de la deuda pública y el PIB, aunque supera los porcentajes mínimos, lo hace en pequeña medida y transitoriamente, incluso en relación con la hipótesis de valores básicos de referencia.

²⁰ Para más detalles sobre el modo como los funcionarios del Fondo y del Banco han de aplicar el Marco, véase Banco Mundial/AIF y FMI, “Staff guidance note...”, *op. cit.*

²¹ FMI, *Preserving debt sustainability...*, *op. cit.*, pág. 6.

la deuda o de alto riesgo, dado que esa calificación es un requisito para ingresar en el régimen de la iniciativa HIPC. Por otra parte, cabe señalar que seis países que han superado el punto de culminación de la HIPC también se clasifican como en situación de alto riesgo. Asimismo, se considera que varios países pequeños y con economías vulnerables están en situación de alto riesgo. En verdad, dos países que no están en esta lista, Jamaica y Seychelles, estarían incluidos en ella si no existieran los acuerdos de reestructuración de la deuda recientemente concertados con sus acreedores oficiales y privados.

Los funcionarios del FMI y del Banco Mundial sugieren que la situación de la deuda de los 27 países indicados en el cuadro 8 podría subsanarse sin recurrir a medidas extraordinarias, como la reestructuración de la deuda, siempre y cuando se plasmaran ciertas hipótesis. En primer lugar, esos países necesitarían recibir una proporción mayor de su financiación externa en forma de subsidio y no de préstamo, o al menos debería haber un mayor componente de subsidio en sus préstamos. En verdad, las disposiciones relativas a otorgar asistencia internacional en forma de subsidio a países de ingreso bajo y en situación de alto riesgo durante períodos de estrés generalizado están justificadas, y lo propio puede decirse de las moratorias para obligaciones del servicio de la deuda (por ejemplo, en sus préstamos en condiciones muy favorables el Fondo eliminó los pagos por concepto de intereses hasta finales de 2011). En segundo lugar se necesitaría introducir ajustes fiscales más estrictos, pero protegiendo al mismo tiempo el “gasto prioritario”²². De todos modos, no puede excluirse la posibilidad de que llegue a ser necesario otorgar alivio de la deuda a al menos algunos de esos países.

Además, los 27 países incluidos en el análisis del FMI y el Banco Mundial tal vez no sean los únicos que posiblemente necesitarán una reestructuración de la deuda. Como ya se indicó, el análisis de la sostenibilidad de la deuda, como resultado del cual se seleccionaron esos países, se basó en las perspectivas económicas mundiales elaboradas por el FMI. El Fondo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, como asimismo la mayoría de los pronosticadores privados, han incluido una gran dosis de incertidumbre en sus recientes pronósticos. En verdad, es posible que el mundo experimente una “recesión repetida” y una nueva serie de perturbaciones financieras. En otras palabras, tal vez haya incluso más de 27 países de ingreso bajo o mediano que son o pueden tornarse vulnerables a las dificultades causadas por la deuda en el corto y en el mediano plazo.

El camino hacia adelante: subsanar las brechas en la arquitectura internacional de la deuda

No hay ningún mecanismo integral para solucionar los problemas de la deuda soberana

La conclusión de que en varios países puede ser necesario reestructurar la deuda soberana en los próximos años pone de relieve la afirmación anterior de que el mundo carece de un mecanismo integral dentro del cual abordar adecuadamente las crisis de la deuda soberana. Varios países que estaban incluidos en el régimen de HIPC y han superado el punto de culminación están en la lista de países vulnerables, aunque han salido de dicho régimen. Esos países pueden solicitar al Club de París que se los incluya en el régimen del Método de Evián. No obstante, los propios miembros del Club de París, que ya han condonado deudas o reducido

²² *Ibidem*, págs. 22 a 25.

sus reclamaciones de devolución contra esos países, probablemente no se convertirán ahora en acreedores de sumas importantes. No queda claro si los acreedores no pertenecientes al Club de París (bilaterales o privados) estarían dispuestos a aceptar los términos del alivio de la deuda sobre la base de la “comparabilidad” establecida por acreedores de menor magnitud de un país en crisis.

La carencia de un foro internacional en donde los países que han salido del régimen de la HIPC puedan, de ser necesario, procurar una solución integral de la crisis de la deuda no es la única deficiencia. No existe ningún mecanismo internacional general relacionado con la insolvencia soberana. Las bancarrotas soberanas son objeto de arreglos, pero no necesariamente de manera eficiente o equitativa. En verdad, la insolvencia soberana recibe un trato diferente del que recibe la no soberana: trátase de la HIPC, del Club de París o de los frecuentes acuerdos al respecto, los acreedores de un gobierno insolvente son los que determinan en qué condiciones se resolverá el problema de la deuda. La excepción es cuando los mayores deudores interrumpen el pago del servicio de la deuda y el importe adeudado es tan grande que el deudor adquiere poder de negociación, como el ejercido por la Argentina después de declarar en 2001 que no cumpliría con sus obligaciones. Por otra parte, ni el poder del acreedor ni el poder del deudor remiten a un modelo apropiado; debería existir una autoridad independiente (juez o árbitro), sin intereses creados respecto de los resultados, que se encargara de supervisar las negociaciones entre las partes. Este es el modelo acostumbrado en los países para abordar situaciones de quiebra empresarial o personal, y ha mostrado ser un modelo muy convincente. Además, abundan los ejemplos de mecanismos para colocar en condiciones operacionales un modelo de ese tipo²³.

Una autoridad mediadora de ese tipo también podría recibir instrucciones de la comunidad internacional a fin de tomar en cuenta principios acordados internacionalmente para una solución eficaz y equitativa del problema de la deuda, inclusive orientación acerca de la manera de considerar los efectos de las obligaciones de la deuda sobre la capacidad de los gobiernos para alcanzar los ODM y otros objetivos de desarrollo. Ya se ha llegado a un acuerdo sobre formulaciones generales de los principios más importantes, inclusive que el trámite debe entrañar “una distribución equitativa de las cargas entre los sectores público y privado y entre deudores, acreedores e inversionistas” e “involucrar a los deudores y a los acreedores para congregarlos en la reestructuración de deudas insostenibles de manera oportuna y eficaz”²⁴; y también, como lo implica la meta del ODM 8, de manera que no impida el progreso hacia el logro de los objetivos y de un desarrollo sostenible y equitativo.

En un plano más general, la comunidad internacional tiene un legítimo interés en la buena administración de la deuda soberana por cada uno de los países debido a que las dificultades de un gobierno con su deuda pueden perturbar la estabilidad financiera internacional. En consecuencia, se ha establecido que el FMI debe entablar diálogo con las autoridades nacionales acerca de la sostenibilidad de su deuda, función que cumple en cooperación con el Banco Mundial

Es necesario que los marcos de sostenibilidad de la deuda sean más flexibles

²³ Véase, por ejemplo, *Overcoming Developing Country Debt Crises*. Barry Herman, José Antonio Ocampo y Shari Spiegel, compiladores (Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2010).

³ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo ...*, op. cit., párrs. 51 y 60.

cuando se trata de países en desarrollo de ingreso bajo. La flexibilidad agregada recientemente al Marco para determinar el grado de sostenibilidad en los países de ingreso bajo es un adelanto en la dirección correcta. Tal vez la metodología evolucione más al agregar hipótesis futuras (en particular para países que tienen acceso a los mercados de capital) en las que se tomen en cuenta más explícitamente las interacciones entre distintos países, las posibilidades de contagio y las consecuencias de una más profunda integración regional. En última instancia, si bien las hipótesis hacia el futuro hechas para países de ingreso bajo y mediano podrían seguir difiriendo entre sí, al igual que sus fuentes principales de financiación, al parecer no hay razones analíticas para adoptar un enfoque separado que emplee valores de referencia de aplicación maquina exclusivamente para países de ingreso bajo.

La comunidad internacional proporciona asistencia a los países para que manejen mejor su deuda

El objetivo principal, en última instancia, debería ser ayudar a los gobiernos para el eficaz manejo de su deuda, en el marco de su gestión macroeconómica, sus marcos fiscales de mediano plazo y sus estrategias de desarrollo. Al respecto, los resultados de analizar la dinámica de la deuda podrían servir de base a las evaluaciones de los efectos de futuras obligaciones del servicio de la deuda sobre la capacidad de un país para alcanzar los ODM²⁵. En verdad, la comunidad internacional ya proporciona a los países una asistencia sustancial para que manejen la deuda por conducto del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; el Sistema de registro y gestión de la deuda, de la Secretaría del Commonwealth, y el Servicio de gestión de la deuda, del Banco Mundial, entre otros. Esos sistemas tienen el propósito de ayudar a los países a recopilar estadísticas completas, actualizadas y fidedignas acerca de la deuda y a conducir las obligaciones de la deuda pública de modo de reducir el riesgo de que haya dificultades en el servicio de la deuda.

Las precedentes consideraciones señalan varias acciones bien justificadas a nivel nacional e internacional:

- En los marcos de sostenibilidad de la deuda deberían tomarse en cuenta los efectos de las obligaciones relativas a la deuda sobre el progreso en la consecución de los ODM, como se propuso en el Consenso de Monterrey. Por ello se recomienda que se constituya un grupo de trabajo técnico integrado por representantes de los interesados directos pertinentes, entre ellos las instituciones de Bretton Woods —aprovechando las modalidades de debate internacional elaboradas durante los procesos de financiación para el desarrollo—, a fin de considerar de qué manera, al realizar análisis de la sostenibilidad de la deuda, pueden tomarse mejor en cuenta las interrelaciones entre deuda pública, marcos fiscales de mediano plazo y logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.
- Los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales deberían proporcionar los recursos de AOD cada vez más en forma de subsidios a los países de ingreso bajo que padecen una pesada carga de deuda gubernamental.

4 “Los futuros análisis de la sostenibilidad de la deuda también deberían tener presente los efectos del alivio de la deuda sobre el progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo contenidos en la Declaración del Milenio”. *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo ...*, op. cit., párr. 49.

- Sería preciso ofrecer a los países gravemente afectados por la crisis financiera, los choques externos, los conflictos y los desastres naturales, la opción de una moratoria para sus obligaciones del servicio de la deuda, sobre la base de criterios acordados y estandarizados.
- Es necesario concluir cabal y urgentemente todos los arreglos por países de conformidad con la iniciativa HIPC. Esto requiere no sólo que todos los países incluidos en el régimen de HIPC logren suficientes progresos para satisfacer los requisitos del “punto de culminación”, momento en que se otorga un alivio total, sino también que todos los gobiernos y los acreedores institucionales entreguen sin tardanza y en su totalidad la parte que les corresponde del alivio programado.
- Es preciso impedir las acciones de los tenedores privados de deuda de países del régimen HIPC que tratan de interponer y hacer efectivas reclamaciones del cobro no éticas, cuando no ilegales.
- Tras reconocer la necesidad de estudiar mejores enfoques de la reestructuración de la deuda soberana, como se indica en el Consenso de Monterrey y se reitera en la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, debería convocarse una reunión de un grupo de expertos integrado por representantes de diversos interesados directos y que se encargara de preparar propuestas alternativas para su consideración por la comunidad internacional, aprovechando las modalidades del debate internacional elaboradas durante el proceso de financiación para el desarrollo.
- A la espera de la creación de un mecanismo internacional más fuerte, deberían considerarse modalidades innovadoras para resolver la crisis de la deuda, incluidas las siguientes:
 - Establecer instancias de arbitraje o mediación independientes o proporcionar mayor apoyo para organizar reuniones *ad hoc* de deudores con sus acreedores;
 - Ampliar y reabrir la posibilidad de participar en la iniciativa HIPC; vale decir, prorrogar la cláusula de expiración de la iniciativa HIPC después de adaptar criterios y cláusulas para la posible inclusión de cualquier país de ingreso bajo o mediano bajo que sea vulnerable al agobio de la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Mejorar el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles es de una importancia crítica para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular los objetivos 4, 5 y 6. Desde que en el año 2007 el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio comenzó a seguir la pista a la situación, por lo general no se han registrado adelantos reales en el acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo y en las economías en transición. En muchos países en desarrollo la disponibilidad sigue siendo agudamente insuficiente y los precios son elevados, hasta tal punto que los medicamentos están fuera del alcance de grandes sectores de las poblaciones de esos países. Los efectos de la crisis económica mundial sobre el acceso a los medicamentos esenciales han sido desiguales. Aun cuando el total de los gastos en productos farmacéuticos a escala mundial no ha disminuido, esos gastos se han reducido en varios países, en particular en los Estados del Báltico. Por otra parte, los programas nacionales e internacionales para el tratamiento y la mitigación del VIH/SIDA han resultado directamente afectados por la merma en la financiación.

Los obstáculos que se oponen a un mayor acceso a los medicamentos esenciales son múltiples y existen a nivel nacional, regional e internacional. Entre las dificultades cabe mencionar las limitaciones en la financiación pública, las leyes y políticas de propiedad intelectual, el costo de los componentes farmacéuticos activos, los restringidos conocimientos técnicos para el cuidado de la salud, la insuficiente provisión de suministros para la salud y de farmacia y de adecuados sistemas de distribución, y las limitaciones tecnológicas y de otra índole en la prestación de los servicios de salud.

Disponibilidad y precios de los medicamentos esenciales

Los países en desarrollo siguen padeciendo de baja disponibilidad y de altos costos de los medicamentos esenciales. En promedio, solamente un 42% de los establecimientos dedicados al cuidado de la salud del sector público de estos países que fueron encuestados contaban con existencias de medicamentos esenciales —el porcentaje en el sector privado era del 64%— y las mejoras conseguidas al respecto en el lapso 2001-2008 fueron de poca entidad⁵. La mediana de precios de medicamentos en países en desarrollo es, en promedio,

Persisten la poca disponibilidad y los precios elevados

⁵ Organización Mundial de la Salud, utilizando la metodología estándar WHO/HAI y datos de encuestas sobre medicamentos y su disponibilidad. La información está disponible en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>.

2,7 veces superior a la de los precios internacionales de referencia en el sector público de atención de la salud y 6,3 veces superior a los precios en el sector privado (véase el gráfico 15).

Hay menos medicamentos disponibles para el tratamiento de enfermedades crónicas que para enfermedades agudas ...

La disponibilidad de medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades crónicas (entre ellas las enfermedades cardiovasculares y respiratorias y la diabetes) es particularmente baja. Se ha comprobado que la disponibilidad de medicamentos genéricos para enfermedades crónicas es sustancialmente menor que la de medicamentos utilizados para enfermedades infecciosas o agudas, tanto en el sector público (36% en comparación con 53,5%) como en el privado (55% en comparación con 66%)². En países de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo, la disponibilidad de medicamentos para el tratamiento de enfermedades agudas era cuatro veces superior a la de medicamentos para enfermedades crónicas. En África, el factor diferencial es nueve veces. El déficit de disponibilidad por tipo de medicamentos no guarda correlación con las diferencias en la prevalencia de enfermedades agudas y enfermedades crónicas. Un 60% del total de la mortalidad a escala mundial se debe a enfermedades crónicas, que causan un 40% del total de la mortalidad en países de ingreso bajo y un 25% del total de la mortalidad en África.

... y esto puede acarrear consecuencias económicas negativas

La insuficiente disponibilidad de medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas tiene consecuencias económicas perjudiciales. Las enfermedades crónicas tienden a imponer una pesada carga sobre los hogares debido a la prolongada necesidad de atención de la salud, a los menores ingresos resultantes de la pérdida de días de trabajo y a productividad laboral más baja. La prevalencia más alta de esas enfermedades crónicas también entraña un coste más alto para los sistemas de salud y limita el potencial de crecimiento de la economía del país en general³.

En los países en desarrollo se ha logrado un progreso mayor en la lucha contra las enfermedades agudas, pero han surgido nuevos problemas. Por ejemplo, la terapia antirretroviral como estrategia preventiva del VIH y la terapia antirretroviral sumamente activa (HAART) han tenido sustanciales efectos en la reducción de la carga viral de los pacientes que viven con el VIH. Esta conclusión está apoyada por estudios y observaciones que además constatan que existe una correlación entre la baja carga viral y un riesgo menor de transmitir el VIH a la pareja sexual. Esa misma correlación se ha observado en estudios realizados en mujeres seropositivas que amamantan a sus niños seronegativos⁴.

El tratamiento de enfermedades agudas enfrenta nuevos problemas

La tuberculosis resistente a múltiples medicamentos (MDR-TB) y la tuberculosis con resistencia de amplio espectro a los medicamentos (XDR-TB), por otra parte, son dos casos amenazantes. Según un informe sobre la resistencia a los medicamentos contra la tuberculosis preparado en el año 2008 por la Orga-

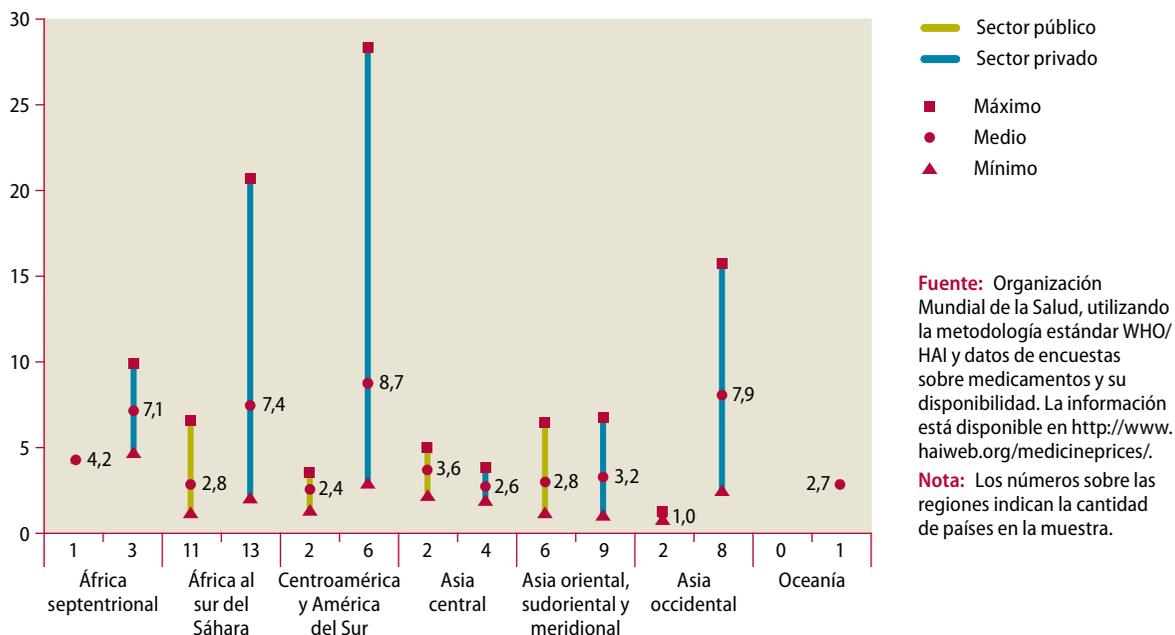
6 Datos proporcionados por la OMS sobre la base de una comparación de la disponibilidad de 30 medicamentos comúnmente utilizados para enfermedades agudas y crónicas en 40 países en desarrollo, utilizando información obtenida de encuestas estándar realizadas en los establecimientos de salud.

7 Organización Mundial de la Salud, *Preventing chronic diseases: a vital investment* (Ginebra, OMS y Organismo de Salud Pública del Canadá, 2005); disponible en http://www.who.int/chp/chronic_disease_report/full_report.pdf.

8 Promoción mundial para la prevención del VIH, "Fact sheet: treatment as prevention", enero de 2010; disponible en <http://www.avac.org/ht/a/GetDocumentAction/i/5855>.

Gráfico 15

Proporción entre los precios al consumidor y los precios internacionales de referencia, para medicamentos genéricos seleccionados disponibles en establecimientos de salud públicos y privados, en el período 2001-2008



Fuente: Organización Mundial de la Salud, utilizando la metodología estándar WHO/HAI y datos de encuestas sobre medicamentos y su disponibilidad. La información está disponible en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>.

Nota: Los números sobre las regiones indican la cantidad de países en la muestra.

nización Mundial de la Salud (OMS), la MDR-TB es casi dos veces más común en pacientes de tuberculosis y a la vez seropositivos que en pacientes de tuberculosis no contagiados con el VIH⁵. En el informe también se comprobó que la presencia de XDR-TB, cepa virtualmente resistente a todo tratamiento de esa enfermedad de las vías respiratorias, ha sido registrada en 45 países. Los costos del tratamiento de la MDR-TB pueden ser hasta 100 veces superiores al costo de la tuberculosis en la primera línea de ataque, mientras que la mortalidad en casos de MDR-TB y XDR-TB supera el 90%.

Posibilidad de subvencionar los medicamentos esenciales

La escasa disponibilidad de medicamentos en el sector público puede privar de tratamiento a los pacientes, pero también puede impulsarlos a comprar medicamentos en el sector privado, donde suelen ser más caros, agravando así el problema del acceso. En el gráfico 16 se indica el costo de un tratamiento de una infección de las vías respiratorias en un adulto con el antibiótico ciprofloxacina, expresado en el número de días de trabajo que necesitaría para sufragarlo un

En muchos países en desarrollo, hasta los medicamentos genéricos tienen un costo inaccesible

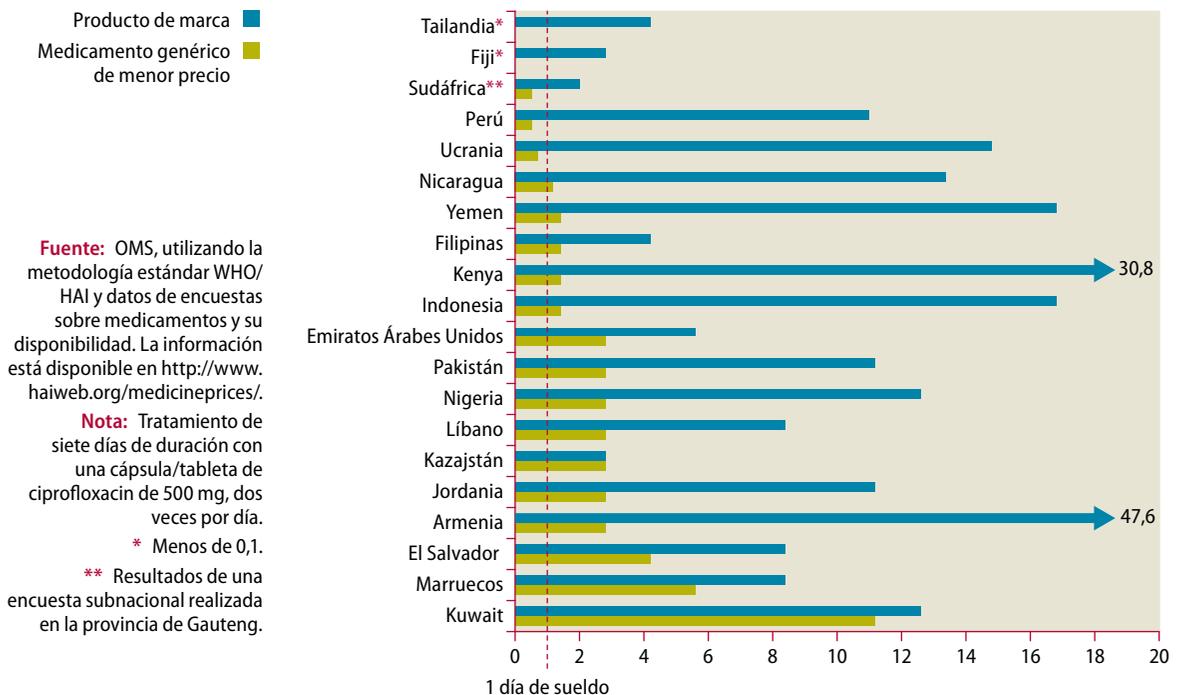
9 Organización Mundial de la Salud, “Anti-Tuberculosis drug resistance in the world: Fourth Global Report” (WHO/HTM/TB/2008.394); disponible en http://www.who.int/tb/publications/2008/drs_report4_26feb08.pdf.

empleado gubernamental con menor sueldo en el país correspondiente⁶. Un día de sueldo de ese trabajador se consideraría “costo accesible” en la mayoría de los casos. No obstante, es preciso tener presente que en países de ingreso bajo e ingreso mediano, grandes sectores de la población pueden ganar mucho menos que los empleados gubernamentales. En consecuencia, usando este indicador probablemente se subestimarán la magnitud real de las limitaciones a la asequibilidad en el costo del tratamiento. En el gráfico 16 se indica también que incluso cuando se utilizan los medicamentos genéricos, más baratos, el tratamiento con el antibiótico citado cuesta más de un día de sueldo en casi todos los países estudiados, y más de dos días de sueldo en la mitad de los países de la muestra. Esto refleja que en muchos países el tratamiento no tiene un costo asequible ni aunque se utilicen los medicamentos genéricos.

Por otra parte, cuando los medicamentos son de marca original el precio es todavía más alto, y mucho menor la posibilidad de poder sufragarlos. En la mayoría de los países estudiados, un tratamiento con el producto de marca costaría al empleado gubernamental de referencia la remuneración de más de diez días de trabajo. En Armenia y en Kenya, para comprar ese medicamento se necesitaría más de un mes de sueldo. En ninguno de los países estudiados el

Gráfico 16

Días de sueldo necesarios para que un empleado gubernamental con menor sueldo sufrague el tratamiento de una infección de las vías respiratorias en un adulto (diversos años)



10 Los datos corresponden a un tratamiento durante siete días con ciprofloxacina (cápsula/tableta de 500 mg, dos veces por día). Véase A. Cameron y otros, “Prices, availability and affordability”, en *World Medicines Situation Report 2010* (Ginebra, OMS, de próxima publicación).

tratamiento con medicamentos de marca costaba menos de dos días de sueldo, lo que revela que en esos países el tratamiento con medicamentos de marca está fuera del alcance no sólo de los empleados gubernamentales con sueldo más bajo, sino también de la mayoría de las personas de bajos ingresos. El caso de la lucha contra el paludismo en Uganda muestra de qué manera la introducción de un medicamento más eficaz puede reducir el grado de acceso a precios asequibles (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Introducción en Uganda de medicamentos antipalúdicos más eficaces

El paludismo es un grave problema de salud en África, particularmente en Uganda, donde hasta un 50% de la morbilidad y la mortalidad puede atribuirse al paludismo. La disposición a abordar el paludismo a escala nacional e internacional y la posibilidad de hacerlo han llegado a un nivel sin precedentes. Han surgido nuevas fuentes de recursos, instrumentos y liderazgo y se ha desarrollado una clase eficaz de medicamentos —las terapias combinadas de artemisinina (ACT)— que pueden reemplazar a los medicamentos ineficaces. Desde el año 2004, en muchos países se ha asumido el firme compromiso de ofrecer estos productos en el sector público.

No obstante, el costo de la terapia ACT es muchas veces superior al de los medicamentos utilizados anteriormente, como cloroquina (CQ) y el tratamiento que antes se recomendaba como primer recurso, sulfadoxina-pirimetamina (SP). Las ACT se adquieren para el sector público utilizando en gran medida fondos internacionales, como los del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y se dan gratuitamente a los pacientes. No obstante, las ACT son de un costo inaccesible para la mayoría de la población si se adquieren en el sector privado y tiene que sufragarlas el paciente. Dado que el tratamiento no siempre está disponible en el sector público, lo frecuente es que los pacientes tengan que recurrir al sector privado.

En 2007 se realizó una encuesta de mercado para contribuir al desarrollo de ACT eficaces, costeables y de alta calidad en países donde el paludismo es endémico, como Uganda. Los resultados sirvieron de base para proponer mecanismos de financiación internacional que aporten subsidios al precio de fábrica de las ACT; en consecuencia, se espera que se reduzcan sustancialmente los precios que abona el paciente*. El estudio constató que:

- Las ACT se proporcionaban gratuitamente en establecimientos públicos y de entidades confesionales, pero en algunos distritos sólo estaban disponibles en un 50% de los servicios públicos, en muchos de los cuales se agotaban las existencias antes de la fecha prevista para su reposición.
- En algunos distritos solo un 4% de los establecimientos del sector privado acopiaban ACT.
- Las ACT costaban hasta 60 veces más que los anteriores medicamentos menos eficaces.
- Los pobres ni siquiera podían sufragar el precio de la cloroquina, el medicamento antipalúdico más barato en el mercado.
- Una proporción sustancial de la población no podía sufragar un tratamiento completo con ningún medicamento antipalúdico, y sólo un 50% podía comprar un tratamiento completo de los medicamentos más baratos (pero ineficaces).
- Para poder sufragar un único tratamiento con ACT para un niño de 5 años se necesitaban 11 días de ingreso medio de los hogares.
- Para satisfacer las necesidades antipalúdicas de un hogar típico durante un año utilizando el tratamiento recomendado de primera línea (20 tabletas de artemether-lumefantrina de 120 mg) se necesitaría el equivalente del importe necesario para satisfacer las necesidades alimentarias básicas del hogar durante entre un mes y medio y dos meses.

* Medicines for Malaria Venture, *Understanding the antimalarials market: Uganda 2007 – An overview of the supply side* (Ginebra, MMV, agosto de 2008).

Gasto nacional en productos farmacéuticos en los sectores privado y público

El nivel de gastos en productos farmacéuticos sigue siendo muy insuficiente

La diferencia en el gasto en productos farmacéuticos entre países desarrollados y países en desarrollo sigue siendo enorme. En una muestra realizada en 161 países, en 2005-2006 el gasto medio per cápita oscilaba entre 7,70 dólares en países de ingreso bajo y 434,70 dólares en países de ingreso alto, con considerables variaciones entre distintos países de cada grupo de ingresos⁷. Entre 1996 y 2006 aumentó el gasto per cápita, tanto público como privado, en medicamentos en países de todos los grupos de ingreso, a excepción del grupo de ingreso bajo, para el cual el gasto público per cápita en medicamentos primero disminuyó en 2000 y luego aumentó en 2006 (véase el gráfico 17). El aumento del gasto privado fue más rápido que el del gasto público en países de ingreso mediano, mientras que lo contrario ocurrió en los países de ingreso alto.

Efectos de la crisis económica mundial sobre el sector de los productos farmacéuticos

Pese a la crisis económica mundial, no disminuyó el consumo total de medicamentos ...

La crisis financiera mundial puede haber tenido efectos considerables sobre los presupuestos gubernamentales del sector de la salud y los recursos disponibles para servicios de salud⁸. Las recesiones económicas del pasado, en particular la crisis financiera asiática de 1997, mostraron que los efectos sobre la salud pública y el gasto en productos farmacéuticos pueden ser severos. Sin embargo, las pruebas objetivas de los efectos de la crisis actual son desiguales. A escala mundial se observó poca o ninguna disminución en el consumo de productos farmacéuticos, excepto en los Estados del Báltico y en otras partes de Europa⁹. Incluso antes de la crisis, y durante ésta, los precios aumentaron en casi todos los países, lo cual puede indicar que pese a la disminución de los ingresos los hogares tal vez hayan absorbido gran parte de los costos adicionales.

... excepto en los Estados del Báltico y en algunos otros países

Los países con mayor disminución del consumo de productos farmacéuticos fueron Estonia, Letonia y Lituania, donde el consumo cayó a menos del 17% durante la segunda mitad de 2009, en comparación con comienzos de 2008. También la Federación de Rusia, Malasia, México, Rumania y Ucrania registraron importantes disminuciones en el consumo de fármacos.

Por otra parte, en casi todos los países aumentó el precio de los fármacos. En comparación con el primer trimestre de 2008, en el último trimestre de 2009 los países de ingreso alto registraron un incremento en los precios relativamente moderado: un 5%, mientras que en los países de ingreso bajo el aumento fue del 11%, y en los de ingreso mediano alto, del 15%. En Europa, Rumania registró el mayor aumento en los precios: un 39%, y le siguieron Estonia y Letonia con aumentos del 21% y del 11%, respectivamente.

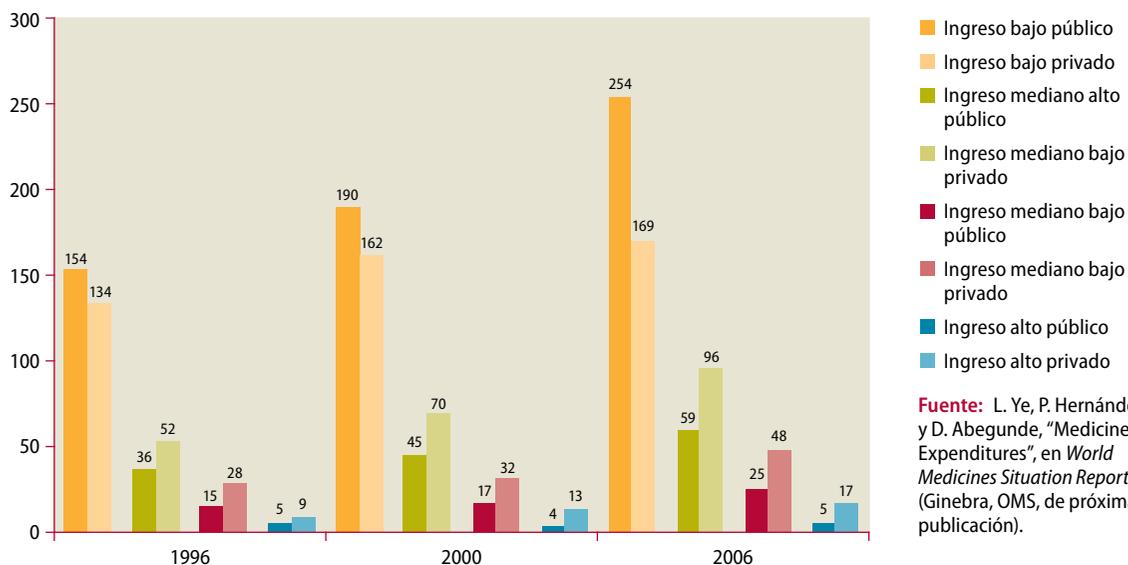
11 Véase OMS, base de datos de cuentas nacionales de salud; disponible en <http://www.who.int/nha/en/> and <http://www.who.int/whosis/en/index.html>.

12 I. Buysse, R. Laing y A. K. Mantel-Teeuwisse, "Impact of the economic recession on the pharmaceutical sector", publicación mimeografiada, febrero de 2010.

13 Organización Mundial de la Salud, "Fourth quarter 2009 update: Tracking the effect of the economic crisis on pharmaceutical consumption, expenditures and unit prices"; disponible en <http://www.who.int/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html>

Gráfico 17

Gasto per cápita público y privado en medicamentos, por grupos de países clasificados por nivel de ingresos, 1996, 2000 y 2006
(en dólares, ajustados por paridades de poder adquisitivo)



Con la excepción de esos países europeos, en el período estudiado aumentaron los gastos en productos farmacéuticos. En países de ingreso bajo, el promedio del aumento fue del 31%, si se compara el último trimestre de 2009 con el comienzo de 2008. Entre los países de ingreso mediano, los gastos de China aumentaron un 37% en el tercer trimestre de 2009, y los de Malasia, un 14%. En cambio, en los países del Báltico esos gastos disminuyeron; la mayor disminución correspondió a Letonia: un 23% en el tercer trimestre de 2009.

Los efectos de la crisis son más visibles en la financiación de determinados programas y servicios, especialmente los relacionados con el VIH/SIDA (véase el recuadro 2 en la página siguiente). A escala mundial hubo una disminución de los recursos aportados por los donantes. La reducción en la actividad económica redundó en un menor apoyo gubernamental a esos programas. Este menor apoyo ocurre en momentos en que los hogares tropiezan con dificultades cada vez mayores para obtener o continuar un tratamiento, puesto que se ha debilitado su ingreso y los tratamientos nuevos y mejorados se han hecho más onerosos.

Iniciativas mundiales para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales

A fin de subsanar la falta de congruencia entre desarrollar tratamientos nuevos y mejores de costo menos accesible y ampliar el acceso a medicamentos esenciales de costo accesible, se están estudiando posibles iniciativas mundiales innovadoras en materia de financiación e incentivos a la producción local de antirretrovirales otorgando exenciones a la vigencia de los derechos de propiedad intelectual sobre los medicamentos.

Recuadro 2

Efectos de la crisis económica sobre los programas y servicios contra el VIH/SIDA

La caída de la economía mundial sigue teniendo efectos negativos sobre los programas de VIH en la mayoría de los países de ingreso bajo y mediano, aun cuando la gravedad de los efectos ha variado de un país a otro. En los países en desarrollo ha disminuido la capacidad de respuesta a la epidemia del VIH/SIDA debido a la merma en los ingresos de los hogares y en los gubernamentales, lo que ha redundado en recortes presupuestarios para esos programas.

Los recortes presupuestarios de programas para el tratamiento del VIH se han reflejado en reducciones de los gastos distintos de los sueldos en el sector de salud pública; escasez de medicamentos antirretrovirales (ARV), incluso los proporcionados por conducto de la ayuda externa; y agravación de la desnutrición^a. Las restricciones presupuestarias están dificultando cada vez más poder satisfacer la demanda de tratamiento. Hacia finales de 2008, en los países de ingreso bajo y mediano solamente unos cuatro millones de personas que viven con el VIH/SIDA y necesitan terapia antirretroviral (ART) estaban recibéndola, de modo que un 58% de los necesitados de tratamiento carecían de él^b. La situación es peor para los niños que viven con el VIH. En países de ingreso bajo y mediano, de los 730.000 niños menores de 15 años con el VIH y necesitados de ART, a finales de diciembre de 2008 sólo unos 275.700 (el 38%) estaban recibiendo la terapia^c. Por otra parte, en África al sur del Sáhara, Kenya y Zambia, la cantidad total de pacientes que hacia finales de 2008 recibían ART había aumentado desde unos cientos hasta casi 250.000. En Sudáfrica, a finales de 2008, la cobertura de tratamiento para pacientes con el VIH había aumentado hasta 700.000; cada mes de 2009 se agregaron, en promedio, unos 20.000 pacientes.

También hay crecientes presiones en cuanto a los costos. La incipiente resistencia a los medicamentos ha conducido a la introducción de ARV de segunda y tercera línea, que hacia finales de 2008 había costado a los países de ingreso bajo o mediano varias veces el precio de las terapias de primera línea. La mediana de precios de las cuatro combinaciones más ampliamente utilizadas en tratamientos de primera línea (que constituyen un 91% de los tratamientos de primera línea recetados en países de ingreso bajo) fue en 2008 de 143 dólares por persona y por año. No obstante, la mediana del costo de la mayoría de los medicamentos utilizados en regímenes de segunda línea (didanosine, abacavir y lopinavir reforzado con ritonavir) era de 1.105 dólares por paciente y por año en los países de ingreso bajo y de 2.192 en los países de ingreso mediano. El costo de la ART, particularmente por el alto precio de varios medicamentos patentados, sigue siendo una gran barrera para el acceso a este tipo de terapia.

Los efectos negativos previstos a raíz del deterioro de la economía frenarán el progreso de los países hacia las metas de tratamiento incluidas en sus planes estratégicos nacionales. A su vez, esto podría tener consecuencias perjudiciales para la prevención del VIH. En Sudáfrica, por ejemplo, el déficit presupuestario de más de 100 millones de dólares impulsó al Ministerio de Salud a anunciar en septiembre de 2009 que el país no podría alcanzar su meta de acceso universal para 2011, a menos que pudieran obtenerse recursos adicionales de fuentes alternativas^d. En sus esfuerzos por mitigar los efectos negativos de los reveses económicos, Sudáfrica inició en abril de 2010 una campaña de asesoramiento y detección del VIH. El propósito de la campaña es que 15 millones de personas utilicen el servicio de detección antes de junio de 2010 como manera de alcanzar la meta nacional de reducir en un 50% las nuevas infecciones y poder proporcionar, a finales de ese año, tratamiento a un 80% de las personas que lo necesitan. El programa de Sudáfrica de tratamiento antirretroviral, el mayor del mundo, se ampliará aún más por medio de un modelo de descentralización que acercará los servicios adonde viven los pacientes. El objetivo del programa, en última instancia, es posibilitar que los 4.000 establecimientos de salud del país ofrezcan terapias antirretrovirales. Ya se están ejecutando proyectos piloto como parte de ese programa. Dado que la campaña de asesoramiento y detección apenas ha comenzado, es demasiado temprano para poder determinar sus efectos.

En contraste, muchos otros gobiernos han reducido los objetivos de cobertura de ART, como lo hizo Botswana^e, o han anunciado recortes en los presupuestos de los programas, como

a Véase Banco Mundial, "Averting a human crisis during the global downturn: policy options from the World Bank's Human Development Network"; información disponible en <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf>.

b OMS, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y UNICEF, "Towards universal access: scaling up priority HIV/AIDS interventions in the health sector: Progress report, September 2009" (Ginebra, OMS, 2009); información disponible en <http://www.who.int/hiv/pub/2009progressreport/en/>

c Ibidem.

d Médicos sin Fronteras, "Punishing success? Early signs of a retreat from commitment to HIV/AIDS care and treatment"; información disponible en http://www.msf.org/source/countries/africa/southafrica/2009/aidsreport/punishing_success.pdf

e Véase "Botswana: bleak outlook for future AIDS funding", *PLUS News Report*, 25 de febrero de 2009; información disponible en <http://www.aidsmap.com/en/news/0E611AB8-9920-4BB9-AF53-D13F6B8987CD.asp>.

la República Unida de Tanzania^f. Al mismo tiempo, la declinación del ingreso de los hogares podría reducir el acceso a los programas de tratamiento, puesto que los pacientes necesitados de ART no cuentan con medios económicos para costear su traslado a las clínicas o centros de salud que proporcionan el tratamiento. Además, cada vez son más numerosos los informes que documentan que muchas personas están compartiendo o racionando sus antirretrovirales. Asimismo, el creciente empobrecimiento de los hogares puede redundar en un empeoramiento de las condiciones de nutrición y menor acceso al abastecimiento de agua y de saneamiento, lo cual menoscabaría el cumplimiento de las normas prescritas para las terapias antirretrovirales y su éxito a largo plazo.

Las mayores limitaciones en la financiación aportada por los donantes están afectando a los programas de tratamiento en los países de ingreso bajo que dependen en gran medida de esa financiación. En Etiopía y en Rwanda casi el total del costo de los programas de ART lo sufragan donantes externos. Los fondos mundiales están escasos de recursos. El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria prevé para 2010 un déficit de 4.000 millones de dólares en sus necesidades presupuestarias. El Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para luchar contra el SIDA (PEPFAR) no podrá ampliar ninguno de sus programas durante al menos los dos próximos años^g. Hay cierto margen para atenuar las dificultades presupuestarias si se mejora la eficiencia; por ejemplo, reduciendo los costos de los insumos, minimizando el desperdicio, evitando la duplicación en el apoyo financiero a los programas y mejorando la individualización de los beneficiarios. Los costos de ARV podrían ser más bajos si se establecieran mejores prácticas de adquisición utilizando, siempre que sea posible, la flexibilidad dimanada del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS) de la Organización Mundial del Comercio, derivando algunos componentes de los servicios de tratamiento de modo que estén a cargo de personal de salud menos costoso (método también denominado “transferencia de tareas”) y reduciendo el número de pacientes que no continúan el tratamiento. Los países también deberían considerar otros mecanismos para reducir los precios de los medicamentos, inclusive utilizar la información de los mercados para negociar menores precios con las compañías farmacéuticas, reducir la importación, acrecentar las economías de escala y el poder de negociación mediante adquisiciones conjuntas (o “mancomunadas”) y efectuar inversiones en la capacidad de producción local cuando esto sea viable.

^f Véase ONUSIDA, “The Global Economic Crisis and HIV Prevention and Treatment Programmes: Vulnerabilities and Impact Executive Summary: Tanzania”; información disponible en http://data.unaids.org/pub/Report/2010/20100204_executivesummary_tanzania_coverpage_final_40210_en.pdf.

^g Médicos sin Fronteras, *op. cit.*

Mecanismos de financiación innovadores

En 2010 se dará a conocer un nuevo mecanismo de financiación innovador para ampliar el acceso a terapias combinadas basadas en artemisinina (ACT) para combatir el paludismo, y a un coste accesible. El Servicio de Medicamentos Asequibles contra la Malaria tiene el propósito de promover el uso de medicamentos antipalúdicos eficaces que desplacen de los mercados a los fármacos ineficaces, reducir los precios para el consumidor hasta niveles asequibles por medio de negociaciones de precios y de subvenciones a los pacientes y asegurar un aumento seguro y eficaz del uso de ACT mediante intervenciones de apoyo en los países. En 2010 comenzará en varios países piloto la ejecución por etapas de programas de ese Servicio, bajo la supervisión del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

Producción local de medicamentos antirretrovirales

Para reducir el costo de los medicamentos esenciales se trató de promover la producción local, pero las experiencias han sido desiguales. Por una parte, los datos para 2006 indican que los suministros de antirretrovirales (ARV) en la India

La producción local de medicamentos está arrojando resultados desiguales

representaron un 70% del valor de las transacciones, expresado en equivalentes del número de pacientes por año¹⁰. Los fabricantes de ARV genéricos en la India desempeñan un papel fundamental en cuanto a satisfacer las necesidades de tratamiento del VIH en países de ingreso bajo y mediano. Por otra parte, países como Ghana, Kenya, Sudáfrica, Uganda y Zimbabwe también producen localmente ARV, aun cuando la mayoría de las empresas farmacéuticas elaboradoras en África al sur del Sáhara importan los componentes farmacéuticos activos (API), que procesan en sus respectivos países para luego completar las fórmulas de los medicamentos. Una excepción es Aspen Pharmacare, de Sudáfrica, que también fabrica API, la principal materia prima necesaria para elaborar medicamentos con los dosajes farmacológicos finales. Se ha posibilitado la fabricación de API gracias a iniciativas conjuntas de Aspen con otras compañías de Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y de Hyderabad (India), que son copropiedad de Matrix Laboratories, de la India. Hay otros ejemplos de generación de sustanciales ahorros en los costos como resultado de la producción local de ARV en África.

No obstante, los fabricantes locales de productos farmacéuticos en África enfrentan varias dificultades. Danadams, fabricante ghanés de medicamentos genéricos, señala tres impedimentos importantes. En primer lugar, el posible mercado disponible para los fabricantes africanos locales puede quedar gravemente reducido si no obtienen una precalificación de la OMS —requisito previo para participar en programas de tratamiento financiados por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria— o la aprobación de la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA) para comercializar los productos, aprobación necesaria para abastecer a programas de tratamiento patrocinados por el Plan de Emergencia del Presidente de los Estados Unidos para luchar contra el SIDA (PEPFAR). En segundo lugar, los ensayos de equivalencia biológica de cada producto, necesarios para obtener la precalificación de la OMS, son costosos. En tercer lugar, cuando los componentes farmacéuticos activos se adquieren en cantidades pequeñas, el costo es alto.

Para fortalecer la capacidad manufacturera de África y el suministro local de medicamentos esenciales, los líderes africanos aprobaron en 2007 el Plan de Fabricación de Productos Farmacéuticos para África, dentro del marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). El propósito del Plan es reducir la dependencia de África de las fuentes de suministro extranjeras y la carga financiera consecuencia del diagnóstico, la atención y la prevención. El Plan y otras iniciativas similares podrían proporcionar una oportunidad única para definir las respuestas gubernamentales acerca de la producción de medicamentos esenciales en África, incluido el establecimiento de ámbitos reglamentarios y financieros, y procedimientos de control de calidad que propicien el involucramiento a largo plazo de los inversionistas.

Propiedad intelectual y políticas de innovación

Las leyes, políticas y medidas relativas a la propiedad intelectual pueden desempeñar un papel de importancia crítica para facilitar o para impedir el acceso a

El uso del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio podría facilitar el acceso a los medicamentos a un costo más asequible

1 Datos del Mecanismo Mundial de Información sobre Precios (GPRM), de la OMS, que sigue la pista a las adquisiciones de ARV que realizan el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y varios otros organismos.

los antirretrovirales genéricos y a otros medicamentos esenciales conexos. Para los países que carecen de industrias de productos farmacéuticos apreciables, una legislación propicia puede facilitar la importación de medicamentos esenciales a costo más asequible. Aun cuando el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS), de la OMC, dio lugar a una nueva era en cuanto al cumplimiento obligatorio, los Estados miembros de la OMC mantuvieron importantes salvaguardias y preservaron mucha flexibilidad. Por ejemplo, los países tienen margen para interpretar los tres criterios de patentabilidad (novedad, inventiva y aplicabilidad industrial), dependiendo de los objetivos estratégicos nacionales. Además, los países pueden emitir licencias obligatorias y órdenes de uso gubernamental que autoricen al gobierno o a terceros asignados a utilizar inventos patentados, sin necesidad del consentimiento del tenedor de la patente, siempre que se proporcione compensación suficiente. Esos aspectos flexibles, de utilizarse eficazmente, posibilitan que los países en desarrollo de ingreso bajo y mediano que tengan la capacidad necesaria logren un equilibrio entre la protección de la propiedad intelectual y determinadas prioridades de desarrollo, entre ellas el aumento del acceso a los medicamentos.

Una de las pertinaces dificultades con que tropiezan los países en desarrollo para ampliar el acceso de sus ciudadanos a los medicamentos esenciales es la capacidad para estimular actividades de investigación y desarrollo para enfermedades que afectan mayormente a los países en desarrollo de ingreso bajo. Dos iniciativas proporcionan una valiosa oportunidad al respecto. En primer lugar, la Estrategia Mundial y el Plan de Acción sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual (GSPOA), aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud en 2008, ofrece la oportunidad de que los países participen y se involucren en el debate internacional sobre la manera de innovar más en la producción de medicamentos para enfermedades que afectan principalmente al mundo en desarrollo. En segundo lugar, el conjunto de patentes voluntariamente mancomunadas del Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos (UNITAID), aprobado en diciembre de 2009, proporciona una importante oportunidad de promover un acceso mayor a nuevos ARV de primera y de segunda línea y alentar el desarrollo de otros importantes ARV, como la combinación en dosis fijas de productos nuevos y las fórmulas especiales para niños.

Otras opciones disponibles para los países en desarrollo son: aprovechar más la información de los mercados para negociar menores precios con las compañías farmacéuticas y acrecentar las economías de escala y el poder de negociación mediante adquisiciones conjuntas o “mancomunadas”. Hay ejemplos de iniciativas a nivel regional e internacional. Por ejemplo, en 2007 el Fondo Mundial de Lucha contra la Tuberculosis y la Malaria estableció el mecanismo de Adquisición mancomunada voluntaria (VPP), que posibilita que los países cuyas compras son de pequeño volumen las aúnen entre ellos para conseguir un descuento mayor en los precios, gracias a la competición. En diciembre de 2009, más de 30 países de diversas regiones habían confirmado su participación en el VPP. Las adquisiciones mancomunadas también existen a escala regional. Por ejemplo, según se informa, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) economizó en 2002 aproximadamente un 44% gracias a adquisiciones realizadas de manera mancomunada, en comparación con lo pagado por los países que adquirieron los medicamentos individualmente.

Es necesario intensificar la investigación y el desarrollo relativos a enfermedades que afectan a los países en desarrollo

Las adquisiciones mancomunadas también podrían reducir los costos

Fortalecimiento de la alianza mundial para ampliar el acceso a medicamentos esenciales de costo asequible

Asegurar el acceso a medicamentos esenciales de costo asequible en los países en desarrollo sigue siendo una iniciativa a la vez urgente y plagada de dificultades. Como se señala en la meta 8.E, los sectores público y privado deben colaborar de manera sostenible para mejorar la provisión y el acceso a los medicamentos. Como ya se indicó, la crisis económica mundial ha obstaculizado el progreso, a causa del aumento de los costos y al recorte de los presupuestos para programas de tratamiento.

Las acciones recomendadas a nivel nacional e internacional para mejorar la accesibilidad y el costo asequible de los medicamentos esenciales incluyen las siguientes:

- Debería alentarse a los gobiernos de los países en desarrollo a que amplíen la disponibilidad de medicamentos en el sector público y fortalezcan los sistemas nacionales de salud, con el apoyo de la asistencia oficial para el desarrollo según sea necesario.
- Todos los gobiernos deberían proporcionar mayor protección a las familias de bajos ingresos para que puedan adquirir medicamentos esenciales; por ejemplo, ofrecer seguros de salud que sufraguen medicamentos para los pacientes internados o ambulatorios.
- Las medidas para mejorar la disponibilidad de medicamentos esenciales deberían ser adaptadas a las condiciones reinantes en el país, a saber:
 - Los países que carecen de una sustancial capacidad manufacturera de productos farmacéuticos deberían aprovechar los aspectos flexibles del Acuerdo TRIPS para facilitar las importaciones de medicamentos esenciales a precios más asequibles.
 - Los países en desarrollo que poseen capacidad de producción farmacéutica deberían aprovechar los aspectos flexibles del Acuerdo TRIPS en relación con la salud pública para fabricar versiones genéricas de medicamentos patentados y considerar la posibilidad de atraer inversiones extranjeras a fin de poder adquirir nuevas tecnologías para producir esos medicamentos.
 - Los países desarrollados deberían facilitar más las exportaciones de medicamentos genéricos de costo muy reducido a los países que carecen de capacidad manufacturera, incorporando a la legislación nacional los pertinentes aspectos de flexibilidad del Acuerdo TRIPS.
 - A fin de facilitar las medidas relativas al Acuerdo TRIPS que se han indicado, la comunidad internacional debería intensificar sus esfuerzos por reducir los costos en que incurren los países en desarrollo cuando aprovechan los aspectos flexibles que ofrece el Acuerdo TRIPS, o debería compensarlos por esos costos.
- Todos los países deberían apoyar las iniciativas de los países en desarrollo para ampliar el acceso a medicamentos esenciales estimulando la investigación y el desarrollo en la esfera de las enfermedades desatendidas, mediante la aplicación de la Estrategia Mundial y Plan de Acción sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual (GSPOA).
- Los países en desarrollo deberían fortalecer los mecanismos de intercambio de información relativos a los precios de medicamentos a fin de fortalecer su capacidad de negociar precios más bajos con las compañías farmacéuticas; y podrían fortalecer más su poder de negociación estableciendo mecanismos conjuntos o “mancomunados” de adquisición u otros mecanismos innovadores de financiación, como el conjunto de patentes voluntariamente mancomunadas que auspicia el Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos (UNITAID).

Acceso a las nuevas tecnologías

El acceso a las nuevas tecnologías ha ayudado a los países en desarrollo a avanzar espectacularmente hasta niveles tecnológicos más altos, lo cual ha posibilitado que economícen recursos, e incluso ha facilitado actividades que de otro modo no habrían sido posibles sin una infraestructura de apoyo. Aun cuando la meta 8.F se focaliza en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), también incluye el acceso a todas las demás nuevas tecnologías. Como se señaló en anteriores informes del Grupo de Tareas, y como se ha reafirmado en varias conferencias internacionales, también es imprescindible que la comunidad internacional aúne sus acciones para proporcionar otras tecnologías clave a los países en desarrollo, como las necesarias para hacer frente a los efectos perjudiciales del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático consagra el compromiso de los países desarrollados de “adoptar todas las medidas practicables para promover, facilitar y financiar, según sea apropiado, la transferencia de tecnologías respetuosas del medio ambiente, o el acceso a ellas, y los conocimientos técnicos a otras partes, particularmente a las partes que son países en desarrollo”¹.

En materia de TIC se ha logrado un enorme progreso en cuanto a ampliar la utilización de teléfonos celulares móviles y de la Internet. Este aumento en la utilización y las aplicaciones de las TIC ha reforzado sustancialmente su potencial como agentes catalizadores del desarrollo en todos los sectores. La creciente utilización del “gobierno electrónico” ha contribuido a mejorar la gestión de los programas de educación, salud y medio ambiente, y esto puede tener efectos sobre el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, aún persiste la brecha digital tanto en lo concerniente al acceso como en lo que se refiere a precios asequibles.

Es difícil determinar con precisión la brecha existente entre los compromisos internacionales para ampliar el acceso a las nuevas tecnologías y el cumplimiento de dichos compromisos debido a que no se estableció ninguna meta cuantitativa como parte del Objetivo 8. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información enunció 10 metas relacionadas con las TIC para su consecución antes de 2015, inclusive “conectar las aldeas con las TIC y establecer puntos de acceso comunitarios” y “asegurar que más de la mitad de los habitantes del mundo tengan acceso asequible a las TIC”². El año 2010 marca el punto medio entre la etapa de Túnez de la Cumbre Mundial y 2015, año fijado para el logro de las 10 metas acordadas por los gobiernos en ella³.

Se necesitan metas e indicadores concretos para el seguimiento del acceso a las nuevas tecnologías

1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, artículo 4, párr. 5, aprobada el 9 de mayo de 1992; disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

2 Véase la lista completa en <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>.

3 Si bien el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información tampoco asigna indicadores cuantitativos precisos a las metas, en el *World Telecommunication/ICT Development Report 2010: Monitoring the WSIS Targets – A mid-term review*

Efectos de la crisis económica mundial sobre las TIC

La crisis económica mundial también ha afectado a la industria de las TIC. Se ha debilitado la demanda de equipo relacionado con las tecnologías de la información, lo cual ha redundado en una cuantía menor de las inversiones. Además, hay algunas pruebas objetivas de la caída de las inversiones en las previstas mejoras en las redes, y se ha demorado o abandonado la introducción en el mercado de redes de la siguiente generación (NGN) a consecuencia de las limitaciones financieras. Al mismo tiempo, la industria se ha beneficiado con una serie de conjuntos de medidas de estímulo introducidas en varias economías importantes —particularmente en países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— en respuesta a la crisis, incluidas actividades en el sector de las telecomunicaciones. Se considera que las inversiones en infraestructura de banda ancha impulsadas por los gobiernos son medios de compensar los efectos negativos de la crisis y de realzar más las perspectivas de crecimiento sobre la base del reconocimiento de que las TIC son factores fundamentales que posibilitan el desarrollo económico y socioeconómico general mediante el estímulo a la innovación y la creación de nuevos empleos⁴.

Uso de servicios de las TIC

Pese a la crisis, ha aumentado el acceso a los servicios de las TIC

A pesar de los signos de debilidad en las inversiones, hasta el momento no parece que la reciente crisis económica haya frenado el aumento en la utilización de servicios de las TIC, como teléfonos móviles e Internet. Esta tendencia se ha apoyado en la continua disminución del precio de aparatos tales como computadoras o los aparatos de telefonía móvil y sus elementos componentes. Es notable el crecimiento sostenido del número de abonados a teléfonos celulares, estimado a finales de 2009 en 4.600 millones, con un nivel de penetración mundial de 68 por cada 100 habitantes. En cambio, las líneas telefónicas fijas siguieron perdiendo mercado⁵ con una penetración a escala mundial de menos de 18 por cada 100 habitantes⁶.

La penetración de los teléfonos celulares móviles en los países en desarrollo se ha ampliado rápidamente

La propagación de la telefonía móvil sigue siendo muy acelerada en el mundo en desarrollo, donde hay actualmente más del doble de abonados a teléfonos móviles que en el mundo desarrollado (3.200 millones y 1.400 millones, respectivamente). Entre los países en desarrollo, China y la India son los que tienen mayor cantidad de usuarios, con más de 1.200 millones de abonados (aproximadamente, 750 millones y 525 millones, respectivamente). La penetración de los teléfonos celulares móviles en los países en desarrollo superó entre 2008 y 2009 el 50%, y hacia finales de 2009 llegó a un nivel estimado en 57 por

(Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2010) se prevé un examen de mitad de período de cada una de las metas de la Cumbre, sobre la base de un conjunto de indicadores cuantitativos propuesto.

- 4 Véase UIT, “Confronting the Crisis: ICT Stimulus Plans for Economic Growth”; disponible en http://www.itu.int/osg/csd/emerging_trends/crisis/confronting_the_crisis_2.pdf y OCDE, “Policy responses to the economic crisis: Investing in innovation for long-term growth”; disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf>.
- 5 La disminución del número de líneas telefónicas fijas se debe en parte al aumento del Voice Over Internet Protocol (VoIP), que a menudo se ofrece como un servicio unificado y parte del servicio de Internet.
- 6 Datos de la UIT, base de datos de indicadores de telecomunicaciones mundiales y TIC.

cada 100 habitantes (véase el gráfico 18), mientras que en los países desarrollados, la penetración superó ampliamente el 100%.

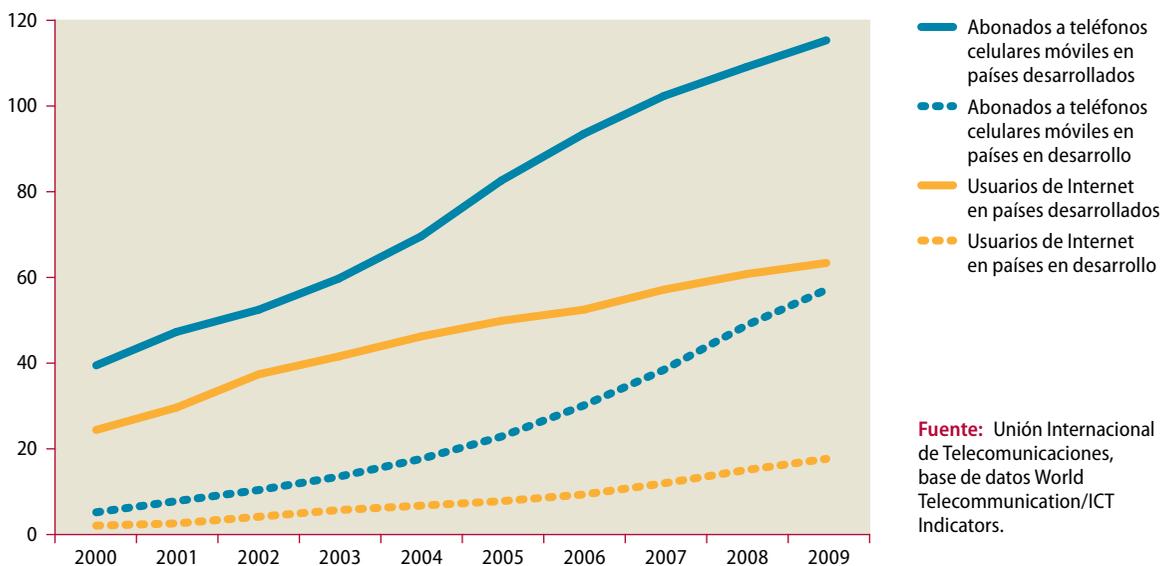
El uso de Internet también siguió creciendo, aunque a menor velocidad que la telefonía celular móvil. La penetración de la Internet aumentó en los países desarrollados, en promedio, a razón del 6% anual desde 2007. En los países en desarrollo el crecimiento anual medio en el mismo período fue acelerado —de más del 20%—, aunque fue menor que el crecimiento anual medio —el 38%— que experimentaron esos países entre 1998 y 2009. Se estima que en 2009 había en los países en desarrollo más de 1.700 millones de usuarios de Internet: un 26% de la población mundial. En los países desarrollados la proporción es mucho mayor que en los países en desarrollo (64% y 18% de la población, respectivamente) (véase el gráfico 18). En otras palabras, en 2009 más del 80% de la población de países en desarrollo seguía excluida de la conexión en línea y de sus beneficios; una gran proporción de la población de esos países que sí tiene acceso está constituida por habitantes de China, país que cuenta con una tercera parte de los usuarios de Internet en el mundo en desarrollo. Los países menos adelantados (PMA) siguen retrasados, pese a un aumento de los usuarios hasta 2,1 por 100 habitantes en 2008, en comparación con 1,6 en 2007. Oceanía, África al sur del Sáhara y Asia meridional siguen siendo las regiones con menos abonados per cápita a teléfonos celulares (gráfico 19) y con menor cantidad de conexiones a líneas telefónicas fijas (gráfico 20).

La banda ancha está desempeñando un importante papel en la transformación de las sociedades gracias a la introducción de aplicaciones que están cambiando la manera en que las empresas y las personas interactúan recíprocamente⁷.

Pese al sustancial aumento del uso de Internet, los países en desarrollo siguen a la zaga de los países desarrollados

Gráfico 18

Penetración de los abonados a teléfonos celulares móviles y los usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2000-2009 (porcentaje)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

⁷ Después del impresionante acceso del mundo en desarrollo a las comunicaciones, debido en gran medida a los teléfonos móviles, se espera que el acceso inalámbrico a las redes de banda ancha desempeñe un papel fundamental en los países en desarrollo. Actualmente no se dispone de muchos datos sobre el uso de banda ancha para teléfonos móviles ni los datos son comparables internacionalmente.

Gráfico 19

Número de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes, 2002, 2007 y 2008

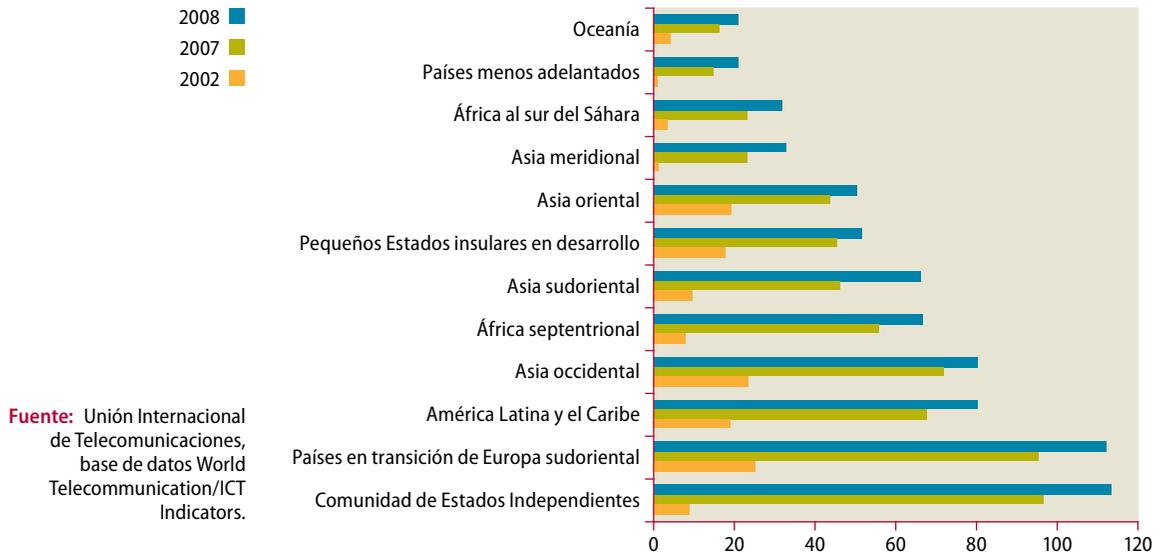
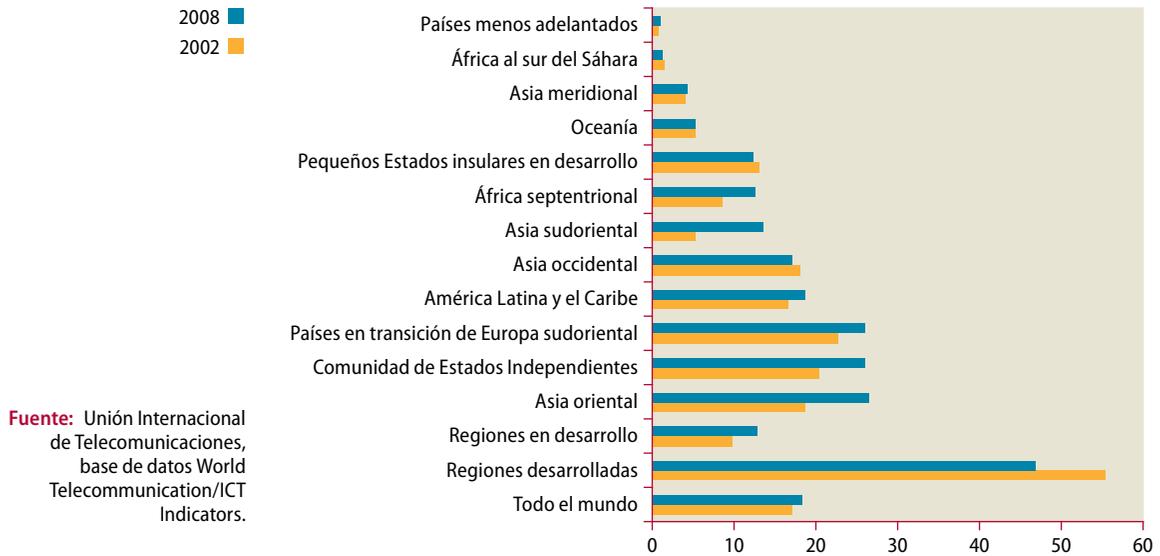


Gráfico 20

Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 2002 y 2008



El acceso a líneas fijas de banda ancha sigue limitado en gran medida a los usuarios de Internet en países desarrollados. Se observa una amplia y persistente brecha respecto de la banda ancha, pues la penetración en países desarrollados es del 27%, en comparación con solamente el 3,5% en los países en desarrollo (en 2009). Los abonados a líneas fijas de banda ancha en el mundo en desarrollo están fuertemente concentrados en unos pocos países. A China le corresponde la mitad de los 200 millones de abonados a líneas fijas de banda ancha, con lo cual en 2008

se convirtió en el mayor mercado de líneas fijas de banda ancha en el mundo, superando a los Estados Unidos⁸.

Aun cuando el uso de las líneas fijas de banda ancha ha ido en aumento, persisten las grandes disparidades entre distintas regiones (gráfico 21). En muchas de las regiones más pobres del mundo, el número de abonados a líneas fijas de banda ancha sigue siendo ínfimo. En Oceanía, Asia meridional y África al sur del Sáhara las tasas de penetración son inferiores al 1%. Aun cuando para 2009 la mayoría de los PMA había instalado redes comerciales de banda ancha, el servicio siguió siendo inaccesible, por lo prohibitivo del costo.

Pese a que han ido disminuyendo de manera sostenida, en 2009 los precios de los servicios de líneas fijas de banda ancha en la mayoría de los países en desarrollo seguían siendo altos en comparación con los niveles de ingreso. En verdad, en 28 PMA el precio de un servicio de línea fija de banda ancha es actualmente superior al ingreso nacional bruto (INB) mensual per cápita. En los países en desarrollo, en promedio, los usuarios pagan siete veces más por este servicio que los de los países desarrollados, mientras que en África el costo es 15 veces superior (en África al sur del Sáhara el costo es aún mayor) (véase el gráfico 22).

Las líneas fijas de banda ancha constituyen el sistema de acceso de alta velocidad a la Internet predominante en todo el mundo, pero la introducción de redes de banda ancha de alta velocidad (3G) para teléfonos móviles en un número de países cada vez mayor podría acrecentar aún más el número de usuarios de Internet, especialmente en los países donde es reducida la cobertura de conexiones a líneas fijas de banda ancha, como ocurre en gran parte de África. En 2008 el número de abonados a líneas móviles de banda ancha fue superior al de abonados a líneas fijas de banda ancha. Aun cuando subsiste una amplia brecha en la cober-

Persisten las grandes disparidades regionales en el uso de las TIC

En los países en desarrollo, particularmente en África, son sumamente altos los precios de los servicios de líneas fijas de banda ancha

Gráfico 21
Número de abonados a líneas fijas de banda ancha por 100 habitantes, 2002, 2007 y 2008

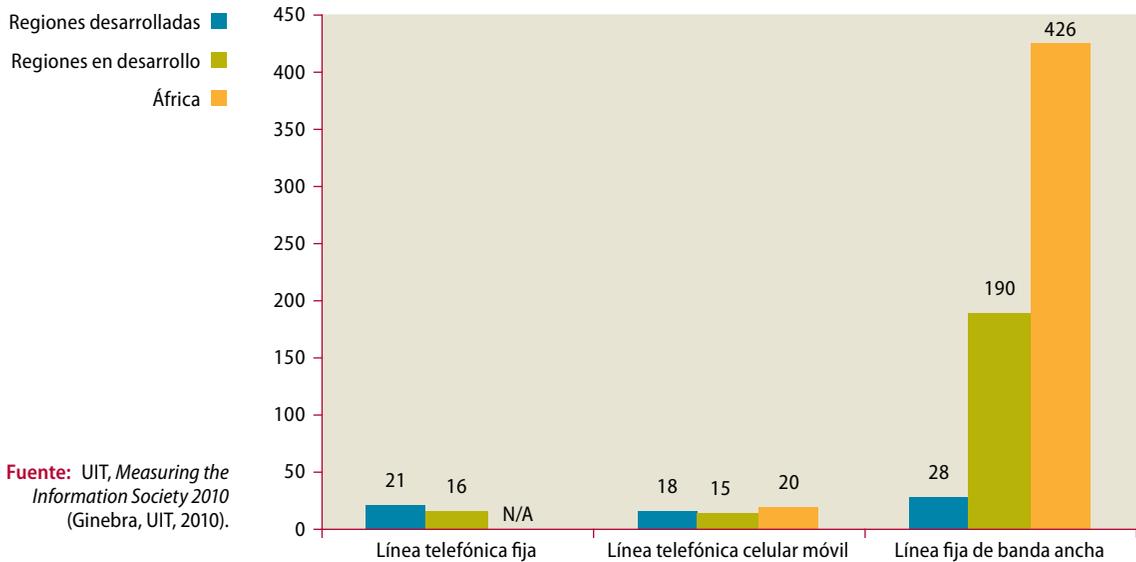


Fuente: Unión Internacional de Comunicaciones, base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

8 UIT, base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

Gráfico 22

Precios mensuales medios de servicios de TIC por región, 2009
(en dólares, paridades de poder adquisitivo)



tura de líneas móviles de banda ancha entre los países desarrollados y los países en desarrollo (39 abonados por cada 100 personas, en comparación con 3 por cada 100 en 2009), puede esperarse que dentro de poco aumente sustancialmente el número de abonados a líneas móviles de banda ancha en los países en desarrollo.

Privatización y liberalización de las TIC

El sector de las TIC está cada vez más privatizado y más abierto a la competición

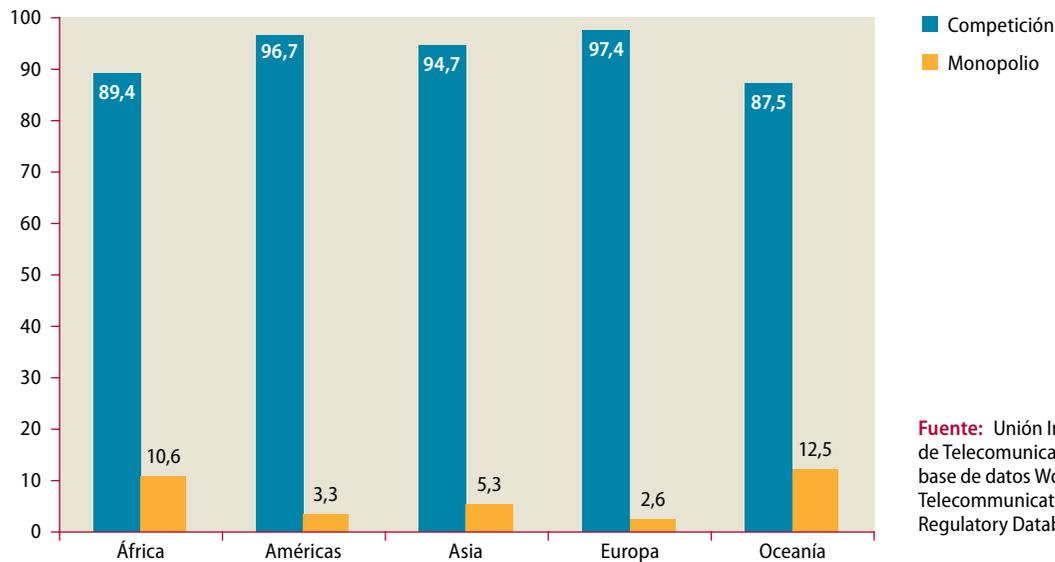
El sector de las telecomunicaciones/TIC se está privatizando cada vez más y los mercados al respecto están cada vez más liberalizados. En casi un 65% de los países de todo el mundo, los operadores de líneas fijas, que solían ser casi exclusivamente de propiedad estatal en el decenio de 1980, ahora están privatizados en todo o en parte. En otro 19% de los países la privatización está en curso o prevista para el futuro. Pese a la clara tendencia mundial hacia la privatización, algo más de una tercera parte de los operadores siguen siendo de propiedad estatal.

También los mercados de telecomunicaciones y de TIC se han tornado más abiertos a la competición, particularmente en materia de servicios de teléfonos móviles y de Internet. Hacia finales de 2009, 171 países (casi el 90% del total de países) de todo el mundo poseían mercados competitivos de teléfonos celulares móviles. El porcentaje es incluso mayor en los mercados de proveedores de servicios de Internet, puesto que en ellos hay competición en un 92% de los países del mundo (gráfico 23). Esas cifras destacan el creciente papel del sector privado, particularmente en lo concerniente a difundir nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La competición también tiende a causar la baja de los precios, lo cual, a su vez, conduce a un nivel más alto de utilización de las TIC⁹.

⁹ UIT, *Measuring the Information Society* (Ginebra, UIT, 2010); disponible en http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_without%20annex%204-e.pdf.

Gráfico 23

Distribución de países con mercados competitivos y no competitivos para la provisión de servicios de Internet, 2009 (porcentaje)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, base de datos World Telecommunication/ICT Regulatory Database.

El papel del gobierno electrónico en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio

El gobierno electrónico es el uso de las TIC en la administración pública para fortalecer la gobernabilidad y las instituciones estatales. Puede contribuir a que la prestación de servicios públicos sea más ágil y menos costosa. Igualmente, el gobierno electrónico puede ser útil para la aplicación de reformas reglamentarias, al hacer que los procesos sean más transparentes y al aumentar la eficiencia¹⁰. Además, el gobierno electrónico puede ser útil para mejorar la prestación de servicios sociales que son importantes para el logro de los ODM. Por ejemplo, el servicio de Internet en banda ancha facilita la difusión más rápida y más amplia de información sobre salud y posibilita el diagnóstico y la adopción de decisiones médicas terapéuticas a distancia. Esta forma de “servicios de salud electrónicos” se ha aplicado con éxito en Neak Loeurng, una remota aldea de Camboya. Ahora el personal de salud de la aldea puede utilizar conexiones de Internet de banda ancha para tener acceso a información en línea sobre cuestiones nosológicas y comunicarse con colaboradores y con otros agentes médicos por e-mail. Esos adelantos posibilitan que los agentes de salud amplíen sus conocimientos médicos, los cuales, a su vez, contribuyen a mejorar la atención de la salud de miles de camboyanos. La experiencia se está duplicando en otras 50 aldeas. Más concretamente, las nuevas tecnologías están facilitando una mejor atención médica gracias al mejor aprovechamiento de los sistemas de información sobre salud pública, incluido el seguimiento de la inmunización de niños pobres y el procesamiento eficaz de los registros médicos, las solicitudes de reembolso del seguro y los registros de pagos.

Los servicios de las TIC facilitan el desarrollo en otros sectores

¹⁰ *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.10.II.H.2).

Actualmente, de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas, los gobiernos de 189 de ellos cuentan con un sitio en la web. No obstante, el pleno aprovechamiento del potencial del gobierno electrónico aún no se ha plasmado en la realidad para la mayoría de los países en desarrollo, debido sobre todo a la gran brecha digital entre economías desarrolladas y economías en desarrollo en cuanto al grado de acceso y de utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Acceso a la tecnología para abordar el cambio climático

Las tecnologías para hacer frente al cambio climático son una esfera clave en la que la comunidad internacional debería fortalecer su alianza mundial en apoyo de las acciones encaminadas a lograr un desarrollo sostenible. La Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático tomó nota en su 15° período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, del Acuerdo de Copenhague, que constituye una carta de intención política y proporciona orientación para los intercambios de ideas en curso en relación con la Convención. Las Partes que son países desarrollados convinieron en aumentar la escala de sus acciones y agregar financiación nueva y adicional, predecible y suficiente, y también convinieron en proporcionar a los países en desarrollo un mejor acceso para posibilitar y apoyar acciones más enérgicas de mitigación, adaptación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnologías, así como fomento de la capacidad para una mejor aplicación de la Convención. El compromiso asumido colectivamente por los países desarrollados consiste en proporcionar recursos nuevos y adicionales por unos 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012, con una distribución equilibrada entre adaptación y mitigación. Además, los países desarrollados se comprometieron a una meta propia de movilización de 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020 a fin de abordar las necesidades de los países en desarrollo. Cabe esperar que esos fondos se puedan recaudar tanto en fuentes públicas (bilaterales y multilaterales) como privadas y recurriendo a fuentes de financiación innovadoras.

Un nuevo mecanismo tecnológico

Para abordar el cambio climático es necesario tener acceso a nuevas tecnologías ...

El acceso a las nuevas tecnologías es imprescindible para posibilitar acciones de los países en desarrollo encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos perjudiciales del cambio climático. En 2001, a fin de intensificar la transferencia de tecnologías a los países en desarrollo, las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático establecieron un Marco de transferencia tecnológica¹¹ que abarca actividades de cooperación en cinco temas: necesidades tecnológicas y evaluación de necesidades; información tecnológica; ámbitos propicios a la transferencia de tecnologías; fomento de la capacidad para la transferencia de tecnologías; y mecanismos para la transferencia de tecnologías.

¹¹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su séptimo período de sesiones (FCCC/CP/2001/13/Add.1, Decisión 4/CP.7).

En 2007 se acordó un amplio conjunto de medidas adicionales a fin de mejorar la aplicación del Marco de transferencia tecnológica, inclusive opciones innovadoras de financiación, mejor cooperación para el cumplimiento de convenciones pertinentes y la agilización de procesos intergubernamentales, desarrollo endógeno de la tecnología y acciones de investigación y desarrollo en colaboración.

Un reciente examen de la eficacia de la aplicación del Marco llegó a la conclusión de que aunque se registró un aumento del apoyo financiero a los países en desarrollo para el desarrollo y la transferencia de tecnologías, se necesitan importes mayores para satisfacer las necesidades¹². Además, es necesario contar con políticas y medidas para promover mayores inversiones del sector privado en tecnologías de mitigación y adaptación al cambio climático.

En la Cumbre de Copenhague de 2009, las Partes lograron progresar en cuanto a la determinación del alcance y las posibles funciones de un nuevo “mecanismo tecnológico” que habría de establecerse con arreglo a la Convención sobre el Cambio Climático. El nuevo mecanismo debería acelerar las acciones de investigación y desarrollo y de difusión y transferencia de tecnologías en apoyo de las acciones de mitigación y adaptación emprendidas por los países en desarrollo, de conformidad con sus circunstancias y prioridades nacionales.

Necesidades y déficit de financiación para el desarrollo y la transferencia de tecnologías relacionadas con el clima

Según las estimaciones realizadas en 2009, los recursos financieros dedicados en todos los países para investigación, desarrollo, distribución, difusión y transferencia de tecnologías en relación con la mitigación oscilaban entre 77.300 millones de dólares y 164.000 millones de dólares anuales. Respecto de los dedicados por los países en desarrollo sólo se dispone de estimaciones parciales (véase el cuadro 9 en la página siguiente). La información disponible sobre necesidades financieras con fines de desarrollo y transferencia de tecnologías para la mitigación está distorsionada a favor del sector de la energía. Tampoco se dispone de datos fidedignos respecto de las tecnologías de adaptación.

El déficit de financiación corresponde a tecnologías que progresan a lo largo del ciclo de innovación, desde investigación y desarrollo hasta demostración y distribución de nuevas tecnologías y difusión en la economía mundial (véase el gráfico 24). Las estimaciones corresponden a una combinación de fuentes públicas y privadas y la gama refleja el grado de sensibilidad respecto de hipótesis futuras de valores básicos de referencia y mitigación utilizadas. Aun cuando todavía se sigue debatiendo cuáles son las necesidades exactas de financiación, queda claro que será necesario contar con financiación en gran escala. Las estimaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático indican que es necesario incrementar la financiación con respecto a los niveles actuales en 262.000 millones de dólares, hasta llegar a 670.000 millones de dólares anuales. Según las previsiones, de este aumento, en los países en desarrollo se necesitará

... y financiación
en gran escala

¹² Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Informe del Presidente del Grupo de Expertos sobre transferencia de tecnología. Recomendaciones acerca de futuras opciones de financiación para fomentar el desarrollo, la distribución, la difusión y la transferencia de tecnologías de conformidad con la Convención (FCCC/SB/2009/2 y resumen).

Cuadro 9

Estimación de la financiación actual para el desarrollo y la difusión de tecnologías de mitigación del cambio climático, por nivel de madurez tecnológica y fuente (miles de millones de dólares anuales)

Financiación	Investigación y desarrollo (gasto total)	Demostración (gasto total)	Distribución (costo adicional de las tecnologías de mitigación del cambio climático)		Difusión (costo adicional de las tecnologías de mitigación del cambio climático)		Total
	Mundial	Mundial	Mundial	Países en desarrollo	Mundial	Países en desarrollo	Mundial
Pública	6 ^a 10 ^b	Incluido en I+D	33 ^c 45 ^d 30 ^e	..	19,5–27,0 ^f	8,0–15,5 ^g	55,5–82,0
Privada	Al menos 9,8 ^h 13 ^a 40–60 ⁱ	Incluido en I+D	12–22 ^h	3,3 ^h	21,8–82,0
Total	15,8–70		30–45	..	31,5–49	11,3–18,8	77,3–164,0

Fuente: Datos recopilados por la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

a Sobre la base de una participación del 2% del gasto mundial en investigación y desarrollo en 2006.

b Agencia Internacional de la Energía, *R&D Budgets* (2008); disponible en <http://wds.iea.org/WDS/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

c Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007), pág. 347.

d R. Doornbosch, D. Gielen y P. Koutstaal, "Mobilising Investments in Low-emission Energy Technologies on the Scale Needed to Reduce the Risks of Climate Change" (SG.SD/RT(2008)1), pág. 5.

e Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change* (Bonn, UNFCCC, 2007), pág. 7.

f Suma de la financiación para tecnologías de investigación proporcionadas por el Mecanismo para el desarrollo menos contaminante (CDM), la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bilateral, los bancos multilaterales de desarrollo, los organismos de crédito para las exportaciones y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), además de la estimación de *New Energy Finance* acerca de las inversiones en fondos de carbono para la adquisición de permisos de emisiones, de conformidad con los mercados voluntarios, en 2007.

g Se excluyen las inversiones en fondos de carbono para la adquisición de permisos de emisiones.

h Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Public Finance Instruments for Climate Mitigation: Options Document* (París, PNUMA-SEFI, 2008).

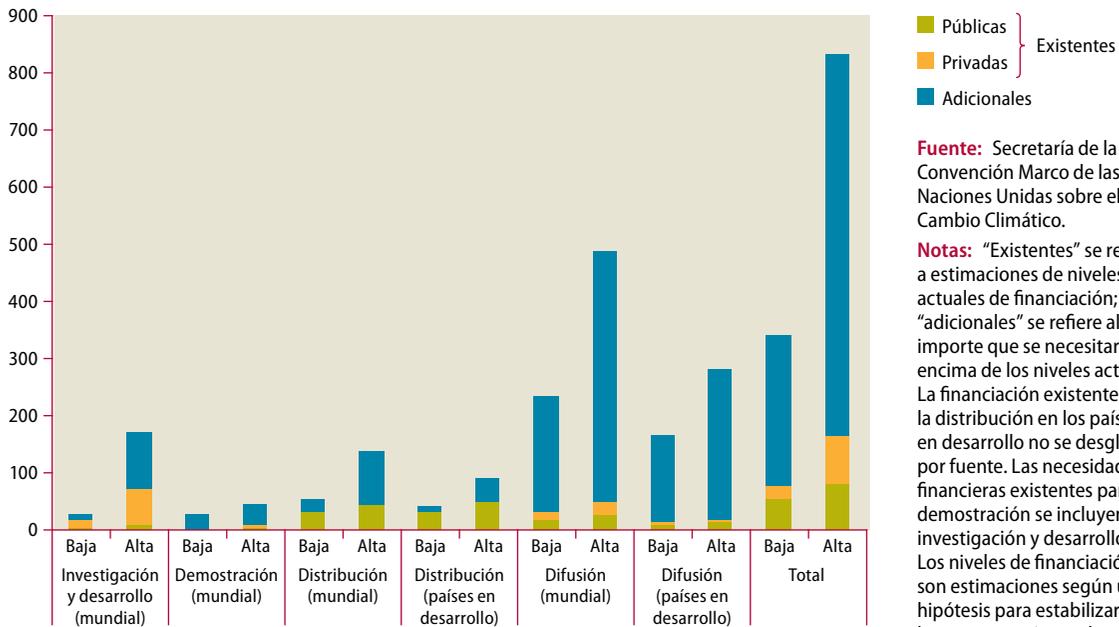
i Agencia Internacional de la Energía, *Energy Technology Perspectives 2008: Scenarios and Strategies to 2050* (París, IEA, 2008), página 169.

entre el 40% y el 60%, o sea sumas adicionales de entre 105.000 millones y 402.000 millones de dólares por año, lo cual indica que habría que acrecentar la AOD al respecto. Un estudio efectuado por la empresa McKinsey & Company estima que los costos de mitigación podrían ascender a 800.000 millones de dólares, aunque según estimaciones recientes efectuadas por Nicholas Stern se requeriría un costo adicional de entre 600.000 millones de dólares y 1,2 billones de dólares por año para 2030, dependiendo de si la meta elegida para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero es 550 o 450 partes por millón de equivalentes de anhídrido carbónico¹³. Además, la secretaría de la Convención estima que las inversiones y las corrientes financieras anuales necesarias en todo el mundo para la adaptación serán hacia 2030 del orden de entre 49.000 millones de dólares y 171.000 millones de dólares. Sin embargo, como esas inversiones en tecnologías nuevas y propicias al clima necesitarán un tiempo de maduración hasta que puedan ser utilizadas en la escala apropiada y a un costo asequible, también se señala que una gran parte de las inversiones y de la financiación tendrá que ser

¹³ Nicholas Stern, *A Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Prosperity* (Londres, The Bodley Head, 2009).

Gráfico 24

Estimación de las necesidades anuales de financiación para tecnologías de mitigación hasta 2030, por fuente y por nivel de madurez tecnológica
(miles de millones de dólares por año)



Fuente: Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Notas: “Existentes” se refiere a estimaciones de niveles actuales de financiación; “adicionales” se refiere al importe que se necesitará por encima de los niveles actuales. La financiación existente para la distribución en los países en desarrollo no se desglosa por fuente. Las necesidades financieras existentes para demostración se incluyen en investigación y desarrollo. Los niveles de financiación son estimaciones según una hipótesis para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en aproximadamente 500 partes por millón de equivalentes de anhídrido carbónico. “Baja” y “Alta” significan las estimaciones inferiores y superiores resultantes de los estudios disponibles.

aportada por necesidad mucho antes de 2030, si se pretende alcanzar oportunamente las metas de reducción de emisiones a escala mundial¹⁴.

Muchos países en desarrollo han emprendido minuciosas evaluaciones de sus necesidades tecnológicas. Las necesidades de mitigación más habituales son las relativas a tecnologías de energías renovables, tecnologías para mejorar los cultivos, artefactos con consumo eficiente de energía, tecnologías de manejo de desechos, tecnologías de silvicultura y vehículos automotores menos contaminantes y más eficientes. En el caso de las tecnologías de adaptación, las necesidades más frecuentes están relacionadas con los cultivos, el aprovechamiento eficiente del agua, sistemas de riego mejorados, sistemas de alerta temprana sobre incendios forestales, tecnologías de deforestación y reforestación y tecnologías de protección contra la elevación del nivel del mar y de adaptación a ese riesgo.

A juicio de los países en desarrollo, las principales barreras que obstan a la transferencia de tecnología eran las de índole económica y atinentes a los mercados, particularmente la falta de acceso a recursos financieros. Las medidas indicadas por las Partes en la Convención para abordar esas barreras se encaminaban a acrecentar las inversiones exteriores, intensificar la participación del sector privado en la transferencia de tecnologías, eliminar los subsidios y las distorsiones en los precios, mejorar las tareas de investigación y desarrollo en colaboración para obtener nuevas tecnologías, y profundizar la concienciación del público sobre esos temas. Los países, en su mayoría, indicaron que su respec-

¹⁴ *Estudio Económico y Social Mundial, 2009. Promover el desarrollo; salvar el planeta* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.09.II.C.1).

tiva capacidad no era bastante para responder adecuadamente a las necesidades tecnológicas nacionales y que subsiste una gran demanda insatisfecha de apoyo al fomento de la capacidad dentro de los países en desarrollo.

Acceso a conocimientos prácticos para la reducción del riesgo de desastres

La población y las economías de los países más pobres son, en general, más vulnerables a los peligros naturales y padecen el grueso de las pérdidas, particularmente cuando se miden en relación con la magnitud de sus economías. Según se estima, las pérdidas económicas conexas a los desastres, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), son 20 veces mayores en los países en desarrollo que en las economías más avanzadas. Por ejemplo, en 1995, el huracán *Luis* causó daños en Antigua y Barbuda por un costo cercano al 66% del PIB de ese país caribeño. Los daños generales y las pérdidas económicas globales causadas por el terremoto que asoló Haití en enero de 2010 se estiman en 7.900 millones de dólares, importe equivalente a más del 120% del PIB del país en 2009. Las medidas para proteger los bienes y las tierras mediante inversiones en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático requieren recursos externos.

La experiencia recogida en algunos países ha demostrado que al poner en práctica medidas de reducción del riesgo de desastres se obtienen beneficios a largo plazo: desde la reducción de futuras pérdidas y los menores costos de reconstrucción, hasta medios de vida menos vulnerables y ecosistemas protegidos y productivos. Algunos países, entre ellos Bangladesh, Cuba, Madagascar y Viet Nam, han logrado reducir marcadamente los efectos de los riesgos meteorológicos, como tormentas tropicales e inundaciones, mediante sistemas perfeccionados de alerta temprana y otras medidas de preparación para los desastres y de reducción del riesgo de desastres. Entre 1960 y 2000, China evitó pérdidas estimadas en unos 12.000 millones de dólares, después de haber invertido 3.200 millones de dólares en infraestructura contra las inundaciones.

El Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación es el resultado de una alianza entre el Banco Mundial y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD). El Fondo apoya la aplicación del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. En 2009 el Fondo se focalizó en promover sistemas de salud y de educación para adquirir resiliencia frente a los desastres, con miras a proporcionar instrumentos para la reducción del riesgo en hospitales y escuelas. El Fondo ha realizado esfuerzos concertados para asegurar que los países en desarrollo afectados por desastres recuperen rápidamente el rumbo hacia el desarrollo sostenible, y con su apoyo, 30 países prepararon programas nacionales integrales para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, de modo de establecer sendos planes de campaña para alcanzar los objetivos del Marco de Acción de Hyogo en los próximos tres años.

La reducción del riesgo de desastres y el fomento de la resiliencia también requieren el desarrollo y la utilización de las TIC para proporcionar conocimientos e información a la población, incluida la difusión de avisos sobre riesgos

La utilización de las TIC para difundir información tiene importancia crítica para aplicar medidas de reducción del riesgo de desastres

inminentes mediante sistemas de alerta temprana. Los gobiernos necesitarán aplicar esas plataformas de información con la ayuda del sector privado, que ha de proporcionar la tecnología.

Es posible fomentar una cooperación mayor del sector privado en materia de seguros contra los desastres y es necesario llevar a cabo acciones sistemáticas, incluida la elaboración de estándares para la reducción del riesgo y la protección de los bienes y las inversiones. El sector privado debería ser la fuente de planes de seguro contra desastres, como salvaguardia contra pérdidas catastróficas. Ese seguro debería, además, ser parte de servicios financieros integrales en beneficio de los pobres, para velar por la cobertura de los miembros más vulnerables de la sociedad.

Fortalecimiento de la alianza mundial para el acceso a las tecnologías

Las nuevas tecnologías han posibilitado que ya hoy en día los países en desarrollo estén avanzando con mayor rapidez que la lograda por los países desarrollados en el pasado, cuando se encontraban en una etapa similar de su desarrollo. Al mismo tiempo, el veloz progreso de la tecnología también ha creado nuevas escisiones entre los ricos y los pobres. La crisis económica mundial y los efectos del cambio climático también han suscitado trabas más fuertes y mayor necesidad de nuevas tecnologías en los países en desarrollo. Es necesario que la alianza mundial establezca objetivos claros y emprenda iniciativas para alcanzar dichos objetivos.

A fin de mejorar el acceso a las nuevas tecnologías para el desarrollo, la comunidad internacional debería adoptar las siguientes medidas:

- Apoyar la elaboración de metas concretas para el seguimiento del grado de acceso a las nuevas tecnologías.
- Fortalecer las alianzas entre los sectores público y privado en apoyo de la utilización de servicios de Internet, inclusive en forma de redes regionales de comunicaciones y “gobierno electrónico” y sus aplicaciones para mejorar la prestación de servicios sociales.
- Alentar la inversión en las tecnologías de la información y las comunicaciones en los países en desarrollo, a fin de ampliar el acceso a los servicios de Internet de banda ancha. Con esta finalidad, debería otorgarse prioridad a la ampliación de redes inalámbricas en los países con muy bajo nivel de cobertura de líneas fijas de banda ancha, especialmente en el caso de los países africanos.
- Fortalecer la competición y los marcos reglamentarios de los mercados de proveedores de servicios de Internet con miras a promover la propagación de las nuevas tecnologías y a reducir los precios.
- Reforzar las acciones concertadas internacionalmente para promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías de mitigación y de adaptación al cambio climático en los países en desarrollo y para proporcionar los recursos financieros necesarios y la asistencia técnica adecuada, a fin de responder urgentemente a las necesidades de los países en desarrollo para encarar los efectos perjudiciales del cambio climático.
- Aumentar la asistencia al desarrollo de los países en desarrollo vulnerables a los riesgos naturales, a fin de que adopten programas de prevención del riesgo de desastres como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo.

