

Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir

Informe de 2011 del Grupo de Tareas
sobre el desfase en el logro
de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Naciones Unidas
Nueva York, 2011

Publicación de las Naciones Unidas

Copyright © Naciones Unidas, 2011
Reservados todos los derechos

Prefacio

El mes de septiembre del año pasado, cuando los líderes mundiales se reunieron para pasar revista al progreso realizado en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convinieron en que era realista prever que se alcanzarían los Objetivos y confirmaron su obligación de lograrlo dentro del plazo fijado: 2015.

Los representantes gubernamentales también reafirmaron su compromiso de apoyar las medidas nacionales para el logro de los Objetivos, tanto mediante la asistencia directa como creando un entorno económico internacional más propicio al desarrollo.

Con esa finalidad, los Estados Miembros, junto con instituciones internacionales y copartícipes no estatales, de la sociedad civil y del sector privado, entablaron la alianza mundial para el desarrollo. El presente informe evalúa la situación actual de la alianza.

Gracias a la alianza se lograron importantes adelantos, entre ellos una magnitud sin precedentes de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en 2010, un aumento de la ayuda a los países menos adelantados (PMA), una creciente cooperación Sur-Sur y otros tipos de cooperación para el desarrollo.

No obstante, hay motivos de preocupación acerca del ritmo y la escala del progreso, cuando 2015 se va aproximando. Los tres ejemplos siguientes ilustran el problema.

En primer lugar, aun cuando en 2010 la AOD alcanzó niveles sin precedentes, para el período 2011-2013 los gobiernos donantes tienen la intención de acrecentar más lentamente el gasto. No está claro de qué manera esto se conjugará con las promesas de acrecentar el nivel de la asistencia hasta alcanzar la meta fijada por las Naciones Unidas, del 0,7% del ingreso nacional bruto, para 2015.

En segundo lugar, pese a las intensas negociaciones celebradas en la Organización Mundial del Comercio a fin de concretar el Programa de Doha para el Desarrollo, se teme que la Ronda tal vez no culmine con éxito, pese a haber transcurrido una década desde su iniciación. Los gobiernos están debatiendo un conjunto de reformas de las políticas comerciales, a considerar en la conferencia ministerial que va a celebrarse en diciembre de 2011, con miras a beneficiar a los PMA. Aun cuando esto es alentador, pienso que es más lo que podría hacerse.

En tercer lugar, aunque se han adoptado medidas de gran alcance para acrecentar el acceso a los medicamentos y a las tecnologías de la información y la comunicación, en muchos países en desarrollo los costos siguen siendo prohibitivos y, en uno y otro caso, crean obstáculos para el desarrollo.

En este cuarto informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se exhorta a la comunidad internacional y a otros interesados directos a que intensifiquen sus esfuerzos por plasmar en la realidad el potencial de la alianza mundial para el desarrollo. Hay muchas iniciativas, de magnitud grande y pequeña, oficiales y extraoficiales, para el seguimiento de la aplicación de esas medidas y, como lo destaca el informe, el sistema de las Naciones Unidas está creando un marco más integral para responsabilizar

La alianza mundial para el desarrollo: es hora de cumplir

a todos los copartícipes por lo que están haciendo y por los aspectos insuficientes de su acción.

Exhorto a todos los miembros de la alianza mundial a que conviertan en realidades sus promesas. Solamente quedan cuatro años. Lo que está en juego es de gran magnitud, pero también lo son los posibles beneficios.

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.	x
Acceso a los mercados (intercambio comercial)	xi
Sostenibilidad de la deuda	xiii
Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles	xv
Acceso a las nuevas tecnologías	xvii
Introducción	
Promesas de acciones a llevar a cabo de 2010 en adelante	1
La política de las promesas relativas a la alianza para el desarrollo.	4
Fortalecimiento de la coherencia en la alianza mundial.	7
Es hora de cumplir.	9
Asistencia oficial para el desarrollo	
La AOD aportada en 2010 y las perspectivas a corto plazo	12
Asignaciones de ayuda por países.	17
Términos y usos de la ayuda	21
Aumento de la eficacia de la ayuda.	23
Múltiples modalidades de cooperación para el desarrollo	25
Acceso a los mercados (intercambio comercial)	
La frágil recuperación mundial y sus efectos sobre el comercio	30
Financiación del comercio.	31
Medidas de restricción del comercio.	31
Mayores restricciones a la movilidad laboral.	32
La Ronda de Doha corre el riesgo de fracasar	33
Indicadores del acceso a los mercados	35
Barreras arancelarias y preferencias arancelarias	36
Aranceles “pico” y progresividad de los aranceles aduaneros.	39
Subsidios agrícolas en países miembros de la OCDE	40
Otras medidas no arancelarias	42
Ayuda para el Comercio.	43

Sostenibilidad de la deuda

La situación de la deuda y las corrientes financieras hacia los países en desarrollo	48
Progreso en la puesta en marcha de iniciativas de alivio de la deuda	51
Países vulnerables y países sometidos al agobio de la deuda	52
Evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda	55
Países de ingreso bajo	55
Países de ingreso mediano	57
Cuestiones de coherencia de las políticas de sostenibilidad de la deuda . .	58
Refuerzo de los mecanismos institucionales para la reestructuración de la deuda	59

Acceso a medicamentos esenciales costeables

Disponibilidad y precio de los medicamentos esenciales	63
Medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas	64
Medicamentos pediátricos	65
Medicamentos esenciales a costos asequibles	66
Promover la utilización de medicamentos genéricos	67
Sistemas públicos de salud	68
Iniciativas mundiales para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales	69
Mejor acceso a los medicamentos pediátricos	69
Mayor involucramiento de la industria farmacéutica	70
Innovación y propiedad intelectual	71
El Banco de Patentes de Medicamentos	75
Adquisición mancomunada	75
Red africana de innovación en medicamentos y diagnósticos	76
Producción local de medicamentos esenciales	76

Acceso a las nuevas tecnologías

Acceso a los servicios de las TIC	79
Refuerzo de los efectos de las TIC sobre el desarrollo	84
Privatización y liberalización de las TIC	84
Estrategias nacionales de banda ancha	85
El papel de las tecnologías para el gobierno por vía electrónica	86
Mejora de los sistemas mundiales de medición y seguimiento	87
Acceso a la tecnología y a la financiación para abordar el cambio climático	87
Acceso a nuevos enfoques para la reducción del riesgo de desastres	91

*Página***Cuadros**

Déficit en la ayuda aportada en comparación con los compromisos asumidos por los donantes miembros del CAD	13
Los mayores receptores de AOD en 2009 (millones de dólares de 2009 y como porcentaje)	20
Aranceles “pico” y progresividad arancelaria en países de ingreso alto miembros de la OCDE, 1996, 2000 y 2005 a 2010 (porcentaje) . . .	40
Estimación del apoyo agrícola otorgado por países miembros de la OCDE, 1990, 2000 y 2005 a 2010.	41
Proporción media de la población “empujada” por debajo del límite internacional de pobreza cuando los hogares adquieren los medicamentos necesarios.	67
Casos recientes del uso de licencias obligatorias para medicamentos esenciales.	74

Gráficos

Principales componentes de la AOD aportada por miembros del CAD, 2000 a 2010 (miles de millones de dólares de 2009).	12
AOD aportada por los miembros del CAD en 2000 y 2010 (como porcentaje del INB)	14
Déficit en la entrega de AOD con respecto a los compromisos de Gleneagles, 2004 a 2010 ^a (miles de millones de dólares de 2004). . .	14
AOD proporcionada por los donantes miembros del CAD a los países menos adelantados, 2000 y 2009 (porcentaje del INB) .	18
Total de la AOD recibida, por grupo prioritario de países, 2000 a 2009 (miles de millones de dólares de 2009)	19
Proporción de AOD bilateral no vinculada aportada por miembros del CAD, 2009 (porcentaje)	22
Proporción de los productos que importan los países desarrollados procedentes de países en desarrollo exenta del pago de aranceles aduaneros, ad valorem, 2000 a 2009 (porcentaje).	35
Promedios de los aranceles aduaneros impuestos por los países desarrollados a productos clave procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, ad valorem, 2000 a 2009 (porcentaje) .	36
Aranceles aduaneros medios que aplican los países desarrollados a importaciones de productos clave procedentes de los PMA, 2000 y 2009 (porcentaje)	38
Total de los compromisos de Ayuda para el Comercio, promedio 2002 a 2005 y 2006 a 2009 (miles de millones de dólares a valores constantes de 2009 (escala a la izquierda); total de la Ayuda para el Comercio como porcentaje del total de la asistencia asignable por sectores (escala a la derecha))	44
Compromisos de asignación de la Ayuda para el Comercio por región, promedio 2002 a 2005, 2008 y 2009 (miles de millones de dólares de 2009)	45

	<i>Página</i>
Relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones, 2005 a 2010 (porcentaje)	49
Relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones de productos y servicios, por región, 2000, 2007, 2009 y 2010 (porcentaje)	50
Resumen de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda de países que reúnen los requisitos para beneficiarse del Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (número de países). . . .	53
Indicador de la deuda pública (2010) e indicador de la deuda externa (2009) en países de ingreso bajo, en relación con los valores mínimos (porcentajes)	54
Balances fiscales de países de ingreso bajo y mediano, 2005 a 2010 (porcentaje del ingreso nacional bruto)	55
Disponibilidad media de medicamentos genéricos seleccionados en establecimientos de salud públicos y privados en el período 2001 a 2009 (porcentaje)	64
Penetración de abonos a teléfonos celulares móviles y usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2000 a 2010 (porcentaje de habitantes)	80
Número de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes, 2000, 2008 y 2009	81
Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 2000 y 2009	82
Número de abonados a conexiones fijas de banda ancha por cada 100 habitantes, 2002, 2007 y 2009	83
Precios medios mensuales de servicios de TIC por región, 2010 (como porcentaje del INB per cápita mensual)	83
Abonados a teléfonos móviles de banda ancha por cada 100 habitantes, 2000 a 2010	84

Lista de 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</p> <p>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</p> <p>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 acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo, a precios asequibles.</p> <p>Meta 8.F: En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.</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 de Alivio de la Deuda Multilateral (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 que figuran en este cuadro 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

En septiembre de 2010, cuando quedaban solamente cinco años para alcanzar las principales metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la mayoría de los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo acudieron a las Naciones Unidas a fin de pasar revista al progreso realizado hasta entonces. Pese a los graves reveses debidos a la crisis económica mundial de 2008-2009 y a los pronunciados aumentos en los precios de los alimentos y de la energía, al parecer el mundo en desarrollo, considerado en su conjunto, alcanzará muchos de los ODM. No obstante, algunos países y regiones no están bien encaminados para alcanzar los Objetivos y necesitan intensificar sus acciones para reducir la pobreza y las tasas de mortalidad de niños y madres y para mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento. El propósito del ODM 8 es ayudar a que todos los países en desarrollo alcancen los Objetivos, mediante el fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo internacional y la cooperación. El presente informe describe de qué manera esa alianza está produciendo sustanciales resultados en muy variados frentes, pero advierte que persisten muchas importantes brechas entre las expectativas y lo logrado en la realidad. En la Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (la Cumbre sobre los ODM), celebrada del 20 al 22 de septiembre de 2010, los gobiernos se comprometieron a fortalecer la alianza mundial a fin de “dar cumplimiento a las promesas” formuladas diez años antes, en la Declaración del Milenio, a los pueblos del mundo, particularmente a los más pobres entre ellos.

Cuando se acordaron los propósitos de la alianza para los ODM no se previeron ni la grave crisis financiera y económica mundial de 2008-2009 ni sus consecuencias. En verdad, ahora son numerosos los países que necesitan dedicar sustanciales recursos adicionales a los programas relativos a los ODM, a fin de superar los efectos de la recesión mundial; en algunos casos es preciso dedicar hasta un 1,5% del producto interno bruto (PIB) anual. Esos importes son superiores a los que muchos países pueden movilizar por sí mismos. Por consiguiente, es imprescindible intensificar el apoyo internacional.

Con la intención de subrayar la importancia de la cooperación prometida a fin de alcanzar los ODM para 2015, las Naciones Unidas están estableciendo un mecanismo reforzado de seguimiento para la mayor responsabilización de todos los interesados directos por el cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud de la alianza mundial para el desarrollo. Se prevé que ese mecanismo, que se denominará Marco de aplicación integrado, estará en condiciones operacionales para finales de 2011.

Al mismo tiempo, se reconoce cada vez más que en nuestro sistema internacional, sumamente descentralizado, es necesario reforzar la coherencia de las políticas de asistencia, intercambio comercial, finanzas, empleo y medio ambiente. Como se asumen compromisos en tan numerosos foros y reuniones internacionales, es imprescindible asegurar que esas políticas y otras acciones se complementen recíprocamente de manera coherente y evitar que operen de manera desarticulada.

Dado que las Naciones Unidas son el foro de la comunidad mundial donde se debaten políticas integrales e integradas, la Asamblea General decidió que más adelante en 2011 habría de considerarse la manera de desempeñar mejor aquella función, para, entre otras cosas, favorecer y facilitar la consecución de los ODM en todos los países.

Asistencia oficial para el desarrollo

Los países donantes aportaron en 2010 una suma sin precedentes de 129.000 millones de dólares por concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), suma equivalente al 0,32% del ingreso nacional bruto (INB) de los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD). Solamente cinco países aportaron asistencia por importes superiores a la meta fijada por las Naciones Unidas, del 0,7% del INB, y subsiste una gran brecha de 153.000 millones de dólares en los importes realmente entregados. Además, debido a las limitaciones fiscales en varios países donantes, se prevé que la tasa de aumento de la AOD será más lenta, para llegar aproximadamente al 2% anual en el lapso 2011-2013, en comparación con el 8% anual en los tres años anteriores.

Al mismo tiempo ha aumentado la asistencia a los países menos adelantados (PMA), pero también en este caso sigue siendo inferior a los niveles establecidos como meta. En 2009, los países miembros del CAD aportaron a los PMA 37.000 millones de dólares por concepto de AOD, o 0,10% del INB combinado de todos esos países, lo cual dista mucho de la meta de aportar entre el 0,15% y el 0,20%. En términos absolutos, el déficit ascendió a entre 21.000 millones y 40.000 millones de dólares. Otros grupos de países que son objeto de atención especial por las Naciones Unidas —particularmente los de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y los países en desarrollo sin litoral (PDSL)— también han recibido crecientes corrientes de AOD, pero sin llegar a los importes necesarios. En general, la AOD permanece sumamente concentrada. Los diez mayores países receptores reciben aproximadamente una cuarta parte de la asistencia del CAD, y los 20 mayores países receptores reciben un 38%. En cambio, muchos otros países reciben una asistencia insuficiente.

En el último decenio aumentó sustancialmente la cooperación Sur-Sur y otros tipos de cooperación oficial para el desarrollo por parte de países no miembros del CAD. Los datos sobre esas corrientes de cooperación son incompletos, pero según estimaciones, a finales de 2008 ascendían a entre 12.000 millones y 15.000 millones de dólares. Con respecto a la asistencia filantrópica por entidades privadas en apoyo del desarrollo de los países en desarrollo, se estima que en 2009 ascendió a 53.000 millones de dólares y fue aportada principalmente, aunque no exclusivamente, por entidades con sede en los Estados Unidos de América.

Al mismo tiempo, hay muchas necesidades de recursos que siguen insatisfechas; por ende, recientemente los intercambios de ideas sobre fuentes “innovadoras” de financiación para el desarrollo han recibido renovada atención. Al parecer, aumentó el interés, sobre todo en Europa, en establecer un impuesto a las transacciones financieras, lo cual potencialmente movilizaría considerables recursos adicionales que podrían destinarse a propósitos de desarrollo.

Se ha dedicado una considerable atención internacional a fortalecer la eficacia de la asistencia mediante un fomento mayor de la capacidad de los gobiernos de países en desarrollo y la promoción de principios de eficacia, entre ellos, armo-

nizar los objetivos de la asistencia de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores, perfeccionar los procedimientos administrativos y promover la “apropiación” por el país receptor de programas y proyectos que reciben asistencia de donantes. Más adelante se realizará en Busán (República de Corea) una importante reunión internacional auspiciada por el CAD para pasar revista al progreso en la puesta en práctica del Programa para aumentar la eficacia de la ayuda. En julio de 2012, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, en la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social, profundizarán más aún en el cumplimiento del mandato del Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo y formularán recomendaciones para el fortalecimiento sostenido de la eficacia y la coherencia de las acciones de desarrollo, además de abordar otras cuestiones relativas a la cantidad y la calidad de la asistencia.

Ya están en marcha varias iniciativas para propiciar una mejor coordinación internacional de las medidas de asistencia a escala mundial. En particular, el CAD aprobó en 2011 una nueva recomendación sobre buenas prácticas de asunción de compromisos, cuyo propósito es llegar a una especificación más clara de los parámetros de las promesas de contribuciones de un donante, mejorar la comparabilidad entre ese tipo de promesas hechas por diferentes donantes y mejorar la capacidad de seguimiento de los efectos directos; todo ello contribuirá a mejorar la responsabilización con respecto a las necesidades de los países receptores.

Con respecto a la AOD, en el presente informe se recomienda que:

- Los gobiernos den cumplimiento a todos sus compromisos de AOD.
- Todos los donantes proporcionen información detallada, que abarque varios años, sobre sus intenciones relativas a la asistencia programable por países, y armonicen esa asistencia con las estrategias nacionales de desarrollo.
- Los donantes y cada uno de los países donde se realizan programas adopten conjuntamente medidas adicionales para mejorar la coherencia de las acciones de cooperación entre ellos y la armonización con los objetivos y principios internacionales para el desarrollo.
- El Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo debata más a fondo, en 2012, las cuestiones consideradas en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, que tendrá lugar en Busán, con miras a establecer un consenso mundial sobre las maneras de mejorar la eficacia y coherencia de todas las acciones de cooperación internacional para el desarrollo.
- Todos los interesados directos han de armonizar cabalmente la creciente cooperación Sur-Sur y la filantropía para el desarrollo con los planes de desarrollo del país receptor.
- La comunidad internacional ha de acelerar más la introducción y puesta en marcha de fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

En 2009, las exportaciones de los países en desarrollo disminuyeron en un 9% debido tanto a la desaparición de los recursos para financiar el comercio causada por la crisis financiera mundial como a las condiciones de recesión en sus mercados principales. En 2010 se restauró el volumen de exportación de esos países, el cual aumentó en un 13%. Según se prevé, el aumento continuará: en 2011, un 8%, y en 2012 a un ritmo sustancialmente más lento que la tasa anual media del 11% registrada en el período de tres años anterior a la crisis. El comercio de los

PMA fue especialmente afectado por precios altos e inestables de los productos básicos. No obstante, los PMA han podido diversificar cada vez más sus mercados de exportación y las economías de mercado emergentes absorbieron una proporción mayor de las exportaciones de PMA. No obstante, los países de bajos ingresos, especialmente los del África subsahariana, siguen tropezando con dificultades para tener acceso a la financiación del comercio y, en consecuencia, corren riesgos de quedar marginados del futuro crecimiento del comercio mundial.

Aun cuando se ha evitado una propagación del proteccionismo, después del estallido de la crisis económica algunos países adoptaron medidas de restricción del comercio. Los análisis también demuestran que las medidas de discriminación adoptadas por varios países, entre ellos algunos miembros del Grupo de los Veinte, han afectado a los países en desarrollo, en particular a los PMA. El aumento del desempleo dimanado de la crisis ha exacerbado las actitudes públicas negativas con respecto a la inmigración laboral y algunos países de destino adoptaron medidas para limitar el ingreso de los trabajadores migratorios. En 2009 disminuyó el importe de las remesas procedentes de países en desarrollo, pero en 2010 se restauró su cuantía, que llegó a 326.000 millones de dólares.

Tras casi diez años de negociaciones, la falta de voluntad política en cuanto a dar cumplimiento a la promesa de una auténtica “ronda de desarrollo” es un obstáculo para llevar a término el Programa de Doha. Si bien hay varios escollos, la causa más inmediata del estancamiento es la exigencia de algunos miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de que varios países con economías emergentes reduzcan sustancialmente los aranceles aduaneros que imponen a productos no agrícolas, hasta llevar esos aranceles a un nivel cercano al correspondiente a los países desarrollados. Esto contraría el mandato de Doha y las metas del ODM 8, que destacan la necesidad de un mayor acceso a los mercados para los productos que tratan de exportar los países en desarrollo. Un eventual fracaso de la Ronda de Doha podría debilitar el sistema que establece la OMC, basado en la reglamentación.

En la actualidad, una porción sustancial de las exportaciones de países en desarrollo ingresa libre de aranceles aduaneros en países desarrollados, lo cual refleja la liberalización general del intercambio comercial mundial. Pero dado que continúa la aplicación de aranceles aduaneros a un 20% de tales exportaciones y, en particular, dado que desde 2004 esa situación no mejora para las exportaciones de los PMA, sigue habiendo impedimentos sustanciales para el aumento de dichas exportaciones. Desde 2005 ha sido de poca magnitud la reducción de los aranceles aduaneros impuestos a las exportaciones de países en desarrollo, con la excepción de algunos productos agrícolas procedentes de PMA. Los niveles de los aranceles aduaneros y de las preferencias comerciales son desiguales, no solamente entre diversos productos, sino también entre distintas regiones. Al mismo tiempo, los subsidios agrícolas a productores nacionales en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también tienen un fuerte efecto negativo sobre el comercio y afectan al acceso a los mercados agrícolas de los exportadores de países en desarrollo.

Las medidas no arancelarias desempeñan un papel cada vez más importante como barreras al comercio, incluido el comercio en servicios, pues dichas medidas son complejas y difíciles de acotar. En términos más generales, los altos costos logísticos y de transacción a escala nacional acrecientan los precios de los productos exportados y limitan la posibilidad de que los países de ingresos bajos

compitan a escala internacional. La reducción de los costos de transporte y de otras limitaciones a escala nacional figuran entre las más importantes medidas para apoyar las acciones de esos países encaminadas a aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados.

Los países e instituciones donantes han apoyado las medidas de fomento de la capacidad comercial de los países en desarrollo gracias a iniciativas como la Ayuda para el Comercio y el Marco integrado mejorado para la asistencia técnica a los PMA en materia de comercio. La iniciativa Ayuda para el Comercio apoya el fomento de las capacidades productivas y de exportación, así como los costos de ajuste suscitados por la liberalización del comercio. En virtud de esta iniciativa siguió aumentando la asistencia hasta llegar en 2009 al importe sin precedentes de 40.100 millones de dólares, aunque ese año el crecimiento fue más lento que el registrado en años anteriores.

Con respecto al comercio, en este informe se recomienda a la comunidad internacional:

- Intensificar las acciones encaminadas a la conclusión equilibrada, integral, ambiciosa y orientada al desarrollo de la Ronda de Doha para el Desarrollo, de negociaciones comerciales.
- Acercar el apoyo al fomento de las capacidades comerciales de los países en desarrollo, especialmente los PMA, en forma armonizada con sus estrategias nacionales de desarrollo y mediante iniciativas como la Ayuda para el Comercio y el Marco integrado mejorado para los PMA.
- Establecer y fortalecer programas que aseguren el acceso de los PMA y otros países de ingreso bajo a la financiación del comercio, a precios asequibles, y reducir más los gastos de transacción mediante mejoras en el ordenamiento y la logística de los procedimientos en las fronteras.
- Eliminar las medidas que restringen el comercio adoptadas tras la crisis de 2008-2009 y abstenerse de introducir nuevas medidas, especialmente las que tienen efectos negativos sobre los intereses comerciales de los países en desarrollo, en particular los PMA.
- Asegurar, para no después de finales de 2011, la concertación de un acuerdo sobre medidas concretas en favor de los PMA, inclusive la plena puesta en práctica de su acceso permanente a los mercados, libre de derechos y de contingentes o cupos; la eliminación de subsidios a la exportación y de las medidas nacionales de apoyo al algodón; y que las exportaciones de servicios por los PMA tengan acceso preferencial a los mercados.
- Acelerar el cumplimiento del compromiso de eliminar todas las formas de subsidio a las exportaciones agrícolas para 2013 y los subsidios a la producción agrícola a los países desarrollados, dentro de un lapso viable en el mediano plazo.

Sostenibilidad de la deuda

En 2010 mejoraron los indicadores relativos a la deuda para la mayoría de los países en desarrollo, así como su recuperación tras la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. No obstante, algunos países han tropezado con mayores dificultades para emerger de la recesión o están todavía tratando de hacer frente a un déficit de gran magnitud y a una reducción del espacio fiscal, especialmente dados los reveses adicionales debidos al aumento de los precios de los alimentos y de la energía. La situación es aguda en algunos países de ingreso mediano bajo que ya padecían problemas antes de la crisis mundial. Además, la incertidumbre

en los pronósticos relativos a la economía mundial entraña riesgos para la sostenibilidad de la deuda, dado que el deterioro en el rendimiento económico podría poner en peligro la continuidad del servicio de la deuda. Para una gestión fiscal racional tiene importancia crucial que se haga hincapié continuamente en mejorar las capacidades de los países deudores para la gestión de la deuda.

Gracias a la recuperación del comercio mundial, la proporción entre servicio de la deuda y exportaciones en los países en desarrollo y con economías emergentes ha vuelto a los niveles que tenía antes de la crisis, pese al aumento de los pagos para el servicio de la deuda que experimentaron los países de ingreso bajo y mediano bajo. Por otra parte, la situación varía de un país a otro y de una región a otra. Por ejemplo, en el Caribe, en Oceanía y en el Asia meridional se registraron aumentos en la proporción entre servicio de la deuda y exportaciones y en algunos casos se llegó a altos niveles de vulnerabilidad.

A mediados de mayo de 2011, el Fondo Monetario Internacional determinó que 19 países estaban en situación de agobio por la deuda o corrían grandes riesgos de estar en esa situación, entre ellos ocho países que habían llegado al punto de culminación según la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (HIPC). A partir de junio de 2010 continuó el progreso en virtud de la Iniciativa HIPC; cuatro países alcanzaron sus respectivos puntos de culminación (de modo de estar en condiciones de un alivio irrevocable de la deuda con arreglo a la Iniciativa HIPC y la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI)), y un país, Comoras, llegó a su punto de decisión. Fue así como, hacia finales de marzo de 2011, 32 de los 40 países que reunían las condiciones estipuladas habían alcanzado sus respectivos puntos de culminación, mientras que cuatro permanecían entre el punto de decisión y el punto de culminación.

Los principales instrumentos de seguimiento de la sostenibilidad de la deuda son el Marco FMI-Banco Mundial de sostenibilidad de la deuda para países de ingreso bajo y el Análisis de la sostenibilidad de la deuda, del FMI, para países con acceso a los mercados. Actualmente se está llevando a cabo una revisión de esos marcos encaminada a mejorar sus aspectos analíticos y, por consiguiente, su posibilidad de ayudar a que los países en desarrollo hagan frente a la situación con respecto a la deuda.

La arquitectura financiera internacional debería estar en mejores condiciones de resolver los casos de agobio por la deuda, dado que las demoras y las inequidades tienen elevados costos, tanto para los gobiernos deudores como para sus acreedores. En muchos acuerdos intergubernamentales se ha reconocido la existencia de importantes deficiencias en la arquitectura para la reestructuración de la deuda, entre ellos en el documento final de la Cumbre de 2010 sobre los ODM, en el que se hizo un llamamiento para reforzar los mecanismos de reestructuración de la deuda. Las medidas necesarias para avanzar en este tema, como arreglos apropiados de reorganización de la deuda —y mantenimiento del *statu quo* o moratorias, de ser necesario—, podrían asegurar una distribución más equitativa de la carga de la deuda entre los deudores, los acreedores y la población del país deudor afectado y podrían contribuir al logro de los ODM. Al mismo tiempo, es necesario mejorar la coordinación de las políticas entre las instituciones internacionales, los donantes bilaterales y los países receptores, a fin de asegurar que las decisiones relativas a la AOD y al alivio de la deuda, así como las decisiones respecto de solicitudes y otorgamiento de préstamos, tengan presente la sostenibilidad de la deuda.

Con respecto a las políticas relativas a la deuda garantizada por el Estado o deuda soberana, en el presente informe se propone que la comunidad internacional proceda a:

- Establecer un grupo interinstitucional de trabajo técnico sobre sostenibilidad de la deuda, con el propósito de perfeccionar el análisis y la eficacia de los marcos *ex ante* actualmente establecidos.
- Asegurar la sostenibilidad de la deuda acrecentando sustancialmente la proporción de asistencia brindada a los países de ingreso bajo en forma de subsidio.
- Considerar la posibilidad de ampliar la Iniciativa HIPC para incluir a todos los países de ingreso bajo en situación de agobio por la deuda.
- Prevenir los litigios iniciados por acreedores que no participan en arreglos concertados internacionalmente para la deuda.
- Reflexionar acerca de una mayor eficacia de la reestructuración de la deuda y de las modalidades de alivio de la deuda, inclusive acerca de criterios para la posible utilización de medidas de mantenimiento del *statu quo* con respecto a la deuda, con miras a establecer un marco reforzado para arreglos ordenados de la deuda soberana en beneficio de todo país que eventualmente los necesite.
- Convocar, además del Grupo Técnico sobre sostenibilidad de la deuda, un grupo interinstitucional de trabajo para abordar situaciones acuciantes de agobio por la deuda, hasta que se haya elaborado un marco internacional integral.
- Fortalecer la capacidad para la gestión de la deuda con medidas adicionales de cooperación técnica, especialmente en beneficio de países donde es débil la gestión operacional de la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

En los países en desarrollo el acceso a los medicamentos es importante para el logro de los ODM relacionados con la salud; no obstante, los medicamentos esenciales están disponibles en solamente un 42% de los establecimientos de salud del sector público, en comparación con 64% en los del sector privado. Además de la escasa disponibilidad, la ausencia de capacidad nacional de reglamentación para garantizar la calidad sigue siendo un problema en muchos países y, por ende, sus poblaciones siguen siendo vulnerables a medicamentos de baja calidad. La disponibilidad de medicamentos para el tratamiento de enfermedades no transmisibles es incluso menor que la de medicamentos para enfermedades transmisibles. Esto es también motivo de creciente preocupación en los países de ingreso bajo, donde va en rápido aumento la carga de enfermedades no transmisibles.

El insuficiente acceso a los medicamentos para los niños es otro gran tema de preocupación. Es necesario no solamente acrecentar el suministro de medicamentos pediátricos, sino también mejorar su utilización por el personal de atención de la salud.

La limitada disponibilidad de medicamentos esenciales en el sector público está obligando a los pacientes a adquirirlos en el sector privado, donde esos medicamentos son más costosos. Dado que la mayoría de las adquisiciones de medicamentos en países de ingreso bajo y mediano son sufragadas directamente por el usuario, el costo de los medicamentos es el factor clave para determinar el grado de acceso. En muchos países de ingreso bajo y mediano hay grandes sectores de la población que cuando tienen que costearse una enfermedad pueden quedar

empobrecidos por el oneroso costo de los medicamentos, particularmente cuando se trata de productos de marca registrada original. Cuando las adquisiciones en el sector privado se apartan de los productos de marca registrada original para pasar a medicamentos genéricos equivalentes a precio más bajo, es posible reducir los gastos en un 60%.

Se han adoptado diversas medidas para reducir los costos y acrecentar la disponibilidad de medicamentos esenciales. Esas medidas incluyen acciones del Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (FIAM/UNITAID) para fomentar la ampliación y reducir los costos del tratamiento pediátrico del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), asegurando su calidad por conducto del programa de la OMS de preselección y el aprovechamiento por parte de los gobiernos de muchos países en desarrollo de los aspectos de flexibilidad relativos a la salud pública recogidos en el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio, entre ellos, licencias obligatorias para la producción nacional o la importación de medicamentos protegidos por patentes. También han sido útiles algunas iniciativas recientes, entre ellas la de la industria farmacéutica de otorgar a otras organizaciones de investigación acceso a medicamentos en su “etapa inicial de desarrollo”, acrecentando así las probabilidades de desarrollar exitosamente nuevos productos para enfermedades que han quedado relegadas, o la formulación de enfoques innovadores a fin de facilitar la competición en productos genéricos, y el fomento de las capacidades locales.

La fabricación local puede ofrecer un medio adicional para la ampliación de la disponibilidad de medicamentos y facilitar el acceso a la innovación, en particular mediante acuerdos de transferencia de tecnología. En varios programas regionales y subregionales en África se ha asignado prioridad a desarrollar la capacidad productiva local, lo cual también se ha reconocido como prioridad a nivel nacional, por ejemplo, en Botswana, Ghana, Kenya y la República Unida de Tanzania.

Para que los medicamentos esenciales sean costeables y más accesibles será necesario adoptar medidas más enérgicas y más complejas a nivel local, nacional, regional e internacional, además de ampliar la colaboración entre el sector público y el sector privado.

En este informe se recomienda la adopción de las acciones indicadas a continuación a fin de que los medicamentos esenciales sean más accesibles y de costo más asequible:

- Ofrecer asistencia a los gobiernos nacionales de países de ingreso bajo y mediano para promover la utilización de medicamentos genéricos de bajo costo y calidad garantizada y proporcionar a las personas pobres medicamentos esenciales a bajo costo o gratuitamente, por conducto del sistema de salud pública.
- Introducir programas focalizados en medicamentos esenciales para enfermedades no transmisibles, como parte de las políticas nacionales de medicamentos.
- Aportar más financiación de donantes con destino al tratamiento y la prevención de enfermedades no transmisibles.
- Ampliar el aprovechamiento de la flexibilidad en los aspectos del Acuerdo ADPIC relacionados con la salud pública y mejorar la disponibilidad de información sobre patentes en los países en desarrollo.

- Facilitar y alentar la cooperación regional entre los países en desarrollo a fin de promover la innovación por parte de los fabricantes de productos farmacéuticos, por conducto, por ejemplo, del Banco de Patentes de Medicamentos.

Acceso a las nuevas tecnologías

El desarrollo de tecnologías pertinentes en los países en desarrollo y la transferencia de tecnología apropiada desde los países desarrollados son indispensables para el desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, se han logrado sustanciales progresos a nivel mundial en cuanto a compartir las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las tecnologías para abordar el cambio climático y hacer frente a sus efectos, incluido el creciente riesgo de desastres naturales.

El acceso a las TIC siguió aumentando en todo el mundo. En los países en desarrollo sigue siendo particularmente rápida la propagación de la utilización de teléfonos celulares móviles, que según se estima aumentó un 17% entre 2009 y 2010 y cuyo uso llega a un 68% de la población. No obstante, hay varias regiones que todavía están retrasadas en este ámbito.

También ha seguido aumentando el uso de Internet, tanto en países desarrollados como en desarrollo; el número de usuarios ya ha superado los 2.000 millones. Gracias a la difusión mundial de las redes de teléfonos celulares móviles y a las tecnologías de avanzada se ha comenzado a establecer servicios móviles en banda ancha como alternativa del acceso fijo a Internet en banda ancha. Esto es particularmente importante en los países en desarrollo, donde sigue siendo limitado el acceso fijo a banda ancha, especialmente en las regiones más pobres del mundo, cuyo número de abonados sigue siendo muy reducido. Al reconocer que la conexión a banda ancha es un importante factor impulsor que puede propiciar una amplia gama de beneficios sociales, económicos y medioambientales, 70 países de todo el mundo han aprobado ya planes nacionales sobre la banda ancha o políticas nacionales que la incluyen.

En el último decenio se han hecho considerables esfuerzos por privatizar las entidades estatales que proporcionan servicios de TIC y por fomentar la competición en los mercados de TIC, con miras a una reducción de los precios. No obstante, los servicios de banda ancha siguen teniendo un costo prohibitivo en muchos de los países más pobres del mundo y persisten las disparidades en los precios entre las regiones y dentro de una misma región, aun cuando hay una sostenida tendencia a la baja de los precios por servicios de TIC.

Los países en desarrollo necesitan asistencia tecnológica y financiera en apoyo de sus medidas para protegerse a sí mismos contra los efectos perjudiciales del cambio climático. En la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún en 2010, los países en desarrollo no solo reiteraron los compromisos asumidos en Copenhague, de proporcionar financiación para el inicio inmediato y la ejecución a largo plazo de programas de mitigación y adaptación al cambio climático en los países en desarrollo, sino que además convinieron en establecer el Fondo Verde de Copenhague para el Clima y el nuevo Mecanismo de tecnología para la mitigación y la adaptación al cambio climático, a fin de propiciar el desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de medidas de mitigación y adaptación.

Es ampliamente reconocida la urgente necesidad de reducir el riesgo de desastres causados por factores naturales. Se han logrado adelantos en el desarrollo, la transferencia y la utilización de nuevas tecnologías para la reducción del riesgo de desastres. Pero es necesario intensificar las acciones, inclusive un mayor desarrollo de sistemas de alerta temprana y la recopilación de datos fidedignos sobre las pérdidas causadas por desastres ocurridos en el pasado.

A fin de mejorar el acceso a las nuevas tecnologías para el desarrollo, en este informe se recomienda que la comunidad internacional emprenda las siguientes acciones:

- Promover la colaboración en materia de investigación y desarrollo entre entidades privadas, organizaciones sin fines de lucro y entidades oficiales de distintos países, a fin de reforzar el desarrollo de tecnologías y su transferencia a los países en desarrollo.
- Fortalecer el seguimiento mundial del desarrollo de las TIC, particularmente en lo atinente a las necesidades en evolución de los países en desarrollo.
- Propiciar y facilitar la utilización del nuevo Mecanismo de tecnología para la mitigación y la adaptación al cambio climático cuando, a partir de 2012, el Mecanismo esté en condiciones operacionales.
- Asegurar que la financiación inicial inmediata y a largo plazo de programas de mitigación y adaptación al cambio climático se aporte a los países en desarrollo dentro de los plazos acordados y de conformidad con los compromisos asumidos.
- Ofrecer asistencia a los gobiernos nacionales mediante el apoyo a iniciativas de utilización de medios electrónicos para la salud y la educación y otros servicios públicos, en colaboración con el sector privado.
- Fortalecer las capacidades nacionales y locales para aprovechar las tecnologías de avanzada a fin de reducir los riesgos de desastres naturales.

Introducción

Nos comprometemos a acelerar ... el fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo a fin de asegurar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

La comunidad internacional se congrega periódicamente en las Naciones Unidas para pasar revista al progreso logrado en la consecución de los objetivos importantes que gozan de amplio apoyo; examinar los compromisos asumidos para la consecución de esos objetivos, tomar nota de los ejemplos de éxito y de las experiencias recogidas e inclusive de las faltas de coherencia entre diferentes políticas, y renovar los compromisos en pro del logro de los objetivos mediante nuevas políticas más cabalmente integradas y más plenamente aplicadas. Del 20 al 22 de septiembre de 2010, la Asamblea General, en su sexagésimo quinto período de sesiones, celebró una reunión de este tipo, la Reunión plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el presente informe, preparado por el Equipo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se examina el cumplimiento hasta la primera mitad de 2011 de los compromisos en pro del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8 (ODM 8), inicialmente asumidos en 2000 en la Cumbre del Milenio¹, y más tarde actualizados en la Cumbre Mundial de 2005², en la Reunión plenaria de Alto Nivel de septiembre de 2010 y en otros foros. En conjunto, esas promesas de contribuciones y prácticas constituyen la alianza mundial para el desarrollo.

Promesas de acciones a llevar a cabo de 2010 en adelante

Los Jefes de Estado y de Gobierno, los ministros y los altos funcionarios reunidos en Nueva York en septiembre de 2010 se comprometieron a “cumplir lo prometido” y a alcanzar los ODM para 2015. Después de su más reciente reunión para pasar revista a la situación, en 2005, celebraron los progresos realizados pero expresaron profunda preocupación por lo mucho que faltaba para colmar las necesidades³. Teniendo muy presente que quedaban solamente cinco años para la consecución de los ODM, manifestaron su determinación de “promover y reforzar colectivamente la alianza mundial para el desarrollo, como eje de [su] cooperación, en los años venideros”⁴. El documento final aprobado por consenso por los gobiernos al finalizar la cumbre comprometió a la comunidad interna-

¹ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000.

² Resolución 60/1 de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005.

³ Resolución 65/1 de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010, párr. 1.

⁴ *Ibidem*, párr. 7.

cional en pro de un plan de acción mundial a fin de alcanzar los ocho ODM en el plazo fijado.

Al mismo tiempo, por separado, cada uno de los gobiernos, las instituciones multilaterales y las entidades no estatales hicieron promesas, de diversa magnitud, pequeña o grande, convencionales o innovadoras, a fin de acelerar el progreso hacia determinados ODM⁵. Por ejemplo, como contribución para erradicar la pobreza y el hambre (Objetivo 1), el Banco Mundial prometió acrecentar su contribución a la agricultura entre 6.000 y 8.000 millones de dólares por año (en comparación con 4.000 millones de dólares anuales antes de 2008), con arreglo a su Plan de acción para la agricultura. La empresa Dell, fabricante de computadoras, se comprometió a donar 10 millones de dólares en 2010 con destino a iniciativas de educación en tecnología, como adelanto para la promoción de la educación primaria (Objetivo 2). El Senegal se comprometió a aplicar la ley recientemente aprobada sobre igualdad entre los géneros, incluida la paridad en la representación de mujeres y hombres en todas las instituciones (Objetivo 3). El Secretario General de las Naciones Unidas movilizó compromisos de más de 40.000 millones de dólares por parte de varios donantes, oficiales y no estatales, que se destinarían en el período 2011-2015 a la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer y el Niño (Objetivos 4 y 5). El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria prometió seguir apoyando la reprogramación a fin de prevenir la transmisión del VIH de la madre al niño en los 20 países donde la carga de esa enfermedad es mayor (Objetivo 6). Los Estados Unidos prometieron aportar 51 millones de dólares durante el período 2011-2015 con destino a la Global Alliance for Clean Cookstoves (Alianza mundial para cocinas no contaminantes), una asociación de entidades públicas y privadas a cuya cabeza está la Fundación pro Naciones Unidas, con el propósito de instalar 100 millones de cocinas no contaminantes en países de todo el mundo (Objetivo 7). Además, China prometió eximir del pago de aranceles aduaneros a mayor cantidad de artículos importados de los países menos adelantados y siguió aplicando medidas para la cancelación de la deuda de esos países (Objetivo 8).

El programa de acción convenido —sumado a los compromisos individuales, algunos de ellos citados en el párrafo anterior— abarca un nutrido programa de trabajo para los países en desarrollo y los desarrollados, las instituciones internacionales y las entidades no estatales que se han comprometido a apoyar activamente el logro de los ODM. El tiempo apremia, puesto que 2015 se aproxima rápidamente; por ello, el proceso de revisión debe realizarse con más frecuencia que en lapsos quinquenales. En verdad, en el documento final de la cumbre se pidió a la Asamblea General que continuara examinando anualmente el cumplimiento de los compromisos⁶. Esos exámenes comenzarán a finales de 2011.

Las secretarías de las organizaciones internacionales que cooperan en el seguimiento del avance hacia los ODM, entre ellas las que colaboran en el Equipo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, deben efectuar no solo el seguimiento de múltiples promesas concretas de los copartícipes en la alianza incluidas

5 Los ejemplos indicados se han tomado de la matriz de compromisos e iniciativas anunciados durante la Cumbre sobre los ODM de 2010 y están disponibles en http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/MDGSummit_Matrix_12Nov2010_rev2_REV%20DZ.pdf.

6 Resolución 65/1 de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010, párr. 79.

en los textos acordados, sino también de las promesas unilaterales anunciadas en la cumbre de 2010 sobre los ODM, además del de las anteriores metas e indicadores de los ODM seleccionados para examinarlos con regularidad⁷.

Además, en diferentes foros se siguen aprobando por consenso nuevas promesas y nuevos textos, y es necesario tomarlos en cuenta. Por ejemplo, en la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) celebrada en Seúl en noviembre de 2010 se aprobó el Consenso de Seúl sobre el desarrollo para un crecimiento conjunto, que incluye un plan de acción multianual con compromisos concretos en nueve esferas y sus plazos de cumplimiento⁸. Adicionalmente, cada uno de los países miembros del G-20 efectuó promesas complementarias, inclusive las relativas a compromisos concretos de desarrollo.

Además de eso, la comunidad internacional sigue revisando, adaptando y ampliando otras estrategias y políticas mundiales de desarrollo que tienen repercusiones con respecto a los resultados de la cumbre de 2010 sobre los ODM pero no los invalidan. Una de esas reuniones internacionales, celebrada del 9 al 13 de mayo de 2011 en Estambul, fue la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA), en la cual los gobiernos convinieron en acelerar las medidas relativas al comercio, las inversiones y la asistencia para el desarrollo sostenible de los PMA en el próximo decenio⁹. En septiembre de 2011 se va a celebrar en Nueva York una reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la prevención y la lucha contra enfermedades no transmisibles, que tratará de reactivar las acciones a escala mundial y nacional a fin de abordar y contrarrestar los efectos sanitarios y socioeconómicos de las enfermedades no transmisibles. Además, los días 7 y 8 de diciembre de 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrará en Nueva York el quinto Diálogo de alto nivel sobre la financiación para el desarrollo. Después, del 21 al 26 de abril de 2012, se celebrará en Doha el 13° período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y del 4 al 6 de junio de 2012 se celebrará en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). La conferencia Río+20 considerará dos temas: “la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” y “el marco institucional para el desarrollo sostenible”¹⁰. Junto con

7 El seguimiento de las 22 metas concretas y los 60 indicadores se realiza anualmente. La actualización estadística mundial más reciente es el *Informe 2011 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.11.I.10). Los gobiernos que preparan informes sobre los ODM a escala nacional, en su mayoría, han adaptado las metas y los indicadores mundiales para responder a sus necesidades nacionales; por ejemplo, reemplazando con el indicador nacional del límite de pobreza el tipo de medición utilizado a nivel mundial en términos de “dólares por día” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Más allá del punto medio: Logro de los objetivos de desarrollo del Milenio* (Nueva York: PNUD, enero de 2010), págs. 8 a 12). Los informes país por país están disponibles en <http://www.mdgmonitor.org/factsheets.cfm>

8 Infraestructura, desarrollo de recursos humanos, comercio, inversión privada y creación de empleo, seguridad alimentaria, crecimiento con resiliencia, inclusión financiera, movilización de recursos nacionales e intercambio de conocimientos (véase “Documento de la Cumbre del G-20 en Seúl”, 11 y 12 de noviembre de 2010, anexo I).

9 Naciones Unidas, “Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020” (A/CONF.219/3/Rev.1).

10 Resolución 64/236 de la Asamblea General, de 24 de diciembre de 2009, párr. 20.

esas conferencias especiales, las reuniones ordinarias de organismos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas también podrían influir sobre la marcha hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹¹.

En esas circunstancias, se está preparando un nuevo mecanismo interinstitucional que contribuya a la detección y el seguimiento del progreso en relación con el conjunto de compromisos individuales y colectivos formulados en el marco de la alianza mundial para el desarrollo. Dado que hay tantos compromisos concretos asumidos en diferentes foros, se ha tornado difícil no solo evaluar y mejorar la coherencia entre ellos, sino también fortalecer el seguimiento de su puesta en práctica. La iniciativa Marco de aplicación integrado podría crear, y actualizar continuamente, una base de datos, en un portal web interactivo para uso exclusivo de los interesados directos; proporcionaría un panorama sinóptico general de todos los compromisos internacionales en apoyo de los ODM; sería una fuente de información con respecto a esos compromisos; efectuaría el seguimiento del cumplimiento de los compromisos, indicando las brechas y los aspectos incoherentes; y determinaría cuáles son las necesidades insatisfechas en apoyo de las estrategias internacionales de desarrollo¹². El propósito de ese mecanismo es acrecentar la transparencia efectiva de los compromisos, y las posibilidades de que los interesados directos responsabilicen a los copartícipes en relación con sus promesas de apoyo. Se prevé que este mecanismo estará en condiciones operacionales para finales de 2011.

La política de las promesas relativas a la alianza para el desarrollo

Medidas como el Marco de aplicación integrado, orientadas a un seguimiento más estrecho de las promesas de cooperación internacional, tienen un paralelo en las medidas adoptadas por algunos foros intergubernamentales para que las promesas sean más precisas y vayan acompañadas de plazos concretos para su cumplimiento¹³. En ambos casos se trataba de responder al desaliento frente al escaso grado de cumplimiento de algunos compromisos durante los últimos años, lo cual refleja, en parte, la naturaleza política de tales compromisos.

11 Incluidas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y su Foro de Cooperación para el Desarrollo y de órganos asociados a los organismos especializados de las Naciones Unidas, así como otras reuniones fuera del sistema.

12 Naciones Unidas, “An Integrated Implementation Framework (IIF): supporting the achievement of the MDGs more effectively through mutual accountability”, nota conceptual presentada en el 21° período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE), los días 3 y 4 de marzo de 2011 en Nueva York (CEB/2011/HLCP-XXI/CRP.3/Rev.2), párr. 4 (en su reunión celebrada el 2 de abril de 2011, la JJE hizo suya esta propuesta).

13 Los plazos están indicados con especial claridad en el “Plan de acción multianual para el desarrollo” acordado en la Cumbre del G-20 en Seúl, en el que se especificaron fechas definidas para las acciones (véase “Documento de la Cumbre del G-20 en Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010, anexo II). Además, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos aprobó recientemente directrices sobre buenas prácticas de formulación de promesas relativas a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) (véase *infra* el capítulo “Asistencia oficial al desarrollo”, pág. 11 y ss.

Los compromisos asumidos conjuntamente en documentos negociados en cualquier foro en el que participen múltiples Estados, en un foro mundial, como las Naciones Unidas, o bien en un foro con miembros limitados, como el G-20, son declaraciones colectivas de intención efectuadas por los líderes o por otros representantes de autoridades soberanas, pero no son jurídicamente obligatorios. No hay ningún órgano a escala mundial encargado de asegurar el cumplimiento de las promesas ni de imponer sanciones a un país que no cumpla sus compromisos. Los únicos compromisos de cumplimiento obligatorio son asumidos en órganos creados por tratados; por ejemplo, los acuerdos comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio. Los compromisos de cooperación para el desarrollo, en su mayoría, son más bien promesas, formuladas por la rama ejecutiva de un gobierno, de procurar la adopción de medidas para el cumplimiento de tales compromisos por conducto de sus legislaturas. La realidad es que los compromisos relativos a alianzas son anunciados casi siempre públicamente, de modo que los líderes de ese grupo de gobiernos o de ese gobierno en particular pueden suscitar el apoyo público a la iniciativa y superar una eventual oposición de la legislatura.

Por ende, se plantea una cuestión de táctica. Si los compromisos son vagos, la autoridad que los asume tiene cierto margen de negociación frente a la legislatura que los ha de llevar a la práctica. En muchos países los compromisos formulados con precisión impulsan convenientemente a quienes los apoyan a movilizar el apoyo político, inclusive por conducto de los medios de difusión y de las entidades de la sociedad civil, a fin de alcanzar la meta. De ese modo los compromisos concretos redundan en mayor presión sobre las legislaturas que han de llevarlos a la práctica para dar cumplimiento a la promesa del líder, pero también se corre el riesgo de fracasar si la oposición es enconada y la legislatura se resiste a aprobar la acción prometida.

El grado de precisión o vaguedad de un compromiso entraña también otras tácticas políticas cuando es un grupo el que se compromete a actuar. Los miembros del grupo que prometen actuar aunadamente también están anunciando implícitamente la manera en que se proponen distribuir entre sí la carga de esa tarea. Conceptualmente, la cuestión es la misma si el compromiso atañe a la asistencia, al comercio, al alivio de la deuda o a cualquier otro aspecto de la alianza mundial para el desarrollo. La situación puede ilustrarse con el caso de la ayuda.

De conformidad con una opción adoptada por algunas instituciones multilaterales, la contribución proporcional de cada donante a la financiación se fija de antemano de conformidad con una fórmula de distribución de la carga (por ejemplo, puede establecerse en función de la asignación de la cantidad de votos para adoptar decisiones sobre la manera como se gastarán los fondos). En esos casos las negociaciones entre los donantes se relacionan con la contribución total, y cada donante calcula la parte que corresponde a su propia obligación. En realidad, de ese modo el donante menos generoso es el que determina el importe total que ha de prometerse. Este sistema puede considerarse “poco equitativo”, aparte de que puede movilizar recursos insuficientes. Otra opción es que los gobiernos prometan voluntariamente los importes que por sí mismos consideran apropiados (aceptando al mismo tiempo que la distribución de la carga será desigual) a fin de movilizar importes mayores. Si se fijara una meta ideal, que solamente alcanzarían los donantes más generosos, se podría reintroducir el concepto de distribución de la carga en el proceso de contribuciones voluntarias. Esta opción proporciona

una manera de ejercer presión moral sobre los donantes menos generosos para que acrecienten su asistencia y de persuadir a los ciudadanos votantes de que su gobierno está tratando de alcanzar normas mundiales de generosidad en apoyo del desarrollo. Esa ha sido la manera como ha operado efectivamente la meta establecida por las Naciones Unidas de que el 0,7% del ingreso nacional bruto del país donante se destine a la asistencia oficial para el desarrollo.

En realidad, algunos gobiernos donantes no han aceptado esa meta de asistencia establecida por las Naciones Unidas; por consiguiente, la medición de sus contribuciones en comparación con la meta entraña un comentario de índole moral respecto a su compromiso de compartir la carga y no un comentario sobre si cumplen o no con sus compromisos. Por otra parte, cuando los activistas de la sociedad civil, los medios de difusión y los agentes políticos formulan observaciones sobre la inaceptable magnitud de la pobreza mundial y afirman que un aumento de la asistencia internacional puede contribuir al adelanto de los países, se agrega un poderoso factor de presión para impulsar a los gobiernos que no satisfacen o no aceptan la meta propuesta a prometer que satisfarán una meta fijada unilateralmente, de modo de aumentar su contribución y la proporción de la carga que absorben.

Ese proceso político fue muy visible en las etapas previas a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002, cuando la creciente presión pública resultante de activas campañas de la sociedad civil para acrecentar la cuantía de la ayuda, reducir la carga de la deuda y obtener compromisos en pro de otras reformas se trasuntó en el Consenso de Monterrey resultante¹⁴. No obstante, el real compromiso conjunto de acrecentar la cuantía de la ayuda debía expresarse de manera tal que todos los gobiernos pudieran aceptarlo: que era necesario “aumentar sustancialmente la AOD y otros recursos”. El concepto de “sustancialmente” quedó sin precisar, pero los gobiernos convinieron en exhortar a los países desarrollados que no lo hubieran hecho a “que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto como AOD para los países en desarrollo”¹⁵.

Esa segunda declaración no entraña, en sí misma, un compromiso de aumentar la AOD por parte de ningún país que no acepte la meta. Quedó entendido que la primera declaración comprometía a todos los donantes, aunque de manera vaga. La inclusión de ambos párrafos posibilitó que se llegara a un consenso acerca de aumentar “sustancialmente” la AOD. La realidad es que determinados países y grupos de países aportaron precisión al anunciar compromisos concretos de AOD, entre ellos, el de la Unión Europea, de aumentar su AOD desde el 0,33% de su producto nacional bruto hasta el 0,39% para 2006¹⁶, y el de los Estados Unidos, de acrecentar en un 50% su asistencia básica a los países en desarrollo a lo largo de los tres años siguientes, especificando metas para la

14 Véase Barry Herman, “Civil society and the financing for development initiative at the United Nations”, en *Civil Society and Global Finance*, Jan Aart Scholte y Albrecht Schnable, compiladores (Londres: Routledge, 2002), págs. 162 a 177.

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

16 La meta de AOD fue especificada más tarde como porcentaje del ingreso nacional bruto, un cambio puramente técnico.

cuantía correspondiente a cada año. También formularon promesas concretas el Canadá, Noruega y Suiza¹⁷.

Es así como los diplomáticos participantes en los preparativos de la reunión de Monterrey encontraron un lenguaje que superaba el problema de cómo combinar sucintamente los principios del carácter voluntario de la asistencia y de la distribución de la carga, mientras algunos gobiernos especificaron por separado compromisos concretos de ayuda respecto de los cuales podrían ser responsabilizados. Por otra parte, lo más importante en última instancia no fueron las palabras en sí mismas, sino el hecho de que reflejaran un cierto impulso político. Los Jefes de Estado y de Gobierno y sus representantes regresaron a sus capitales y comenzaron a ejercer presión sobre las respectivas legislaturas a fin de llevar a la práctica los nuevos compromisos.

Además de las dificultades para movilizar inicialmente el impulso político hacia un más alto grado de cooperación internacional, también es preciso seguir cultivando ulteriormente ese impulso, para que no se erosione. El seguimiento público del cumplimiento de los compromisos es un instrumento que puede contrarrestar dicha erosión al contribuir a estimular a los gobiernos para que pongan en práctica las acciones hacia el logro de las metas acordadas o anunciadas. Así se fortalece la capacidad de los medios de difusión para focalizar una atención apropiada en esa cuestión y la posibilidad de que la sociedad civil haga gestiones a fin de dar cumplimiento a tales compromisos.

Si se realizaran reflexiones serias sobre los objetivos y metas anteriormente acordados, y si esto se complementara con un renovado interés público y la presión por parte de las entidades de la sociedad civil, sería posible imprimir nuevo impulso a los compromisos asumidos hace años o formular otros nuevos que los líderes gubernamentales se esforzarían en llevar a la práctica. Un ejemplo al respecto es la Cumbre de 2010 sobre los ODM, que congregó en las Naciones Unidas a casi 140 Jefes de Estado o de Gobierno y concluyó con una ratificación de la estrategia y renovadas promesas de pasar a la acción. La declaración final activó el impulso político que refuerza la alianza mundial para el desarrollo. Ahora incumbe a los promotores del desarrollo en los sectores oficial y no estatal aprovechar ese impulso y cubrir el trecho final hacia los objetivos fijados para 2015.

Fortalecimiento de la coherencia en la alianza mundial

Como se ha señalado, la alianza mundial para el desarrollo incluye compromisos negociados colectivamente en diversos foros mundiales y en otros foros oficiales, además de promesas formuladas por gobiernos, instituciones internacionales, determinadas empresas privadas, fundaciones y otras entidades no estatales. La puesta en práctica queda en gran medida librada a las autoridades que asumieron los compromisos, en un sistema mundial sumamente descentralizado, con copartícipes del sector público y entidades no estatales. En consecuencia, no cabe sorprenderse de que las múltiples acciones en materia de política no siempre

¹⁷ Naciones Unidas, “Actividades complementarias de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo”, Informe del Secretario General (A/57/319-E/2002/85), párrs. 4 a 14.

guarden coherencia entre sí o que las políticas, consideradas colectivamente, no constituyan un todo bien integrado.

Hay muchos ejemplos de políticas de cooperación internacional que operan de manera discrepante. En verdad, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos tiene un importante programa de trabajo encaminado a “afianzar la coherencia de las políticas de desarrollo”¹⁸. Un ejemplo por antonomasia de la incoherencia es el de políticas de asistencia de donantes para promover las exportaciones de un país receptor, las cuales seguidamente tropiezan con barreras arancelarias en los países que otorgan asistencia. De manera similar, pueden aparecer nuevos factores de incoherencia en las políticas cuando los países desarrollados tratan ostensiblemente de mitigar el calentamiento mundial mediante un “proteccionismo ecológico” que tiene efectos negativos sobre las exportaciones de países en desarrollo, cuestión que probablemente será tema de debate en 2012 durante la celebración de Río+20¹⁹.

Un ejemplo a nivel más detallado es el de los donantes de asistencia que prometen aportar recursos para fortalecer la capacidad de gestión de un país y que administre la ayuda más eficazmente, de conformidad con los compromisos que figuran en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, pero después incumplen esas promesas debido a las reglamentaciones internas de dichos países donantes. Si esos sistemas de gestión no son utilizados, no es posible afianzarlos, y el desarrollo de la capacidad seguirá siendo en gran medida una noción teórica. El debate en torno al aprovechamiento de los sistemas existentes en los países en virtud del Programa de eficacia de la ayuda tendió a focalizarse en la reducción de los costos de transacción; en otras palabras, si los países receptores pudieran utilizar sus propios sistemas para la presentación de informes y el seguimiento del uso de los fondos aportados por los donantes, en lugar de verse obligado a satisfacer los requisitos de presentación de informes estipulados por cada donante, se simplificaría la administración de la asistencia y se reducirían los costos de gestionarla. Aun cuando esta solución tiene un valor obvio, en el debate se presta poca atención al efecto positivo que tiene utilizar los sistemas propios del país receptor para desarrollar sus capacidades y aptitudes²⁰.

No todos los casos de incoherencia en las políticas atañen a la AOD, pero los que sí le atañen son correctamente tema de debate entre los donantes en los foros de las Naciones Unidas sobre la asistencia y la eficacia de la ayuda (véase el capítulo “Asistencia oficial al desarrollo”, págs. 11 y ss.). Otras cuestiones de coherencia también son consideradas en múltiples foros y en procesos al efecto. Por ejemplo, con la ayuda de un grupo de expertos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo dio a conocer recientemente un “Proyecto de un conjunto de principios sobre la promoción de la responsabilidad en los préstamos y empréstitos soberanos” con el propósito de vivificar el debate internacional

18 Véase http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html. Este tema también fue central en el *Estudio Económico y Social Mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.10.II.C.1).

19 Véase Naciones Unidas, “Resumen de los copresidentes”, Segunda Reunión del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 7 y 8 de marzo de 2011, pág. 2.

20 Información aportada por el Fondo Monetario Internacional el 6 de mayo de 2011.

sobre el concepto de “responsabilidad”, inclusive la compatibilidad de la noción de préstamo con los principios de desarrollo nacional e internacional²¹.

Muchas preocupaciones acerca de cuestiones de coherencia, empero, no se limitan a la política de cooperación para el desarrollo en sí misma. Además del temor al “proteccionismo ecológico” ya mencionado, hay inquietud acerca de que las políticas macroeconómicas de los países desarrollados puedan menoscabar la gestión macroeconómica y monetaria de los países en desarrollo; por ejemplo, cuando estos últimos se ven obligados a responder al aumento de liquidez a nivel mundial resultante de la política monetaria de “distensión cuantitativa” adoptada en 2010-2011²². En esas circunstancias podría ser importante la decisión de la Asamblea General de considerar el fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial²³.

Esa iniciativa se suma a medidas anteriores encaminadas a fortalecer la contribución del debate internacional a una política mundial más coherente, como la creación en 1992 de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Cumbre para la Tierra), a fin de abordar integralmente las tres bases de la sostenibilidad: social, económica y medioambiental. Durante el proceso de seguimiento (“Seguir involucrado”) efectuado después de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey se intentó crear un foro ampliamente inclusivo que considerara la coherencia en las Naciones Unidas, aun cuando con un enfoque financiero. Esa iniciativa, reflejada en el debate en la Asamblea General sobre la gobernanza económica mundial, ha de aprovechar los éxitos y las frustraciones de las iniciativas anteriores, puesto que el mundo necesita acciones más enérgicas a fin de forjar una cabal coherencia mundial en las esferas social, económica, financiera y medioambiental para el desarrollo.

Es hora de cumplir

La reciente crisis financiera y económica mundial ha infligido graves reveses al progreso logrado en la consecución de los ODM, aunque muchos países van por buen camino (o han reanudado el buen camino) en su empeño por lograr en 2015 al menos algunos de los Objetivos marcados. Sin embargo, los países de ingresos bajos, en su vasta mayoría, están retrasados en su avance respecto a todos los ODM, debido en parte a que distan más de los Objetivos²⁴. Las perspectivas de alcanzarlos dependen —como factor importante pero incierto— de tener un crecimiento económico sostenido, rápido y que genere empleo. Además, debido a tales reveses, para poder alcanzar los Objetivos, muchos países en desarrollo deben dedicar recursos adicionales a programas de los ODM, que en algunos

21 Véase http://www.unctad.org/en/docs/gdsddf2011misc1_en.pdf.

22 *World Economic Situation and Prospects 2011* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.II.C.2), págs. 28 a 30.

23 Resolución 65/94 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 2010. Para un análisis de las cuestiones conexas relativas a la coherencia de las políticas, véase *Estudio Económico y Social Mundial, 2010: Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial, op. cit.*

24 Para obtener detalles de las perspectivas futuras, véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011), cap. 2.

casos pueden insumir hasta un 1,5% adicional de su producto interno bruto (PIB) anual²⁵. Una movilización de recursos nacionales adicionales de tal magnitud en un período tan breve sobrepasa la capacidad de la mayoría de los países.

De lo dicho se desprende, en consecuencia, que es imprescindible la intensificación del apoyo internacional aportado por la alianza mundial para el desarrollo. Esto significa que los países donantes que consideran la posibilidad de imponer medidas de contracción fiscal deberían exonerar a la AOD de los recortes presupuestarios y en verdad acrecentar las asignaciones a ella, como ya lo están haciendo algunos donantes (para un análisis más a fondo de la cuestión, véase el capítulo que sigue, sobre la AOD). También significa que las medidas que adopten los países en desarrollo para aumentar sus ingresos deben recibir apoyo en virtud de las políticas comerciales propicias prometidas por los países donantes, aun cuando en ellos exista una oposición política por parte de poderosos grupos de votantes y a pesar de sus amplias preocupaciones nacionales acerca del nivel de empleo. Hay muchas maneras de crear empleo que no se establecen a expensas de las poblaciones más pobres del mundo. De manera similar, el intercambio comercial, las fundaciones y las políticas de AOD deben apoyar las necesarias aportaciones de medicamentos esenciales hacia los países en desarrollo a precios asequibles. También es necesario que por una parte haya niveles fuertes pero sostenibles de inversiones oficiales y privadas, y por la otra, inversiones nacionales y extranjeras, no solo para ampliar las existencias de capital fijo y los recursos humanos, sino también para promover que las nuevas tecnologías se incorporen en las nuevas empresas y actividades. Además, es necesario tanto que los gobiernos apliquen cuidadosamente sus políticas monetarias, fiscales y de deuda soberana, de modo de preservar la sostenibilidad y mantener un entorno económico propicio, como que la comunidad internacional efectúe un estrecho seguimiento del progreso mundial hasta 2015 y que asegure que la contribución de la alianza mundial para el desarrollo sea suficiente y oportuna y que llegue a todas las comunidades pertinentes.

25 Véase la evaluación para seis países en *World Economic Situation and Prospects 2011*, *op. cit.*, págs. 14 a 16.

Asistencia oficial para el desarrollo

Es crucial que se respeten todos los compromisos relativos a la asistencia oficial para el desarrollo

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Durante la cumbre de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2010 sobre la aceleración del progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países donantes reafirmaron sus compromisos de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), muchos de ellos con el propósito de alcanzar la meta de destinar a ello el 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) y de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del INB a AOD a los países menos adelantados¹. La Unión Europea (UE) prometió alcanzar la meta de 0,7% para 2015. Varios países que habían planteado objetivos intermedios para la cuantía de la AOD en 2010 también prometieron alcanzar dichas metas antes del fin del año.

Los compromisos relativos a la AOD asumidos durante la cumbre no eran nuevos, como tampoco lo era la mayor parte de las promesas de ponerlos en práctica. Por consiguiente, al abordar una de las preocupaciones indicadas en la introducción al presente informe —que los compromisos en la alianza para el desarrollo deberían ser más específicos y ser objeto de un adecuado seguimiento—, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), principal foro internacional de donantes en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), aprobó en abril de 2011 la Recomendación sobre buenas prácticas de formulación de promesas. En el futuro, cuando los miembros del CAD formulen promesas deben esforzarse por asegurar: claridad, especificando todos los parámetros pertinentes al desembolso de los importes prometidos; comparabilidad, a fin de posibilitar la agregación de las promesas que formulen diferentes donantes; realismo, habida cuenta de las circunstancias presupuestarias y económicas de cada donante; mensurabilidad, sobre la base de indicadores accesibles o suministrados; y responsabilidad en relación con las necesidades de los receptores y la transparencia requerida para el seguimiento por los beneficiarios².

Además, la comunidad internacional para el desarrollo ha buscado maneras de mejorar la eficacia de la ayuda. El Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, que se va a celebrar en Busán (República de Corea) del 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2011, congregará a múltiples interesados en la ayuda y a representantes de los donantes, para pasar revista a las recientes medidas encaminadas a mejorar los efectos de la ayuda. En julio de 2012, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, reunidos en la serie de sesiones de

Los donantes han convenido en adoptar medidas para un mejor seguimiento de sus compromisos

¹ Véase la resolución 65/1 de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010, párr. 78 f).

² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “DAC recommendation on good pledging practice”, presentada en la Reunión de Alto Nivel del CAD el 6 de abril de 2011 (DCD/DAC (2011)12/REV1).

alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, profundizarán más en la puesta en práctica de los mandatos del Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD), formularán recomendaciones para un fortalecimiento sostenido de la eficacia y coherencia de todas las medidas de desarrollo, abordarán cuestiones relativas a la cantidad y la calidad de la asistencia y podrían mutuamente responsabilizarse por el grado de cumplimiento de sus compromisos de cooperación para el desarrollo encaminados al logro de los ODM. Ambas reuniones han de propiciar oportunidades para fortalecer la coherencia de las medidas nacionales e institucionales de asistencia, que incluyen creciente cantidad de fuentes de financiación adicionales, reales y potenciales, de modo que estén armonizadas con las estrategias nacionales de desarrollo.

La AOD aportada en 2010 y las perspectivas a corto plazo

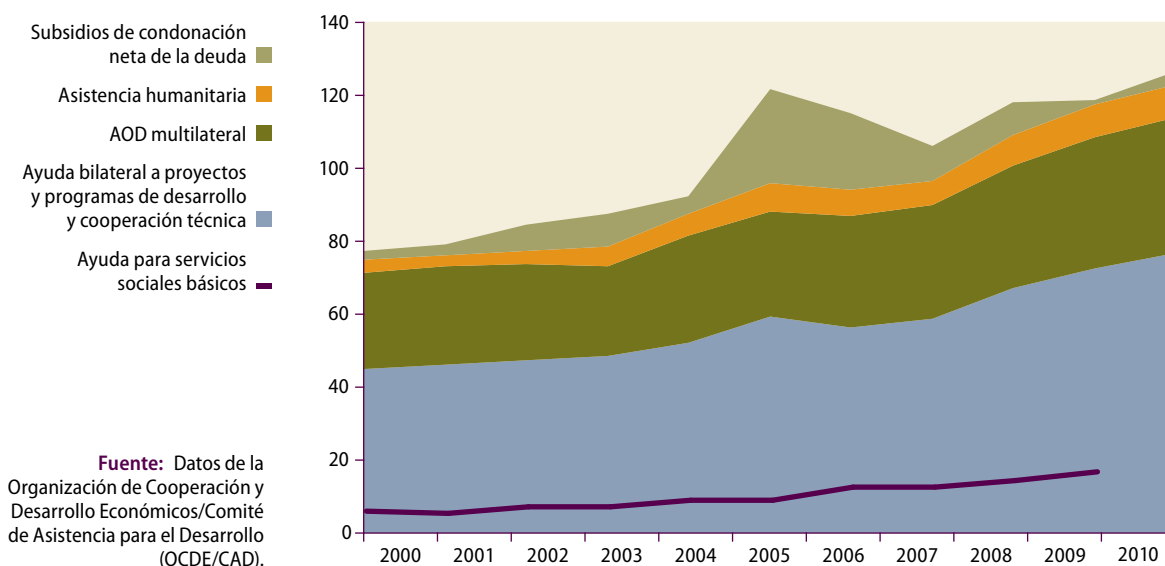
En 2010, la AOD llegó a montos sin precedentes ...

... pero no alcanzó la meta fijada por las Naciones Unidas

En 2010, según datos preliminares, la AOD aportada por donantes miembros del CAD llegó a un importe sin precedentes de casi 129.000 millones de dólares. En 2010, la AOD ascendió al 0,32% del INB de los países miembros del CAD, en comparación con el 0,31% en 2009. Si se excluye el alivio de la deuda (que no requiere nuevas transferencias de recursos) y también la asistencia humanitaria (que es impulsada por necesidades de emergencia y no por la asistencia planificada), el valor de la AOD, medido en valores constantes de dólares de 2009, ha ido en sostenido aumento a partir de 2004, excepto una pequeña disminución en 2006 (véase el gráfico 1).

Pese a alcanzar altos niveles sin precedentes, la cuantía de la AOD sigue muy por debajo de la meta fijada por las Naciones Unidas, del 0,7% del INB del país donante. Si todos los países miembros del CAD hubieran aportado ayuda al

Gráfico 1
Principales componentes de la AOD aportada por miembros del CAD, 2000 a 2010 (miles de millones de dólares de 2009)



nivel de esa meta, la AOD habría llegado a 282.000 millones de dólares, más del doble del nivel actual (cuadro 1). Solo cinco países —Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia— alcanzaron en 2010 la meta de las Naciones Unidas (gráfico 2). Los dos mayores donantes en términos absolutos, los Estados Unidos de América y el Japón, aumentaron su ayuda en 2010, pero cuando la ayuda se mide como proporción del INB, permanecen entre los donantes de menor magnitud.

Cuadro 1

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

		Porcentaje del INB	Miles de millones de dólares de 2010	Miles de millones de dólares de 2004
AOD total	Meta general fijada por las Naciones Unidas	0,7	282,2	–
	Entrega en 2010	0,32	128,7	–
	Déficit en 2010	0,38	153,4	–
AOD a los PMA	Meta	0,15-0,20	58,2-77,6	–
	Entrega en 2009	0,10	37,6	–
	Déficit en 2009	0,05-0,10	20,6-40,0	–
Compromisos de Gleneagles para 2010^a				
AOD total	Compromiso ^b	0,38	148,5	126,9
	Entrega	0,32	127,6	109,0
	Déficit	0,05	21,0	17,9
AOD a África	Compromiso	–	64,0	54,5
	Entrega ^c	–	46,0	40,0
	Déficit ^c	–	18,0	14,5

En los últimos años, la AOD fue reforzada con arreglo a promesas concretas efectuadas en varios foros internacionales, entre ellos la Cumbre de Gleneagles del Grupo de los Ocho (G-8) celebrada en 2005. A pesar de ello, tampoco se ha llegado a la meta en el cumplimiento de esas promesas; si se hubiera dado cumplimiento, esa AOD habría llegado a 149.000 millones de dólares en 2010. En importes expresados en dólares de 2004 (el año de base de los compromisos originarios), los donantes, que habían prometido acrecentar su AOD hasta 127.000 millones de dólares para 2010, llegaron ese año solamente a 109.000 millones de dólares. Aun cuando esa suma es superior en 30.000 millones de dólares a la correspondiente a 2004 —de 79.000 millones de dólares—, es inferior en 18.000 millones de dólares al importe prometido (cuadro 1 y gráfico 3).

Como parte de la iniciativa de Gleneagles, 15 países de la Unión Europea (UE) miembros del CAD prometieron alcanzar o mantener en 2010 un nivel de ayuda de al menos el 0,51% del INB. Como se advierte en el gráfico 2, ocho de

Fuente: Naciones Unidas, DAES, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

Nota: El guión (–) indica que el dato no es aplicable.

a Se excluye a la República de Corea, que en la asunción de los compromisos de Gleneagles (2005) no era miembro del CAD.

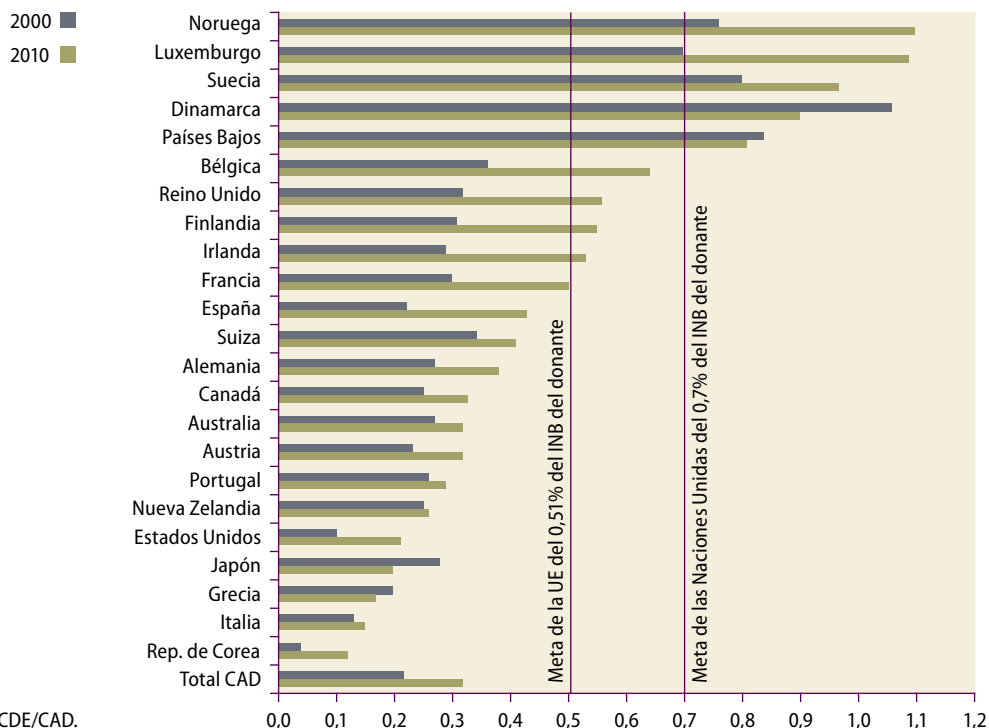
b La meta se ajustó dado que el INB fue inferior al previsto debido a la recesión mundial.

c Sobre la base de estimaciones de la AOD a África en 2010 efectuadas por la OCDE.

Las metas Gleneagles no se alcanzaron ...

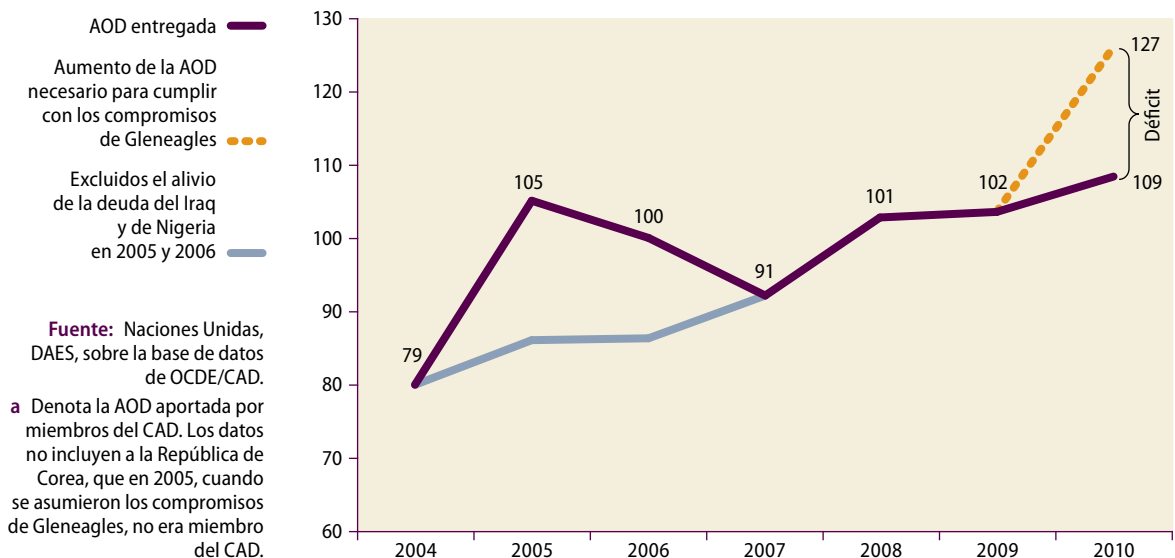
... aunque algunos donantes dieron cumplimiento a sus respectivas promesas

Gráfico 2
AOD aportada por los miembros del CAD en 2000 y 2010
 (como porcentaje del INB)



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

Gráfico 3
Déficit en la entrega de AOD con respecto a los compromisos de Gleneagles, 2004 a 2010^a
 (miles de millones de dólares de 2004)



Fuente: Naciones Unidas, DAES, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

^a Denota la AOD aportada por miembros del CAD. Los datos no incluyen a la República de Corea, que en 2005, cuando se asumieron los compromisos de Gleneagles, no era miembro del CAD.

esos países alcanzaron esa meta. Francia no la alcanzó debido a una diferencia de solamente el 0,01% de su INB. Los Estados Unidos habían prometido duplicar entre 2004 y 2010 su ayuda a los países del África subsahariana; en 2009 sobrepasaron esa meta, con un año de antelación respecto del calendario fijado. El Canadá dio cumplimiento a su promesa de duplicar su asistencia internacional con respecto a los niveles de 2001. Australia cumplió su promesa de aumentar su presupuesto de asistencia hasta 4.400 millones de dólares australianos. Noruega satisfizo con exceso su compromiso de mantener la AOD al nivel de 1% del INB, mientras que Suiza honró su promesa de lograr una proporción AOD/INB del 0,41%. El Japón, que en 2005 había prometido aportar 10.000 millones de dólares más en el período 2004 a 2009, no alcanzó esa meta, con un déficit de 3.600 millones de dólares; no obstante, en 2010 el presupuesto de asistencia del Japón aumentó pronunciadamente. Nueva Zelanda parecería estar en buen camino de alcanzar el nivel previsto para su AOD de 600 millones de dólares neozelandeses para 2012-2013.

Además del conjunto de promesas individuales y colectivas relativas a la AOD formuladas en la Cumbre sobre los ODM de septiembre de 2010 (como se señaló en la Introducción, *supra*) y en Gleneagles, los gobiernos también coordinan sus compromisos relativos a la AOD multilateral, que se determinan en negociaciones periódicas multianuales de reposición de fondos. La mayor reposición reciente de fondos fue la decimosexta de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, completada en diciembre de 2010, que aportará 49.000 millones de dólares, a desembolsar entre julio de 2011 y junio de 2014, lo cual representa un aumento del 18% en comparación con los desembolsos correlativos en el anterior ciclo trienal³. De manera similar, los países que efectúan donaciones al Fondo Africano de Desarrollo, del Banco Africano de Desarrollo, aumentaron sus compromisos en casi un 11%, lo cual, combinado con fondos generados internamente, aportará aproximadamente 9.500 millones de dólares de recursos en términos sumamente favorables para África durante el período 2011-2013⁴. Entre otros ejemplos, en mayo de 2010 una reposición al Fondo para el Medio Ambiente Mundial redundó en un aumento del 34% en la financiación (superior a 4.000 millones de dólares) de proyectos a ejecutar entre julio de 2010 y junio de 2014⁵. El total de las contribuciones al sistema de las Naciones Unidas de actividades operacionales para el desarrollo ascendió en 2009

3 En la reunión para la reposición de fondos se movilizaron más de 26.000 millones de dólares en nuevos compromisos asumidos por donantes de países desarrollados y en desarrollo, importe que debe combinarse con los compromisos de financiación pendientes para cubrir los programas de condonación de la deuda por la Asociación Internacional de Fomento (AIF), devolución de préstamos a la AIF (inclusive devoluciones aceleradas por parte de algunos prestatarios de la AIF que cancelaron sus deudas) y transferencias de ingresos de otras fuentes al Banco Mundial (véase Banco Mundial, "Resumen del Presidente", AIF-16 Cuarta Reunión de Reposición, Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2010, párr. 4).

4 Véase Fondo Africano de Desarrollo, "ADF-12 Report: Delivering results and sustaining growth", *ADF-12 Replenishment*, Túnez, septiembre de 2010.

5 Con respecto a esta reposición y a otras reposiciones multilaterales, véase "2010 General Capital Increases and replenishments", Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *2010 DAC Report on Multilateral Aid* (París, septiembre de 2010), anexo 4, págs. 140 a 143.

a 22.000 millones de dólares; se mantuvo al mismo nivel, en términos reales, que en el año anterior. Actualmente, corresponde a los recursos no básicos un 73% de la financiación que aportan las Naciones Unidas, pero con respecto a ella hay muy poca coordinación entre los donantes⁶.

Las perspectivas de la AOD a corto plazo son inciertas. A juzgar por la historia, habría razones para preocuparse acerca de las perspectivas de la ayuda. En el pasado, tras las postrimerías de una crisis financiera, en muchos casos los gobiernos redujeron sus presupuestos de ayuda durante varios años después de la crisis; en promedio, una docena de años, según un estudio⁷. No obstante, la historia no necesariamente se ha de repetir. En las circunstancias actuales, numerosos países siguen comprometidos a dar cumplimiento a sus metas de ayuda; esto entraña un potencial de aumentos sustanciales, pese a las actuales presiones políticas tendientes a reducir el gasto fiscal frente a la creciente deuda pública en la mayoría de los países donantes. Por otra parte, varios gobiernos donantes consideran que la AOD no es esencial, sino un gasto facultativo y, por ende, una partida presupuestaria que bien podría reducirse como parte de medidas de consolidación fiscal.

Sea como fuere, las futuras tendencias de la AOD seguirán siendo sensibles a la fijación de prioridades políticas. Al respecto, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha enviado una señal positiva. Aun cuando el nuevo gobierno de coalición introdujo reducciones sustanciales en los desembolsos presupuestarios en general, ha protegido la AOD y ha reiterado la promesa del gobierno anterior de alcanzar para 2013 la meta fijada por las Naciones Unidas del 0,7% del INB. En verdad, el Gobierno anunció su intención de proponer al Parlamento legislación que incorporaría la meta del 0,7%, y los principales partidos políticos han llegado a un consenso al respecto⁸.

En general, sin embargo, la encuesta de 2011 de la OCDE sobre planes de los donantes relativos a sus gastos constata que, según cabe esperar, la asistencia programable por países (a precios y tipos de cambio constante) ha de aumentar a razón de un 2% anual entre 2011 y 2013. Esto podría interpretarse como signo positivo si se tiene en cuenta las medidas de austeridad fiscal adoptadas por los donantes, pero, sin embargo, colocaría esa tendencia a un nivel muy inferior a la tasa de crecimiento anual del 8% lograda en el lapso 2008-2010. Asimismo, se prevé que la mayor parte del aumento estimado ha de proceder de desembolsos de organismos multilaterales. También se prevé que la AOD bilateral de los países miembros del CAD aumentará solo a razón de un 1,3% anual⁹.

En las presentes circunstancias de incertidumbre sobre la AOD, los países receptores de AOD estarían en mejores condiciones de formular programas de desarrollo realistas si los donantes estuvieran dispuestos a comprometerse a apoyar esos programas adoptando planes multianuales para los desembolsos de AOD.

En los próximos años, la ayuda disminuirá

Es necesario tratar de que la corriente de ayuda sea más predecible y esté mejor coordinada

6 Pueden obtenerse detalles completos en: Naciones Unidas “Análisis de la financiación para las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en 2009”, Informe del Secretario General (A/66/79-E/2011/107).

7 Véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011), pág. 128.

8 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “The United Kingdom: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review” (París, 2010), pág. 48.

9 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *2011 OECD Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans, 2011-2013* (París, de próxima publicación).

Aun cuando los gobiernos donantes no tienen presupuestos de AOD multianual, suelen tener planes indicativos. Actualmente, los miembros del CAD proporcionan esa información con carácter confidencial a la Secretaría del CAD, para su utilización en las encuestas sobre intenciones relativas a la ayuda. Además, varias actividades de cooperación, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, también comprometen a varios donantes a comunicar a los países en desarrollo sus futuros planes de gastos y de puesta en práctica, con asignaciones de recursos a título indicativo que los países en desarrollo pueden integrar en su propia planificación. El propósito fundamental debería ser facilitar el desarrollo cooperativo de un conjunto de medidas de apoyo a las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores de la asistencia. En la actualidad, los donantes no coordinan plenamente entre sí sus decisiones sobre asignación de la ayuda, y mucho menos con el país receptor. Las instituciones multilaterales y algunos donantes multilaterales tienen sistemas oficiales de asignación de recursos¹⁰, como resultado de los cuales si bien las decisiones adoptadas por cada uno de los donantes en cuanto a la asignación de ayuda tal vez sean racionales, sus consecuencias colectivas pueden conducir a que algunos países no reciban ayuda suficiente. Esta cuestión de la coordinación podría transformarse en los próximos años en un problema de la AOD, dado que varios donantes se inclinan a otorgar ayuda a una cantidad de países menor.

Asignaciones de ayuda por países

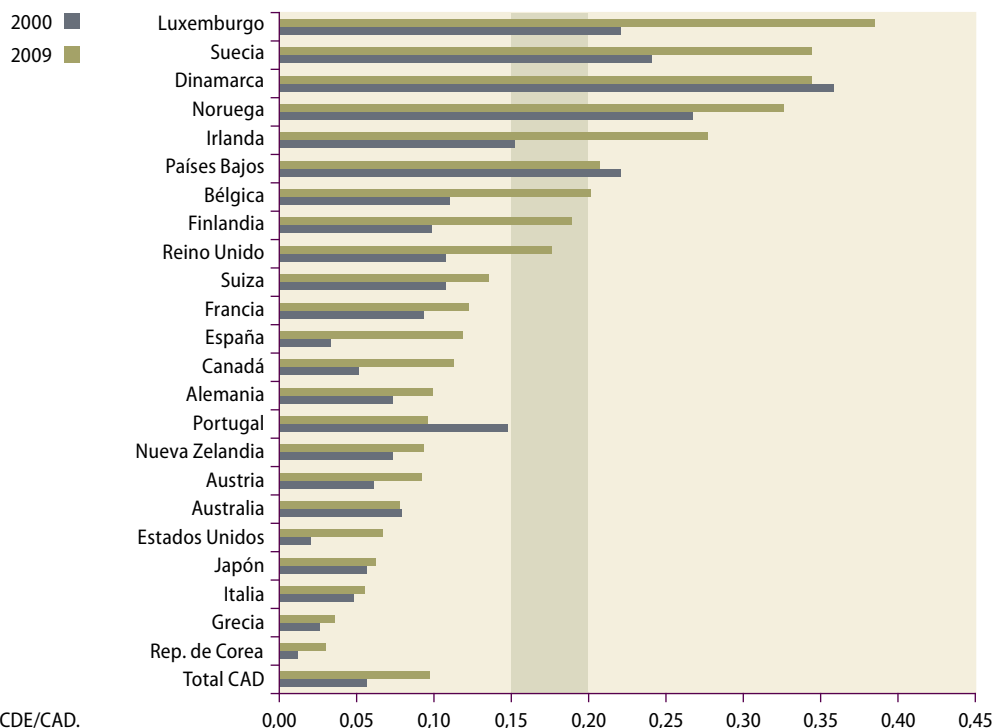
Los donantes miembros del CAD han prometido que las asignaciones de ayuda a ciertos grupos de países más necesitados, en particular los PMA, tendrían prioridad. La AOD brindada por donantes miembros del CAD a los PMA ha aumentado sustancialmente, hasta aproximadamente 37.000 millones de dólares en 2009 (el año más reciente para el que se dispone de datos detallados), en comparación con 21.000 millones de dólares en 2000, importes medidos a precios y tipos de cambio de 2009¹¹. Esto refleja un aumento en la ayuda de los países miembros del CAD en favor de los PMA: desde el 0,06% del INB de los donantes en 2000 hasta el 0,10% en 2009. No obstante, solamente nueve de los 23 países miembros del CAD han llegado al nivel mínimo de la meta fijada por las Naciones Unidas de aportar a los PMA ayuda equivalente al 0,15% del INB (gráfico 4). Si todos los miembros del CAD hubieran satisfecho la meta de 0,15%, la AOD destinada a los PMA habría sido superior en 21.000 millones de dólares (cuadro 1). Además, la meta del 0,15% se fijó con la intención de que fuera el nivel más bajo en una gama desde el 0,15% hasta el 0,20% del INB. Solamente siete países donantes llegaron al 0,20%. Si todos los donantes miembros del CAD hubieran alcanzado la meta de 0,20%, la ayuda proporcionada a los PMA habría sido superior en 40.000 millones de dólares.

La ayuda a los PMA ha aumentado, pero sigue siendo inferior a las metas fijadas por las Naciones Unidas

¹⁰ Véanse los estudios de antecedentes para el período de sesiones de 2008 del Foro de Cooperación para el Desarrollo celebrado en Nueva York del 30 de junio al 1º de julio de 2008, en particular, Edward Anderson, “Practices and implications of aid allocation”, págs. 21 a 27, y Patrick Guillaumont, “Adopting aid allocation criteria to development goals”, documentos que están disponibles en <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/2008dcfbckgrd.shtml>.

¹¹ Estos datos difieren ligeramente de los indicados en el gráfico 5, en que figura la ayuda recibida de todas las fuentes.

Gráfico 4
AOD proporcionada por los donantes miembros del CAD
a los países menos adelantados, 2000 y 2009 (porcentaje del INB)



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

En la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Estambul en mayo de 2011, los asociados para el desarrollo plantearon una meta que posibilitaría que la mitad de los PMA satisficieran los criterios para egresar de la clasificación de PMA hacia 2020¹². La meta de AOD para los PMA no fue ajustada, pero aumentó la presión para alcanzarla. La previsión es que entre 2009 y 2012 la ayuda programable por países destinada a los PMA ha de aumentar en 2.300 millones de dólares, aunque casi la totalidad de ese importe se aportaría en 2010 y 2011. Además, según las proyecciones, en los próximos años la ayuda programable por países destinada a 13 de los 48 PMA va a disminuir en 847 millones de dólares; un 90% de esa reducción se concentraría en Etiopía y en el Afganistán, que en 2009 fueron los mayores receptores de AOD (véase *infra*)¹³.

De manera similar, tampoco se alcanzó la meta fijada en Gleneagles para la ayuda a África

Los gobiernos que formularon promesas de ayuda en Gleneagles también prometieron destinar una suma adicional de 25.000 millones de dólares a la AOD a los países africanos en 2010. Como se muestra en el cuadro 1, si se hubiera

¹² Naciones Unidas, “Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020” (A/CONF.219/3/Rev.1), párr. 28.

¹³ Véase Naciones Unidas, “Trends in international financial cooperation for LDCs”, proyecto de estudio de antecedentes para el Foro de Cooperación para el Desarrollo, 2012, 29 de abril de 2011; disponible en http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/ldc_study-executive_summary_en.pdf.

dado cumplimiento a este compromiso, la ayuda a África habría llegado casi a 64.000 millones de dólares, en lugar de los 46.000 millones aportados, según la estimación de la OCDE. Expresada en dólares de 2004, año de base cuando se asumieron los compromisos, la meta para 2010 era de aproximadamente 55.000 millones de dólares; la ayuda entregada, también en dólares de 2004, fue 40.000 millones, lo cual significa un déficit de unos 15.000 millones.

En las Naciones Unidas, los gobiernos también han hecho un llamamiento a los donantes para que focalicen la atención en la asistencia a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y a los países en desarrollo sin litoral (PDSL). En 2009, los donantes, considerados en conjunto, aportaron 4.000 millones de dólares de ayuda a los PEID y 25.000 millones de dólares a los PDSL¹⁴. Ese mismo año, la AOD para los PEID aumentó un 16% en términos reales, con lo cual el año 2009 fue el sexto año en que se registraron aumentos a partir de 2003 (gráfico 5). La cuantía de la ayuda (a precios y tipos de cambio de 2009) para los PDSL aumentó un 13% en 2009, con lo cual continuó la tendencia ascendente del último decenio.

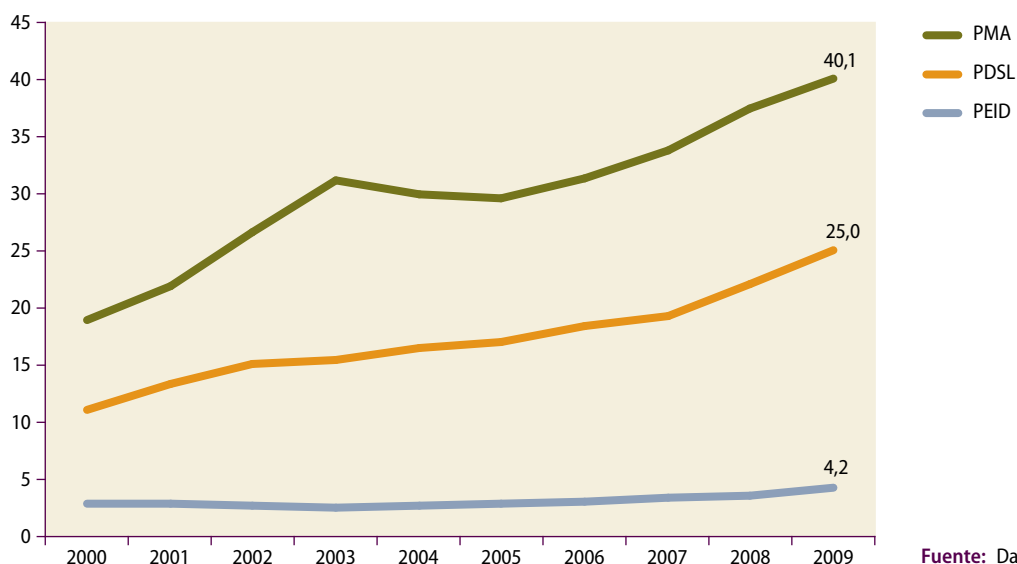
En el último decenio, los aumentos en las corrientes de AOD a los PDSL fueron absorbidos principalmente por los dos mayores receptores de AOD de ese grupo, el Afganistán y Etiopía. En 2007 y 2008, el Iraq fue el mayor receptor de ayuda entre todos los países en desarrollo, pues absorbió aproximadamente 10.000 millones de dólares de AOD por año, pero esas cifras obedecen principalmente a la inclusión del alivio de la deuda en las estadísticas de la AOD. Por otra parte, en 2009 la AOD al Iraq disminuyó en más de un 70% (cuadro 2),

La ayuda sigue concentrada en unos pocos países receptores

Gráfico 5

Total de la AOD recibida, por grupo prioritario de países, 2000 a 2009

(miles de millones de dólares de 2009)



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

¹⁴ Esa corriente de ayuda ascendió, según se estima, a un 3,8% del INB de los países receptores para los PEID y a un 6,4% del INB de los países receptores para los PDSL (los indicadores 8.4 y 8.5 del ODM 8 especifican únicamente la AOD en relación con el INB de los países receptores, y no en relación con el INB de los países donantes).

Cuadro 2

Los mayores receptores de AOD en 2009 (*millones de dólares de 2009 y como porcentaje*)

	Importes recibidos en 2000	Importes recibidos en 2009	Variación de 2008 a 2009
Afganistán	220	6 235	31,0
Etiopía	1 037	3 820	18,3
Viet Nam	2 151	3 744	47,7
Territorio palestino ocupado	961	3 026	21,8
República Unida de Tanzania	1 547	2 934	31,4
Iraq	164	2 791	-71,7
Pakistán	917	2 781	88,3
India	1 837	2 502	20,9
Côte d'Ivoire	574	2 366	287,2
República Democrática del Congo	288	2 354	38,0
Sudán	345	2 289	-1,3
Mozambique	1 429	2 013	5,6
Uganda	1 296	1 786	12,2
Kenya	723	1 778	34,3
Nigeria	244	1 659	31,1
Ghana	843	1 583	25,6
Turquía	503	1 362	21,7
Zambia	1 209	1 269	17,7
Bangladesh	1 676	1 227	-38,0
China	2 271	1 132	-18,9
Total parcial, 10 mayores receptores en 2009	9 696	32 554	
Proporción de la AOD total	13,4	25,5	
Proporción de la AOD total asignable por países	17,7	36,0	
Total parcial, 20 mayores receptores en 2009	20 236	48 651	
Proporción de la AOD total	27,9	38,2	
Proporción de la AOD total asignable por países	37,0	53,8	
Total parcial, 10 mayores receptores en 2000	18 174		
Proporción de la AOD total	25,1		
Proporción de la AOD total asignable por países	33,3		
Total parcial, 20 mayores receptores en 2000	27 488		
Proporción de la AOD total	37,9		
Proporción de la AOD total asignable por países	50,3		

Fuente: Naciones Unidas, DAES, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

con lo cual el Afganistán pasó a ser, con mucho, el mayor receptor de ayuda. Los mayores receptores de ayuda indicados en el cuadro 2 incluyen tanto Estados afectados por conflictos como Estados donde reina la paz, países de crecimiento lento y de crecimiento rápido, economías de gran magnitud y otras muy pequeñas. En 2009, los 10 mayores receptores de AOD recibieron un 25% de la AOD; en 2000, esos países absorbieron un 13% del total. Esa decena de países mayores receptores de ayuda en 2000 también recibieron ese año aproximadamente un 25% del total de la AOD a todos los países en desarrollo. Igualmente, la proporción correspondiente a los 20 mayores receptores fue, tanto en 2009 como en 2000, el 38% del total de los importes de AOD proporcionados. Esto indica que, si bien a lo largo del tiempo han ido cambiando los países receptores más favorecidos, en cambio ha permanecido relativamente constante la concentración en los países del extremo más favorecido de la gama.

Términos y usos de la ayuda

El CAD ha planteado diversos criterios para la definición de la transferencia de recursos con carácter de AOD. Tal transferencia de recursos debe ser un subsidio (apoyo financiero o asistencia técnica) o bien un préstamo en términos sumamente favorables al país en desarrollo, y es preciso que los recursos se destinen a propósitos de desarrollo. En 2009, solo un 11% de la AOD aportada por miembros del CAD tenía forma de préstamos, y la mayor proporción de asistencia en forma de préstamos correspondía a la República de Corea y al Japón (54% y 48%, respectivamente). Los donantes, en su mayoría, aportan AOD predominantemente en forma de subsidios. A lo largo del tiempo han ido en aumento tanto los subsidios como el componente de subsidios en los préstamos en términos sumamente favorables, especialmente en lo que respecta a la ayuda a los PMA, para los cuales los subsidios, sumados al componente de subsidio de los préstamos en términos sumamente favorables, llegaron durante 2008-2009 al 99,3% del total de AOD. En ese lapso, la cifra correlativa respecto de la AOD a la totalidad de los países receptores era del 96,1%, en comparación con el 94,3% en 1998-1999¹⁵.

El valor de la transferencia de ayuda a un país receptor aumenta no solamente cuanto más se asemejan sus términos financieros a un subsidio, sino también cuantas menos restricciones se imponen a la manera como puede utilizarse el dinero. Con esa visión, el CAD ha procurado que sus miembros convengan en no requerir que los fondos de ayuda se gasten en adquirir suministros en el país donante. En 2009, un 84% de la ayuda bilateral de los miembros del CAD estaba clasificada como no vinculada en este sentido. No obstante, según información proporcionada por la OCDE, aun cuando varios donantes han acrecentado la proporción de ayuda no vinculada a partir de mediados del decenio, otros han reducido esa proporción. En 2009 Austria, España, Italia y los Países Bajos habían reducido su ayuda no vinculada hasta menos del 85%, en comparación con niveles más altos a mediados del decenio. Como se indica en el gráfico 6, en 2009 menos de la mitad de la ayuda aportada por Grecia y Portugal era no vinculada, y lo propio ocurría con la República de Corea, la cual

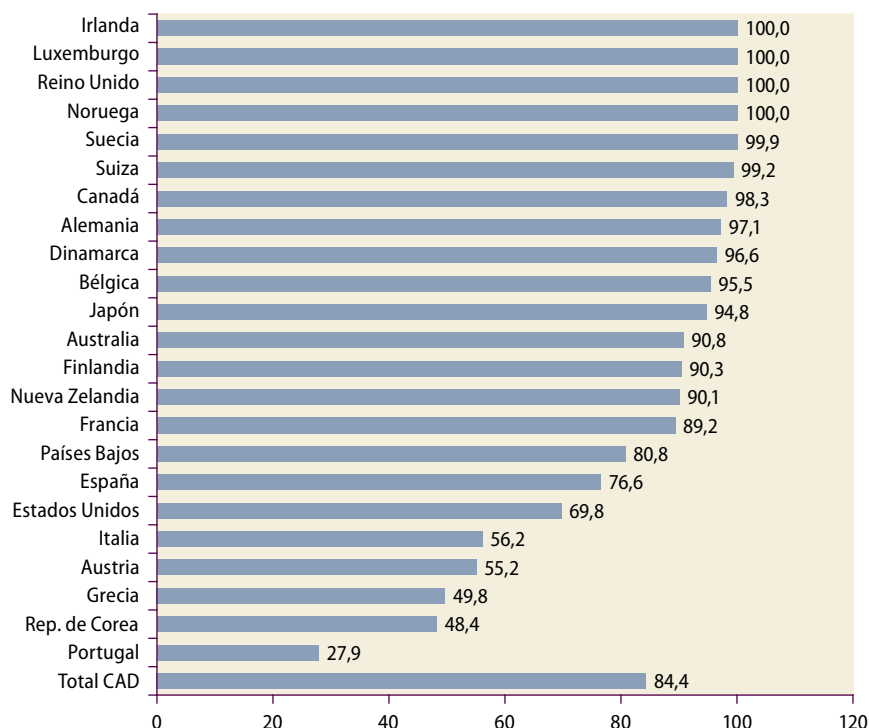
Los donantes han acrecentado la proporción de subsidios, especialmente a los PMA ...

... pero es más lo que podría hacerse para desvincular la ayuda

¹⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Statistics on resource flows to developing countries", cuadros 20 y 22, actualizados al 23 de diciembre de 2010. Están disponibles en <http://www.oecd.org/dac/stats/dcrannex>

Gráfico 6

Proporción de AOD^a bilateral no vinculada aportada por miembros del CAD, 2009 (porcentaje)



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

^a Se excluyen la asistencia técnica y los gastos administrativos.

tiene la intención de desvincular un 75% de su ayuda para 2015. Cabe señalar que en las estimaciones de la ayuda no vinculada aportada por donantes miembros del CAD se excluyen la cooperación técnica y la asistencia alimentaria; si se incluyeran ambas, la proporción de ayuda desvinculada disminuiría hasta aproximadamente el 70% en promedio¹⁶.

Además, la comunidad internacional, teniendo en cuenta los ODM, al asignar la ayuda ha hecho hincapié en los sectores sociales. La ayuda bilateral destinada a servicios sociales básicos aumentó en el pasado decenio hasta alcanzar casi 17.000 millones de dólares en 2009, importe equivalente al 21% del total de la ayuda bilateral, es decir, el nivel más alto alcanzado desde el año 2000 (véase el gráfico 1). Asimismo, casi un 60% de la AOD asignable por sectores aportada por donantes miembros del CAD se dedicó en 2009 a infraestructura y servicios, mientras que el 20% se orientó a la infraestructura económica y a los servicios. En el año 2000, las proporciones correlativas fueron 50% y 26%, respectivamente. La Ayuda para el Comercio es otra prioridad en la asignación de ayuda, y en 2009 representó un 30% de la AOD asignable por sectores. Las estadísticas sobre AOD incluyen infraestructura económica, comercio y formulación de políticas reglamentarias, fomento de la capacidad productiva y asistencia para el ajuste en relación con el comercio de conformidad con la iniciativa Ayuda para el Comercio (para mayores detalles, véase el capítulo siguiente, “Acceso a los mercados”, pág. 29 y ss.).

¹⁶ Naciones Unidas, “Trends in international financial cooperation”, *op. cit.*, pág. 36.

El sector agrícola recibió en el año 2009 solamente el 5,3% de la ayuda asignable por sectores. Lo probable es que esta proporción aumente en los próximos años si se da cumplimiento a las promesas formuladas en septiembre de 2010 en la cumbre de las Naciones Unidas sobre los ODM, de promover “un entorno sólido y propicio para el mejoramiento de la producción, la productividad y la sostenibilidad agrícolas en los países en desarrollo¹⁷. Además, la comunidad internacional ha prometido apoyar las prioridades de los PMA relativas al fortalecimiento de la capacidad productiva en diversos sectores¹⁸. En caso de que, como lo indican las proyecciones de la OCDE mencionadas en los párrafos anteriores, el futuro crecimiento de la AOD quede fuertemente constreñido, sería difícil reforzar las asignaciones de AOD a inversiones en la capacidad productiva sin afectar la actual preferencia por acciones en el sector social. A pesar de que la asistencia oficial al desarrollo no es la única fuente de financiación de inversiones productivas —en verdad, en general, la mayor proporción para la financiación corresponde a corrientes financieras privadas, nacionales y extranjeras—, la contribución de esa asistencia es imprescindible para inversiones públicas que mejoren la productividad de los países en desarrollo. Lo expresado pone de manifiesto las dificultades que enfrentan los donantes para satisfacer múltiples prioridades en circunstancias de crecimiento ralentizado de la cuantía de su ayuda, situación que a su vez plantea la amenaza de déficit continuo respecto del logro de las metas internacionalmente acordadas.

Los donantes tropiezan con dificultades para satisfacer múltiples prioridades

Aumento de la eficacia de la ayuda

Las preocupaciones acerca de cómo intensificar los efectos de la AOD sobre la aceleración del desarrollo son tan antiguas como la propia AOD. En verdad, el compromiso mundial de acrecentar la eficacia de la ayuda cobró impulso después de que lo hizo suyo el Consenso de Monterrey, en marzo de 2002¹⁹. Posteriormente, el CAD emprendió actividades especiales para fortalecer la eficacia de la ayuda entablando un diálogo internacional oficioso entre donantes y receptores, primeramente en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo formulada en 2005, y después en el Programa de Acción de Accra, en 2008. Muchos países se comprometieron a adoptar medidas para llevar a la práctica los principios de esos documentos, particularmente promoviendo *la apropiación* por los países receptores de los programas y proyectos que reciben asistencia, *la alineación* de las acciones de los donantes, *la armonización* de las acciones de los donantes para mejorar los procesos administrativos de los países; y, más generalmente, *la gestión para obtener resultados* y el reconocimiento de *la responsabilidad* mutua de donantes y receptores con respecto a los resultados de la AOD. Los compromisos concretos asumidos por los participantes en esas reuniones debían cumplirse antes de 2010; en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, a celebrarse en Busán, se determinará en qué medida

El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo contribuirá a definir un nuevo marco de asistencia

17 Resolución 65/1 de la Asamblea General, *op. cit.*, párr. 70 d).

18 Naciones Unidas, “Programa de Acción en favor de los países menos adelantados”, *op. cit.*, párr. 43.

19 Véase *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (A/CONF.198/11, cap. 1, resolución 1, anexo), párr. 43.

se ha dado cumplimiento a esos compromisos y se contribuirá a definir un nuevo marco para la calidad de la ayuda.

Mientras tanto, se reconoce cada vez más que para mejorar la calidad y los efectos de la cooperación para el desarrollo se requiere la participación activa de una red mayor que la tradicional de proveedores bilaterales y multilaterales de AOD y sus receptores. Por una parte, es cada vez más importante la cooperación para el desarrollo en el marco de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular²⁰, en reconocimiento de lo cual el Grupo de Trabajo del CAD sobre la eficacia de la ayuda auspició la creación de un grupo de tareas sobre cooperación Sur-Sur integrado por representantes de varios gobiernos de países del Norte, algunos gobiernos de países del Sur, organizaciones e instituciones regionales y la red “Mejor ayuda”, integrada por organizaciones de la sociedad civil (OSC). De manera similar, una coalición de esas organizaciones creó el Foro Abierto de las OSC para la eficacia del desarrollo, que en su primera asamblea mundial, celebrada en Estambul del 28 al 30 de septiembre de 2010, aprobó un conjunto de ocho Principios de las OSC para la eficacia del desarrollo (“Principios de Estambul”) sobre diversas cuestiones, entre ellas los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la apropiación democrática y la sostenibilidad del medio ambiente²¹.

En paralelo a esos procesos *ad hoc*, desde su creación en 2007 el Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo (FCD) ha evolucionado hasta transformarse en el ámbito principal para el diálogo relativo a las políticas mundiales sobre la cantidad y la calidad de la cooperación para el desarrollo y la coherencia de las políticas de AOD. El debate entre la amplia gama de participantes en la cooperación para el desarrollo y sus actividades en el ámbito del FCD complementan las correspondientes a las iniciativas de París y de Accra. Por ejemplo, los debates en el FCD han puesto de manifiesto varias esferas de preocupación de los países en desarrollo y de otros participantes en la cooperación para el desarrollo que es necesario abordar más detalladamente en el programa de eficacia de la ayuda (entre ellas, flexibilidad, condicionalidad y concesionalidad)²². Las actividades del FCD incluyen la segunda encuesta sobre responsabilidad mutua de los países donantes y los países donde se ejecutan programas, así como la transparencia de la ayuda a nivel de país. La encuesta, realizada en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), complementa la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París. Los resultados de ambas encuestas se darán a conocer después de que entre en prensa el presente informe. El FCD también analiza maneras de fortalecer el espacio normativo y la capacidad de los países en desarrollo, a fin de lograr una definición mejor y un seguimiento mayor de los resultados, así como una mejor “gestión para obtener resultados”. En verdad, este fue el tema central del primer simposio preparatorio del FCD de 2012, realizado en Bamako (Malí) los días 5 y 6 de mayo de 2011.

20 Naciones Unidas, “Development cooperation for the MDGs: maximizing results”, Informe sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas (ST/ESA/326), cap. 3.

21 Véase “Istanbul CSO Development Effectiveness Principles”, disponible en: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote.pdf.

22 Véase Naciones Unidas, “Development cooperation for the MDGs”, *op. cit.*, pág. 23.

Dado que 2010 fue el año acordado para la expiración de los compromisos de París, después del Foro de Alto Nivel de Busán, que será la última reunión de la serie planeada de reuniones políticas *ad hoc*, será necesario celebrar un debate político sobre la eficacia de la ayuda. Las conclusiones del Foro de Busán deberán someterse a consideración de las Naciones Unidas, del mismo modo que la reunión inicial de París dio lugar a los compromisos asumidos en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo. Debates ulteriores, como los del FCD en 2012, podrían conducir en las Naciones Unidas a un consenso mundial sobre los objetivos y enfoques para lograr un fortalecimiento sostenido de la calidad y la eficacia de la AOD, cuestión que podría examinar el FCD, sobre la base de los conocimientos especializados y de los informes actualizados preparados por el CAD, el PNUD, el Banco Mundial y otros copartícipes de la comunidad internacional, ya sean oficiales o de la sociedad civil.

El Foro de Cooperación para el Desarrollo examinará más a fondo la manera de fortalecer la calidad, la eficiencia y la coherencia de la ayuda

Múltiples modalidades de cooperación para el desarrollo

La AOD se complementa cada vez más con otros programas de asistencia, entre ellos los proporcionados por países en desarrollo y economías en transición. Algunos de esos países informan a la OCDE acerca de sus actividades de asistencia, que en 2009 fue de 7.000 millones de dólares, aun cuando se considera que esta suma es muy inferior al total de la cooperación Sur-Sur. En un estudio realizado para el Banco Mundial se estimó que la asistencia oficial de países que no son miembros del CAD ascendió en 2008 a entre 12.000 millones y 15.000 millones de dólares²³. En un estudio emprendido para el FCD se estimó que las corrientes de cooperación Sur-Sur ascendieron en 2008 a 15.000 millones de dólares, con un aumento de 78% en dos años²⁴. Además del apoyo Sur-Sur de gobierno a gobierno, en los países en desarrollo hay un movimiento filantrópico que, aunque no es objeto de seguimiento sistemático, moviliza grandes y pequeños importes de fondos con destino a programas de cooperación nacionales y regionales.

La cooperación Sur-Sur y la filantropía privada pasaron a ser fuentes cada vez más importantes de asistencia para el desarrollo ...

La filantropía por parte de entidades privadas con sede en países desarrollados es una fuente cada vez más importante de financiación de la cooperación para el desarrollo, tanto en lo concerniente a transferencias directas de recursos a quienes proporcionan servicios en países en desarrollo como a contribuciones aportadas a algunas instituciones de múltiples donantes, entre ellas el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Sobre la base de datos de encuestas realizadas entre las principales fuentes de financiación de diversos tipos en 14 países miembros del CAD y de datos incompletos sobre la asistencia privada que los gobiernos comunicaron al CAD, se estima que la asistencia no estatal procedente de países miembros del CAD ascendió en 2009 a 53.000 millones de dólares²⁵. A nivel nacional, los mayores importes correspondieron a

23 Penny Davies, "A review of the roles and activities of new development partners", *Concessional Finance and Global Partnerships*, Serie Documentos de trabajo No. 4 (Washington, D.C.: Banco Mundial), enero de 2010.

24 Naciones Unidas, "Development cooperation for the MDGs", *op. cit.*, pág. 72.

25 Center for Global Prosperity, *The Index of Global Philanthropy and Remittances, 2011* (Washington, D.C.: Hudson Institute, 2011), págs. 12 a 14.

los Estados Unidos, con 37.500 millones de dólares; esa suma incluye las aportadas por organizaciones privadas y de voluntarios (12.000 millones de dólares), empresas (9.000 millones de dólares), organizaciones confesionales (7.000 millones de dólares), fundaciones (casi 5.000 millones de dólares), organizaciones de voluntarios (3.000 millones de dólares) y universidades y colegios (2.000 millones de dólares)²⁶.

Dado el aumento mundial y la concentración de la riqueza privada ocurridos en los últimos decenios, hay posibilidad de que se aporten sumas incluso mayores. Es así como importantes filántropos están exhortando a otras personas que poseen grandes riquezas a sumarse y a aumentar las donaciones al desarrollo; esto queda ilustrado notablemente por las visitas que efectuaron Bill Gates y Warren Buffett a la India en 2011, y a China en 2010²⁷. Según se estima, en el mundo hay 1.210 personas con sendas fortunas personales de al menos 1.000 millones de dólares²⁸. Consideradas en su conjunto, esas personas poseen 4,5 billones de dólares, de modo que sería posible que dedicaran una pequeña porción anual de esos capitales al desarrollo y a la eliminación de la pobreza, sin que se menoscabase por ello su nivel de vida personal ni sus perspectivas de continuar aumentando su riqueza.

... mientras se están considerando y aplicando otros mecanismos de financiación innovadores

Incluso en circunstancias de aumento de las aportaciones voluntarias privadas, la magnitud de los recursos adicionales que necesitan las autoridades responsables ante los ciudadanos de países donantes y receptores excede en mucho los importes movilizados hasta ahora por el ingreso fiscal nacional y la asistencia oficial internacional, especialmente cuando se toman en cuenta los gastos indispensables para la mitigación y adaptación a los cambios en el medio ambiente, que suelen ser superiores y exceder los temas en que se concentra la cooperación oficial para el desarrollo. Se están considerando a nivel internacional, a título de “mecanismos innovadores”, medios de movilizar fondos fiscales adicionales que complementen los mecanismos tradicionales, impositivos y de AOD. Algunos de esos mecanismos innovadores ya se han puesto en práctica, como el gravamen a los billetes de avión y el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización²⁹. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha tomado nota del potencial de los mecanismos innovadores para agregar recursos sustanciales sobre bases estables, predecibles y voluntarias, y a finales de 2011 celebrará una reunión especial sobre ese tema³⁰.

Un mecanismo innovador que en los últimos tiempos ha atraído interés particular es el impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto sería abonado por quienes realizaran alguna de las transacciones financieras de un variado conjunto, en países que participen en el mecanismo. El impuesto sería de mag-

26 *Ibidem*, pág. 9.

27 Heather Timmons y Vikas Bajaj, “Buffett and Gates prod India’s wealthy to be more philanthropic”, *The New York Times*, 25 de marzo de 2011.

28 Luisa Kroll, “The World’s Billionaires 2011: Inside the List”, Bounty Hunter blog, *Forbes Magazine*, 9 de marzo de 2011.

29 Para una ubicación geográfica detallada de las iniciativas, véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Mapping of some important innovative financing for development mechanisms”, Grupo de Trabajo del CAD sobre Estadística (DCD/DAC/STAT/RD(2011)1/RD1), 7 de febrero de 2011.

30 Resolución 65/146 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 2010.

nitud ínfima, pero dado el enorme volumen de transacciones financieras que se produce a diario sería posible recaudar sumas muy sustanciales para el desarrollo, con efectos mínimos sobre los precios de los servicios financieros, además de un costo administrativo muy bajo³¹. Un argumento simple contra la equidad del impuesto es el siguiente: las personas ricas realizan muchas más transacciones financieras que las personas pobres, especialmente transacciones que no son en efectivo; por consiguiente, el impuesto afectaría principalmente a las personas más pudientes, quienes, a no dudarlo, se opondrán decididamente a él. Tal vez teniendo en mente ese tipo de lucha política, en el Reino Unido la propuesta se denomina “impuesto Robin Hood”³².

Si bien es necesario realizar un trabajo conceptual y práctico mayor a fin de definir los mecanismos y los procesos de decisión para asignar los fondos que se recauden, varios gobiernos han expresado interés en propiciar la propuesta de poner un impuesto a las transacciones financieras; entre ellos Austria, Bélgica, Benin, España, Francia, Alemania, el Japón y Noruega. Todos los miembros del Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo han expresado su apoyo³³. Lo cierto es que en marzo de 2011 el Parlamento Europeo aprobó dos resoluciones en las que exhortó a los Estados miembros de la Unión Europea a introducir un impuesto de poca magnitud a las transacciones financieras que podría generar para los gobiernos europeos anualmente una suma cercana a los 200.000 millones de euros. En ausencia de apoyo mundial para imponer ese gravamen en todos los países del mundo, la resolución exhorta a la Unión Europea a introducirlo, como primera etapa, a nivel europeo.

Las resoluciones de la Unión Europea también instan a que se adopten medidas adicionales para reducir la evasión impositiva y el fraude impositivo y a que los Estados miembros de la Unión acrecienten la asistencia para el desarrollo en temas impositivos, con el propósito de reforzar los ingresos y la eficiencia en los países en desarrollo. Dichas disposiciones se basan en estudios recientes según los cuales en los países en desarrollo se pierden cada año hasta 800.000 millones de euros debido a los refugios fiscales y a las corrientes financieras ilícitas³⁴. En verdad, si todos los ciudadanos fiscalmente obligados pagaran sus impuestos, en muchos países se crearía una importante fuente de financiación para el desarrollo con carácter de importante innovación.

31 Véanse las opciones del impuesto a las transacciones financieras cuya consideración se recomienda en el estudio realizado para el Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo: “Globalizing solidarity: the case for financial levies”, *Informe del Comité de Expertos del Grupo de Tareas sobre transacciones financieras internacionales y desarrollo* (París: Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos de Francia), junio de 2010.

32 Véase <http://robinhoodtax.org>.

33 Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo, “Several countries officially sign in New York a statement supporting the set up of a tax on financial transactions”, boletín de prensa, 21 de septiembre de 2010; disponible en <http://www.leadinggroup.org/article844.html>; y “Progress on the proposed tax on financial transactions”, boletín de prensa, 3 de marzo de 2011; disponible en <http://www.leadinggroup.org/article836.html>.

34 Véase el boletín de prensa del Parlamento Europeo “MEPs call for the introduction of a tax on financial transactions”, 8 de marzo de 2011, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110308IPR15028>.

Recomendaciones en materia de políticas

Sobre la base de las consideraciones precedentes, a continuación se formulan recomendaciones sobre maneras de fortalecer el apoyo financiero en términos muy favorables con fines de desarrollo:

- Como prioridad inmediata, los gobiernos deben eliminar la discrepancia entre sus compromisos de aportar contribuciones y la AOD efectivamente entregada, a fin de cumplir con la promesa hecha en la Declaración del Milenio a los países en desarrollo, especialmente a los menos adelantados.
- Todos los donantes deberían proporcionar sendas declaraciones detalladas sobre sus intenciones con respecto a la asistencia multianual programable por países, a fin de posibilitar que los países receptores de AOD fortalezcan la planificación de sus futuras estrategias nacionales de desarrollo y que sus intervenciones para el desarrollo sean pronosticables.
- Es necesario que los países donantes y cada uno de los países donde se realizan programas procuren, aunados, mejorar más la coherencia de la cooperación, recíprocamente y en relación con los objetivos y principios internacionales de desarrollo, con miras a fortalecer la responsabilidad mutua y la transparencia.
- El Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo debería debatir las cuestiones que considerar en el próximo Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo que se celebrará en Busán (República de Corea), con miras a establecer un consenso mundial sobre las maneras de mejorar la calidad, la eficacia y la coherencia de todas las actividades de cooperación internacional para el desarrollo.
- Si bien cabe acoger con agrado y alentar una mayor cooperación Sur-Sur y una mayor filantropía nacional e internacional para el desarrollo, así como mayores corrientes de inversiones privadas, todos los interesados directos deben asegurar que esas corrientes financieras estén plenamente alineadas con los planes de desarrollo de los países receptores, dentro de marcos de responsabilidad mutua.
- La comunidad internacional debería esforzarse por imprimir una mayor aceleración al creciente impulso de los últimos años en pro de crear, poner en marcha y conducir fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo, inclusive mediante la consideración del tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas —como está previsto para finales de 2011— y también en los foros regionales y de otro tipo.

Acceso a los mercados (intercambio comercial)

Nos comprometemos a ... [apoyar] plenamente un sistema comercial multilateral abierto a la participación de todos, basado en normas, no discriminatorio y equitativo y ... [continuar] su desarrollo

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

En la Reunión plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) celebrada en septiembre de 2010, los líderes mundiales reiteraron su reconocimiento de la importancia del papel del comercio como impulsor del crecimiento y el desarrollo, así como de la contribución del comercio al logro de los ODM¹. En noviembre de 2010, el Grupo de los Veinte (G-20), integrado por las principales economías del mundo, reunido en Seúl (República de Corea), reiteró el compromiso asumido en septiembre en la Cumbre sobre los ODM en cuanto a combatir el proteccionismo; además, reconoció que en 2011 habría “una oportunidad de importancia crítica”² para llevar la Ronda de Doha, de negociaciones comerciales multilaterales, a una conclusión ambiciosa, integral y equilibrada.

Pese a las declaraciones políticas en apoyo de la conclusión de la Ronda de Doha, entre varios miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) persistieron divergencias sustanciales acerca de cuestiones fundamentales. Tales divergencias han creado “un grave riesgo”³ para la conclusión exitosa de la Ronda de Doha para el Desarrollo, y, como consecuencia, han suscitado preocupaciones acerca de las implicaciones que acarrearía un eventual fracaso de la Ronda para el futuro del sistema comercial multilateral que encarna la Organización Mundial del Comercio. El estancamiento de la Ronda de Doha también impide el adelanto hacia las metas del ODM 8 relativas al acceso a los mercados. Mientras tanto, aun cuando se ha adoptado la iniciativa Ayuda para el Comercio como componente importante de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), las medidas en materia de política adoptadas por los copartícipes en el desarrollo siguen presentando un panorama desigual en lo atinente al apoyo al desarrollo. Mientras tanto, la frágil recuperación económica mundial y la inestabilidad en los precios internacionales de los productos básicos suscitan dificultades para los responsables políticos de los países en desarrollo.

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

2 Véase “Declaración de los Líderes del G-20 en la Cumbre de Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010”; disponible en http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf.

3 Organización Mundial del Comercio, “Cover note by TNC chair”, Comité de Negociaciones Comerciales (TN/C/13), 21 de abril de 2011.

La frágil recuperación mundial y sus efectos sobre el comercio

Tras la crisis, las corrientes de intercambio comercial se restablecieron ...

El comercio es esencial para el acelerado crecimiento económico que necesitan los países en desarrollo a fin de acrecentar sus ingresos y reducir la pobreza. Debido a la crisis mundial, en 2009 disminuyó en un 9% el volumen de las exportaciones de países en desarrollo, pero en 2010 se recuperó, y aumentó un 13% debido al sólido restablecimiento de los países del Asia oriental y meridional. Según los pronósticos, en 2011 y 2012 las exportaciones de países en desarrollo han de aumentar en un 8% anual, nivel por debajo del promedio anual del 10,6% experimentado durante los tres años anteriores al estallido de la crisis en 2008⁴. A escala mundial, la crisis suscitó un aumento en el desempleo, que entre 2007 y 2010 llegó a afectar a casi 28 millones de personas; en el corto plazo no hay muchas esperanzas de restaurar los niveles anteriores a la crisis⁵. La mayor parte de las pérdidas de empleo en los países en desarrollo correspondió a los sectores de la exportación y obligó a una cantidad mayor de trabajadores a ocupar empleos peor remunerados; en los países en desarrollo esa situación fue transitoria, pues el empleo ha tenido una recuperación más rápida que en los países desarrollados. Además, los precios internacionales de los productos básicos han sido muy inestables; a raíz de ello, los exportadores de combustibles y minerales obtuvieron ganancias en 2010 (un 5% en cada caso) en términos del intercambio, y también los de productos agrícolas (1%). Por otra parte, los exportadores de productos manufacturados sufrieron una pequeña pérdida en términos del intercambio (1%), y lo propio ocurrió con los importadores netos de alimentos que no exportan ni petróleo ni productos mineros⁶. Dada la inestabilidad de los precios de los productos básicos, es muy posible que esas ganancias y esas pérdidas sean contrarrestadas fácilmente.

... pero los países en desarrollo, en especial los PMA, siguen siendo vulnerables

Muchos países en desarrollo son sumamente vulnerables a los altibajos en los precios internacionales de los productos básicos, puesto que dependen en gran medida de unos pocos de esos productos para obtener sus ingresos por concepto de exportaciones. Las exportaciones de los países menos adelantados están sumamente concentradas en unos pocos productos básicos, y en el último decenio aumentó su dependencia respecto de esos pocos productos. El índice de concentración media de las exportaciones de los PMA aumentó desde 0,23 en 1995 hasta 0,54 en 2008⁷, un nivel muy superior al registrado para los demás grupos de países en desarrollo. Por ende, los PMA son particularmente vulnerables a los impactos externos.

4 Naciones Unidas, "Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2011" (E/2011/113).

5 Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery* (Ginebra: UNCTAD, 2011).

6 *World Economic Situation and Prospects 2011* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.II.C.2), págs. 49 a 51.

7 La medida de la concentración de las exportaciones utilizada en este informe es el Índice Herfindahl-Hirshmann de concentración de productos de exportación, cuya escala va de 0 a 1. Un valor de 1 refleja una completa concentración en un único producto, mientras que un valor que se acerque a 0 significa una completa diversificación de los productos (véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *The Least Developed Country Report 2010: Towards a New International Development Architecture for the LDCs* (Ginebra, 2010)).

En 2009 los PMA perdieron aún más terreno en el comercio mundial, cuando su participación en las exportaciones mundiales disminuyó hasta menos del 1%. No obstante, acrecentaron su intercambio comercial con otros países en desarrollo, especialmente con las dinámicas economías del Asia oriental. También en ese año, la proporción de exportaciones de PMA a países en desarrollo aumentó hasta un 49%, en comparación con el 45% en 2006.

Financiación del comercio

Tras el estallido de la crisis financiera y la contracción de los mercados de crédito fue desapareciendo la financiación del comercio, lo cual tuvo repercusiones sobre el intercambio comercial de los países en desarrollo. En respuesta a esa situación, en su cumbre de 2009 celebrada en Londres, el G-20 se comprometió a movilizar 250.000 millones de dólares para la financiación del comercio en un plazo de dos años⁸. En el primer año después de haber tomado esa iniciativa, se movilizó financiación adicional para el comercio por un monto de 170.000 millones de dólares, principalmente por conducto de organismos de crédito a las exportaciones⁹. De los debates de expertos convocados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) se desprende que el mercado de financiación del comercio ha mejorado considerablemente después del segundo trimestre de 2009. Sin embargo, los países de ingreso bajo, en particular, y especialmente los del África subsahariana, siguen tropezando con dificultades para tener acceso a la financiación del comercio a costos asequibles. Solamente la tercera parte de los 60 países más pobres del mundo se beneficia regularmente con los servicios de programas de financiación del comercio. En ausencia de programas internacionales de mitigación del riesgo para esos países, los importadores locales están obligados a abonar cargas e importes muy elevados por concepto de garantías prendarias¹⁰. En consecuencia, es preciso asignar prioridad a fortalecer programas que faciliten la financiación del comercio y a ampliar tales programas.

Los países de ingreso bajo siguen tropezando con dificultades para tener acceso a la financiación del comercio

Medidas de restricción del comercio

El temor a que a raíz de la crisis se impusieran medidas de proteccionismo generalizado no se ha plasmado en la realidad. No obstante, algunos países adoptaron medidas de restricción del comercio. La cobertura comercial de esas medidas aumentó muy poco, desde 1% del total de las importaciones mundiales en 2009 hasta 1,2% en 2010¹¹. Además, en los seis meses finalizados en abril de 2011 la cantidad de medidas restrictivas del comercio adoptadas por los países miembros

8 Véase “G-20 London Summit Leaders’ Statement”; disponible en <http://www.g20.org/documents/final-communication.pdf>.

9 Marc Auboin, “The G20 mandate on fixing trade finance for low-income nations”, *VOX*, 25 de noviembre de 2010; disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5844>.

10 Organización Mundial del Comercio “Expert group meeting on trade finance—22 October 2010”, informe oficioso de la secretaría de la OMC (WT/WGTDF/W/49), 26 de octubre de 2010.

11 Organización Mundial del Comercio, “Overview of developments in the international trading environment”, Informe anual del Director General (WT/TPRO/OV/13), 24 de noviembre de 2010.

del G-20 aumentó más rápidamente que en los períodos anteriores, a raíz de lo cual se intensificó la presión para que se mantuvieran fieles a su compromiso de resistirse al proteccionismo¹².

Las nuevas medidas restrictivas consistían en buena parte en aumentos de los aranceles aduaneros, de otros gravámenes relacionados con las importaciones y de las medidas no arancelarias, así como en la iniciación de investigaciones acerca de eventuales medidas correctivas del comercio¹³, que podrían conducir a la imposición de mayores aranceles aduaneros sobre las importaciones. Otras distorsiones del comercio fueron resultado de ciertas disposiciones en los conjuntos de medidas de estímulo económico adoptadas por diversos gobiernos, lo cual suscitó preocupaciones acerca de sus posibles efectos sobre una competencia abierta y equitativa. Los países en desarrollo, incluidos los PMA, han resultado perjudicados por esas medidas¹⁴.

Los PMA fueron especialmente afectados por las medidas restrictivas

Según los análisis efectuados por el grupo Global Trade Alert¹⁵, 141 medidas adoptadas por países de todo el mundo han afectado los intereses comerciales de los PMA. Un 70% de tales medidas fueron adoptadas por miembros del G-20 a partir de noviembre de 2008. En muchos casos hubo aumentos en los aranceles aduaneros, los impuestos o las restricciones a las exportaciones, y en los subsidios a las exportaciones. Esas medidas —que afectaron a los principales sectores de exportación de los PMA, como textiles y vestimenta, cuero, azúcar y cereales— han tenido efectos directos sobre las corrientes comerciales de los PMA; no obstante, no se dispone de una estimación del valor de las pérdidas comerciales que sufrieron.

Las medidas de restricción al comercio tuvieron efectos perjudiciales sobre el mayor acceso de los PMA a los mercados en virtud de las preferencias comerciales. Para remediar esa situación es necesario aumentar la coherencia en las políticas y cancelar las medidas restrictivas que perjudican a los PMA y a otros países en desarrollo.

Mayores restricciones a la movilidad laboral

Varios países han adoptado medidas para regular las corrientes de trabajadores migratorios

Facilitar los desplazamientos de las personas a través de las fronteras por razones de trabajo es un importante componente de un sistema de comercio multilateral equitativo. Al respecto, algunas tendencias recientes son motivo de preocupación. En muchos países, el pronunciado aumento del desempleo a raíz de la crisis ha

12 Organización Mundial del Comercio, “Report on G-20 trade measures (mid-October 2010 to April 2011)”; disponible en http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/g20_wto_report_may11_e.doc.

13 Las investigaciones sobre medidas correctivas del comercio son procedimientos emprendidos con arreglo a acuerdos celebrados en la OMC a fin de determinar si podrían justificarse medidas contra el *dumping* o la imposición de derechos compensatorios o de salvaguardia.

14 UNCTAD, “Assessing the evolution of the international trading system and enhancing its contribution to development and economic recovery”, Nota de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/C.I/15), 28 de marzo de 2011.

15 Los detalles de la metodología figuran en Simon J. Evenett, “The harm done to the commercial interests of the LDCs: what role of the G-20?”, en *Tensions Contained ... for Now: the 8th GTA Report*, Simon J. Evenett, compilador (Londres: Centre for Economic Policy Research, 2010).

exacerbado actitudes que ya tenían prejuicios con respecto a la migración. Varios países de destino han adoptado medidas para limitar las corrientes de trabajadores migratorios. Las políticas difieren de un país a otro, pero, en general, los responsables políticos han tratado de regular las corrientes de migración mediante disposiciones como la imposición de restricciones a la inmigración (cupos, metas, límites máximos), la mayor rigurosidad de las pruebas a que se somete al mercado laboral para determinar la necesidad de mano de obra extranjera, la menor posibilidad de que los migrantes cambien su estatuto o renueven sus permisos, las normas complementarias para desalentar las corrientes de inmigración (por ejemplo, restringiendo la reunificación familiar y la asistencia humanitaria) y los incentivos para la repatriación de los migrantes. Además, varios países han intensificado sus medidas para contrarrestar la migración irregular¹⁶; esas acciones consistieron principalmente en la adaptación de las reglamentaciones existentes y en su aplicación más estricta¹⁷. Mientras tanto, los gobiernos de algunos países de origen adoptaron diversas medidas a fin de proteger los derechos de los trabajadores migratorios, entre ellas apoyar la reintegración de los trabajadores repatriados en sus mercados laborales y ayudar a posibles futuros migrantes a considerar diferentes países de destino menos perjudicados por la crisis¹⁸.

A fin de cuentas, los trabajadores migratorios han reducido los importes de sus remesas a sus países de origen, puesto que muchos de ellos sufrieron una disminución de su salario o perdieron su empleo durante el vuelco en la coyuntura económica. En 2009 disminuyeron los importes totales de las remesas a países en desarrollo, pero en 2010 se restauraron las cuantías de dichos importes, cuyo total llegó a 326.000 millones de dólares. Para los PMA considerados como grupo, las remesas aumentaron hasta niveles superiores a los anteriores a la crisis: desde 17.400 millones de dólares en 2007 hasta 26.000 millones de dólares en 2010¹⁹. Esto se debe a que las principales corrientes de migración desde los PMA que reciben mayores remesas llegan a países menos afectados por la crisis; ese es el caso de los trabajadores bangladesíes que migran a la India y a la Arabia Saudita.

La Ronda de Doha corre el riesgo de fracasar

Después de negociaciones que duraron casi diez años, en las posiciones de varios participantes hay graves discrepancias que obstan a la conclusión de la Ronda de Doha. Dado el peligro de fracaso, y en un intento por restaurar la confianza en el proceso y posibilitar que las negociaciones continúen después de finales de 2011, incluso sobre los temas más refractarios, los miembros de la OMC han centrado su atención en lograr cuanto antes un conjunto de resultados viables —“lograr resultados sin tardanza”— durante la octava conferencia ministerial de la OMC,

La Ronda de Doha ha pasado a focalizarse en “lograr resultados sin tardanza”

16 Organización Internacional del Trabajo, “Protecting migrant workers beyond the crisis”, serie de informes sobre la política del Pacto Mundial para el Empleo, No. 17 (Ginebra: OIT); disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-integration/documents/publication/wcms_146814.pdf.

17 C. Kuptsch, “The economic crisis and labour migration policy in European countries”, ponencia presentada en la Conferencia de investigación sobre las principales lecciones recogidas de la crisis y el camino hacia adelante, celebrada en Ginebra los días 16 y 17 de febrero de 2011.

18 Organización Internacional del Trabajo, “Protecting migrant workers...”, *op. cit.*

19 Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington, D. C., 2010).

cuya celebración se prevé del 15 al 17 de diciembre de 2011 en Ginebra (Suiza). Sin embargo, no hay certidumbre alguna de que se llegue a un consenso sobre la naturaleza y el alcance de un conjunto de “posibles productos”. Tampoco es probable que la Ronda concluya dentro de lapsos previsibles.

La causa más inmediata del estancamiento reside en las disensiones entre miembros de la OMC con respecto a la reducción de los aranceles aduaneros de los productos industriales —que corresponden a la clasificación de “acceso a los mercados de productos no agrícolas” (NAMA)—. La insistencia de algunos miembros de la OMC en que se reduzcan los aranceles aduaneros de los países con economías emergentes hasta el nivel de los países desarrollados en varios sectores de exportación de interés para estos últimos contradice el mandato de las negociaciones de Doha, el cual estipuló únicamente la reducción o la eliminación, según proceda, de los aranceles aduaneros sobre productos de exportación de particular interés para los países en desarrollo.

Además, en las negociaciones sobre productos agrícolas solamente se han logrado algunos progresos de poca monta. Un tema motivo de preocupación es el alcance de las “flexibilidades” permitidas para acogerse a las reducciones de las barreras comerciales sobre ciertos productos a los que prestan especial atención los países desarrollados. Otro tema de preocupación es la necesidad de asegurar una reducción sustancial de los subsidios nacionales otorgados por países desarrollados, de manera de eliminar la posibilidad de que continúen sus altos niveles de apoyo a la agricultura, incluido el algodón, producto de importancia para muchos países en desarrollo.

También han sido lentas las negociaciones sobre el comercio en servicios, las cuales prosiguen con deliberaciones bilaterales y multilaterales sobre “solicitud y oferta”. Persisten algunas importantes discrepancias entre lo solicitado y las respuestas recibidas en lo atinente tanto a la cobertura sectorial como al acceso. Por ejemplo, las ofertas según el “modo 4” del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (desplazamiento transfronterizo de “personas naturales” para proporcionar un servicio) no incluyen muchos sectores de interés para los países en desarrollo y están sujetas a requisitos de residencia y nacionalidad, cupos numéricos y comprobación de necesidades económicas, entre otras restricciones que limitan el valor de las ofertas. Por otra parte, se propuso una exención, que posibilitaría que los miembros de la OMC ofrezcan más favorables condiciones de acceso a los mercados en el caso de exportaciones de servicios procedentes de los PMA; dicha propuesta fue un signo positivo. Con todo, como se ha señalado, debido a la crisis económica muchos países impusieron condiciones más restrictivas a la movilidad transfronteriza de la mano de obra.

Durante la crisis financiera, la OMC contribuyó por diversos medios, entre ellos sus funciones de vigilancia y judiciales²⁰, a prevenir la espiral descendente de proteccionismo, y en términos más generales apoyó la liberalización del comercio. Si fracasara la Ronda de Doha, eso podría poner en tela de juicio el grado de compromiso internacional en pro del sistema multilateral mismo, basado en normas. Una proliferación de acuerdos bilaterales y regionales no puede sustituir al marco

Un eventual fracaso de la Ronda de Doha podría poner en tela de juicio el compromiso internacional en pro del sistema multilateral

²⁰ J. Bhagwati y Peter Sutherland, “The Doha Round: setting a deadline, defining a final deal”, informe provisional del Grupo de expertos comerciales de alto nivel, enero de 2011; disponible en http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2011/01/2011-01-28-davos,property=publicationFile.pdf/2011-01-28-davos.

multilateral. Es muy poco probable que puedan resolverse al margen de dicho marco las diversas cuestiones pendientes de interés para los países en desarrollo, entre ellas la reducción de los subsidios a la agricultura. Y acaso tampoco mejore el acceso a los mercados —para productos agrícolas e industriales o servicios— de los países en desarrollo y, en particular, los PMA; o tal vez podría mejorar, pero a un alto costo en forma de concesiones recíprocas sustanciales. Por ende, si para diciembre de 2011 se pudiera lograr en la Ronda de Doha “resultados sin tardanza”, en la medida en que ello trasuntaría los compromisos originarios de Doha, se enviaría una señal positiva al resto del mundo. Esos resultados deberían tener un fuerte componente de desarrollo y producir beneficios en esferas de particular interés para los PMA, entre ellas: el acceso a los mercados exento de aranceles y de contingentes o cupos, con normas de origen simples, transparentes y predecibles; una dispensa para los PMA en materia de servicios; y la eliminación en los países desarrollados de subsidios a las exportaciones y de las medidas nacionales de apoyo a la producción de algodón distorsionantes del comercio.

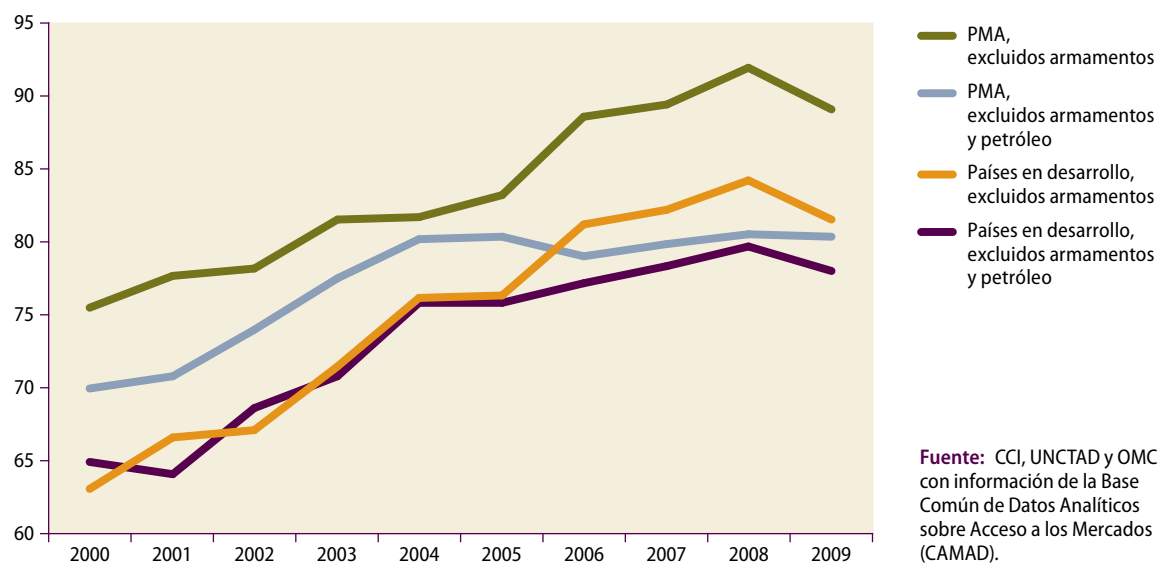
Indicadores del acceso a los mercados

Una proporción sustancial (en valor) de las exportaciones que proceden de países en desarrollo se importa en la actualidad exenta de aranceles aduaneros a países desarrollados. El progreso en cuanto a incrementar la proporción de productos exentos de aranceles ha sido mucho más lento para los PMA que para el resto de los países en desarrollo. Para los PMA esa proporción, que inicialmente era superior al promedio pero que casi no ha mejorado desde 2004 y converge hacia el promedio de todos los países en desarrollo, es de aproximadamente un 80% del total de sus exportaciones, excluidos los armamentos y el petróleo (gráfico 1). Dado que un 20% de las exportaciones sigue tropezando con barreras arancela-

Persisten los fuertes impedimentos para el acceso a los mercados de productos de los PMA

Gráfico 1

Proporción de los productos que importan los países desarrollados procedentes de países en desarrollo exenta del pago de aranceles aduaneros, *ad valorem*, 2000 a 2009 (porcentaje)



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

rias, persisten graves impedimentos al aumento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Barreras arancelarias y preferencias arancelarias

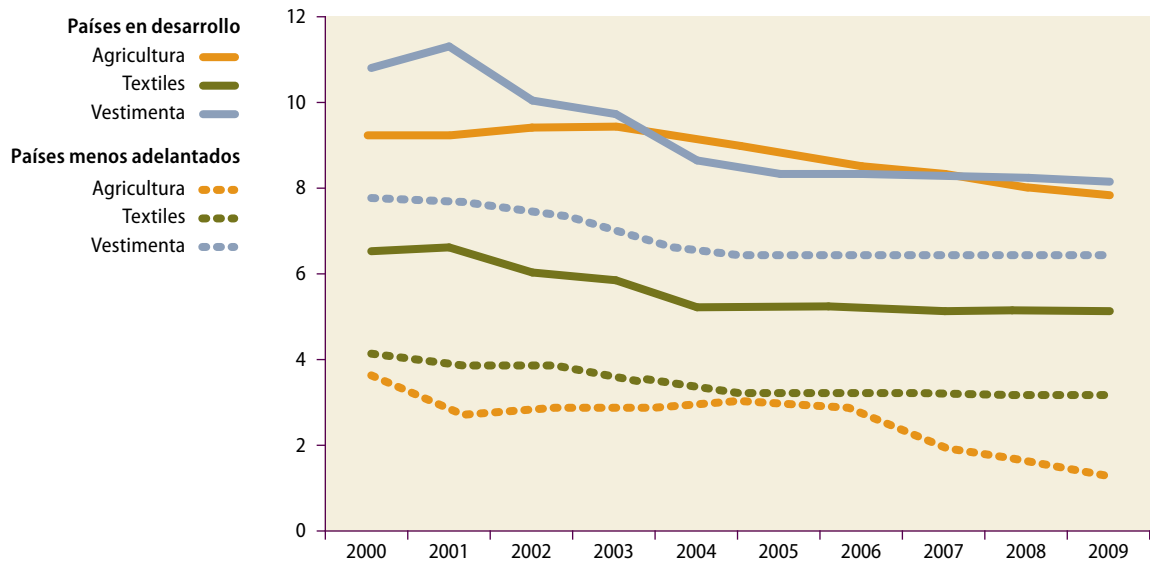
La tendencia descendente de los aranceles aduaneros impuestos a las exportaciones de los países en desarrollo ha seguido perdiendo impulso (gráfico 2). El progreso registrado recientemente ha sido resultado de varias iniciativas, entre ellas la plena incorporación por la Unión Europea (UE) del arroz y del azúcar, de conformidad con la iniciativa “Todo, menos armas”.

Los aranceles aduaneros impuestos a exportaciones de los PMA han permanecido casi invariables desde 2005

Los países del África subsahariana se benefician con bajos aranceles aduaneros medios impuestos a sus exportaciones, los cuales en 2009 eran un 4,5% para productos agrícolas, un 1,6% para vestimenta y un 2,9% para textiles. En cambio, esos aranceles eran más altos para las importaciones procedentes del Asia oriental y de otras regiones. El arancel aduanero medio impuesto a importaciones del Asia oriental fue del 11% para productos agrícolas y vestimenta, y del 6% para textiles. En 2009, el arancel aduanero medio para productos agrícolas importados de los PMA fue del 1%; para vestimenta fue ligeramente superior al 6%, y para los textiles, el 3%. Los aranceles aduaneros medios correspondientes a las exportaciones de ropa y textiles procedentes de los PMA no han cambiado desde 2005, por lo cual no hubo mejoras en el correspondiente indicador del acceso a los mercados.

Gráfico 2

Promedios de los aranceles aduaneros impuestos por los países desarrollados a productos clave procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, *ad valorem*, 2000 a 2009 (porcentaje)



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

Nota: El acceso a los mercados se indica sobre la base de los mejores aranceles aduaneros aplicables (cláusula de nación más favorecida (NMF) y trato preferencial otorgado a los PMA y a los países en desarrollo). Los promedios de los aranceles aduaneros se ponderaron utilizando una estructura estándar de exportaciones basada en datos del lapso 1999-2001, a fin de limitar los efectos sobre los indicadores de las variaciones de un año a otro en la composición de las exportaciones y los precios relativos.

Esas tendencias reflejan en gran medida la liberalización general del comercio mundial, dado que actualmente aumenta cada vez más la cantidad de productos que se importan habitualmente libres del pago de aranceles aduaneros con arreglo al régimen de nación más favorecida (NMF). En virtud del Acuerdo sobre las tecnologías de la información (ATI), el régimen de exención del pago de aranceles para una nación más favorecida incluye no solamente materias primas, sino también manufacturas; por ejemplo, equipo electrónico. En verdad, en 2009 no se abonaron aranceles aduaneros para un 78% de las exportaciones de países en desarrollo a países industrializados (excluidos armamentos y petróleo); de esas exportaciones, en 2009 un 59% correspondió al régimen de NMF, y un 19% fue consecuencia de un trato arancelario preferencial “verdadero”²¹.

En el caso de los PMA no se abonaron aranceles aduaneros para un 80% de sus exportaciones a países industrializados; de esas exportaciones, un 27% correspondió al régimen de NMF, y un 53% al acceso en condiciones de trato preferencial “verdadero” (esta proporción ha permanecido invariable desde 2006). Las preferencias arancelarias no solamente son diferentes para distintos grupos de países, sino que además es desigual también la distribución de tales preferencias entre diferentes productos. Por ejemplo, únicamente un 11% de las exportaciones de países del Asia oriental recibe un trato arancelario preferencial “verdadero”. Esto se debe principalmente a la exclusión de textiles y vestimenta de algunos planes de preferencias, particularmente cuando se trata de exportaciones a los Estados Unidos de América. Por otra parte, esa baja proporción también es consecuencia de acuerdos comerciales bilaterales y regionales de los cuales quedan excluidos dichos países²². Debido a la exclusión y a las diferentes tasas arancelarias aplicadas a diferentes productos, los aranceles aduaneros medios difieren en función de las categorías de productos de exportación. El gráfico 3, en la página siguiente, indica esas diferencias en las exportaciones de los países menos adelantados.

Debido a las preferencias especiales otorgadas a los países de ingreso bajo, su margen preferencial (medido como la diferencia entre el más bajo arancel aduanero que deben abonar y el correspondiente al régimen de NMF) es mayor que el de los demás países en desarrollo. Ese margen preferencial fue en 2009 de 5,9 puntos porcentuales para la vestimenta, de 4,7 para los productos agrícolas y de 3,1 para los textiles. El margen ha permanecido estable a lo largo del tiempo, salvo en lo que respecta a los productos agrícolas, para los que aumentó debido a que los países desarrollados están otorgando mayores preferencias con respecto a aranceles aduaneros generalmente más bajos en el régimen de nación más favorecida.

Además, las preferencias disponibles en cuanto al acceso a los mercados no siempre son aprovechadas plenamente por los exportadores. En 2008, la tasa media de utilización de regímenes preferenciales ofrecidos a los PMA por varios países desarrollados (Australia, Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea) fue del 87%. La tasa es más baja en la Unión Europea (81%), y más alta en los

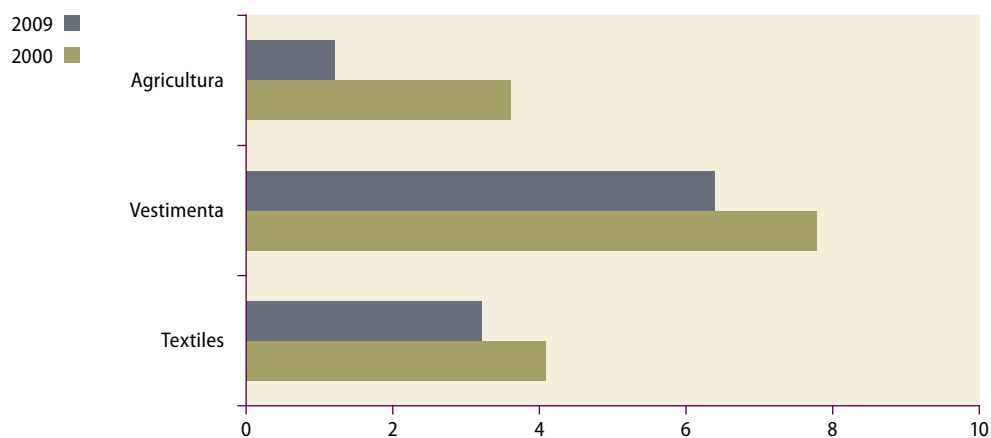
Los países desarrollados no experimentarían efectos adversos notables aunque las exportaciones de los PMA recibieran un trato exento de aranceles y cupos

21 El trato arancelario preferencial “verdadero” corresponde a la proporción de importaciones que se benefician con el acceso exento del pago de aranceles aduaneros, a diferencia de los productos que se benefician con exenciones del pago de aranceles en virtud del régimen de nación más favorecida.

22 Véase Naciones Unidas, “Survey on the International Support Measures related to WTO Provisions and Preferential Market Access for LDCs: Responses by Least Developed Countries—Summary and Analysis”; disponible en www.un.org/ldcportal.

Gráfico 3

Aranceles aduaneros medios que aplican los países desarrollados a importaciones de productos clave procedentes de los PMA, 2000 y 2009 (porcentaje)



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

Nota: El acceso a los mercados se indica sobre la base de los mejores aranceles aduaneros aplicables (cláusula de nación más favorecida (NMF) y trato preferencial otorgado a los PMA y a los países en desarrollo). Los promedios de los aranceles aduaneros se ponderaron utilizando una estructura estándar de exportaciones basada en datos del lapso 1999-2001, a fin de limitar los efectos sobre los indicadores de las variaciones de un año a otro en la composición de las exportaciones y los precios relativos.

Estados Unidos (93%), pero se aplica a una gama más pequeña de productos²³. Aparte de la exclusión de algunos productos clave de exportación y de ciertos márgenes preferenciales bajos, al parecer la baja tasa de aprovechamiento es resultado de la incertidumbre en cuanto a pronosticar las preferencias, de restricciones en la capacidad relativa a productos para los cuales se otorgaron preferencias, de barreras no arancelarias y de aspectos complicados de las normas de origen²⁴. Por otra parte, una investigación realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁵ indica que si se ampliara el régimen de exención del pago de aranceles aduaneros y del cumplimiento de cuotas otorgado por las economías desarrolladas y las economías emergentes, de modo de incluir todos los productos procedentes de todos los PMA, sería posible acrecentar las exportaciones de los PMA en 10.000 millones de dólares anuales; no obstante, ese aumento en las exportaciones representaría solamente el 0,02% del total de las importaciones de los países desarrollados y probablemente no tendría efectos apreciables sobre las economías de estos últimos. En el caso de las economías emergentes, los efectos nacionales agregados, aunque tampoco serían de magnitud muy apreciable, requerirían una

²³ Organización Mundial del Comercio, "Market access for products and services of export interest to least developed countries", Nota de la secretaría (WT/COMTD/LDC/W/48/Rev.1), 9 de marzo de 2011.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Katrin Elborgh-Woytek, Rob Gregory y Brad McDonald. "Reaching the MDGs: an action plan for trade", Nota de posición del personal del Fondo Monetario Internacional, No. SPN/10/14 (Washington, D.C.: FMI), 16 de septiembre de 2010; disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1014.pdf>.

progresión y un calendario coherentes con las necesidades de esos países en materia de desarrollo económico.

Los países importadores aplican “normas de origen” con una finalidad doble: asegurar que las preferencias arancelarias se otorguen exclusivamente a los exportadores calificados para acogerse a ese régimen, y a fin de excluir a los artículos que no reúnen los requisitos establecidos. La manera en que se han definido y aplicado esos requisitos ha determinado cuán fácilmente han podido beneficiarse los PMA con planes preferenciales, particularmente para algunos productos manufacturados, por ejemplo, prendas de vestir (vestimenta). Algunas normas de origen, como las que requieren que los PMA fabriquen prendas de vestir para la exportación utilizando hilados y no telas (la norma de “doble transformación”), han resultado particularmente restrictivas para los PMA afectados. Al respecto, en algunos países que otorgan preferencias se han introducido mejoras en las normas de origen. Por ejemplo, la UE introdujo en enero de 2011 nuevas normas de origen en el Sistema Generalizado de Preferencias, e incluyó normas específicas para los PMA relativas a artículos manufacturados. Actualmente hay gran cantidad de prendas de vestir que están sujetas a la norma de origen de “transformación única”, en virtud de la cual es posible utilizar tejidos importados para confeccionar tales prendas. Esto ha facilitado que los exportadores de textiles y de vestimenta de los PMA reúnan las calificaciones para recibir trato preferencial. Por otra parte, la introducción de los nuevos procedimientos administrativos propuestos podría tener repercusiones para el aprovechamiento efectivo de las preferencias por los PMA. Los nuevos procedimientos, que entrarían en vigor en 2017, trasladan a los exportadores y a los importadores la carga comercial y financiera de verificar el origen.

Las normas de origen deben ser simples, transparentes y predecibles

Aranceles “pico” y progresividad de los aranceles aduaneros

Si son motivo de inquietud los elevados aranceles aduaneros medios impuestos a las importaciones, también lo es la estructura de las tarifas de aranceles aduaneros. La aplicación de tasas diferentes a distintos productos importados causa distorsiones diferenciales al comercio. Uno de los temas de preocupación es el de los “picos” en los aranceles aduaneros; cuando los aranceles para ciertos productos tienen niveles muy superiores a los usuales. En el cuadro 1, los aranceles aduaneros “pico” se definen como superiores al 15%. El cuadro indica muy pocos cambios en la aplicación de aranceles “pico” por países de altos ingresos miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que durante el último decenio afectaron en promedio a un 9% de los renglones arancelarios. Los aranceles “pico”, en su mayoría, corresponden a productos agrícolas, para los que siguen siendo altos en una porción del 35% del catálogo de productos. Al analizar el Índice de Restricción del Comercio (IRC), elaborado por el Banco Mundial²⁶, se

Continúa el alto grado de incremento y la progresividad de los aranceles aduaneros para los productos agrícolas

²⁶ El IRC refleja la situación de las políticas comerciales de un país mediante el cálculo del arancel uniforme teórico que mantendría sus importaciones en general al nivel existente, cuando el país tiene, en realidad, diferentes aranceles aduaneros para diferentes artículos. A diferencia de los aranceles medios ponderados en función del intercambio comercial, el IRC toma en cuenta la importancia de cada producto en relación con el total de las importaciones, y el grado de reactividad de la importación de cada producto en relación con los aranceles aduaneros.

Cuadro 1

Aranceles “pico” y progresividad arancelaria en países de ingreso alto miembros de la OCDE, 1996, 2000 y 2005 a 2010^a (porcentaje)

	1996	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aranceles “pico”^b								
Todos los productos	10,4	9,2	9,5	9,5	9,3	9,0	8,9	8,8
Agrícolas	35,4	33,4	37,6	37,6	37,4	37,5	36,5	34,6
No agrícolas	4,0	3,1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Progresividad arancelaria^c								
Todos los productos	1,1	1,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Agrícolas	13,4	12,6	10,7	10,7	11,2	11,8	11,2	9,8
No agrícolas	2,4	2,1	1,6	1,6	1,3	1,4	1,4	1,2

Fuente: Centro de Comercio Internacional.

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

b Proporción correspondiente a aranceles superiores al 15% respecto del total de los renglones arancelarios en la tarifa arancelaria de un país acogido al régimen de NMF.

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

confirma que en 2008 los países de ingreso alto aplicaron los aranceles aduaneros más altos a los productos agrícolas; los países de ingreso medio alto aplicaron los aranceles más bajos respecto de esos productos.

Otro tema de preocupación es la progresividad de los aranceles aduaneros. Se refiere a una estructura tarifaria de aranceles aduaneros en que las tasas más altas corresponden a productos manufacturados e intermedios y no a insumos primarios. En general, en la segunda mitad del decenio de 2000 no cambió la magnitud de la progresividad arancelaria, aun cuando los aranceles aplicados a productos agrícolas elaborados siguieron siendo mucho mayores que para productos agrícolas sin elaborar. La progresividad arancelaria estimula el procesamiento nacional de productos primarios importados, para convertirlos en productos intermedios o productos elaborados, que están más protegidos. Al hacer eso se desalienta a los exportadores de productos primarios en cuanto a procurar transiciones hacia exportaciones con mayor valor agregado, por lo cual con frecuencia hay una alta concentración de exportaciones de productos primarios y, en consecuencia, una alta vulnerabilidad a la inestabilidad de los precios de productos básicos.

Subsidios agrícolas en países miembros de la OCDE

Los gobiernos tienden a apoyar a los productores nacionales por medio de gravámenes y de subsidios. A pesar de que los subsidios no siempre ni necesariamente son otorgados con la intención de proteger el comercio, en la práctica tienen ese efecto, al otorgar una ventaja competitiva a los productores nacionales. Un ejemplo elocuente de dicho proteccionismo comercial implícito es el de las medidas de

Cuadro 2

Estimación del apoyo agrícola otorgado por países miembros de la OCDE, 1990, 2000 y 2005 a 2010^a

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^b
Total del apoyo agrícola en países de la OCDE^c								
Miles de millones de dólares	324	321	370	359	355	377	378	366
Miles de millones de euros	255	349	298	286	260	258	272	277
Como porcentaje del PIB de los países de la OCDE	1,81	1,22	1,03	0,95	0,86	0,86	0,92	0,85
Apoyo a productores agrícolas en países de la OCDE^d								
Miles de millones de dólares	251	245	270	258	252	261	251	227
Miles de millones de euros	197	266	217	206	184	179	180	172
Como porcentaje de las remesas brutas a los agricultores	31,7	32,2	27,8	25,8	21,4	20,2	21,9	18,3

Fuente: OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies*, OCDE, París, 2011.

a A partir de 2010, el agregado de países de la OCDE incluye a Chile y a Israel.

b Datos preliminares.

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

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

apoyo a los productos agrícolas adoptadas por los países miembros de la OCDE (véase el cuadro 2).

En 2009 aumentó el apoyo brindado a los productores en sectores agrícolas por países miembros de la OCDE, expresado como porcentaje de los ingresos agrícolas, pero en 2010 ese apoyo disminuyó hasta niveles inferiores a los de 2008 (véase el cuadro 2). El aumento en 2009 quebró la tendencia descendente, lenta pero sostenida, registrada desde 1986²⁷. La secretaria de la OCDE informa de que “las modalidades de apoyo más distorsionantes ... siguen prevaleciendo en la mayoría de los países miembros de la OCDE”²⁸. Dichas medidas de apoyo tienen un fuerte efecto perjudicial sobre la producción y el comercio de los países en desarrollo, incluidos los PMA, y neutralizan los potenciales beneficios dinamados de una mayor AOD aportada por los países donantes miembros de la OCDE, además de contrarrestar las medidas encaminadas a reforzar las capacidades comerciales de los países en desarrollo en materia de agricultura, inclusive las del régimen de Ayuda para el Comercio.

Los subsidios agrícolas en países desarrollados tienen fuertes efectos perjudiciales sobre el comercio de los países en desarrollo

²⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies, 2011* (París, de próxima publicación).

²⁸ OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance, 2010* (París), pág. 5.

Varias medidas no arancelarias y restricciones nacionales limitan el acceso a los mercados, especialmente para los PMA

Otras medidas no arancelarias

Al reducirse las barreras arancelarias ha aumentado la importancia de las medidas no arancelarias como modalidades de proteccionismo que afectan las exportaciones de los países en desarrollo. Diversos procedimientos aduaneros y administrativos, medidas técnicas, reglamentaciones nacionales, normas de origen y subsidios a las exportaciones (compatibles o no con las normas de la OMC) limitan el acceso a los mercados de los países en desarrollo, en especial de los PMA.

Las medidas no arancelarias también afectan al comercio en servicios, pero esas barreras son complejas y es difícil cuantificarlas. Atañen a inversiones y complicadas reglamentaciones transfronterizas que tienden a ser diferentes según los diferentes sectores. Si bien la liberalización del comercio en servicios puede suscitar adelantos en materia de eficiencia económica, no puede ponerse en práctica en ausencia de nuevas políticas y reformas reglamentarias coordinadas²⁹.

Los resultados de una encuesta realizada por el Centro de Comercio Internacional (CCI) entre compañías exportadoras de países en desarrollo indican que, a juicio de esas compañías, los impedimentos de mayor magnitud son “las medidas técnicas”, debido posiblemente a la complejidad de tales medidas y a su falta de transparencia³⁰. Esos requisitos técnicos para los productos pueden ser establecidos por los gobiernos o por entidades privadas.

Los estándares son necesarios, pero también es preciso aplicarlos correctamente. Por ejemplo, los estándares medioambientales pueden ser eficaces para acelerar la transformación tecnológica en pro del desarrollo sostenible de países desarrollados, y cuando van acompañados de apropiados planes de cooperación, también pueden ser beneficiosos para los países en desarrollo³¹. Por otra parte, la combinación de estándares con la protección por patentes tiene consecuencias para una adecuada difusión de las tecnologías del medio ambiente; ello pone de manifiesto la necesidad de que países en desarrollo cuenten con ámbitos propicios para el desarrollo, la adaptación y la transferencia de tecnología medioambiental. Esto ha de incluir el ajuste de las disciplinas atinentes al comercio internacional³².

La falta de familiaridad de los países en desarrollo con las medidas internacionales puede atribuirse, en parte, a que esos países no participan en los órganos internacionales que elaboran estándares, lo cual crea el riesgo de que la capacidad tecnológica y las estructuras de la demanda en esos países no se tomen en cuenta cuando se establecen estándares internacionales³³. Sigue teniendo importancia crítica que haya transparencia y que los países en desarrollo participen efectiva-

²⁹ P. Brenton y otros, “Africa’s trade in services and the opportunities and risks of economic partnership agreements”, *Africa Trade Policy Notes*, No. 6 (Washington, D.C.: Banco Mundial), 2010.

³⁰ La encuesta abarca solamente el comercio en productos. Para obtener detalles acerca de la metodología de la encuesta, los países que abarcó y otros detalles, véase Centro de Comercio Internacional, *Market Access, Transparency and Fairness in Global Trade: Export Impact for Good, 2010* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.III.T.1).

³¹ *Estudio Económico y Social Mundial, 2011: La gran transformación basada en tecnologías ecológicas* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.11.II.C.1).

³² *Ibidem*, pág. 43.

³³ Organización Mundial del Comercio, *World Trade Report 2005: Exploring the Links Between Trade, Standards and the WTO* (Ginebra).

mente en la elaboración de estándares, así como que se les brinde un adecuado apoyo técnico y financiero a fin de que puedan adoptar las medidas técnicas y satisfacer los requisitos técnicos, incluidos los estándares medioambientales.

Los resultados de la encuesta realizada por el CCI citada *supra* también reflejan la importancia de la ausencia de procedimientos administrativos adecuados y la débil facilitación de las exportaciones como obstáculos relevantes que perjudican el comercio de los países en desarrollo. Por ejemplo, un estudio indica que “en Burkina Faso, más del 50% de las 74 compañías entrevistadas tropezaron con barreras al comercio a raíz de reglamentaciones nacionales. Se obtuvieron resultados preliminares similares de la encuesta en otros países. Entre otros obstáculos no relacionados directamente con medidas no arancelarias figuraban deficiencias en los transportes, la situación empresarial y la seguridad”³⁴.

En verdad, los exportadores de los PMA deben sufragar más altos costos nacionales en materia de logística y trámite de las transacciones. Las demoras en el trámite y los altos costos administrativos afectan a la competitividad de las exportaciones. Una comparación internacional de los costos de transacción confirma que los exportadores de los PMA están evidentemente en situación desventajosa. Están sujetos a tiempos de espera mucho más prolongados en los trámites de exportación³⁵; para ellos, el costo unitario de un contenedor es de casi 1.800 dólares, es decir, un 63% superior al de los exportadores de países desarrollados y un 95% superior al de los exportadores de países de Asia oriental y el Pacífico. Tales diferencias en los costos de transacción cancelan en gran medida cualquier ventaja competitiva que puedan haber obtenido los PMA gracias a las iniciativas de preferencias comerciales. Para ayudar a los países en desarrollo a aprovechar mejor las oportunidades de acceso a los mercados tiene importancia crítica reducir los costos, mejorando la facilitación del comercio y la logística de los transportes. Esta necesidad se ha reconocido en las negociaciones de Doha sobre facilitación del comercio y en la iniciativa Ayuda para el Comercio.

Ayuda para el Comercio

Como se previó que el aumento del comercio tendría un papel prominente en las estrategias de desarrollo, los países y las instituciones donantes prestaron especial atención a brindar asistencia para fortalecer las capacidades productivas y de exportación de los países en desarrollo mediante la iniciativa Ayuda para el Comercio y el Marco integrado mejorado para la asistencia técnica a los PMA relativa al comercio. En 2009, año más reciente para el que se dispone de datos, la AOD categorizada como “Ayuda para el Comercio” aumentó hasta los 40.100 millones de dólares (gráfico 4). Ese importe representa un aumento del 60% en comparación con el período básico de referencia: 2002-2005. Pero, en comparación con el período posterior al lanzamiento de la iniciativa por los miembros de la OMC en 2005, la tasa de aumento anual de la Ayuda para el Comercio se

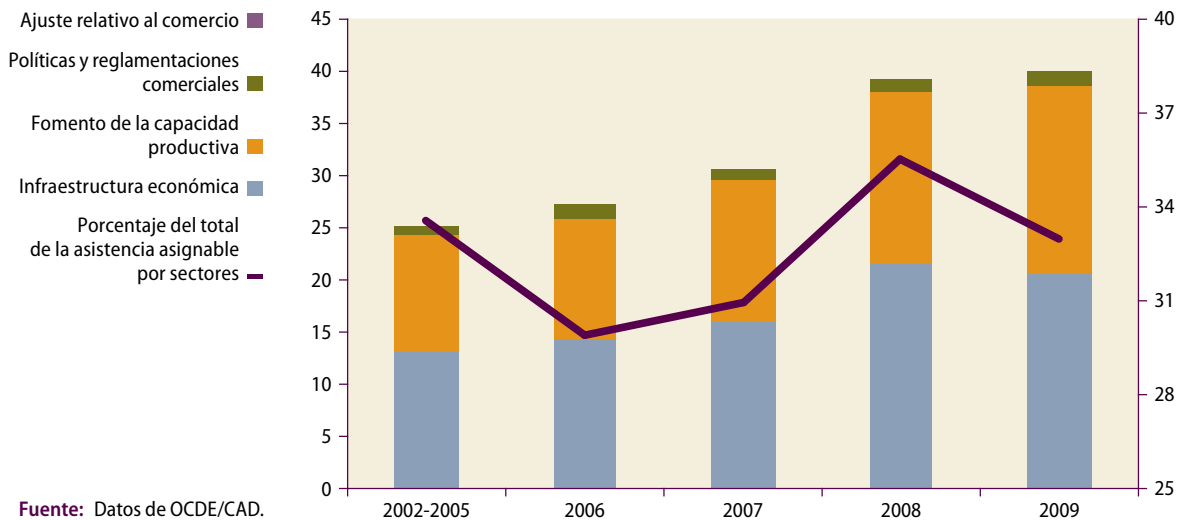
La iniciativa Ayuda para el Comercio ha ido perdiendo impulso

34 Carolin Averbeck y Olga Skorobogatova, “Non-tariff measures and technical regulations: the challenges of compliance for exporters”, *International Trade Forum*, No. 3/ 2010; disponible en <http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/1592>.

35 Véase “Trading across borders methodology”, proyecto del Banco Mundial sobre la realización de transacciones comerciales; disponible en www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/TradingAcrossBorders.aspx.

Gráfico 4

Total de los compromisos de Ayuda para el Comercio, promedio 2002 a 2005 y 2006 a 2009 (miles de millones de dólares a valores constantes de 2009 (escala a la izquierda); total de la Ayuda para el Comercio como porcentaje del total de la asistencia asignable por sectores (escala a la derecha))



Fuente: Datos de OCDE/CAD.

redujo pronunciadamente en 2009 y llegó a 2%. La infraestructura económica sigue siendo el componente más importante, seguida del apoyo para el fomento de las capacidades productivas. Los países del África subsahariana y de Asia reciben el grueso de la financiación por concepto de Ayuda para el Comercio (gráfico 5). En 2009, la Ayuda para el Comercio en beneficio de los países del África subsahariana aumentó en 3.500 millones de dólares, para llegar a un importe sin precedentes de 12.500 millones de dólares. En Asia disminuyó la AOD por concepto de Ayuda para el Comercio destinada a la India y el Iraq. Los compromisos asumidos en 2009 por concepto de Ayuda para el Comercio a los PMA y otros países de ingreso bajo representaron un 49% del total de la Ayuda para el Comercio. El país receptor que recibió mayores importes fue Viet Nam, y le siguió la India.

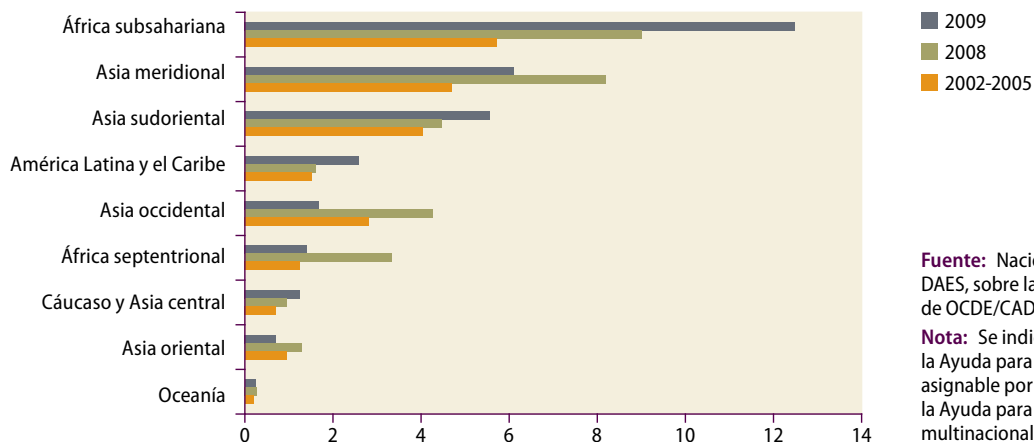
Los países miembros del Grupo de los Veinte han prometido mantener los niveles de Ayuda para el Comercio

La OCDE y la OMC están llevando a cabo un examen de las experiencias de los países en la utilización de la Ayuda para el Comercio, tema de debate del tercer Examen Mundial (Ginebra, 18 y 19 de julio de 2011). Las estrategias nacionales de desarrollo tienen suma importancia para definir las necesidades prioritarias en cuanto al fomento de las capacidades comerciales. Los resultados del Examen Mundial de Ginebra deberían incorporarse en el examen más amplio que realizará el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, a celebrarse en Busán (República de Corea) del 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2011, y posteriormente en los debates del Foro de las Naciones Unidas sobre Cooperación para el Desarrollo, a celebrarse en 2012 (véase el capítulo sobre AOD, pág. 11 y ss.). El G-20 ha prometido mantener el apoyo a la Ayuda para el Comercio después de 2011 a un nivel, como mínimo, de 32.500 millones de dólares por año, el importe medio aportado en el lapso 2006-2008³⁶.

³⁶ Cálculos basados en la información procedente de la base de datos en línea del Sistema de Información sobre Créditos OCDE/CAD (OECD-CRS).

Gráfico 5

Compromisos de asignación de la Ayuda para el Comercio por región, promedio 2002 a 2005, 2008 y 2009 (miles de millones de dólares de 2009)



Fuente: Naciones Unidas/DAES, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

Nota: Se indica solamente la Ayuda para el Comercio asignable por países, excluida la Ayuda para el Comercio multinacional y regional

El aprovechamiento efectivo de este apoyo depende en gran medida del marco general de las políticas (incluidas las estrategias nacionales de desarrollo del país receptor) encaminadas a fortalecer la capacidad productiva y fomentar la diversificación económica, inclusive mediante el comercio.

Recomendaciones en materia de políticas

Las acciones necesarias a nivel nacional e internacional para asegurar un mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados incluyen:

- Intensificar las medidas para llevar a término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de manera equilibrada, integral, ambiciosa y orientada al desarrollo.
- Acrecentar el apoyo al fomento de las capacidades comerciales en los países en desarrollo, especialmente los PMA, mediante la Ayuda para el Comercio y el Marco integrado mejorado, asegurando al mismo tiempo que este apoyo esté armonizado con las estrategias nacionales de desarrollo.
- Establecer y fortalecer, según sea apropiado, programas de financiación del comercio y de facilitación del comercio, a fin de asegurar el acceso de los PMA y de otros países de ingreso bajo a la financiación del comercio a costos asequibles; brindar apoyo a fin de mejorar la gestión, la logística y los trámites transfronterizos.
- Eliminar las medidas restrictivas del comercio adoptadas en respuesta a la crisis y abstenerse de introducir otras nuevas, en particular las que tienen efectos perjudiciales sobre los intereses comerciales de los países en desarrollo, especialmente los PMA.
- Asegurar, por conducto del marco comercial multilateral y para antes de fines de 2011, que se adopten medidas concretas en favor de los PMA, entre ellas:
 - Aplicación plena y duradera, por los países desarrollados y los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo, del régimen exento de aranceles y de contingentes o cuotas a todos los productos y a todos los PMA, con normas de origen simples, transparentes y predecibles.
 - Concertar un acuerdo ambicioso, expedito y concreto a fin de superar los impedimentos al comercio del algodón creados por los países desarrollados, en particular mediante la eliminación de sus subsidios a la exportación y su apoyo nacional a la producción algodонера, que distorsionan el comercio del algodón.

Recomendaciones en materia de políticas *(continuación)*

- Propiciar, en virtud de una dispensa otorgada por la OMC, el acceso preferencial de los PMA a los mercados en los sectores de servicios y otros sectores de interés para sus exportaciones.
- Acelerar el cumplimiento del compromiso de eliminar para 2013 todas las formas de subsidio a las exportaciones agrícolas y de eliminar, dentro de un lapso de mediano plazo creíble, todos los subsidios a la producción agrícola otorgados por los países desarrollados.

Sostenibilidad de la deuda

Nos comprometemos a ... [ayudar] a los países en desarrollo a asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas para fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Los préstamos externos desempeñan un papel de importancia crucial no solo para complementar el ahorro nacional que se dedica a la financiación de inversiones propicias al desarrollo (inclusive las inversiones realizadas en infraestructura esencial), sino también para acelerar el crecimiento económico y moderar los ciclos macroeconómicos. No obstante, por numerosas razones, tanto externas como nacionales, que también incluyen los desastres económicos y naturales, muchos países en desarrollo han acumulado en algún momento crecientes cargas de deuda y onerosas obligaciones del servicio de la deuda. A fin de mantener las cargas de la deuda a niveles sostenibles es necesario contar con políticas macroeconómicas prudentes y adecuar la gestión pública de la deuda, pero incluso cuando las políticas y la gestión son adecuadas, la sostenibilidad de la deuda puede quedar menoscabada como consecuencia de la inestabilidad económica y financiera mundial y por choques inesperados.

Cuando el agobio de la deuda soberana provoca una crisis, la cuestión fundamental en materia de políticas es cuán rápida y eficazmente la reestructuración puede restaurar una configuración sostenible de la deuda del país y de qué manera la carga de la reestructuración puede distribuirse entre los acreedores y el país deudor, evitando todo sacrificio indebido impuesto a la población y todo retraso en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por esas razones, el documento final de la Reunión plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (la Cumbre sobre los ODM)¹ destaca la importancia de asegurar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y reitera la necesidad de llevar a cabo una reestructuración adecuada cuando la deuda soberana se convierte en insostenible. En verdad, una preocupación de los políticos y de los responsables de políticas es el trato desigual dispensado a diferentes países en desarrollo en la reestructuración de sus deudas, así como la incertidumbre relativa a la manera en que se conducirán futuras crisis de la deuda que afecten a países pobres y de ingreso mediano. Pese a reconocer la necesidad de contar con mejores enfoques para encarar la reestructuración de la deuda, no se han adoptado medidas orientadas a la creación de un mecanismo internacional integral y eficiente con esa finalidad, incluso después del resultado poco exitoso de los debates al respecto celebrados en 2003.

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

El coeficiente de endeudamiento ha disminuido, pero subsisten las presiones fiscales

La situación de la deuda y las corrientes financieras hacia los países en desarrollo

Aun cuando los países en desarrollo marchan a la vanguardia del proceso de recuperación mundial y, considerados en su conjunto, ha disminuido su coeficiente de endeudamiento, algunos países han tropezado con mayores dificultades para salir de la recesión o todavía se están debatiendo con altos niveles de déficit y un menor espacio fiscal, especialmente a raíz de los impactos adicionales causados por el alza de los precios de los alimentos y de la energía.

La deuda externa pendiente de pago de las economías emergentes y de otras economías en desarrollo aumentó en 2010 en un 8%². Pese a ese aumento, la recuperación económica mundial ha contribuido a reducir del 24% al 22% el coeficiente medio de endeudamiento externo en relación con el producto interno bruto (PIB). En 2010 prosiguió el aumento anticíclico de los préstamos multilaterales. A partir del mediados de 2008, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha asumido compromisos de préstamos por un total superior a 250.000 millones de dólares. En el ejercicio financiero de 2010, el Banco Mundial se comprometió a otorgar préstamos en condiciones ordinarias (no concesionales) por 44.000 millones de dólares, importe superior al precedente, que alcanzó la cifra record de 33.000 millones de dólares, otorgado en 2009. En el ejercicio financiero de 2010, las corrientes de préstamos en términos favorables (concesionales) otorgados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial llegaron a 14.500 millones de dólares, lo cual representa un aumento de 3,5% en comparación con 2009. Los recursos aportados en términos favorables por bancos multilaterales de desarrollo como la AIF están limitados por la cuantía fija de los recursos de que disponen. Por otra parte, a fin de acelerar su respuesta a la crisis, esas instituciones han reforzado las corrientes financieras hacia los países más pobres, concentrando en las etapas iniciales los desembolsos de los recursos disponibles³.

En parte como resultado del pronunciado aumento de los préstamos otorgados por instituciones multilaterales, sumado al aumento de los préstamos otorgados por entidades del sector privado y por acreedores de los mercados emergentes, así como debido a anteriores operaciones de reducción de la deuda en beneficio de varios países de ingreso bajo y mediano bajo, la proporción correspondiente a los créditos otorgados por los países miembros del Club de París respecto del total de la deuda ha devenido escueta. Para los países de ingreso bajo y los de ingreso mediano bajo, los préstamos efectuados por países miembros del Club de París representaron en 2009, respectivamente, un 20% y un 13% del total de la deuda. Para los países de ingreso mediano alto esa proporción fue solamente de un 2%⁴. La reducción de la importancia relativa de los acreedores oficiales congregados en el Club de París acrecienta la necesidad de arbitrar nuevos arreglos para la reestructuración de la deuda, como se analiza más adelante.

2 Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook: Tensions from the Two-Speed Recovery—Unemployment, Commodities, and Capital Flows* (Washington, D.C., abril de 2011), cuadro B22.

3 Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011), pág. 154.

4 Cálculos basados en datos obtenidos en el sitio web del Club de París y en la base de datos World Economic Outlook del FMI, abril de 2011.

Además, algunos países de ingreso bajo, frente a las limitaciones en su acceso a la financiación en términos favorables, y al experimentar acuciantes necesidades de desarrollo, han tratado durante algún tiempo de incrementar sus empréstitos internacionales, y comenzaron a emitir bonos cotizados en los mercados internacionales de capitales. Estos países son en su mayor parte aquellos que tienen bajos niveles de deuda y de servicio de la deuda; al mismo tiempo, en general, tienen pobres calificaciones crediticias (es decir, en el tramo B-/B+) y por ende sus empréstitos están sujetos a costos relativamente altos; sin embargo, la prima de riesgo a que están sujetos varía ampliamente de un país a otro.

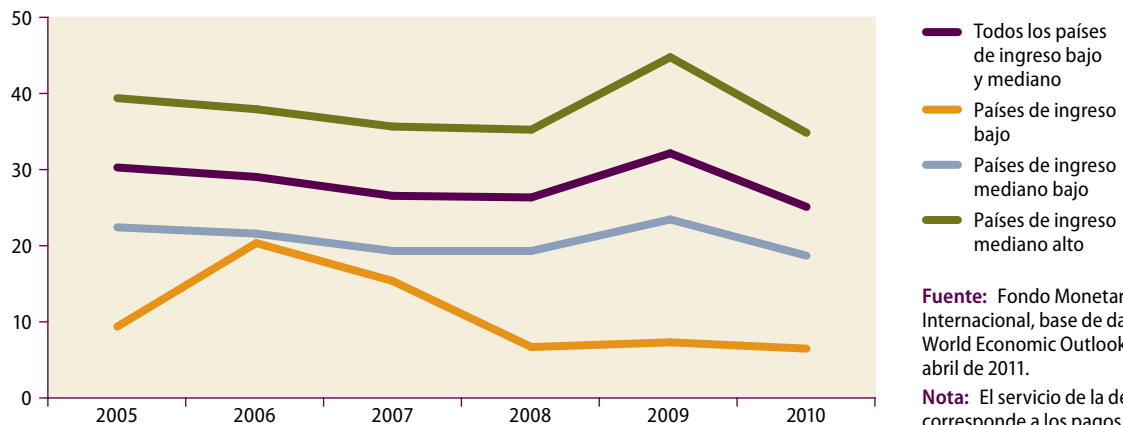
Por otra parte, son numerosos los países de ingreso bajo que no han podido superar las dificultades de su deuda y que todavía tienen deudas vencidas pendientes de pago. En el lapso 2008-2009, el importe de las deudas vencidas de países de ingreso bajo llegó a un 18% del valor de las exportaciones, aunque esta proporción es inferior a la del 31% alcanzada en 2005. Solo seis países han acumulado el grueso de las deudas vencidas pendientes de pago⁵.

El principal indicador de la sostenibilidad de la deuda, cuyo seguimiento se efectúa como parte de las metas del ODM 8, es la relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones de productos y servicios. Las estimaciones más recientes disponibles, que figuran en el gráfico 1, muestran que en 2010 dicha relación disminuyó hasta los niveles anteriores a la crisis para los países de todos los grupos de ingresos. Tal disminución puede explicarse en gran medida por la recuperación generalizada de las exportaciones.

En 2010, el valor en dólares de los pagos para el servicio de la deuda aumentó en los países de ingreso bajo y mediano bajo. Por otra parte, en 2010 disminuyó el

El coeficiente de servicio de la deuda ha disminuido hasta los niveles anteriores a la crisis

Gráfico 1
Relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones, 2005 a 2010 (porcentaje)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos World Economic Outlook, abril de 2011.

Nota: El servicio de la deuda corresponde a los pagos efectivamente efectuados.

5 Camboya, Myanmar, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Somalia y Zimbabwe; en 2009 cada uno de esos países tenía deudas vencidas pendientes de pago por más de 1.000 millones de dólares, y considerados en conjunto acumulaban un 77% del total de los pagos en mora correspondientes a los países de ingreso bajo. Las estimaciones se basan en datos sobre pagos en mora procedentes del banco de datos sobre financiación del desarrollo, del Banco Mundial (disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance>) y en datos de exportación tomados de la base de datos World Economic Outlook del FMI, abril de 2011.

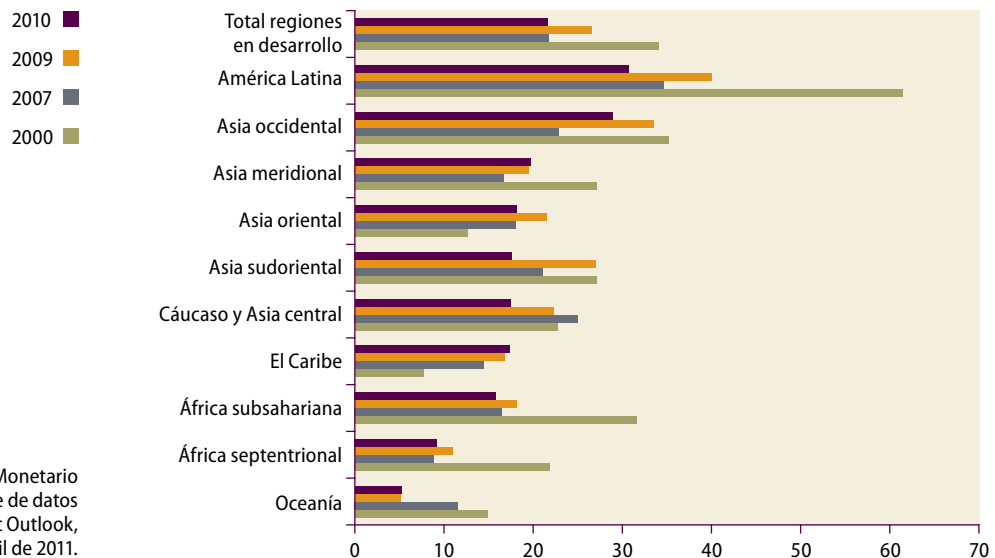
servicio de la deuda en un 43% de los países, mientras que la relación entre servicio de la deuda y exportaciones disminuyó en unas dos terceras partes del total de los países. Los países endeudados del Caribe y del Asia meridional no tuvieron en 2010 mejora alguna en la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones debido a la lentitud de la recuperación de sus exportaciones (gráfico 2). En Oceanía, el aumento de la deuda fue superior al aumento de las exportaciones, lo cual arrojó un pequeño aumento en la relación del servicio de la deuda.

La cuenta corriente de la balanza de pagos indica las necesidades de financiación externa, dado que es necesario cubrir el pasivo con alguna combinación de préstamos exteriores netos, corrientes netas de inversiones directas e inversiones de patrimonio, y utilización de las reservas. En 2010, el déficit de la cuenta corriente de países de ingreso bajo era en promedio del 9% del PIB, nivel muy superior al correspondiente a los países de ingreso mediano bajo y mediano alto, para los cuales el déficit fue, respectivamente, del 2,2% y del 5,6% del PIB⁶. Hay 13 países de ingreso bajo que enfrentan posibles limitaciones a su liquidez dado que su nivel de reservas internacionales disminuyó hasta quedar por debajo del valor mínimo, equivalente a tres meses de importaciones.

En el otro extremo de la gama, varias economías emergentes han recibido corrientes masivas de capital de cartera privado, lo cual ha ejercido presiones ascendentes sobre sus tipos de cambio monetario y se ha sumado a las existencias de reservas internacionales. En varios casos las corrientes de capital están inflando burbujas especulativas en el precio de los bienes nacionales y están intensificando las presiones inflacionarias⁷. Esta situación, a su vez, ha agravado los temores de que haya retrocesos repentinos en las corrientes de capital y ha estimulado

Gráfico 2

Relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones de productos y servicios, por región, 2000, 2007, 2009 y 2010 (porcentaje)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos World Economic Outlook, abril de 2011.

⁶ Los datos reflejan el promedio simple para cada grupo.

⁷ Fondo Monetario Internacional, *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability—Getting There from Here* (Washington, D.C., abril de 2011), pág. xi; disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>.

el aumento del número de economías emergentes que han establecido controles para contener las corrientes de capital a corto plazo hacia los activos de cartera⁸.

Progreso en la puesta en marcha de iniciativas de alivio de la deuda

La comunidad internacional aprobó en 1996 un mecanismo concreto, la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (HIPC), más tarde complementada con la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI). Desde junio de 2010, Guinea-Bissau, Liberia, la República Democrática del Congo y el Togo han llegado a sus respectivos puntos de culminación en el proceso de la HIPC y están en condiciones de obtener un alivio irrevocable de la deuda con arreglo a la HIPC y la MDRI. Mientras tanto, las Comoras llegaron a su punto de decisión, que es la etapa intermedia del proceso hasta recibir alivio de la deuda. A finales de marzo de 2011 se consideraba que 32 de 40 países habían sobrepasado el punto de culminación y que cuatro se encontraban entre sus respectivos puntos de decisión y de culminación⁹. Los cuatro países restantes (que todavía no han llegado al punto de decisión) son Eritrea, Kirguistán, Somalia y el Sudán. Para reunir las condiciones necesarias para recibir un alivio de la deuda pleno, esos ocho países necesitarán “continuar sus esfuerzos por fortalecer sus políticas y sus instituciones y seguir recibiendo el apoyo de la comunidad internacional”¹⁰.

A finales de 2010, gracias a los procesos de las iniciativas HIPC y MDRI se había reducido en más del 80% la deuda de 36 países que habían superado el punto de decisión acorde con la HIPC¹¹. En esta iniciativa de alivio de la deuda para los países comprendidos en el grupo de HIPC se utilizaron metas de reducción de la deuda hasta llegar a un nivel en el que se consideraba que el servicio de la deuda era “sostenible”; es decir, no más de entre el 15% y el 20% del valor de las exportaciones; en la práctica, gracias al alivio de la deuda, la mayoría de los países comprendidos entre los HIPC llegó a niveles muy inferiores a ese mínimo. Entre 1999 y 2010, la relación entre el servicio de la deuda y el valor de las exportaciones para los 36 países que superaron el punto de decisión considerados como grupo, disminuyó desde el 18% hasta el 3%, mientras que el valor actual de la deuda externa como proporción respecto del PIB disminuyó desde el 114% hasta el 19%¹². La menor carga de la deuda ha posibilitado en parte un aumento del gasto destinado a la reducción de la pobreza. Los gastos conexos aumentaron en promedio desde el 44% del ingreso (o el 6% del PIB) en 2001 hasta el 57% del ingreso (o casi el 10% del PIB) en 2010¹³.

Cuatro nuevos países se agregan ahora a los que reúnen las condiciones para el alivio de la deuda

⁸ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, “Situación y perspectivas económicas mundiales a mediados de 2011” (E/2011/113).

⁹ Banco Mundial, “HIPC At-A-Glance Guide”, primavera de 2011; disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1240603491481/HIPC_Spring2011_ENG.pdf.

¹⁰ FMI, “Factsheet: Debt Relief under HIPC Initiative”, marzo de 2011.

¹¹ Banco Mundial, “HIPC At-A-Glance Guide”, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional, “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation”, 14 de septiembre de 2010.

No todos los acreedores dan cumplimiento a los acuerdos acerca de proporcionar alivio de la deuda a los países de la HIPC. Más aún, varios titulares de acreencias han recurrido a los tribunales para tratar de recuperar el valor nominal de los préstamos. En 2009, el número de litigios en curso llegó a 17 y uno de ellos fue un pleito nuevo (contra Kirguistán)¹⁴.

Independientemente de la HIPC y de la MDRI, el Club de París, por su parte, ofreció un alivio temporal de la deuda a Antigua y Barbuda en virtud de un acuerdo para reducir el servicio de la deuda un 86% a lo largo del período trienal del programa de apoyo del FMI convenido en septiembre de 2010¹⁵. En el mismo año, Jamaica y Seychelles emprendieron iniciativas para sustanciar conversiones de la deuda. La conversión de la deuda de Jamaica, que representaba un 47% de la deuda pública del país, se circunscribió a instrumentos de deuda nacionales y tenedores de bonos residentes en el país. Los acreedores comerciales de Seychelles (titulares de un 60% de la deuda del país) aceptaron una oferta de reestructuración hecha por el gobierno en enero de 2010, por la cual se reducía en un 50% el importe adeudado. En virtud del acuerdo, los pagos de devolución de la deuda pendientes se distribuirían a lo largo del período 2016-2026. Las Islas Salomón normalizaron las obligaciones de su deuda cooperando con sus acreedores con arreglo al Acuerdo del Club de Honiara en septiembre de 2010.

Países vulnerables y países sometidos al agobio de la deuda

Numerosos países corren grave riesgo de agobio por la deuda o se encuentran agobiados por la deuda ...

Sobre la base de las más recientes evaluaciones efectuadas juntamente por el FMI y el Banco Mundial dentro del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos¹⁶, el FMI incluyó a 19 países “en situación de alto riesgo” o “en situación de agobio por la deuda” en la lista de países que reúnen las condiciones para beneficiarse de su Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento¹⁷. En el gráfico 3 figura la distribución de países en función de su grado de riesgo de agobio por la deuda, utilizando el agrupamiento por países según sus ingresos que elabora el Banco Mundial. De esos países, 13 están clasificados por el Banco Mundial como países en situación frágil¹⁸, ocho de ellos están incluidos en el régimen de HIPC y han superado el punto de culminación. Entre los cua-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Véase “The Paris Club reschedules US\$ 117 million of Antigua and Barbuda’s debt”, boletín de prensa del Club de París, 16 de septiembre de 2010.

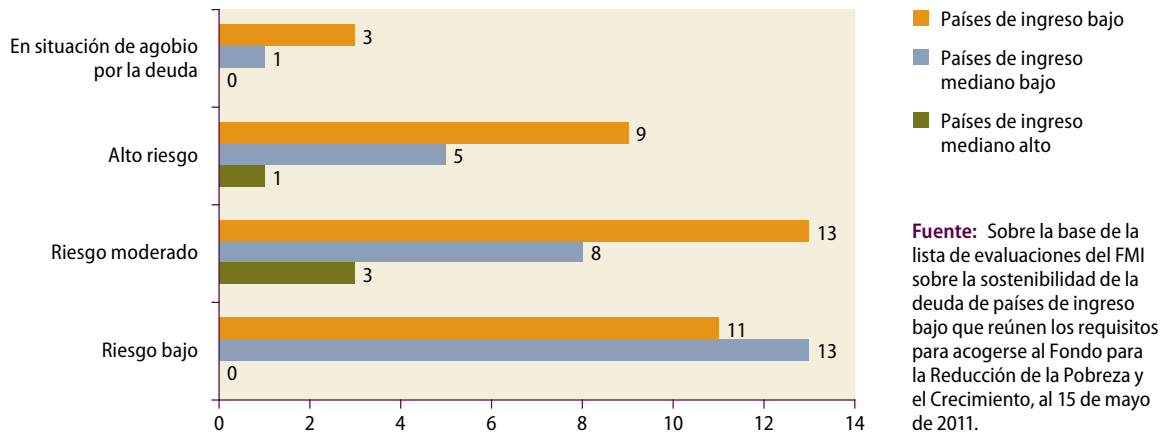
¹⁶ Sobre la base de “List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, as of May 15, 2011”; disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>; sitio visitado el 7 de junio de 2011.

¹⁷ Desde la evaluación realizada en abril de 2010 (véase FMI y Banco Mundial, “Preserving debt-sustainability in low-income countries in the wake of the global crisis”, 1º de abril de 2010; disponible en <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/040110.pdf>) ha cambiado a “moderado” el grado de riesgo de las Maldivas, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y el Togo; Liberia pasó del nivel de “agobio por la deuda” a una situación de bajo riesgo. No se efectuaron nuevas evaluaciones para Eritrea, Myanmar y Somalia, que anteriormente estaban en situación de agobio por la deuda.

¹⁸ Véase “Harmonized list of fragile situations, FY 11”; disponible en [http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_\(Oct_19_2010\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_(Oct_19_2010).pdf).

Gráfico 3

Resumen de las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda de países que reúnen los requisitos para beneficiarse del Fondo para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (número de países)



tro países incluidos provisionalmente en la HIPC, dos (las Comoras y Guinea) se clasifican como en situación de agobio por la deuda y uno (Côte d'Ivoire) está en situación de alto riesgo. Si bien no se dispone de las evaluaciones para dos de los cuatro países del régimen HIPC que no llegaron al punto de decisión, uno de ellos (el Sudán) se clasifica como en situación de agobio por la deuda. Zimbabwe, que no está comprendido en la HIPC, también está en situación de agobio por la deuda. Otros seis países no incluidos en la HIPC se clasifican como en situación de alto riesgo de agobio por la deuda: Djibouti, Granada, la República Democrática Popular Lao, Tayikistán, Tonga y el Yemen.

La proporción entre la deuda pública y el PIB es otro indicador de la vulnerabilidad a la deuda. Aun cuando con respecto a los niveles críticos de esa proporción no se ha llegado a un consenso que posibilite establecer hitos de referencia sobre la pérdida de sostenibilidad¹⁹, algunos investigadores sugirieron un umbral del 40% para países de ingreso bajo²⁰. A fin de determinar correctamente el riesgo potencial de una crisis de la deuda es necesario colocar este indicador de vulnerabilidad en un contexto adecuado y evaluarlo conjuntamente con otros factores que también influyen, como la composición y la estructura de los vencimientos de la deuda, la cuantía de las tasas de interés, la inflación, las perspectivas de crecimiento económico y el entorno económico externo.

En 2009, para 11 países de ingreso bajo las proporciones entre el valor actual de la deuda y las exportaciones eran superiores al 150% del mínimo fijado como requisito para la condonación de la deuda con arreglo a la iniciativa HIPC,

... y muchos países de ingreso bajo son sumamente vulnerables

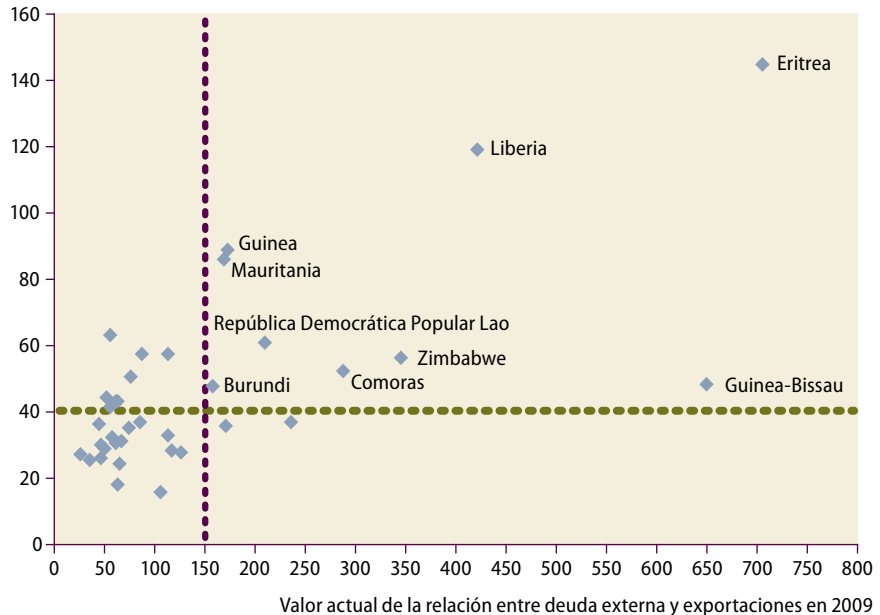
¹⁹ Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff y Miguel A. Savastano, "Debt intolerance", Documento de trabajo NBER, No. 9908 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research), agosto de 2003, pág. 17.

²⁰ El Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos elaborado por el FMI y el Banco Mundial para países de ingreso bajo establece un valor mínimo del 40% para países clasificados como de desempeño normativo "mediano" (véase FMI y AIF, "Staff guidance note on the application of the joint Bank-Fund debt sustainability framework for low-income countries", 22 de enero de 2010, pág. 9).

Gráfico 4

Indicador de la deuda pública (2010) e indicador de la deuda externa (2009) en países de ingreso bajo, en relación con los valores mínimos (porcentajes)

Relación deuda pública-PIB en 2010



Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance 2011 (para el valor actual de la deuda externa) y FMI, World Economic Outlook, abril de 2011 (para la deuda pública, el PIB y las exportaciones).

lo cual indicaba una gran vulnerabilidad de esos países a la deuda y la existencia de problemas para el servicio de la deuda, o probabilidad de que esos problemas aparecieran en el corto plazo. Como muestra el gráfico 4, en 2010 nueve de esos países también tenían una relación entre deuda pública y PIB superior al 40%²¹. En 2010, 22 países de ingreso mediano bajo también tenían una relación entre deuda pública y PIB superior al nivel crítico del 40%.

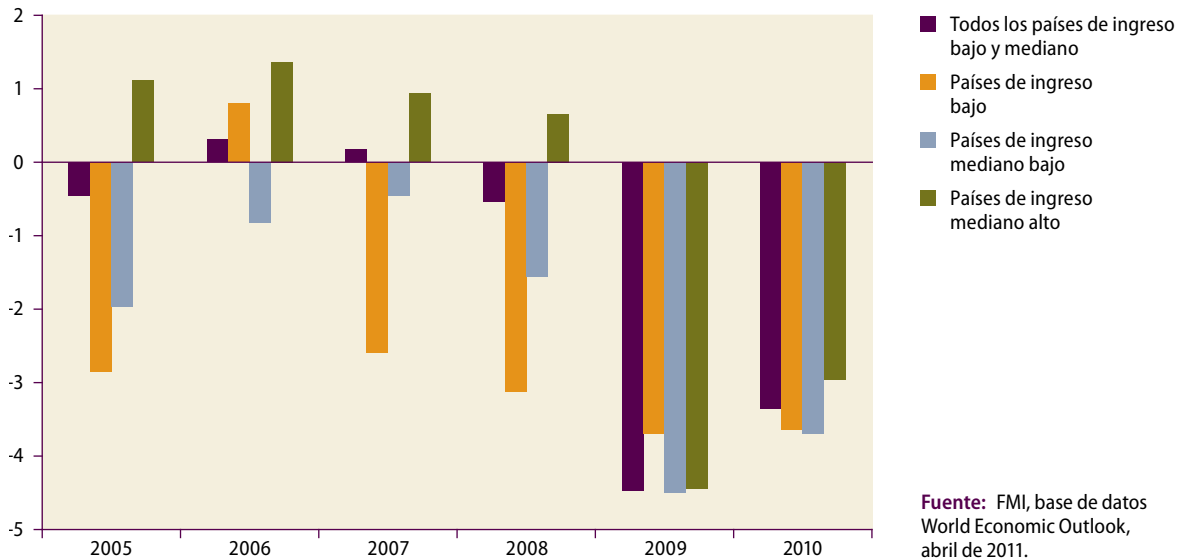
Varios países del Caribe también tienen una relación de gran magnitud entre deuda pública y PIB²² y presentan otras vulnerabilidades a factores externos, por lo cual su situación es motivo de preocupación. Si se consideran los Estados pequeños en su conjunto, la reciente crisis financiera causó en promedio un retroceso en la tendencia descendente de los indicadores de la carga de la deuda prevaletante en la década anterior²³. La deuda pública también aumentó en algunas economías emergentes (por ejemplo, en Europa central y oriental) y en países del Asia central, especialmente los que son importadores netos de energía. La proporción de deuda pública es alta igualmente en algunos países de ingreso mediano de América Latina. En la medida en que gran parte de esa deuda está denominada en moneda extranjera, la sostenibilidad de la deuda también es sumamente sensible a las fluctuaciones en los tipos de cambio.

²¹ Eritrea y Guinea son países del régimen HIPC que están por llegar a sus puntos de culminación, lo cual significa que se ha previsto la reducción de su deuda.

²² Cuatro de ellos tienen una relación entre deuda pública y PIB superior a 100%.

²³ Dorte Dömeland, Tihomir Stučka y William O'Boyle, *Small States Before and After the Financial Crisis* (Washington, D.C.: Banco Mundial, de próxima publicación).

Gráfico 5
Balances fiscales de países de ingreso bajo y mediano, 2005 a 2010
(porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: FMI, base de datos World Economic Outlook, abril de 2011.

Aun cuando se tengan en cuenta las excepciones precedentemente señaladas, los datos sugieren que en los países en desarrollo no se acerca una crisis sistémica inminente. En 2009, gran parte del aumento registrado en el déficit fiscal de esos países fue consecuencia de la crisis. Como refleja el gráfico 5, para los países en desarrollo el déficit fiscal disminuyó en 2010 a medida que la recuperación fue avanzando, pero dicho déficit sigue siendo sustancial como proporción del PIB, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano bajo. En algunos países cuya recuperación ha sido débil y donde se agregaron otras presiones, como el alza de los precios de la energía y de los alimentos, la situación es espinosa.

Al igual que subsiste la incertidumbre en las perspectivas mundiales a causa de la debilidad de la recuperación en los países desarrollados y la inestabilidad de los mercados de alimentos, energía y divisas, lo mismo ocurre con las perspectivas de sostenibilidad de la deuda, y persiste un riesgo considerable de que la situación empeore para muchos países. En consecuencia, es necesario seguir observando cuidadosamente la situación.

El déficit fiscal sigue siendo relativamente alto

Evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda

Países de ingreso bajo

El análisis de la sostenibilidad de la deuda de países de ingreso bajo está a cargo de las instituciones de Bretton Woods utilizando su mecanismo conjunto, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda²⁴. Inicialmente, el Marco recomendaba establecer límites para los empréstitos a fin de preservar la sostenibilidad de la deuda. Esos límites estaban dirigidos particularmente a los donantes, quienes tenían la opción

El análisis y la eficacia de los actuales marcos de sostenibilidad de la deuda podrían mejorarse

²⁴ El Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos fue introducido en 2005; desde entonces ha sido revisado dos veces.

de proporcionar asistencia en forma de subsidios, en lugar de préstamos. Después de la crisis financiera mundial se ajustaron dichos límites para introducir más flexibilidad. Está en curso una nueva revisión, encaminada a mejorar la parte analítica del Marco, manteniendo al mismo tiempo su simplicidad²⁵.

El análisis acorde con el Marco abarca un examen de los indicadores de cada país por separado y la comparación de esos indicadores con niveles indicativos que en parte dependen de determinar el grado de fortaleza de políticas e instituciones en el país de que se trate. Las pruebas empíricas muestran que en la práctica es sumamente difícil determinar el límite crítico más allá del cual la deuda soberana se hará insostenible. La situación económica difiere demasiado de un país a otro como para establecer sin ambigüedades un umbral de ese tipo. En parte a fin de reflejar esas diferentes circunstancias, el Marco distingue entre países de ingreso bajo, utilizando la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) efectuada por el Banco Mundial, con un indicador para medir la “calidad” de políticas e instituciones del país prestatario. Es una medición cuantitativa basada en evaluaciones cualitativas, que efectúan los funcionarios del Banco, de una gama de factores económicos, institucionales y sociales creada inicialmente con fines distintos de determinar la sostenibilidad de la deuda. A fin de centrarse en los factores que afectan directamente a la sostenibilidad de la deuda, el FMI y el Banco Mundial pueden reemplazar la CPIA en el Marco con índices relativos a la deuda y a la gestión macroeconómica, con lo cual se puede evaluar mejor la capacidad de las autoridades para administrar los recursos públicos.

El Marco de Sostenibilidad de la Deuda prevé “pruebas de estrés” para determinar qué podría ocurrir si hubiera un gran cambio en una variable económica clave; por ejemplo, una gran devaluación de la moneda²⁶. Por otra parte, podrían idearse “pruebas de estrés” adicionales; por ejemplo, si hubiera eventos meteorológicos extremos o si se interrumpiera una corriente de socorro prevista.

El Marco también debería contemplar las evaluaciones del activo y el pasivo a escala nacional, o al menos para el sector financiero. En tal enfoque de balance general se consideraría la cartera de activos y pasivos del gobierno, la estructura de los vencimientos de los préstamos y su denominación monetaria. De esa manera se facilitaría una mejor comprensión de los vínculos entre deuda interna y deuda externa y entre los pasivos del gobierno y los pasivos cuasi públicos y privados que pueden transformarse en obligaciones del gobierno cuando sobreviene una crisis. Por ejemplo, si así se hiciera se alentaría a los analistas a tomar en consideración, explícitamente, el pasivo contingente, especialmente en el sector financiero. Cuando se trata de determinar la sostenibilidad de la deuda soberana tiene importancia crucial que se tome en cuenta la estructura total de los pasivos, incluida la deuda pública y la privada.

25 Véase “Communiqué of the twenty-third meeting of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund”, 16 de abril de 2011; disponible en <http://www.imf.org/external/np/cm/2011/041611.htm>.

26 El enfoque actual consiste en someter una variable determinada a impactos pero manteniendo constantes las demás variables, y observar los efectos sobre las proporciones. Entre otras opciones posibles cabría incorporar las interacciones entre diferentes variables, calibradas sobre la base de datos propios del país, y crear una hipótesis básica de referencia con indicación de los intervalos de confianza. Seguidamente, si se materializaran algunos riesgos, sería posible formular hipótesis alternativas.

Países de ingreso mediano

El seguimiento de la sostenibilidad de la deuda de países de ingreso mediano se efectúa actualmente utilizando el marco de Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda (DSA) del FMI para países que tienen acceso a mercados financieros. En ese marco se considera que si la relación entre deuda y PIB es estable o declinante se satisfacen los requisitos de solvencia. Con todo, cuando esa relación se estabiliza a un nivel alto, podrían surgir problemas²⁷. A diferencia del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos (DSP), este marco no establece un valor mínimo para la proporción de la deuda. Una de las razones de ello es que el establecimiento de tales valores mínimos podría influir directamente sobre la prima de riesgo que deberían abonar los países de ingreso mediano al contraer préstamos internacionales, se justificara o no tal prima por la situación reinante en el país.

Cuando se analiza la sostenibilidad de la deuda de los países que tienen acceso a mercados financieros es necesario tomar en cuenta además otras consideraciones importantes. Si bien en el marco de Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda la medición de la deuda externa de estos países abarca las obligaciones privadas y las del gobierno (en relación con las exportaciones), el indicador de la deuda nacional es función únicamente de la deuda pública. Por consiguiente, no podría seguirse la pista a una eventual acumulación de burbujas en el sector financiero nacional, ni tampoco a seguros insuficientemente financiados, ni a las garantías a inversionistas. Como se observó tras culminar la reciente crisis financiera, las posiciones frágiles de la deuda en el sector privado pueden transformarse más tarde en obligaciones del sector público²⁸. Por tanto, debería tenerse en cuenta el pasivo contingente, incluido el correspondiente al sistema bancario, aun cuando su cuantificación sea difícil.

Otra cuestión importante es la focalización del Marco de Sostenibilidad únicamente en la solvencia, sin considerar los riesgos de liquidez. Aunque el Marco incluye estimaciones de las necesidades financieras en cifras brutas (incluidos préstamos que se contraigan para saldar deudas vencidas y préstamos nuevos netos), presta mucha atención a las proporciones de la deuda existente; sin embargo, no se centra en los indicadores de liquidez pertinentes²⁹, que sacarían a la luz las discordancias entre las obligaciones de la deuda y los recursos financieros. Del mismo modo que en los mecanismos de vigilancia del Fondo Monetario Internacional distintos del marco de Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda se toman en cuenta las preocupaciones relativas a la liquidez, también en ese marco podrían tomarse ese tipo de factores, así como datos más desagregados —y recopilados con mayor frecuencia— sobre el volumen total de la deuda³⁰, incluidas la deuda a corto plazo y la deuda nacional.

27 Morris Goldstein, “Debt sustainability, Brazil and the IMF”, Documento de trabajo IIE, No. 03-1 (Washington, D.C.: Institute for International Economics), pág. 14; y Fondo Monetario Internacional, “Staff guidance note on debt sustainability analysis for market access countries”, 3 de julio de 2008, pág. 5.

28 Morris Goldstein, *ibidem*, pág. 9.

29 Esto incluiría el valor de las importaciones durante tres meses, más las obligaciones en el corto y el mediano plazo.

30 Fondo Monetario Internacional, “Staff guidance note on debt sustainability...”, *op. cit.*

Es preciso no pasar por alto los factores ocultos

Además, cuando los analistas consideran únicamente las corrientes financieras que crean deuda, pueden pasar por alto la generación de burbujas en los activos debido a corrientes de capital que no crean deuda; dichas burbujas podrían afectar a la sostenibilidad de la deuda debido a sus repercusiones sobre las variables macroeconómicas tanto en la etapa ascendente como después del estallido de esas burbujas. Además, si solamente se centra la atención en la deuda del gobierno, podría pasar inadvertida la acumulación de posiciones frágiles de deuda en el sector privado. Si esas posiciones llegan a un punto crítico y conducen al otorgamiento de un rescate financiero oficial, forzosamente ha de aumentar en consecuencia el pasivo del sector público³¹. El marco de Análisis de Sostenibilidad de la Deuda también debería incluir los valores actuales de la deuda, e igualmente es preciso incluir en el análisis la deuda pública total tanto la nacional interna como la externa, de modo de detectar las pautas insostenibles de dentro y de fuera del sector público. El pasivo contingente, a pesar de que resulta difícil de cuantificar, debería ser considerado igualmente, como manera de conseguir una imagen fidedigna de las posibles obligaciones que acarrea la deuda. Por último, también es necesario tomar en cuenta los efectos de “desborde” sobre la deuda y los problemas monetarios y bancarios, a fin de prevenir los riesgos sistémicos.

Sería necesario establecer un grupo técnico interinstitucional de trabajo encargado de estudiar esas cuestiones y sugerir opciones que mejoren los marcos para el análisis de la sostenibilidad de la deuda. Así se contribuiría a ayudar a los países a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo y luego mantenerla, como se estipuló en la cumbre de 2010 sobre los ODM³².

Cuestiones de coherencia de las políticas de sostenibilidad de la deuda

Es necesario coordinar las estrategias nacionales de desarrollo con las acciones de los donantes

La responsabilidad de los países de ingreso bajo por la gestión fiscal y financiera de su desarrollo queda complicada a veces por la insuficiente coordinación entre instituciones internacionales y múltiples donantes bilaterales que tratan de apoyar programas y proyectos gubernamentales pero solamente pueden ofrecer préstamos. Un objetivo del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los países de bajos ingresos es determinar cuándo es necesario otorgarles subsidios en lugar de préstamos; sin embargo, los donantes no siempre disponen de la opción de cambiar la modalidad de financiación. Mientras tanto, los gobiernos adoptan estrategias nacionales de desarrollo y los donantes prometen su ayuda para ponerlas en práctica. Cuando se formulan promesas a los ciudadanos acerca de proyectos pero no se entrega la ayuda prometida, se suscitan presiones sobre los gobiernos para que movilicen fuentes alternativas de financiación, inclusive créditos en términos ordinarios o no favorables. Por ende, hay una discordancia entre aconsejar a los países que no contraigan préstamos en términos no favorables y después no asegurar suficientes recursos de ayuda en apoyo de los planes nacionales de inversión, como serían los relativos a programas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

³¹ Morris Goldstein, *op. cit.*

³² Resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 78 q).

Refuerzo de los mecanismos institucionales para la reestructuración de la deuda

Cuando ocurre una mora o incumplimiento en el pago de la deuda, los grupos de acreedores suelen negociar los mejores arreglos, y con frecuencia las soluciones son excesivamente favorables a los acreedores y, por consiguiente, onerosas para los países en desarrollo³³. El resultado final depende del grado de fortaleza política del deudor y de las diferentes clases de acreedores. Llegar a una solución suele requerir un tiempo largo³⁴, especialmente dado el lapso transcurrido entre el inicio de la situación de agobio por la deuda y el momento en que se entra en mora por incumplimiento del pago. El resultado en última instancia es que, aun después de resolver la crisis, muchos países no están en condiciones de emprender un sendero de crecimiento sostenible.

En el documento final de la cumbre de 2010 sobre los ODM se insta a considerar un enfoque cabal de la reestructuración de la deuda, pero hasta la fecha no se ha hecho nada al respecto. Actualmente, el mecanismo oficioso de reestructuración de la deuda, que incluye al Club de París³⁵, tropieza con muchas dificultades. Cuando se creó el Club de París, los préstamos privados internacionales eran de muy pequeña magnitud y había pocos préstamos oficiales internacionales, salvo los otorgados por gobiernos de países desarrollados y por instituciones internacionales. Por ende, el Club tenía a la sazón un papel central que desempeñar en la reestructuración de la deuda soberana. Este papel es actualmente mucho menos claro. Un problema que se está poniendo de manifiesto es la ausencia de un mecanismo para las nuevas fuentes de financiación del desarrollo (principalmente las economías emergentes, que están desempeñando un papel cada vez más importante en la financiación aportada a otros países en desarrollo). El informe de la Comisión Stiglitz³⁶ sugirió que el camino a seguir era la creación de un tribunal internacional de reestructuración de la deuda.

Además, la creciente proporción de deuda privada en relación con el total de la deuda externa plantea nuevas dificultades para el Club de París, el cual estipula que sus deudores han de procurar obtener un trato comparable por parte de otros acreedores, incluidos los acreedores privados. Aparte de la persuasión moral y de

Es necesario establecer un mecanismo internacional de reestructuración de la deuda

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

34 En el Club de París todo el proceso requiere entre seis meses y dos años y medio; algunos acreedores llegan a acuerdos antes que otros. Después de llegar a un acuerdo en una reunión del Club hay que dedicar tiempo a las negociaciones bilaterales, para acordar las tasas de interés y definir la lista de deudas incluidas. La tasa de interés negociada puede variar según el acuerdo bilateral de que se trate. En el decenio de 1980 muchos países solicitaron la reestructuración de la deuda aun sin haber llegado a un acuerdo definitivo en las negociaciones bilaterales. La reestructuración de los bonos puede convenirse rápidamente o, como en el caso de la Argentina, demorar varios años.

35 El Club de París está en funciones desde 1956. Está integrado por representantes de 19 gobiernos acreedores. El FMI desempeña un papel sustancial de asesoramiento en los procesos de reestructuración de la deuda. Se ha invitado a otros países acreedores a que participen en las negociaciones con determinados países cuando sus acreencias son de gran magnitud.

36 Naciones Unidas, "Informe al Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Comisión de Expertos sobre Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional", 21 de septiembre de 2009, pág. 124.

gestiones basadas en las relaciones entabladas, los requisitos establecidos para que los acreedores privados y oficiales que no son miembros del Club de París proporcionen un trato comparable al ofrecido por el Club son débiles y los acuerdos no son de cumplimiento obligatorio. Además, hay posibles conflictos de intereses en cuanto a las funciones de asesoramiento del FMI al Club de París en la reestructuración de la deuda, puesto que el FMI es por una parte un acreedor preferencial y, por la otra, un intermediario entre deudores y acreedores.

Por lo general, la reestructuración de la deuda privada se realiza por conducto de grupos *ad hoc*, como el Club de Londres, para la deuda con bancos comerciales, o a veces por comités de tenedores de bonos, constituidos al declararse la insolvencia con respecto a la deuda titularizada en bonos. En la reestructuración de una deuda en bonos se suele llegar a un acuerdo cuando el deudor ofrece el canje de los bonos impagos por otros nuevos, en términos más asequibles, y la oferta es aceptada por una supermayoría estatutaria de tenedores de bonos.

Muchas de las deficiencias del sistema actual se subsanarían si existiera un mecanismo permanente de reestructuración de la deuda en virtud del cual se invitara a todos los acreedores a negociar simultánea e integralmente con el país deudor en dificultades, según proceda. Tal mecanismo debería guiarse por principios orientadores al evaluar la capacidad de pago del deudor, tal que la trayectoria de pago de sus deudas pasadas, sus futuras corrientes de ingresos, su posibilidad de resistir reveses o impactos, y algo esencial: los imperativos de índole social, sobre todo el logro de los ODM. Un mecanismo internacional podría estar facultado para dirimir controversias cuando fracasan las negociaciones oficiosas. Otras dificultades que podrían superarse mediante ese mecanismo son las relativas a la demora en encontrar una solución, con los consiguientes altos costos, así como la incompleta consideración de la totalidad de los pasivos. Es necesario que el sistema sea más equitativo, más oportuno y eficaz, para poder resolver los problemas de la deuda.

Recomendaciones en materia de políticas

A fin de reforzar la estabilidad financiera mundial y mitigar los efectos de las grandes cargas de la deuda sobre las poblaciones pobres en los países en desarrollo, la comunidad internacional debería proseguir sus acciones para prevenir y resolver las crisis de la deuda. A fin de fortalecer esas acciones, deberían considerarse las siguientes opciones en materia de políticas:

- Establecer un grupo de trabajo técnico interinstitucional sobre la sostenibilidad de la deuda encargado de mejorar el análisis y la eficacia de los marcos *ex ante* actualmente existentes.
- Asegurar la sostenibilidad de la deuda acrecentando sustancialmente la proporción de la ayuda brindada en forma de subsidio a los países de ingreso bajo.
- Considerar la posibilidad de amparar en la Iniciativa HIPC a todos los países de ingreso bajo agobiados por la deuda.
- Adoptar medidas contra la iniciación de litigios judiciales por acreedores que no participen en arreglos de la deuda propiciados internacionalmente.
- Reflexionar sobre las maneras de aumentar la eficacia de la reestructuración de la deuda y de las modalidades de alivio de la deuda, incluidos posibles criterios de mantenimiento del *statu quo* de la deuda, con miras a elaborar un marco reforzado para una reestructuración pautada de la deuda soberana de cualquier país que lo necesite.

- Convocar, además del grupo técnico sobre sostenibilidad de la deuda, un grupo de trabajo interinstitucional que considere las situaciones acuciantes de agobio por la deuda, a la espera de que se elabore un marco internacional integral.
- Fortalecer la capacidad de gestión de la deuda mediante nuevas iniciativas adicionales de cooperación técnica, especialmente en beneficio de países donde es débil la gestión operacional de la deuda.

Acceso a medicamentos esenciales costeables

*Nos comprometemos a ... la mejora del acceso a los medicamentos ...
[y] la producción de medicamentos asequibles, seguros,
eficaces y de buena calidad*

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Los medicamentos esenciales son de importancia crucial para combatir las enfermedades; por ende, el acceso a ellos en forma costeable, si bien no basta por sí mismo, es imprescindible para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud y para responder a otras necesidades de salud de los países en desarrollo. En este capítulo se destaca la importancia crítica de proporcionar acceso a medicamentos esenciales para el tratamiento de enfermedades, tanto crónicas como transmisibles. Los medicamentos deben ser accesibles a la población en cantidades, dosis y calidad aceptables y a precios asequibles. Lamentablemente, esto no solo no ocurre en muchísimos países en desarrollo, sino que en el pasado decenio se han logrado apenas unos pocos adelantos al respecto.

Disponibilidad y precio de los medicamentos esenciales

Es necesario que las personas que padecen alguna enfermedad puedan comprar, u obtener de otra manera, los medicamentos esenciales que necesiten para tratarla. Usualmente esto no resulta posible para aquellos habitantes de países en desarrollo que dependen de establecimientos de salud del sector público. Según una encuesta, en el período 2001-2009, en promedio, solo un 42% de los establecimientos del sector público contaba con existencias de medicamentos esenciales, los cuales estaban disponibles en un 64% de los establecimientos del sector privado (gráfico 1)¹. En general, el promedio de los precios de los medicamentos en el sector público era 2,7 veces superior a los precios internacionales de referencia; en el sector privado era 6,1 veces superior.

A menudo, la limitada disponibilidad de medicamentos esenciales en el sector público se debe a la falta de recursos, a las insuficientes asignaciones presupuestarias, al inexacto pronóstico de la demanda o a un ineficiente proceso de adquisición y distribución. Esta situación obliga a los pacientes a comprar medicamentos (genéricos) de fuentes privadas, que a menudo cuestan dos o tres veces más². La preferencia en el sector privado por los productos de marca registrada

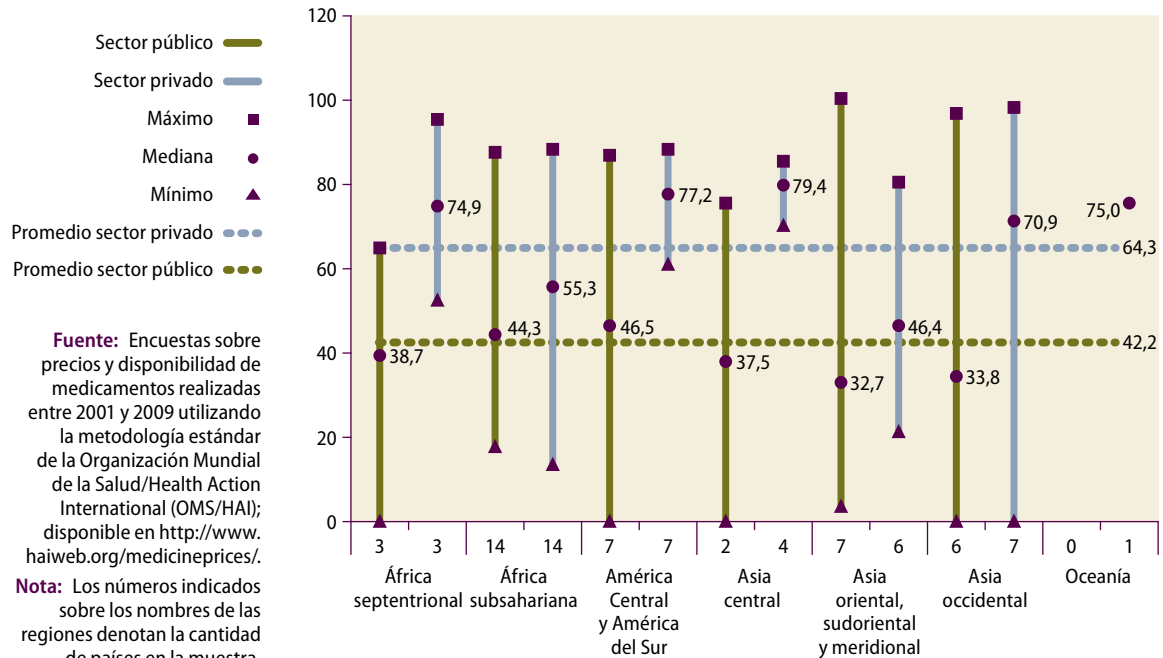
Persisten la limitada disponibilidad y los altos precios de los medicamentos esenciales

1 La disponibilidad se indica como porcentaje de los establecimientos donde se encontró un determinado producto en el día en que se realizó la encuesta.

2 Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la Salud en el Mundo – Financiación de los sistemas de salud: El camino hacia la cobertura universal* (Ginebra, 2010).

Gráfico 1

Disponibilidad media de medicamentos genéricos seleccionados en establecimientos de salud públicos y privados en el período 2001 a 2009 (porcentaje)



original acrecienta más todavía el precio y hace que los tratamientos sean más inasequibles. La razón de la carestía de los medicamentos en el sector privado se debe a precios de fábrica más altos, a los impuestos y aranceles aduaneros y a un mayor recargo en los precios, por adiciones sucesivas de márgenes comerciales en la cadena de suministro.

Medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas

Además de que la disponibilidad de medicamentos esenciales genéricos es limitada en general, y especialmente en el sector público, la situación relativa a los medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas es particularmente deficiente. Esto es motivo de preocupación, dado que las enfermedades crónicas son la causa de no menos de un 40% de todas las defunciones en los países de ingreso bajo³. Un estudio reciente indicó que diversos medicamentos genéricos utilizados para tratar enfermedades crónicas solo estaban disponibles en un 36% de los establecimientos del sector público y en un 55% de los del sector privado⁴.

Los medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas están particularmente limitados

3 Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, *Informe 2010: La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.10.I.12).

4 Sobre la base de la comparación entre la disponibilidad de 30 medicamentos comúnmente utilizados para enfermedades agudas y crónicas en 40 países en desarrollo. Alexandra Cameron y otros, "Differences in the availability of medicines for chronic and acute conditions in the public and private sectors of developing countries", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 89, No. 6 (junio), págs. 412 a 421.

Además, solo un 27% de los encuestados, miembros de hogares pobres en países de ingreso bajo y necesitados de tratamiento para una enfermedad crónica, declaraban recibirlo⁵.

Si bien la financiación de donantes a países en desarrollo con destino a medicamentos esenciales para enfermedades no transmisibles ha aumentado rápidamente en el último decenio, en 2008 representó, sin embargo, menos del 3% del total de la asistencia mundial para el desarrollo en materia de salud⁶. Las organizaciones multilaterales siguen siendo los mayores donantes, pero en los últimos años el aumento mayor correspondió a donantes privados e instituciones sin fines de lucro. La asistencia al sector de la salud tiene importancia crucial, especialmente para los países de ingreso bajo, donde un 15% de los gastos de salud se sufragan gracias a fuentes externas.

En numerosos países en desarrollo, el limitado acceso a medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas es también el resultado no solo de decisiones tomadas en materia de política que obstan la provisión amplia en todo el sector público —tal vez porque esas enfermedades se consideren de importancia menos crítica—, sino también de barreras técnicas y en materia de recursos que impiden la adaptación del sistema de salud a las cambiantes características epidemiológicas de las poblaciones de esos países. Con cierta frecuencia el problema radica en la calidad de los medicamentos. Por ejemplo, una encuesta reciente en Rwanda indicó que un 20% de los medicamentos para la hipertensión adquiridos del mercado tenía una calidad inferior a la estándar y su grado de estabilidad era insuficiente en un 80%⁷. También está aumentando la cantidad de casos de venta de medicamentos falsificados para tratar enfermedades crónicas; por ejemplo, a través de ventas no reglamentadas por Internet.

Finalmente, persisten los problemas relacionados con la formulación de guías clínicas correctamente fundamentadas aplicables a enfermedades no transmisibles y que incluyan los estándares de diagnóstico y los criterios acordados internacionalmente relativos a cuándo debe iniciarse el tratamiento con medicamentos. Al preparar tales guías es preciso estar alerta y manejar cuidadosamente los posibles conflictos de intereses entre las empresas, las organizaciones de pacientes, las asociaciones profesionales, las compañías de seguros de salud y las organizaciones del sector público.

Medicamentos pediátricos

Otra esfera motivo de preocupación es el acceso a los medicamentos para niños. Un estudio sobre los principales medicamentos pediátricos en 14 países africanos constató que había escasa disponibilidad de ellos en las clínicas de atención

5 Anita K. Wagner, y otros, "Access to care and medicines, burden of health care expenditures, and risk protection: results from the World Health Survey", *Health Policy*, vol. 100, No. 2 (mayo de 2011), págs. 151 a 158.

6 Rachel Nugent y Andrea B. Feigl, "Where have all the donors gone? Scarce donor funding for non-communicable diseases", Documento de trabajo del CGD, No. 228 (Washington, D.C.: Center for Global Development, noviembre de 2010).

7 Marc Twagirumukiza y otros, "Influence of tropical climate conditions on the quality of antihypertensive drugs from Rwandan pharmacies", *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 81, No. 5 (noviembre), págs. 776 a 781.

primaria de la salud (entre el 28% y el 48%)⁸. La disponibilidad en las farmacias minoristas o privadas tendía a ser mayor (entre el 38% y el 63%), pero todavía insuficiente.

Las barreras que obstan la disponibilidad de medicamentos para los niños son consecuencia de factores que operan tanto sobre la oferta como sobre la demanda. En lo tocante a la oferta, faltan incentivos para que los fabricantes produzcan fórmulas pediátricas. Además, la investigación clínica sobre medicamentos para niños es con frecuencia ardua y costosa y el mercado de medicamentos pediátricos suele ser pequeño y estar fragmentado debido a la necesidad de dosificar esos medicamentos en función del peso. Los problemas por el lado de la demanda son menos entendibles. Se ha sugerido que entre las barreras a la aceptación de fórmulas pediátricas a nivel de país están la falta de conocimiento de su disponibilidad y existencia por parte del personal de los establecimientos, las barreras reglamentarias y la renuencia a utilizar modalidades nuevas para administrar medicamentos, como tabletas dispersables, además de guías inapropiadas para tratamientos estándar y falta de actualización de los conocimientos del personal de salud y de los encargados de la atención a los pacientes⁹.

Medicamentos esenciales a costos asequibles

En los países de ingreso bajo y mediano, las compras de medicamentos se efectúan casi siempre al contado, razón por la cual la asequibilidad del costo de los medicamentos es un factor clave determinante del grado de acceso. La accesibilidad de determinados medicamentos puede determinarse comparando sus costos con los límites de pobreza establecidos internacionalmente. En las estimaciones que se presentan más adelante, el grado de accesibilidad se expresa, hipotéticamente, como proporción de la población que de resultas de tener que adquirir medicamentos necesarios cae por debajo de los límites de pobreza de ingreso, de 1,25 dólares y 2 dólares por día (en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA)).

Un estudio reciente que evaluó esta situación arrojó que en 16 países de ingreso bajo y mediano partes considerables de la población podían ser “empujadas” por debajo del límite de pobreza como resultado de la compra de medicamentos necesarios para tratar una enfermedad, particularmente si se trata de productos de marcas registradas (cuadro 1)¹⁰. En Filipinas, por ejemplo, se constató que el hecho de comprar un medicamento antihipertensivo de marca original (Atenolol) “empujaría” a un 22% adicional de la población por debajo del límite de pobreza de 1,25 dólar por día; por contra, eso sucedería solo en un 7% si pudiera adquirirse el medicamento genérico equivalente, más barato¹¹.

La compra de medicamentos esenciales puede acrecentar la proporción de personas pobres

8 Jane Robertson y otros, “What essential medicines for children are on the shelf?”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 87, No. 3 (marzo), págs. 231 a 237.

9 Brenda Waning y otros, “The global pediatric antiretroviral market: analyses of product availability and utilization reveal challenges for development of pediatric formulations and HIV/AIDS treatment in children”, *BMC Pediatrics*, vol. 10, No. 74 (octubre).

10 Laurens M. Niëns y otros, “Quantifying the impoverishing effects of purchasing medicines: a cross-country comparison of the affordability of medicines in the developing world”, *PLoS Medicine*, vol. 7, No. 8 (agosto), págs. 1 a 8.

11 El estudio utiliza estimaciones de prevalencia, con la hipótesis de que la prevalencia está uniformemente distribuida a lo largo de la escala de distribución de ingresos. Además,

Cuadro 1

Proporción media de la población “empujada” por debajo del límite internacional de pobreza cuando los hogares adquieren los medicamentos necesarios

Problema de salud	Tratamiento	Porcentaje adicional de la población que se ubicaría por debajo del límite de pobreza de 1,25 dólar por día		Porcentaje adicional de la población que se ubicaría por debajo del límite de pobreza de 2 dólares por día	
		Medicamento con marca de fábrica original	Medicamento genérico equivalente de menor precio	Medicamento con marca de fábrica original	Medicamento genérico equivalente de menor precio
Asma	Salbutamol 100 mcg (inhalaciones, suministro para 30 días)	10	2	13	4
Diabetes	Glibenclamida 5 mg (2 tabletas por día durante 30 días)	11	6	20	6
Hipertensión	Atenolol 50 mg (1 tableta por día durante 30 días)	12	3	23	9
Infecciones de las vías respiratorias en adultos	Amoxicilina 250 mg (3 tabletas por día durante 7 días)	17	7	25	13

Fuente: Laurens M. Niëns y otros, “Quantifying the impoverishing effects of purchasing medicines: a cross-country comparison of the affordability of medicines in the developing world”, *PLoS Medicine*, vol. 7, No. 8 (agosto), págs. 1 a 8.

Otro modo de determinar la asequibilidad de los costos es considerar los recursos que un hogar necesitaría para adquirir medicamentos esenciales y su capacidad para sufragarlos. La bibliografía constata que en muchos casos el gasto en salud es “catastrófico” si excede en un 40% el de los alimentos. Se presume que por encima de ese umbral el hogar puede verse obligado a sacrificar la compra de otros productos de primera necesidad, a vender sus bienes, a contraer deudas o a verse sumido en la pobreza¹². En un análisis de datos de encuestas por hogares se comprobó que en 22 países de ingreso bajo, más de uno de cada cinco hogares habían efectuado gastos de salud “potencialmente catastróficos” y que un 40% de ellos debieron recurrir a recursos adicionales para sufragar esos gastos¹³.

Promover la utilización de medicamentos genéricos

Los medicamentos con marca de fábrica original suelen costar mucho más que sus equivalentes genéricos. En los países en desarrollo, los pacientes que adquieren medicamentos en el sector privado pagan, en promedio, 2,6 veces más por las marcas de fábrica originales que por sus equivalentes genéricos, más baratos¹⁴.

Si en lugar de marcas de fábrica originales se opta por sus equivalentes genéricos, es posible ahorrar un 60% del costo

se supone que la carga del pago del medicamento se agrega al costo de las necesidades básicas del hogar, según se refleja en el límite de pobreza.

¹² Owen O’Donnell y otros, *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and Their Implementation* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2008).

¹³ Anita K. Wagner y otros, *op. cit.*

¹⁴ Alexandra Cameron y otros, “Medicine prices, availability, and affordability in 36 developing and middle-income countries: a secondary analysis”, *The Lancet*, vol. 373, No. 9659 (enero), págs. 240 a 249.

En consecuencia, a condición de que se asegure su calidad, los medicamentos genéricos pueden lograr resultados de salud equivalentes a menor costo. Un estudio ha comprobado que, en promedio, podría ahorrarse un 60% del costo si las fuentes privadas de medicamentos dejaran de ofrecer marcas de fábrica originales y optaran por sus equivalentes genéricos¹⁵. También es posible obtener ventajas similares en los establecimientos públicos de salud. Por ejemplo, en China habría sido posible economizar más de 86 millones de dólares en 2008 si se hubiera optado por versiones genéricas en el caso de apenas cuatro tipos de medicamentos ofrecidos por hospitales públicos. Los pacientes habrían economizado en promedio un 65% del costo que sufragaron.

No obstante, hay pruebas de que la utilización de medicamentos genéricos está lejos de ser óptima. En mercados de productos farmacéuticos donde no hay protección de patentes, los médicos y los farmacéuticos carecen de incentivos para recetar o dispensar medicamentos genéricos¹⁶. Los pacientes y los profesionales de la salud también tienden a no confiar en la calidad de los medicamentos genéricos. La mayor eficiencia que se lograría si hubiera mayor aceptación de medicamentos genéricos justifica que se hagan inversiones en aumentar su disponibilidad, en promover la utilización de dichos medicamentos genéricos y en asegurar su calidad.

Sistemas públicos de salud

Los sectores más pobres de la población muy frecuentemente no están en condiciones de sufragar ni siquiera los productos genéricos de menor precio. Por consiguiente, tiene importancia crítica asegurar la disponibilidad de medicamentos a bajo costo o gratuitamente por conducto del sistema público de salud, de manera de garantizar el acceso universal. Cuando un sistema público de salud funciona adecuadamente, está asociado con un mayor acceso de los pacientes a los medicamentos necesarios y a una necesidad menor de tener que recurrir a sus ahorros, a contraer préstamos o a vender todos o parte de los bienes para sufragar la atención de la salud. Además, al asegurar que los sistemas de seguro de salud ofrezcan cobertura amplia de los medicamentos esenciales podría contribuirse a mitigar el empobrecimiento de los pacientes como consecuencia de la compra de medicamentos¹⁷. Al mismo tiempo, cuando se cuenta con cobertura pública resulta más fácil desalentar y concienciar a la población acerca de la automedicación inapropiada resultante de, por ejemplo, la utilización de medicamentos con fecha de expiración vencida, que no satisfacen los estándares o que se consumen en dosis fraccionadas¹⁸.

15 Alexandra Cameron y Richard Laing, "Cost savings of switching private sector consumption from originator brand medicines to generic equivalents", Documento de antecedentes para el Informe sobre el Estado de la Salud en el Mundo, No. 35 (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2010).

16 Panos Kanavos, Joan Costa-Font y Elizabeth Seeley, "Competition in off-patent drug markets: issues, regulation and evidence", *Economic Policy*, vol. 23, No. 7, págs. 499 a 544.

17 Anita K. Wagner, y otros, *op. cit.*

18 Lucy Gilson y Di McIntyre, "Removing user fees for primary care in Africa: the need for careful action." *BMJ*, vol. 331, No. 7519, págs. 762 a 765.

Iniciativas mundiales para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales

Además de las medidas estratégicas generales ya mencionadas, se han adoptado diversas disposiciones para reducir los costos y aumentar la disponibilidad de los medicamentos esenciales. En septiembre de 2011, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas celebre su primera reunión de alto nivel sobre enfermedades no transmisibles, tal vez se consideren propuestas de nuevas medidas al respecto. Esa reunión en la cumbre congregará a Jefes de Estado y de Gobierno y a expertos en salud pública, que abordarán la amenaza dimanada de enfermedades no transmisibles (enfermedades crónicas) para grandes sectores de la población en países de ingreso bajo y mediano. Además del debate sobre múltiples cuestiones relativas a medir, prevenir y promover la salud, un tema de importancia crítica de la cumbre será la manera de mejorar los servicios curativos, para lo cual los medicamentos son componentes clave. Al mismo tiempo, en la reunión también debería lograrse un mejor equilibrio entre las políticas atinentes a enfermedades transmisibles y a enfermedades crónicas.

Mejor acceso a los medicamentos pediátricos

Un ejemplo de las medidas internacionales que se están tomando —y que pueden tomarse— para mejorar el acceso a los medicamentos pediátricos ha sido el de la acción emprendida por el Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (FIAM/UNITAID) en materia de medicamentos pediátricos antirretrovirales (ARV). En especial, el Mecanismo FIAM/UNITAID está promoviendo una ampliación del tratamiento pediátrico del SIDA y una reducción de los precios, y en cooperación con la Iniciativa Clinton sobre el Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) ha proporcionado financiación predecible para compras en gran escala de medicamentos pediátricos antirretrovirales. Al asegurar así niveles mínimos de pedidos de gran volumen con una fuente de financiación fiable se han creado incentivos para atraer a los fabricantes hacia el sector del mercado de medicamentos pediátricos antirretrovirales¹⁹. Los resultados han sido muy notables: se ha duplicado la cantidad media de proveedores para cada producto pediátrico²⁰, la cobertura de los niños necesitados de tratamiento aumentó desde el 10% en 2005 hasta el 38% en 2008²¹ y el precio de medicamentos pediátricos de calidad contra el SIDA ha disminuido en un 60% respecto de 2006²².

19 Brenda Waning y otros, *op. cit.*

20 Véase “UNITAID y la Iniciativa Clinton VIH/SIDA anuncian nuevas reducciones de precios de los medicamentos esenciales”; disponible en <http://www.unitaid.eu/en/resources/news/198.html> (sitio visitado el 23 de junio de 2011).

21 Organización Mundial de la Salud, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Towards Universal Access: Scaling-up Priority HIV/AIDS Interventions in the Health Sector—Progress Report 2009* (Ginebra: OMS, 2009).

22 Véase “Paediatric HIV/AIDS procurement project”; disponible en <http://unitaid.eu/en/paedriatics.html> (sitio visitado el 23 de junio de 2011).

El Índice de Acceso a los Medicamentos determina el papel de las empresas farmacéuticas en la mejora del acceso a los medicamentos

Mayor involucramiento de la industria farmacéutica

Dado que son las empresas farmacéuticas más importantes las que producen la gran mayoría de los medicamentos, una estrategia para ampliar el acceso de las personas pobres a los medicamentos esenciales ha sido involucrar directamente a esas empresas. El Índice de Acceso a los Medicamentos (AMI) es una iniciativa con múltiples copartícipes establecida en 2005 para detectar el déficit en el acceso a los medicamentos y el papel que deberían desempeñar las empresas farmacéuticas para enjugar ese déficit²³. Tomando por base los resultados de encuestas, el Índice agrupa a las compañías en función de su desempeño (según escalas del propio AMI) en siete esferas estratégicas: gestión del acceso a los medicamentos, políticas públicas, investigación, fijación de precios equitativos, patentes, desarrollo de productos, y donaciones y filantropía. Este análisis bienal, publicado por primera vez en 2008, posibilita individualizar las prácticas recomendables y las deficientes e intercambiar información al respecto, promueve la cooperación y el diálogo entre todos los interesados directos, sirve de instrumento de aprendizaje para la industria farmacéutica y determina el progreso alcanzado después de la encuesta precedente.

Se categorizó a las 20 compañías farmacéuticas principales que realizan investigación —las “compañías de origen”— y a las 7 mayores compañías farmacéuticas “fabricantes de productos genéricos”, sobre la base de las acciones que tomaron para proporcionar acceso a los medicamentos en los 88 países más necesitados y se analizaron sus iniciativas en materia de medicamentos, vacunas y productos de diagnóstico para las 33 enfermedades prioritarias que crearon la mayor carga para la salud en un período de dos años.

La edición de 2010 del Índice revela que algunas compañías están otorgando a organizaciones externas de investigación cada vez mayor acceso a fórmulas potencialmente valiosas en la “etapa inicial”, acrecentando así las probabilidades de éxito en el desarrollo de nuevos productos para enfermedades relegadas. Un ejemplo preclaro es el “laboratorio abierto” de GlaxoSmithKline, que ofrece a 60 investigadores externos la oportunidad de tener acceso a los conocimientos teóricos y prácticos y a la infraestructura de la compañía²⁴. Además, las compañías están involucrándose cada vez más en iniciativas de colaboración —a menudo con un asociado del sector público— para desarrollar productos destinados a enfermedades que afectan desproporcionadamente a personas residentes en países en desarrollo.

El Índice también mostró que crece el número de compañías que aplican enfoques innovadores. Un ejemplo de una alianza entre el sector privado y el público para el suministro de productos es “SMS for Life”, un proyecto piloto cuyo objetivo es reducir o eliminar los casos de agotamiento de las existencias y mejorar el acceso a medicamentos antipalúdicos en clínicas de salud remotas, valiéndose de los servicios de mensajes cortos (SMS), de Internet y de las tecnologías de localización cartográfica²⁵. El proyecto “SMS for Life” fue iniciado en

23 El Índice AMI está disponible en <http://www.accesstomedicineindex.org/>.

24 Para más información véase <http://www.gsk.com/collaborations/tres-cantos.htm>.

25 Jim Barrington y otros, “SMS for Life: a pilot project to improve anti-malarial drug supply management in rural Tanzania using standard technology”, *Malaria Journal*, vol. 9, No. 298.

tres distritos rurales de la República de Tanzania durante el período 2009-2010 y abarcó 129 servicios de salud. En ese proyecto piloto participaron el Ministerio de Salud y Bienestar Social de la República Unida de Tanzania, la Alianza para Hacer Retroceder el Paludismo y las empresas Novartis Pharma AG, Vodafone Global Enterprise e IBM.

Algunas compañías fabricantes de medicamentos de marca registrada también están facilitando que los productos genéricos compitan con sus propios productos mediante acuerdos de “licencia voluntaria no exclusiva”. De esa manera se preservan los incentivos tanto para la compañía que fabrica medicamentos de marca como para la que fabrica genéricos, y al mismo tiempo se amplía el acceso. Con todo, los ejemplos actuales están muy limitados a solo unos pocos productos y países.

El Índice de Acceso a los Medicamentos refleja también las acciones tomadas por las compañías para fomentar las capacidades locales. Un ejemplo es la empresa Novo Nordisk, que colabora con ministerios de salud locales a fin de reducir los recargos de precio debidos al margen comercial a lo largo de la cadena de suministro, los cuales suelen afectar mucho el precio que paga el consumidor en última instancia²⁶. Otro ejemplo es la empresa Sanofi-Aventis, que colabora estrechamente con organismos locales de reglamentación en el desarrollo clínico y el registro de productos.

Gracias al Índice, también han salido a la luz algunas situaciones que rectificar. Aun cuando las compañías, en su mayoría, asignan un precio a sus productos teniendo en cuenta hasta cierto punto las circunstancias económicas de los distintos países, actualmente son pocas las que tratan de adaptar los precios a las disparidades en el poder adquisitivo dentro de un mismo país. También es cierto que cuando las compañías adoptan prácticas equitativas en la fijación de precios no se sabe o no se divulga cuáles son los efectos sobre los clientes ni sobre la empresa. Además, los interesados directos consideran que actualmente no se revela suficientemente la información en las esferas clave de comercialización y actividades promocionales, políticas y prácticas de gestión ante las autoridades, políticas relativas a la propiedad intelectual, y la competición, factores todos ellos que podrían tener efectos sobre el acceso a los medicamentos y su racional utilización.

Innovación y propiedad intelectual

Los derechos de propiedad intelectual pueden ser incentivos importantes al desarrollo de nuevos productos para la atención de la salud, dado que los derechos exclusivos dimanados de patentes posibilitan que los titulares de las patentes recuperen sus inversiones en investigación y desarrollo. Por otra parte, tal vez este incentivo no baste por sí mismo para fomentar el desarrollo de nuevos productos que combatan las enfermedades cuando el mercado potencial es pequeño o incierto, como es el caso de las enfermedades relegadas. Además, la legislación, las políticas y las medidas relativas a la protección de la propiedad intelectual pueden tanto facilitar como obstaculizar el acceso a medicamentos genéricos esenciales a costo accesible.

²⁶ Para obtener más detalles, véase http://changingdiabetesaccess.com/Differential_Pricing.aspx.

Aun cuando para la mayoría de los medicamentos que figuran en la Lista modelo de medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁷ ya ha caducado la respectiva patente —es decir, no están protegidos por el régimen de propiedad intelectual²⁸—, los medicamentos aún patentados pueden ser extremadamente costosos en ausencia de la competición por productos genéricos, como ocurre con las existencias de medicamentos antirretrovirales de mantenimiento²⁹. Además, en muchos países en desarrollo es difícil obtener información actualizada sobre patentes nacionales (información sobre la presentación de una solicitud y el otorgamiento de una patente y su estatuto jurídico). Tal información es necesaria para los organismos que adquieren los medicamentos, las compañías y los particulares, a fin de determinar la manera de adquirir o fabricar los productos o la medida en que es necesario negociar licencias³⁰.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC) de la Organización Internacional del Comercio, fue concertado en 1994. El Acuerdo estipula que los Estados miembros de la OMC han de otorgar patentes a productos y procesos farmacéuticos nuevos e innovadores y que la patente ha de durar al menos 20 años. Con todo, actualmente los países menos adelantados tienen un prolongado período de transición durante el cual se los exime de la obligación de proteger los derechos creados por las patentes y de asegurar su vigencia y de la protección de la información confidencial al respecto, hasta el 1º de enero de 2016³¹. El Acuerdo ADPIC también especifica que la protección y la vigencia obligatoria de los derechos de propiedad intelectual debe promover la innovación tecnológica y la transferencia y difusión de tecnología, para beneficio mutuo de productores y usuarios de dicha tecnología, de manera conducente al bienestar social y económico³².

El Acuerdo contiene disposiciones para que los gobiernos puedan adoptar medidas de promoción de la salud pública y del acceso a los medicamentos; comúnmente se las denomina “flexibilidades del ADPIC”. Algunas flexibilidades fundamentales fueron reafirmadas por la Declaración de Doha sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública, según la cual el Acuerdo “puede y debe ser interpretado y aplicado de manera tal que apoye el derecho de los miembros de

27 Organización Mundial de la Salud, “WHO model list of essential medicines”, 17a. edición, marzo de 2011; disponible en http://whqlibdoc.who.int/hq/2011/a95053_eng.pdf.

28 Puede encontrarse un análisis en Attaran, “How do patents and economic policies affect access to essential medicines in developing countries?”, *Health Affairs*, vol. 23, No. 3 (mayo), págs. 155 a 166, sobre la base de la 13a. Lista modelo de la OMS de medicamentos esenciales.

29 *Médecins sans frontières, Untangling the Web of Antiretroviral Price Reductions*, 13a. edición (Ginebra, 2010); disponible en <http://utw.msfaccess.org/downloads>.

30 A fin de facilitar el acceso a la información sobre patentes, la OMS ha publicado una guía detallada paso a paso sobre la manera de efectuar búsquedas con respecto a patentes de medicamentos. Véase OMS, *How to Conduct Patent Searches for Medicines: A Step-by-Step Guide* (Nueva Delhi: Oficina Regional de la OMS para el Asia sudoriental, Manila: Oficina Regional de la OMS para el Pacífico occidental, 2010); disponible en http://www.wpro.who.int/publications/PUB_9789290223757.htm.

31 Organización Mundial del Comercio (OMC), Decisión del Consejo sobre ADPIC de 27 de junio de 2002 (IP/C/25).

32 Organización Mundial de la Salud, Acuerdo ADPIC, Parte I, Artículo 7; disponible en http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm.

la OMC a proteger la salud pública y, en particular, promover el acceso universal a los medicamentos”³³. La utilización de la flexibilidad para la salud pública del Acuerdo ADPIC se apoyó en la Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA³⁴, y en la Estrategia y Plan de Acción Mundial de la OMS para la salud pública, la innovación y la propiedad intelectual. Muchos otros organismos y gobiernos nacionales también han apoyado dichas flexibilidades. Es necesario fortalecer este tipo de concordancia entre el comercio internacional y las políticas de salud pública, a fin de mejorar el acceso a los medicamentos esenciales, pero para ello será necesario resolver los ya mencionados problemas, tanto de la oferta como de la demanda.

Entre las principales flexibilidades de salud pública del Acuerdo ADPIC están el uso de licencias obligatorias y las órdenes de uso gubernamental para fabricar, importar medicamentos protegidos por patentes o conducir de otro modo la cuestión respecto de esos medicamentos. De ese modo se posibilita que los gobiernos utilicen una invención patentada, o lo permitan a un tercero, sin necesidad de obtener el consentimiento del titular de la patente. Esas flexibilidades ya las han utilizado para la producción nacional o la importación de medicamentos muchos gobiernos de países en desarrollo como manera de reducir costos. En virtud de una exención especial de la OMC, también se permite, la producción de medicamentos genéricos bajo licencias obligatorias, específicamente para su exportación a países con escasa o ninguna capacidad de producción en el sector farmacéutico³⁵. El Acuerdo ADPIC requiere que antes de recurrir al otorgamiento de licencias obligatorias se negocie con el titular de la patente, pero en casos de uso de interés público y no comercial y cuando hay comportamientos anticompetitivos o cuando ocurre una emergencia nacional o sobrevienen otras situaciones de extrema urgencia, los Estados pueden quedar eximidos del requisito³⁶. Es preciso notificar al titular de la patente, el cual debe recibir una remuneración adecuada, sobre la base del valor económico de la licencia. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud han publicado una guía sobre la manera de calcular esa remuneración³⁷. En el cuadro 2 *infra* figuran algunos casos recientes de uso de licencias obligatorias y del uso de licencias por los gobiernos para medicamentos esenciales, inclusive antirretrovirales.

El uso de licencias obligatorias puede acrecentar el acceso a medicamentos esenciales a costo más asequible

33 OMC, Declaración sobre el Acuerdo ADPIC y la salud pública, aprobada el 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN/(01)/DEC/2), párr. 4; disponible en www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm.

34 Resolución 60/262 de la Asamblea General de 2 de junio de 2006, párrs. 20 y 43. Véase también, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, *Getting to Zero: 2011-2015 Strategy* (Ginebra, 2010), págs. 7, 17, 41 y 46; y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Guía de Buenas Prácticas: Mejorar el acceso utilizando flexibilidades de salud pública en el Acuerdo ADPIC de la OMC* (Nueva York, 2010).

35 Ese mecanismo solamente se ha utilizado por única vez para la exportación de medicamentos antirretrovirales (ARV) desde el Canadá a Rwanda. Véase también “Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and public health”, Decisión del Consejo General de la OMC de 30 de agosto de 2003, disponible en www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/implem_para6_e.htm.

36 Véase OMC, Acuerdo ADPIC, parte II, secc. 5, artículo 31.

37 OMS, “Remuneration guidelines for non-voluntary use of a patent on medical technologies”, Health Economics and Drugs TCM Series, No. 18 (Ginebra: WHO Technical Cooperation for Essential Drugs and Traditional Medicine, 2005).

Cuadro 2

Casos recientes del uso de licencias obligatorias para medicamentos esenciales

País	Tipo de licencia	Medicamento	Período	Remuneración
Brasil	Licencia utilizada por el Gobierno para importar	Efavirenz (ARV)	Desde mayo de 2007 durante 5 años	1,5% del precio del medicamento genérico
Ecuador	Uso de licencias obligatorias para un productor local de medicamentos genéricos	Lopinavir/ Ritonavir (ARV)	Abril de 2010 a noviembre de 2014	0,02 dólares por cápsula
Ghana	Uso de licencias obligatorias para importar	Medicamentos genéricos ARV	Octubre de 2005, hasta el final de la urgencia	No se incluye
Indonesia	Uso por el Gobierno de licencia para fabricar	Lamivudine Nevirapine (ARV)	Octubre de 2004, durante 7 a 8 años	0,5% del valor de venta neto
Tailandia	Licencia utilizada por el Gobierno para importar de la India y para fabricar localmente	Efavirenz (ARV)	Noviembre de 2006 a 31 de diciembre de 2011	0,5% del valor total de venta (productos de fabricación local e importados)
Tailandia	Licencia utilizada por el Gobierno	Erlotinib, Letrozole, Docetaxel (tratamiento del cáncer)	Enero de 2008 hasta finalizar la duración de la patente	3% a 5%

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Guía de Buenas Prácticas: Mejorar el acceso utilizando flexibilidades de salud pública en el Acuerdo ADPIC de la OMC* (Nueva York, 2010) e información proporcionada por el PNUD.

El caso de la India ilustra de qué manera pueden utilizarse las políticas de propiedad intelectual para acrecentar el acceso de los países en desarrollo a medicamentos de precio asequible para tratar el VIH. Aprovechando el período de transición, la India pudo aplazar hasta 2005 el comienzo de la vigencia de la protección de patentes para productos farmacéuticos, posibilitando así que sus fabricantes de productos genéricos proveyeran antirretrovirales a un costo sustancialmente inferior al de los medicamentos de marca. La industria farmacéutica de la India está sumamente orientada a la exportación. Aprovechando el período de transición se transformó en una importante fuente de medicamentos genéricos y de antirretrovirales de bajo costo para países en desarrollo³⁸. Por otra parte, según un estudio reciente de los efectos del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, las exportaciones de productos farmacéuticos de la India disminuirán porque se le ha impedido que produzca nuevas versiones genéricas de antirretrovirales y de otros nuevos

³⁸ Con respecto a los medicamentos antirretrovirales, véase Brenda Waning, Ellen Diedrichsen y Suerie Moon, "A lifeline to treatment: the role of Indian generic manufacturers in supplying antiretroviral medicines to developing countries", *Journal of the International AIDS Society*, vol. 13, No. 35 (Septiembre).

medicamentos patentados, con lo cual se privará a los países en desarrollo de su fuente principal de medicamentos genéricos a precios asequibles³⁹.

El Banco de Patentes de Medicamentos

El Banco de Patentes de Medicamentos, establecido con el apoyo de FIAM/UNITAID en julio de 2010, tiene el propósito de atender la salud de las personas que padecen el VIH/SIDA en los países en desarrollo mediante un mayor acceso a tratamientos para el VIH más apropiados y asequibles⁴⁰. El Banco negocia con los titulares de patentes el otorgamiento de licencias voluntarias relativas a medicamentos para el VIH, de modo de estimular la competición por medicamentos genéricos e impulsar así la baja de los precios. En septiembre de 2010, National Institutes of Health de los Estados Unidos otorgó a este Banco su primera licencia; actualmente el Banco realiza negociaciones con otros titulares de patentes de importantes medicamentos antirretrovirales⁴¹. De tener éxito, el Banco podría contribuir a aumentar la competición en productos genéricos, reducir los precios y simplificar los regímenes de tratamiento, así como la formulación de nuevos tratamientos, por ejemplo, para los niños. El Banco de Patentes de Medicamentos depende de la buena voluntad de las compañías farmacéuticas, que han de acordar voluntariamente su permiso para la utilización de sus patentes.

Adquisición mancomunada

Las compras por grupos o adquisiciones mancomunadas por parte de varios países en desarrollo pueden ayudar a las compañías farmacéuticas a justificar la incorporación comercial de productos a los mercados. Recientes ejemplos de acciones para estimular las adquisiciones regionales mancomunadas son el programa “Charting a Fairer Course for Intellectual Property Rights”, ejecutado por la Fundación Rockefeller en el África subsahariana; la asistencia del PNUD y la OMS a la Comunidad de África Oriental (CAO); y la adopción del Plan Empresarial Farmacéutico por la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC)⁴², el cual procurará armonizar entre los Estados miembros de la SADC múltiples cuestiones de reglamentación sobre medicamentos, desde regímenes de tratamiento, protocolos de terapias y regulación de medicinas, hasta políticas y legislación sobre propiedad intelectual. Además, la Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares creó el Servicio de medicamentos

39 Sudip Chaudhuri, Chan Park y K. M. Gopakumar, “Five years into the product patent regime: India’s response” (Nueva York: PNUD, diciembre de 2010); <http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&cid=3089934>.

40 Véase “Final phase of AIDS medicines patent pool accomplished”, Boletín de prensa del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, de 10 de junio de 2010; disponible en <http://www.unitaid.eu/en/resources/news/263.html>.

41 Véase “US National Institutes of Health (NIH) first to share patents with medicines patent pool as it opens for business”, 30 de septiembre de 2010; disponible en <http://www.medicinespatentpool.org/content/download/310/2027>.

42 Véase “SADC Pharmaceutical Business Plan, 2007-2013”, Programa Farmacéutico de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo; disponible en http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/BEP/SADC%20PHARMACEUTICAL%20BUSINESS%20PLAN%20-APPROVED%20PLAN.pdf

para el asma (ADF), que proporciona medicamentos esenciales para el asma de calidad garantizada a países de ingreso bajo y mediano. El ADF es un mecanismo de adquisición que obtiene precios reducidos para productos de calidad asegurada. Esos bajos precios redundan en sustanciales economías, en beneficio de los pacientes y de los sistemas de salud pública⁴³.

Red africana de innovación en medicamentos y diagnósticos

La Red africana de innovación en medicamentos y diagnósticos, establecida en 2008 por el Programa Especial de Investigación y Capacitación en Enfermedades Tropicales de la OMS⁴⁴, se dio a conocer oficialmente en octubre de 2010 en Nairobi (Kenya)⁴⁵. La misión de ANDI es crear una plataforma sostenible para la innovación en cuestiones de salud en África⁴⁶, intensificando la colaboración entre instituciones africanas y fomentando las alianzas entre los sectores público y privado en países de África.

Producción local de medicamentos esenciales

Hay algunos indicios de que es posible producir medicamentos seguros y eficaces en los países de ingreso bajo e ingreso mediano. La impresión es que existe la voluntad política y ya están disponibles las primeras empresas que han satisfecho los requisitos de preselección de la OMS. La Estrategia y Plan de Acción Mundial para la salud pública, la innovación y la propiedad intelectual requiere que se acrecienten las inversiones en investigación y desarrollo y la producción de medicamentos esenciales. La Estrategia será coordinada por los países beneficiarios⁴⁷, lo cual señala un consenso político que ahora los países de ingreso bajo y mediano tendrían que traducir en políticas, estrategias y actividades nacionales⁴⁸. En varios programas regionales y subregionales de África se ha asignado prioridad a desarrollar la capacidad local de producción, entre otros el Plan de fabricación de

⁴³ Véase “Asthma Drug Facility”; disponible en <http://www.globaladf.org/>.

⁴⁴ Véase “African Network for Drugs and Diagnostics Innovation (ANDI): New network launched in Abuja, Nigeria”, *TDRNews*, noviembre de 2008; disponible en <http://apps.who.int/tdr/svc/publications/tdrnews/issue-81/african-network>.

⁴⁵ Véase “New African-led health R&D network launched to increase innovation and access to medicines”, Comisión Económica para África, Boletín de prensa No. 69/2010, 11 de octubre de 2010; disponible en http://www.uneca.org/eca_resources/Press_Releases/2010_pressreleases/pressrelease6910.html.

⁴⁶ Solomon Nwaka y otros, “Developing ANDI: a novel approach to health product R&D in Africa”, *PLoS Medicine*, vol. 7, No. 6 (junio).

⁴⁷ Véase 65a. Asamblea Mundial de la Salud, tema 11.6, “Estrategia y Plan de Acción Mundial para la salud pública, la innovación y la propiedad intelectual” (WHA61.21), 24 de mayo de 2008; disponible en http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_R21-en.pdf; sitio visitado el 24 de junio de 2011.

⁴⁸ M. Berger y otros, *Strengthening Pharmaceutical Innovation in Africa: Designing Strategies for National Pharmaceutical Innovation—Choices for decision makers and countries* (Ginebra: Consejo de Investigaciones de Salud y Desarrollo (COHRED) y Johannesburgo: Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)); disponible en www.policycures.org/downloads/COHRED-NEPAD_Strengthening_Pharmaceutical_Innovation_AfricaREPORT.pdf.

productos farmacéuticos para África⁴⁹ de la Unión Africana, el Plan empresarial farmacéutico 2007-2013 de la SADC⁵⁰, y el proyecto de plan regional de acción para la fabricación de productos farmacéuticos de la Comunidad de África Oriental (CAO), que está en preparación⁵¹. Se ha reconocido también como prioridad el desarrollo de la producción local de productos farmacéuticos a nivel nacional; por ejemplo, en Botswana, Ghana, Kenya y la República Unida de Tanzania⁵². Entre los 37 países africanos que tienen alguna capacidad de producción farmacéutica, la mayor proporción de producción local corresponde a Sudáfrica, a la que sigue Nigeria⁵³.

Con la excepción de Sudáfrica, la producción local en África subsahariana está limitada actualmente a la fabricación de fórmulas finales, como analgésicos, antibióticos simples y vitaminas. Solamente unos cuantos productores locales han logrado reunir los requisitos de preselección de la OMS y poder así participar en planes de adquisición de medicamentos financiados por donantes internacionales para combatir el SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Por otra parte, en Kenya algunos productores lograron ser certificados con arreglo al Plan de cooperación en la inspección farmacéutica⁵⁴.

Desde un principio ha habido cooperación para la producción local. En 2009 se estableció la Asociación de África Meridional para Medicamentos Genéricos⁵⁵, y a finales de 2010 se creó la Asociación de África Oriental de Productos Farmacéuticos. En Addis Abeba se inauguró un centro de estudios de bioequivalencia, y en la República Unida de Tanzania se imparten cursos avanzados de farmacología industrial⁵⁶.

Los países en desarrollo que desde un principio efectuaron inversiones en su capacidad de producción farmacéutica —entre ellos la India, China y el Brasil— ya han creado capacidad de investigación y desarrollo de medicamentos y vacunas y cuentan con la necesaria infraestructura y el personal en operaciones. Otro ejemplo de país de ingreso bajo con una creciente industria farmacéutica local es Bangladesh⁵⁷.

49 Véase “Pharmaceutical Manufacturing Plan for Africa”, tercer período de sesiones de la Conferencia de Ministros de Salud de la Unión Africana, Reunión Ministerial, 10 a 13 de abril de 2007 (CAMH/MIN/8(III)).

50 Véase “SADC Pharmaceutical Business Plan, 2007-2013”, *op. cit.*

51 Véase “East African Community Regional Pharmaceutical Manufacturing Plan of Action (EAC-RPMPoA) 2011-2016”, anexo VI del documento www.eacgermany.org/index.php/documents-and-studies/doc_download/80-1st-eac-regional-stakeholder-meeting-on-trips-and-pharmaceutical-sector-promotion-feb-2010.

52 Véase “UNIDO support in fostering local pharmaceutical industry in developing countries, with special regard to essential health products”, Informe del Director General (IDB.38/15), pág. 3.

53 *Ibidem*, pág. 7.

54 *Ibidem*, pág. 9.

55 Véase Southern African Generic Medicines Association (SAGMA); disponible en <http://www.sagma.net/>; sitio visitado el 24 de junio de 2011.

56 Con el apoyo de la St. Luke Foundation de la República Unida de Tanzania, las universidades Howard y Purdue, la ONUDI y otros.

57 A.K. Azad, “Bangladesh pharmaceutical sector: present and potential”, *BAPA Journal*, vol. 15.

Recomendaciones en materia de políticas

Para que los medicamentos esenciales sean más accesibles y costeables será necesario adoptar enérgicas medidas a nivel local, nacional, regional e internacional y entablar mayor colaboración entre los sectores público y privado. Esta es la única manera de abordar adecuadamente las múltiples dificultades de índole financiera, jurídica y tecnológica y en materia de recursos humanos, suministro y distribución. A fin de acrecentar la accesibilidad de los medicamentos esenciales y la asequibilidad de sus precios se recomienda adoptar a nivel nacional e internacional las siguientes medidas:

- Alentar a los gobiernos nacionales de países de ingreso bajo y mediano a que, con la asistencia de la comunidad internacional, promuevan el uso de medicamentos genéricos de bajo costo y de calidad garantizada en reemplazo de las marcas de fábrica originales, mediante medidas como fomentar la confianza y garantizar la calidad, estableciendo autoridades reglamentarias nacionales dotadas de suficientes recursos y personal y de facultades estatutarias para inspeccionar las instalaciones de producción y los medicamentos, y velar por el cumplimiento obligatorio de los estándares.
- Proporcionar, por conducto del sistema de salud pública, medicamentos esenciales a bajo costo o gratuitos para las personas pobres y contrarrestar al mismo tiempo los efectos sobre el presupuesto aplicando diversas medidas, como mejores mecanismos de adquisición por entidades públicas, comercialización social por conducto del sector privado, movilización del apoyo por parte de las fundaciones, control del aumento de los precios mayoristas y minoristas, exención del pago de gravámenes sobre medicamentos esenciales, establecimiento de directrices clínicas que recomienden el uso de productos genéricos cuando estén disponibles, medidas de reembolso, fijación de precios diferenciales, producción local y mayor aprovechamiento de las flexibilidades establecidas en acuerdos comerciales internacionales, como el Acuerdo ADPIC.
- Introducir programas dedicados especialmente a los medicamentos esenciales para enfermedades no transmisibles como parte de las políticas nacionales de medicamentos.
- Acrecentar la financiación por donantes del tratamiento y la prevención de enfermedades no transmisibles, en respuesta al rápido aumento de la carga de esas enfermedades en los países en desarrollo pobres.
- Alentar la cooperación regional entre los países en desarrollo para ensayar innovaciones, por conducto de mecanismos como el Banco de Patentes de Medicamentos.
- Mejorar la disponibilidad de información sobre patentes en los países en desarrollo.

Acceso a las nuevas tecnologías

Nos comprometemos a ... [promover] la función estratégica de la ciencia y la tecnología, incluida la tecnología de la información y las innovaciones en ámbitos relacionados con el logro de los ODM

Resolución 65/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Los países pueden elevar los niveles de ingreso acrecentando la productividad de la mano de obra; una manera de incrementar esa productividad es utilizando tecnologías más avanzadas. La promoción de las tecnologías pertinentes en los países en desarrollo y la transferencia de tecnología de avanzada desde los países desarrollados en términos apropiados son, pues, aspectos medulares del desarrollo a largo plazo. Con esa idea, la meta 8.F de los Objetivos de Desarrollo del Milenio exhorta a la comunidad internacional a que, en cooperación con el sector privado, dé acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías a los países en desarrollo.

Aun cuando toda la gama de tecnologías tiene importancia para el desarrollo, en el presente informe se consideran tres esferas en las que se han logrado sustanciales adelantos tecnológicos mundiales y respecto de las cuales las políticas de la comunidad internacional propician que tales adelantos se transfieran a los países en desarrollo y que estos los compartan entre sí: tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), respuesta al cambio climático y preparación para los posibles efectos de la creciente incidencia de los desastres.

Acceso a los servicios de las TIC

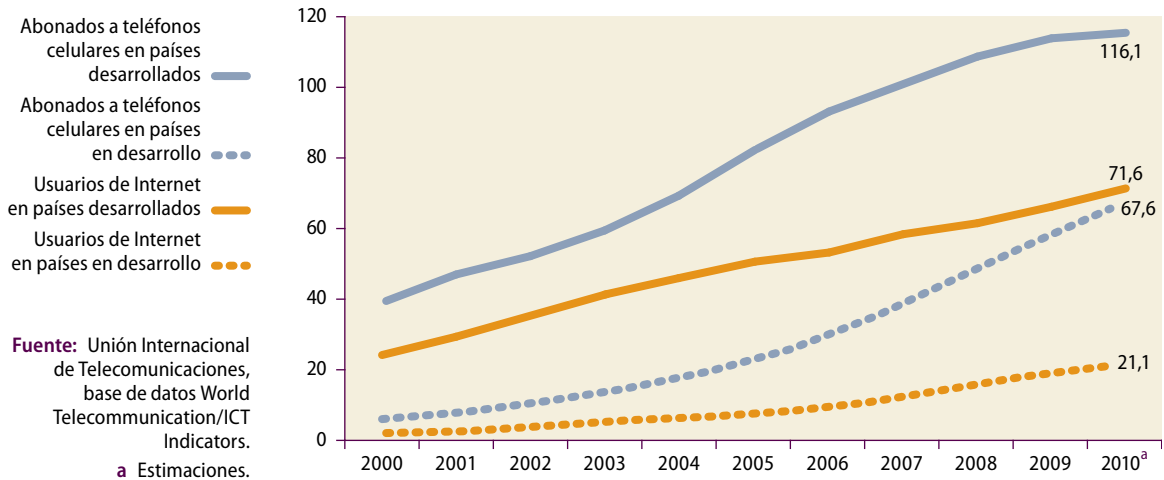
La revolución de las TIC prosigue y se está propagando en los países en desarrollo. Hacia finales de 2010 había en todo el mundo casi 5.300 millones de abonados a teléfonos celulares móviles (en comparación con 4.600 millones en 2009) y la cantidad de usuarios de Internet había superado los 2.000 millones. En cambio, la cantidad de líneas telefónicas con conexiones fijas disminuyó en un 1,5%, dado que crece la cantidad de personas que optan por utilizar únicamente redes de teléfonos celulares móviles o servicios consolidados de Internet y transmisión de sonido¹. En los países en desarrollo, donde hay déficit de líneas telefónicas fijas y los servicios son de mala calidad en muchos lugares, continúa la propagación acelerada de servicios celulares móviles. Según se estima, entre 2009 y 2010 aumentó un 17%. En el año 2000, a los países en desarrollo les correspondía el 40% de los abonados mundiales a servicios móviles, pero hacia 2010 esa proporción había aumentado al 73%. Pocos años después, entre 2008 y 2009, la penetración de teléfonos celulares móviles en estos países superó el 50%, y a finales de 2010 la estimación es que había llegado a 68 móviles por cada 100 habitantes (gráfico 1).

En los países en desarrollo ha aumentado pronunciadamente la proporción de abonados a servicios móviles en relación con el total mundial ...

¹ Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

Gráfico 1

Penetración de abonados a teléfonos celulares móviles y usuarios de Internet en países desarrollados y en desarrollo, 2000 a 2010
(porcentaje de habitantes)



... pero los países de Oceanía y del África subsahariana siguen a la zaga

Aun cuando en Oceanía y en el África subsahariana aumentó el número de abonados, siguen a la zaga de las demás regiones. A finales de 2009, ambas regiones tenían niveles de penetración de teléfonos celulares móviles por debajo del 40% (gráfico 2). Junto con el Asia meridional, estas regiones también están a la zaga en lo que respecta a la cantidad de líneas telefónicas fijas (gráfico 3). En muchas partes del mundo, por lo general las redes de teléfonos móviles proporcionan una red de comunicación adicional, reemplazando o complementando, la red de conexiones fijas. Por otra parte, en grandes zonas de los países menos adelantados se dispone únicamente de redes móviles, particularmente en zonas rurales. En Bangladesh, Burkina Faso, Djibouti, Eritrea, la República Democrática del Congo y la República Democrática Popular Lao, por ejemplo, más del 90% de todas las líneas telefónicas fijas están en zonas urbanas².

El uso de Internet ha seguido aumentando en todos los países. Entre 2005 y 2010, la tasa de penetración de Internet a escala mundial aumentó en promedio a razón del 14% anual; sin embargo, el aumento en los países en desarrollo (22%) fue mayor que en los países desarrollados (7%). Cabe señalar que el aumento en los países en desarrollo comenzó desde una base más baja. Hacia finales de 2010, un 72% de la población de países desarrollados tenía acceso a Internet, en comparación con el 21% en los países en desarrollo (gráfico 1). Solo a China le correspondió más de una tercera parte de todos los usuarios de Internet en el mundo en desarrollo.

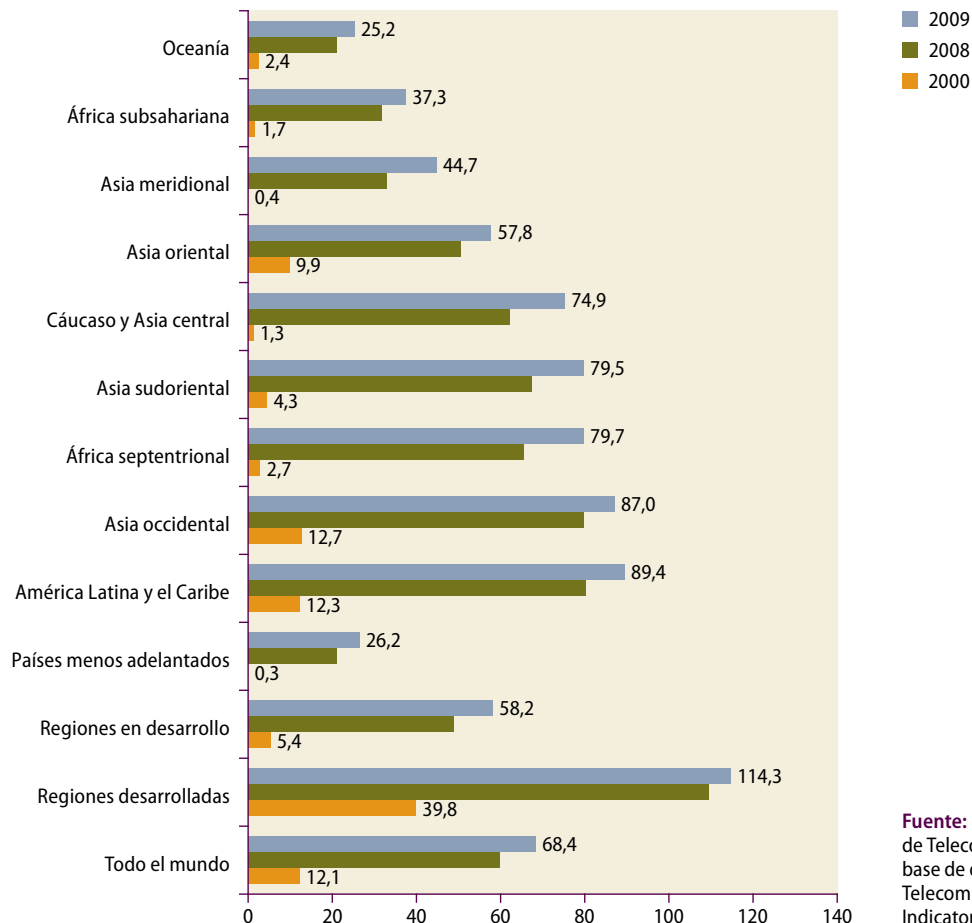
Los servicios de banda ancha de conexión fija siguen siendo de costo inasequible en muchos países de África

Los servicios fijos de Internet de banda ancha siguieron aumentando y, según se estima, hacia finales de 2010 habían llegado a 555 millones de conexiones. A pesar de ello, en la mayoría de los países en desarrollo el acceso sigue siendo limitado, de ahí la profunda brecha que a finales de 2010 persistía en el acceso a

2 Unión Internacional de Telecomunicaciones, "The role of ICT in advancing growth in least developed countries: trends, challenges and opportunities" (Ginebra, 2011).

Gráfico 2

Número de abonados a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes, 2000, 2008 y 2009



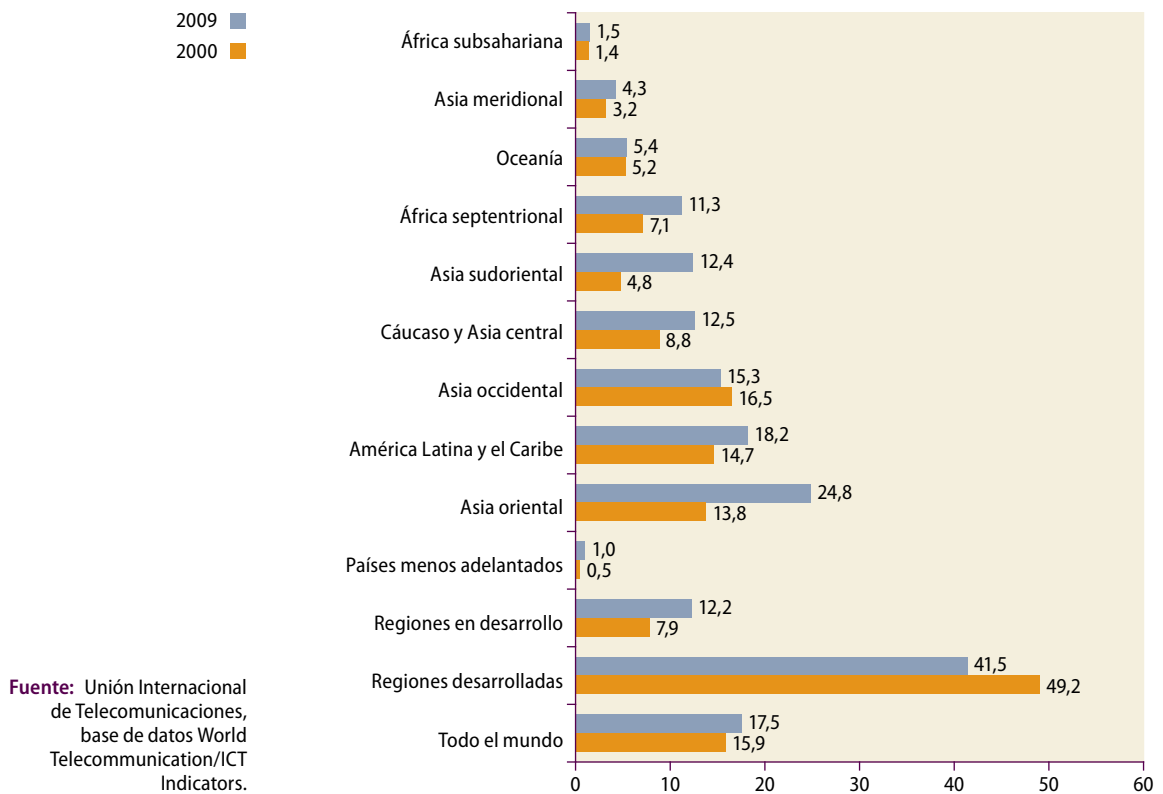
Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, base de datos World Telecommunication/ICT Indicators.

la banda ancha. Si bien la tasa estimada de penetración en los países desarrollados era del 24,6%, en los países en desarrollo era de solo el 4,4% (en el gráfico 4, en la página 83, figuran datos regionales para 2009). Las conexiones fijas de banda ancha en el mundo en desarrollo están sumamente concentradas en unos pocos países; a la China le corresponde la mitad del total. En las regiones más pobres del mundo es ínfimo el número de conexiones fijas de banda ancha. Si bien para 2010 casi todos los PMA contaban con servicios comerciales que ofrecían conexiones fijas de banda ancha, siguen siendo prohibitivamente caros para ellos; una situación persistente pese a la paulatina disminución de los precios de servicios de TIC, y en particular los de conexiones fijas de banda ancha³. El precio medio a escala mundial de un servicio de conexión fija de banda ancha disminuyó un 52% entre 2008 y 2010, mientras que en 2010 los abonados a teléfonos celulares móvi-

³ Véase UIT, *2010 ICT Price Basket (IPB)*; disponible en <http://www.itu.int/ITU-D/ict/ipb/>; y UIT, "ICT services getting more affordable worldwide", boletín de prensa, Ginebra, 16 de mayo de 2011; disponible en http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2011/15.aspx.

Gráfico 3

Número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, 2000 y 2009

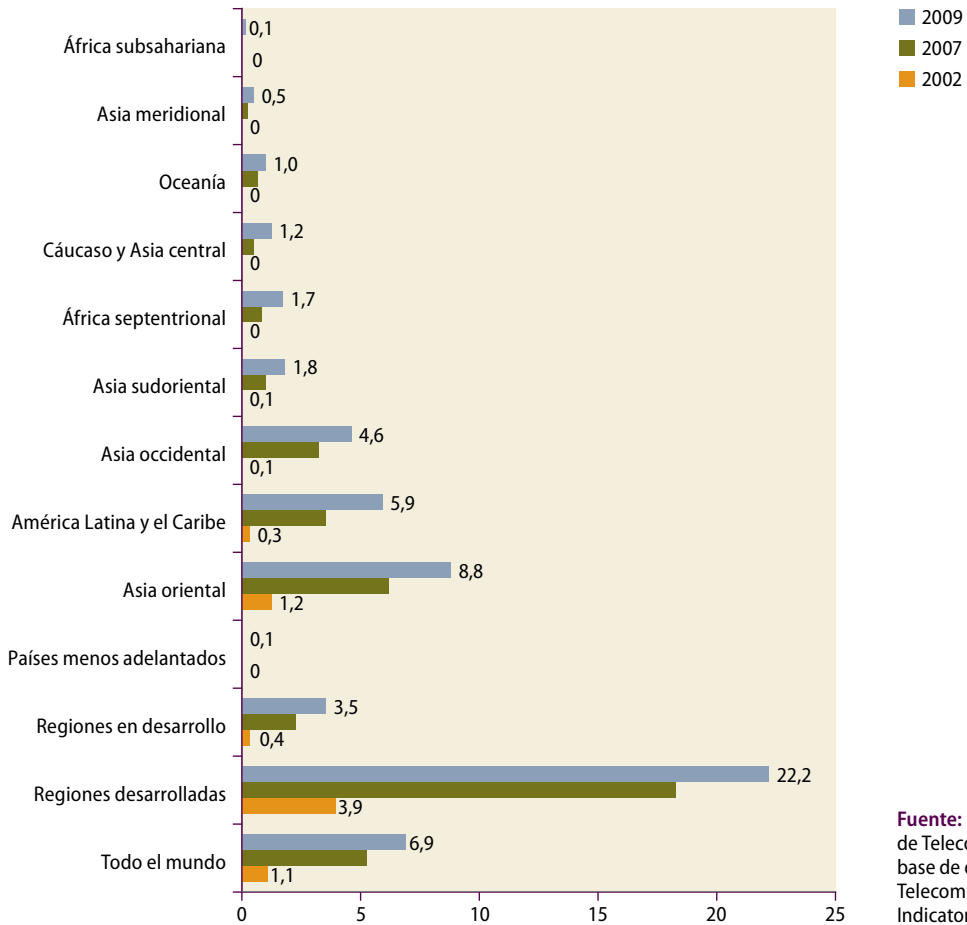


les pagaron en promedio un 22% menos por ese servicio⁴. Si bien los servicios de TIC son de costo cada vez más asequible, siguen persistiendo las disparidades entre una región y otra. Los precios de servicios de Internet con conexiones fijas de banda ancha son particularmente altos en África, donde en varios países el abono mensual de una conexión fija de banda ancha cuesta más que el salario medio mensual de un ciudadano (gráfico 5)

La propagación mundial de redes de teléfonos celulares móviles y la transición desde plataformas 2G hacia 3G ha convertido a los servicios móviles de banda ancha en la alternativa frente a las conexiones fijas de banda ancha a Internet. Aun cuando no se dispone de datos sobre la cantidad de personas que utilizan únicamente redes móviles de banda ancha para su acceso a Internet, el número de posibles usuarios está aumentando rápidamente. Según estimaciones de la UIT, a comienzos de 2008 el número de abonados a teléfonos móviles con acceso a redes de banda ancha superaba los 1.000 millones, cantidad que a comienzos de ese mismo año ya superaba el número de abonados con conexión fija de banda ancha. Aun cuando en los países en desarrollo los niveles de penetración de teléfonos móviles con banda ancha siguen siendo relativamente bajos (un 5% en 2010, según se estima), las tecnologías y las redes móviles de alta velocidad tendrán posiblemente efectos de gran magnitud sobre las conexiones con Internet, especialmente cuando los servicios lleguen a tener un costo más asequible (gráfico 6).

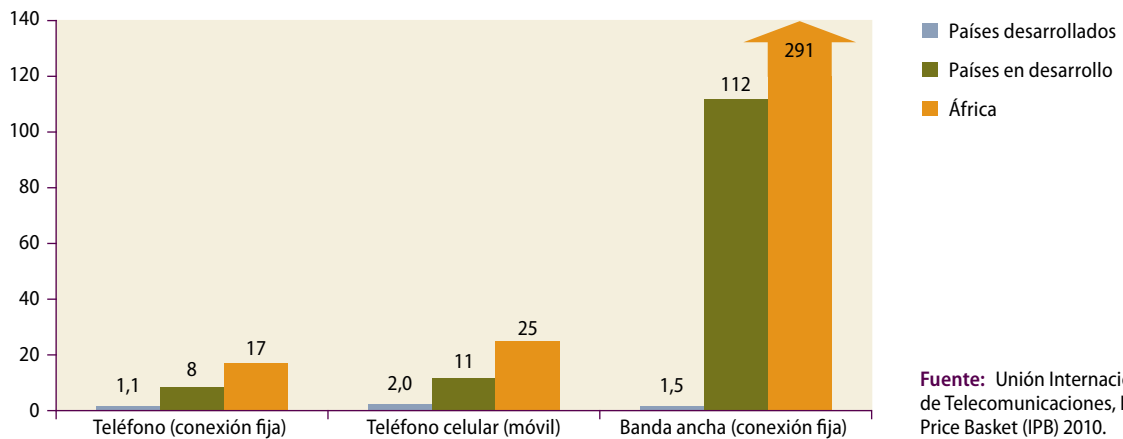
4 Ibidem.

Gráfico 4
Número de abonados a conexiones fijas de banda ancha por cada 100 habitantes, 2002, 2007 y 2009



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

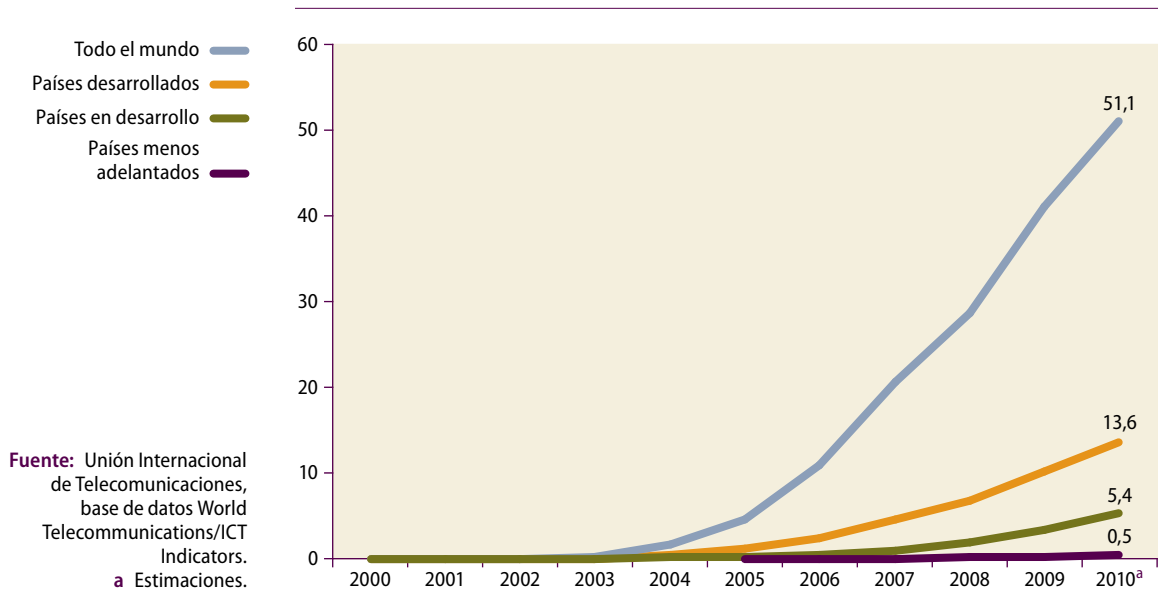
Gráfico 5
Precios medios mensuales de servicios de TIC por región, 2010 (como porcentaje del INB per cápita mensual)



Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, ICT Price Basket (IPB) 2010.

Gráfico 6

Abonados a teléfonos móviles de banda ancha por cada 100 habitantes, 2000 a 2010



Refuerzo de los efectos de las TIC sobre el desarrollo

Los debates sobre las TIC y su utilización para el desarrollo suelen centrarse en la actualización de las tecnologías y en la ampliación del acceso a la infraestructura física de las TIC. La disponibilidad una gama suficiente de redes y servicios de TIC no garantiza por sí misma un acceso adecuado a los servicios. Por otra parte, es preciso prestar atención a la manera como se suministra la información, a fin de asegurar que todos los usuarios se beneficien realmente. Por ejemplo, en muchos lugares tiene importancia crítica que se ofrezca información en los idiomas locales. Además, es importante contar con un sistema de reglamentación eficaz que facilite el acceso, la conexión y la utilización de las nuevas tecnologías por las entidades del gobierno y del sector privado y también por los ciudadanos particulares. También es necesario prestar atención a las barreras tradicionales que obstan las TIC; entre ellas, los altos costos de los servicios y la ausencia de personal dotado de conocimientos técnicos para desplegar las nuevas tecnologías.

Privatización y liberalización de las TIC

Tiene importancia crítica establecer políticas de competición transparente. Actualmente, los servicios de TIC se ofrecen por conducto de empresas privadas. En los últimos años se ha hecho más lenta la privatización de los servicios de propiedad del Estado, debido en parte a la crisis económica mundial, que ha reducido el número de inversionistas interesados y la disponibilidad de fondos de inversión. Según la información contenida en las respuestas a la más reciente encuesta anual de la UIT sobre telecomunicaciones y reglamentaciones de las TIC realizada en 126 países, muchos operadores de propiedad estatal han pasado ahora, parcial

o totalmente, a manos del sector privado. Solo el 34% de esos operadores sigue siendo de propiedad exclusiva del Estado. Gracias a las inversiones extranjeras se han incorporado en el mercado nuevos participantes. Si bien más de las tres cuartas partes de los países del mundo establecen en sus mercados de telecomunicaciones y de TIC restricciones limitadas, o ninguna, para la inversión extranjera, un 10% de esos países todavía limita tales inversiones a intereses minoritarios.

En el último decenio se han efectuado considerables esfuerzos por fomentar la competición en los mercados de las TIC. Uno de los principales elementos del proceso de reforma ha sido establecer en los países sendas entidades separadas encargadas de reglamentar las TIC. Hacia finales de 2010 se habían establecido entidades reglamentarias separadas en más del 80% de los países de todo el mundo⁵. Además, más del 93% de los países permite la competición en la provisión de servicios de Internet, en comparación con el 86% en 2000. Los servicios telefónicos básicos con conexiones fijas todavía están a la zaga de los demás mercados de las TIC en lo que respecta al grado de competición, aun cuando un 70% de los países ya introdujo la competición en este sector durante el último decenio; en 2000, la competición suponía solo el 38%. Los servicios internacionales de pasarelas de interconexión, que son importantes componentes de la provisión de servicios de Internet, están actualmente sujetos a competición en un 81% de los países de todo el mundo. El 95% de los países permite la competición en el mercado para servicios de teléfonos móviles de banda ancha 3G.

Sigue aumentando la competición en los mercados de las TIC

Estrategias nacionales de banda ancha

Asegurar un despliegue amplio de la banda ancha es una cuestión compleja y polifacética. Muchos países han adoptado con esos fines planes o políticas nacionales de banda ancha. En 2010, 70 países contaban con planes de ese tipo, y otros 35 estaban en vías de adoptarlos⁶. En la mayoría de esos planes se considera que la banda ancha es un importante factor que impulsa el desarrollo económico, social y humano y que apoya las políticas de protección del medio ambiente. Actualmente son 40 los países que incluyen la banda ancha en sus estipulaciones de servicio universal y acceso universal. Algunos países incluso han convertido el acceso a la banda ancha en un derecho garantizado por las leyes.

La cobertura con teléfonos móviles de banda ancha puede, entre otras cosas, posibilitar la provisión de servicios de salud por vía electrónica (e-salud). Un ejemplo es la transmisión de videoconferencias a bajo costo por una red de ese tipo. Así sucedió en Bangladesh, donde varios agentes de salud que trabajaban en un hospital flotante obtuvieron opiniones médicas complementarias mediante teleconsultas. Valiéndose de esos mismos medios, varios especialistas locales e internacionales pudieron dar asistencia en casos de tratamientos quirúrgicos y médicos a habitantes de comunidades rurales. Entre otros ejemplos de servicios de salud por vía electrónica pueden mencionarse las teleconsultas desde zonas remotas para el seguimiento de tratamientos y las teleconsultas médicas en tiempo real, servicios de conexión visual para personas con trastornos de la audición, y aportación pronta de servicios y conocimientos médicos.

⁵ Unión Internacional de Telecomunicaciones, “World Telecommunication/ICT Regulatory Database on the ICT Eye”; disponible en www.itu.int/icteye.

⁶ *Ibidem*.

Muchas innovaciones recientes de las TIC aprovechan el potencial de los teléfonos móviles y las comunicaciones para conectar a poblaciones remotas y carentes de servicios. Aun cuando algunas de esas innovaciones móviles utilizan una simple tecnología de servicios de mensajes breves (SMS), para ofrecer esos servicios es necesario que exista infraestructuras de avanzada en respaldo de la banda ancha. Se han utilizado múltiples aplicaciones innovadoras de SMS. Algunas de ellas son: en Ghana, para detectar medicamentos falsificados, por medio de mensajes de texto con el número de serie del medicamento, para verificar si es auténtico; en beneficio de los agricultores, para que estén al tanto de los precios de mercado y puedan mejorar sus ingresos eligiendo el momento más oportuno para vender sus cosechas; para recopilar información clínica a través del teléfono móvil y detectar así brotes de epidemias en la India; para mejorar la alfabetización de las niñas adolescentes en zonas rurales del Pakistán; para ampliar el acceso a los servicios financieros móviles en Filipinas, Sudáfrica y Kenya, etcétera.

El papel de las tecnologías para el gobierno por vía electrónica

Las TIC pueden mejorar los servicios públicos y apoyar el logro de los ODM

Una utilización más intensa de las TIC por los gobiernos también puede tener importancia crucial en la promoción de los objetivos de desarrollo nacionales y locales y en el apoyo al logro de los ODM, al mejorar la calidad de la administración pública. En muchos países, las funciones de aplicaciones en línea y móviles han mejorado sustancialmente la transparencia, la eficiencia y el alcance tanto de las operaciones y servicios gubernamentales como de la atención de la salud y la recabación y difusión al respecto; de la educación y la capacitación; del empleo y la creación de empleo; las empresas, la agricultura, los transportes; la protección del medio ambiente y el ordenamiento de los recursos naturales; la prevención de desastres, las actividades culturales, la eliminación de la pobreza, y otros objetivos de desarrollo convenidos.

Al pasar revista a las metas para el gobierno por vía electrónica establecidas por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se constata que la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas ha adoptado la entrega de servicios gubernamentales por vía electrónica después de la segunda etapa de la Cumbre Mundial celebrada en Túnez en noviembre de 2005. Una encuesta indica que 189 de los 192 Estados Miembros a la sazón de las Naciones Unidas habían establecido antes de 2010 sendos sitios web del gobierno central o nacional⁷. Por su parte, los propios países, en su mayoría, ya han colocado en línea grandes cantidades de información; muchos de ellos no se han limitado a los sitios web básicos, sino que ofrecen además portales nacionales que sirven de puntos de entrada para que los usuarios se conecten con los servicios de distintos ministerios y dependencias gubernamentales. A la par, sería posible acelerar el progreso hacia las metas de los ODM mediante la integración de procedimientos administrativos, la simplificación de planes para desarrollar el gobierno por vía electrónica y el aumento de la disponibilidad de datos sobre infraestructura de las TIC en el sector público, la capacidad de los recursos humanos y la oferta y

⁷ Véase *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), pág. 77.

la demanda de servicios electrónicos. La expansión de servicios de transacción, como la inscripción y el pago en línea, también tiene potencial, pero en los países en desarrollo sigue siendo relativamente débil la puesta en práctica y solamente algunos entre ellos están en condiciones de ofrecer muchos de esos servicios, por la falta de portales y la carencia de efectuar las transacciones en condiciones de seguridad⁸.

Mejora de los sistemas mundiales de medición y seguimiento

Entre los temas de interés para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información figuró el de mejorar la calidad y la disponibilidad de estadísticas mundiales sobre las TIC. Una respuesta al respecto es la labor realizada por el Grupo de Tareas sobre la medición de las metas de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Este Grupo, establecido en mayo de 2010, es parte de la Asociación para la medición de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo. Uno de los objetivos principales del Grupo de Tareas es seguir la pista al progreso hacia el logro de las diez metas establecidas por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, que van desde conectar a aldeas, universidades y escuelas como manera de asegurar que más de la mitad de la población mundial tenga acceso a las TIC para 2015, hasta facilitar la utilización de todos los idiomas del mundo en la circulación de información por Internet⁹.

También se han emprendido otras iniciativas para el seguimiento del progreso de las TIC. La UIT y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por ejemplo, establecieron recientemente la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital. Durante la Cumbre sobre los ODM celebrada en septiembre de 2010, miembros de la Comisión aprobaron la Declaración de 2010 sobre la banda ancha para todos¹⁰, en la que se exhortó a los gobiernos nacionales a adoptar medidas para asegurar el acceso universal a la banda ancha. Al respecto, la UIT ha propuesto varias metas concretas, entre ellas que para 2015 al menos la mitad de la población tenga acceso a Internet en banda ancha.

Acceso a la tecnología y a la financiación para abordar el cambio climático

Los países en desarrollo necesitan protegerse contra los efectos perjudiciales del cambio climático y crear su propio futuro sostenible, pero por sus limitaciones financieras y tecnológicas no pueden lograrlo enteramente por sí mismos. Por ello, fue alentador que el 11 de diciembre de 2010, en el 16° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Cancún (México), las Partes en la Convención lograran un importante adelanto hacia una meta mundial consensuada, al

⁸ Ibídem, pág. 59.

⁹ Unión Internacional de Telecomunicaciones, "Measuring the WSIS Targets: a statistical framework" (Ginebra, 2011).

¹⁰ Véase <http://www.broadbandcommission.org/report1/report1.pdf>.

acordar no solo acciones y planes nacionales a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y ayudar a los países en desarrollo a hacer frente al cambio climático, sino también sobre mecanismos de apoyo para alcanzar esos objetivos.

En particular, se estableció el Mecanismo de tecnología para la mitigación y la adaptación al cambio climático, bajo la guía de la Conferencia de las Partes y con obligación de rendirle cuentas, cuyo propósito es facilitar la adopción de mejores medidas para el desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de la mitigación y la adaptación al cambio climático. El Mecanismo consta de dos componentes: el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología Climática. Se prevé que el Mecanismo de tecnología estará plenamente operativo en 2012. El Comité Ejecutivo de Tecnología se centrará en cuestiones de políticas y promoverá el desarrollo y la transferencia de tecnología desempeñando las siguientes funciones: i) proporcionar un panorama general de las necesidades tecnológicas y un análisis de las cuestiones técnicas y de políticas; ii) considerar y recomendar acciones que aceleren la mitigación y la adaptación; iii) recomendar orientaciones para fijar prioridades de políticas y programáticas; iv) promover y facilitar la colaboración entre gobiernos, entidades del sector privado, de la sociedad civil y académicas, e instituciones de investigación; v) recomendar medidas para superar las barreras que obstan al desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología y posibilitar así acciones más eficaces de mitigación y adaptación; vi) promover la cooperación con los ministerios pertinentes, inclusive actividades con arreglo a la Convención y ajenas a ella; y vii) articular la elaboración y la utilización de planes de campaña tecnológicos a nivel internacional, regional y nacional, propiciando la cooperación de los interesados directos.

El objetivo del Centro y Red de Tecnología Climática es movilizar a escala mundial y fortalecer las capacidades en cuanto a tecnologías no contaminantes, proporcionar asistencia directa a los países en desarrollo y facilitar acciones inmediatas para el despliegue de las tecnologías existentes. El Centro propiciará también la colaboración con entidades del sector público y del sector privado y con instituciones académicas y de investigación, para desarrollar y transferir tecnologías incipientes. Con esas metas, el Centro facilitará un sistema de redes, organizaciones e iniciativas a escala nacional, regional, sectorial e internacional. El Centro responderá directamente a las peticiones de los Estados partes.

En Cancún, los gobiernos encontraron también nuevos temas de acuerdo en varias cuestiones, incluidas algunas relativas a la financiación inmediata y a largo plazo. Con respecto a la financiación inmediata, los gobiernos de países desarrollados se comprometieron a velar por una mayor transparencia de la aportación del importe previamente acordado de 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012, proporcionando regularmente información sobre esos fondos. En lo atinente a la financiación a largo plazo, los gobiernos confirmaron su compromiso de aportar a los países en desarrollo más, nuevos, adicionales, predecibles y suficientes recursos, tomando en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de los países particularmente vulnerables a los efectos nocivos del cambio climático. Los gobiernos también ratificaron el compromiso asumido anteriormente en Copenhague por los países desarrollados, de movilizar 100.000 millones de dólares anuales antes de 2020 a fin de responder a las necesidades de los países en desarrollo. Los fondos aportados a los países en desarrollo pueden proceder de diversos tipos de fuentes: públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, y de fuentes alternativas.

En Cancún se confirmaron los compromisos de aportación de fondos a corto y a largo plazo para responder al cambio climático

Los gobiernos también convinieron en establecer no solo el Fondo Verde de Copenhague para el Clima como entidad operacional del mecanismo financiero de la Convención (guiado por la Conferencia de las Partes, a la cual debe rendir cuentas), sino además establecer un proceso de diseño, a completar en 2011. Además, crearon el Comité Permanente, que también depende de la Conferencia de las Partes, a la que prestará asistencia en o tocante al ejercicio de sus funciones relativas a mejorar la coherencia y la coordinación de la financiación destinada al cambio climático; racionalizar los mecanismos de financiación; movilizar recursos financieros, y medir y verificar el apoyo ofrecido a los países en desarrollo, además de proporcionar información al respecto. El papel y la función del Comité Permanente todavía no se han definido concretamente.

En 2010 se repusieron los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), una porción de los cuales (1.400 millones de dólares) se va a destinar a la mitigación del cambio climático entre el 1º de julio de 2010 y el 30 de junio de 2014¹¹. Además, la aportación de recursos del sector privado, orientados adecuadamente por los sectores públicos a escala internacional y nacional, podría efectuar una importante contribución a la mitigación del cambio climático en los países en desarrollo. En los últimos años han cobrado impulso rápido el mercado del carbono y las inversiones privadas en energía no contaminante, pero esto ocurrió solamente en unos pocos países. Todavía es mucho lo que queda por hacer para fortalecer más los marcos de políticas de modo de atraer la financiación privada de fuentes nacionales e internacionales y para que las inversiones se aparten de tecnologías convencionales y se encaucen hacia alternativas pertinentes al clima¹².

Los recursos actuales y los prometidos con destino a la adaptación abarcan los entregados por cauces multilaterales y bilaterales. El Fondo de Adaptación, creado por las Partes en el Protocolo de Kyoto de la Convención, se estableció con la finalidad de financiar proyectos y programas concretos de adaptación en países en desarrollo que son Partes en el Protocolo. Las sumas acumulativas recibidas por el Fondo de Adaptación (que se generaron recaudando un gravamen del 2% sobre las reducciones de emisiones certificadas por el Mecanismo para un desarrollo no contaminante) y otras contribuciones ascendían a finales de abril de 2011 a aproximadamente 240.600 millones de dólares¹³. El Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC) fue establecido con la misión de financiar actividades, programas y medidas relativos al cambio climático, que complementarían

11 Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), “GEF-5 programming document”, preparado por la secretaria del FMAM para la Sexta Reunión de la Quinta Reposición del Fondo Fiduciario del FMAM, 12 de mayo de 2010, París (GEF/R.5/31/CRP.1).

12 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, “Investment and financial flows to address climate change: an update” (FCCC/TP/2008/7), Bonn, 26 de noviembre de 2008. Véase también *Estudio Económico y Social Mundial, 2011: La gran transformación basada en tecnologías ecológicas* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.II.C.1), que efectúa un análisis integral de las dificultades y los marcos integrales de política necesarios para imprimir un progreso más acelerado al desarrollo y a la difusión en todo el mundo de tecnologías respetuosas del medio ambiente.

13 Véase, “Estados financieros del Fondo de Adaptación al 30 de abril de 2011”, preparado por el Banco Mundial en su carácter de miembro del Directorio del Fondo de Adaptación; disponible en http://www.adaptation-fund.org/system/files/AFB.EFC_.5.8%20AF%20Trustee%20Report_0.pdf.

La colaboración en tareas de investigación y desarrollo es la clave para la transferencia de tecnologías ...

... pero también es necesario contar con más fondos

los financiados con recursos asignados a la esfera focal de cambio climático del FMAM y provenientes de financiación bilateral y multilateral. A finales de agosto de 2010, el total del importe prometido era de 169 millones de dólares, suma que incluye 94 millones de dólares para el Programa de Adaptación¹⁴. El Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA) se estableció en apoyo de un programa de trabajo para brindar asistencia a los países menos adelantados que son Partes en la Convención a fin de que, entre otras cosas, preparasen y ejecutasen programas de acción nacionales de adaptación. A finales de agosto de 2010, el total prometido a ese Fondo ascendía a 290 millones de dólares¹⁵.

Se reconoce ampliamente que cuando las tareas de investigación y desarrollo se realizan en colaboración (con la participación de empresas, universidades, dependencias gubernamentales y otras entidades de uno o más países) se contribuye eficazmente al desarrollo y a la transferencia de tecnologías de adaptación y mitigación, en particular en el caso de los países en desarrollo cuyas capacidades tecnológicas son limitadas. Un reciente examen de las actividades de investigación y desarrollo en colaboración existentes proporciona información sobre las principales características de tales tareas¹⁶ y señala posibles deficiencias en actividades en curso. Dicho examen confirma las conclusiones de un informe anterior¹⁷; es decir, que la cartera actual de programas existentes de investigación y desarrollo se focaliza principalmente en tecnologías energéticas, particularmente en fuentes de energía renovables. Han disminuido las actividades de investigación y desarrollo en colaboración atinentes a la industria, los transportes, y la eficiencia energética de los edificios. En cuanto a los temas sobre silvicultura, agricultura y el procesamiento de desechos, solamente se consideran en programas de orden más general.

Pese a la atención que ya se presta a las tecnologías energéticas, la financiación destinada a investigación y desarrollo para crear nuevas tecnologías está muy por debajo de la necesaria. Varios estudios indican que ese gasto relativo a la energía requiere un incremento de gran magnitud para poder alcanzar las metas climáticas a largo plazo¹⁸. Los estudios también ponen de manifiesto que en las carteras de investigación y desarrollo hay una débil cobertura de tecnologías de adaptación al cambio climático. Esas carteras cubren hasta cierto punto los sectores de salud y agricultura y se caracterizan por sus innovadores criterios sobre investigación y desarrollo en colaboración. Lo que sucede es que en gran medida están ausentes las iniciativas al respecto que entrañan participación de los copartícipes en los gastos. En lo concerniente a la mitigación y a la adaptación, las iniciativas internacionales en colaboración tendieron a centrarse más en el intercambio de conocimientos y experiencias que en la efectiva realización de

14 UNFCCC, "Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties", Nota de la secretaría (FCCC/CP/2010/5), 20 de septiembre de 2010.

15 *Ibidem*.

16 UNFCCC, "Report on options to facilitate collaborative technology research and development", Nota del Presidente del Grupo de Expertos sobre transferencia de tecnología (FCCC/SBSTA/2010/INF.11), Cancún, 24 de noviembre de 2010.

17 UNFCCC, "Recommendations on future financing options for enhancing the development, deployment, diffusion and transfer of technologies under the Convention", Informe del Presidente del Grupo de Expertos sobre transferencia de tecnología (FCCC/SB/2009/2), Bonn, 26 de mayo de 2009.

18 Por ejemplo, la Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2010* (París, 2010) y *Estudio Económico y Social Mundial, 2011, op. cit.*

investigación y desarrollo en colaboración. Otra observación resultante de esos estudios es que son muy pocas las iniciativas de colaboración con países menos adelantados, en particular con los de África. Los países en desarrollo que colaboran más activamente en iniciativas de investigación y desarrollo son países de Asia (China e India) y de América Latina.

Se recomienda decididamente que para promover la colaboración en investigación y desarrollo se refuerce el desarrollo y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Es preciso procurar alcanzar tres objetivos clave: *a)* la adaptación o modificación de tecnologías y productos existentes para adecuarlos a las condiciones y ámbitos locales; *b)* el desarrollo de tecnologías y productos, incluidas las tecnologías endógenas, que respondan a necesidades desatendidas de los países en desarrollo; y *c)* el desarrollo de tecnologías en respuesta a necesidades de mediano y largo plazo.

Acceso a nuevos enfoques para la reducción del riesgo de desastres

Aun cuando no hay pruebas concluyentes de que el cambio climático acreciente la cantidad de desastres, siguen agravándose los efectos de catástrofes debidas a fenómenos naturales, particularmente en los países menos adelantados¹⁹. A partir del decenio de 1970 se ha quintuplicado la incidencia de los desastres naturales, lo cual puede atribuirse en parte, y con cierto grado de certeza, al cambio climático provocado por la actividad humana. En particular, ha aumentado la frecuencia y la intensidad de las olas de calor, sequías, ciclones y huracanes²⁰.

Por ende, se reconoce ampliamente la urgente necesidad de reducir el riesgo de los desastres provocados por la Naturaleza. En los países, a diferentes niveles, del gobierno y de la comunidad, se cuenta con considerables conocimientos prácticos para reducir el riesgo de desastres. Estos conocimientos prácticos atañen a casi todos los tipos de factores de riesgo y están incorporados en una amplia gama de esferas que abarcan desde costumbres y prácticas indígenas y datos sobre riesgos y medidas prácticas que reducen los efectos dañinos cuando se usan ciertos tipos de edificación, hasta sistemas de alerta temprana y prácticas agrícolas.

Los estudios del progreso en los conocimientos prácticos para la reducción del riesgo de desastres, que se efectúan regularmente en el marco de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres han destacado los adelantos en el uso de nuevas tecnologías, como los modelos probabilísticos del riesgo y de las consecuencias de los desastres. También se han logrado algunos progresos en cuanto a la formulación y utilización de análisis de costo y beneficio de las estrategias de reducción del riesgo de desastres. Muchas innovaciones incorporan los conocimientos y la experiencia locales existentes. Por ejemplo, de los estudios sistemáticos sobre los daños sufridos por la edificación en Indonesia efectuados después de los terremotos, en particular ciertos edificios no construidos bajo la supervisión de ingenieros, como estructuras de albañilería, se ha extraído que

Cada vez se utilizan más las nuevas tecnologías para la reducción de desastres ...

¹⁹ Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres (ISDR), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: Revealing Risk, Redefining Development* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.11.III.M.1).

²⁰ *Estudio Económico y Social Mundial, 2011, op. cit., cap. IV.*

algunos enfoques de ingeniería sencillos, compatibles con las culturas edilicias locales, refuerzan las viviendas en zonas de alto riesgo sísmico.

En América Central, para determinar el grado de riesgo de los fenómenos naturales se utiliza tecnología de avanzada: la Evaluación de las probabilidades de riesgo para América Central aplica técnicas probabilísticas al análisis de terremotos, maremotos, huracanes, inundaciones, deslizamientos y erupciones volcánicas. La información sobre factores de riesgo se combina con datos sobre el grado de exposición y vulnerabilidad, posibilitando que el usuario determine el riesgo sobre la base de múltiples factores de riesgo simultáneos. Una innovación clave es el “modelo híbrido de riesgo”, basado en información sobre peligros asociados con factores de poca probabilidad, en combinación con las pérdidas debidas a peligros que se materializan con frecuencia. Esos modelos fueron utilizados mayormente por el sector privado y recién en los últimos tiempos también los utilizan los gobiernos para determinar los factores de riesgo por causas múltiples.

Una segunda innovación es la integración de aplicaciones de la web que facilitan la participación y el intercambio de información y que son interoperables. La experiencia ha mostrado que esas tecnologías alcanzan su máxima eficacia cuando están integradas. Por ejemplo, cuando los sistemas de alerta temprana de los indígenas son corroborados por análisis científicos, y viceversa; y cuando la información de los sistemas de alerta temprana basados en satélites se contrasta con las condiciones y prácticas locales.

La pertinencia de las TIC en cuanto a la preparación y la respuesta a los desastres quedó demostrada tras el terremoto que asoló Haití en enero de 2010. Utilizando sistemas de mensajes de texto y los sistemas mundiales de determinación de posición (GPS), los voluntarios pudieron orientar a los equipos de rescate de sobrevivientes atrapados bajo escombros. Para la evaluación rápida de los daños se utilizaron enfoques similares, lo cual condujo a acelerar las actividades de recuperación. Aunque estas acciones quedaron limitadas por el hecho de que el sistema se instaló cuando ya se había desencadenado la crisis, en los últimos meses se han establecido nuevas redes previsorias para que las acciones de respuesta que salvan vidas sean más efectivas en el futuro.

... pero es necesario
prestar más atención a
aumentar la resiliencia de
los países

Pese a los numerosos adelantos logrados en cuanto a formular, codificar y difundir conocimientos prácticos especializados para la reducción del riesgo de desastres, subsisten algunas deficiencias de gran magnitud. Por ejemplo, muchos países no han recopilado datos fidedignos sobre sus pérdidas históricas en desastres anteriores, salvo de algunos desastres de gran magnitud. Debido a este déficit en la recopilación de datos, los gobiernos no pueden determinar efectivamente los niveles de riesgo. Es preciso fortalecer iniciativas como la campaña mundial “Para que las ciudades sean resilientes”, emprendida por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres en mayo de 2010, que contribuyen a aportar conocimientos sobre reducción del riesgo de desastres a los gobiernos locales (los que más frecuentemente son responsables de la gestión de ese riesgo). Sin embargo, dado que hay prioridades que compiten entre sí, la aplicación de conocimientos externos a los medios locales puede quedar obstaculizada por el costo de la adaptación y la alta inversión que se requiere. Los programas de reducción del riesgo de desastres deben ser incorporadas como parte de las estrategias nacionales de desarrollo a fin de asegurar que se les preste la debida atención²¹.

21 *Ibidem*.

También es necesario evaluar continuamente los conocimientos y las prácticas en materia de reducción del riesgo de desastres, y las modalidades para asegurar un eficaz intercambio de información sobre las experiencias recogidas. Un buen ejemplo es el informe especial, de próxima publicación, del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation” (Gestión del riesgo de eventos extremos y desastres, para promover la adaptación al cambio climático), que examinará las maneras más efectivas de vincular los conocimientos sobre reducción del riesgo de desastres con la adaptación al cambio climático. El informe orientará la acción gubernamental en cuanto a la intensificación de los esfuerzos por reducir el riesgo de desastres relacionados con el cambio climático y como parte de la adaptación y la planificación del desarrollo.

Recomendaciones en materia de políticas

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

- Promover la colaboración en materia de investigación y desarrollo entre entidades privadas y sin fines de lucro y entidades oficiales de distintos países a fin de reforzar el desarrollo y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo.
- Fortalecer el seguimiento mundial del desarrollo de las TIC y establecer y efectuar el seguimiento de metas mensurables, particularmente en lo que atañe a las necesidades en evolución de los países en desarrollo, inclusive por conducto de los procesos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital.
- Fomentar y facilitar la utilización del nuevo Mecanismo de tecnología para la mitigación y la adaptación al cambio climático, cuando inicie sus operaciones en 2012, de manera de reforzar el desarrollo y la transferencia de tecnología con fines de mitigación y adaptación al cambio climático.
- Asegurar que se dé cumplimiento a los compromisos de financiación inmediata y a largo plazo con destino a la mitigación y adaptación al cambio climático, de manera que las contribuciones se entreguen a los países en desarrollo de acuerdo con los plazos fijados.
- Apoyar las iniciativas de gobiernos nacionales en cuanto a servicios de salud y de educación por vía electrónica y otros servicios en colaboración con el sector privado, mediante intercambio de experiencias y apoyo financiero adicional.
- Fortalecer las capacidades nacionales y locales para la reducción de los factores de riesgo naturales mediante la continua evaluación de conocimientos y prácticas y el apoyo a la Estrategia de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres en sus actividades para asegurar un efectivo intercambio internacional de información sobre las experiencias recogidas, en particular entre países que se encuentran en niveles de desarrollo similares.

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

Impreso en las Naciones Unidas, Nueva York

11-38397 — Septiembre de 2011—980