

Objetivo de desarrollo del Milenio 8

Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio



NACIONES UNIDAS

Informe del Grupo de Tareas
sobre el desfase en el logro
de los objetivos de desarrollo
del Milenio de 2008



El presente informe fue elaborado por el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, creado por el Secretario General de las Naciones Unidas para mejorar la supervisión del objetivo de desarrollo del Milenio 8 por medio de la coordinación interinstitucional. En el Grupo de Trabajo están representados más de 20 organismos de las Naciones Unidas, entre ellos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas se encargaron de coordinar los trabajos del Grupo de Tareas. El Grupo de Tareas fue presidido por Ad Melkert, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Administrador Asociado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y coordinado por Rob Vos, Director en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Lista de los organismos que forman parte del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio

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

Objetivo de desarrollo del Milenio 8

Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio

Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase
en el logro de los objetivos de desarrollo
del Milenio de 2008



Naciones Unidas
Nueva York, 2008

Fotos de la cubierta

Izquierda: Foto de las Naciones Unidas

Derecha (arriba): Saurabh Mittall © 2005, cortesía de Photoshare

Derecha (abajo): Foto de las Naciones Unidas

Publicación de las Naciones Unidas

No. de venta: S.08.I.17

ISBN 978-92-1-300215-5

Copyright © Naciones Unidas, 2008

Todos los derechos reservados

Prefacio

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, los líderes mundiales acordaron una serie de objetivos cuantificables y de duración determinada, destinados a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra las mujeres, y los situaron en el centro de la agenda mundial. Los líderes mundiales han confirmado en repetidas ocasiones su compromiso con dichos objetivos y con la consolidación de una alianza mundial que mejoraría las vidas de las personas pobres de todo el mundo en la siguiente generación.

Ya hemos superado el punto medio entre la adopción de los objetivos y la fecha límite fijada para 2015. Se han realizado avances, pero en casi todas las partes del mundo aún queda mucho por hacer. Con respecto al objetivo 8 —crear una alianza mundial para el desarrollo— los Estados Miembros han alcanzado compromisos concretos centrados, en particular, en los ámbitos del comercio, la asistencia oficial para el desarrollo, la deuda externa, los medicamentos esenciales y la tecnología. Por sí solas, estas medidas tienen una gran importancia, pero también podrían contribuir de manera esencial a lograr los otros objetivos.

Las Naciones Unidas han puesto en marcha una serie de procesos inter-institucionales para verificar el cumplimiento de los objetivos 1 a 7 a nivel mundial y nacional. No obstante, resulta más difícil evaluar el funcionamiento de la alianza mundial para el desarrollo y el cumplimiento de los compromisos internacionales y, por ello, en 2007, creé personalmente el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, que se encargará de consolidar toda la información disponible sobre el cumplimiento de dichos compromisos.

De este primer informe del Grupo de Tareas se desprende claramente que, si bien se ha avanzado en muchos frentes, el cumplimiento de los compromisos ha sido insuficiente y está experimentando retrasos con respecto a los plazos previstos. No será posible para todos compartir el futuro sin una acción concertada a nivel mundial y sin alianzas sólidas. Llegados a este punto medio del período fijado para alcanzar los objetivos en 2015, es imprescindible que todos los asociados aceleren sus esfuerzos para cumplir sus promesas.



BAN KI-MOON,
Secretario General de las Naciones Unidas

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	
Asistencia oficial para el desarrollo.	vii
Acceso al mercado (comercio)	ix
Sostenibilidad de la deuda	x
Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles	xii
Acceso a las nuevas tecnologías	xiii
Introducción	
La alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.	1
Asistencia oficial para el desarrollo	
Desfase respecto a la meta del 0,7% de las Naciones Unidas	6
El reto de duplicar la ayuda para África	9
Ayuda a los países menos adelantados	9
Ayuda a los países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo.	10
Asignación de ayudas para servicios sociales básicos	10
El creciente papel de los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y de las fuentes privadas.	13
Mejora de la eficacia de la ayuda	14
La concesión de ayudas no condicionadas.	14
Progresos en la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.	15
¿Está tomando forma la alianza global para la ayuda al desarrollo? . . .	17
Acceso al mercado (comercio)	
Metas comerciales del objetivo de desarrollo del Milenio 8	21
Aumento del acceso libre de derechos a los mercados de los países desarrollados	22
Reducción de los aranceles aplicados a las exportaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo.	23
Subvenciones agrícolas en los países de ingreso alto	23
Ayuda para el comercio.	25

	<i>Página</i>
¿Se está cumpliendo la promesa de reforzar la alianza mundial?	27
Descenso de los aranceles máximos y de la progresividad arancelaria	27
Ampliación del comercio de los países en desarrollo	27
La penetración de las exportaciones de los países menos adelantados experimentó un menor progreso	28
Concentración de las exportaciones de los países en desarrollo . . .	28

Sostenibilidad de la deuda

Alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados	31
Alivio de la deuda recibido	32
Disminución de la carga del servicio de la deuda	33
¿Más recursos para gastos sociales?	34
Sostenibilidad del alivio de la deuda	34
Más allá de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados	38
¿Contribuye la alianza mundial a hacer que la deuda de los países en desarrollo sea sostenible?	38

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Países que han actualizado recientemente su lista nacional de medicamentos esenciales	40
Disponibilidad de medicamentos esenciales	40
Gasto del sector público en productos farmacéuticos	42
Precio de los medicamentos esenciales	43
Políticas de sustitución por medicamentos genéricos	46
Reconocimiento de los medicamentos y tecnologías esenciales en las constituciones nacionales	46
Políticas nacionales en materia de medicamentos actualizadas recientemente	47
Hacia una alianza mundial más sólida para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles	47

Acceso a las nuevas tecnologías

Rápido aumento del acceso a los teléfonos celulares entre la población	51
La brecha digital en el uso de Internet	52
Acceso limitado de los países de ingreso bajo a Internet y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones en general	53
¿Alianzas entre el sector público y el privado, o privatización?	56
La necesidad de reforzar la alianza mundial para acceder a las nuevas tecnologías	58

Resumen

El Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio ha evaluado los compromisos mundiales que figuran en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio y que fueron ratificados por los gobiernos en diversos foros internacionales celebrados después de la Cumbre del Milenio. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas hacía hincapié en la necesidad de reforzar las alianzas mundiales para el desarrollo a fin de crear el entorno favorable requerido para acelerar los progresos destinados a reducir la pobreza, mejorar la salud y la educación, establecer la igualdad de género y garantizar la protección del medio ambiente, tal y como se definen en los objetivos de desarrollo del Milenio.

El principal mensaje del presente informe es que, si bien se han logrado progresos en varios aspectos, siguen existiendo importantes desfases en el cumplimiento de los compromisos mundiales en los ámbitos de la ayuda, el comercio, el alivio de la deuda y el acceso a las nuevas tecnologías y medicamentos esenciales a precios asequibles. El debilitamiento de la economía mundial y los fuertes incrementos de los precios de los alimentos y la energía amenazan con invertir algunos de los avances logrados en diversos ámbitos del desarrollo humano. Es preciso reforzar las asociaciones globales con el fin de evitar cualquier posible regresión de los logros alcanzados hasta la fecha. En la cuenta atrás hacia 2015 se requieren respuestas urgentes para salvar los desfases de aplicación a fin de cumplir las promesas realizadas para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

Asistencia oficial para el desarrollo

Existe un amplio desfase en el cumplimiento de los compromisos dirigidos a alcanzar la meta contenida en los objetivos de desarrollo del Milenio relativa a **satisfacer las necesidades especiales de los países menos adelantados ... [para brindar] una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que han asumido el compromiso de reducir la pobreza.**

Los esfuerzos para incrementar la asistencia oficial para el desarrollo han sufrido un revés. En 2007, los únicos países que habían alcanzado o superado la meta de las Naciones Unidas de dedicar a esta asistencia un 0,7% de su ingreso nacional bruto eran Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia. El esfuerzo medio realizado por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue tan sólo del 0,45% del ingreso nacional bruto, pero, ponderado por el tamaño de sus economías, el flujo total neto de las ayudas de los miembros del Comité representaba únicamente un 0,28% de su renta nacional combinada. La asistencia financiera a los países menos adelantados tampoco alcanzó los volúmenes prometidos. Aparte de los países antes mencionados, únicamente Bélgica, Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte han cumplido la

meta de conceder ayudas a los países menos adelantados dedicando al menos entre un 0,15% y un 0,20% de su ingreso nacional bruto, y la media de todos los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo fue tan sólo del 0,09%. El flujo de ayuda aumentó constantemente a partir de 1997, hasta alcanzar su punto máximo de 107.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2005, gracias al excepcional alivio de la deuda que tuvo lugar ese año. Desde entonces, la asistencia oficial para el desarrollo neta (a precios constantes) descendió un 4,7% en 2006 y otro 8,4% en 2007. Si no se tienen en cuenta el alivio de la deuda y la ayuda humanitaria, el apoyo prestado a los programas básicos de desarrollo ha aumentado en más del 50% (a precios constantes) respecto a los mínimos de 1997 y en casi un 30% respecto a 2000 —año de la Declaración del Milenio—, pero este ritmo de incremento ha descendido considerablemente desde 2005.

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 representa el mayor esfuerzo realizado hasta ahora para mejorar la coordinación de la ayuda y adaptarla a las prioridades nacionales. El avance en la consecución de las metas para 2010 fijadas en París en 2005 es lento. El Foro de Alto Nivel de Accra sobre Asistencia Efectiva, que tendrá lugar en septiembre de 2008, brindará una oportunidad para acelerar los esfuerzos dirigidos a mejorar la previsibilidad de la ayuda, así como para reducir la fragmentación de ésta y los altos costos de las transacciones dentro de la administración de los recursos de ayuda. También es necesario hacer progresos en la reducción del porcentaje de ayuda vinculado a la compra de bienes y servicios en los países donantes y en lograr una mejor adaptación de los flujos de ayuda a los presupuestos nacionales, para así ampliar el espacio político que permita a los países definir sus propias prioridades de desarrollo.

En años recientes, los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo, los donantes de países en desarrollo y los fondos privados han incrementado los recursos financieros disponibles para el desarrollo. Los registros parciales de la asistencia oficial para el desarrollo total procedente de países no pertenecientes al Comité estiman un aumento (a precios constantes) de 1.500 millones de dólares de los EE.UU. en 2000 a 5.100 millones en 2006. Será necesario realizar esfuerzos adicionales para mejorar el diálogo y la coordinación con estos nuevos interesados a fin de evitar una mayor fragmentación de la ayuda y el aumento de los costos de las transacciones entre los países beneficiarios.

Los actuales desfases de ejecución en los flujos de ayuda y el lento progreso de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo constituyen advertencias precoces de que se corre el riesgo de no cumplir las metas mundiales en el plazo establecido en los objetivos de desarrollo del Milenio y reafirmado por los Estados Miembros en cumbres y foros internacionales posteriores. Se requieren medidas urgentes para encauzar los flujos de ayuda a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio 1 a 7 en los países en desarrollo.

Para progresar con mayor rapidez se requieren acciones explícitas, como las siguientes:

- Los donantes deberían aumentar los flujos de ayuda en 18.000 millones de dólares de los EE.UU. (al tipo de cambio de julio de 2008) al año entre 2008 y 2010 para apoyar los programas básicos de desarrollo a fin de alcanzar las metas acordadas para 2010. En 2007, el total de la asistencia oficial para el desarrollo se quedó a más de 10.000 millones de dólares de los EE.UU.

de alcanzar la cantidad necesaria para alcanzar sin problemas la meta prometida;

- A fin de lograr una vía razonable para alcanzar el aumento prometido del flujo anual de la asistencia oficial para el desarrollo neta para África en 2010, los donantes deberían asignar otros 6.400 millones de dólares al año a precios constantes de 2005 a esta región (es decir, 7.300 millones anuales al tipo de cambio de julio de 2008);
- Incluso si se cumplen los compromisos relativos al aumento de la asistencia oficial para el desarrollo neta para África, los donantes deberían aumentar aún más dicha asistencia para los países menos adelantados (muchos de los cuales se encuentran en África). El flujo total anual destinado a los países menos adelantados tendría que aumentar en promedio 8.800 millones de dólares (al tipo de cambio de julio de 2008) entre 2008 y 2010 para alcanzar la meta de entre 0,15% y 0,20% anual del ingreso nacional bruto de cada donante;
- Los donantes, incluidos los donantes emergentes y los países beneficiarios, deberían acelerar la adaptación de la ayuda, la armonización, la gestión para obtener resultados y la rendición mutua de cuentas sobre los recursos de la ayuda, así como mejorar el diálogo con los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo para ajustarse a estos principios.

Acceso al mercado (comercio)

Se ha progresado lentamente para alcanzar la meta de los objetivos de desarrollo del Milenio relativa a **desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio**, y ofrecer **acceso libre de aranceles y cupos a las exportaciones de los países menos adelantados**. Uno de los objetivos de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales iniciadas en 2001 era abordar las necesidades de los países en desarrollo de acuerdo con un “Programa para el Desarrollo”. Siete años más tarde, la imposibilidad de concluir una ronda de desarrollo constituye el mayor desfase de ejecución en el ámbito del comercio y, probablemente, del objetivo de desarrollo del Milenio 8. Los esfuerzos internacionales deben dirigirse a completar esta Ronda de acuerdo con su intención original de concentrarse en el desarrollo a fin de que resulte especialmente beneficiosa para los países de ingreso más bajo. Esto implicaría dar prioridad al acceso al mercado para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, y mantener la flexibilidad de los países en desarrollo a fin de fomentar la diversificación económica, la creación de empleo y la seguridad alimentaria.

Es necesario realizar esfuerzos complementarios para hacer frente a las consecuencias del acceso preferencial de los países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados, facilitando las normas de origen excesivamente restrictivas, garantizando la inclusión de todos los productos y eliminando otras limitaciones de la oferta. Es necesario progresar con mayor rapidez para cumplir la meta establecida para los países menos adelantados de aumentar la cuota de exportaciones libres de derechos a los países desarrollados del 79% actual al 97%.

Los Estados Miembros deben contraer compromisos más claros y firmes para incrementar los recursos de la ayuda para el comercio a fin de ayudar a los países de ingreso bajo a explotar su potencial productivo y de exportación, y respaldar sus esfuerzos para crear empleo productivo. La cantidad de recursos

destinada a la ayuda para el comercio y su asignación deben adaptarse mejor a las necesidades concretas de cada país. Los esfuerzos semejantes para acelerar la aplicación del Marco Integrado mejorado facilitarán la integración de los países menos adelantados en el sistema multilateral de comercio al aumentar su acceso a los fondos de la iniciativa de Ayuda para el Comercio.

La aparición de nuevos e importantes retos debidos al aumento de los precios de los alimentos y sus repercusiones sobre la pobreza y el hambre ha hecho que se reconozcan con mayor claridad los fracasos de las políticas pasadas para garantizar la seguridad alimentaria a escala nacional y mundial, y subraya la necesidad de aumentar las inversiones en el desarrollo de la agricultura en los países en desarrollo, al tiempo que se eliminan las distorsiones de los mercados agrícolas de las economías desarrolladas.

Para mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, la comunidad internacional deberá adoptar las medidas siguientes:

- Redoblar sus esfuerzos para llevar a buen término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales y centrarse en los elementos que hacen de ella una ronda de “desarrollo”;
- Asegurarse de que las posibles alianzas económicas bilaterales y regionales ofrezcan un auténtico acceso y entrada al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo y que sirvan de “peldaños” para alcanzar acuerdos multilaterales más que para sustituirlos;
- Dar prioridad al comercio y a sus vínculos con el desarrollo y la reducción de la pobreza en las estrategias nacionales de desarrollo;
- Reducir considerablemente los aranceles y la progresividad arancelaria que los países desarrollados imponen a los productos agrícolas, los textiles y la ropa procedentes de los países en desarrollo;
- Acelerar la reducción de los subsidios nacionales y a la exportación para la producción agrícola en los países desarrollados;
- Evaluar con urgencia las necesidades regionales y nacionales en materia de ayuda al comercio y asegurarse de que todos los recursos y asignaciones disponibles satisfagan dichas necesidades;
- Intensificar los esfuerzos para que el Marco Integrado mejorado entre plenamente en funcionamiento.

Sostenibilidad de la deuda

Se ha progresado notablemente en la consecución de la meta de los objetivos de desarrollo del Milenio relativa a **afrontar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo**, pero habrá que renovar esfuerzos para que estos progresos sean sostenibles. Asimismo se requieren medidas para reducir la carga de la deuda de los países que aún no se han beneficiado de las actuales iniciativas para el alivio de la deuda.

A junio de 2008, 23 de los 41 países pobres muy endeudados (PPME) habían alcanzado su punto de culminación con arreglo a la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados. Diez países se encuentran todavía en situación intermedia entre la decisión y el punto de culminación, y otros ocho podrían reunir los requisitos exigidos y acogerse a dicha iniciativa. A continuación, los países que han pasado el punto de culminación pueden optar a un

mayor alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

La cancelación de la deuda de los países más pobres, unida al alto precio de los productos básicos y el sólido crecimiento mundial, contribuyó a reducir la proporción entre los pagos de servicio de la deuda y las exportaciones para todos los países en desarrollo al 6,6% en 2006. Se espera que esta proporción se reduzca al 3% en 2007 y genere así un entorno favorable a la inversión y la recuperación. No obstante, un crecimiento menos dinámico de la economía mundial en un futuro próximo podría invertir esta tendencia. En los últimos años, los indicadores de vulnerabilidad a la deuda de un buen número de países que se han beneficiado de medidas para el alivio de la deuda se han deteriorado, en parte porque siguen teniendo graves problemas para financiar su desarrollo. Se considera que 21 países pobres muy endeudados (incluyendo los 14 que ya han pasado el punto de culminación) corren un riesgo entre moderado y alto de volver a tener problemas con su deuda. Asimismo, se estima que 10 países pobres muy endeudados (la mayoría de los cuales no han alcanzado el punto de culminación) tienen dificultades con su deuda.

Los acreedores oficiales y privados no pertenecientes al Club de París no han cumplido en su totalidad la parte que les correspondía en el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados. La baja participación de estos acreedores ha socavado el principio de una distribución equitativa de las cargas en el que se basa la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados, al tiempo que las acciones legales emprendidas por fondos de rapiña han debilitado el alivio de la deuda.

La meta de los objetivos de desarrollo del Milenio relativa a afrontar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo no se ha alcanzado plenamente. Pese al alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados, a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral y al correspondiente aumento del gasto social, un gran número de países en desarrollo siguen gastando más en el servicio de la deuda que en educación o salud públicas. En 2006, 10 países en desarrollo gastaron más en el servicio de su deuda que en educación pública; asimismo, el servicio de la deuda fue superior al presupuesto de salud pública en 52 de esos países. Deben facilitarse más recursos concedidos en condiciones favorables a los países vulnerables y realizar nuevos esfuerzos para reducir la carga de la deuda de los países que no forman parte de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados, como la creación de un mecanismo de arbitraje de deuda soberana para los países que tienen graves problemas con su deuda.

El marco para evaluar la sostenibilidad de la deuda debe ser objeto de una revisión constante. Incluso una deuda de bajo nivel puede resultar insostenible si su servicio desplaza el gasto público destinado a los objetivos de desarrollo del Milenio. Se necesitan una asistencia técnica continua y una mayor coordinación para ayudar a los países a reforzar su capacidad para gestionar su deuda.

Algunas acciones específicas para mejorar la sostenibilidad de la deuda externa de los países son:

- Movilizar recursos de nuevos donantes para facilitar el alivio de la deuda en algunos países pobres muy endeudados que no han alcanzado todavía el punto de culminación;

- Alentar a los acreedores oficiales bilaterales y privados no pertenecientes al Club de París a que concedan un alivio de la deuda pendiente de pago en condiciones comparables a las otorgadas a los países pobres muy endeudados;
- Proseguir con la revisión y refinación del marco de sostenibilidad de la deuda que se emplea actualmente;
- Establecer un proceso ordenado de reestructuración de la deuda soberana de aquellos países que no se consideran países pobres muy endeudados y tienen problemas con su deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

La meta de los objetivos de desarrollo del Milenio que persigue, **en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable** ha servido para movilizar recursos destinados a aumentar el acceso a medicamentos y tratamientos esenciales para la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis en muchos países. No obstante, el acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo no es ni con mucho satisfactorio.

Una parte de la dificultad de evaluar los progresos logrados es la falta de una meta cuantitativa definida. Los esfuerzos para definir dicha meta mejorarán la rendición de cuentas de las acciones a escala mundial destinadas a ampliar el acceso sostenible a los medicamentos esenciales. La información disponible en varios países parece indicar que existen grandes desfases en la disponibilidad de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado, así como una amplia variación de precios —que va mucho más allá de los precios internacionales de referencia—, que hacen que los medicamentos esenciales no estén al alcance de los pobres. Varias nuevas estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) muestran que la disponibilidad de medicamentos esenciales del sector público tan sólo cubre un tercio de las necesidades, mientras que la disponibilidad del sector privado cubre unos dos tercios. Los precios que la gente paga por los medicamentos genéricos de más bajo precio son entre 2,5 y 6,5 veces más caros que los precios internacionales de referencia en el sector público y el sector privado, respectivamente. El hecho de que algunos países en desarrollo tengan una mayor disponibilidad y precios más bajos viene a demostrar que es posible mejorar el acceso a medicamentos esenciales de calidad garantizada a precios asequibles reforzando la alianza entre los gobiernos, las empresas farmacéuticas y la sociedad civil, incluidos los consumidores.

Un progreso más rápido requiere que se tomen medidas más enérgicas, tanto a escala nacional como mundial, como las siguientes:

A escala nacional:

- Eliminar impuestos y derechos sobre los medicamentos esenciales;
- Actualizar la política nacional en materia de medicamentos;
- Actualizar la lista nacional de medicamentos esenciales;

- Aprobar políticas para sustituir los medicamentos esenciales por medicamentos genéricos;
- Buscar formas para reducir los márgenes comerciales y de distribución impuestos a los precios de los medicamentos esenciales;
- Garantizar una disponibilidad satisfactoria de medicamentos esenciales en los centros sanitarios públicos;
- Supervisar periódicamente los precios y la disponibilidad de los medicamentos.

A escala mundial:

- Incentivar a las empresas farmacéuticas para que apliquen prácticas de diferenciación de precios a fin de reducir el precio de los medicamentos esenciales en aquellos países en desarrollo que no dispongan de equivalentes genéricos;
- Promover la producción de medicamentos genéricos y eliminar los obstáculos a su uso;
- Aumentar los fondos para la investigación y el desarrollo en los ámbitos de los medicamentos que revistan importancia para los países en desarrollo, incluyendo formas de dosificación para niños y las enfermedades más desatendidas.

Acceso a las nuevas tecnologías

La meta de los objetivos de desarrollo del Milenio que pretende, **en colaboración con el sector privado, velar por que se aprovechen los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones**, ha logrado reducir rápidamente el desfase en el sector de la telefonía móvil, pero siguen existiendo amplios desfases para mejorar el acceso a las tecnologías más importantes (un buen ejemplo es Internet con acceso de banda ancha), el cual resulta indispensable para aumentar la productividad, mantener el crecimiento económico y mejorar la prestación de servicios en sectores como el sanitario y el educativo.

Parte de la dificultad de evaluar los progresos logrados en este ámbito es la falta de metas numéricas respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos a escala mundial. Si bien la telefonía móvil y la informática han experimentado una expansión considerable en los países en desarrollo, la brecha digital en el acceso a las tecnologías modernas sigue creciendo entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Las deficiencias en las infraestructuras complementarias, como la falta de suministro eléctrico en algunas partes de los países en desarrollo de ingreso bajo, están impidiendo una introducción más rápida de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).

Las cuestiones de desarrollo que se han planteado recientemente requieren compromisos más firmes y cooperación para el desarrollo. La reciente crisis alimentaria y los retos que entraña el cambio climático para los países en desarrollo exigen planteamientos más flexibles para acelerar la transferencia de tecnología para el desarrollo agrícola, mejorar el acceso a los medicamentos esenciales y adaptarse al cambio climático.

Algunas de las medidas necesarias para ampliar el acceso a las tecnologías para el desarrollo son:

- Formular estrategias nacionales en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones que se adapten a estrategias de desarrollo más amplias;
- Introducir más flexibilidad en los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio a fin de acelerar la difusión de las tecnologías para el desarrollo en los países en desarrollo, incluyendo las relacionadas con las energías renovables y la adaptación al cambio climático;
- Redoblar los esfuerzos para aumentar tanto la infraestructura básica (como el suministro eléctrico) como las infraestructuras que facilitan las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en particular en los países de bajos ingresos;
- Crear incentivos para que el sector privado desarrolle tecnologías adecuadas para las poblaciones de los países de bajos ingresos, como aquellas que abordan los temas de la adaptación al cambio climático y las energías renovables;
- Aplicar prácticas más amplias de diferenciación de precios para reducir el costo de las principales tecnologías en los países en desarrollo a fin de que éstas resulten asequibles para todos.

Introducción

La alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio

A principios del nuevo milenio, los dirigentes mundiales asumieron compromisos para consolidar una alianza mundial para mejorar la vida de las poblaciones pobres de todo el mundo en el lapso de una generación: de 1990 a 2015. Los objetivos de desarrollo del Milenio forman parte del programa de desarrollo internacional de las Naciones Unidas. Este programa contempla metas cuantitativas para mejorar los resultados en materia de reducción de la pobreza, salud, educación, igualdad de género y protección del medio ambiente mediante el refuerzo de las alianzas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y entre los propios países en desarrollo, así como alianzas con la participación activa del sector privado.

Ocho años después de su aprobación, los objetivos de desarrollo del Milenio se han convertido en una plataforma para movilizar los esfuerzos internacionales destinados a reducir la pobreza y el hambre y promover el programa de desarrollo humano en todos los países. No obstante, los progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio no han sido uniformes de un país a otro, y ni siquiera dentro de un mismo país. Los países del África subsahariana, donde el desarrollo plantea los mayores retos, son los que muestran los mayores desfases. En los países de ingresos medianos, los habitantes de las zonas rurales y los grupos tradicionalmente marginados son los que presentan un mayor retraso.

Los logros en materia de objetivos de desarrollo del Milenio resultan tanto de la aplicación de políticas gubernamentales como del grado de participación del sector privado. No obstante, el contexto internacional desempeña un papel crítico en el establecimiento de un entorno favorable para el desarrollo. Por lo que respecta al objetivo 8 del marco de los objetivos de desarrollo del Milenio, los Estados Miembros han asumido compromisos concretos para reforzar la alianza mundial para el desarrollo en los ámbitos del comercio, la asistencia oficial para el desarrollo, la deuda externa, los medicamentos esenciales y la tecnología. El refuerzo de estas alianzas debe ofrecer un apoyo crucial para alcanzar los demás objetivos de desarrollo. Los gobiernos han ratificado las metas mundiales en el marco de las diversas conferencias internacionales y de los principales actos celebrados tras la Cumbre del Milenio de 2000 de las Naciones Unidas, entre los que cabe citar el inicio de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales (2001), la Cumbre Mundial sobre el VIH/SIDA (2001), el Plan de Acción de Bruselas para los países menos adelantados (2001), la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002), las Cumbres Mundiales sobre la Sociedad de la Información (2003 y 2005), la Cumbre Mundial de 2005, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles (2005) y la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Hong Kong, 2005).

La finalidad del presente informe es identificar los obstáculos que aún subsisten para alcanzar con mayor rapidez las metas contempladas en el objetivo de desarrollo del Milenio 8. El informe destacará el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países desarrollados y en desarrollo, con miras a reforzar la alianza mundial para el desarrollo.

Los organismos de las Naciones Unidas tienen la obligación especial de apoyar, coordinar e integrar los esfuerzos realizados a escala mundial y nacional para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio. Una de las principales funciones del sistema de las Naciones Unidas es supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos. Una serie de procesos interinstitucionales de las Naciones Unidas se encarga de supervisar los objetivos de desarrollo del Milenio e informar sobre ellos a escala mundial y nacional. Ya existen plataformas para la coordinación interinstitucional de los objetivos de desarrollo del Milenio 1 a 7, pero la supervisión de la alianza mundial contemplada en el objetivo de desarrollo del Milenio 8 ha tenido como resultado una fragmentación considerable de la información que ha hecho difícil supervisar con eficacia, a escala mundial y nacional, el cumplimiento de los compromisos internacionales destinados a contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. A ello se debe la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, de crear el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio para mejorar la supervisión del objetivo 8 mediante la coordinación interinstitucional. En el Grupo de Trabajo que elaboró el presente informe están representados más de 20 organismos de las Naciones Unidas, entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Parte de la dificultad de supervisar el objetivo 8 se debe a la falta de metas cuantitativas en algunos ámbitos y a la falta de datos para seguir adecuadamente el cumplimiento de los compromisos. Una supervisión eficaz de los compromisos relacionados con el objetivo 8 o asumidos en el marco de dicho objetivo requiere una metodología que ayude a mantener un inventario actualizado de las distintas iniciativas internacionales y que proponga formas para medir el grado de cumplimiento de los compromisos. En última instancia, el objeto de este ejercicio es identificar de qué forma las alianzas mundiales se traducen en ventajas reales para los países beneficiarios, en particular, su contribución para conseguir los objetivos 1 a 7. Por consiguiente, podemos distinguir tres tipos de desfases de ejecución en la supervisión de los desfases del objetivo 8: *a) el desfase de cumplimiento*, el existente entre los compromisos mundiales y su cumplimiento real; *b) el desfase de cobertura*, desfase entre el cumplimiento real de los compromisos mundiales y la distribución de los fondos reales entre los países, y *c) el desfase respecto a las necesidades del objetivo de desarrollo del Milenio 8*, el que se produce entre el cumplimiento real de los compromisos mundiales y las “necesidades estimadas de ayuda” para los países en desarrollo. El presente informe se ha centrado en particular en identificar el desfase de cumplimiento; los informes posteriores del Grupo de Tareas analizarán más ampliamente el desfase de cobertura y el desfase respecto a las necesidades del objetivo de desarrollo del Milenio 8. La compilación de los principales compromisos mundiales para alcanzar el objetivo 8 se llevó a cabo en forma de una matriz de compromisos mundiales para los objetivos de

desarrollo del Milenio. Si bien esta matriz no se incluye en el presente informe, puede consultarse en línea¹.

Asimismo, en la medida que lo permiten los datos disponibles, el informe documenta los desfases de cumplimiento que aún subsisten en cinco ámbitos que forman parte del objetivo 8: asistencia oficial para el desarrollo, comercio, deuda externa, medicamentos esenciales y tecnología. Al final de cada sección del informe se presentan recomendaciones de políticas destinadas a orientar el debate sobre las mejores maneras de superar los desfases subsistentes entre compromisos y desembolso de recursos y ayuda al desarrollo².

Quedan tan sólo siete años para que se cumpla el plazo para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015, por lo que los dirigentes mundiales no pueden escatimar esfuerzos para consolidar la alianza para el desarrollo surgida de la Cumbre del Milenio. La oportunidad para lograr importantes mejoras de las condiciones de vida de las poblaciones pobres, de manera tal que se refuercen la colaboración y las alianzas internacionales, exige un rendimiento de cuentas más estricto con respecto a los compromisos mundiales, además de nuevas iniciativas para progresar con mayor rapidez en materia de desarrollo humano. El presente informe pretende contribuir a elaborar un marco mejorado de supervisión de los compromisos mundiales.

1 El texto completo de la Matriz de Compromisos Mundiales para los Objetivos de Desarrollo del Milenio se encuentra disponible en <http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>.

2 El informe del Grupo Directivo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África, "Achieving the Millennium Development Goals in Africa" (junio de 2008), presenta recomendaciones políticas más específicas para África. Dicho informe está disponible en <http://www.mdgafrica.org/pdf/MDG%20Africa%20Steering%20Group%20Recommendations%20-%20English%20-%20HighRes.pdf> (consultado el 5 de julio de 2008).

Asistencia oficial para el desarrollo

Meta

8b ...una asistencia oficial para el desarrollo (AOD) más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se pedía a los países industrializados “que concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que están haciendo esfuerzos genuinos para dedicar sus recursos a reducir la pobreza”. Esta petición se reiteró en la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002 y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, momento en que los dirigentes mundiales se comprometieron a “adoptar medidas concretas para alcanzar la meta de destinar el 0,7%” de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo, al tiempo que se pedía a los países beneficiarios y donantes, así como a las instituciones internacionales, que la ayuda resultase más eficaz. En la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles en 2005, los dirigentes acordaron aumentar las asignaciones anuales de ayuda a los países en desarrollo en 50.000 millones de dólares de los EE.UU. adicionales para 2010 respecto a 2004 y se comprometieron a que 25.000 millones de ese aumento se destinarían a África. Este compromiso se confirmó durante las Cumbres del Grupo de los Ocho de Heiligendamm en 2007 y Hokkaido en 2008. El compromiso significa que la asistencia oficial para el desarrollo debería alcanzar al menos 130.000 millones de dólares al año en 2010 (a precios y tipos de cambio de 2004), de los cuales más de 50.000 millones anuales serían para África. En este contexto, los 15 países que se adhirieron a la Unión Europea (UE) antes de 2004 han establecido un objetivo colectivo en materia de asistencia oficial para el desarrollo del 0,56% de su ingreso nacional bruto para 2010 y del 0,7% para 2015. El objetivo de los 12 nuevos Estados miembros de la Unión Europea en materia de asistencia oficial para el desarrollo es alcanzar un 0,17% de su ingreso nacional bruto en 2010 y un 0,33% en 2015.

Además, los países participantes en el Plan de Acción de Bruselas de 2001 asumieron compromisos específicos con los países menos adelantados y se fijaron la meta de otorgar entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto a dichos países.

Aparte de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) formalizó las acciones que realizarían los países donantes para mejorar la eficacia de la ayuda, haciendo hincapié en la responsabilidad nacional de las prioridades de desarrollo, la armonización y adaptación de las actividades de los donantes, una ayuda previsible y no

condicionada, planteamientos basados en programas, una mejora de los sistemas de compras y gestión financiera y marcos basados en resultados.

La reciente evolución de la economía mundial hará que sean necesarios recursos adicionales para evitar una emergencia humanitaria a consecuencia del aumento de los precios de los alimentos y para ayudar a los países a prepararse para las consecuencias del cambio climático. Serán necesarias más claridad y transparencia a la hora de asignar recursos a través de la ayuda y según las necesidades concretas de los países beneficiarios.

Los indicadores del objetivo 8 para la supervisión de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo son los siguientes:

Indicadores

- 8.1 Asistencia oficial para el desarrollo neta, total y destinada a los países menos adelantados expresada en porcentaje del ingreso nacional bruto de los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
- 8.2 Porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo, bilateral total, asignada según sectores, proporcionada por los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y que puede destinarse a servicios sociales básicos
- 8.3 Porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral no condicionada de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
- 8.4 Asistencia oficial para el desarrollo recibida por los países en desarrollo sin litoral expresada en porcentaje de su ingreso nacional bruto
- 8.5 Asistencia oficial para el desarrollo recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo expresada en porcentaje de su ingreso nacional bruto

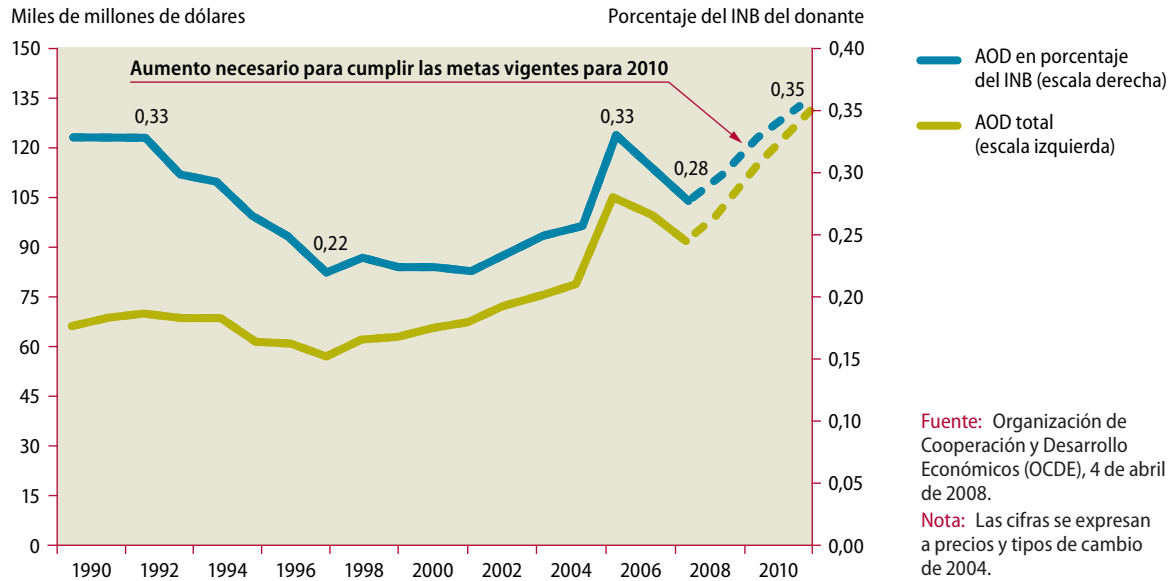
Desfase respecto a la meta del 0,7% de las Naciones Unidas

En 2007, los pagos netos de la ayuda se elevaron a 103.700 millones de dólares de los EE.UU., lo que representa un 0,28% de la renta nacional combinada de todos los países desarrollados (gráfico 1) y constituye un descenso del 8,4% en términos reales respecto a 2006 tras corregir los ajustes de precio y tipos de cambio. Este descenso era previsible tras el nivel excepcionalmente alto de la asistencia para el desarrollo en 2005 y 2006 debido a las grandes iniciativas de alivio de la deuda para el Iraq y Nigeria emprendidas por el Club de París. Si se excluyen las donaciones para el alivio de la deuda, la ayuda neta aumentó en términos reales un 2,4% en 2007, pero éste fue el segundo año en que el crecimiento subyacente ha sido inferior al del período de 2000 a 2005, lo que dificulta aún más el cumplimiento de los compromisos asumidos para 2010.

Los únicos países que han alcanzado o superado la meta de las Naciones Unidas de dedicar a esta ayuda un 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) son Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia. En cambio, la asis-

Gráfico 1

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de 1990 a 2007 y simulaciones de la secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo hasta 2010



tencia oficial para el desarrollo expresada como porcentaje del ingreso nacional bruto de las mayores economías desarrolladas sigue siendo insuficiente y, en 2007, se produjeron grandes descensos porque desapareció de las cifras el alivio excepcional de la deuda para el Iraq y Nigeria en 2005 y 2006. Por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo de los Estados Unidos de América descendió un 9,9% en términos reales hasta situarse en el 0,16% de su ingreso nacional bruto en 2007. El valor real de la asistencia oficial para el desarrollo prestada por el Japón bajó un 30,1% en 2007, hasta descender al 0,17% de su ingreso nacional bruto, con lo que prosiguió su tendencia a la baja desde 2000. El total de la asistencia oficial para el desarrollo de los 15 antiguos Estados miembros de la Unión Europea, que representa un 60% de la ayuda global, descendió un poco menos (5,8%) en términos reales en 2007. Con un 0,40% del ingreso nacional bruto, la ayuda prestada en 2007 apenas superó la meta intermedia del 0,39% que estos países se fijaron para 2006. La ayuda que presta la Comisión Europea aumentó un 3%, lo que refleja un mayor apoyo presupuestario y mejoras de la capacidad de pago. También la Unión Europea tendrá que acelerar sus progresos si desea alcanzar la meta colectiva del 0,56% en 2010¹.

Las promesas formuladas en la Cumbre del Grupo de los Ocho de Gleneagles y en las Cumbres de las Naciones Unidas, junto con otros compromisos, implican un aumento previsto de la ayuda de 80.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2004 a 130.000 millones en 2010 (a precios constantes de 2004). Actualmente,

¹ Véase “Debt relief is down: other ODA rises slightly”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, comunicado de prensa de 4 de abril de 2008 publicado en www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34485_40381960_1_1_1_1,00.html.

Para cumplir sus compromisos actuales, los donantes deberán aumentar los pagos para ayudas hasta alcanzar al menos 13.000 millones de dólares al año (a precios constantes de 2004) entre 2008 y 2010

la mayoría de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo deben aumentar sus presupuestos destinados a la asistencia oficial para el desarrollo para el período de 2008 a 2010, y será preciso más que duplicar las actuales tasas de aumento de los principales programas de desarrollo durante los próximos tres años si se desea alcanzar los niveles de ayuda para 2010 (gráfico 1).

En el gráfico 2 se muestra que, durante el período de 2004 a 2007, la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentó anualmente un 50% de la cantidad necesaria para alcanzar la meta fijada para 2010. A fin de lograr dicha meta, los flujos netos de asistencia oficial para el desarrollo deberán aumentar cada año casi en 13.000 millones de dólares (a precios constantes de 2004) en promedio entre 2008 y 2010 (es decir, 18.000 millones al año al tipo de cambio de julio de 2008). Una encuesta reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre las intenciones de gasto de los Estados Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo muestra que, de los 50.000 millones de dólares prometidos en concepto de asistencia oficial adicional para el desarrollo para 2010, hasta ahora tan sólo 21.000 millones se han desembolsado o figuran en la planificación. Lo que significa que casi 30.000 millones de dólares (a precios y tipos de cambio de 2004) deberán programarse en los presupuestos de los países donantes².

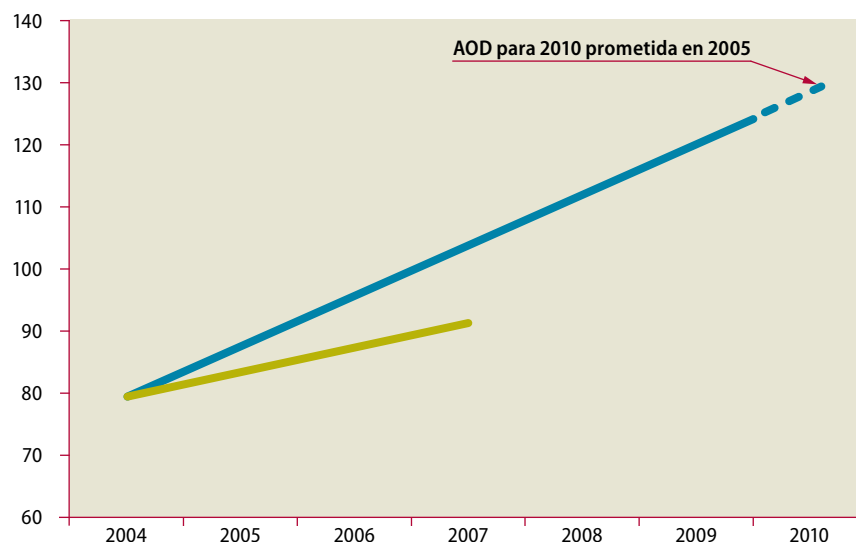
Gráfico 2

Resultados en relación con la proyección de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de Gleneagles de 2005
(miles de millones de dólares constantes de 2004)

Proyección de AOD de Gleneagles de 2005 —
AOD real de 2004 a 2007 (tendencia) —

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 4 de abril de 2008. Comunicado de prensa.

Nota: Las cifras de los flujos netos reales de asistencia oficial para el desarrollo correspondientes a 2005 y 2006 no incluyen el alivio excepcional de la deuda para Nigeria y el Iraq.



² Véase el Informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la encuesta de 2008 sobre las políticas de asignación de ayuda y planes indicativos de gastos futuros (www.oecd.org/dac/scalingup).

El reto de duplicar la ayuda para África

Los flujos de ayuda para África también deberán aumentar para alcanzar el aumento previsto de al menos 25.000 millones al año en 2010. Los datos preliminares de 2007 muestran que, si se excluye el alivio a la deuda para esta región, la asistencia oficial para el desarrollo bilateral aumentó un 9%. Entre 2008 y 2010, la asistencia oficial para el desarrollo neta para África tendrá que aumentar en más de 6.000 millones de dólares anuales en términos absolutos (a precios de 2005) para alcanzar el objetivo (gráfico 3). Hasta ahora, en los planes de gastos de los países donantes tan sólo se han programado 4.000 millones de ese aumento³.

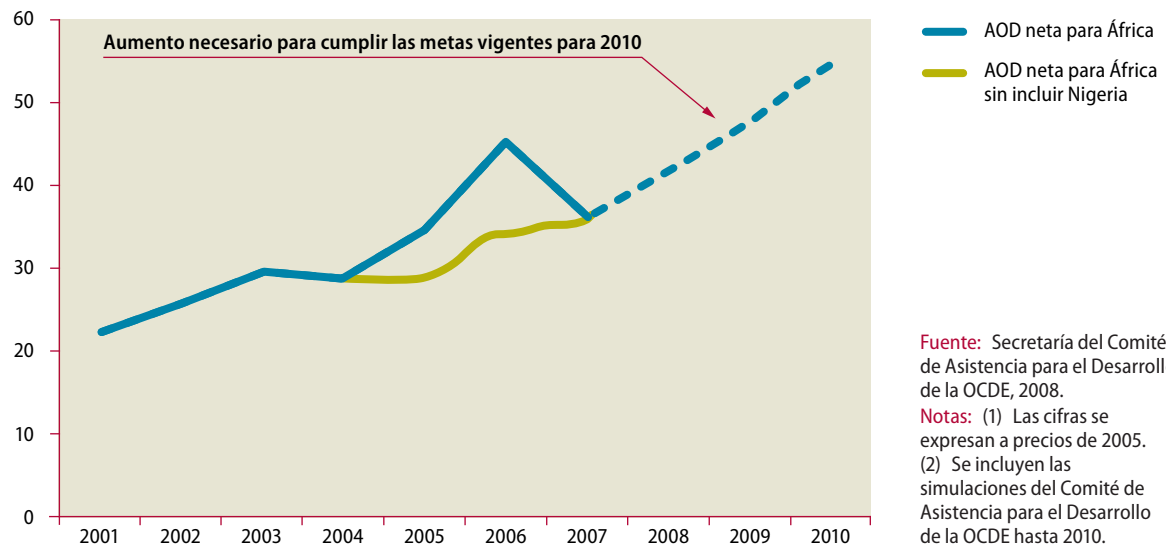
Ayuda a los países menos adelantados

En 2006, únicamente ocho países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE habían cumplido los compromisos que habían reiterado como parte del Plan de Acción de Bruselas de 2001, por el cual los países donantes se comprometieron a conceder entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto en concepto de ayudas a los países menos adelantados en 2010. Este objetivo ha sido cumplido o superado por Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suecia. En el gráfico 4 se ilustra el desfase entre los niveles actuales —29.400 millones de dólares (0,09%), que corresponde a todos los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2006— y el objetivo para 2010, que se estima en 62.000 millones de dólares (es decir, un promedio del 0,16% del ingreso nacional bruto (INB) de los Estados miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo).

El desfase de cumplimiento de los compromisos de ayuda a los países menos adelantados para 2010 se sitúa en torno a 33.000 millones de dólares

Gráfico 3

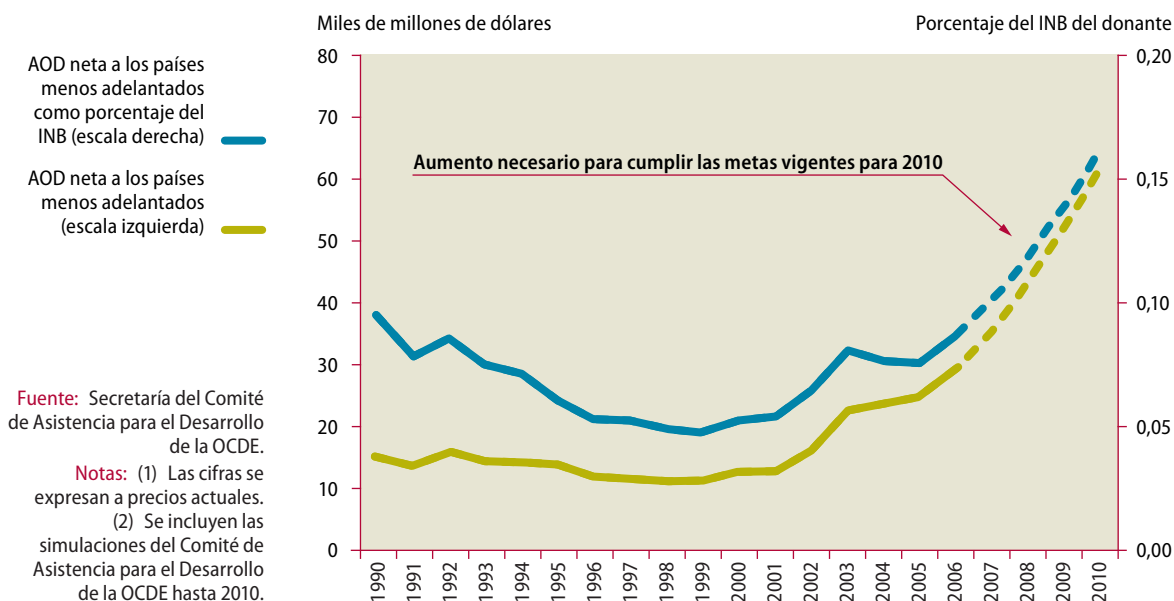
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para África, sin incluir el alivio de la deuda para Nigeria, 2001 a 2007 y aumento necesario hasta 2010
(miles de millones de dólares)



3 Ibidem.

Gráfico 4

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países menos adelantados, 1990 a 2006 y aumento necesario hasta 2010



Ayuda a los países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo

Si bien el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio hace una referencia específica a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, no se han definido metas concretas. Los actuales indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio registran el porcentaje de asistencia oficial para el desarrollo que reciben estos países en relación con su ingreso nacional bruto. La información que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos transmitió para el informe de las Naciones Unidas sobre los objetivos de desarrollo del Milenio en 2007 revela que los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen recibiendo entre 2.000 y 2.500 millones de dólares en concepto de asistencia oficial para el desarrollo cada año, lo que equivale al 3% de la suma de su ingreso nacional bruto. El porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo para los países en desarrollo sin litoral no ha variado mucho y en 2005 ascendió a un 6,3%, es decir, unos 11.900 millones de dólares⁴.

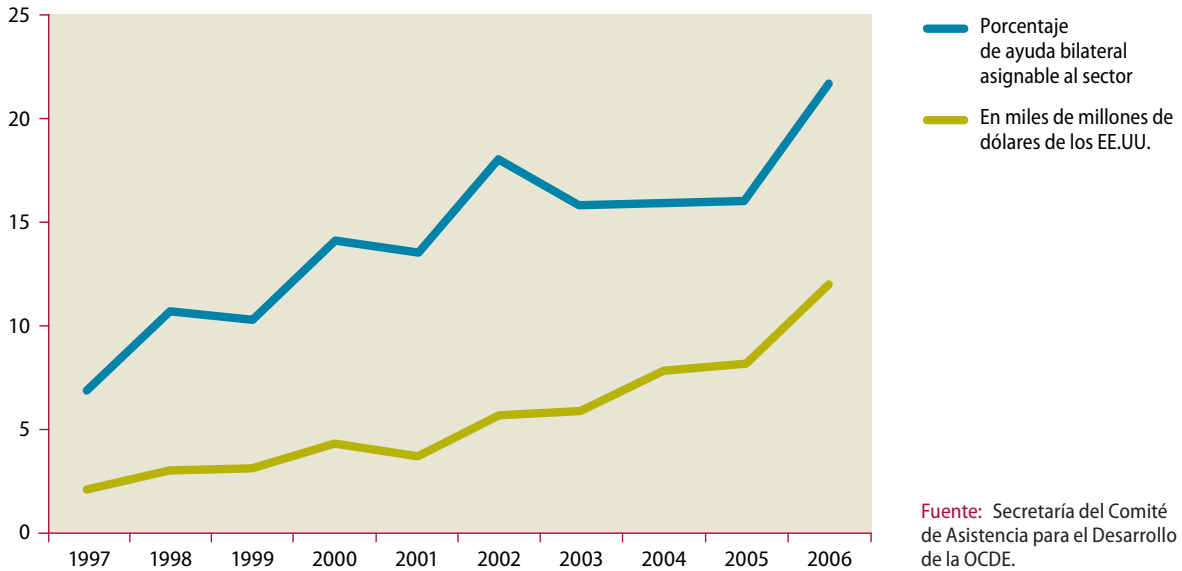
Asignación de ayudas para servicios sociales básicos

La asistencia oficial para el desarrollo destinada a servicios sociales básicos incluye el gasto en educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, agua potable y saneamiento. En el gráfico 5 se muestra que el porcentaje de la asistencia

⁴ Véase <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/Stat%20Annex.pdf>.

Gráfico 5

Asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo para servicios sociales básicos, 1997 a 2006



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

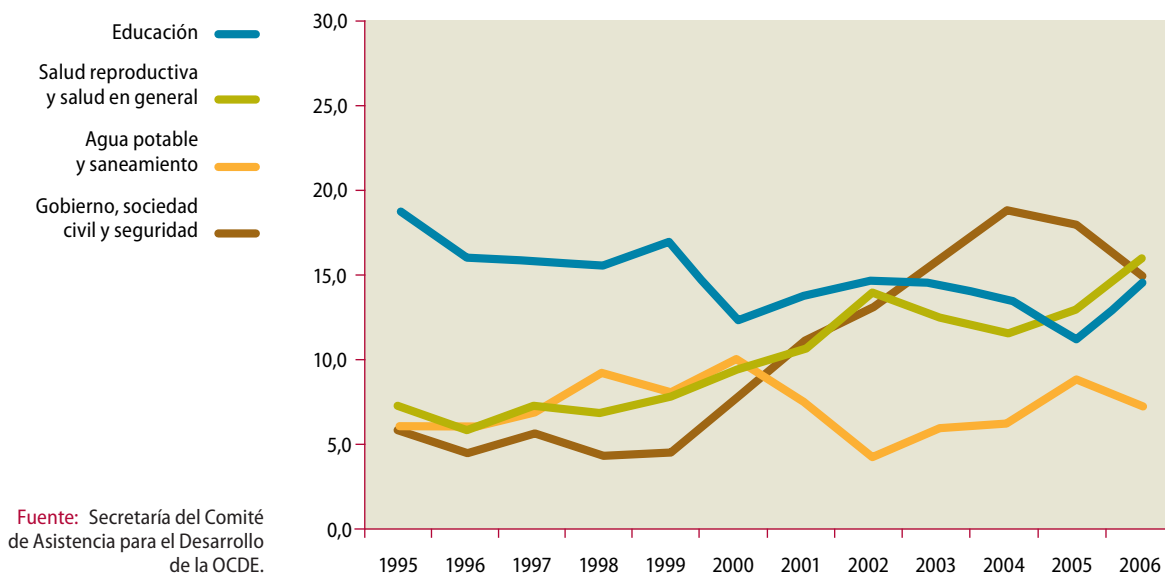
oficial para el desarrollo asignada a servicios sociales básicos aumentó del 7% en 1997 a más del 21% en 2006, con lo que se alcanzaron unos 12.000 millones de dólares anuales. Si bien es necesario dedicar un mayor porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo a los sectores sociales básicos para alcanzar con mayor rapidez las metas de los objetivos de desarrollo del Milenio en materia de salud, educación, agua y saneamiento, el lento aumento de la asistencia oficial para el desarrollo en los últimos años ha reducido el flujo de recursos externos para las infraestructuras económicas y los sectores productivos (entre ellos, el desarrollo de la agricultura y la ayuda para el comercio⁵) necesarios para estimular la producción, la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

La asignación de ayudas a los sectores sociales incluye el apoyo para desarrollar capacidades de gobierno y de la sociedad civil, así como para la prevención de conflictos, la paz y la seguridad. Este sector ha experimentado el mayor aumento porcentual desde 1999, hasta alcanzar un 15% en 2006, del cual un 3% se destinó a paz y seguridad (véase el gráfico 6). Las asignaciones para salud y salud reproductiva han duplicado su porcentaje, mientras que las asignaciones para educación, por un lado, y agua potable y saneamiento, por otro, se han mantenido relativamente estancadas en torno al 15% y el 8%, respectivamente. Las evaluaciones de las necesidades de los planes mundiales en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento indican que los actuales flujos de ayuda aún no cubren los recursos necesarios para alcanzar las metas correspondientes de los objetivos de desarrollo del Milenio.

⁵ Véase más abajo en la sección sobre acceso al mercado un análisis de los recursos destinados a la ayuda para el comercio.

Gráfico 6

Porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo que puede asignarse a los sectores sociales, 1995 a 2006 (porcentajes)



La asignación de asistencia oficial para el desarrollo para servicios sociales básicos ha aumentado, pero la cantidad de recursos aún no es suficiente para alcanzar las metas de los objetivos de desarrollo del Milenio en materia de educación y salud

Se estima que la ayuda para la educación primaria⁶ fue de aproximadamente 2.000 millones de dólares anuales de 1999 a 2003 y que aumentó hasta casi 4.000 millones en 2006, pero este nivel se encuentra todavía muy por debajo de la estimación de 11.000 millones de dólares anuales necesarios para alcanzar la educación primaria universal en 2015⁷. En 2005 y 2006 se produjo un desfase de financiación estimado de aproximadamente 500 millones de dólares anuales en la ayuda para aproximadamente 20 países que tenían planes nacionales de educación aprobados por la iniciativa Educación para Todos⁸.

En el sector de la salud, la asistencia oficial para el desarrollo para la salud materna, neonatal e infantil aumentó de 2.100 millones de dólares en 2003 a 3.500 millones en 2006⁹, todavía insuficiente para alcanzar las metas fijadas. Se necesitarán ayudas adicionales del orden de 10.200 millones de dólares anuales para garantizar una financiación suficiente para reforzar los sistemas de salud a fin de satisfacer la demanda de atención materna e infantil y otros servicios de salud reproductiva¹⁰.

⁶ Estimaciones de la secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, que no incluyen en la ayuda total a la educación las ayudas destinadas específicamente a la educación secundaria o posterior.

⁷ UNESCO, *Education for All by 2015: Will We Make It?* Informe de seguimiento de la iniciativa Educación para Todos de 2008. Esta estimación es resultado de consultas con todos los asociados de la Educación para Todos (EPT).

⁸ Véase Education for All—Fast Track Initiative (<http://www1.worldbank.org/education/efaiti/faq.asp#III-10>).

⁹ Greco, G., y otros (2008), “Countdown to 2015: assessment of donor assistance to maternal, newborn, and child health between 2003 and 2006” (Lancet, abril de 2008; 371 (9620): págs. 1268-1275).

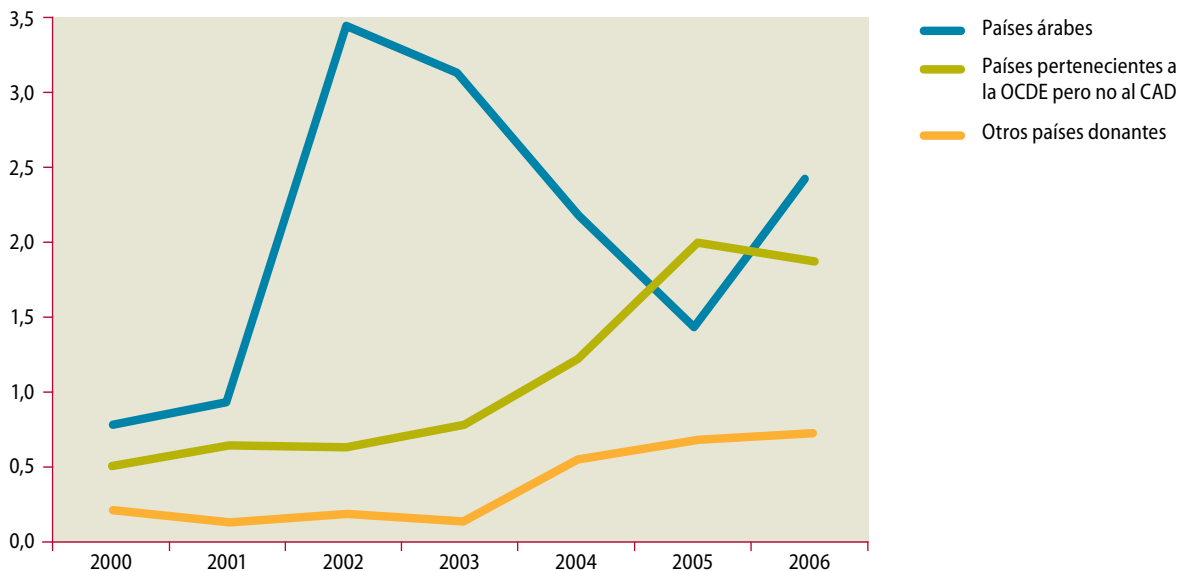
¹⁰ Partnership for Maternal, Newborn and Child Health (2008), “A global call for G8 leaders and other donors to champion maternal, newborn and child health”.

El creciente papel de los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y de las fuentes privadas

Los compromisos asumidos en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio corresponden a los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que actualmente prestan más del 90% de la asistencia oficial para el desarrollo a escala mundial. En los últimos años se han proporcionado cuantiosos flujos de ayuda procedentes de donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo, que incluyen la cooperación Sur-Sur y donantes no gubernamentales. Los pagos netos de asistencia oficial para el desarrollo realizados por 13 países que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y sobre los cuales existen datos coherentes aumentaron de 1.500 millones de dólares de los EE.UU. en 2000 a 5.100 millones en 2006 (en el gráfico 7 se indican los principales orígenes de estos flujos). No obstante, hasta ahora no existen datos comparables de los principales proveedores de asistencia para el desarrollo Sur-Sur, en particular China y la India, que están aumentando rápidamente su ayuda, sobre todo a África. Además es necesario identificar de forma más sistemática la escala de los

Gráfico 7

Asistencia oficial para el desarrollo neta total de países no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2000 a 2006
(miles de millones de dólares)



Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, *OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2007* (París, 2008), vol. 9, No. 1, y base de datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Nota: Entre los países no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo se encuentran Eslovaquia, Hungría, Islandia, Polonia, la República Checa, la República de Corea y Turquía. Entre los países árabes se hallan la Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait. Otros donantes son Israel, la Provincia china de Taiwán y Tailandia, entre otros. Las cifras no incluyen ni a China ni a la India, que se consideran importantes donantes de ayuda, pero que carecen de datos comparables.

flujos de ayuda (tanto financiera como en especie) entre otros países en desarrollo, como la ayuda entre países africanos.

Se prevé que la asistencia oficial para el desarrollo procedente de países no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo seguirá aumentando de la estimación actual cercana al 5% de la asistencia oficial para el desarrollo a escala mundial al 10% o más en 2015. Esta perspectiva plantea nuevos problemas de transparencia respecto a la cantidad y el contenido de los flujos de ayuda, así como su eficacia para los países beneficiarios.

Se plantean problemas similares en cuanto a la aparición de fuentes privadas y nuevas alianzas entre donantes públicos y privados. Desde la adopción de la Declaración del Milenio, los compromisos de asistencia para el desarrollo para programas de salud y población, por ejemplo, pasaron de 4.000 millones de dólares de los EE.UU. en 1999 a 13.700 millones en 2006, en gran parte gracias a las nuevas alianzas para la salud, como la GAVI (antes conocida como la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización) y el Fondo Mundial de Lucha Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM), algunas de las cuales cuentan con grandes donantes privados como la Bill and Melinda Gates Foundation.

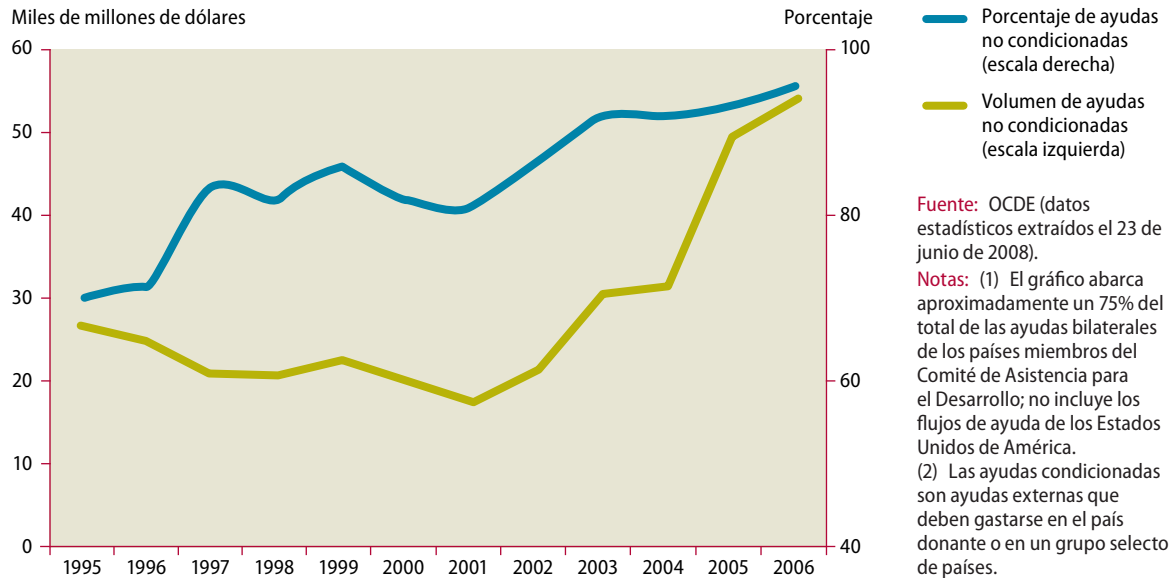
Mejora de la eficacia de la ayuda

La consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio no depende únicamente del aumento de la asistencia oficial para el desarrollo sino también de incrementar la eficacia de ésta. La adaptación y armonización de la ayuda son de hecho requisitos indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y, por ende, el aumento del volumen de la asistencia oficial para el desarrollo debería ir acompañado de una mejora de su calidad y previsibilidad. Como se pide en la Declaración de Roma sobre Armonización de 2003 y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005, es necesario adaptar la asistencia oficial para el desarrollo a las prioridades y los sistemas de programación de los países beneficiarios para aumentar la probabilidad de que se gaste de forma eficaz.

La concesión de ayudas no condicionadas

La concesión de ayudas no condicionadas se considera un elemento clave para que la cooperación al desarrollo resulte más eficaz y permita que los países en desarrollo tomen sus propias decisiones en función de buenas políticas y prácticas de adquisición. Como se observa en el gráfico 8, la cantidad de recursos entregados a los países y calificados de no condicionados ha aumentado considerablemente hasta alcanzar el 95% de la ayuda bilateral en 2006. Ello refleja un incremento considerable de las ayudas no condicionadas a raíz del acuerdo celebrado por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2001 para no condicionar sus ayudas a los países menos adelantados, al tiempo que algunos miembros fueron más lejos y eliminaron totalmente las condiciones para la ayuda. Desgraciadamente, la información sobre las ayudas no condicionadas no refleja la ayuda de todos los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (en particular, los Estados Unidos) ni todos los tipos de ayudas (la

Gráfico 8

Volumen y porcentaje de las ayudas laterales no condicionadas, 1995 a 2006

cooperación técnica y los gastos administrativos no se incluyen en los informes), por lo que se desconoce la verdadera amplitud de las ayudas no condicionadas.

Progresos en la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 refleja el compromiso asumido por más de 100 gobiernos y organizaciones internacionales para mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo. La Declaración de París va más allá de una simple declaración de principios generales y coordina una guía práctica basada en acciones que contempla un proceso de evaluación por medio de una serie de indicadores y metas que deberán alcanzarse en 2010. La finalidad de la Declaración de París es adaptar la ayuda al desarrollo a gran escala a las necesidades concretas de los países beneficiarios, en particular para mejorar la responsabilidad, adaptación, armonización, gestión de resultados y rendición mutua de cuentas.

La supervisión de los compromisos asumidos en la Declaración de París se lleva a cabo mediante encuestas periódicas que realiza la secretaría del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE dentro de los países beneficiarios. En el cuadro 1 se ilustran los progresos logrados en las distintas dimensiones de la eficacia de la ayuda en los países donde aparecen dos puntos de referencia. En África, la mayor parte de los progresos se realizaron en el ámbito de la coordinación entre los donantes y la adaptación de la asistencia técnica a los programas nacionales. En América Latina y el Caribe, los mayores progresos tuvieron lugar en la adaptación de la asistencia técnica a los programas nacionales y la coordinación entre los donantes para organizar misiones y realizar análisis de país, así como una importante reducción del número de unidades de ejecución de proyectos. En

Cuadro 1

Progresos logrados en siete indicadores de la calidad de las ayudas, 2005-2007 (puntos porcentuales)^a

Indicadores	Regiones ^b			
	África	ALC	Asia	Otras
Coordinación de la asistencia técnica con los programas nacionales	16,6	37,6	6,0	26,5
Número de UEP ^c paralelas a las estructuras nacionales (reducción media)	-2,1	-28,2	-2,3	-3,8
Pagos realizados a tiempo y registrados por los gobiernos	1,3	-1,0	3,0	5,5
Ayudas bilaterales no condicionadas	9,4	6,0	14,3	8,3
Coordinación de las misiones de los donantes	13,0	20,8	13,8	16,9
Coordinación de los análisis de país	20,8	30,2	11,3	7,0

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Encuestas periódicas sobre la Declaración de París, 29 y 30 de mayo de 2008.

a La variación porcentual es igual a la media no ponderada de la variación en puntos porcentuales notificada por los países de cada región.

b Comprende 17 países de África, 5 países de América Latina y el Caribe (ALC), 4 de Asia y 4 de otras regiones.

c Las UEP son las unidades de ejecución de proyectos; la meta consiste en reducir su número.

Asia, los progresos fueron menos notables, salvo un considerable aumento de las ayudas bilaterales no condicionadas.

La calidad de la ayuda puede mejorarse aún más mediante una mayor previsibilidad de los flujos de ayuda programados a escala nacional. La ayuda programable por país refleja la cantidad de ayuda que puede programar el país beneficiario para apoyar sus propias prioridades presupuestarias. Dicha ayuda constituye la base para el gasto en ayudas futuras a proyectos y, de este modo, contribuye a aumentar la previsibilidad de la ayuda. La encuesta sobre los planes de gasto realizada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo muestra mejoras en este ámbito, en especial en el África subsahariana, donde se prevé que la ayuda programable por país aumente un 38% entre 2005 y 2010.

La creciente importancia de los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y de los fondos privados requiere una mayor coordinación de la ayuda y una mejor adaptación a las prioridades nacionales de los países beneficiarios. En el sector de la salud, por ejemplo, existen más de 40 donantes bilaterales y 90 iniciativas a escala mundial que pueden fragmentar la ayuda y reducir su eficacia. Tan sólo un 20% de la ayuda para la salud se concede para apoyar las prioridades sectoriales del gobierno; la mayoría de los flujos de ayuda está destinada a finalidades concretas¹¹. La sostenibilidad de las intervenciones para reducir la incidencia de la tuberculosis, la malaria y el VIH/SIDA depende del refuerzo de los servicios de salud públicos. Las iniciativas como la Alianza Internacional en pro de la Salud, iniciada en septiembre de 2007 con la ayuda de donantes y gobiernos beneficiarios, organizaciones multilaterales y fundaciones privadas son ejemplos pioneros de la manera de mejorar la coordinación entre los

Se requiere una mayor coordinación de la ayuda entre los donantes a fin de evitar una mayor fragmentación de los recursos, el aumento del costo de las transacciones y la falta de adaptación a las prioridades de desarrollo de los países beneficiarios

¹¹ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, *OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2007* (París, 2008), capítulo 3.

donantes para que las intervenciones sean coherentes con las prioridades nacionales, al tiempo que contribuyen a reforzar la capacidad institucional de los países beneficiarios.

Las buenas prácticas (en particular, en el sector de la salud) destinadas a mejorar la coordinación y armonización de la ayuda con los objetivos de los países deben ampliar aún más su alcance. Para reforzar la alianza mundial para el desarrollo, es necesario reconocer aún más que los sistemas presupuestarios nacionales son el mecanismo que debe canalizar los flujos de ayuda, la ejecución nacional de los proyectos de desarrollo y una mayor coordinación entre los donantes a fin de reducir los costos de las transacciones de las ayudas dentro de un marco claramente definido de rendición de cuentas. Resulta evidente que la eficacia de la asistencia oficial para el desarrollo depende en gran parte de la capacidad de ejecución de los gobiernos. Deberán dedicarse nuevos esfuerzos a reforzar las capacidades institucionales de los países de ingreso más bajo a fin de mejorar la ejecución de los presupuestos, la rendición de cuentas y la información.

Las buenas prácticas para mejorar la coordinación de las ayudas deben ampliar aún más su alcance

¿Está tomando forma la alianza global para la ayuda al desarrollo?

Será necesario progresar con más rapidez para cumplir los compromisos asumidos por los donantes en las diversas cumbres mundiales, conferencias y negociaciones multilaterales para aumentar el volumen de los recursos destinados a ayudar a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Los compromisos de ayuda deberán tener en cuenta las necesidades nacionales por medio de una minuciosa evaluación de los desfases existentes entre los recursos nacionales y el costo de las intervenciones destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Un aspecto más problemático que requiere atención urgente es el caso particular de las situaciones frágiles a las que se enfrentan los países que salen de un conflicto y aquellos con un historial de deficiencias en materia de buen gobierno. Los Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad del Comité de Asistencia para el Desarrollo constituyen un buen punto de partida que requiere un mayor esfuerzo. Algunos de los grupos más vulnerables, como los niños y las mujeres, se hallan en dichas situaciones y apenas tienen acceso a la asistencia internacional.

Las perspectivas de una desaceleración de la economía mundial en los próximos años, junto con el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles, y la repetición de situaciones de emergencia provocadas por el cambio climático, harán necesaria una prestación más eficaz de la asistencia a fin de avanzar más rápidamente hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y, en algunos casos, evitar la pérdida de los avances logrados hasta ahora.

Para progresar con mayor rapidez se requieren acciones explícitas, como las siguientes:

- Los donantes deberían aumentar los flujos de ayuda en 18.000 millones de dólares de los EE.UU. (al tipo de cambio de julio de 2008) al año entre 2008 y 2010 para apoyar los programas básicos de desarrollo a fin de alcanzar

las metas acordadas para 2010. En 2007, el total de la asistencia oficial para el desarrollo se quedó a más de 10.000 millones de dólares de alcanzar la cantidad necesaria para lograr sin problemas la meta acordada;

- A fin de lograr una vía razonable para alcanzar el aumento prometido del flujo anual de la asistencia oficial para el desarrollo neta para África en 2010, los donantes deberían asignar otros 6.400 millones de dólares al año a precios constantes de 2005 a esta región (es decir, 7.300 millones anuales al tipo de cambio de julio de 2008);
- Incluso si se cumplen los compromisos relativos al aumento de la asistencia oficial para el desarrollo neta para África, los donantes deberían aumentar aún más dicha asistencia para los países menos adelantados (muchos de los cuales se encuentran en África). El flujo total anual destinado a los países menos adelantados tendría que aumentar en promedio 8.800 millones de dólares (al tipo de cambio de julio de 2008) entre 2008 y 2010 para alcanzar la meta de entre 0,15% y 0,20% anual del ingreso nacional bruto de cada donante;
- Los donantes, incluidos los donantes emergentes, y los países beneficiarios deberían acelerar la adaptación de la ayuda, la armonización, una mayor previsibilidad, la gestión para obtener resultados y la rendición mutua de cuentas sobre los recursos de la ayuda, así como mejorar el diálogo con los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo para ajustarse a estos principios.

Acceso al mercado (comercio)

Metas

- 8a** Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio [, incluido] el compromiso de lograr el buen gobierno, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional
- 8b** Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. [En el ámbito del comercio, esto] incluye el acceso sin aranceles ni cupos de las exportaciones
- 8c** Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo

La principal meta en materia comercial del objetivo de desarrollo del Milenio 8 es desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Otras metas exigen que se conceda especial atención a las necesidades de los países vulnerables, como los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

La Ronda de Doha de negociaciones comerciales se inició un año después de la aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. Uno de los objetivos de la Ronda de Doha era abordar las necesidades de los países en desarrollo y, en consecuencia, dirigir las negociaciones de acuerdo con un “programa para el desarrollo”. Siete años más tarde, la imposibilidad de concluir esta Ronda constituye el mayor desfase en el ámbito del comercio y probablemente del objetivo de desarrollo del Milenio 8. Se han logrado únicamente lentos progresos desde el inicio de la Ronda (véase el recuadro en la página siguiente), pero la probabilidad de que la Ronda no cumpla su intención original de centrarse en el desarrollo y, por ende, de ser especialmente beneficiosa para los países en desarrollo reviste aún mayor importancia.

A medida que prosiguen las negociaciones de la Ronda, se han logrado algunos progresos para mejorar el acceso libre de aranceles para los países menos adelantados, reducir los aranceles y la progresividad arancelaria y suprimir las subvenciones a los productores en los países desarrollados. No obstante, los países en desarrollo siguen enfrentándose a graves distorsiones y tienen un acceso reducido a mercados a los que podrían exportar para generar crecimiento. También los obstáculos no arancelarios están adquiriendo mayor importancia. Los obstáculos al comercio existen igualmente entre los países en desarrollo. El comercio Sur-Sur podría estimularse por medio de acuerdos comerciales y económicos regionales debidamente redactados, que podrían actuar a su vez como punto de partida para una tarea multilateral de mayor envergadura.

La incapacidad para llevar a buen término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales es uno de los principales desfases en el camino hacia el logro del objetivo 8

Progresos de las negociaciones y del programa para el desarrollo de la Ronda de Doha

Agricultura

El objetivo de las negociaciones sobre agricultura es mejorar considerablemente el acceso al mercado, eliminar paulatinamente todas las formas de subvenciones a la exportación y reducir de manera sustancial otras ayudas nacionales que distorsionan el comercio. Al mismo tiempo, siempre se ha aceptado que los países en desarrollo necesitarán un “trato especial y diferenciado” debido a su capacidad u otras limitaciones de mercado. Las negociaciones han avanzado muy lentamente desde el inicio de la Ronda en 2001 y habrá que ver si el acuerdo que se alcance ofrecerá la flexibilidad necesaria a los países en desarrollo por medio de dicho trato especial y diferenciado.

Acceso al mercado de productos no agrícolas

La finalidad de esa parte de las negociaciones relativas al acceso al mercado de los productos no agrícolas ha sido reducir los aranceles, la progresividad arancelaria y los obstáculos no arancelarios para los productos no agrícolas. Se han logrado progresos para acordar una fórmula que ayude a reducir los aranceles más elevados y la progresividad arancelaria, pero a algunos países en desarrollo les sigue preocupando la pérdida de ingresos, la posible disminución de su competitividad y la erosión prevista de su acceso preferencial a los mercados. De acuerdo con la aspiración de un trato especial y diferenciado, una de las cuestiones importantes para los países en desarrollo ha sido garantizar que la reciprocidad del resultado no sea total y no se quede en una simple prórroga de los plazos de aplicación, pero aún queda por ver si lo lograrán.

Servicios

Las negociaciones en materia de servicios se han llevado a cabo mediante “solicitudes” y “ofertas”, lo que ha dado lugar a un proceso lento e irregular que ha progresado muy poco en el fondo. Algunos países en desarrollo han intentado que se reconozca la liberalización de servicios que muchos de ellos iniciaron antes de la Ronda.

Negociaciones sobre normas

Las negociaciones sobre normas tienen por finalidad mejorar las disciplinas en materia de subsidios *anti-dumping* y medidas compensatorias, y las disposiciones vigentes relativas a los acuerdos comerciales regionales. También pretenden introducir nuevas disciplinas para las subvenciones a la pesca. Algunos países en desarrollo consideran que un resultado positivo de las negociaciones podría ser la aplicación de disciplinas más estrictas sobre el uso de medidas *anti-dumping* y compensatorias. No obstante, muchos de ellos también utilizan estos instrumentos y les preocupa su capacidad para aplicar normas más complejas.

Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio

Las cuestiones relacionadas con los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, abordadas en la Ronda de Doha, se refieren en estos momentos a la protección de las “indicaciones geográficas” de los vinos y bebidas alcohólicas, y carecen de importancia inmediata para la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, aunque no forman parte de la Ronda de Doha, se han llevado a cabo importantes trabajos sobre salud pública y acceso a los medicamentos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), prestando especial atención a clarificar la forma en que las flexibilidades contempladas en el

Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio deberían interpretarse y utilizarse en el ámbito de la salud pública. A pesar de la adopción de la Declaración de Doha sobre el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la salud pública en 2001, y la posterior clarificación de las condiciones en que los miembros de la Organización Mundial del Comercio con suficiente capacidad de fabricación pueden importar medicamentos genéricos de otros países a través de las “licencias obligatorias”, esta flexibilidad casi no se ha utilizado en la práctica.

Facilitación del comercio

Aunque muchos países en desarrollo se opusieron en un principio al inicio de las negociaciones sobre facilitación del comercio, se han logrado progresos considerables durante las negociaciones. Los programas de asistencia técnica han ayudado a los países en desarrollo en las negociaciones, así como en la evaluación de sus necesidades y desfases nacionales. Es probable que el resultado de estas negociaciones sea beneficioso para los países en desarrollo, ya que establecería un vínculo entre la política comercial y la ayuda para el comercio.

Se han asumido compromisos políticos para aumentar los recursos destinados a ayudar a construir la capacidad comercial de los países en desarrollo —tanto para infraestructuras como para instituciones comerciales—, pero la parte de la asistencia oficial para el desarrollo que puede asignarse a la ayuda para el comercio se redujo entre 2002 y 2006.

Aunque los países en desarrollo conceden una mayor prioridad al comercio y a sus vínculos con la pobreza en sus estrategias nacionales de desarrollo, la cuota de mercado de los países en desarrollo dentro de las exportaciones mundiales tan sólo aumentó marginalmente en los últimos quince años. Asimismo, muchos de ellos se enfrentan ahora a los nuevos problemas que conlleva el aumento de los precios de importación de los combustibles y alimentos. Este hecho ha puesto de relieve aún más la necesidad de aumentar las inversiones en la agricultura en los países en desarrollo y, al mismo tiempo, de eliminar las distorsiones del mercado en los mercados agrícolas de las economías desarrolladas.

Metas comerciales del objetivo de desarrollo del Milenio 8

Los indicadores que se refieren a las metas comerciales del objetivo de desarrollo del Milenio 8 comprenden el acceso sin cobro de derechos a los mercados de los países desarrollados, los aranceles medios sobre cuantiosas exportaciones de los países en desarrollo, las subvenciones agrícolas en los países ricos y la asistencia oficial para el desarrollo para construir capacidades de comercio.

Indicadores

- 8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas sin pagar derechos
- 8.7 Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas y las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo
- 8.8 Estimación de la ayuda agrícola de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en porcentaje de su producto interno bruto
- 8.9 Proporción de asistencia oficial para el desarrollo destinada a fomentar la capacidad comercial

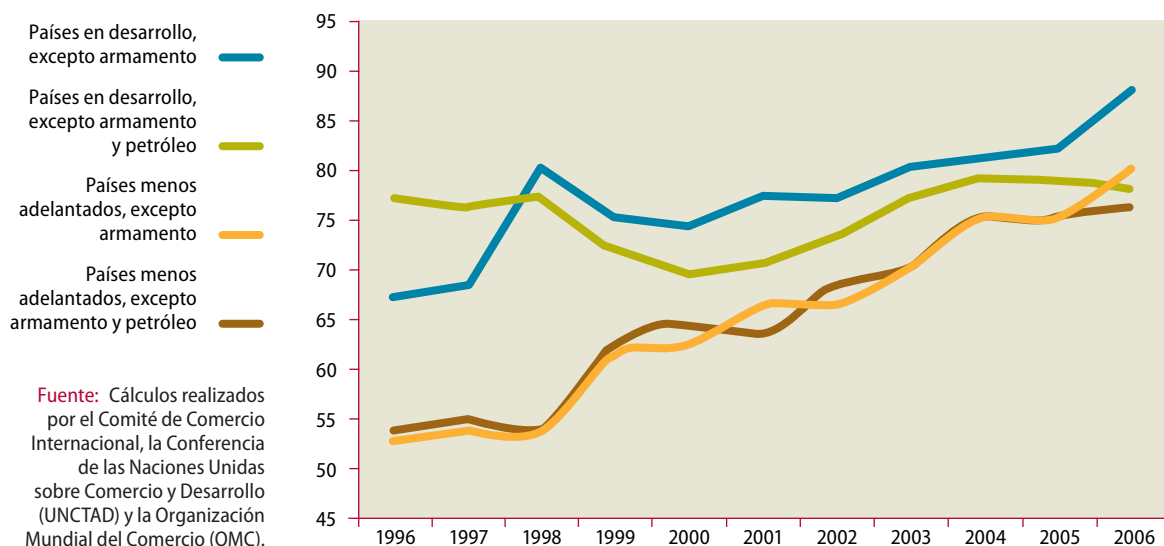
Aumento del acceso libre de derechos a los mercados de los países desarrollados

El aumento del acceso libre de derechos de los países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados queda muy por debajo de la meta fijada

El acceso a los mercados de los países desarrollados por parte del grupo de los países en desarrollo aumentó entre 1996 y 2006. No obstante, esta mejora fue sumamente moderada para los países menos adelantados, si se excluyen el comercio con armamentos y productos del petróleo (gráfico 9). A pesar de la meta establecida por los países desarrollados en la Declaración Ministerial aprobada en la Sexta Reunión Ministerial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos celebrada en la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong (China) en diciembre de 2005, destinada a ampliar el tratamiento libre de derechos a un 97% de las líneas arancelarias, el acceso libre de derechos a los mercados de los países desarrollados abarca tan sólo el 79% de las exportaciones

Gráfico 9

Proporción de las importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados admitidas sin pagar derechos, 1996 a 2006 (porcentajes)



de los países menos adelantados si se excluyen los armamentos y el petróleo. Asimismo, se ha reducido el acceso preferencial entre los países en desarrollo y los países menos adelantados, lo que ha erosionado la ventaja que gozaban previamente estos últimos.

Reducción de los aranceles aplicados a las exportaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo

Los aranceles medios que los países desarrollados aplican a las importaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir han bajado tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para los países menos adelantados, aunque en distinto grado. Durante el decenio de 1996 a 2006, los aranceles medios sobre exportaciones agrícolas pasaron del 10,5% al 8,6% para los países en desarrollo y del 4,0% al 2,8% para los países menos adelantados. Los aranceles aplicados a los textiles pasaron del 7,3% al 5,2% para los países en desarrollo y del 4,5% al 3,2% para los países menos adelantados, mientras que los aranceles sobre las prendas de vestir pasaron del 11,4% al 8,4% en el caso de los países en desarrollo y del 8,1% al 6,4% en el de los países menos adelantados en el mismo período¹. Puesto que los aranceles aplicados a las prendas de vestir han sufrido un mayor descenso para el grupo de países en desarrollo en su conjunto, se ha reducido el acceso preferencial del que gozaban anteriormente los países menos adelantados. El trato preferencial para los países menos adelantados sigue siendo significativo únicamente en algunos productos agrícolas por lo que se refiere al acceso al mercado libre de derechos y al nivel medio de los aranceles aplicados. El diseño de los regímenes de acceso preferencial ha hecho que los países en desarrollo tengan dificultades para hacer uso de las preferencias existentes, ya sea a través de normas de origen sumamente restrictivas o exclusiones de productos, o bien por su brevedad y la incertidumbre que se deriva de ella².

Tan sólo se ha producido una pequeña reducción de los aranceles aplicados a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo

Subvenciones agrícolas en los países de ingreso alto

Las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han ido reduciendo, tanto en valor como en porcentaje del producto interno bruto y de los ingresos agrícolas, pero en 2006 alcanzaron 363.000 millones de dólares de los EE.UU. (es decir, 355.000 millones a precios de 2005), cifra que sigue siendo sumamente

¹ Los aranceles medios son el promedio simple de todos los aranceles *ad valorem* (aranceles basados en el valor de las importaciones) aplicados. Cabe señalar que estas cifras no incluyen el uso de aranceles no *ad valorem* (como contingentes, derechos de temporada, etcétera.).

² La exclusión de los cacahuets de la Ley para el crecimiento y las oportunidades de África (African Growth and Opportunity Act—AGOA) de los Estados Unidos de América ha reducido en gran parte el valor del régimen para una serie de productores africanos, mientras que los exportadores africanos de prendas de vestir que se han visto beneficiados por la AGOA no han logrado el mismo nivel de penetración en la Unión Europea debido a las restrictivas normas de origen de esta última.

alta en términos absolutos y que equivale a casi cuatro veces la asistencia oficial para el desarrollo (cuadro 2)³.

Cuadro 2

Ayudas agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1990 y 2003 a 2006

	1990	2003	2004	2005	2006
Ayudas agrícolas en los países de la OCDE^a					
En miles de millones de dólares EE.UU. al año ^b	436	387	390	376	355
En porcentaje del PIB de los países de la OCDE	2,0	1,2	1,1	1,1	1,0
En porcentaje de los ingresos agrícolas brutos de los países de la OCDE	32,0	30,0	30,0	28,0	27,0

Fuente: Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE, base de datos PSE/CSE, 2007.

^a Estimación de apoyo total.

^b A precios constantes de 2005.

Las subvenciones agrícolas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos siguen siendo elevadas, lo que afecta las perspectivas de la agricultura de los países en desarrollo

La reciente subida de los precios de los alimentos a partir de 2006 ha sido resultado de numerosos factores. Las existencias de granos básicos han venido descendiendo en las últimas décadas debido al lento aumento de la productividad en el cultivo de alimentos, que no ha podido mantener el ritmo de la demanda mundial de alimentos causado por una población mundial en constante crecimiento y los cambios en las preferencias de la dieta de las economías de rápido crecimiento, sobre todo en Asia. En los últimos años, esta tendencia a largo plazo de escasez en los mercados de productos básicos alimenticios ha ido acompañada de un cambio en el uso del suelo agrícola para la producción de biocarburantes, así como de sequías en muchos de los principales países proveedores. Además, la agitación en los mercados financieros de las principales economías y el debilitamiento del dólar hicieron que los precios subieran aún más, ya que los inversores buscaron cada vez más mayores rendimientos en los mercados de futuros de productos básicos. La inquietud que provoca la crisis alimentaria en el marco de las negociaciones comerciales de Doha reviste dos aspectos. En primer lugar, las elevadas subvenciones agrícolas (tanto nacionales como para la exportación) que reciben los agricultores en los países desarrollados mantuvieron los precios mundiales de los alimentos en un nivel bajo durante un largo período, pero han ofrecido incentivos negativos para invertir en la agricultura en los países en desarrollo, lo que explica en parte el bajo crecimiento de su productividad. El resultado ha sido una grave distorsión de los mercados con precios que, en 2001, alcanzaron sus niveles más bajos debido a la sobreproducción en algunos países y la falta de inversiones suficientes en la agricultura de otros. En segundo lugar, los países en desarrollo han respondido recientemente a la crisis alimentaria mediante la imposición de restricciones a la exportación a fin de garantizar la seguridad alimentaria interna, lo que ha provocado una mayor escasez en el mercado mundial de alimentos. La solución a la crisis alimentaria requiere un planteamiento amplio y concertado, pero las negociaciones comerciales multilaterales deberían contribuir a mejorar la seguridad alimentaria mundial a mediano plazo por medio de una reducción significativa de las ayudas

³ La estimación de apoyo total para 2007 es incluso superior, hasta alcanzar 365.082 millones de dólares.

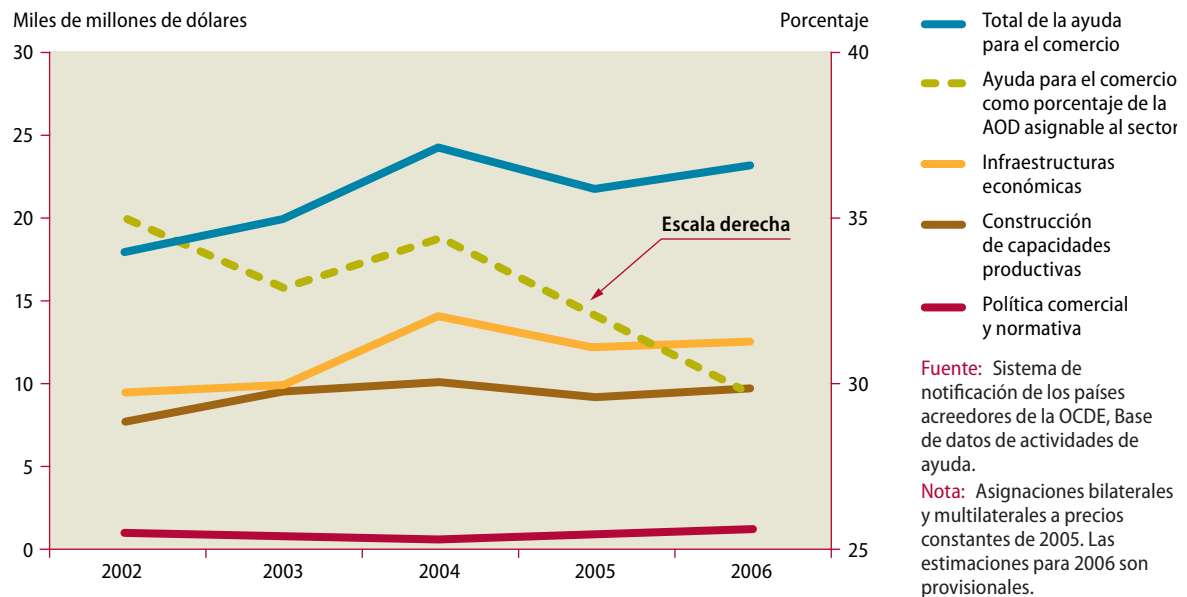
a los productores en los países desarrollados y la eliminación de otros obstáculos a la producción y las exportaciones de los países en desarrollo.

Ayuda para el comercio

Durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Hong Kong en 2005, algunos gobiernos donantes se comprometieron a aumentar la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo que destinan a la ayuda para el comercio. El primer examen global señala que el promedio de la ayuda para el comercio durante el período de 2002 a 2005 fue de aproximadamente 21.000 millones de dólares anuales⁴. No obstante, una vez ajustadas a precios constantes de 2005, las cifras que figuran en el sistema de notificación de los países acreedores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos aumentaron hasta 2004, pero han descendido desde ese punto máximo (véase el gráfico 10). Además, la ayuda para el comercio como cuota de la asistencia oficial para el desarrollo que puede destinarse a ese sector ha descendido de casi el 35% en 2002 a aproximadamente un 30% en 2006. Por último, la asignación de la ayuda para el comercio no ha sido uniforme, ya que los cinco principales beneficiarios (Afganistán, India, Indonesia, Iraq y Viet Nam) representan casi un 30% del total⁵.

Gráfico 10

Compromisos de ayuda para el comercio por categoría, 2002 a 2006:
valor y porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que puede asignarse a este sector



⁴ Los compromisos de ayuda se consignan en acuerdos firmados entre los donantes y sus asociados. OCDE y OMC, *Aid for Trade at a Glance 2007, 1st Global Review*, publicado en http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34665_39619566_1_1_1_1,00.html.

⁵ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Global Monitoring Report 2008*. (Washington, D.C.: Banco Mundial).

Es necesario que los donantes aumenten los recursos destinados a la ayuda para el comercio

El aumento de la ayuda para el comercio se considera clave para ayudar a los países a desarrollar su capacidad de exportación. La definición de ayuda para el comercio que adoptó el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio incluye el apoyo a la política comercial y la normativa en los países beneficiarios, el desarrollo del comercio, las infraestructuras relacionadas con el comercio, la formación de capacidad productiva y el costo de los ajustes relacionados con el comercio⁶. Según esta amplia definición, los recursos destinados a la ayuda para el comercio no pueden supervisarse con precisión por medio de las estadísticas existentes. Hasta ahora, la información disponible se basa en los registros del sistema de notificación de los países acreedores, el cual no permite diferenciar entre los flujos de ayuda destinados específicamente a construir capacidades comerciales y los flujos de ayuda ordinarios utilizados para promover la infraestructura en general y la capacidad productiva.

Al mismo tiempo que se aumentan los recursos destinados a la ayuda para el comercio, se requieren ciertas medidas para aumentar su eficacia. En primer lugar, los países en desarrollo deben integrar aún más el comercio y la competitividad en sus estrategias nacionales de desarrollo. Se han logrado algunos progresos en este ámbito, pues la mayoría de las estrategias nacionales de desarrollo y estrategias para la reducción de la pobreza incorporan un análisis del comercio. Un estudio que se publicará en breve encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo indica que más del 66% de las estrategias nacionales de desarrollo examinadas incluían un análisis del comercio y muchas de éstas establecían un vínculo entre su análisis del comercio y su situación de pobreza⁷.

En el caso de los países menos adelantados, el Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica en materia de comercio puede desempeñar un importante papel de facilitador en este ámbito al identificar las necesidades y prioridades de inversión, así como los proyectos financiables en los sectores de la facilitación del comercio, las infraestructuras y la producción para la exportación. En segundo lugar, los donantes bilaterales y multilaterales deberían aplicar principios de buenas prácticas a la hora de asignar y prestar la ayuda para el comercio, a fin de apoyar las prioridades nacionales, emplear sistemas nacionales y coordinar su apoyo a fin de reducir al mínimo los costos de las transacciones⁸.

Sigue siendo necesario mejorar la aplicación del Marco Integrado mejorado. En mayo de 2007, la nueva estructura de gobierno del Marco Integrado mejorado adoptó una serie de recomendaciones para facilitar la integración de los países menos adelantados en el sistema multilateral de comercio⁹. Hasta ahora, los donantes bilaterales han prometido más de 170 millones de dólares para el Fondo Fiduciario del Marco Integrado mejorado, pero es probable que esta cifra

La rapidez en el desembolso de los recursos del Marco Integrado mejorado contribuirá a la diversificación del comercio de los países menos adelantados, pero se requieren más fondos

⁶ Si se define como prioridad de desarrollo en la estrategia nacional de los países en desarrollo.

⁷ Stephen Kosack, Trade for Poverty Reduction: The Role of Trade Policy in Poverty Reduction Strategy Papers, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008 (de próxima publicación).

⁸ El segundo examen global de la ayuda para el comercio tendrá lugar durante el primer semestre de 2009 y estará precedido por un simposio de expertos en septiembre de 2008 y una serie de exámenes nacionales y subregionales de la ayuda para el comercio.

⁹ Para obtener más información, puede consultarse la página web http://www.integratedframework.org/enhanced_if.htm.

no sea suficiente para integrar con mayor rapidez a los países menos adelantados en el sistema mundial de comercio.

¿Se está cumpliendo la promesa de reforzar la alianza mundial?

Aparte de los indicadores de comercio del objetivo de desarrollo del Milenio 8, se pueden utilizar otros indicadores y fuentes de información a la hora de evaluar si se ha establecido una alianza mundial para el comercio.

Descenso de los aranceles máximos y de la progresividad arancelaria

Uno de los objetivos de la Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha ha sido reducir los aranceles máximos y su progresividad en los productos que revisten particular importancia para los países en desarrollo, a fin de que puedan incrementar sus exportaciones y los beneficios que pueden obtener de ellas. Como se ilustra en el cuadro 3, los aranceles máximos de los países de altos ingresos han disminuido de hecho, al igual que la progresividad arancelaria en el sector agrícola, a pesar de que las negociaciones de Doha no hayan llegado a buen término.

Los aranceles máximos y la progresividad arancelaria en el sector agrícola de los países de altos ingresos han disminuido

Cuadro 3

Aranceles máximos y progresividad arancelaria en el sector de la agricultura de los países de altos ingresos, 1995 a 2006

	1995-1999	2000-2004	2005/2006 ^a
Aranceles máximos ^b	8,92	8,75	7,75
Progresividad arancelaria en la agricultura ^c	–	5,37	4,61
Progresividad arancelaria en el sector de las manufacturas ^c	–	–0,144	–0,563

Fuente: Banco Mundial, *World Trade Indicators* 2007.

^a Datos disponibles más recientes.

^b Porcentaje de las líneas arancelarias que aplican una tasa superior al 15%.

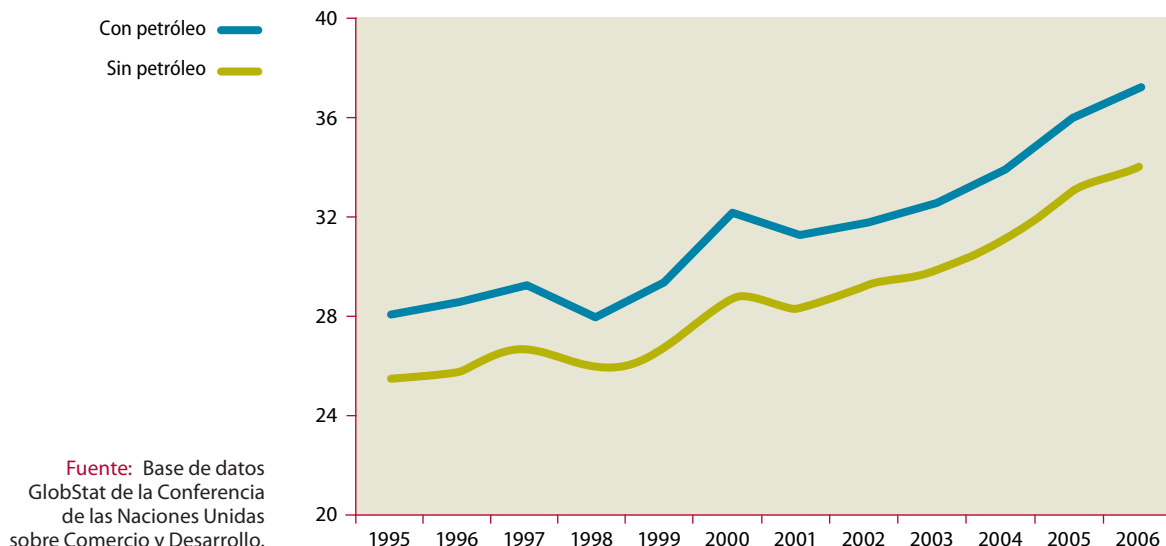
^c Variación porcentual entre productos brutos y totalmente acabados.

Ampliación del comercio de los países en desarrollo

No obstante, si estuviera tomando forma una alianza mundial para el comercio de un modo más eficaz, cabría esperar que los países en desarrollo comerciaran más en términos absolutos y obtuvieran una mayor cuota del comercio mundial.

El comercio mundial ha crecido rápidamente en el nuevo milenio, ya que el volumen de las exportaciones creció en promedio un 8% anual durante el período de 2002 a 2007 (gráfico 11), porcentaje que es dos veces superior a la tasa de crecimiento de la producción mundial. La cuota del grupo de los países en desarrollo dentro de las exportaciones mundiales aumentó aproximadamente diez puntos porcentuales entre 1995 y 2006, independientemente de que se incluyan o no las exportaciones de petróleo. Éste es el resultado que cabe esperar únicamente si se

Gráfico 11

Cuota de los países en desarrollo dentro de las exportaciones mundiales, 1995 a 2006 (porcentajes)

toma en cuenta el extraordinario crecimiento de muchos países en desarrollo en vías de industrialización, como China, la India y el Brasil.

La penetración de las exportaciones de los países menos adelantados experimentó un menor progreso

Los países menos adelantados no han logrado aumentar su cuota dentro del comercio mundial...

No obstante, la situación es mucho menos favorable para los países menos adelantados. El grupo de los países más pobres logró aumentar su cuota dentro de las exportaciones mundiales del 0,42% en 1995 al 0,66% en 2006. Sin embargo, esta mayor penetración de sus exportaciones se debe en su totalidad al aumento de los volúmenes y del precio del petróleo, que tan sólo exportan unos cuantos de esos países. Si no se incluye el petróleo, la cuota de las exportaciones mundiales procedentes de los países menos adelantados se mantuvo en torno al 0,38% (véase el gráfico 12).

Concentración de las exportaciones de los países en desarrollo

...y los países menos adelantados dependen cada vez más de un menor número de productos de exportación

Los países en desarrollo en particular los menos adelantados siguen siendo muy vulnerables a las crisis comerciales, como lo han puesto de manifiesto las recientes subidas de los precios de los combustibles y los alimentos. Muchos de ellos dependen de unos cuantos productos básicos importantes para generar la mayoría de los ingresos por exportaciones; asimismo, el aumento de los precios internacionales durante los últimos cinco años no ha estimulado una mayor diversificación. La proporción de la concentración de las exportaciones de los países menos adelantados ha aumentado durante la última década, aunque ello quizá se deba al aumento del precio del petróleo y de los minerales no combustibles en relación con otros productos de exportación (gráfico 13). Se ha observado que una gran dependen-

Gráfico 12

Cuota de los países menos adelantados dentro de las exportaciones mundiales, 1995 a 2006 (porcentajes)

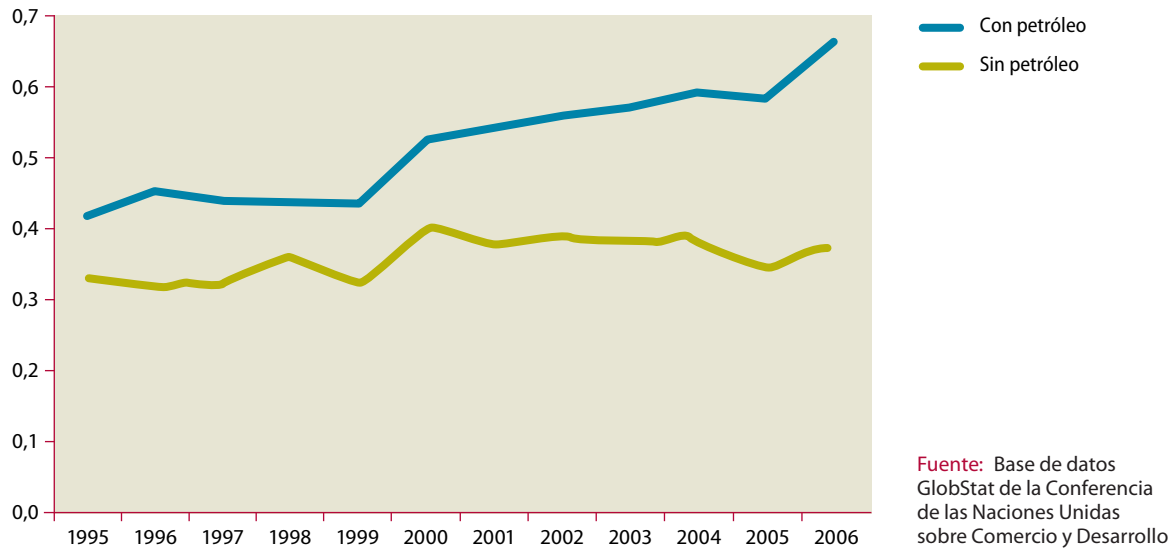
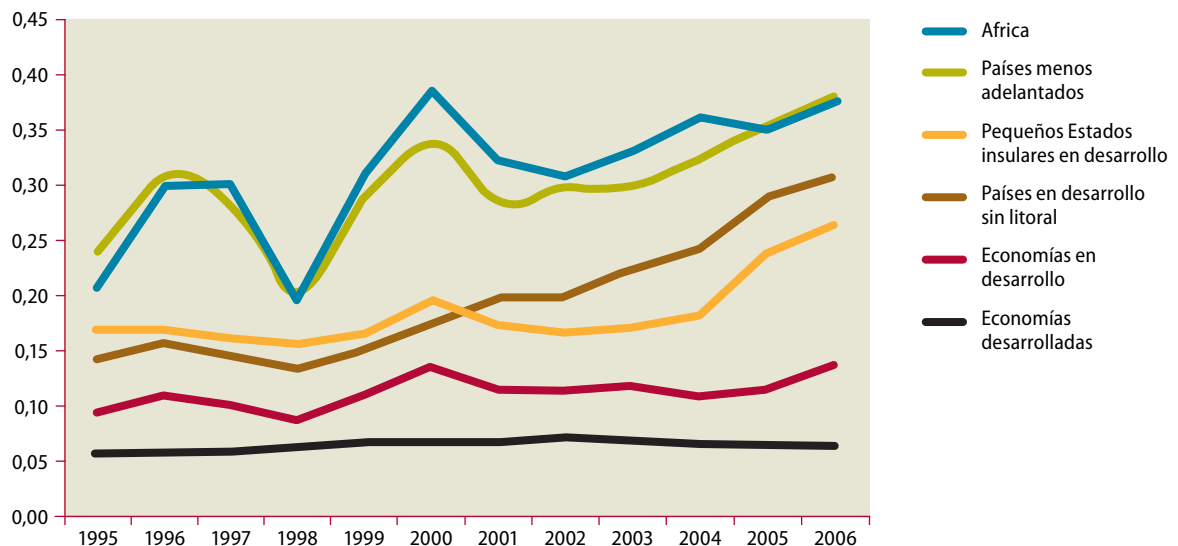


Gráfico 13

Proporción de la concentración de las exportaciones de los países en desarrollo, 1995 a 2006



Fuente: UNCTAD Handbook of Statistics 2007.

Nota: Se ha utilizado el índice Herfindahl-Hirschman de concentración normalizada de mercado para obtener valores de 0 a 1 (concentración máxima) (véase: <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/>).

cia de una reducida gama de productos básicos de exportación constituye una importante fuente de volatilidad macroeconómica, la cual va en detrimento de las perspectivas de crecimiento a largo plazo¹⁰.

Por consiguiente, los esfuerzos para conceder un mayor acceso de mercado a los países en desarrollo y menos adelantados deben ir acompañados de un importante programa de ayuda para el comercio. Los países en desarrollo sólo pueden beneficiarse plenamente de la liberalización del comercio mundial si mejoran y diversifican su producción y su capacidad de exportar.

Para mejorar el acceso al mercado de los países en desarrollo, la comunidad internacional deberá adoptar las medidas siguientes:

- Redoblar sus esfuerzos para llevar a buen término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales y centrarse en los elementos que hacen de ella una Ronda de “desarrollo”;
- Asegurarse de que las posibles alianzas económicas bilaterales y regionales ofrezcan un auténtico acceso y entrada al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo y que sirvan de “peldaños” para alcanzar acuerdos multilaterales más que para sustituirlos;
- Dar prioridad al comercio y a sus vínculos con el desarrollo y la reducción de la pobreza en las estrategias nacionales de desarrollo;
- Reducir de manera sustancial los aranceles y la progresividad arancelaria que los países desarrollados imponen a los productos agrícolas, los textiles y la ropa procedentes de los países en desarrollo;
- Acelerar la reducción de los subsidios nacionales y a la exportación para la producción agrícola en los países desarrollados;
- Evaluar con urgencia las necesidades regionales y nacionales en materia de ayuda al comercio y garantizar que los recursos y ayudas totales disponibles satisfagan dichas necesidades;
- Aumentar sus esfuerzos para que el Marco Integrado mejorado entre plenamente en funcionamiento.

¹⁰ Para más información, véase United Nations, *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.06.C.II.1), publicado en <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/wess2006.pdf>, y United Nations, *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Insecurity* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.08.C.II.1), publicado en <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2008files/wess2008/wess2008.pdf>.

Sostenibilidad de la deuda

Metas

- 8d** Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo
- 8b** ...programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial ... a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza

Las metas 8d y 8b se miden actualmente con los siguientes indicadores:

Indicadores

- 8.10** Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (acumulativo)
- 8.11** Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral
- 8.12** Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios

Alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados

La Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados fue iniciada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1996. Otorgaba a los países una oportunidad de reducir la carga de su servicio de la deuda, habida cuenta de la introducción de una serie de reformas fundamentales destinadas a incentivar el crecimiento económico sostenible, la estabilidad macroeconómica y la reducción de la pobreza. Esta Iniciativa fue ampliada en 1999 a fin de ofrecer un alivio de la deuda más sustancial y establecer condiciones exigidas más explícitas para la cancelación de la deuda basadas en la existencia de una estrategia definida de reducción de la pobreza.

La Iniciativa fue complementada con la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral en junio de 2005. Esta última permite un alivio del 100% de las deudas que reúnan las condiciones exigidas y que hayan sido contraídas con el Fondo Monetario Internacional, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo para aquellos países que hayan

completado la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Las instituciones correspondientes iniciaron su aplicación en enero y julio de 2006. El Banco Interamericano de Desarrollo se unió oficialmente a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral en marzo de 2007 y decidió ofrecer un alivio de la deuda similar a los cinco países pobres muy endeudados de América Latina y el Caribe. Los países que recibieron alivio de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral del Banco Mundial sufrieron la reducción correspondiente de los fondos de la Asociación Internacional de Fomento.

En 2007, a fin de evitar una situación en la que el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral provocara una disminución de la ayuda prestada por la Asociación Internacional de Fomento, los donantes se comprometieron a hacer una aportación adicional de 25.100 millones de dólares al capital de esta última. Junto con los recursos internos del Banco Mundial, esta aportación dotará a la Asociación Internacional de Fomento (AIF-15, la última renovación llevada a cabo) de una capacidad de concesión de créditos de aproximadamente 41.600 millones de dólares, es decir, 14.000 millones anuales para el período trienal de la ronda de la Asociación Internacional de Fomento.

Alivio de la deuda recibido

Hasta ahora, 41 países han sido considerados aptos o potencialmente aptos para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados y, a finales de junio de 2008, 33 de ellos habían alcanzado el punto de decisión de dicha Iniciativa y están recibiendo alivio de la deuda. Desde entonces, 23 de los 33 han alcanzado su punto de culminación, es decir, el momento en que los acreedores deben proporcionar irrevocablemente el importe completo del alivio de la deuda prometido en el punto de decisión. Estos 23 países que han superado su punto de culminación también han recibido alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

Los 33 países pobres muy endeudados que han superado el punto de decisión recibirán un importe total de 48.200 millones de dólares (en términos de valor neto actual a finales de 2006) en concepto de alivio de la deuda a través de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. A través de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, se han comprometido otros 26.800 millones de dólares para todos los países pobres muy endeudados, de los cuales 21.200 millones ya se han asignado en su totalidad a 23 países que han superado el punto de culminación. La versión más reciente del Informe sobre la situación de los países pobres muy endeudados (marzo de 2008) estima que todas las formas de alivio de la deuda (países pobres muy endeudados, Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, alivio tradicional de la deuda y otros alivios bilaterales “voluntarios” de la deuda) reducirán la deuda total de los 33 países que han superado el punto de decisión de 105.000 millones de dólares a 9.000 millones (a valores netos de 2006), lo que representa una reducción superior al 90%.

Se necesitarán recursos adicionales de los donantes para los países muy atrasados en las obligaciones de sus deudas con instituciones multilaterales a fin de cubrir el costo estimado del alivio de la deuda. Además, la participación de acreedores oficiales no pertenecientes al Club de París ha sido baja, pues en promedio sólo han facilitado una tercera parte de su cuota prevista para las opera-

Se han logrado progresos importantes, pero se requieren más recursos de los donantes para un mayor alivio de la deuda en algunos casos

Los acreedores no pertenecientes al Club de París y los acreedores privados deben asumir la parte que les corresponde de las operaciones de alivio de la deuda

ciones de alivio de la deuda para países pobres muy endeudados¹. Los acreedores privados tampoco han cumplido con su cuota para el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados. La baja participación de estos dos tipos de acreedores ha socavado el principio de un reparto equitativo de la carga en el que se basa la Iniciativa para los países pobres muy endeudados. El sistema financiero internacional no ofrece mecanismos que garanticen y apliquen un tratamiento comparable entre los acreedores, y su creación debería ser una prioridad, no sólo para su aplicación a los países pobres muy endeudados, sino a todas las obligaciones de deuda externa.

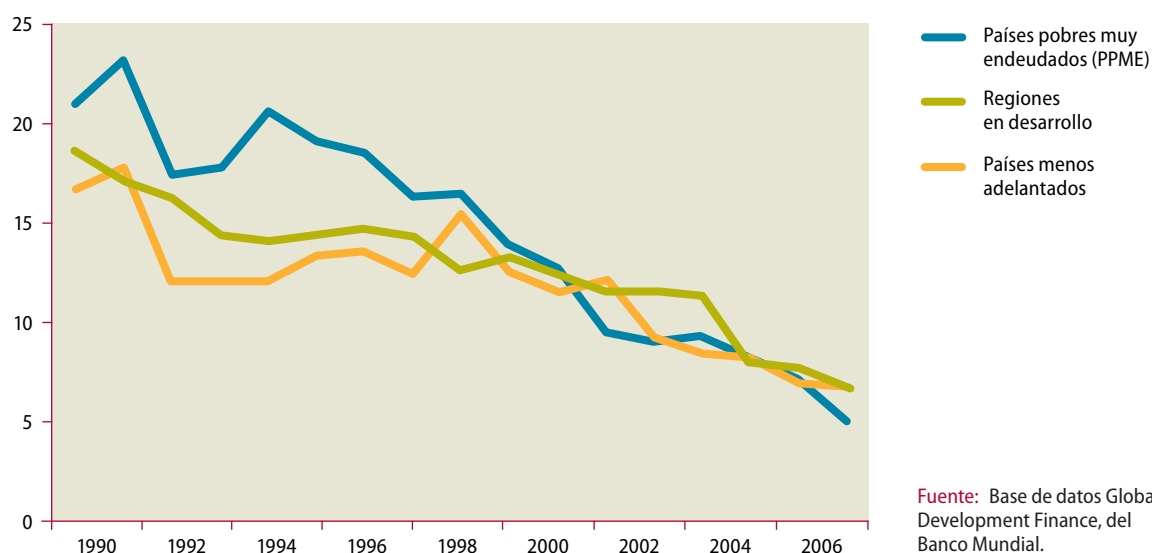
Disminución de la carga del servicio de la deuda

El principal objetivo de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados es liberar recursos para el desarrollo. Todos los países beneficiarios han acogido favorablemente la reducción de la deuda, aunque dicha reducción no ha conllevado necesariamente la liberación de grandes cantidades de recursos en todos los casos, debido a que algunos países se encuentran muy atrasados en sus pagos.

No obstante, el alivio de la deuda ha contribuido en general a una reducción considerable de las obligaciones de servicio de la deuda externa de los 33 países pobres muy endeudados que han superado el punto de decisión. Muchos de ellos se han visto beneficiados igualmente por los altos precios de los productos básicos y el fuerte crecimiento de la economía mundial en los últimos años. La proporción entre servicio de la deuda y exportaciones de todos los países en desarrollo pasó de 12,5% en 2000 a 6,6% en 2006 (gráfico 14). Asimismo, se prevé que haya descendido a aproximadamente el 3% en 2007.

Gráfico 14

Pagos del servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos por exportaciones, 1990 a 2006 (porcentajes)



Fuente: Base de datos Global Development Finance, del Banco Mundial.

¹ United Nations, *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Insecurity* (op. cit.).

La reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, junto con los altos precios de los productos básicos y el fuerte crecimiento, ha contribuido a reducir la proporción del servicio de la deuda de los países en desarrollo

Otro indicio de la disminución del servicio de la deuda es que, en 2006, la proporción del servicio de la deuda dentro de la deuda externa pública de todos los países pobres muy endeudados que habían superado el punto de culminación y los países aptos para la Asociación Internacional de Fomento (AFI) se situaba por debajo del umbral del 25%, que se considera sostenible. Se trata de una mejora importante si se tiene en cuenta que la proporción del servicio de la deuda de 10 países pobres muy endeudados superaba dicho umbral en 1990.

La reducción de la carga de la deuda ha propiciado un entorno más favorable para la inversión y el crecimiento en el futuro. No obstante, este resultado no está garantizado. Los precios de los productos básicos pueden ser menos favorables en los próximos años en caso de que se produzca un debilitamiento de la economía mundial². Además, incluso con el alivio de la deuda recibido, se considera que un número considerable de países pobres muy endeudados pueden volver a tener problemas con su deuda (véase más abajo la subsección sobre la sostenibilidad del alivio de la deuda).

¿Más recursos para gastos sociales?

Las iniciativas para el alivio de la deuda han estimulado el aumento de los gastos sociales en los países beneficiarios

Si bien el alivio de la deuda varía de un país a otro, ha aumentado el espacio fiscal de los países beneficiarios y, así, les ha permitido aumentar el gasto social. El gasto público en los sectores sociales y los programas de reducción de la pobreza han aumentado en los países que han recibido alivio de la deuda. Esta tendencia no resulta sorprendente, ya que el aumento de dichos gastos se incluyó en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza que los países deberán preparar para poder optar al alivio de la deuda.

Los países cuyo servicio de la deuda sigue siendo mayor que el volumen de recursos destinados a educación y salud requieren más alivio de la deuda

No obstante, a pesar del aumento del gasto social, un gran número de países en desarrollo siguen gastando más en el servicio de la deuda que en educación o salud públicas. En 2006, 10 países en desarrollo gastaron más en el servicio de su deuda que en educación pública; asimismo, el servicio de la deuda fue superior al presupuesto de salud pública en 52 de esos países. No obstante, el número de países que entran en esta categoría continúa en descenso desde 2000 (gráfico 15). La mayor parte de esta mejora se logró gracias al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados.

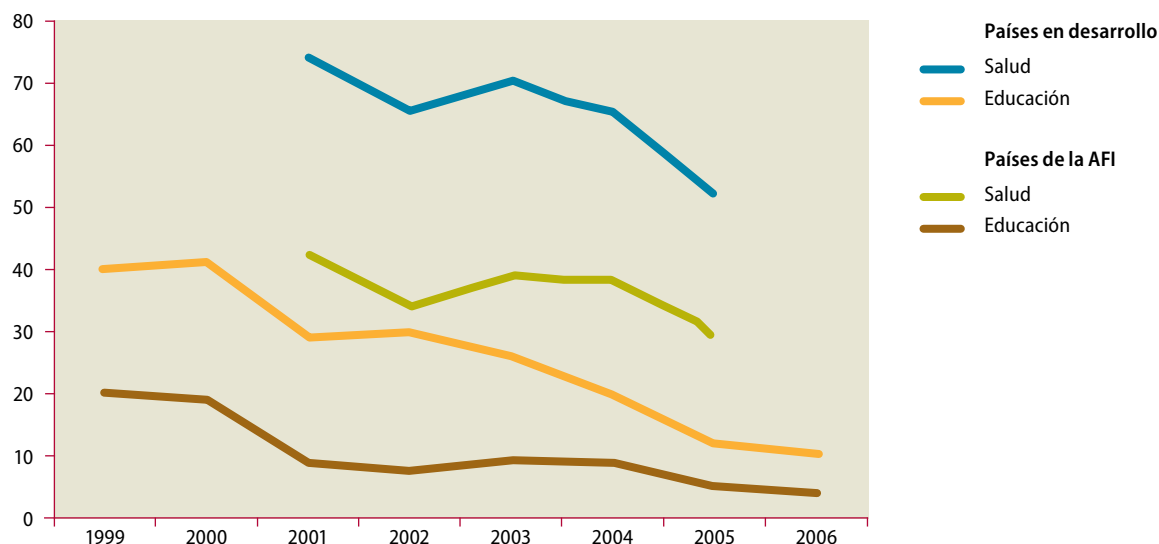
Sostenibilidad del alivio de la deuda

La sostenibilidad de la deuda sigue siendo motivo de preocupación en numerosos países pobres muy endeudados. La reducción real de la carga del servicio de la deuda varía de un país a otro, dependiendo del nivel de atraso de cada uno de ellos. En el Senegal, por ejemplo, la reducción de los flujos del servicio de la deuda fue inferior al 25%. En una tercera parte de los países pobres muy endeudados, la reducción de los flujos del servicio de la deuda se situó entre un 25% y un 50%, y otra tercera parte registró una reducción ligeramente superior al 50%. Además, un informe del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial sobre la

² Véase United Nations, *World Economic Situation and Prospects: Update as per mid-2008* (publicado en <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2008files/wesp08update.pdf>).

Gráfico 15

Número de países de desarrollo cuyos pagos para el servicio de la deuda pública superan el gasto público en educación y salud, 1999 a 2006



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial presentadas al Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Los datos sobre gasto en salud proceden del *Informe sobre la Salud en el Mundo* de la Organización Mundial de la Salud y sus actualizaciones, y se complementan con las evaluaciones de la pobreza y los estudios sobre países y sectores del Banco Mundial; los datos sobre gasto en educación proceden del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Nota: La Asociación Internacional de Fomento (AFI) ofrece créditos sin intereses y subvenciones a los países más pobres. Actualmente, la Asociación Internacional de Fomento concede estas facilidades a 80 países, 39 de los cuales se encuentran en África.

sostenibilidad de la deuda indica que la proporción de la deuda se deterioró en 11 de los 13 países sobre los que se dispone información³.

Rwanda y Gambia, dos países que han superado el punto de culminación, han sido clasificados como países de “alto riesgo” de tener problemas con su deuda, mientras que 12 países presentan una vulnerabilidad moderada a la deuda (gráfico 16a). Únicamente 9 de los 23 países pobres muy endeudados que han superado el punto de conclusión pueden clasificarse como países de “bajo riesgo” de sufrir problemas con su deuda⁴. Además, 24 países beneficiarios de la

³ Este informe puede consultarse en http://siteresources.worldbank.org/EXTDEBRELPOOR/Resources/hipc_update_evaluation.pdf

⁴ Los parámetros de sostenibilidad de la deuda se basan en evaluaciones de países concretos realizadas conjuntamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los problemas con la deuda externa se basan en las siguientes clasificaciones. Un país corre bajo riesgo cuando todos los indicadores de la deuda se encuentran muy por debajo de los umbrales de carga de la deuda de dicho país. Existe riesgo moderado cuando el supuesto de base no indica que se superen los umbrales de deuda o servicio de la deuda durante el período de la proyección. Existe alto riesgo en aquellos países cuyo supuesto de base indica que se superan los umbrales de deuda o servicio de la deuda durante el período de la proyección. Los países con problemas de deuda son aquellos en los que la proporción de deuda pendiente de pago y de servicio de la deuda superan considerablemente los umbrales.

Asociación Internacional de Fomento tienen problemas con su deuda o corren riesgo de tenerlos (gráfico 16b).

Gráfico 16a

Riesgo de problemas con la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), 2008 (número de países)

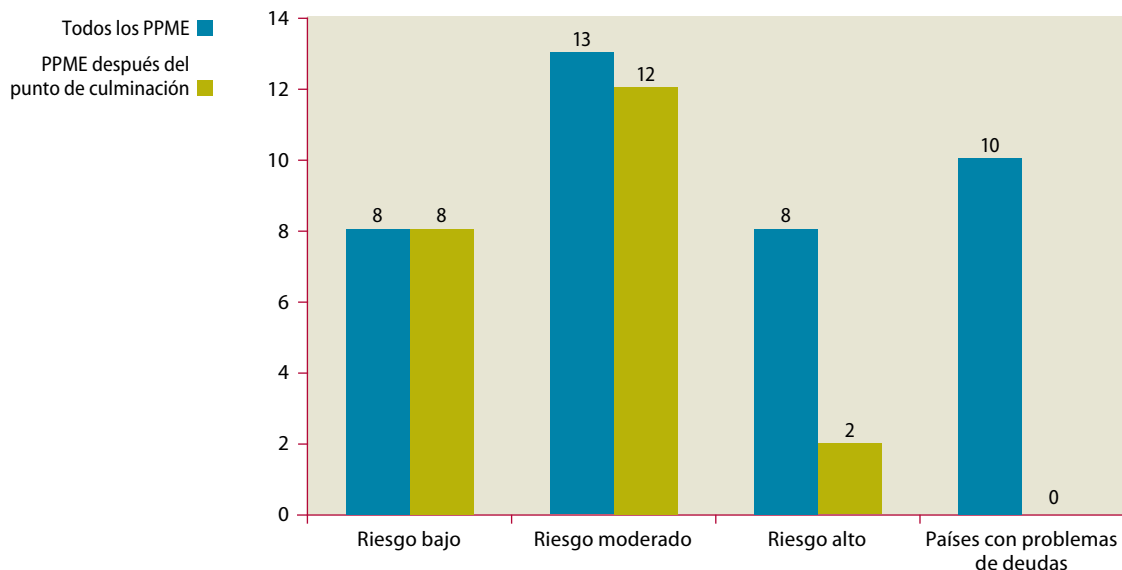


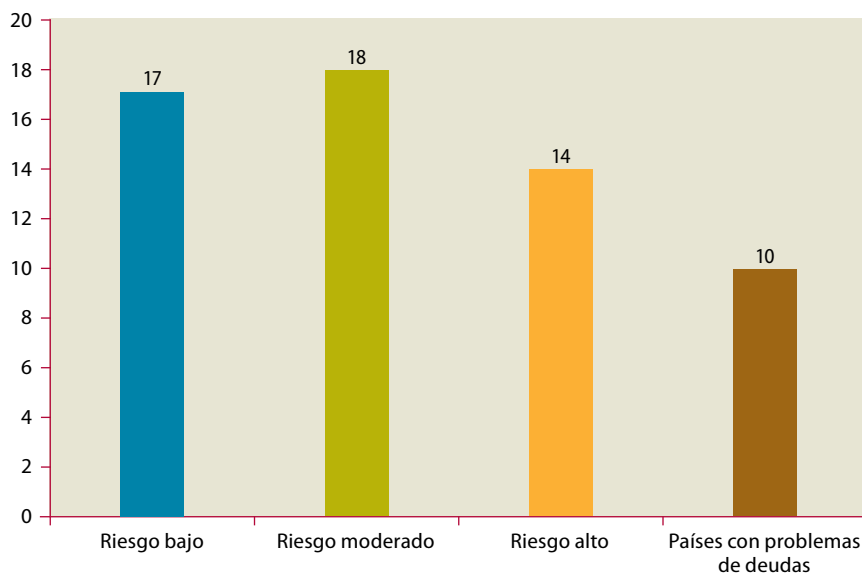
Gráfico 16b

Riesgo de problemas con la deuda de los países aptos para el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF) de la Asociación Internacional de Fomento (número de países)

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial preparadas para el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Notas: (1) PRGF son las siglas inglesas del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

(2) Estas cifras reflejan los resultados de las últimas Evaluaciones de la Sostenibilidad de la Deuda de los Países de Bajos Ingresos realizadas conjuntamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (al final de abril de 2008) correspondientes a los países que únicamente eran aptos para la Asociación Internacional de Fomento y el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza al 1 de febrero de 2007.



El entorno de la ayuda está cambiando rápidamente y los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo muestran una actividad mucho mayor. China y la India, junto con otras entidades de crédito comerciales, se han convertido en importantes fuentes de financiación para el desarrollo en África. Los países beneficiarios deberían aprovechar estas nuevas oportunidades, pero también ser cautos con miras a que el nuevo endeudamiento se mantenga dentro de los límites de una deuda pública sostenible.

Aunque se preveía que el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados sería añadida a los flujos de ayuda ya existentes, la tasa de aumento de la asistencia oficial para el desarrollo sin el alivio de la deuda no ha alcanzado el nivel del aumento general de la asistencia oficial para el desarrollo. Algunos flujos registrados como asistencia oficial para el desarrollo representaban transferencias entre las instituciones acreedoras para cancelar deudas no liquidadas. En el caso de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, se preveía que la financiación compensatoria facilitada en el momento de la aportación al capital de la Asociación Internacional de Fomento sería añadida a lo que contribuirían los donantes en caso de no haberse llevado a cabo. Sin embargo, no está claro respecto a qué valor de referencia debe establecerse este “carácter adicional”. No obstante, puede decirse que el alivio de la deuda ha suplantado hasta cierto punto los nuevos flujos de asistencia oficial para el desarrollo, sobre todo en los últimos dos años⁵. Como se indica en la sección anterior sobre la asistencia oficial para el desarrollo, el total de flujos de ayuda ha descendido en términos reales respecto a los niveles máximos que alcanzaron en 2005, que incluían asignaciones cuantiosas para el alivio de la deuda.

El marco de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ha experimentado notables mejoras en los últimos años, pero debe mantenerse en constante examen. Incluso una deuda de bajo nivel puede resultar insostenible si su reembolso impide realizar las inversiones esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, el actual planteamiento basado en umbrales no aborda adecuadamente los usos de los fondos prestados y, por consiguiente, descuida la cuestión de si la tasa de rendimiento de los proyectos de inversión es suficiente para el servicio de la deuda y si la inversión permite obtener suficientes divisas extranjeras. Por ese motivo, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones multilaterales pertinentes deberían estudiar la forma de situar la sostenibilidad de la deuda dentro de un marco más amplio de activos y pasivos. Deberían proseguir los esfuerzos para integrar plenamente la deuda interna dentro de los análisis de sostenibilidad de la deuda, ya que los pasivos internos han aumentado considerablemente durante la última década. Por último, si bien la asistencia técnica prestada por los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones multilaterales y bilaterales durante el último decenio ha ayudado a los países en desarrollo a desarrollar de forma notable su capacidad de gestión de la deuda, se requieren nuevos esfuerzos y una mayor coordinación en este ámbito.

El riesgo de tener problemas con la deuda sigue siendo alto entre los países pobres muy endeudados, incluso entre aquellos que han recibido un alivio pleno de su deuda

Los recursos que los donantes destinan al alivio de la deuda deben ser totalmente aparte de la asistencia oficial para el desarrollo para programas básicos de desarrollo

El marco para evaluar la sostenibilidad de la deuda debe ser objeto de una revisión y refinación constantes

⁵ Véase el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 2008 (de próxima publicación).

Más allá de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados

El riesgo que conlleva el aumento de los precios de los alimentos y la energía puede hacer que los países de bajos ingresos tengan mayores problemas con su deuda en los próximos años

Deberá estudiarse la posibilidad de establecer nuevos mecanismos para la reestructuración de la deuda

Es posible que se requiera un mayor alivio de la deuda para un espectro más amplio de países en desarrollo con problemas de deuda externa. La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral y la Iniciativa para los países pobres muy endeudados sólo incluyen a 41 países, en comparación con los 78 países de bajos ingresos que reúnen las condiciones exigidas para recibir préstamos en condiciones favorables del Fondo Monetario Internacional, algunos de los cuales tienen problemas considerables con su deuda, como se ilustra en el gráfico 16b.

Además, un número considerable de países de ingresos medianos, que dependen predominantemente de fuentes privadas de financiación, ya se encuentran fuertemente endeudados. Es posible que varios de ellos, en particular los importadores netos de alimentos y energía, experimenten mayores problemas con su deuda a medida que se debilite la economía mundial y si los precios de los alimentos y del petróleo no bajan en los próximos años. Los actuales mecanismos de reestructuración de la deuda pueden no ser adecuados para encontrar soluciones ordenadas a la deuda en caso de que estos países tengan graves problemas con ella, por lo que habrá que crear nuevos mecanismos.

¿Contribuye la alianza mundial a hacer que la deuda de los países en desarrollo sea sostenible?

Se han logrado progresos considerables en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral para reducir la carga de la deuda de muchos de los países pobres muy endeudados. En este sentido, la alianza mundial prevista ha resultado eficaz. No obstante, no se ha alcanzado plenamente la meta de los objetivos de desarrollo del Milenio relativa a afrontar de manera integral los problemas de los países en desarrollo.

Algunas acciones específicas para mejorar la sostenibilidad de la deuda externa de los países son las siguientes:

- Movilizar recursos de nuevos donantes para facilitar el alivio de la deuda en algunos países pobres muy endeudados que no han alcanzado todavía el punto de culminación;
- Alentar a los acreedores oficiales bilaterales y privados no pertenecientes al Club de París a que concedan un alivio de la deuda pendiente de pago en condiciones comparables a las otorgadas a los países pobres muy endeudados;
- Proseguir con la revisión y redefinición del marco de sostenibilidad de la deuda que se emplea actualmente;
- Establecer un proceso ordenado de reestructuración de la deuda soberana de aquellos países que no forman parte de los países pobres muy endeudados y tienen problemas con su deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles¹

Meta

- 8e** En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable

La meta 8e reconoce que es necesario mejorar la disponibilidad de medicamentos a precio asequible para los pobres del mundo. Varios países han logrado progresos considerables para aumentar el acceso a los medicamentos y tratamientos esenciales para la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, pero el acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo no es el adecuado. En los países sobre los que se cuenta con información, la disponibilidad de medicamentos en el sector público sólo representa una tercera parte, mientras que la correspondiente al sector privado supone unas dos terceras partes, y los precios que la gente paga por los medicamentos genéricos de más bajo precio son entre 2,5 y 6,5 veces más caros que los precios internacionales de referencia en el sector público y el sector privado, respectivamente. Los recientes progresos registrados en varios países señalan que es posible mejorar el acceso a los medicamentos esenciales reforzando la alianza entre los gobiernos, las empresas farmacéuticas y la sociedad civil, incluidos los consumidores, para garantizar en colaboración un acceso universal a los medicamentos esenciales. El papel que desempeñan las empresas farmacéuticas, desde las multinacionales y fabricantes de genéricos hasta los distribuidores nacionales, resulta crucial para esta tarea.

La meta 8e se mide actualmente con el siguiente indicador:

Indicador

- 8.13.** Proporción de la población que tiene acceso a medicamentos esenciales a precio asequible de forma sostenible

Se entiende por acceso el hecho de tener medicamentos disponibles de forma continua y a precios asequibles en establecimientos sanitarios públicos o privados, o centros de venta de medicamentos a menos de una hora a pie del domicilio².

¹ Pueden consultarse los indicadores de acceso desarrollados por la Organización Mundial de la Salud en <http://www.un.org/esa/policy/mdggap/>.

² Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores para el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Naciones Unidas, Nueva York, 2003).

En vista de su complejidad, la situación general del acceso a los medicamentos esenciales sólo puede conocerse por medio de una serie de indicadores de acceso a los medicamentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que presentan información sobre la disponibilidad y el precio de los medicamentos, tanto en el sector público como en el privado, junto con otros indicadores clave³.

Países que han actualizado recientemente su lista nacional de medicamentos esenciales

Los medicamentos esenciales son aquellos que satisfacen las necesidades prioritarias de atención sanitaria de la población. Deben estar disponibles en el marco de los sistemas de salud en funcionamiento en todo momento en cantidades suficientes, en las formas de administración adecuadas, con calidad garantizada y a un precio que las personas y la comunidad puedan pagar. Una lista nacional de medicamentos esenciales es una lista selecta de medicamentos aprobada por el gobierno que sirve de orientación para la compra y el suministro de medicamentos en el sector público, planes de reembolso del costo de los medicamentos, donaciones de medicamentos y producción local de medicamentos. Se trata de un medio eficaz para prestar un tratamiento seguro y eficaz para la mayoría de las enfermedades transmisibles y no transmisibles⁴.

Casi todos los países en desarrollo (95%) han publicado una lista nacional de medicamentos esenciales. De ellos, un 86% la han actualizado en los últimos cinco años. En vista de la importancia de actualizar la selección de medicamentos para reflejar las nuevas opciones terapéuticas y el cambio de las necesidades terapéuticas, todos los países deberían actualizar periódicamente esta lista. Esto implica que un 19% de los países en desarrollo deben elaborar una lista de medicamentos esenciales o actualizar la existente.

Casi todos los países en desarrollo han publicado una lista nacional de medicamentos esenciales y la mayoría de ellos la han actualizado en los últimos cinco años

Disponibilidad de medicamentos esenciales

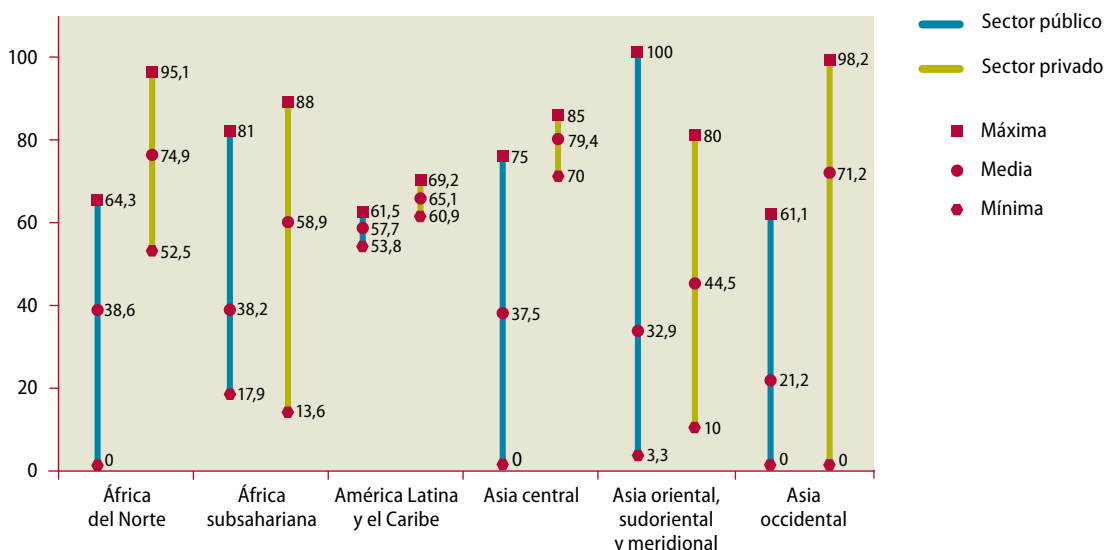
La disponibilidad de medicamentos en el sector público es reducida en todas las regiones de países en desarrollo y en casi todos los casos es inferior a la existente en el sector privado (gráfico 17). En los 27 países en desarrollo sobre los que se cuenta con información, la disponibilidad media en el sector público era de tan sólo un 34,9%. Cuando el sector público no dispone de estos medicamentos, los pacientes tienen que adquirirlos a un precio más elevado en el sector privado o bien privarse totalmente de tratamiento. Puesto que los establecimientos sanita-

³ En el momento de la elaboración de los indicadores para los objetivos de desarrollo del Milenio, la Organización Mundial de la Salud utilizó entrevistas con expertos nacionales para evaluar la situación farmacéutica en cada país. Más recientemente, se ha desarrollado y validado una metodología normalizada para medir el precio, la disponibilidad y la asequibilidad de los medicamentos, así como el precio de sus componentes en colaboración con Acción Internacional para la Salud. Hasta ahora se han realizado más de 50 estudios en más de 40 países (véase <http://www.haiweb.org/medicineprices/>). Estas encuestas constituyen un paso importante para poder medir el “acceso” mediante indicadores normalizados y fiables.

⁴ Organización Mundial de la Salud, Medicamentos esenciales (2005). Lista modelo publicada en inglés en http://www.who.int/medicines/services/essmedicines_def/en/ (consultado el 5 de junio de 2008).

Gráfico 17

Disponibilidad de medicamentos selectos en establecimientos sanitarios públicos y privados, 2001 a 2007 (porcentajes)



Fuente: Surveys of medicine prices and availability using WHO/HAI standard methodology (publicados en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

Notas: (1) Cuando se han realizado varias encuestas estatales o provinciales (China, India, Sudán), se ha calculado el promedio de las distintas encuestas sin ponderación. (2) Número de países de la muestra: entre los países en desarrollo había 27 países para el sector público y 30 para el sector privado: África del Norte, 3 países; África subsahariana, 9; América Latina y el Caribe, 2; Asia central, 2 para el sector público y 4 para el privado; Asia oriental, sudoriental y meridional, 7 para el sector público y 6 del privado; Asia occidental, 5 para el sector público y 6 para el privado.

rios del sector público generalmente ofrecen los medicamentos a bajo precio o de forma gratuita, revisten una especial importancia para que los pobres puedan acceder a ellos. En las diferentes encuestas, la disponibilidad se mide como el porcentaje de establecimientos sanitarios en los que se encontró un medicamento el día en que se recogieron los datos. La disponibilidad media viene determinada por la lista específica de medicamentos de cada encuesta y no contempla las diversas fórmulas de dosificación de esos productos ni las alternativas terapéuticas. Los datos del sector público pueden estar limitados por el hecho de que la lista de medicamentos de las encuestas podría no corresponder con las listas nacionales de medicamentos esenciales —en aquellos casos en los que se dispone de tales listas—; además, en el caso de ciertas instalaciones públicas no cabe esperar que almacenen todos los medicamentos a los que se refieren las encuestas. Este problema se ha abordado en la edición revisada de la encuesta, que permite analizar los datos del sector público según el estado de la lista de medicamentos esenciales y el nivel de asistencia.

La disponibilidad de medicamentos tampoco está garantizada en los establecimientos sanitarios privados. En promedio, aproximadamente una tercera parte (36,8%) de los proveedores privados de los países en desarrollo carecían de medicamentos esenciales, pero en una muestra de seis países de Asia oriental, sudoriental y meridional, este porcentaje superaba la mitad (55,4%).

La falta de disponibilidad de medicamentos, sobre todo en el sector público, es uno de los principales obstáculos para acceder a medicamentos esenciales a precio asequible en los países en desarrollo, en particular para las poblaciones pobres

Gasto del sector público en productos farmacéuticos

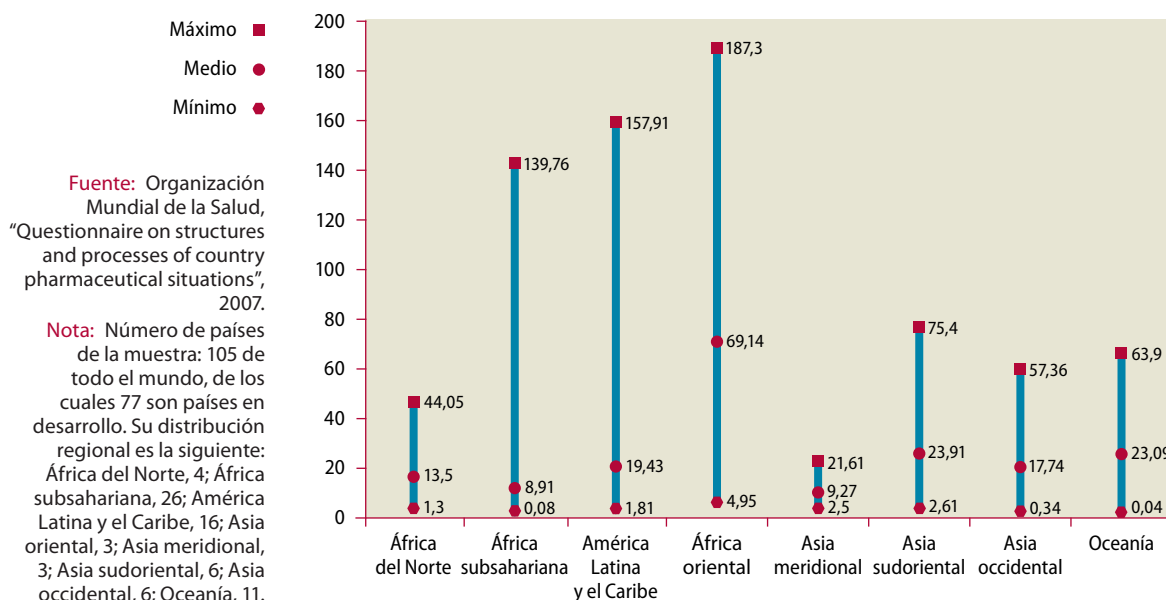
La falta de disponibilidad de medicamentos en el sector público puede deberse a varios factores. Una financiación inadecuada y/o unos presupuestos insuficientes pueden tener por resultado la falta de fondos para satisfacer las necesidades nacionales. Como se muestra en el gráfico 18, el gasto por habitante en medicamentos del sector público de los países en desarrollo varía considerablemente entre 0,04 y 187,30 dólares. Esta variación se presenta incluso entre países de situación económica similar, pues el gasto varía entre 26,67 y 505,46 dólares en los países desarrollados y entre 0,04 y 16,30 dólares en los países menos adelantados. Otros factores que influyen sobre la falta de disponibilidad de medicamentos en el sector público son la adquisición de productos de alto precio, como marcas de origen, y las ineficiencias en el suministro y la cadena de distribución.

Resolver las causas básicas de la falta de disponibilidad de medicamentos del sector público puede producir mejoras considerables. En Kenya, por ejemplo, la disponibilidad de artemetero y lumefantrina 20/120 mg para el tratamiento de la malaria *falciparum* sin complicaciones aumentó de forma pronunciada entre julio y octubre de 2006 (gráfico 19). Este aumento corresponde al período en el que Kenya recibió apoyo financiero del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria para la compra y distribución de este medicamento para los establecimientos sanitarios públicos⁵.

Kenya se beneficia igualmente de un acuerdo de diferenciación de precios, mediante el cual el fabricante Novartis vende este medicamento a un costo más

Gráfico 18

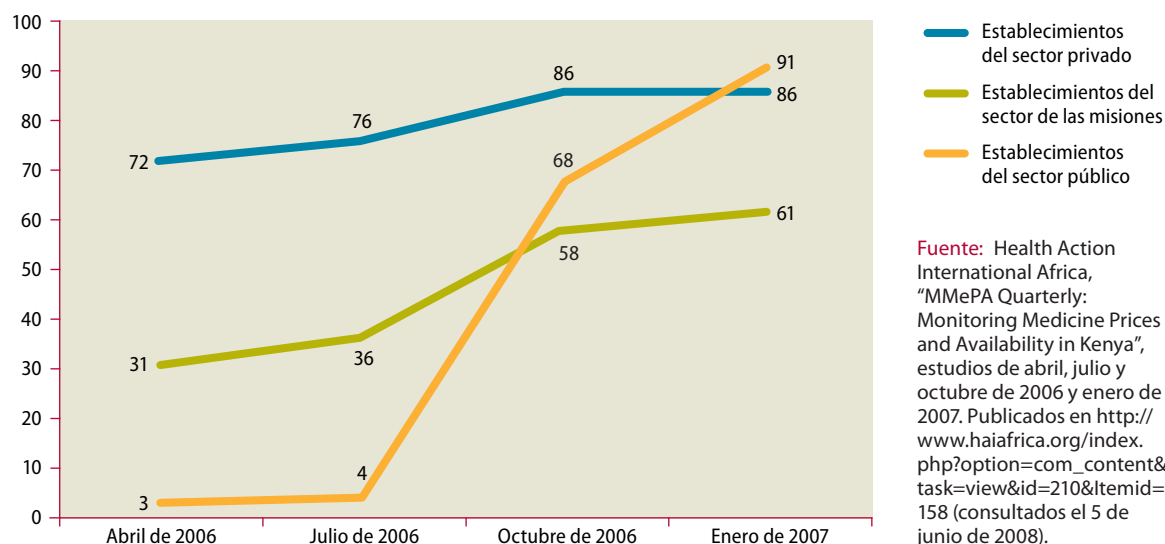
Gasto público por habitante en medicamentos, 2007 (dólares)



⁵ "Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Kenya Country Proposal Malaria Component, Round 4", publicado en http://www.theglobalfund.org/search/docs/4KENM_797_0_summary.pdf (consultado el 5 de junio de 2008).

Gráfico 19

Disponibilidad de artemetero y lumefantrina 20/120 mg en Kenya, abril de 2006 a enero de 2007 (porcentajes)



bajo a los sistemas de salud pública de los países en desarrollo⁶. El principio en el que se basa dicha diferenciación de precios es que éstos deben adaptarse al poder adquisitivo de los gobiernos y hogares de los países de ingreso más bajo, de modo que estos países reciban los mejores precios posibles para medicamentos vitales.

Los principales factores para la disponibilidad de medicamentos en el sector público son una financiación adecuada y precios de compra asequibles.

Precio de los medicamentos esenciales

En vista de la frecuente falta de disponibilidad de medicamentos en el sector público, los pacientes a menudo se ven obligados a adquirir medicamentos en el sector privado, en el que los precios son más altos. En los 33 países en desarrollo sobre los que se dispone de información, los medicamentos genéricos de más bajo precio en el sector privado cuestan seis veces más que los precios internacionales de referencia (gráfico 20). Por lo general, el costo de los medicamentos de marca de origen es mucho mayor⁷. En aquellos sectores públicos en los que los pacientes deben pagar sus medicamentos, los medicamentos genéricos de más bajo precio cuestan aproximadamente 2,5 veces más que los precios internacionales de referencia. Aunque los precios de compra de los gobiernos nacionales generalmente se aproximan o son inferiores a los precios internacionales, los pacientes pagan una cantidad considerablemente superior debido a los márgenes de la cadena

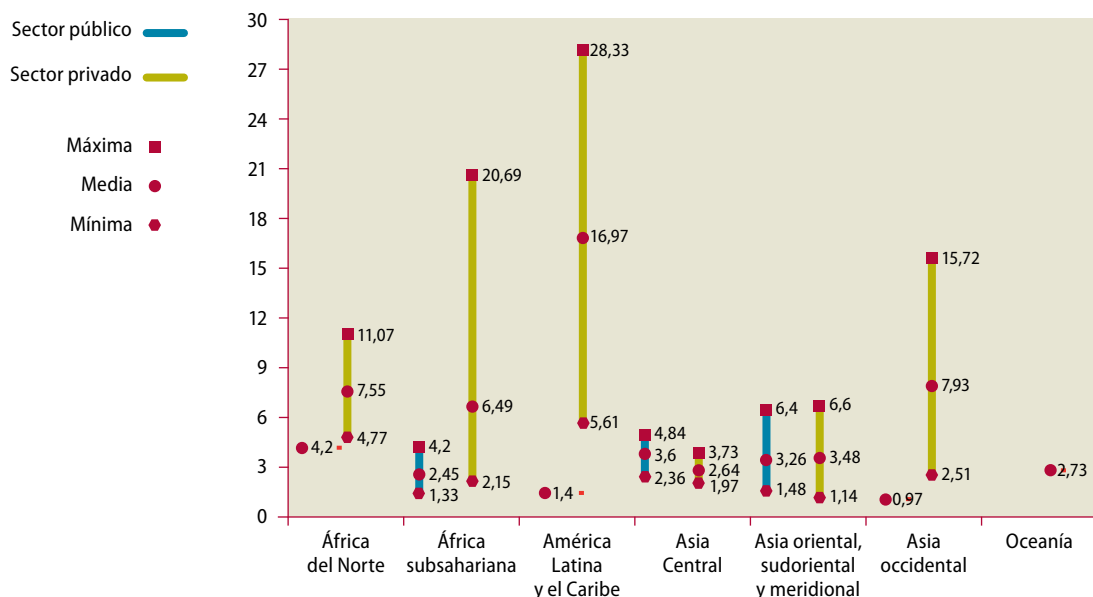
El elevado precio de los medicamentos, sobre todo en el sector privado, es otro de los principales obstáculos para acceder a medicamentos esenciales a precio asequible en los países en desarrollo

⁶ Novartis, "Coartem in Africa: Gaining momentum on the ground", publicado en <http://www.corporatecitizenship.novartis.com/patients/access-medicines/access-in-practice/coartem-in-africa.shtml> (consultado el 5 de junio de 2008).

⁷ "Surveys of medicine prices and availability using WHO/HAI standard methodology", publicados en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>.

Gráfico 20

Proporción entre los precios al consumo y los precios internacionales de referencia (proporción de precios al consumo) de medicamentos genéricos selectos en establecimientos sanitarios públicos y privados



Fuente: "Surveys of medicine prices and availability using WHO/HAI standard methodology" (publicados en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

Notas: (1) En cada encuesta, los precios medios de venta al público se obtienen a partir de la cesta de medicamentos pertinente encontrada en un mínimo de cuatro establecimientos sanitarios. Teniendo en cuenta que las cestas de medicamentos varían de un país a otro, los resultados no pueden compararse exactamente entre los diversos países. No obstante, el sitio web de Health Action International (HAI) (<http://www.haiweb.org/medicineprices/>) publica datos relativos a medicamentos específicos. (2) Los datos corresponden a la última encuesta disponible para los países de la región y fueron tomados en el período 2001-2006. (3) Número de países de la muestra correspondiente al sector público y el sector privado, respectivamente: África del Norte, 1 y 3; África subsahariana, 9 y 10; América Latina y el Caribe, 1 y 2; Asia central, 2 y 4; Asia oriental, sudoriental y meridional, 4 y 7; Asia occidental, 2 y 7; Oceanía, 1.

de suministro y a las costosas compras de ámbito local destinadas al reabastecimiento de productos agotados.

Una limitación actual de los datos sobre los precios de los medicamentos en los países en desarrollo es que no evalúan si el acceso a los medicamentos es equitativo. Estas cuestiones de equidad se están investigando mediante datos provenientes de 54 estudios domésticos de salud realizados a escala mundial.

Se dispone de pocos datos sobre los márgenes aplicados al costo de producción de los medicamentos, ya que éstos varían a lo largo de las cadenas de suministro y distribución. En el reducido número de países sobre los que se dispone de información, los resultados muestran que estos costos adicionales pueden ser considerables, tanto en el sector público como en el privado (cuadro 4). Un factor importante de estos costos adicionales son los márgenes de los mayoristas y minoristas. En algunos países, como Sudáfrica, se ha intentado dar mayor transparencia a los márgenes del sector privado⁸. Otros países han regulado estos

El precio final de los medicamentos puede estar determinado en gran parte por los altos costos adicionales de la cadena de suministro

⁸ "National Drugs Policy for South Africa", publicado en <http://www.doh.gov.za/docs/policy/drugsjan1996.pdf> (consultado el 5 de junio de 2008).

Cuadro 4

Márgenes entre los precios de producción y los precios al consumo en los sectores público y privado (porcentajes)

País	Margen del sector público	Margen del sector privado
China	24 a 35	11 a 33
El Salvador		165 a 6 894
Etiopía	79 a 83	76 a 148
India		29 a 694
Malasia	19 a 46	65 a 149
Malí	77 a 84	87 a 118
Mongolia	32	68 a 98
Marruecos		53 a 93
Pakistán		28 a 35
Uganda	30 a 66	100 a 358
República Unida de Tanzania	17	56

Fuente: "Surveys of medicine prices and availability using WHO/HAI standard methodology" (publicados en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

márgenes mediante la adopción de sistemas regresivos que permiten márgenes más altos para los productos de bajo precio, con lo que se ofrece un incentivo a los minoristas para vender dichos productos. En la República Árabe Siria, por ejemplo, los márgenes de las farmacias privadas oscilan entre un 30% cuando el precio de compra de la farmacia oscila entre 1 y 40 libras sirias y un 8% cuando el precio de compra es de 501 libras sirias o superior⁹. Los impuestos y derechos también contribuyen a estos costos adicionales de la cadena de suministro. Mediante la eliminación de los derechos e impuestos sobre los medicamentos¹⁰ es posible reducir el precio de éstos, política que ya aplican numerosos países.

Si bien la asequibilidad de los precios es un factor determinante para mejorar el acceso a los medicamentos, también es necesaria una financiación adecuada, sostenible y equitativa de los medicamentos. El Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos y los compromisos comerciales por adelantado para las vacunas son dos ejemplos de mecanismos innovadores de financiación creados recientemente. El Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos utiliza el producto de un impuesto solidario sobre los billetes de avión para adquirir medicamentos y productos de diagnóstico para el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, mientras que los compromisos comerciales por adelantado para las vacunas utilizan compromisos de los donantes para ofrecer incentivos a los fabricantes de vacunas para que produzcan vacunas para los países en desarrollo.

⁹ World Health Organization Regional Office for the Eastern Mediterranean 2008, "Survey of medicine prices, availability, affordability and price components: summary survey report for Syrian Arab Republic", publicado en <http://www.haiweb.org/medicineprices/surveys/200312SY/sdocs/EMPSyriasummarynewpricingWEB.pdf> (consultado el 5 de junio de 2008).

¹⁰ M. Olcay y R. Laing, "Pharmaceutical tariffs: what is their effect on prices, protection of local industry and revenue generation?" (Ginebra: Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública; mayo de 2005), publicado en <http://www.who.int/intellectualproperty/studies/tariffs/en/index.html>.

El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, los Planes de emergencia del Presidente de los Estados Unidos para paliar los efectos del SIDA y el Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos han generado fondos considerables para el tratamiento del VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. Se requiere más apoyo para las enfermedades crónicas no transmisibles, como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las enfermedades respiratorias crónicas. A escala mundial, aproximadamente 35 millones de muertes (es decir, un 60% del total de muertes) pueden atribuirse cada año a enfermedades crónicas, un 80% de las cuales tienen lugar en países de ingresos bajos y medios¹¹.

Políticas de sustitución por medicamentos genéricos

La sustitución por medicamentos genéricos es una política clave para garantizar el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles, que deberían adoptar un mayor número de países

En la mayoría de los casos, los productos genéricos equivalentes tienen precios considerablemente más bajos que los de marca de origen¹². Por lo tanto, el aumento del uso de medicamentos genéricos de calidad garantizada es una de las principales estrategias para mejorar la asequibilidad de los medicamentos. Existe una amplia gama de políticas para promover el uso de los medicamentos genéricos, como permitir que los farmacéuticos entreguen un producto genérico equivalente en lugar del producto de marca de origen que figura en la receta. Esta sustitución por medicamentos genéricos por parte de los farmacéuticos se permite en muchos países, en ocasiones con la obligación de informar de ello al paciente¹³. Un 86% de las economías desarrolladas y la totalidad de las economías en transición cuentan con disposiciones legales que permiten o recomiendan la sustitución por medicamentos genéricos en el sector privado. Estas disposiciones existen en un menor número de países en desarrollo (72%) (véase el gráfico 21). Menos de la mitad de los países de Asia meridional y occidental (40%) y Oceanía (38%) cuentan con políticas de sustitución por medicamentos genéricos.

Reconocimiento de los medicamentos y tecnologías esenciales en las constituciones nacionales

La mayoría de las constituciones nacionales no reconocen explícitamente el acceso a los medicamentos o tecnologías esenciales como parte del derecho a la salud

La constitución nacional define los principios políticos fundamentales de un país y, por lo general, garantiza determinados derechos a sus ciudadanos. La salud es un derecho humano fundamental que reconocen al menos 135 constituciones nacionales. El acceso a la atención sanitaria, incluyendo el acceso a los medicamentos esenciales, es una condición necesaria para ejercer ese derecho. No obstante, tan sólo cinco países reconocen explícitamente el acceso a los medicamentos y tecnologías esenciales como parte del derecho a la salud.

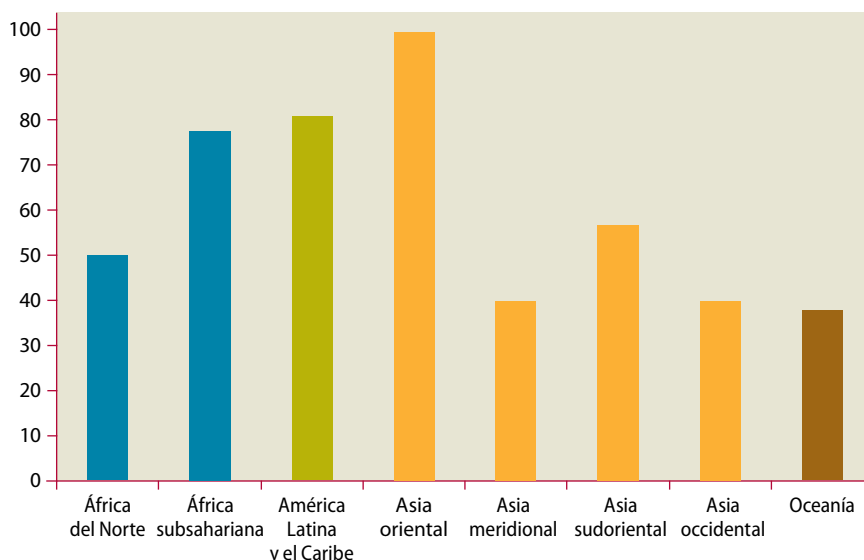
11 Organización Mundial de la Salud, *Preventing Chronic Diseases: A Vital Investment* (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2005).

12 "Surveys of medicine prices and availability using WHO/HAI standard methodology" (publicados en <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

13 A. Nguyen, What is the range of policies that can be used to promote the use of generic medicines in developing and transitional countries? (no publicado, 2007).

Gráfico 21

Porcentaje de países con disposiciones legales que permiten o recomiendan la sustitución por medicamentos genéricos en el sector privado, 2007



Fuente: Organización Mundial de la Salud, "Questionnaire on structures and processes of country pharmaceutical situations, 2007".

Políticas nacionales en materia de medicamentos actualizadas recientemente

Una política nacional en materia de medicamentos juega un importante papel en la definición de las metas y los objetivos nacionales para el sector farmacéutico, así como en la identificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos. Una política nacional en materia de medicamentos es una parte fundamental de la política de salud que debe adoptarse y actualizarse periódicamente. Un 71% de los países de todo el mundo han publicado dicha política¹⁴. No obstante, únicamente el 48% de los países en desarrollo han actualizado sus políticas en los últimos cinco años, frente al 86% de los países desarrollados. En África, por ejemplo, un 73% de los países cuentan con esta política, pero tan sólo un 33% de ellos la han actualizado en los últimos cinco años.

Una amplia proporción de los países en desarrollo cuentan con una política nacional en materia de medicamentos, pero muchos de ellos no la han actualizado en los últimos cinco años

Hacia una alianza mundial más sólida para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales a precios asequibles

Para garantizar el acceso a los medicamentos esenciales es necesario un compromiso gubernamental, una selección cuidadosa, una financiación suficiente por parte del sector público, sistemas de distribución eficientes y el control de los impuestos, derechos y otros márgenes. Garantizar un uso racional de estos medicamentos es crucial para evitar la resistencia y el consumo excesivo. Esta

¹⁴ Organización Mundial de la Salud, "Questionnaire on structures and processes of country pharmaceutical situations, 2007".

compleja red de actividades requiere la cooperación entre el sector público y el privado, entre los médicos y los farmacéuticos, y entre las diferentes instituciones gubernamentales. Asimismo es necesario informar a los consumidores mediante un sistema transparente que tenga en cuenta las muy diversas pautas de asimetría de la información.

La Organización Mundial de la Salud indicó anteriormente que una tercera parte de la población mundial carecía de acceso a los medicamentos esenciales. Gracias a las estimaciones más precisas que ofrece la metodología del estudio de la Organización Mundial de la Salud y la Acción Internacional para la Salud, ahora sabemos que, en aproximadamente 40 países en desarrollo, la disponibilidad de medicamentos del sector público representa tan sólo una tercera parte, mientras que la del sector privado representa unas dos terceras partes. Los precios que la gente paga por los medicamentos genéricos de más bajo precio son entre 2,5 y 6,5 veces más caros que los precios internacionales de referencia en el sector público y el sector privado, respectivamente. Resulta evidente que todos los países en desarrollo deberían medir dicho acceso por medio de esta metodología al menos cada dos años. El hecho de que algunos países en desarrollo tengan una mayor disponibilidad y precios más bajos que otros viene a demostrar que es posible mejorar el acceso a los medicamentos esenciales.

No cabe duda de que la meta de los objetivos de desarrollo del Milenio que persigue, **en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable** ha servido para movilizar recursos y mejorar la coordinación para aumentar el acceso a medicamentos y tratamientos esenciales para la lucha contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis en muchos países. No obstante, el acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo aún no es satisfactorio.

Una parte de la dificultad para evaluar los progresos logrados a tal fin es la falta de una meta cuantitativa. Los recientes esfuerzos realizados para elaborar indicadores fiables para medir el acceso (a saber, los relativos a la disponibilidad y el precio) harán que las acciones mundiales destinadas a ampliar el acceso sostenible a los medicamentos esenciales puedan rendir mejores cuentas. La información disponible en varios países parece indicar que existen grandes desfases en la disponibilidad de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado, así como una amplia variación de precios (muy superiores a los precios internacionales de referencia) y que hace que los medicamentos esenciales no estén al alcance de los pobres. Existe una gran variedad de políticas y programas para que los países, las empresas y los consumidores mejoren el acceso a los medicamentos esenciales en los distintos sectores de los países en desarrollo.

Un progreso más rápido requiere que se tomen medidas explícitas, tanto a escala nacional como mundial:

A escala nacional:

- Eliminar impuestos y derechos sobre los medicamentos esenciales;
- Poner al día la política nacional en materia de medicamentos;
- Actualizar la lista nacional de medicamentos esenciales;
- Adoptar políticas para sustituir los medicamentos esenciales por medicamentos genéricos;

- Buscar maneras de reducir los márgenes de beneficio del comercio y la distribución sobre los precios de los medicamentos esenciales;
- Aumentar la disponibilidad de medicamentos en el sector público;
- Llevar a cabo un seguimiento periódico de los precios y la disponibilidad de los medicamentos.

A escala mundial:

- Incentivar a las empresas farmacéuticas para que apliquen prácticas de diferenciación de precios a fin de reducir el precio de los medicamentos esenciales en aquellos países en desarrollo que no dispongan de equivalentes genéricos;
- Promover los medicamentos genéricos y eliminar los obstáculos a su uso;
- Aumentar los fondos para la investigación y el desarrollo en los ámbitos de los medicamentos que revistan importancia para los países en desarrollo, incluyendo formas de dosificación para niños y para las enfermedades más desatendidas.

Acceso a las nuevas tecnologías

Meta

- 8f** En cooperación con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

La meta 8f destaca los efectos positivos que pueden tener las nuevas tecnologías sobre el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo y la necesidad de ampliar el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). Esta meta se mide actualmente con los siguientes indicadores:

Indicadores

- 8.14** Líneas de teléfono por cada 100 habitantes
- 8.15** Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes
- 8.16** Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

La comunidad internacional no ha llegado a un acuerdo sobre las metas cuantitativas para estos indicadores, lo que dificulta la cuantificación de los desafíos de su consecución en este ámbito. No obstante, es posible medir los progresos en que se refiere al aumento de la tasa de penetración de las tecnologías de la información y de las comunicaciones o de opciones de tecnologías de la información y de las comunicaciones más amplias a través de estos indicadores. Se requiere más información para evaluar el papel y la contribución del sector privado a la hora de proporcionar acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

La falta de metas cuantitativas en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones impide el correcto seguimiento de los compromisos a escala mundial

Rápido aumento del acceso a los teléfonos celulares entre la población

El número de abonados a teléfonos celulares y de usuarios de Internet ha aumentado rápidamente desde mediados de los años noventa, mientras que el número de líneas de telefonía fija tan sólo ha aumentado modestamente. La tecnología de la telefonía celular puede considerarse como el “el gran avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en los países en desarrollo”¹ y podría servir de puente para reducir la brecha entre los ricos y los pobres en términos

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Information Economy Report 2007-2008: Science and Technology for Development: The New Paradigm of ICT* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.07.II.D.13, pág. 21).

de acceso a las telecomunicaciones al reducir el déficit de conectividad que no puede paliar la telefonía fija.

El número de abonados a teléfonos celulares ha aumentado en 500 millones desde 2005, superando los 2.800 millones en todo el mundo a finales de 2006. En África, casi todos los países tienen más abonados celulares que de telefonía fija y, en 2006, se registraron unos 65 millones de nuevos abonados a la telefonía celular. Con casi 200 millones de abonados a finales de 2006, un 22% de la población de África tenía un teléfono celular. No obstante, en numerosos países en desarrollo menos del 10% de la población está abonada a la telefonía celular.

Un parámetro complementario de la disponibilidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones es el acceso de la población a las redes de telefonía celular. Este parámetro se mide a través del porcentaje de habitantes que se encuentran dentro del alcance de una señal de telefonía celular, independientemente de que estén abonados o no. Este parámetro resulta especialmente útil, ya que las comunicaciones inalámbricas no sólo permiten el uso de comunicaciones por voz, sino también mensajes de texto y acceso a Internet (a velocidades cada vez mayores, incluyendo la banda ancha). En el gráfico 22 se muestra un aumento de la cobertura demográfica de la señal de telefonía celular del 60% en 2001 al 81% en 2006. En 2006, un 77% de la población de los países en desarrollo contaba con cobertura de telefonía celular. Los porcentajes más bajos se encuentran en el África subsahariana y Asia meridional, donde un 54% y un 62% de la población, respectivamente, viven en zonas con dicha cobertura.

Se prevé que el porcentaje de la población con acceso a la telefonía celular seguirá aumentando en los próximos años, ya que las infraestructuras de las tecnologías de la información y de las comunicaciones se han expandido rápidamente, sobre todo como consecuencia de las considerables inversiones en infraestructuras realizadas por el sector privado².

El rápido aumento del porcentaje de la población que tiene acceso a las redes de telefonía celular está reduciendo los desfases en el acceso a las tecnologías de las telecomunicaciones

La brecha digital en el uso de Internet

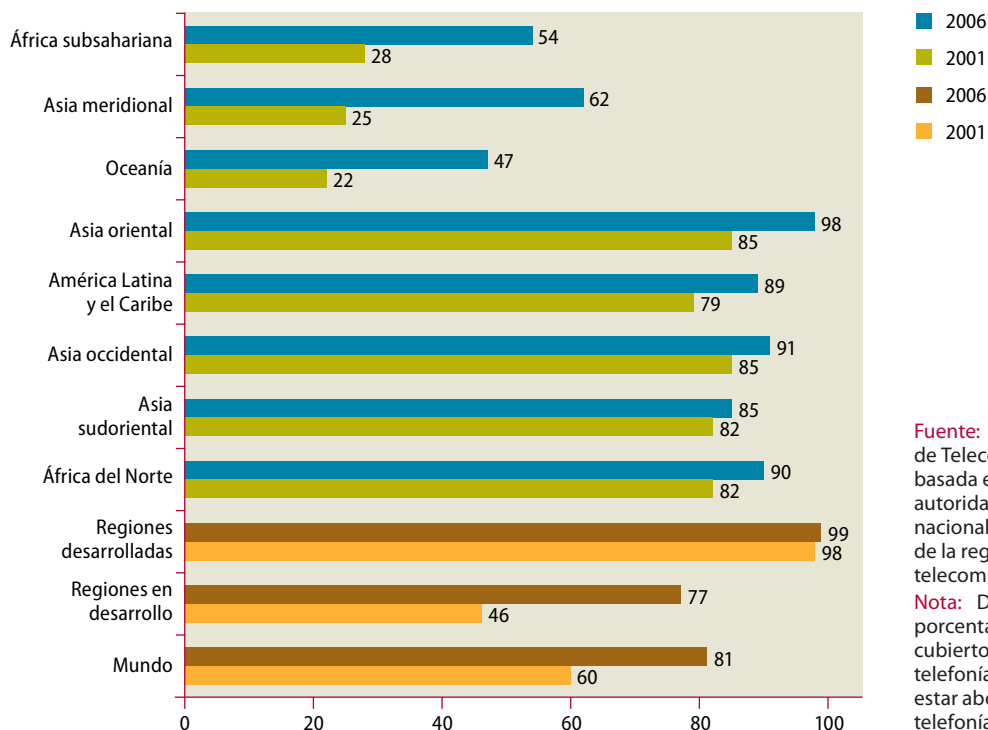
El uso de la banda ancha desempeña un importante papel en la transformación de los países en sociedades de la información; asimismo, algunas de las aplicaciones que tienen mayores repercusiones para las personas y las empresas están estrechamente relacionadas con el uso de la banda ancha³. Los datos regionales sobre el uso de banda ancha fija, que aparecen en el gráfico 23, muestran importantes diferencias. En la mayoría de las regiones en desarrollo, el número de abonados a la banda ancha fija es insignificante, mientras que la penetración en los países desarrollados se aproxima al 20%. En 2006, la mayoría de los países del África subsahariana no habían desplegado servicios comerciales de banda ancha y, en los lugares donde existían dichos servicios, resultaban inaccesibles debido a sus precios prohibitivos.

El incremento del acceso por banda ancha a Internet es lento en muchos países en desarrollo...

² El organismo del comercio mundial para la telefonía celular ha participado activamente en la expansión de las señales celulares, prestando especial atención a algunas de las regiones más pobres, como lo demuestra la reciente ampliación de la cobertura en África (véase http://www.gsmworld.com/news/press_2008/press08_34.shtml).

³ Se espera que el acceso inalámbrico de banda ancha desempeñe un papel clave en los países en desarrollo. Actualmente no se dispone de información suficiente sobre la banda ancha celular (o bien la información disponible no permite efectuar comparaciones a escala internacional).

Gráfico 22

Cobertura demográfica de la señal de telefonía celular, 2001 y 2006 (porcentajes)

Fuente: Unión Internacional de Telecomunicaciones, basada en datos de las autoridades o ministerios nacionales encargados de la regulación de las telecomunicaciones.

Nota: Definida como el porcentaje de la población cubierto por una señal de telefonía celular. No implica estar abonado a servicios de telefonía celular.

El uso y la penetración de Internet siguen aumentando en todo el mundo, pero los países desarrollados siguen representando la mayoría de los usuarios de Internet y cuentan con la mayor tasa de penetración. En 2002, la disponibilidad de Internet en los países desarrollados era nueve veces mayor que en los países en desarrollo y seis veces mayor en 2006. A finales de 2006, tan sólo algo más del 18% de la población mundial utilizaba Internet. No obstante, estos porcentajes presentan un sesgo a favor de los países de altos ingresos. Casi un 60% de la población de las regiones desarrolladas usaban Internet en 2006, en comparación con el 11% de las regiones en desarrollo y el 1% en los 49 países menos adelantados⁴.

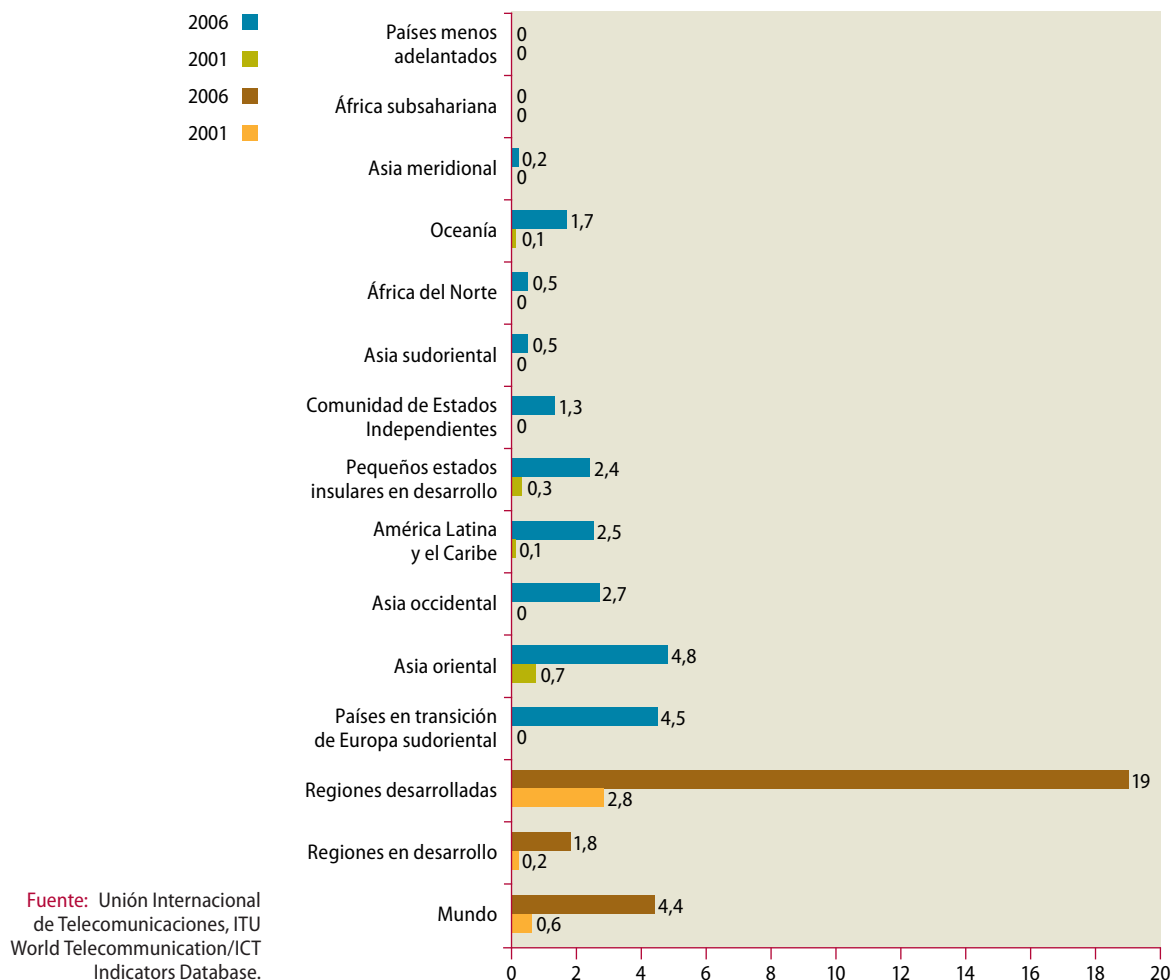
Acceso limitado de los países de ingreso bajo a Internet y a las tecnologías de la información y de las comunicaciones en general

Uno de los obstáculos que impide un uso más amplio de Internet —con o sin banda ancha— es el elevado costo de las tecnologías en relación con el ingreso medio de los países en desarrollo. El costo medio de la suscripción a Internet ha descendido en todas las regiones en términos pecuniarios (nominales) y algunas

...debido a los altos costos y las deficiencias de las infraestructuras

⁴ Véase, en el informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008, información y una explicación de este indicador. Dicho informe está publicado en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products/ProgressReports.htm>.

Gráfico 23

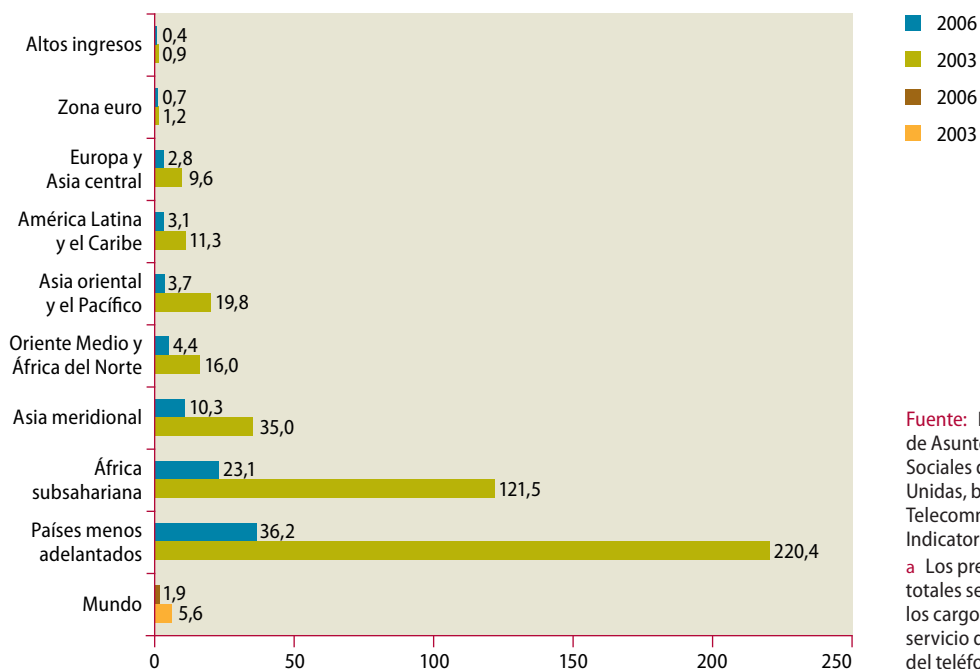
Total de abonados a la banda ancha fija por 100 habitantes, 2001 y 2006

regiones en desarrollo ofrecen actualmente servicios más asequibles que en los países desarrollados, pero sus tarifas son más altas y, en algunas regiones, incluso prohibitivas (gráfico 24). En el África subsahariana y los países menos adelantados, los precios mensuales medios oscilan entre el 23,1% y el 36,2% del ingreso mensual, respectivamente, a pesar de que los precios han bajado considerablemente desde 2003. En cambio, los abonados a Internet en los países desarrollados pagan en promedio menos de un 1% de su ingreso mensual.

Un aspecto crítico que evita una difusión más rápida de las tecnologías de la información y de las comunicaciones son las deficiencias de la infraestructura en general y del suministro de electricidad en particular. En el África subsahariana, el porcentaje de la población sin acceso a la electricidad es del 74%, frente al 10% en América Latina y el acceso casi universal en los países desarrollados y las economías en transición (gráfico 25). El ciudadano medio de los países en desarrollo, en particular en Asia meridional y los países menos adelantados, consume mucha menos electricidad y sufre interrupciones más prolongadas, lo que limita su posibilidad de acceder de forma regular a las tecnologías modernas

Gráfico 24

Precio total mensual del uso de Internet como porcentaje del ingreso nacional bruto por habitante^a, 2003 y 2006

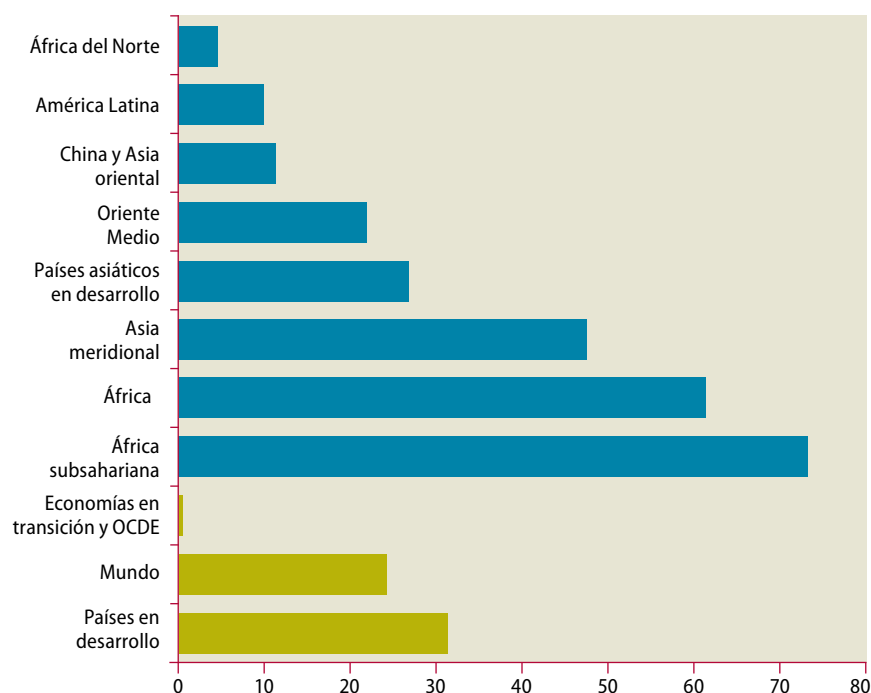


Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en ITU World Telecommunication/ICT Indicators Database.

^a Los precios mensuales totales se refieren a la suma de los cargos del proveedor de servicio de Internet y del uso del teléfono durante 20 horas.

Gráfico 25

Porcentaje de la población sin electricidad, por regiones, 2005



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Monitoring Report 2008*, pág. 191.

ofrecidas por las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en parte debido al bajo nivel de cobertura y en parte a la ineficiencia de los sistemas de distribución de electricidad (que se refleja en los elevados porcentajes de pérdida en la transmisión y distribución de corriente).

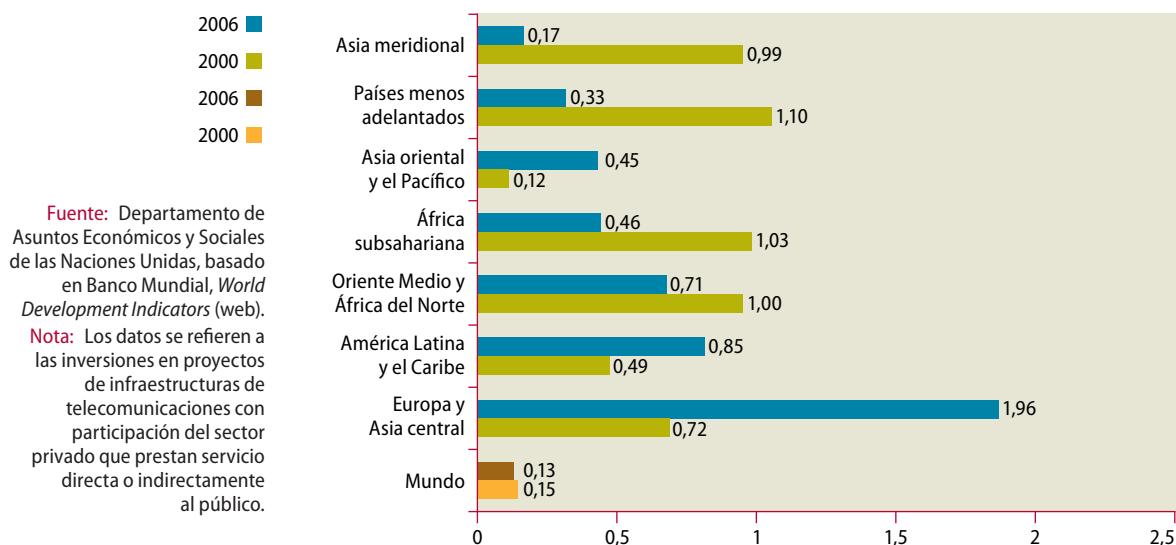
¿Alianzas entre el sector público y el privado, o privatización?

Es indispensable reforzar las alianzas entre el sector público y el privado para ampliar el acceso a las tecnologías modernas en los países en desarrollo

Los actuales indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio para efectuar el seguimiento de la meta 8f no abordan específicamente el papel y la contribución del sector privado en la facilitación de acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y no reflejan el espíritu de la meta, que hace hincapié en el refuerzo de las alianzas entre el sector público y el privado. Se dispone de muy poca información coherente sobre la importancia de dichas alianzas a escala mundial. No obstante, existe una tendencia a aumentar el papel del sector privado como resultado de la amplia privatización y desregulación del sector de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. En el gráfico 26 se muestra la participación del sector privado en las inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones. El papel del sector privado se ha hecho predominante en los países del Oriente Medio, África del Norte, África subsahariana y Asia meridional, regiones en la que esta participación y explotación eran prácticamente inexistentes. Las alianzas entre el sector público y el privado contribuyen igualmente a capacitar a las personas y empresas privadas de los países en desarrollo para hacer un uso más eficiente de la tecnología, incluido el desarrollo

Gráfico 26

Inversiones en telecomunicaciones con participación del sector privado, en porcentaje del ingreso nacional bruto, 2000 y 2006



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, basado en Banco Mundial, *World Development Indicators* (web).

Nota: Los datos se refieren a las inversiones en proyectos de infraestructuras de telecomunicaciones con participación del sector privado que prestan servicio directa o indirectamente al público.

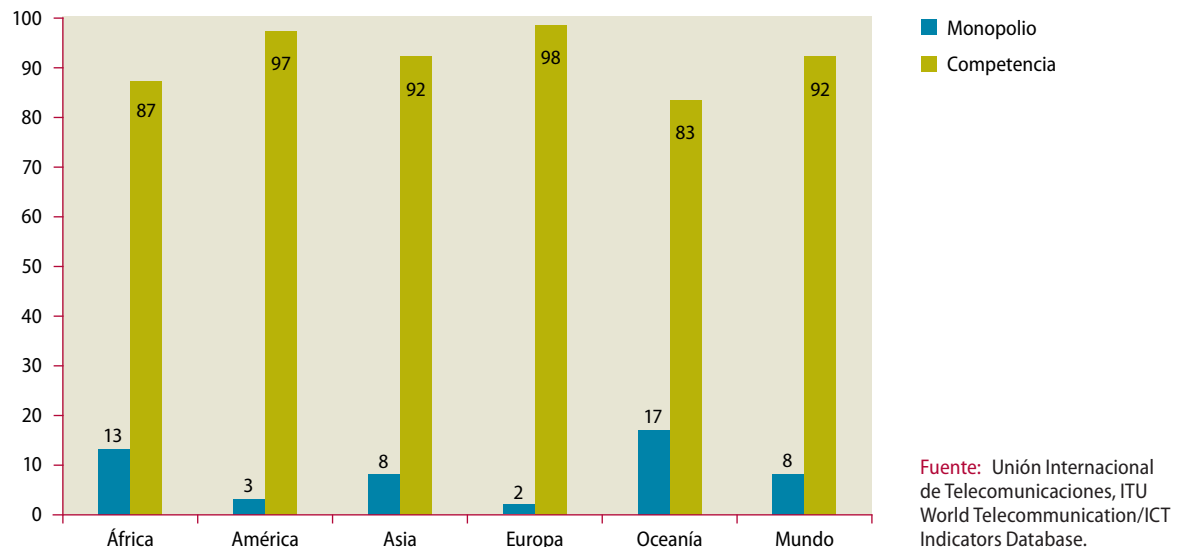
de programas para promover la educación y formación profesional de los jóvenes de países de ingreso bajo⁵.

Para aumentar el acceso a las ventajas de las modernas telecomunicaciones y tecnologías de la información y de las comunicaciones, se requieren mercados competitivos y eficientes. Los datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones muestran que, al final de 2006, 149 países (un 78% del total) de todo el mundo contaban con un mercado competitivo de telefonía celular (véase el gráfico 27). Este porcentaje es incluso mayor en el mercado de Internet, en el que un 92% de los países tienen proveedores de servicio de Internet competitivos. A fin de reducir los costos, los gobiernos tienen que hacer frente a los impuestos sobre la telefonía celular y a las gravosas licencias que restringen el acceso y aumentan el costo de utilizar las tecnologías modernas. Además, los obstáculos comerciales y de inversión pueden impedir la adopción de nuevas tecnologías. Muchos países en desarrollo podrían socavar sus propias estrategias para promocionar las tecnologías de la información y de las comunicaciones si imponen aranceles elevados a los productos relacionados con las tecnologías de la información.

Actualmente existen muy pocos incentivos comerciales para que el sector privado realice estudios de importancia específica para las personas pobres que viven en países de bajos ingresos. Es necesario crear estos incentivos y adoptar prácticas que faciliten la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y la creación de capacidades a escala local. Ideas como la “computadora portátil

Gráfico 27

Porcentaje de países con competencia en el sector de la telefonía celular, 2000 a 2006



⁵ Un ejemplo de este tipo de alianzas es la Internet Training Center Initiative, que es una alianza entre la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de las Naciones Unidas y Cisco Systems, entre otros (véase <http://www.itu.int/ITU-D/hrd/itci/index.html> (consultado el 19 de junio de 2008)). El Youth Education Scheme ofrece becas para jóvenes en colaboración con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (véase http://www.itu.int/ITU-D/youth/yes/youth_education_scheme.html) (consultado el 19 de junio de 2008)).

de 100 dólares” o el “teléfono de 20 dólares para África” han dado lugar a otros proyectos destinados a ofrecer dispositivos de información a bajo precio para los pobres en diversos formatos (computadoras personales, computadoras portátiles, teléfonos celulares, asistentes personales digitales, etc.)⁶. De modo similar, las empresas privadas deben tener en cuenta las necesidades de los países de ingreso bajo adoptando precios diferenciados para sus servicios y un trato diferenciado para el pago de los derechos de licencia a fin de facilitar una difusión más rápida de las tecnologías modernas. Algunos ejemplos de estas prácticas son los diferentes precios que pagan los lectores de determinadas revistas académicas en los países en desarrollo y en los países desarrollados, y una discriminación positiva similar en los precios de los productos de software. Los miembros de la alianza mundial deberían ofrecer incentivos para difundir estas prácticas, ya que éstas ayudarán a acelerar la difusión de las tecnologías para el desarrollo.

La necesidad de reforzar la alianza mundial para acceder a las nuevas tecnologías

Mejorar el acceso a las nuevas tecnologías resulta crucial para avanzar más rápidamente hacia otras metas de los objetivos de desarrollo del Milenio. Actualmente, el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio no cuenta con una meta cuantitativa definida en materia de tecnología. Si bien se ha producido una importante ampliación del acceso a la telefonía celular y a las computadoras, la brecha digital ha aumentado entre los países desarrollados y los países en desarrollo debido al reducido acceso a las tecnologías que son cruciales actualmente para aumentar la productividad, mantener el crecimiento económico y mejorar la prestación de servicios en ámbitos como la salud, la educación y la administración pública.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones deben considerarse más como un medio para el desarrollo que como un fin en sí mismo. Es preciso definir nuevos indicadores que midan los efectos que tienen las nuevas tecnologías sobre el desarrollo socioeconómico como parte del marco de los objetivos de desarrollo del Milenio.

El compromiso del sector privado es importante para desarrollar y difundir las tecnologías de la información y de las comunicaciones. No obstante, el sector público desempeña un importante papel de apoyo para promover una política transparente, favorable a la competencia y previsible, y un marco legal y reglamentario adecuado, que ofrezcan los incentivos y el apoyo necesarios al sector privado. El papel de los gobiernos en la elaboración de estrategias y normas nacionales en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones para el buen gobierno de este sector reviste igual importancia. La construcción de infraestructuras generales (incluyendo una mayor cobertura de servicios básicos, como la electricidad) y un progreso acelerado en el desarrollo de los recursos humanos para hacer un uso más eficaz de las tecnologías también resultan clave para la incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para el desarrollo. Es posible que, para capacitar a los ciudadanos para hacer

⁶ En el siguiente sitio pueden consultarse algunos ejemplos de estas iniciativas: <http://www.infodev.org/en/Project.37.html>.

un uso eficaz de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, sea necesario poner más énfasis en planteamientos de apoyo en los planes de estudios en la educación y la formación profesional.

A escala mundial, una mayor flexibilidad en la interpretación del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, para adaptar la protección de los derechos de autor, patentes y dibujos y modelos industriales a las necesidades específicas de los países con distintos niveles de desarrollo, contribuiría a acelerar la difusión de las tecnologías para el desarrollo, como lo demuestra la experiencia de los países desarrollados durante las primeras etapas de la industrialización.

Además de mejorar el acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones, los países en desarrollo necesitan un apoyo más amplio en forma de transferencia de tecnología para aplicaciones en sectores clave, en particular en el desarrollo de la agricultura, un mejor acceso a los medicamentos esenciales y la adaptación al cambio climático.

Algunas de las medidas necesarias para ampliar el acceso a las tecnologías para el desarrollo son:

- Formular estrategias nacionales de tecnologías de la información y de las comunicaciones que se adapten a estrategias de desarrollo más amplias;
- Introducir más flexibilidad en los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio para acelerar la difusión de las tecnologías para el desarrollo a los países en desarrollo, incluyendo las relacionadas con las energías renovables y la adaptación al cambio climático;
- Redoblar los esfuerzos para aumentar tanto la infraestructura básica (como el suministro eléctrico) como las infraestructuras que facilitan las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en particular en los países de bajos ingresos;
- Crear incentivos para que el sector privado desarrolle tecnologías adecuadas para las poblaciones de los países de bajos ingresos, como aquellas que abordan el tema de la adaptación al cambio climático y las energías renovables;
- Ampliar la aplicación de precios diferenciados para reducir el costo de las principales tecnologías en los países en desarrollo para que éstas resulten asequibles para todos.

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



Publicado por las Naciones Unidas

ISBN 978-92-1-300215-5

No. de venta: S.08.I.17

08-42643 — agosto de 2008 — 1.268