

Objetivo de desarrollo del Milenio 8

Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis



NACIONES UNIDAS

Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro
de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009



Comercio
mundial



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 Jomo Kwame Sundaram, Subsecretario General de Desarrollo Económico, y 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

Banco Mundial	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)
Centro de Comercio Internacional (CCI)	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

Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis

Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase
en el logro de los objetivos de desarrollo
del Milenio de 2009



Naciones Unidas
Nueva York, 2009

Fotos de la cubierta

Izquierda: Foto de las Naciones Unidas/Christopher Herwig

Derecha (arriba): Foto de las Naciones Unidas/Philip Teuscher

Derecha (abajo): Foto de las Naciones Unidas/Eskinder Debebe

Publicación de las Naciones Unidas

Número de venta: S.09.I.8

ISBN 978-92-1-3000238-4

Copyright © Naciones Unidas, 2009

Todos los derechos reservados

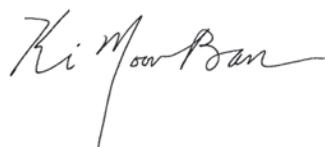
Prefacio

Este segundo informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio se publica en un momento crítico. La crisis económica mundial sigue amenazando los esfuerzos realizados para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En algunos casos, las respuestas a la crisis, como las medidas proteccionistas y las nuevas restricciones en materia de migración, hacen que los riesgos aumenten. Las presiones que sufren los países donantes para recortar sus presupuestos de asistencia pueden limitar los recursos con que cuentan los países en desarrollo, lo que a su vez podría dificultar más aún la respuesta a la crisis y la satisfacción de las necesidades de sus pueblos.

Desde la adopción de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2000 se han hecho grandes progresos en una serie de ámbitos, como la reducción de la pobreza y el hambre, el acceso universal a la educación, la promoción de la igualdad entre los géneros, las condiciones de salud y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la crisis económica amenaza con dar marcha atrás a estos avances obtenidos con gran esfuerzo, y el tiempo se acaba.

Sin respuestas firmes y concertadas a escala internacional, la crisis podría convertirse en una situación de emergencia para el desarrollo. Afortunadamente, hemos observado que los gobiernos y la comunidad internacional han adoptado acciones sin precedentes. Los dirigentes del Grupo de los Veinte han acordado facilitar grandes cantidades adicionales de liquidez internacional a los países en crisis, luchar contra el proteccionismo y reformar el sistema financiero internacional. Asimismo, reiteraron el compromiso ya asumido de prestar más asistencia y alivio de la deuda a los países más pobres, y reservaron 50.000 millones de dólares de los EE.UU. del total de recursos prometidos para promover la protección social, fomentar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países de bajos ingresos.

El reto ahora consiste en velar por que estos recursos se entreguen y en el presente informe se indica lo que debe hacerse a este respecto. Se demuestra cómo hacer frente a las diferencias ya existentes y de reciente aparición entre los compromisos y la consecución del objetivo de desarrollo del Milenio 8, que consiste en desarrollar una alianza mundial para el desarrollo. Pero, ante todo, se subraya la importancia del rápido y acelerado cumplimiento de todos los compromisos, lo cual es crucial para nuestros esfuerzos dirigidos a construir un mundo más seguro y próspero para todos. A tal fin recomiendo este segundo informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio a los encargados de la formulación de políticas, especialistas en desarrollo y personas interesadas de todo el mundo.



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	xi
Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles	xii
Acceso a las nuevas tecnologías	xiii
Introducción	
La alianza mundial para el desarrollo hacia 2010.	1
Asistencia oficial para el desarrollo	
Reafirmaciones recientes de los objetivos de la AOD	5
Progresos hacia los objetivos de la AOD	6
AOD total.	6
El compromiso con África	9
AOD para los países menos adelantados	10
Países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo	12
Perspectivas para colmar los desfases de cumplimiento.	12
Los objetivos de Gleneagles aún pueden alcanzarse	13
El “desfase de cobertura”	13
Distribución regional de la AOD	13
Cobertura por países.	13
Asignación sectorial de la AOD	19
Países no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y fuentes privadas	20
Eficacia de la ayuda	21
Identificación	22
Fragmentación	22
Previsibilidad de los flujos de asistencia.	23
Armonización de la asistencia	24
Alineación.	24
Desvinculación de la asistencia	24
Fortalecer la alianza mundial para la AOD	25
Acceso al mercado (comercio)	
El importante desfase de la Ronda de Doha.	27
Crisis y aumento del proteccionismo	28
El incremento de los costos financieros reduce el comercio	31

	<i>Página</i>
Aumento del acceso libre de derechos, excepto para los PMA	31
Desaceleración de la reducción de aranceles sobre productos agrícolas, textiles y prendas de vestir.	33
Tendencias contradictorias en materia de aranceles máximos y progresividad arancelaria.	36
Subvenciones agrícolas en los países desarrollados	37
Aumento desigual de la Ayuda para el Comercio.	39
Fortalecer la alianza mundial para el comercio internacional.	41
Sostenibilidad de la deuda	
Las repercusiones de la crisis financiera y económica mundial sobre la situación de la deuda externa de los países en desarrollo	44
Progresos de la Iniciativa en favor de los PPME y la IADM.	46
Situación de la deuda de los países no pertenecientes a los PPME	51
Medición de la sostenibilidad de la deuda	51
Hacia el fortalecimiento de una alianza mundial para hacer frente a la deuda externa	53
Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles	
Medición del desfase en el acceso a los medicamentos	57
Principales causas de enfermedad	57
Accesibilidad financiera de los medicamentos esenciales para enfermedades no transmisibles.	59
Otros factores que influyen en la accesibilidad financiera de los medicamentos	63
Impacto de la crisis económica global sobre el acceso a los medicamentos	64
Necesidad de cubrir los costos de una pandemia mundial	66
Financiación del desfase para alcanzar la meta 8e	67
Papel de las empresas farmacéuticas para aumentar el acceso a medicamentos asequibles	67
Fortalecer la alianza mundial para ofrecer acceso a medicamentos esenciales asequibles	69
Acceso a las nuevas tecnologías	
Uso de la telefonía móvil	72
El desfase en el uso de Internet entre países ricos y pobres.	74
Otros parámetros de la brecha digital	76
Aumento de la privatización y liberalización en el sector de las TIC	77
Cambio climático y acceso a la tecnología	79
Fortalecer la alianza mundial para el acceso a la tecnología	80

Resumen

En el presente informe se reconoce que se han hecho nuevos progresos para alcanzar las promesas que conlleva el objetivo de desarrollo del Milenio 8 (ODM 8). Al mismo tiempo, el informe identifica importantes retrocesos, la mayoría de los cuales se debe al actual estado de la economía mundial, que sufre su recesión más grave desde la Gran Depresión de los años treinta. Algunos países donantes han reducido sus presupuestos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD); varios países desarrollados y en desarrollo han recurrido a medidas proteccionistas; el incremento de las dificultades con la deuda ha hecho que aumente la necesidad de un mayor y más amplio alivio de la deuda; el costo de los medicamentos esenciales va en aumento, y parece probable que la brecha tecnológica entre los países desarrollados y los países en desarrollo siga ampliándose. Estos efectos hacen que aumenten las devastadoras consecuencias que la recesión mundial tiene en los propios países en desarrollo. No sólo se han lentificado los progresos hacia los ODM, sino que en muchos ámbitos incluso corren peligro los logros alcanzados con gran esfuerzo durante los últimos años. La crisis ha hecho más urgente la necesidad de fortalecer las alianzas mundiales para el desarrollo que se reflejan en el ODM 8.

Entre las acciones concertadas a escala mundial, que se están adoptando a un nivel sin precedentes en respuesta a la recesión mundial, se encuentran las acordadas por las principales economías en la Cumbre de Londres del Grupo de los Veinte (G-20), celebrada en abril de 2009. En esta Cumbre se acordó conceder una financiación de emergencia a gran escala, garantizar fondos a los países de bajos ingresos y poner en marcha importantes reformas para regular los sistemas financieros mundiales y las instituciones financieras internacionales. Asimismo, se reiteraron todos los compromisos adquiridos para aumentar la AOD y brindar alivio de la deuda a los países en desarrollo, así como para resistir a las nuevas formas de proteccionismo. No obstante, el cumplimiento de estos compromisos se ha hecho más difícil a medida que se prolonga la recesión.

En la cuenta atrás hacia 2015, y en medio de una crisis económica mundial originada en los países desarrollados, la necesidad de cumplir rápidamente los compromisos del ODM 8 en todas sus dimensiones se ha convertido en una emergencia y no sólo en una cuestión de urgencia. Para evitar que la crisis económica se convierta en una crisis de desarrollo es crucial fortalecer las alianzas mundiales mediante el cumplimiento de todos los compromisos en los ámbitos de la asistencia, el comercio, el alivio de la deuda y el acceso a medicamentos asequibles y a las nuevas tecnologías.

Asistencia oficial para el desarrollo

Tras sufrir un descenso en 2006 y 2007, la AOD procedente de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) aumentó a 119.800 millones de dólares

de los EE.UU. en 2008, lo que representa un aumento del 10% en términos reales respecto a 2007. Aunque el porcentaje de la AOD dentro del ingreso nacional bruto de los países desarrollados aumentó del 0,28% en 2007 al 0,30% en 2008, se mantuvo por debajo del 0,33% alcanzado en 2005 (cuando se incrementó fuertemente debido al alivio a la deuda del Iraq y de Nigeria).

Aunque la AOD alcanzó su mayor nivel histórico en 2008, siguen existiendo grandes desfases en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. El objetivo adoptado en la Cumbre de Gleneagles en 2010 representa aproximadamente 154.000 millones de dólares de los EE.UU. en valor actual, y se necesitaría un flujo adicional de 17.000 millones de dólares anuales para alcanzar este objetivo. La asistencia para África alcanzó cerca de 26.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2008, pero todavía se encuentra 20.000 millones por debajo de lo previsto.

En 2007, la AOD para los países menos adelantados (PMA) equivalía al 0,09% del ingreso nacional bruto de los países de la OCDE. Sin embargo, menos de la mitad de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE cumplen el objetivo (entre 0,15% y 0,20%) para la asistencia a los PMA, que se reiteró como parte del Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001 a 2010, aprobado en Bruselas en 2001.

Los flujos futuros de AOD para los países pobres corren peligro en un momento en que es necesario aumentarlos tanto para proteger los avances hacia los ODM obtenidos con gran esfuerzo, como para contrarrestar los efectos de la recesión mundial. Algunos temen que se recorten los presupuestos de asistencia, como sucedió en la recesión de principios de los años noventa. Puesto que varios países donantes cifran su asistencia en función de su ingreso nacional bruto y éste ha disminuido, sus presupuestos de asistencia pueden reducirse en términos absolutos en 2009 a menos que se adopten medidas correctoras. En otros casos, limitaciones presupuestarias de carácter general amenazan igualmente los progresos hacia los objetivos de Gleneagles. La Cumbre del G-20 del mes de abril destacó la importancia de no recortar los compromisos de AOD durante la crisis. Sin embargo, será el cumplimiento de estos compromisos lo que marcará la diferencia.

Además del hecho de que el nivel total de la asistencia no alcanza el objetivo general, existe igualmente un “desfase de cobertura” en la distribución de la asistencia para el desarrollo. El porcentaje de los flujos de AOD asignados a los países más pobres aumentó entre 2000 y 2007, pero no de forma considerable. La distribución de la AOD por países presenta un sesgo y, en varios aspectos, no favorece a los países con menos medios y mayor número de pobres. En 2007, el mayor beneficiario de AOD en términos absolutos fue el Iraq, que recibió más del doble que el segundo mayor beneficiario, el Afganistán. Conjuntamente, estos dos países recibieron una sexta parte de la AOD concedida por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, a pesar de que tan sólo representan un 2% de la población total de los países en desarrollo.

Por regiones, el África subsahariana sigue siendo el mayor beneficiario de AOD, al haber duplicado la asistencia recibida en dólares corrientes entre 2000 y 2007. Esta progresión coincide con el alto porcentaje de pobres en la región. Sin embargo, Asia occidental se sitúa en segundo lugar debido al gran incremento de los fondos para fines humanitarios y de reconstrucción en el Iraq. Los flujos de AOD hacia Asia meridional también se duplicaron a lo largo de siete años, debido en gran parte al aumento de la asistencia al Afganistán, pero siguen siendo relativamente reducidos en

relación con el número de personas que viven en extrema pobreza en esta región. La asistencia internacional a Asia sudoriental disminuyó durante este período, a pesar de que las tasas de pobreza continúan siendo moderadamente altas.

El aumento del número de asociados para el desarrollo—incluidos aquellos que participan en nuevos acuerdos multilaterales y en la cooperación Sur-Sur, así como una serie de organizaciones no gubernamentales— ha contribuido al aumento de la asistencia que han recibido los países en desarrollo desde la adopción de la Declaración del Milenio en 2000. Paralelamente, ha aumentado el reto al que se enfrentan los países beneficiarios a la hora de gestionar la asistencia para el desarrollo. A fin de aumentar al máximo los beneficios del apoyo internacional, los países en desarrollo y sus asociados tendrán que reducir la fragmentación de esta asistencia y velar por que contribuya a las estrategias nacionales de desarrollo. La Declaración de París, de 2005, y el Programa de Acción de Accra, de 2008, establecen una serie de principios y prácticas para orientar a los países en desarrollo a la hora de elaborar sus propias estrategias y para ayudar a los asociados a adaptarse a dichas estrategias y acciones de armonización entre ellos.

A fin de ofrecer a los países en desarrollo la ayuda que necesitan para alcanzar los ODM y atenuar las repercusiones de la crisis mundial en los países pobres, la comunidad internacional debe:

- Cumplir plenamente los compromisos de Gleneagles mediante un aumento de la AOD de 34.000 millones de dólares de los EE.UU. (respecto al nivel de 2008 y a precios de dicho año) anuales para 2010, y la mayor parte de este aumento debería ir destinado a África para cumplir la promesa de duplicar la asistencia a esa región en el mismo plazo.
- Garantizar que la ayuda se asigne de manera que beneficie a los países más pobres y proteja a los grupos vulnerables dentro de cada país, reduciendo así los actuales desfases de cobertura.
- Redoblar y acelerar los esfuerzos para mejorar la eficacia de la asistencia mediante la aplicación de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.
- Alentar a otros países en desarrollo que prestan asistencia para el desarrollo a participar más plenamente en los debates internacionales, como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, con el fin de mejorar el diálogo y la transparencia entre todos los asociados para el desarrollo.

Acceso al mercado (comercio)

El hecho de no haber podido llegar a un acuerdo sobre la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales representa un importante desfase de cumplimiento para fortalecer la alianza mundial para los ODM en dos aspectos: en primer lugar, los países en desarrollo se han visto privados de las ventajas que habrían obtenido si la Ronda hubiera concluido en el momento previsto; en segundo lugar, los resultados de la Ronda previstos en estos momentos se quedan cortos respecto a la intención original del Programa de Doha para el Desarrollo. En las negociaciones se han registrado algunos progresos para llegar a un acuerdo sobre una serie de cuestiones hasta ahora intratables, pero el cumplimiento de los compromisos—que se ve obstaculizado por el “compromiso único” que pretende alcanzar la Ronda— no alcanza lo acordado.

El acceso libre de derecho de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados siguió aumentando en 2007, sobre todo gracias a la continuación de la eliminación de aranceles sobre la base de una cláusula de nación más favorecida. Gracias ante todo a las preferencias, los PMA aumentaron su porcentaje de comercio libre de derechos durante el decenio pasado, pero estos progresos no continuaron en 2007. Algunos países desarrollados han comenzado a aplicar el objetivo acordado en 2005 de conceder un acceso libre de derechos y de contingentes a los PMA al menos al 97% de sus exportaciones, pero muchos otros todavía no lo han hecho. Existen grandes variaciones regionales y sectoriales entre los PMA y, dentro de éstos, en materia de acceso libre de derechos.

Las ayudas agrícolas de los países desarrollados siguen siendo una importante distorsión que afecta al comercio y la producción agrícola en los países en desarrollo. Si bien el total de estas ayudas de los países desarrollados continuó decreciendo en términos de PIB en 2007, siguió siendo elevado en términos absolutos y en relación con la AOD.

En el actual entorno económico mundial resulta aún más crucial ayudar a todos los países de bajos ingresos a desarrollar sus infraestructuras comerciales y su capacidad de oferta. El total de los compromisos de Ayuda para el Comercio aumentó en 2007, pero más de la mitad de ésta fue a parar únicamente a 11 países.

Desde finales de 2007, el sistema comercial multilateral comenzó a verse sometido a grandes presiones, pues las crisis financiera y alimentaria han provocado nuevas olas de proteccionismo. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han tomado diversas medidas proteccionistas en respuesta a estas crisis, entre ellas una serie de medidas arancelarias y no arancelarias, y algunos elementos de los paquetes nacionales de estímulo que limitan el comercio o son fuente de comercio desleal.

Para permitir que los países en desarrollo aumenten las ventajas que obtienen del comercio internacional, la comunidad internacional debería adoptar las siguientes medidas:

- Reiterar el compromiso de llegar a una pronta conclusión de una Ronda de Doha ambiciosa y orientada hacia el desarrollo, que incluiría avances rápidos y sustanciales para abrir los mercados de los países desarrollados.
- Ofrecer un acceso libre de derechos y contingentes al menos a un 97% de los productos que importan de los PMA, de acuerdo con el objetivo adoptado por la Sexta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2005.
- Cumplir la promesa hecha en 2005 de eliminar todas las subvenciones a la exportación de productos agrícolas a más tardar en 2013.
- Cumplir con rapidez los compromisos relativos a un aumento sustancial de la asistencia técnica, financiera y política para la Ayuda para el Comercio y la iniciativa del Marco Integrado mejorado.
- Mantener un sistema internacional comercial y de intercambio abierto durante la crisis económica mundial mediante la revocación, lo antes posible, de las medidas proteccionistas adoptadas en respuesta a la crisis y la oposición a nuevas medidas de este tipo.

Sostenibilidad de la deuda

Se han realizado progresos considerables en lo relativo al alivio de la deuda, pero el cumplimiento de las promesas de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) requiere que la comunidad internacional mantenga sus esfuerzos. A finales de marzo de 2009, 35 de los 40 países cumplían las condiciones exigidas para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los PPME, 24 de los cuales cumplían las condiciones para un alivio de la deuda irrevocable en virtud de esta iniciativa y de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

Antes de que surgieran las turbulencias financieras mundiales, los altos precios de los productos básicos y el pronunciado crecimiento del comercio habían mejorado los ingresos por exportación de muchos países en desarrollo. En consecuencia, el peso del servicio de la deuda externa para el grupo de los países en desarrollo había descendido de casi un 13% de los ingresos por exportaciones en 2000 al 4% en 2007. Esta tendencia descendente se ha invertido, ya que las exportaciones de los países en desarrollo y los precios de los productos básicos han disminuido drásticamente como consecuencia de la actual crisis. Las relaciones entre deuda externa y PNB, y entre servicio de la deuda externa y exportaciones de los países en desarrollo, se han incrementado considerablemente desde el último trimestre de 2008. Asimismo, los países en desarrollo se enfrentan a retrocesos importantes en el acceso a nuevos préstamos externos debido a la contracción mundial del crédito.

La combinación de estos factores está provocando problemas cada vez mayores en la balanza de pagos de numerosos países. Varios de ellos tienen problemas para el pago de su deuda externa. El incremento de las primas de riesgo sobre los préstamos de los países en desarrollo y la devaluación de sus divisas contribuyen igualmente a aumentar el costo de los empréstitos públicos externos, lo que incrementa la presión sobre los presupuestos públicos. A su vez, este fenómeno limita la capacidad de los países en desarrollo para adoptar medidas anticíclicas y mantener unos niveles adecuados de gasto público en infraestructuras, educación, salud y protección social.

A fin de hacer frente de forma exhaustiva a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, la comunidad internacional debería adoptar las siguientes medidas:

- Llevar a término la Iniciativa en favor de los PPME y la IADM.
- Velar por que, de conformidad con los dos compromisos independientes incorporados en la Declaración del Milenio, la AOD no incluya el alivio de la deuda.
- Prestar ayuda adicional para evitar que los PPME comiencen a tener problemas con su deuda.
- Ofrecer la opción de una moratoria temporal de las obligaciones de pago de la deuda actual a aquellos países que se enfrenten a problemas financieros graves como consecuencia de la crisis mundial.
- Prestar ayuda a los países que no forman parte de los PPME para aplazar las grandes cantidades de deuda soberana y de deuda de las empresas pagaderas en 2009 y 2010.

- Desarrollar un mecanismo de renegociación para la deuda soberana y un marco mejorado para las quiebras transfronterizas a fin de hacer frente a situaciones de graves problemas de deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Dos son las razones principales por las que los pobres de los países en desarrollo no tienen acceso a numerosos medicamentos esenciales: en primer lugar, existen grandes carencias en lo tocante a la disponibilidad de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado; en segundo lugar, los precios de los medicamentos disponibles son altos en relación con sus precios internacionales de referencia.

Las enfermedades no transmisibles (como la diabetes, el asma y las dolencias cardiovasculares) son las principales causas de muerte en los países en desarrollo, pero el costo mensual de los medicamentos para tratar dichas enfermedades crónicas a menudo equivale a varios días de salario de los trabajadores del sector público, que son los que menos ganan. Los gobiernos de los países en desarrollo tan sólo sufragan una parte del costo de los medicamentos, y en estos países únicamente un reducido porcentaje de la población cuenta con un seguro de enfermedad. En los países en desarrollo, la mayoría de los hogares tiene que pagarlos con sus ingresos y no puede permitirse el costo que representa el tratamiento continuo de dichas enfermedades.

Se prevé que los medicamentos serán menos asequibles como resultado de la crisis económica mundial. Los ingresos de muchas personas disminuyen y las devaluaciones de su moneda hacen que el costo de los medicamentos importados continúe subiendo. La situación más difícil se da en aquellos países con un sistema de contratación y distribución del sector público con pocos recursos o mal gestionado, en los que los hogares más pobres no pueden acceder a un seguro de enfermedad o al suministro público de medicamentos y en los que la mayoría de los medicamentos son de marca y no genéricos.

Se estima que, si se adoptaran las medidas complementarias adecuadas, debería ser posible que todos los habitantes de los países en desarrollo pudieran acceder a medicamentos asequibles con un costo anual total de aproximadamente 5.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que equivale a menos de un dólar por habitante al año para todo el mundo en desarrollo.

Además, el mundo se enfrenta a los brotes ocasionales de nuevas enfermedades infecciosas y posibles pandemias. Como se demostró tras el brote de la gripe H1N1, la comunidad internacional normalmente es capaz de responder con rapidez en los países desarrollados, pero dicha respuesta resulta mucho más difícil en los países en desarrollo. De hecho, uno de los principales retos de la gripe H1N1 será facilitar la futura vacuna a un precio asequible a todos los grupos de riesgo en los países en desarrollo.

A fin de reducir la carga de las enfermedades crónicas y de mejorar la accesibilidad física y financiera de los medicamentos esenciales en los países en desarrollo, la comunidad internacional debería adoptar las siguientes medidas:

- Conceder mayor prioridad al tratamiento de las enfermedades crónicas en las políticas de atención sanitaria de los países en desarrollo y en las alianzas mundiales para la salud.
- Intentar, en colaboración con el sector privado, ofrecer medicamentos esenciales a precios asequibles, por ejemplo, mediante la creación de agrupaciones internacionales de patentes (que hacen que las patentes resulten más asequibles) y la ampliación de la cobertura de los seguros de enfermedad.
- Proteger a las familias de bajos ingresos contra el aumento del costo de las medicinas provocado por la crisis económica mundial.
- Aprovechar al máximo el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en lo referente a los medicamentos esenciales, facilitando así la exportación de medicamentos genéricos a los países que los necesiten por parte de aquellos países en desarrollo que puedan hacerlo.
- Alentar a la comunidad internacional, a los gobiernos y a las empresas farmacéuticas a que prosigan con sus esfuerzos de contención de la pandemia de gripe H1N1, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Acceso a las nuevas tecnologías

En los años anteriores a la crisis económica mundial se habían realizado nuevos progresos en materia de acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), en particular en el sector de la telefonía móvil. Sin embargo, siguen existiendo grandes diferencias en el acceso y la accesibilidad financiera entre países y grupos de ingresos.

Aún no ha quedado claro hasta qué punto la crisis económica mundial afectará el acceso a las tecnologías, aunque para aquellos que pierdan su empleo y/o sus ingresos el uso de las TIC resultará sin duda menos asequible. Las inversiones públicas y privadas en infraestructuras de TIC también pueden sufrir un retroceso junto con la actividad económica en general y los ingresos gubernamentales.

Para hacer frente a los retos del cambio climático es necesario tener más acceso a nuevas tecnologías. Para la mitigación del cambio climático y la adaptación a éste se requieren grandes inversiones en investigación, desarrollo y despliegue de tecnologías. Algunas de ellas requieren el apoyo de un mayor acceso a las TIC, pero este reto trasciende el ámbito de las metas concretas que se definen en el ODM 8.

El número de abonados a la telefonía móvil había aumentado a finales de 2008 a más de 4.000 millones, lo que equivale a algo más del 60% de la población mundial; en cambio, tan sólo había 1.300 millones de líneas de telefonía fija. El uso de Internet aumentó de forma constante y casi una cuarta parte de la población mundial puede conectarse a este medio. Sin embargo, menos del 13% de la población de los países en desarrollo utilizaba Internet (y únicamente un 1,5% en los países menos adelantados), en comparación con más del 60% en los países desarrollados. En vista de la falta de acceso a los servicios de Internet en los países en desarrollo, las nuevas tecnologías móviles que funcionan con velocidades de banda ancha pueden ofrecer una alternativa más accesible y asequible para las poblaciones que carecen de Internet de banda ancha.

El sector de las TIC se caracteriza por una creciente privatización y desregulación. Los grandes capitales necesarios, el destacado papel de las empresas transnacionales en el desarrollo de las tecnologías necesarias y el alto ritmo del desarrollo tecnológico han ocasionado que el sector privado sea el principal difusor de las TIC en todo el mundo. No obstante, los gobiernos aún tienen un importante papel que desempeñar en la regulación del sector a fin de garantizar la competencia leal y la creación de asociaciones entre el sector público y el privado en ausencia de proveedores privados con la capacidad necesaria.

A fin de mejorar la accesibilidad física y financiera de las TIC y reducir la brecha digital, la comunidad para el desarrollo debería adoptar las siguientes medidas:

- Aumentar el acceso al servicio de Internet de banda ancha en los países en desarrollo mediante la expansión del sistema de telefonía móvil de tercera generación para que sirva, entre otras funciones, como plataforma de Internet de banda ancha.
- Estimular la creación de asociaciones entre el sector público y el privado cuando este último no ofrezca TIC ni infraestructuras que las faciliten.
- Fortalecer la regulación del mercado de las TIC a fin de eliminar la competencia desleal.
- Facilitar la financiación a largo plazo para aumentar las inversiones en TIC.

Introducción

La alianza mundial para el desarrollo hacia 2010

El primer informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio¹, publicado en 2008, ya había advertido que un debilitamiento de la economía mundial, junto con el aumento de los precios de los alimentos y de la energía, amenazaba con revertir los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos sobre asistencia, alivio de la deuda y acceso a medicamentos esenciales asequibles y a las nuevas tecnologías. La crisis financiera se intensificó el año pasado, transformándose en una recesión económica a escala mundial. Esta crisis ha planteado importantes retos a la alianza mundial para el desarrollo, pero también ha traído consigo nuevas oportunidades para fortalecerla. El documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo² reconocía que los países en desarrollo se encontraban entre los más afectados por la recesión económica mundial. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocían la acción concertada acordada por los dirigentes del Grupo de los Veinte a fin de ofrecer una amplia financiación para revitalizar la economía, pero también recomendaban que se tuviera en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, en particular de aquellos con bajos ingresos.

Algunas de las primeras respuestas a la crisis incluían medidas proteccionistas que amenazaban con socavar el objetivo de lograr un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas y no discriminatorio. Los presupuestos de asistencia de algunos países donantes se vieron sometidos a crecientes presiones debido a la crisis. Sin embargo, en diversos foros internacionales, entre ellos la reciente conferencia de las Naciones Unidas, se ha reconocido claramente que se requieren esfuerzos concertados a escala mundial para encontrar respuestas adecuadas a la crisis y al reto que ésta representa para el desarrollo. Para ello será necesario afianzar el multilateralismo, incluyendo la consecución de las metas acordadas para fortalecer la alianza mundial para el desarrollo que figuran en la Declaración del Milenio, de 2000.

Un mayor compromiso con esta causa hace incluso más necesario intensificar la rendición de cuentas y evaluar de forma continua la fortaleza de la alianza mundial. No todas las metas del objetivo de desarrollo del Milenio 8 (ODM 8), que se refiere a la alianza mundial, están definidas con igual precisión. El Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio,

1 *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.08.1.17).

2 Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (A/CONF.214/3).

creado por el Secretario General en 2007, definió una metodología general para ayudar a resolver algunos de los problemas críticos para medir el grado de consecución del ODM 8. Estos problemas van desde los relacionados con la ausencia de objetivos cuantitativos en varias dimensiones hasta las diferencias en la forma en que los asociados para el desarrollo interpretan los continuos cambios que han sufrido los compromisos asumidos desde la Declaración del Milenio en 2000.

El Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio contribuye a mejorar la supervisión del ODM 8 al ofrecer un marco sistemático para la rendición de cuentas. La principal responsabilidad del Grupo de Tareas reside en identificar posibles incumplimientos de la promesa de fortalecer la alianza mundial para el desarrollo, tal como se recoge en el ODM 8. El Grupo de Tareas ha identificado tres tipos de desfases que podrían aparecer. El primero es el denominado “desfase de cumplimiento”, que consiste en el déficit entre los compromisos adquiridos a escala mundial y su cumplimiento. El segundo es el “desfase de cobertura”, que se ha definido vagamente como el déficit entre el cumplimiento de los compromisos a escala mundial y una distribución razonable de la asistencia recibida entre los países beneficiarios. El tercer desfase se denomina “desfase de necesidades”, que mediría el desfase entre el cumplimiento de los compromisos a escala mundial y las “necesidades estimadas de ayuda” de los países en desarrollo. El informe de 2008 se concentraba ante todo en el primero de estos desfases, es decir, en el “desfase de cumplimiento”. El presente informe presenta una puesta al día del estado de cumplimiento de todos los compromisos acordados, en particular a la vista de la crisis económica mundial, así como un primer intento de medir los “desfases de cobertura” en los ámbitos de la asistencia, el crecimiento, el alivio de la deuda, el acceso a medicamentos asequibles y el acceso a las nuevas tecnologías. La comunidad internacional no ha definido puntos de referencia precisos en la mayoría de las dimensiones para una distribución adecuada de los beneficios entre los países, como los que serían necesarios para medir los desfases de cobertura con cierta precisión. Sin embargo, resultaría preocupante que se cumpliera el compromiso general de aumentar la asistencia, pero en beneficio de tan sólo uno o dos países, dejando a los demás sin una ayuda adicional para satisfacer sus necesidades. El presente informe identifica algunas desigualdades en la distribución de este tipo para su examen y consideración por parte de la comunidad internacional.

La metodología del informe se basa en dos instrumentos de seguimiento: una matriz de compromisos mundiales³, que sirve como inventario de los compromisos relacionados con el ODM 8 asumidos en los principales eventos y foros internacionales, y un sistema de indicadores relacionados con las metas específicas del ODM 8. Se emplea una serie de estadísticas complementarias con el fin de facilitar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos en el ámbito nacional, así como de evaluar los factores que puedan obstaculizar la consecución de los resultados previstos en los países beneficiarios.

Aunque la escasa cantidad de datos disponibles ha limitado el alcance del análisis, ha servido como punto de partida para evaluar los “desfases de necesidades”, que serán el tema principal del informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en 2010. El reto al que nos enfrentamos consiste en cómo calcular el desfase entre las necesidades reales de

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

los países en desarrollo y la asistencia prestada por la comunidad internacional. El Grupo de Tareas intentará hacer una contribución al diálogo de la Cumbre que examinará los progresos realizados en el logro de los ODM en 2010.

En medio de una profunda crisis económica y cuando quedan menos de seis años para alcanzar los ODM (en 2015), el presente informe señala que aún persisten importantes retos para consolidar la alianza mundial para el desarrollo. Se prevé, no obstante, que la crisis actual brindará una oportunidad para acelerar el cumplimiento de los compromisos acordados y para mejorar la distribución de los beneficios cuando éstos resulten insatisfactorios, en lugar de representar un obstáculo para seguir avanzando.

Asistencia oficial para el desarrollo

Meta

- 8b Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados [incluyendo] una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países comprometidos con la reducción de la pobreza

Reafirmaciones recientes de los objetivos de la AOD

Desde la publicación del *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008*¹, algunos países desarrollados han reiterado su compromiso de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La Declaración de Doha, adoptada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en diciembre de 2008, señalaba que “es crucial cumplir todos los compromisos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio, entre ellos el compromiso asumido por muchos países desarrollados de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la AOD de los países en desarrollo para 2015 y al menos el 0,5% para 2010”². Asimismo, acogía “con agrado la declaración formulada en Hokkaido (Japón) por los dirigentes del Grupo de los Ocho, quienes se declararon firmemente comprometidos a esforzarse por cumplir los compromisos contraídos en Gleneagles (Escocia), entre ellos aumentar, junto con otros donantes y tomando como referencia 2004, la AOD facilitada a África en 25.000 millones de dólares de los EE.UU. al año para 2010”.

En su reunión celebrada el 2 de abril de 2009, los dirigentes del Grupo de los Veinte (G-20) reiteraron el compromiso de cumplir sus compromisos en materia de AOD, incluidos los relativos a la Iniciativa de ayuda al comercio, el alivio de la deuda y los de Gleneagles, en particular los destinados al África subsahariana. Acordaron igualmente facilitar 50.000 millones de dólares de los EE.UU. adicionales para protección social, así como para intensificar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países de bajos ingresos, y 6.000 millones de

La Conferencia de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo subrayó la necesidad de alcanzar las metas de los ODM

Los dirigentes del G-20 han reiterado sus compromisos de asistencia

¹ *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.08.1.17).

² Véase http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf.

dólares más en concepto de nueva financiación flexible y en condiciones favorables para los países más pobres en los próximos dos o tres años³.

En su reunión del 26 de abril de 2009, el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció que es necesario que estos compromisos y otros se traduzcan en una acción concertada y en la dotación de recursos adicionales. Instó a todos los donantes a que no sólo aceleraran el cumplimiento de los compromisos de aumento de la asistencia, sino también a que consideraran la posibilidad de ir más allá de los compromisos actuales.

En el Plan de Acción adoptado en la reunión de alto nivel del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), celebrada los días 27 y 28 de mayo de 2009, sus miembros reafirmaron sus actuales compromisos en materia de AOD, en particular los destinados a África. Si bien todo ello resulta alentador, en la práctica el cumplimiento sigue siendo insuficiente y existe el temor de que la crisis pueda ejercer una mayor presión sobre los presupuestos de los países donantes para la asistencia.

Progresos hacia los objetivos de la AOD

AOD total

Indicador

- 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 de la OCDE

La AOD alcanzó un nuevo nivel histórico en 2008

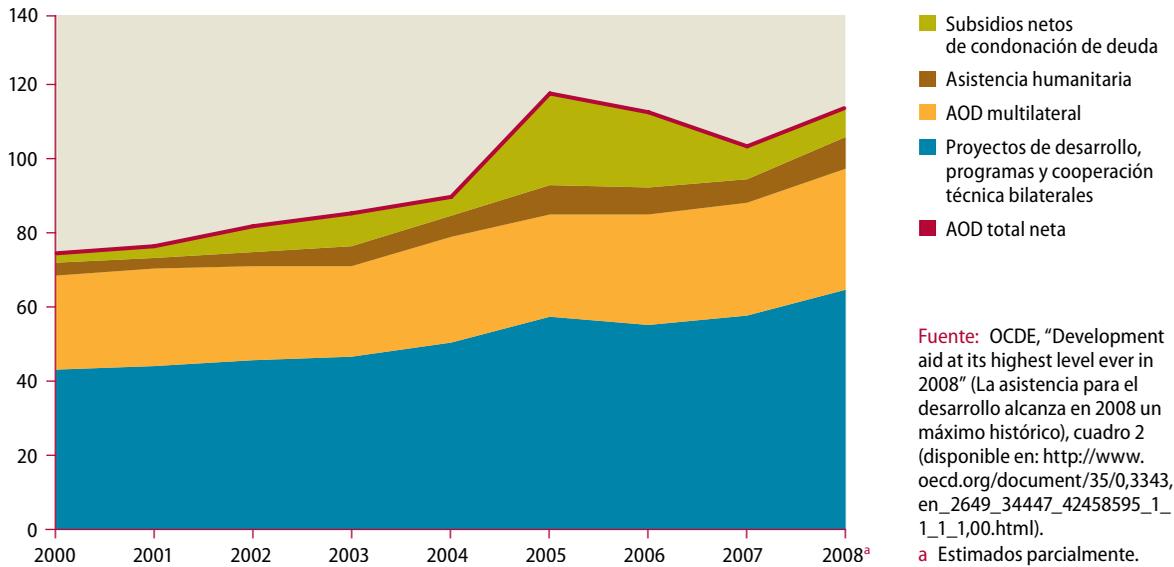
La AOD ha aumentado desde la adopción de la Declaración del Milenio y ha sufrido algunas amplias fluctuaciones en su componente de condonación de la deuda (véase el gráfico 1). Tras un retroceso en 2007, el total de los desembolsos netos en concepto de AOD de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentó un 10,2% en términos reales en 2008, alcanzando un nivel sin precedentes de casi 120.000 millones de dólares de los EE.UU. Los mayores aumentos en términos absolutos se registraron en los presupuestos de ayuda exterior de los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, España, Alemania, el Japón y el Canadá. Además se produjeron aumentos importantes en Australia, Bélgica, Grecia, Nueva Zelandia y Portugal⁴. Los países con los mayores programas de asistencia en 2008 fueron los Estados Unidos de América, Alemania, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y el Japón.

³ Véase el Comunicado sobre el Plan Mundial de Recuperación y Reforma, adoptado el 2 de abril de 2009 en la Cumbre del G-20 en Londres (disponible en <http://www.g20.org/Documents/final-communique.pdf>).

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Development aid at its highest level ever in 2008" (La asistencia para el desarrollo alcanza en 2008 un máximo histórico), disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html.

Gráfico 1

Total de los flujos de AOD de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo por componentes, 2000 a 2008
(en miles de millones de dólares de 2007)



El compromiso que figura en la Declaración del Milenio consistente en reducir la deuda de los países en desarrollo fue realizado por separado y el alivio de la deuda no debía incluirse en el compromiso de aumentar la AOD. Sin embargo, como se observa en el gráfico 1, algunos de los costos del alivio de la deuda se incluyen en la AOD notificada por los donantes. Esto plantea la posibilidad de que el alivio de la deuda pueda reemplazar los flujos de asistencia no destinados a este fin, en lugar de añadir nuevos flujos de recursos. De conformidad con los compromisos de la Declaración del Milenio, el alivio de la deuda no debería incluirse en los objetivos establecidos en concepto de AOD.

A pesar del aumento de la AOD, el total de los flujos netos de asistencia procedentes de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2008 equivalían a tan sólo un 0,30% de la suma de sus ingresos nacionales brutos. Si bien este porcentaje había aumentado desde el 0,28% de 2007 (y desde el 0,22% en 2001), quedaba muy lejos del objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% (véase el gráfico 2). De los 22 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, únicamente Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia han alcanzado o superado dicho objetivo. En promedio, los miembros de este Comité destinaron un 0,47% de su PNB a la AOD, pero el porcentaje oscilaba considerablemente de un país a otro, desde casi el 1% de Suecia al 0,18% del Japón y de los Estados Unidos de América o al 0,20% de Grecia e Italia. Entre 2000 y 2007, todos los donantes, salvo el Japón, aumentaron su AOD expresada como porcentaje de su ingreso nacional bruto.

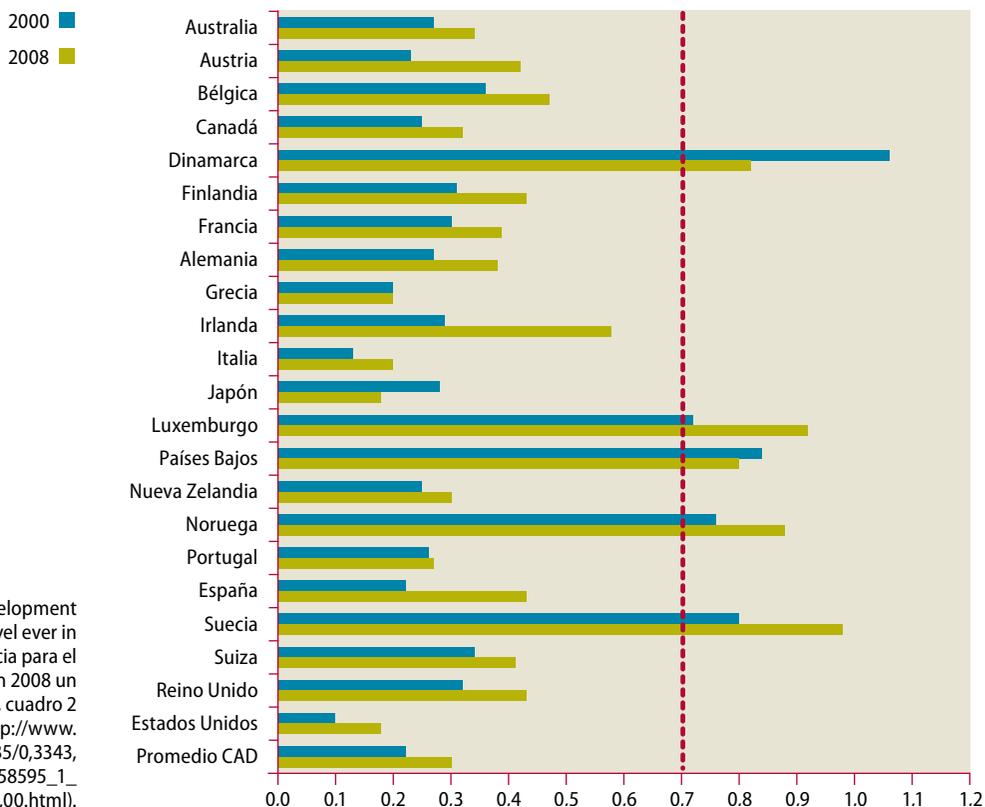
En marzo de 2009, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE llegó a la conclusión de que, de acuerdo con una encuesta sobre los futuros planes de gasto, el total de la AOD proporcionada por los miembros del Comité en 2010 sería aproximadamente de 121.000 millones de dólares de los EE.UU. a precios

Los compromisos de la AOD no deberían incluir el alivio de la deuda

La AOD expresada como porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes no alcanza el objetivo del 0,7%

Gráfico 2

Progreso hacia el objetivo de las Naciones Unidas para la AOD entre 2000 y 2008, por país donante del Comité de Asistencia para el Desarrollo
(en porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: OCDE, "Development aid at its highest level ever in 2008" (La asistencia para el desarrollo alcanza en 2008 un máximo histórico), cuadro 2 (disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1,100.html).

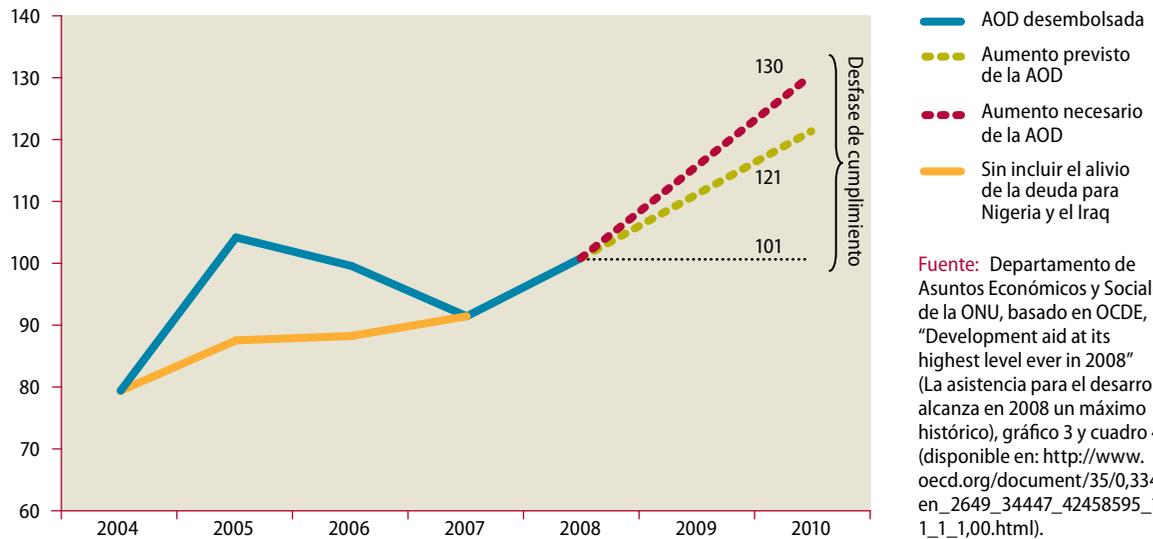
de 2004⁵. Si se concreta este gasto, no alcanzaría el objetivo de 130.000 millones de dólares (a precios de 2004) implícito en los compromisos de Gleneagles (véase el gráfico 3). Parte de este déficit puede atribuirse al hecho de que algunos donantes han reducido sus compromisos, pero una mayor parte se debe a que el ingreso nacional bruto de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo ha sido inferior al esperado debido a la recesión económica mundial. Por ello, los donantes que establecen su AOD en función de su ingreso nacional bruto adoptarán presupuestos de asistencia inferiores en términos absolutos. En 2008, el total de la ayuda fue de 100.700 millones de dólares de los EE.UU. a precios y tipos de cambio de 2004, lo que exigiría un aumento de 14.700 millones de dólares al año para alcanzar el objetivo fijado en Gleneagles para la AOD en 2010 (véase el cuadro 1). De acuerdo con un estudio de la OCDE, la ejecución de los actuales planes de gasto no será suficiente, ya que tan sólo aportará 21.000 millones de dólares de los EE.UU. al actual desfase de cumplimiento a precios de 2004.

A precios y tipos de cambio de 2008, el desfase total de cumplimiento respecto al los compromisos de Gleneagles es de 34.700 millones de dólares de los EE.UU. (véase el cuadro 1), de los cuales 10.200 millones serían el aumento necesario por encima de los presupuestos de ayuda exterior previstos para 2010.

⁵ *Ibid.*

Gráfico 3

Total de la AOD de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2004 a 2008, y proyecciones para 2009 y 2010
(en miles de millones de dólares de 2004)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, basado en OCDE, "Development aid at its highest level ever in 2008" (La asistencia para el desarrollo alcanza en 2008 un máximo histórico), gráfico 3 y cuadro 4 (disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1,00.html).

Cuadro 1

Flujo anual de AOD en 2008 en relación con el cumplimiento de los compromisos y de los objetivos

		Miles de millones de dólares de 2004	Miles de millones de dólares de 2008	Porcentaje del ingreso nacional bruto ^a
AOD total ^b	Compromisos para 2010	130,0	154,5	-
	Objetivo general	-	-	0,7
	Desembolsado en 2008	100,7	119,8	0,3
	Desfase	29,3	34,7	0,4
AOD ^b para África	Compromisos para 2010	52,7	62,6	-
	Desembolsado en 2008	35,3	42,0	-
	Desfase	17,4	20,6	-
AOD ^b para los PMA	Objetivo	-	53,2-70,9	0,15-0,20
	Desembolsado en 2007	-	31,9	0,09
	Desfase	-	21,3-39,0	0,06-0,11

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, basado en OCDE, "Development aid at its highest level ever in 2008" (La asistencia para el desarrollo alcanza en 2008 un máximo histórico), gráfico 3 y cuadro 4 (disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1,00.html).

a Suma del ingreso nacional bruto de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

b AOD de miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

El compromiso con África

La Declaración del Milenio reconocía los importantes retos a los que se enfrenta África, por lo que prestaba especial atención al desarrollo de este continente, si bien no fijaba objetivos cuantitativos para la AOD destinada a la región. En el marco de las promesas realizadas por el Grupo de los Ocho (G-8) en Gleneagles en

Los progresos hacia el objetivo fijado en Gleneagles para África han sido lentos

2005, algunos países anunciaron compromisos concretos para aumentar la asistencia a África a través de diversos medios, como la asistencia tradicional para el desarrollo, el alivio de la deuda y mecanismos innovadores de financiación. En el momento de la celebración de la Cumbre de Gleneagles se estimaba que la AOD prestada a África por los países de la OCDE se elevaba a 25.000 millones de dólares de los EE.UU. a precios de 2004. Asimismo, se estimó que los compromisos adicionales asumidos incrementarían la AOD para África en 25.000 millones de dólares por año para 2010, lo que duplicaría con creces la asistencia para África respecto a 2004.

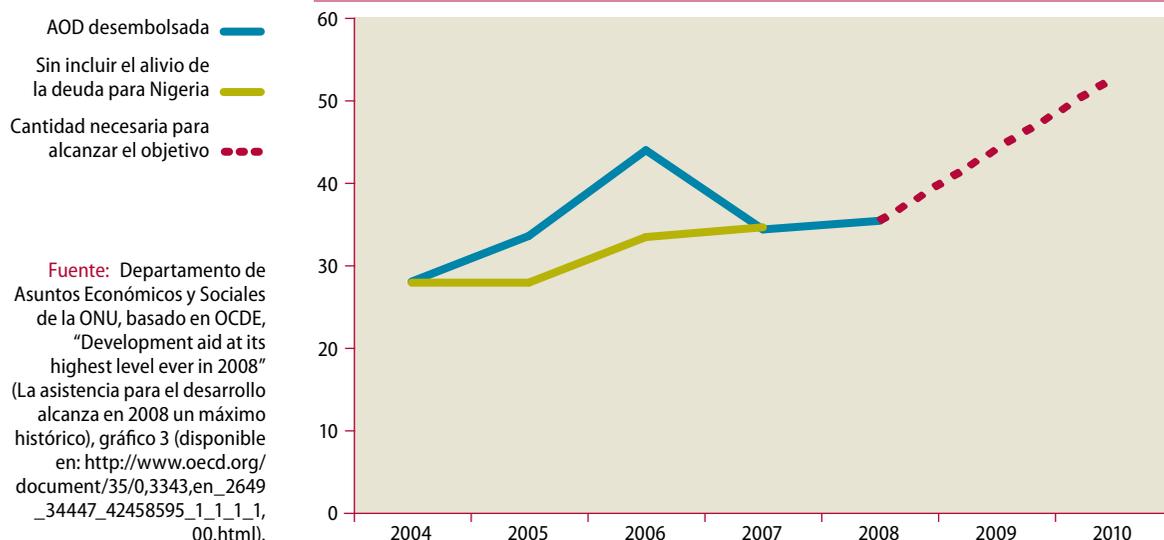
Si se excluye el alivio de la deuda concedido a Nigeria, la AOD para África ha aumentado sólo modestamente desde 2005. En 2008, la región recibió aproximadamente un 30% del aumento de la AOD a escala mundial y, a precios de 2004, el total de la AOD para África ese año tan sólo superó en 8.000 millones a la del período de 2004 a 2005 (véase el gráfico 4). No se dispone de datos sobre los planes de los donantes para el gasto en AOD para África en 2009 y 2010, pero sigue existiendo un desfase de 17.400 millones de dólares de los EE.UU. a precios de 2004 y de 20.600 millones a precios de 2008 entre las cantidades desembolsadas en 2008 y el objetivo de Gleneagles (véase el cuadro 1), y quedan menos de dos años hasta que finalice 2010 para remediar esta situación. El déficit de los flujos de AOD para África representa un 60% del déficit entre las cantidades desembolsadas en 2008 y los compromisos adquiridos a escala mundial para 2010. Varios de los mayores países en desarrollo tendrán que aumentar considerablemente los flujos de AOD para África si desean cumplir las promesas que hicieron en 2005.

AOD para los países menos adelantados

En el marco del objetivo del 0,7% del ingreso nacional bruto para el total de la AOD, la comunidad internacional ha hecho frecuentes llamamientos para aumentar los flujos de la AOD destinados a los países en desarrollo menos favorecidos y, en particular, a los países menos adelantados (PMA). El Programa de Acción de

Gráfico 4

Total de la AOD neta para África en relación con los compromisos de Gleneagles, 2004 a 2010 (en miles de millones de dólares de 2004)



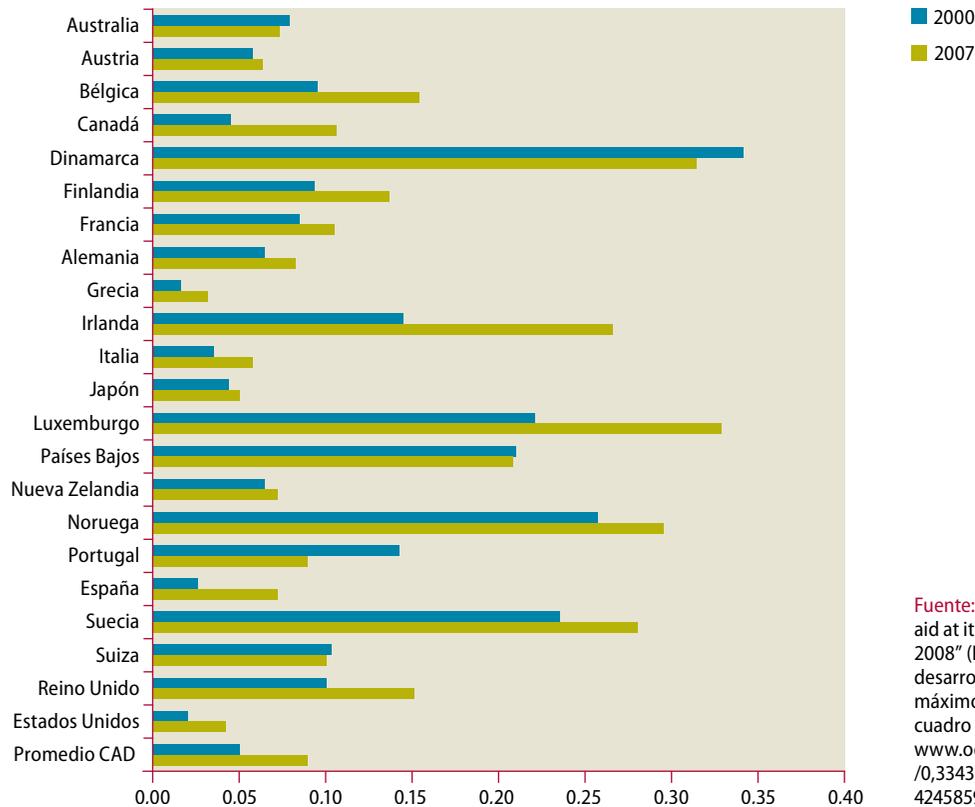
Bruselas exhortaba a los países donantes a situar su AOD para los PMA entre el 0,15% y el 0,20% de su PNB, pero no fijaba una fecha para alcanzar este objetivo⁶. Este objetivo ha sido reiterado en numerosos foros internacionales posteriores.

Desde la adopción del Programa de Bruselas, los flujos de la AOD para los PMA han aumentado de menos de 14.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2001 a la cifra sin precedentes de 32.000 millones en 2007. Actualmente los PMA reciben aproximadamente un 30% del total de la AOD. El total de los flujos de la AOD para los PMA ha aumentado del 0,05% del ingreso nacional bruto de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo en 2001 al 0,09% en 2007, de modo que no alcanza el objetivo que se recoge en el Programa de Acción de Bruselas, situado entre un 0,15% y un 0,20% (véase el cuadro 1). Todos los países donantes, excepto Portugal, incrementaron o mantuvieron el porcentaje de su ingreso nacional bruto que destinaban a la AOD para los PMA entre 2000 y 2007, y el número de países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo que cumplían el objetivo del 0,15% del ingreso nacional bruto pasó de cinco a ocho durante este período (véase el gráfico 5). En cambio, Grecia

La AOD a los PMA ha aumentado, pero no ha alcanzado el objetivo fijado en Bruselas

Gráfico 5

Progreso hacia el objetivo de Bruselas para la AOD destinada a los PMA entre 2000 y 2007, por país donante del Comité de Asistencia para el Desarrollo (en porcentaje del ingreso nacional bruto)



Fuente: OCDE, "Development aid at its highest level ever in 2008" (La asistencia para el desarrollo alcanza en 2008 un máximo histórico), gráfico 3 y cuadro 4 (disponible en: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html).

6 Informe de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los países menos adelantados celebrada en Bruselas (Bélgica) del 14 al 20 de mayo de 2001 (A/CONF.191/13), párrs. 83 a) a d)

y los Estados Unidos de América destinaron menos del 0,05% de su ingreso nacional bruto a la AOD para los PMA en 2007.

Países en desarrollo sin litoral y pequeños Estados insulares en desarrollo

La AOD bilateral concedida a los países en desarrollo sin litoral se elevó a unos 11.300 millones de dólares de los EE.UU. en 2007. Tras el examen del Programa de Acción de Almaty para los países sin litoral en septiembre de 2008, la Asamblea General señaló que gran parte de la AOD para los países en desarrollo sin litoral adopta la forma de ayuda de emergencia y alimentaria⁷. La asignación de asistencia para el desarrollo al transporte, el almacenamiento y las comunicaciones no ha sufrido cambios en los últimos cinco años, a pesar de que es necesaria una mayor ayuda financiera para la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen recibiendo entre 2.000 y 2.500 millones de dólares de los EE.UU., lo que equivale a aproximadamente un 3% de la suma de sus ingresos nacionales brutos⁸. Para algunos pequeños Estados insulares en desarrollo, la AOD es muy elevada si se expresa en porcentaje de su producto interno bruto (PIB) y en términos de AOD per cápita (véase más adelante).

Perspectivas para colmar los desfases de cumplimiento

El compromiso político es la clave para aumentar la AOD durante la recesión

En el pasado, la falta de voluntad política y las presiones fiscales dentro de los países desarrollados han provocado un descenso de la AOD durante las recesiones económicas, y se teme que esta pauta pueda repetirse durante la crisis actual. En esta ocasión, no obstante, parece existir un mayor compromiso político, como se refleja en las confirmaciones de compromisos anteriores realizadas a finales de 2008 y en el primer semestre de 2009, como ya se indicó al principio de este capítulo.

Este cambio de actitud puede verse fortalecido por la asunción de responsabilidad de la crisis por parte de los países desarrollados y la correspondiente obligación de ayudar a los países en desarrollo a superar sus profundas consecuencias negativas⁹. La respuesta de los países desarrollados a la crisis en el ámbito nacional ha incluido medidas fiscales adicionales y otros gastos que eclipsan la AOD. Este hecho tiene dos consecuencias. En primer lugar, este gran gasto interior adicional hace que resulte más difícil para los países desarrollados justificar una reducción de la AOD en un momento en que sus acciones han causado problemas a los países en desarrollo. En segundo lugar, los altísimos costos fiscales y de otro tipo de las medidas nacionales han socavado la disciplina fiscal que los países desarrollados habían mostrado hasta ahora. La mayoría de los países desarrollados ya ha infringido sus propias normas fiscales por tan amplio margen que un aumento de la

⁷ Resolución 62/204 de la Asamblea General.

⁸ Véase la base de datos de los objetivos de desarrollo del Milenio (disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>), indicador 8.5 (basado en datos facilitados por la OCDE).

⁹ Véase, por ejemplo, el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (A/CONF.214/3), en particular sus párrafos 16 y 28.

AOD en la cantidad necesaria para cumplir los compromisos asumidos representaría una diferencia insignificante para su sostenibilidad fiscal. Al mismo tiempo, los nuevos compromisos internacionales asumidos durante la reunión del G-20 en abril de 2009 podrían muy bien augurar un nuevo aumento de los flujos de AOD durante los próximos años, a pesar de que muchos de los recursos adicionales no adopten la forma de AOD.

Los objetivos de Gleneagles aún pueden alcanzarse

Existe aún un desfase importante en los fondos necesarios para alcanzar el nivel total de AOD previsto para 2010 y la cantidad para África a la que los dirigentes del G-8 aspiraban en 2005. Sin embargo, el objetivo todavía puede alcanzarse si los dirigentes mundiales mantienen sus compromisos políticos y financieros, y si todos los profesionales del desarrollo redoblan sus esfuerzos para que se entregue a los países beneficiarios el aumento previsto de la asistencia para el desarrollo.

El “desfase de cobertura”

Además del “déficit de cumplimiento” entre los compromisos concretos a escala mundial y el flujo de AOD, una aplicación efectiva de la Declaración del Milenio depende igualmente de que la AOD se distribuya adecuadamente entre las regiones y los países de acuerdo con sus necesidades. Un examen de los flujos de AOD a una serie de grupos de países ofrece una idea de la cobertura por países y ayuda a identificar los “desfases de cobertura”, tal como se definen en la introducción del presente informe.

Distribución regional de la AOD

Entre las regiones en desarrollo, el África subsahariana sigue siendo el mayor beneficiario de AOD al haber duplicado la asistencia recibida en dólares corrientes entre 2000 y 2007. Este hecho coincide con el alto porcentaje de pobres existente en la región (véase el gráfico 6). Asia occidental ocupa actualmente el segundo lugar, pues la asistencia recibida durante este período se ha multiplicado por cinco. En este caso, no obstante, el aumento puede atribuirse al alivio de la deuda y la AOD excepcionales para fines humanitarios y de reconstrucción en el Iraq, y no a la reducción de la pobreza. Los flujos de AOD hacia Asia meridional también se duplicaron a lo largo de siete años, debido en gran parte al aumento de los flujos destinados al Afganistán, pero siguen siendo relativamente reducidos si tenemos en cuenta el alto porcentaje de la población que vive en extrema pobreza en esta región. Los flujos de AOD a Asia oriental y Asia sudoriental disminuyeron durante este período, a pesar de que las tasas de pobreza siguen siendo moderadamente altas. En el resto de las regiones, la AOD recibida aumentó ligeramente durante este período.

La distribución regional de la AOD tiene muy poco que ver con el grado de pobreza

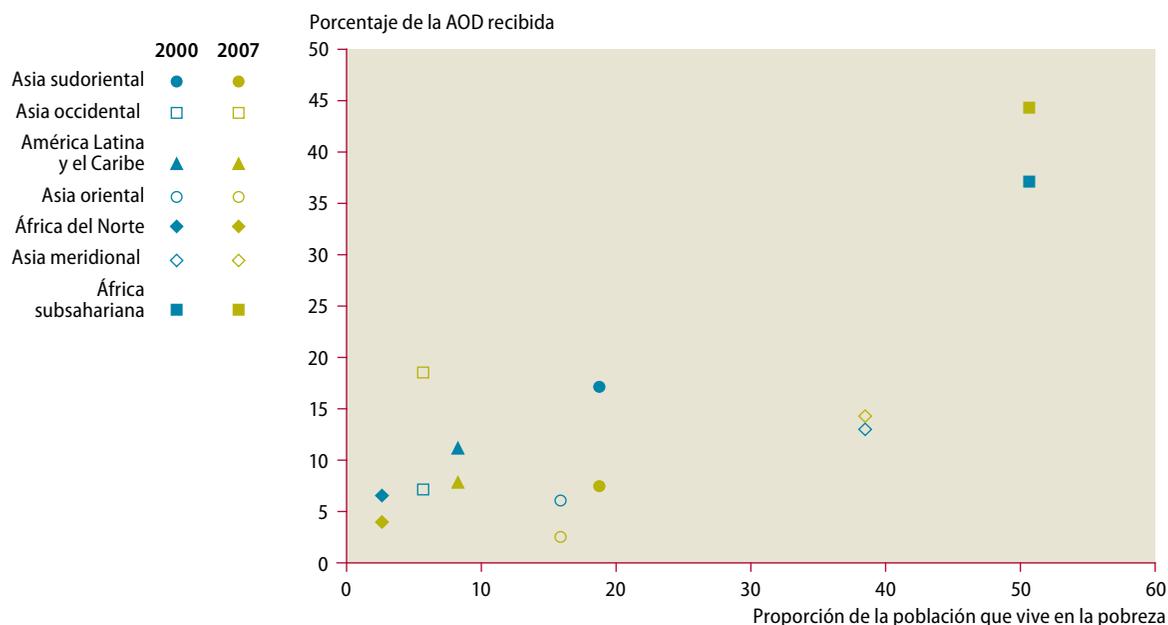
Cobertura por países

El objetivo supremo de la Declaración del Milenio y de los ODM es reducir la pobreza. Por consiguiente, cabría esperar que la AOD se destine cada vez más a las personas y los países pobres debido a su bajo nivel de desarrollo, a su vulnerabilidad frente a las crisis externas y a la falta de acceso a otras fuentes

Para alcanzar los ODM, la AOD que reciben los países debe guardar una relación inversa con su nivel de pobreza

Gráfico 6

Porcentaje del total de la AOD neta recibida en 2000 y 2007, e incidencia de la pobreza en 2005, por regiones (en porcentaje)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a partir de datos de la base de datos del sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE y la base de datos de los objetivos de desarrollo del Milenio (disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>), basado en datos proporcionados por el Banco Mundial.

Nota: Las regiones son las que utiliza el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio (véase <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Data/RegionalGroupings.htm>).

internacionales de financiación para su desarrollo. Aunque no es posible determinar quiénes serán los beneficiarios finales de la AOD dentro de un país o si éstos han cambiado con el tiempo, pueden utilizarse los datos sobre las pautas geográficas de los flujos de AOD para establecer si se ha producido un cambio en favor de los países más pobres.

El volumen total de la AOD que recibe cada país constituye un primer indicador de la cobertura a escala nacional. Como cabe esperar que los países con una gran población reciban más en términos relativos, también resulta útil examinar la AOD per cápita. Desde la perspectiva del país beneficiario, la “cobertura” podría referirse a la importancia que tiene la AOD dentro de la economía nacional, la cual se reflejaría en la relación entre la AOD y el PIB. Por último, resulta útil comprobar si existen diferencias en la asignación de la AOD multilateral y bilateral.

El mayor beneficiario de la AOD en 2007 fue el Iraq que, con una renta per cápita de 2.100 dólares de los EE.UU., recibió más del doble que el segundo beneficiario, a saber, el Afganistán (que tiene una renta per cápita de 350 dólares) (véase el cuadro 2). El Afganistán recibió aproximadamente un 40% más de AOD en 2007 que el tercer mayor beneficiario, la República Unida de Tanzania, que tiene una población mayor y un PIB per cápita apenas ligeramente superior. En 2007, los diez mayores beneficiarios entre los 150 países beneficiarios recibieron casi el 40% del total de la AOD, en comparación con menos del 35% en 2000. Conjuntamente,

El Iraq y el Afganistán fueron los principales beneficiarios de la AOD en 2007

Cuadro 2
Los diez mayores beneficiarios de AOD en 2007

País beneficiario	AOD recibida en 2007 (en millones de dólares)	AOD recibida en 2000 (en millones de dólares)	Población (millones)	AOD per cápita (en dólares)
A. Por cantidad de AOD				
Iraq	9 176	96	29,5	311
Afganistán	3 951	136	26,3	150
República Unida de Tanzania	2 811	1 035	41,3	68
Viet Nam	2 497	1 681	86,1	29
Etiopía	2 422	686	78,6	31
Pakistán	2 212	700	173,2	13
Sudán	2 104	220	40,4	52
Nigeria	1 947	174	147,7	13
Camerún	1 905	381	18,7	102
Territorios palestinos ocupados	1 872	637	4,0	466
País beneficiario	AOD per cápita en 2007 (en dólares)	AOD per cápita en 2000 (en dólares)	Población (miles)	AOD recibida (en millones de dólares)
B. Por AOD per cápita				
Nauru	1 852	400	14	26
Palau	1 100	2 059	20	22
Micronesia, Estados Federados de	1 035	949	111	115
Tuvalu	978	403	12	12
Islas Marshall	784	1 101	67	52
San Vicente y las Granadinas	604	57	109	66
Islas Salomón	494	164	498	246
Territorios palestinos ocupados	466	202	4 017	1 872
Cabo Verde	336	214	492	165
Iraq	311	4	29 486	9 176
País beneficiario	Relación entre AOD y PNB, 2007 (porcentaje)	Relación entre AOD y PNB, 2000 (porcentaje)	Población (miles)	AOD recibida (en millones de dólares)
C. Por relación entre AOD y PNB				
Liberia	95	13	3 627	696
Timor-Leste	70	99	1 064	278
Islas Salomón	63	23	498	246
Burundi	48	13	7 838	466
Micronesia, Estados Federados de	46	47	111	115

Cuadro 2 (continuación)

Los diez mayores beneficiarios de AOD en 2007

País beneficiario	Relación entre AOD y PNB, 2007 (porcentaje)	Relación entre AOD y PNB, 2000 (porcentaje)	Población (miles)	AOD recibida (en millones de dólares)
C. Por relación entre AOD y PNB (continuación)				
Islas Marshall	45	58	67	52
Nauru	44	12	14	26
Tuvalu	43	34	12	12
Afganistán	41	..	26 290	3 951
Guinea-Bissau	32	35	1 541	123

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a partir de datos de la base de datos del sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE, la base de datos de United Nations World Population Prospects, la base de datos de las Perspectivas de la economía mundial del FMI y la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

los dos mayores receptores recibieron un 45% del aumento de la AOD concedida por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo entre 2000 y 2007, a pesar de que tan sólo representan un 1% de la población total de los países en desarrollo.

Desde la perspectiva de la AOD per cápita, los diez mayores beneficiarios de AOD en 2007 (excepto uno) fueron pequeños Estados insulares en desarrollo, la mayoría de los cuales tienen poblaciones muy reducidas, pues los cinco mayores tienen menos de 225.000 habitantes en total. La ayuda que reciben estos países, generalmente de países vecinos, es pequeña en términos absolutos, pero muy elevada en términos de asistencia per cápita y sumamente variable. El único país no insular de la lista es el Iraq, que recibió más de 300 dólares de los EE.UU. en concepto de AOD per cápita en 2007. Los cinco principales beneficiarios de AOD per cápita fueron los mismos en 2000 y la otra mitad también eran mayoritariamente Estados insulares en desarrollo.

En promedio, los países del grupo de los PMA reciben cantidades de AOD per cápita muy superiores a las de otros países en desarrollo. Sin embargo, la asistencia total recibida por este grupo presenta una alta concentración, que va en aumento (véase el gráfico 7). Ocho países, aproximadamente una sexta parte de los miembros del grupo que representa un 16% de su población, recibieron aproximadamente un 54% del total de la AOD concedida al grupo en el período de 2006 a 2007, en comparación con un 42% en 2000/2001.

Desde el punto de vista de la importancia de la AOD dentro de la economía nacional, seis de los diez países con la mayor relación entre AOD y PNB eran pequeños Estados insulares en desarrollo, lo que refleja una vez más la importancia de la ayuda exterior para estas pequeñas economías. Los otros cuatro eran PMA, entre los que se encuentran algunos que sufren conflictos o disturbios, o que acaban de salir de dicha situación. Liberia es el primero de la lista, pues recibió una AOD equivalente a casi el 100% de su PNB en 2007.

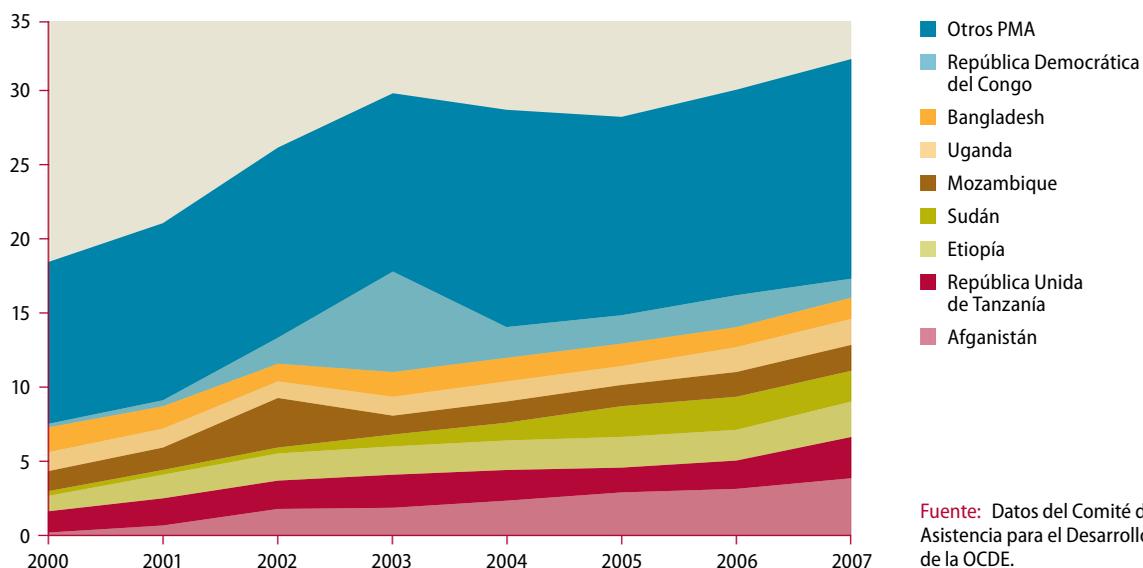
Aunque este examen de los principales beneficiarios de la AOD tiene una perspectiva limitada, revela amplios “desfases de cobertura”. En primer lugar, una gran parte del aumento de la AOD desde la adopción de la Declaración del Milenio se ha destinado a un reducido número de países y la mayoría de los países han recibido aumentos muy inferiores. En segundo lugar, estos beneficiarios principales representan tan sólo una pequeña parte de los países en desarrollo. En tercer lugar, los

Los pequeños Estados insulares en desarrollo recibieron la mayor cantidad de AOD per cápita...

...pero también es elevada dentro del grupo de los PMA

La mayoría de los aumentos recientes de la AOD no se han destinado a los países más pobres

Gráfico 7

Principales beneficiarios de la AOD entre los PMA, 2000 a 2007*(en miles de millones de dólares a precios y tipos de cambio de 2006)*

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

principales beneficiarios de la AOD según los criterios antes citados representan una proporción muy reducida de la población pobre del planeta.

Una comparación de los datos correspondientes a todos los países en desarrollo permite hacerse una idea de hasta qué punto la AOD se orienta hacia los más pobres. Si la AOD se concediese únicamente en función de la población, y si cada país se clasificara de acuerdo por su PNB per cápita, cada decil de la población total de los países en desarrollo recibiría un 10% de la AOD total (mundial). Si la AOD se orientara hacia los países más pobres, los países del primer decil (cuyos ingresos son los más bajos) recibirían más del 10% de la AOD mundial y los sucesivos deciles recibirían gradualmente menos.

Para realizar este análisis se ha excluido a China y a la India, ya que cada uno de estos países representa más de dos deciles de la población mundial (en 2007, China representaba más del 24% y la India más del 21%). A China le correspondería el séptimo decil de la distribución correspondiente al período de 2006 a 2007 (en el que recibió un 1,9% de la AOD total), en tanto que a la India le correspondería el tercer decil (y recibió un 1,7% de la AOD total).

Si se excluyen estos dos países, el 10% del resto de la población del mundo en desarrollo que vivía en los países más pobres recibió un 14% de la AOD bilateral y un 20% de la AOD multilateral en el período de 2006 a 2007 (véanse los gráficos 8 y 9). Tanto en el caso de la AOD bilateral como en el de la AOD multilateral, el porcentaje del primer decil fue superior al del período de 2000 a 2001. En dicho período, el segundo decil recibió más AOD bilateral y multilateral que el primero, pero esta situación se invirtió en el período de 2006 a 2007, en buena parte debido al considerable aumento de la asistencia destinada al Afganistán (que forma parte del primer decil).

Los datos correspondientes a los deciles centrales muestran, sin embargo, que la relación entre la AOD bilateral y la pobreza es menor a medida que aumenta el PNB per cápita; algunos deciles reciben un porcentaje mayor de

La relación entre la AOD bilateral y la pobreza es menor en los niveles de ingresos medianos

Gráfico 8

Distribución de la AOD bilateral de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo por decil de población de los países en desarrollo^a clasificados por PNB per cápita, 2000/2001 y 2006/2007 (en porcentaje)

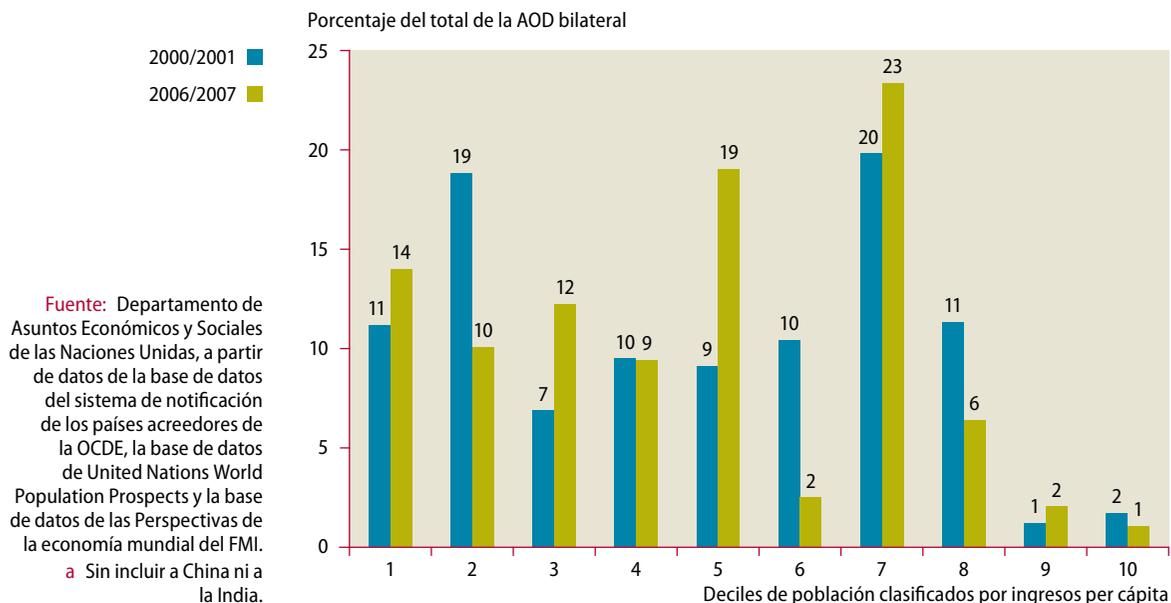
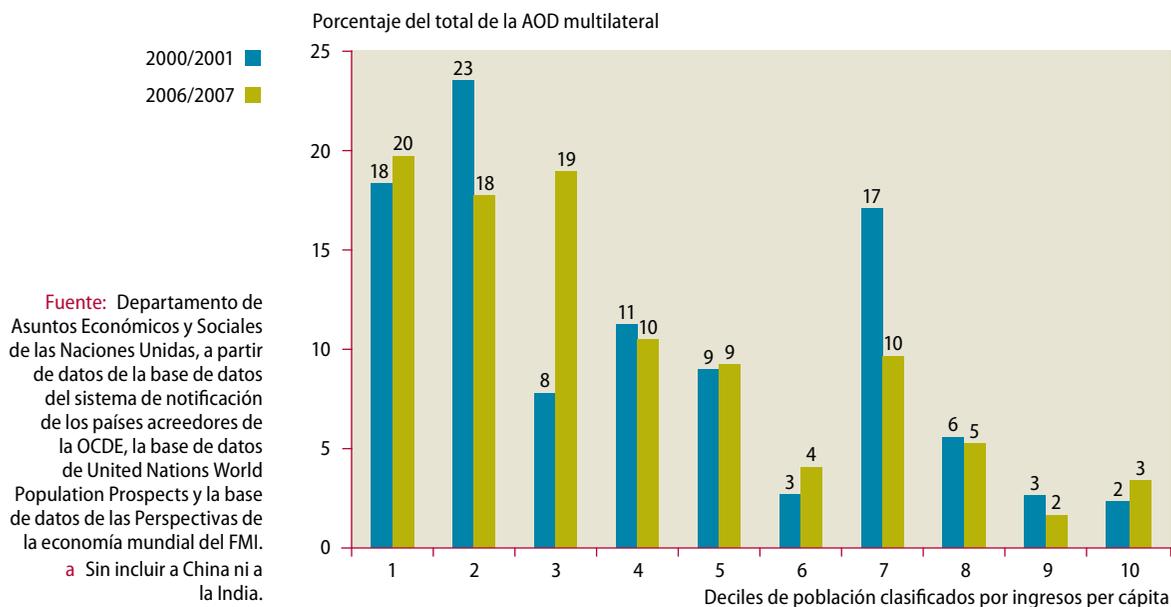


Gráfico 9

Distribución de la AOD multilateral por decil de población de los países en desarrollo^a clasificados por PNB per cápita, 2000/2001 y 2006/2007 (en porcentaje)



la AOD total que los deciles de menores ingresos. Por ejemplo, en los períodos de 2000 a 2001 y de 2006 a 2007, el séptimo decil recibió más AOD bilateral que cualquier otro decil, así como más asistencia multilateral que la que cabría esperar en función del nivel de ingresos. Ello se debió en gran parte a la AOD concedida a los países afectados por conflictos de ingresos más altos (los países de la antigua Yugoslavia en el período de 2000 a 2001 y el Iraq en el de 2006 a 2007). Como era de esperar, los dos deciles superiores recibieron muy poca AOD bilateral o multilateral en ambos períodos.

Pese a estas anomalías, los datos muestran que la AOD multilateral se orientaba más hacia los países pobres que la AOD bilateral en ambos períodos, independientemente del umbral utilizado para definir a los países pobres. En segundo lugar, el énfasis de la AOD multilateral en los países pobres siguió aumentando entre el período de 2000 a 2001 y el período de 2006 a 2007. En cambio, aparte del aumento porcentual para el decil más pobre, no se observan indicios de un cambio similar en el caso de la AOD bilateral. Los países de los dos deciles inferiores representaban un porcentaje más bajo de la AOD bilateral en el período de 2006 a 2007 que en el período de 2000 a 2001, al igual que los situados en el tercer y cuarto deciles más bajos, aproximadamente en la misma proporción y en ambos períodos. Esto indica que aún queda un margen considerable para mejorar la distribución de la AOD bilateral entre los países en desarrollo de ingresos más altos y más bajos.

Indicador

8.2 Porcentaje de la AOD bilateral, asignada según sectores por los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE a servicios sociales básicos

Asignación sectorial de la AOD

Desde la adopción de la Declaración del Milenio y como parte de los esfuerzos para reducir la pobreza, los donantes destinan una cantidad cada vez mayor de AOD a los servicios sociales básicos, como la salud y la educación. En particular si no existen pruebas que demuestren que un mayor crecimiento contribuye a reducir la pobreza, los donantes, incluidas las fuentes privadas, a menudo consideran que la manera más eficaz de actuar es mejorar los servicios sociales con el fin de hacer frente a las dimensiones extraeconómicas de la pobreza (o necesidades básicas). Estos esfuerzos han arrojado resultados tangibles en numerosas esferas, en particular la de la salud¹⁰.

Sin embargo, este enfoque puede presentar algunas deficiencias. En primer lugar, presupone que la AOD es el mejor o único medio de satisfacer estas necesidades básicas. Sin embargo, podría ser más conveniente utilizar recursos internos o de otro tipo para satisfacer las necesidades básicas y destinar la AOD a necesidades que no puedan satisfacerse o que tengan una prioridad más alta en la estrategia nacional

¹⁰ Véase *Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2009* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.09.I.12), disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml>.

de desarrollo del gobierno. Los gobiernos se enfrentan continuamente a exigencias que compiten por utilizar todos los recursos disponibles y dichas exigencias cambian con el tiempo.

Han surgido varias nuevas exigencias para la AOD

En segundo lugar, desde la adopción de la Declaración del Milenio han surgido nuevos problemas y necesidades complementarias, todos los cuales imponen nuevas exigencias a los limitados recursos de la AOD. Una prioridad absoluta a largo plazo debe ser hacer frente a las consecuencias del cambio climático. Si bien los recursos necesarios superan ampliamente los flujos de AOD previstos y han de provenir en su mayor parte de otras fuentes, algunas de las necesidades que deben llevarse a cabo pueden financiarse con la AOD. De forma similar, la crisis alimentaria de 2008 puso de relieve la necesidad de que los países en desarrollo aumenten sus inversiones en seguridad alimentaria, dando marcha atrás al descuido de que ha sido objeto su sector agrícola. Sigue existiendo necesidad de ayuda alimentaria y de nutrición como resultado de los persistentes altos precios de los alimentos y de la crisis económica y financiera mundial, que ha provocado un descenso de los ingresos y la pérdida de empleos. En 2009, el número de personas que pasan hambre era superior a 1.000 millones. Desde una perspectiva más general, se reconoce que la mayor atención prestada a los sectores sociales puede ir en detrimento de las inversiones en infraestructuras y en capacidad de producción. Como parte del esfuerzo dirigido a aumentar las inversiones de capital y permitir que los países en desarrollo cosechen los frutos de su integración en la economía mundial, se presta especial atención a la necesidad de desarrollar la capacidad comercial a través de la Iniciativa de ayuda para el comercio y el Marco Integrado mejorado.

Junto con otras necesidades de larga data, estas nuevas prioridades destacan la necesidad de que los donantes cumplan sus compromisos de aumentar la AOD. Paralelamente, sin embargo, estas necesidades que compiten entre sí ocuparán distintas prioridades en cada país, dependiendo de las condiciones nacionales y de los objetivos de desarrollo de cada uno de ellos. La responsabilidad de la asignación de recursos, incluida la AOD, entre demandas que compiten entre sí debe recaer sobre el gobierno del país beneficiario. De este modo se recalca la necesidad de aplicar el principio de identificación nacional con la realización de la AOD en la práctica.

Países no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y fuentes privadas

Los donantes oficiales que no forman parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo conceden cada vez más asistencia a los países en desarrollo

La financiación para el desarrollo que conceden los donantes oficiales no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo y las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones internacionales de la sociedad civil ha aumentado considerablemente desde la adopción de la Declaración del Milenio. Israel, la Federación de Rusia y los miembros de la Unión Europea que no son miembros de la OCDE se encuentran entre los países que conceden una amplia y creciente asistencia para el desarrollo a los países en desarrollo. Entre los propios países en desarrollo, una serie de importantes países exportadores de petróleo son desde hace mucho tiempo una fuente importante de asistencia para otros países en desarrollo. A éstos se les han unido en los últimos años los crecientes programas de asistencia de países como el Brasil, China, la India, Sudáfrica y Tailandia. Además, la mayoría de los países en desarrollo contribuye a la financiación para el desarrollo que prestan las instituciones multilaterales.

Algunos de estos flujos podrían considerarse como AOD, pero la comunidad internacional y los distintos países en desarrollo no han fijado objetivos para el volumen de dichos flujos. No existen muchos datos oficiales sobre el volumen y las condiciones de estos flujos, pero se ha estimado que la asistencia de todos los donantes no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo se situó en torno a 8.500 millones de dólares en 2007, lo que equivale a aproximadamente un 7,5% de los flujos de los miembros de este Comité. De la suma total, unos 7.100 millones de dólares de los EE.UU. procedían de países en desarrollo¹¹. Las aportaciones a instituciones multilaterales representan aproximadamente el 18% de los flujos de asistencia para el desarrollo de los países en desarrollo, en comparación con un promedio del 29% de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo¹².

Una amplia y creciente gama de actores privados viene a complementar la asistencia para el desarrollo que prestan los gobiernos. Entre ellos se encuentran ONG internacionales, fundaciones privadas y empresas del sector privado. Se estima que la asistencia procedente del sector privado fue de 18.600 millones de dólares de los EE.UU. en 2007, pero es sabido que una parte importante no se notifica¹³. Gran parte de la asistencia del sector privado se destina a la salud y la educación.

Se estima que estos flujos representan menos del 10% de los flujos de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo

Eficacia de la ayuda

Indicador

8.3 Porcentaje de la AOD bilateral no condicionada de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE

Además de aumentar el volumen de la AOD, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de mejorar la calidad o la eficacia de la asistencia, por lo que ha acordado una serie de medidas y metas para alcanzar este objetivo complementario. La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de 2005 pretende fortalecer la identificación por parte de los países beneficiarios, adaptar la asistencia a las prioridades del país, armonizar los esfuerzos de los múltiples donantes, mejorar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los compromisos de asistencia y fortalecer la responsabilidad mutua.

En septiembre de 2008, el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda examinó el informe de la OCDE sobre la aplicación de la Declaración de París¹⁴. Este estudio mostraba que la eficacia de la ayuda iba en aumento, pero lentamente, pues seguía existiendo un desfase considerable entre los resultados alcanzados hasta 2008 y los 12 objetivos numéricos establecidos para 2010. De éstos, el

La comunidad internacional se enfrenta a la necesidad de mejorar la calidad de la asistencia...

...pero los progresos han sido lentos

11 Véase Matthew Martín y Jonathan Stever, "Key challenges facing global development cooperation", documento elaborado para el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas celebrado en Ginebra el 5 de julio, pág. 21.

12 Véase www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf.

13 Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2009* (Washington, D.C., 2009), pág. 123.

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

El Programa de Acción de Accra pretende acelerar los progresos

objetivo consistente en adaptar y coordinar un 50% de los proyectos de asistencia técnica con programas nacionales para 2010 fue alcanzado en 2008 (año en que el porcentaje fue del 60%). Asimismo, los donantes han recorrido la mitad del camino hacia la meta de eliminar toda la ayuda condicionada restante, al tiempo que los países en desarrollo han logrado avances relativos en lo tocante al objetivo consistente en mejorar sus sistemas públicos de gestión financiera. En los demás objetivos, los progresos han sido mucho menores.

Con el fin de incrementar y ampliar la aplicación, los numerosos y variados asociados para el desarrollo que participan en el Foro adoptaron el Programa de Acción de Accra. Los principales elementos de este Programa son compromisos asumidos por los donantes para utilizar las estrategias de desarrollo de los propios países en desarrollo como marco para su asistencia, con el fin de reducir la fragmentación de ésta, facilitar información por anticipado sobre la asistencia que prevén conceder a sus países asociados, armonizar sus actividades, utilizar los sistemas del país beneficiario para entregar la ayuda y unificarla.

Identificación

Un problema de carácter general para mejorar la eficacia de la AOD es la persistencia del desfase entre el ideal de una firme identificación con la AOD por parte del país receptor y la realidad. En la muestra de países beneficiarios incluidos en el estudio de la OCDE de 2008, menos de una cuarta parte de ellos contaba con estrategias nacionales de desarrollo que ofrecieran una base operativa y eficaz para programar la AOD. En particular, los presupuestos nacionales a menudo guardaban muy poca relación con las estrategias nacionales de desarrollo. Los países en desarrollo tienen que reflejar sus objetivos de desarrollo en sus presupuestos nacionales y deberían aumentar la participación de otras partes interesadas, como los parlamentos, la sociedad civil y el sector privado, en la planificación, la ejecución y el seguimiento de las actividades de desarrollo. Al mismo tiempo, los donantes deben mostrarse más flexibles y reconocer las prioridades de las políticas del país beneficiario a la hora de asignar su AOD.

Fragmentación

La proliferación de organismos donantes ha incrementado los problemas de la eficacia de la ayuda

Las dificultades de los países en desarrollo para gestionar la ayuda se ven agravadas por el gran número de donantes. Esta fragmentación de la asistencia es resultado del crecimiento de la asistencia bilateral, los fondos sectoriales y los donantes no tradicionales. La relativa disminución de los flujos de AOD multilateral ha reducido el papel que desempeñan estas instituciones a la hora de reunir fondos de diferentes donantes. En la Declaración de París se pide que se reduzca esta fragmentación de la deuda mediante una división del trabajo a escala mundial, nacional y sectorial, sin reducir el volumen total de la ayuda.

Aunque en ocasiones se consideran esencialmente una responsabilidad de los donantes, los esfuerzos para reducir la fragmentación deberían basarse en un diálogo entre éstos y los beneficiarios, ya que, a escala mundial, las acciones de los donantes unilaterales dirigidas a reducir la fragmentación podrían tener como resultado que se preste una atención excesiva a algunos países o sectores en detrimento de otros. En el Programa de Acción de Accra, los donantes y los países en desarrollo acordaron iniciar un diálogo sobre una división del trabajo entre países para la entrega de la ayuda a más tardar en junio de 2009.

En el plano nacional, las acciones unilaterales de los donantes para reducir la fragmentación serían contrarias al principio de identificación de los países con la ayuda. En el Programa de Acción de Accra se acordó que los países en desarrollo serían los primeros en determinar el papel que desean que desempeñen los donantes en sus actividades de desarrollo.

Previsibilidad de los flujos de asistencia

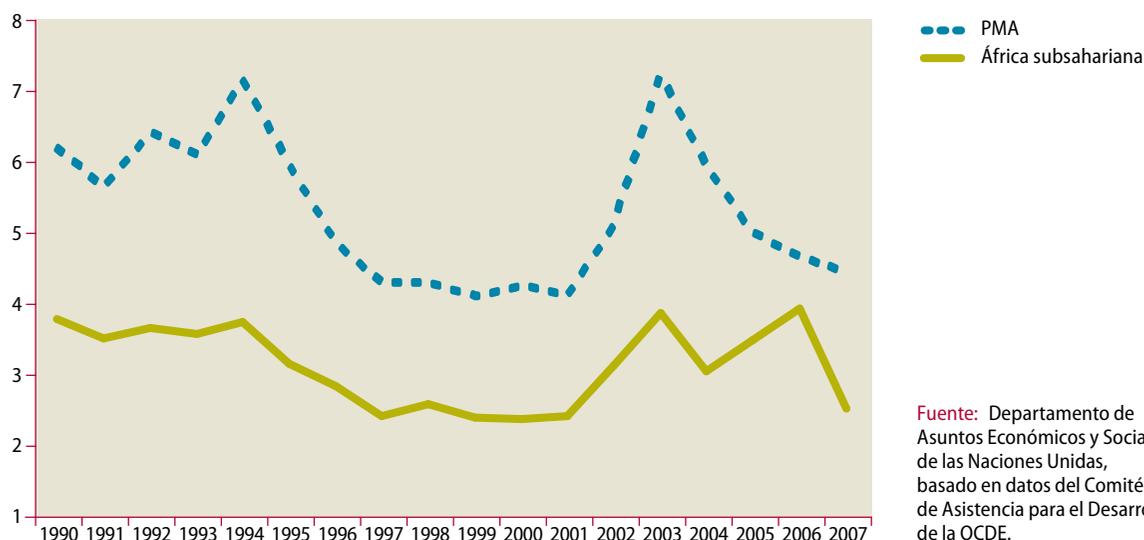
Algunos componentes de la asistencia, como la ayuda humanitaria y el alivio de la deuda, son inestables por naturaleza, pero incluso la asistencia para el desarrollo a largo plazo ha resultado a menudo volátil (véase el gráfico 10). Aunque los países donantes tengan planes a medio plazo para toda su AOD, no siempre se puede facilitar información periódica y oportuna a cada país beneficiario sobre la cantidad de asistencia que pueden esperar recibir en el futuro ni sobre la forma que ésta podría adoptar. Y cuando se facilita esta información, es posible que los gastos previstos no se concreten. Todo ello hace que los países en desarrollo tengan dificultades para planificar el uso de los recursos de la asistencia. Estos factores no sólo menoscaban la eficacia en el uso de estos recursos, sino que además comprometen los esfuerzos para que los países en desarrollo se identifiquen más con sus programas de asistencia.

Lograr una mayor previsibilidad de la ayuda es uno de los principales objetivos de la Declaración de París, en la que se pedía a los países en desarrollo que mejoraran sus procesos de planificación presupuestaria, a los países donantes que facilitaran información anual sobre sus compromisos financieros y a ambas partes que identificaran formas para mejorar aún más la previsibilidad de la asistencia. Si bien los países donantes pueden contar con planes presupuestarios generales para su futuro gasto en asistencia, no necesariamente transmiten a los gobiernos beneficiarios información sobre el gasto que tienen intención de hacer en cada país. El estudio de la OCDE descubrió que se habían hecho muy pocos progresos

Los donantes deberían facilitar información sobre sus planes a mediano plazo en materia de AOD a cada país beneficiario

Gráfico 10

Relación entre AOD y PNB en los PMA y en el África subsahariana, 1990 a 2007 (en porcentaje)



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

en este ámbito desde la adopción de la Declaración de París. En vista de ello, en el Plan de Acción de Accra todos los donantes se comprometieron a proporcionar información sobre sus futuros planes de gasto cada tres a cinco años, como se solicita en la Declaración de París.

Armonización de la asistencia

El estudio de 2008 descubrió que se habían hecho algunos progresos en la armonización de las actividades entre los asociados para el desarrollo, sobre todo en lo referente a procedimientos y mecanismos financieros comunes. En particular, la cooperación técnica es objeto de una mucha mejor coordinación y ya ha superado el poco ambicioso objetivo que se fijó para 2010. No obstante, es necesario progresar con más rapidez para alcanzar el objetivo de la Declaración de París.

Alineación

El estudio de 2008 llegó a la conclusión de que los países beneficiarios habían mejorado sus sistemas públicos de gestión financiera, pero que esta mejora no había dado lugar a una respuesta proporcionada en el uso de dichos sistemas por parte de los países donantes. De modo similar, se han producido muy pocos cambios en el uso de los sistemas de adquisición de los países beneficiarios. Por otra parte, los donantes han logrado reducir el número de unidades de ejecución de proyectos paralelas, si bien ello se debe en parte al deterioro natural. Por último, el estudio observó que el número de países que cuentan con buenos marcos de seguimiento basados en resultados había aumentado tan sólo del 5% al 7,5% entre 2006 y 2008¹⁵. En general, si los donantes desean alcanzar los objetivos correspondientes de la Declaración de París, deben invertir mayores esfuerzos para servirse de los sistemas de los países beneficiarios a fin de gestionar su ayuda, incluso mediante la adopción de medidas para estimular al personal sobre el terreno a hacer otro tanto.

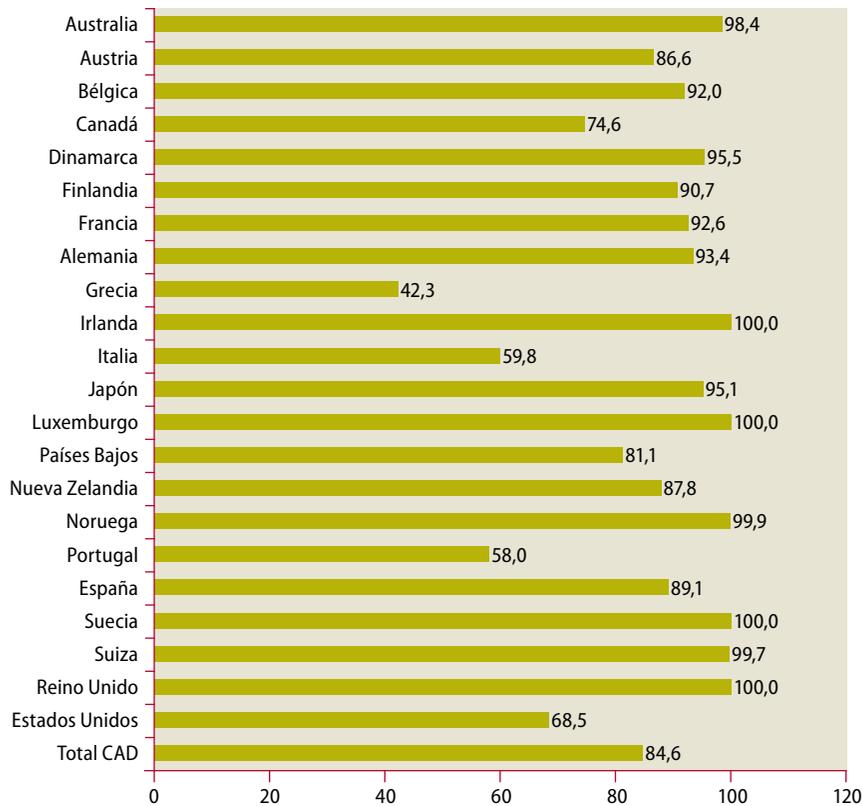
Desvinculación de la asistencia

A pesar de que en 2006 se realizaron progresos considerables en materia de desvinculación de la ayuda, éstos se estancaron en 2007, año en que un 10,4% del total de la asistencia bilateral estaba condicionado (en comparación con el 7,3% en 2006); un 58,2% no estaba condicionado (en comparación con un 59,6% en 2006), y no se informó de si el restante 31,2% en 2007 y el 33% en 2006 estaba condicionado o no. Dentro de la asistencia notificada como condicionada o no, el porcentaje de la asistencia no condicionada oscilaba desde el 100% en los casos de Irlanda, Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hasta el 43% en el de Grecia (véase el gráfico 11). En mayo de 2008, el Comité de Asistencia para el Desarrollo amplió la cobertura de su Recomendación sobre desvinculación de la deuda para incluir a ocho países pobres más endeudados (PPME), que no estaban todavía incluidos debido a que son PMA.

¹⁵ *Ibíd.*

Gráfico 11

Porcentaje de la AOD bilateral desvinculada de cada miembro del Comité de Asistencia para el Desarrollo^a, 2007 (en porcentaje)



Fuente: OCDE, *Development Cooperation Report 2009* (París, 2009), cuadro 23.

^a No incluye la AOD cuya vinculación o desvinculación se ignora.

Fortalecer la alianza mundial para la AOD

La AOD es la piedra angular de la alianza mundial para el desarrollo y desempeña un papel crucial en los progresos hacia la consecución de los ODM. Sin embargo, continúa existiendo un desfase entre los compromisos de AOD y su cumplimiento, muy especialmente en relación con el objetivo de las Naciones Unidas, pero también con respecto a otros compromisos cuantitativos más recientes, pero menos ambiciosos. Asimismo, es necesario seguir mejorando la calidad de la AOD. Ambas dimensiones se han hecho más urgentes en vista de la crisis de desarrollo que sufren los países en desarrollo.

Entre las acciones necesarias a escala nacional e internacional para aumentar la contribución de la AOD se encuentran las siguientes:

- Los donantes deberían cumplir íntegramente los compromisos asumidos en Gleneagles y en otros foros en materia de AOD total y de AOD para África. Los donantes que aún no lo han hecho deberían intentar aumentar su AOD a los PMA hasta alcanzar el porcentaje contemplado en el Programa de Acción de Bruselas. Debido a los enormes retrocesos que han sufrido los países

en desarrollo como consecuencia de la crisis económica, un incremento inmediato y sustancial de la AOD podría tener una valiosa función anticíclica.

- Los donantes deberían velar por que la ayuda se asigne de manera que beneficie a los países más pobres y proteja a los grupos vulnerables dentro de cada país. Algunas de las variaciones de la distribución de la AOD bilateral entre los países beneficiarios ocurridas desde 2000 parecen guardar muy poca relación con el objetivo de reducir la pobreza a escala mundial.
- Tanto los países donantes como los beneficiarios deberían redoblar sus esfuerzos para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. En algunos casos, la principal responsabilidad recae en el país beneficiario, pero los donantes deberían mostrarse más abiertos si se desea alcanzar las metas de la Declaración de París y del Plan de Acción de Accra.
- Debería alentarse a los nuevos asociados para el desarrollo que prestan asistencia a los países en desarrollo a participar en el marco internacional de cooperación al desarrollo, como el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Asimismo, deberían integrarse plenamente en la comunidad de donantes en el ámbito nacional.

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 la buena gobernanza, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional;
- 8b Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados [incluido] el acceso sin aranceles ni cupos para [sus] exportaciones
- 8c Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo

El importante desfase de la Ronda de Doha

En 2008 se realizaron varias tentativas de establecer un consenso para un acuerdo amplio sobre la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales que comenzó en 2001. La reunión miniministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en julio de 2008, intentó llegar a un acuerdo sobre modalidades en ámbitos de tanta importancia como la agricultura y los productos industriales. Las negociaciones no llegaron a buen término debido a que no fue posible alcanzar un acuerdo sobre el punto de partida y el nivel de los recursos que habría permitido la adopción de un mecanismo de salvaguardia especial, pero también debido a que varias cuestiones de importancia para los países en desarrollo no habían recibido la atención debida. Entre estas cuestiones se hallaban la erosión de las preferencias, la liberalización de los productos manufacturados y la necesidad de los países en desarrollo de mantener un margen para sus políticas. De acuerdo con el principio acordado de “no reciprocidad plena”, los países en desarrollo pedían porcentajes mucho más altos en la fórmula de reducción de los aranceles de acceso a los mercados de productos no agrícolas (AMNA), una exención de la cláusula anticoncentración y la necesidad de mantener el carácter voluntario de las iniciativas sectoriales. Los países desarrollados estaban a favor de asumir mayores compromisos en materia de reducción de aranceles para los productos industriales, la aplicación de una cláusula anticoncentración y la aplicación obligatoria de las iniciativas sectoriales para algunos países en desarrollo. Ante tales diferencias, tras siete años de prolongadas negociaciones intermitentes, estas últimas no han llegado hasta ahora a buen término¹.

Aparte de las causas inmediatas del fracaso de las negociaciones existen diferencias subyacentes entre los miembros de la OMC en relación con la dimen-

¹ Con la excepción de las diferencias relativas a la cláusula anticoncentración, que se resolvieron en julio de 2008.

sión de desarrollo de la Ronda. En la Declaración Ministerial de Doha, de 2001², se prometía una modificación de las normas de la OMC a favor de los países en desarrollo. Aunque los países en desarrollo habían definido como sus principales prioridades las distorsiones en las normas en materia de agricultura y las deficiencias en la aplicación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, se les exhortó a que aceptaran un amplio programa de negociaciones comerciales multilaterales. Este amplio programa se basaba en que las agroempresas y los exportadores industriales y de servicios de los países desarrollados gozaran de un mayor acceso a los mercados de las economías emergentes a cambio, en particular, de reducciones de las subvenciones agrícolas en los principales mayores países desarrollados. Esta divergencia en las expectativas ha resultado difícil de reconciliar.

Otras cuestiones pendientes se refieren a la preocupación de los países en desarrollo debido a que algunos aspectos de la aplicación de los acuerdos multilaterales relacionados con el comercio comprometen su flexibilidad en algunos ámbitos importantes de sus políticas interiores. Por ejemplo, las medidas de ejecución derivadas del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de la OMC, se han convertido en un elemento común de los acuerdos de libre comercio (ALC) entre los países desarrollados y los países en desarrollo. De forma similar, los países en desarrollo experimentan una preocupación creciente por una serie de iniciativas puestas en marcha por los países desarrollados y sus organizaciones empresariales para contribuir al respeto de los derechos de propiedad intelectual. Muchas de estas iniciativas van dirigidas contra la falsificación y la piratería, pero su ámbito de aplicación es mucho más amplio y generalmente incluye cualquier tipo de violación de dichos derechos.

Se han realizado progresos en materia de acceso a los mercados agrícolas y reducción de las ayudas nacionales

En la Ronda de Doha se han registrado algunos progresos en una serie de temas hasta ahora intratables, en particular el acceso a los mercados agrícolas y, especialmente, la reducción de las ayudas nacionales que distorsionan el comercio y las subvenciones a la exportación en este sector. Sin embargo, en aquellos ámbitos en los que se han logrado acuerdos importantes, que incluyen los alcanzados en 2005 (como el acceso libre de derechos y contingentes para al menos un 97% de las exportaciones de los países menos adelantados y la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas a más tardar en 2013), los progresos en la aplicación de los compromisos se han visto obstaculizados por el acuerdo de que el resultado de la Ronda será un compromiso único.

Crisis y aumento del proteccionismo

Tanto la crisis alimentaria surgida en 2007 como la crisis financiera de 2008 han dado lugar a nuevas olas de proteccionismo. Varios países en desarrollo redujeron o suspendieron aranceles e impuestos sobre los alimentos, y aplicaron impuestos y contingentes a las exportaciones en respuesta al aumento de los precios de los alimentos iniciado en 2007. Si bien las medidas relacionadas con las importaciones tenían la intención de estimular el comercio y la producción, las medidas en materia de exportación exacerbaban los aumentos y la volatilidad de los precios

² Declaración Ministerial adoptada el 14 de noviembre de 2001 en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Doha del 9 al 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1).

y redujeron aún más la oferta mundial de alimentos³. Cuando los precios de los alimentos comenzaron a bajar en el segundo semestre de 2008, se dio marcha atrás a algunas de estas medidas, en particular a las restricciones a las exportaciones. Muchas prohibiciones de exportación fueron canceladas o relajadas, y se redujeron los derechos a la exportación.

De forma similar, la recesión económica mundial ha generado presiones proteccionistas que han producido como consecuencia el empleo de diversas medidas independientes, en lugar de acciones multilaterales coordinadas, para hacer frente a un problema de dimensiones mundiales. Al hundirse la actividad económica en muchos países, aumentó la tentación de utilizar medidas proteccionistas y otras que distorsionan el comercio. A pesar de que se habían asumido compromisos políticos para evitar una retirada hacia el proteccionismo⁴, se observa un aumento del recurso a medidas proteccionistas y otras medidas que distorsionan el comercio.

En su seguimiento de las medidas que pudieran repercutir sobre el comercio internacional, la OMS observó que, desde el inicio de la crisis, se habían adoptado una serie de aranceles, medidas no arancelarias y otras acciones que distorsionan el comercio (véase el cuadro 3). En particular, los países en desarrollo aumentaron sus derechos a la importación y adoptaron medidas no arancelarias, pero una tercera parte de sus medidas implicaba la concesión de subvenciones a los productores nacionales. Los países desarrollados recurrieron principalmente al uso de subvenciones y otros paquetes de ayuda cuya distorsión del comercio en ocasiones resulta menos evidente. Se ha producido un aumento de ayudas y subsidios públicos que pueden distorsionar el comercio para relajar las presiones que sufren los sectores en dificultades, en particular los del acero y del automóvil, así como los servicios financieros⁵. Los paquetes nacionales de estímulo destinados a incrementar la demanda interna, introducidos en más de veinte países, también pueden tener un efecto negativo sobre el comercio. El número de nuevas investigaciones por casos de *dumping* y derechos fue un 15% superior en el segundo semestre de 2008 que en el mismo período de 2007. Si bien las medidas *antidumping* pueden ser compatibles con las normas de la OMC, tienen un efecto restrictivo sobre el comercio.

Además del contratiempo que representa la adopción de las medidas antes citadas, el nuevo entorno proteccionista puede hacer que resulte más difícil redu-

Las subvenciones a
productores nacionales
van en aumento

Las medidas
proteccionistas pueden
resultar contraproducentes

³ Entre los países en desarrollo, 31 introdujeron medidas destinadas a reducir, limitar o gravar exportaciones agrícolas estratégicas, y entre los menos adelantados, 9 introdujeron o aumentaron sus restricciones y/o derechos a la exportación (FAO, *Perspectivas de Cosechas y Situación Alimentaria*, diversos números (Roma)).

⁴ Véanse la declaración adoptada el 15 de noviembre de 2008 en la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) sobre los mercados financieros y la economía mundial, Washington, D.C. (disponible en http://www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf), y el Comunicado sobre el Plan Mundial de Recuperación y Reforma, adoptado el 2 de abril de 2009 en la Cumbre del G-20 en Londres (disponible en <http://www.g20.org/Documents/final-communicue.pdf>).

⁵ A partir de marzo de 2009, se han propuesto ayudas por un importe de 48.000 millones de dólares de los EE.UU. para la industria del automóvil en todo el mundo, de los cuales, 42.700 millones se han propuesto en países de altos ingresos (véase Elisa Gamberoni y Richard Newfarmer, "Trade protection: Incipient but worrisome trends", *Trade Notes*, No. 37 (Washington, D. C., Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial, marzo de 2009).

Cuadro 3

Medidas comerciales y relacionadas con el comercio introducidas entre septiembre de 2008 y marzo de 2009

Medida	Países	Número total de medidas
Medidas de restricción del comercio		
Aranceles/derechos a la importación	Comunidades Europeas, China, Ecuador, Federación de Rusia (2), India (2), Indonesia, Kazajstán, México, República de Corea, Turquía, Ucrania, Viet Nam (2)	15
Prohibición de importaciones	China, Federación de Rusia, India	3
Ayudas/subvenciones a las exportaciones	Argentina, Comunidades Europeas, China, India	4
Ayudas/subvenciones nacionales (incluida la compra de productos nacionales y locales)	Estados Unidos de América (3), India, Indonesia, Paraguay, Provincia china de Taiwán	7
Derechos y restricciones a las exportaciones	China (2), Indonesia, Filipinas, Viet Nam	5
Otras medidas no arancelarias (contingentes de importación, restricciones, permisos, procedimientos de calidad)	Argentina (2), Estados Unidos de América (2), Federación de Rusia, India (3), Indonesia (5), Malasia	14
Total		48
Medidas de defensa comercial		
Inicio de procedimientos <i>antidumping</i>	Argentina, Canadá, China, Turquía (3)	6
Introducción/prórroga de derechos <i>antidumping</i>	Brasil, Canadá (2), Comunidades Europeas (5), Estados Unidos de América, India, Malasia	11
Derechos compensatorios	Canadá (2), Comunidades Europeas, Estados Unidos de América	4
Medidas especiales de salvaguardia	Filipinas, India, Japón, Provincia china de Taiwán (2), Turquía	6
Total		27
Medidas de liberalización y facilitación del comercio		
	Argentina, Brasil, Canadá (2), Comunidades Europeas (2), China (3), Ecuador, Federación de Rusia (4), Filipinas, India (4), Indonesia, Kazajstán, Malasia (3), México, Nueva Zelandia, Región Administrativa Especial de Hong Kong (China)	27

Fuente: Organización Mundial del Comercio, "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio" (JOB(09)/30).

Notas: (1) Comprende únicamente información verificada y no incluye los paquetes de estímulo, rescate de empresas en dificultades con fondos nacionales y asistencia a entidades financieras.

(2) Si un país ha adoptado varias medidas de una categoría, el número se indica entre paréntesis.

cir las diferencias para concluir la Ronda de Doha y aumentan el riesgo de dar marcha atrás a los progresos ya conseguidos. Asimismo, existe la posibilidad de que la continuación de estas medidas haga más lenta la recuperación de la crisis.

Incluso sin incrementos, las medidas proteccionistas resultan mucho más difíciles de eliminar que de imponer, y su revocación puede ser problemática una vez que se reanuda el crecimiento.

El incremento de los costos financieros reduce el comercio

Además, con la propagación de la crisis financiera, se ha contraído la financiación del comercio en todo el mundo. Aproximadamente un 90% de las transacciones comerciales a escala mundial se financian a través de alguna forma de crédito y la relación entre el comercio internacional y la financiación del comercio juega en ambos sentidos. Una disminución del comercio reduce la demanda de su financiación, mientras que la falta de financiación o un aumento del costo de ésta reduce el volumen del comercio al evitar que se realicen algunas transacciones. Durante la crisis financiera, muchos países en desarrollo que dependen en gran medida de la financiación del comercio se han visto sometidos a la segunda de estas causalidades.

Los datos relativos a la financiación del comercio siguen siendo escasos, pero la financiación del comercio a escala mundial se estima en aproximadamente 10 billones de dólares de los EE.UU. En noviembre de 2008, el déficit de liquidez de la financiación del comercio se estimaba en 25.000 millones de dólares. Se calculaba que la financiación del comercio mundial se había reducido en un 40% en el último trimestre de 2008 respecto a 2007. Entretanto, los datos de algunos estudios estiman que el déficit de la financiación del comercio se situará entre 100.000 y 300.000 millones de dólares de los EE.UU. En su reunión de abril de 2009, los dirigentes del Grupo de los Veinte (G-20) acordaron facilitar a través de bancos multilaterales de desarrollo y organismos de crédito a la exportación y de inversión, al menos 250.000 millones de dólares de los EE.UU. para apoyar la financiación del comercio durante los próximos dos años.

Aumento del acceso libre de derechos, excepto para los PMA

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

La comunidad internacional sabe desde hace mucho tiempo que los PMA son un grupo de países que requieren un trato especial en la esfera del comercio. La Declaración de Hong Kong, adoptada en la Sexta Reunión Ministerial de la OMC en 2005, hizo una reflexión sobre esta idea y fijó el objetivo de ofrecer acceso libre de derechos y contingentes al menos al 97% de los productos exporta-

dos por los PMA a los países en desarrollo⁶. La mayoría de los países desarrollados y algunos países en desarrollo ofrecen actualmente niveles significativos de acceso libre de derechos y contingentes a los PMA por medio de sistemas de preferencias unilaterales. Los progresos hacia este objetivo deberían reflejarse en una diferencia en la cobertura nacional de las medidas entre los PMA y los demás países.

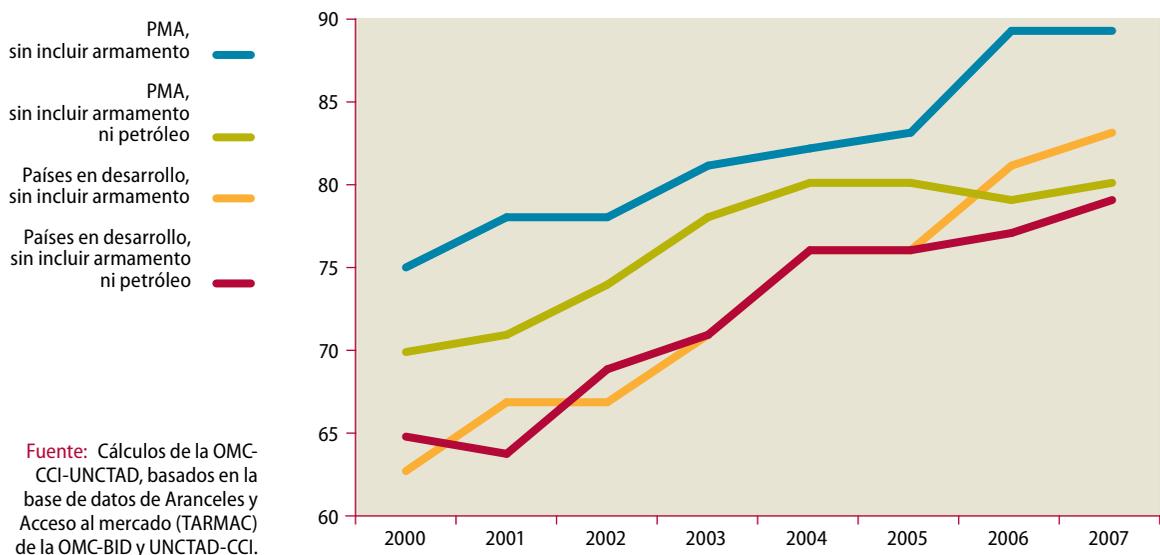
Antes del inicio de la actual crisis económica, el porcentaje de las importaciones de los países desarrollados, incluyendo armamentos y petróleo, procedente tanto de los países en desarrollo como de los PMA y admitidos libres de derechos continuó aumentando (véase el gráfico 12). Sin embargo, al contrario del objetivo de 2005, esta medida no muestra prácticamente ningún nuevo avance en materia de acceso libre de derechos para el grupo de los PMA desde 2004, en tanto que el acceso libre de derechos para los países en desarrollo en su conjunto ha seguido aumentando. Para 2007, el porcentaje de las exportaciones de los PMA que entraba libre de derechos en los países desarrollados era menos de un punto porcentual superior al de los países en desarrollo en su conjunto (80% y 79%, respectivamente). Si bien estas dos cifras no pueden compararse directamente (ya que el objetivo se refiere al número de líneas arancelarias, mientras que el indicador hace referencia al porcentaje de las importaciones), existe un desfase considerable entre el objetivo de 2005 para las importaciones de los países desarrollados procedentes de los PMA y lo alcanzado hasta ahora, aunque las dimensiones de este desfase varían de una región a otra y entre un producto y otro (véase más adelante).

La mejora del acceso al mercado de los países en desarrollo se debe ante todo a la eliminación de aranceles gracias a la aplicación del trato de nación más favorecida y no a que se les haya concedido acceso preferente. El porcentaje de las importa-

La cobertura de acceso preferencial de las exportaciones de los PMA va en aumento

Gráfico 12

Porcentaje del total de las importaciones de los países desarrollados procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados admitidas libres de derechos, por valor, 2000 a 2007



⁶ La Declaración de Hong Kong recomendaba igualmente a los países en desarrollo en condiciones de hacerlo que ofrecieran acceso libre de derechos y contingentes a los productos exportados por los PMA.

ciones de los países en desarrollo en su conjunto que reciben un trato preferente libre de derechos en los países desarrollados ha fluctuado en torno al 20% durante el último decenio. En cambio, la cobertura de acceso preferente para los PMA ha aumentado del 35% de sus exportaciones a los países desarrollados a finales de los años noventa a más del 50% en 2007⁷.

El trato de nación más favorecida para el conjunto de los países en desarrollo se ha convertido en un medio de entrada libre de derechos a los mercados de las economías desarrolladas para las exportaciones de productos industriales, textiles y prendas de vestir, mientras que el aumento del porcentaje de comercio libre de derechos de los PMA en estos sectores se debe sobre todo al acceso preferente (véase el cuadro 4). Casi un 93% de las exportaciones agrícolas de los PMA entraron libres de derechos en los mercados desarrollados en 2007, en comparación con un 88% en 2000. Sin embargo, dentro de este total se produjo una variación entre aquellos que entran libres de derechos debido al trato de nación más favorecida y los que entran en las mismas condiciones gracias a preferencias. En 2000, más del 70% de las exportaciones agrícolas de los PMA entraron libres de derechos en los países desarrollados en virtud de acuerdos de nación más favorecida y otro 16% entró gracias a preferencias. Para 2007, la primera categoría representaba menos del 60% de las exportaciones, pero el porcentaje de la segunda había aumentado casi a un 33%, lo que demuestra la importancia del acceso preferente para las exportaciones de los PMA.

Dentro de los promedios del acceso libre de derecho existen variaciones regionales. El porcentaje de las exportaciones procedentes de PMA asiáticos que disfrutaban de acceso libre de derechos en los países desarrollados no sólo sigue siendo inferior al de otros grupos de PMA, sino que es inferior al del grupo de los países en desarrollo (véase el gráfico 13). En 2000, los pequeños Estados insulares en desarrollo menos adelantados tenían el porcentaje más bajo de exportaciones libres de derechos, pero para 2007 el total de sus exportaciones formaba parte de esta categoría. Asimismo, casi todas las exportaciones de los PMA africanos a países desarrollados disfrutaban de acceso libre de derechos en 2007.

Se observan variaciones evidentes en el acceso libre de derechos por productos y regiones

Desaceleración de la reducción de aranceles sobre productos agrícolas, textiles y prendas de vestir

La tendencia decreciente de los aranceles medios que los países desarrollados imponen a las importaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir continuó en 2007, tanto para los países en desarrollo en su conjunto como para los PMA. Sin embargo, con excepción de los productos agrícolas, las reducciones de aranceles realizadas desde 2004 han sido escasas y el descenso de los aranceles entre 2006 y 2007 fue pequeño (véase el gráfico 14).

Entre 2004 y 2007, los aranceles medios de los países desarrollados sobre las importaciones de prendas de vestir de los PMA se mantuvieron en el 6,4%, mientras que para el conjunto de los países en desarrollo se redujeron del 8,6% al 8,2%. A resultas de ello, el grado de acceso preferente de los PMA en este sector

⁷ *Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2009* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.09.I.12).

Cuadro 4

Porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo y PMA, excepto armamentos y petróleo, que entran libres de derechos en los países desarrollados, por tipo de acceso, 2000 y 2004 a 2007

		2000	2004	2005	2006	2007
Productos agrícolas						
Libres de derechos en virtud del trato de nación más favorecida	Países en desarrollo	47,1	43,5	42,9	42,1	42,2
	PMA	72,2	65,5	65,4	62,3	59,8
Libres de derechos en virtud de preferencias	Países en desarrollo	15,6	22,7	23,3	24,1	25,1
	PMA	15,9	26,3	27,0	31,0	32,9
Productos industriales						
Libres de derechos en virtud del trato de nación más favorecida	Países en desarrollo	57,3	64,2	64,1	66,1	68,2
	PMA	66,5	60,3	60,7	55,0	56,9
Libres de derechos en virtud de preferencias	Países en desarrollo	16,4	18,7	19,0	18,3	18,0
	PMA	28,8	38,2	38,1	43,6	42,7
Textiles						
Libres de derechos en virtud del trato de nación más favorecida	Países en desarrollo	4,4	6,9	7,1	6,9	8,3
	PMA	9,4	15,3	16,7	14,9	14,8
Libres de derechos en virtud de preferencias	Países en desarrollo	19,8	30,9	27,0	27,0	27,8
	PMA	40,5	51,1	50,7	55,7	59,2
Prendas de vestir						
Libres de derechos en virtud del trato de nación más favorecida	Países en desarrollo	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3
	PMA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Libres de derechos en virtud de preferencias	Países en desarrollo	14,4	34,0	30,3	28,4	27,6
	PMA	45,0	65,5	63,0	63,0	62,4

Fuente: Cálculos de la OMC-CCI-UNCTAD, basados en la base de datos de Aranceles y Acceso al mercado (TARMAC) de la OMC-BID y UNCTAD-CCI.

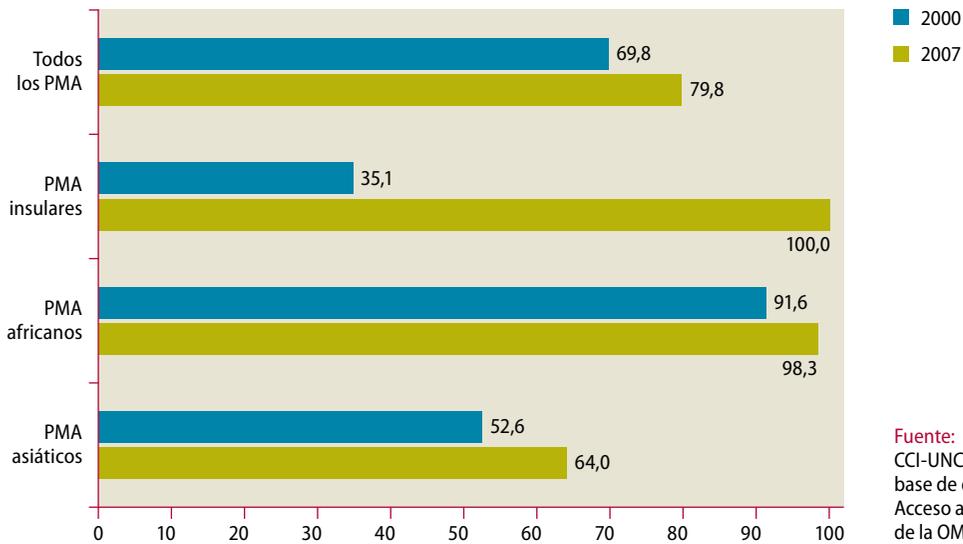
Los productos manufacturados de gran densidad de mano de obra se enfrentan a los aranceles más altos

continúa disminuyendo. El trato preferente para los textiles y prendas de vestir de los PMA resulta demasiado reducido (menos de un 2%) como para ofrecer a varios de estos países una ventaja competitiva importante. Por otra parte, el margen de preferencia de las exportaciones agrícolas de los PMA sigue siendo superior al 6%, impulsado por el hecho de que los aranceles medios impuestos a las importaciones agrícolas procedentes de PMA pasaron del 2,8% al 2,1% en 2007, en comparación con una reducción del 8,5% al 8,4% en el caso de los países en desarrollo en su conjunto.

Dentro del descenso general del acceso preferente para el grupo de los PMA se han producido algunos cambios en la cobertura por países dentro del grupo. Los PMA africanos e insulares han obtenido preferencias sustanciales para sus exportaciones de prendas de vestir a los países en desarrollo desde 2000, pues los aranceles se han reducido prácticamente a cero (véase el gráfico 15). Los PMA asiáticos, que suelen ser más competitivos, se enfrentan a aranceles más elevados para

Gráfico 13

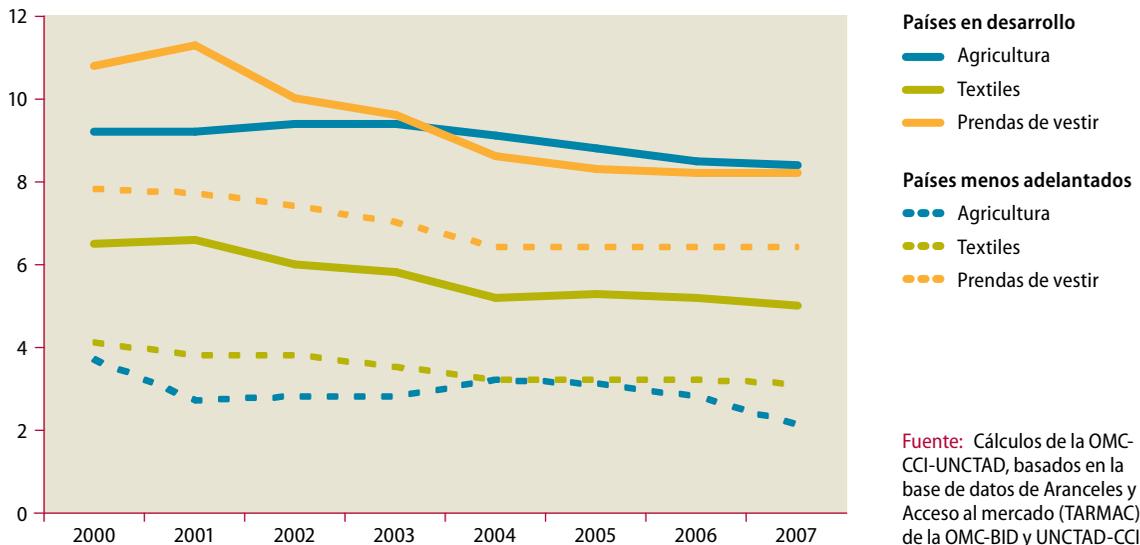
Porcentaje de las exportaciones de los PMA admitidas libres de derechos en los países desarrollados, por regiones, 2000 y 2007 (en porcentaje)



Fuente: Cálculos de la OMC-CCI-UNCTAD, basados en la base de datos de Aranceles y Acceso al mercado (TARMAC) de la OMC-BID y UNCTAD-CCI.

Gráfico 14

Aranceles medios impuestos por los países desarrollados a los productos agrícolas, textiles y prendas de vestir procedentes de países en desarrollo y PMA, 2000 a 2007 (en porcentaje)

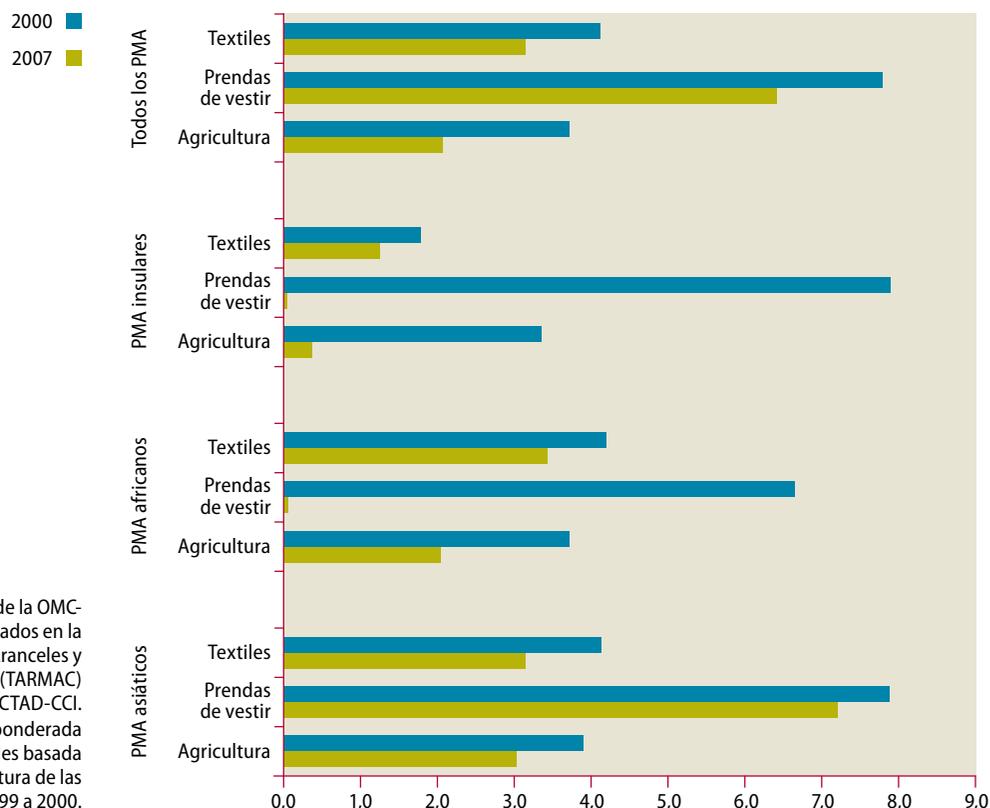


Fuente: Cálculos de la OMC-CCI-UNCTAD, basados en la base de datos de Aranceles y Acceso al mercado (TARMAC) de la OMC-BID y UNCTAD-CCI.

las prendas de vestir, que representan la mayoría de dichos aranceles. La mayoría de los productos manufacturados con gran densidad de mano de obra siguen siendo los más gravados (6,4% de promedio para los PMA) y su margen de preferencia respecto a los demás países en desarrollo es el más bajo⁸.

8 Ibid.

Gráfico 15

Aranceles sobre las exportaciones de productos agrícolas, textiles y prendas de vestir de los PMA, por regiones, 2000 y 2007 (en porcentaje)


Fuente: Cálculos de la OMC-CCI-UNCTAD, basados en la base de datos de Aranceles y Acceso al mercado (TARMAC) de la OMC-BID y UNCTAD-CCI.

Nota: Media ponderada de los aranceles basada en la estructura de las exportaciones en 1999 a 2000.

Los PMA siguen teniendo problemas para utilizar plenamente los sistemas de preferencia, así como para superar las limitaciones de la oferta. Pese a que sigue siendo difícil medir el uso eficaz de las preferencias⁹, las estimaciones muestran que los porcentajes de utilización de éstas se situaban entre el 69% y el 88% en el caso del Canadá, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de América en 2006¹⁰.

Tendencias contradictorias en materia de aranceles máximos y progresividad arancelaria

Los porcentajes medios de los aranceles no ofrecen una visión completa de las barreras a las que se enfrentan los países en desarrollo para acceder a los mercados de los países desarrollados, en particular para los productos procesados y manu-

⁹ Estos problemas se deben a los métodos de medición (basados, por ejemplo, en datos aduaneros o en la recaudación de ingresos, o en la elegibilidad de un producto para varios regímenes de preferencias) (véanse las reseñas anuales de la OMC de Acceso al mercado para productos y servicios de interés para las exportaciones de los países menos adelantados (WT/COMTD/LDC/W/28, 31, 35, 38, 41/Rev.1 y 42/Rev.1)).

¹⁰ *Ibid.*

facturados, que a menudo son objeto de los aranceles más altos y están sujetos a la progresividad arancelaria. La corrección de estas características de las estructuras arancelarias de los países desarrollados para productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo podría aumentar los ingresos procedentes del comercio de estos últimos. Si bien los aranceles máximos generales e industriales de los países desarrollados han descendido desde finales de los años noventa, los aranceles máximos sobre los productos agrícolas han registrado un aumento desde 2005 (véase el cuadro 5)¹¹.

La progresividad arancelaria de los productos no agrícolas se ha mantenido relativamente estable desde 2000, pues los aranceles de los productos acabados se mantienen a un punto porcentual de los aranceles de las materias primas. Sin embargo, ha aumentado considerablemente en el caso de los productos agrícolas desde principios del presente decenio, pasando de casi 5 puntos porcentuales en 2000 a 2004 a casi 20 puntos porcentuales en 2008.

Subvenciones agrícolas en los países desarrollados

Indicador

8.8 Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en porcentaje de su producto nacional bruto

Las ayudas totales que conceden los países desarrollados al sector agrícola continuaron descendiendo, al pasar del 0,97% en 2006 al 0,89% de su producto nacional bruto (PNB) en 2007. Sin embargo, la estimación de apoyo total se

Las ayudas que los países desarrollados conceden a su sector agrícola siguen siendo altas y distorsionan el comercio

Cuadro 5

Aranceles máximos y progresividad arancelaria en los países desarrollados, 2000 a 2008^a

	2000 a 2004	2005	2006	2007	2008
Aranceles máximos^b					
Todos los productos	10,1	11,8	10,1	10,0	9,7
Productos agrícolas	33,5	40,0	40,9	41,0	42,6
Productos no agrícolas	3,0	2,3	2,1	2,1	1,6
Progresividad arancelaria^c					
Todos los productos	-0,4	-0,1	0,1	-0,1	0,6
Productos agrícolas	5,0	15,1	15,5	15,8	19,5
Productos no agrícolas	-0,5	1,6	1,7	1,3	1,4

Fuente: Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del Comercio Mundial, 2008.

^a Promedio simple de los países.

^b Porcentaje de todas las líneas arancelarias de los aranceles para la nación más favorecida de un país con aranceles superiores al 15%

^c Diferencia porcentual entre los aranceles aplicados a los productos acabados (o totalmente procesados) y los aranceles aplicados a las materias primas.

11 La estructura arancelaria de la Comunidad Europea ejerce un gran peso en la media simple de los aranceles máximos de la OCDE para los productos agrícolas; en otros países miembros de esta organización, los aranceles máximos en este sector van en descenso.

El actual descenso de las ayudas agrícolas, consecuencia de la crisis alimentaria, debe mantenerse

eleva a 365.000 millones de dólares de los EE.UU., por lo que se mantiene alta en términos absolutos y en relación con la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De forma similar, aunque la estimación de las ayudas a los productores de los países desarrollados sigue reduciéndose, continúa siendo elevada en términos absolutos (véase el cuadro 6). El descenso de las ayudas en función de la producción de productos básicos, que es el tipo de ayuda que más distorsiona el comercio, continuó en 2007, pero aún representaba un 51% del total de la estimación de ayuda a los productores.

Gran parte de la reducción de las ayudas a los productores agrícolas de los países desarrollados ha sido consecuencia del aumento de los precios de los alimentos y no de cambios en la política agrícola¹². Al subir los precios mundiales se redujo la diferencia entre los precios interiores y exteriores, lo que tuvo como resultado una disminución de las ayudas a los productores. Aunque los precios de los alimentos han ido disminuyendo desde mediados de 2008, se espera que se mantengan más altos que en el decenio anterior¹³. A medida que bajen los precios de los alimentos podrían volver a aumentar las ayudas a los productores. Desde una perspectiva optimista, el aumento de los precios de los alimentos podría representar una oportunidad para que los países desarrollados adopten políticas agrícolas que distorsionen menos el comercio¹⁴. Ya se ha producido un cambio importante en las políticas agrícolas consistente en una tendencia general, sobre todo en la UE, hacia políticas que pongan menos énfasis en las ayudas a determinados niveles de producción. No obstante, aún queda margen para introducir nuevas reformas que generen una mayor eficiencia e igualdad. El éxito de la Ronda de Doha podría fortalecer el proceso de una reforma de la política agrícola en los países de altos ingresos, además de eliminar otros obstáculos para las exportaciones de los países en desarrollo y contribuir a una mayor seguridad alimentaria a escala mundial.

Cuadro 6
Estimación de las ayudas agrícolas en países desarrollados,
1990 y 2003 a 2007

	1990	2003	2004	2005	2006	2007
Total de las ayudas agrícolas^a						
Miles de millones de dólares	322	351	381	376	363	365
Porcentaje del PNB	2,0	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9
Ayudas a los productores agrícolas						
Miles de millones de dólares	237	258	283	272	257	258
Porcentaje de la estimación de ayuda a los productores ^b dentro del beneficio bruto de la explotación	32	30	30	28	26	23

Fuente: OCDE, base de datos PSE/CSE, 2008.

^a La estimación de apoyo total comprende las ayudas a los productores agrícolas, tanto a nivel individual como colectivo, y las subvenciones a los consumidores.

^b La estimación de la ayuda a los productores recoge la ayuda prestada directamente a los productores agrícolas.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2008* (París, 2008).

¹³ OCDE-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017* (París, 2008).

¹⁴ OCDE, *Agricultural Policies in OECD Countries*, op. cit.

Aumento desigual de la Ayuda para el Comercio

Indicador

8.9 Porcentaje de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial

Muchos países en desarrollo, en particular los PMA, no han podido beneficiarse plenamente de las oportunidades comerciales debido a su reducida capacidad comercial, que incluye la falta de infraestructuras y la debilidad de las capacidades de producción. La Ayuda para el Comercio tiene por finalidad ayudar a los países a desarrollar sus capacidades para el comercio y, en particular, prestar asistencia a los países de bajos ingresos a fin de aprovechar los resultados de la Ronda de Doha. En vista del empeoramiento del entorno económico mundial actual, resulta aún más crucial ayudar a todos los países de bajos ingresos a desarrollar sus infraestructuras relacionadas con el comercio y su capacidad de oferta.

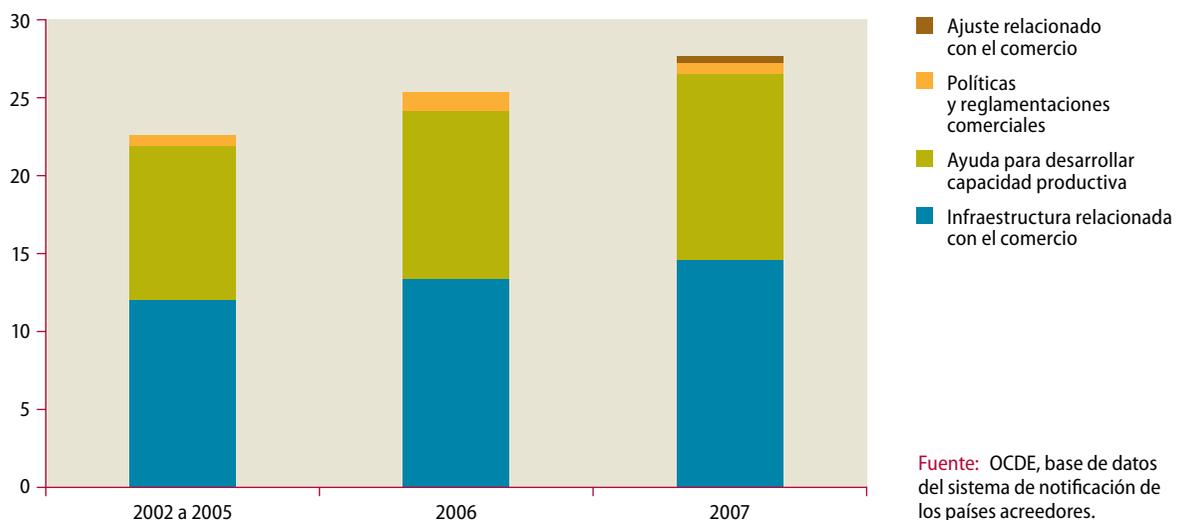
El total de la Ayuda para el Comercio se elevó a 27.000 millones de dólares de los EE.UU. en 2007, lo que representa un aumento del 8% respecto a 2006 y de algo más del 20% en términos reales desde el punto de partida del período de 2002 a 2005, que era de unos 22.000 millones de dólares anuales (véase el gráfico 16). La mayor parte del aumento de la Ayuda para el Comercio se destinó a financiar infraestructuras en el África subsahariana¹⁵. Las infraestructuras relacionadas con el comercio siguen recibiendo el mayor volumen de compromisos, que

Es necesario aumentar los recursos de la Ayuda para el Comercio para ayudar a los países de bajos ingresos

La mayor parte del aumento de la Ayuda para el Comercio se ha destinado a infraestructuras en el África subsahariana

Gráfico 16

Compromisos de Ayuda para el Comercio por categoría, 2002 a 2007
(en miles de millones de dólares a precios constantes de 2007)



Fuente: OCDE, base de datos del sistema de notificación de los países acreedores.

¹⁵ Es probable que este aumento esté sobrestimado, ya que los datos incluyen ayuda para energía, transporte y comunicaciones, la cual no está relacionada directa ni exclusivamente con el comercio (véase OCDE, *Aid for Trade at a Glance*, de próxima publicación).

representan un 54% del total de la Ayuda para el Comercio, seguida muy de cerca por la ayuda para desarrollar las capacidades productivas.

En respuesta a la ampliación del programa de Ayuda para el Comercio en 2005 y con el fin de identificar mejor la composición de los flujos, se ha añadido una nueva categoría de ayuda —el ajuste relacionado con el comercio— a la clasificación anterior¹⁶. Únicamente el Canadá y las Comunidades Europeas (CE) notificaron la concesión de ayudas para ajustes relacionados con el comercio, por un total de 0,3 y 19,4 millones de dólares de los EE.UU., respectivamente.

Los Estados Unidos de América, el Japón y el Banco Mundial siguen siendo los principales donantes bilaterales de Ayuda para el Comercio en términos absolutos. Al igual que las CE, están cerca de cumplir las promesas en materia de Ayuda para el Comercio realizadas durante la Reunión Ministerial de la OMC de 2005. Varios países han anunciado sus planes de gasto en concepto de Ayuda para el Comercio para el período de 2009 a 2011, que indican una tendencia alcista. Sin embargo, en vista del deterioro de la situación fiscal de muchos países donantes debido a la actual recesión económica, el impulso y los compromisos de Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado podrían disminuir.

Asia es el mayor beneficiario de la Ayuda para el Comercio por regiones, pues recibe un 41% del total (véase el gráfico 17) La Ayuda para el Comercio destinada a África es la que ha registrado el mayor aumento. Asimismo, han aumentado los compromisos para América Latina y el Caribe y Oceanía.

Por lo que se refiere a la cobertura por países, los once mayores países beneficiarios recibieron un 51,5% de la Ayuda para el Comercio concedida a países en 2007 (es decir, el 42,7% del total de los compromisos de Ayuda para el Comercio) (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

Principales beneficiarios de los compromisos de Ayuda para el Comercio en 2007 (en millones de dólares)

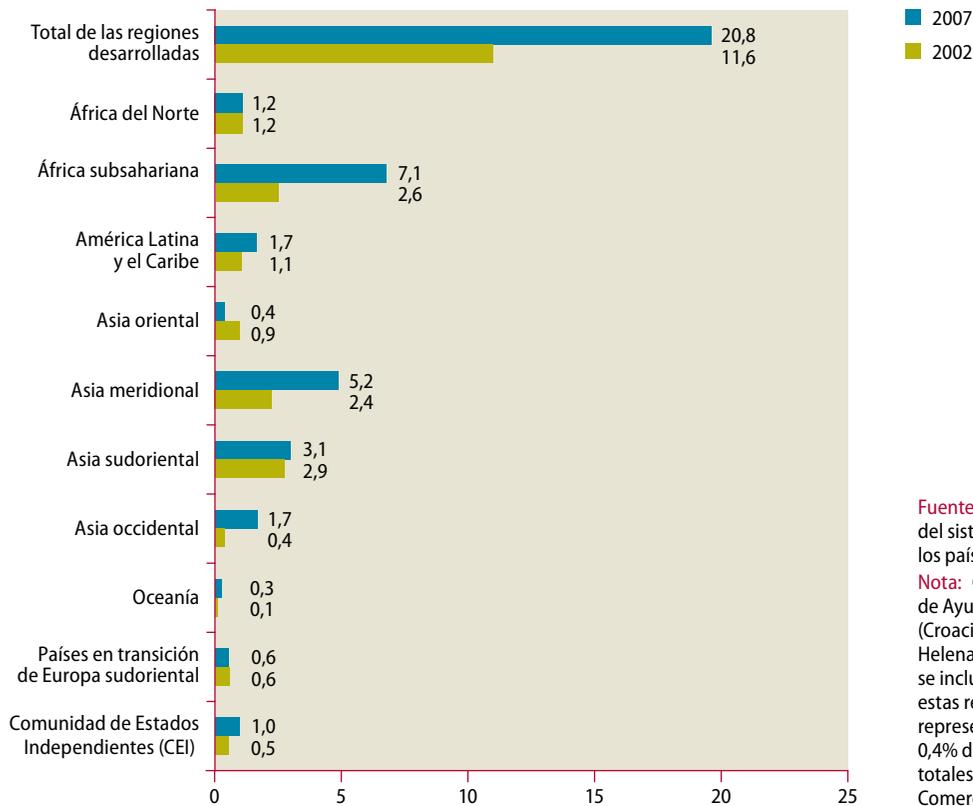
Beneficiario	Cantidad	Beneficiario	Cantidad
India	2 033	Uganda	691
Viet Nam	1 759	Malí	690
Afganistán	1 399	Bangladesh	689
Iraq	1 147	Subtotal	11 555
Etiopía	882	Total de la Ayuda para el Comercio concedida a países	22 428
Indonesia	792		
Kenya	772	Total de la Ayuda para el Comercio	27 084
Ghana	702		

Fuente: OCDE, base de datos del sistema de notificación de los países acreedores.

¹⁶ Las repercusiones de la adición de esta categoría respecto a los flujos de Ayuda para el Comercio de los años anteriores serán mínimas y probablemente graduales a lo largo de los próximos años, hasta que los contribuyentes a la base de datos del sistema de notificación de los países acreedores puedan adaptar sus sistemas internos para reflejar este nuevo elemento de notificación.

Gráfico 17

Compromisos de Ayuda para el Comercio por región, 2002 a 2007 (en miles de millones de dólares a precios constantes de 2007)



Fuente: OCDE, base de datos del sistema de notificación de los países acreedores.

Nota: Cuatro beneficiarios de Ayuda para el Comercio (Croacia, Eslovenia, Santa Helena, Wallis y Futuna) no se incluyen en ninguna de estas regiones. Estos países representaban tan sólo un 0,4% de los compromisos totales de Ayuda para el Comercio en 2007.

Fortalecer la alianza mundial para el comercio internacional

En general, el desfase entre la realidad y la meta de crear un sistema comercial internacional basado en normas, previsible y no discriminatorio se ahondó durante el año pasado. No sólo sigue siendo de suma importancia mantener los avances logrados hasta la fecha en la consecución de las metas del ODM 8 en materia de acceso a los mercados, sino que la comunidad internacional debe redoblar sus esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo a mitigar los efectos que tienen las crisis alimentaria y financiera sobre los pobres y a proteger un gasto crucial para el futuro crecimiento de los países en desarrollo. Una alianza global para el desarrollo del comercio que ofrezca un mayor acceso al mercado para los países en desarrollo exigirá nuevos esfuerzos.

Entre las acciones necesarias a escala nacional e internacional para mejorar el acceso de los países en desarrollo al mercado se encuentran las siguientes:

- Los Estados Miembros de la OMC deberían fortalecer sus compromisos para concluir en breve una Ronda de Doha ambiciosa y orientada hacia el

desarrollo; progresar con rapidez y de forma sustancial en la apertura de los mercados de los países desarrollados debe seguir siendo prioritario.

- Los países desarrollados deberían seguir reduciendo las ayudas agrícolas que distorsionan el comercio (así como eliminar las subvenciones a las exportaciones) de modo que los países en desarrollo tengan una oportunidad para exportar sus productos agrícolas a mercados competitivos.
- La comunidad internacional debería hacer frente con carácter de urgencia al agotamiento de la financiación para el comercio mediante la inyección de nuevos recursos en mecanismos especializados, incluyendo planes de acción a largo plazo; es indispensable crear mecanismos transparentes para garantizar el acceso de los países que más lo necesitan.
- La comunidad internacional debería cumplir con rapidez los compromisos relativos a un aumento sustancial de la asistencia técnica, financiera y política para la Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado, a pesar de la actual recesión económica. De este modo se ayudaría a los países en desarrollo a fortalecer sus capacidades comerciales y de producción, sobre todo entre los más pobres de ellos.
- La comunidad internacional debería desistir de adoptar nuevas medidas proteccionistas en respuesta a la crisis y limitar estrictamente en el tiempo las ya adoptadas. Sigue siendo crucial mantener un sistema comercial internacional abierto durante la crisis económica mundial.

Sostenibilidad de la deuda

Metas

- 8b Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, [incluyendo un] programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial ... a los países comprometidos con la reducción de la pobreza
- 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

En el momento de la adopción de la Declaración del Milenio, la principal preocupación de la comunidad internacional respecto a la deuda externa de los países en desarrollo era la difícil situación en la que se encontraban los países de bajos ingresos. La Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) fue puesta en marcha por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en 1996 y ampliada en 1998, pero los progresos de esta iniciativa fueron lentos. El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, de 2002, subrayaba la necesidad de aplicar de forma plena y rápida la Iniciativa en favor de los PPME como una aportación importante para alcanzar los ODM. Como parte de este proceso, la Iniciativa en favor de los PPME fue complementada en 2005 por la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Al proporcionar alivio completo de la deuda elegible, la IADM ha sido diseñada para liberar recursos adicionales para ayudar a los PPME a alcanzar los ODM.

La crisis financiera mundial que surgió en 2008 ha hecho emerger el espectro de las dificultades con la deuda externa para un grupo mayor de países. La reducción de los ingresos de las exportaciones ha disminuido los recursos disponibles para pagar la deuda actual, mientras los problemas de balanza de pagos han hecho necesario que varios países en desarrollo aumenten su endeudamiento externo. Esta evolución señala que es necesario un marco multilateral más amplio para que la comunidad internacional cumpla plenamente su compromiso, que figura en la Declaración del Milenio, de “encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo”.

Las repercusiones de la crisis financiera y económica mundial sobre la situación de la deuda externa de los países en desarrollo

Indicador

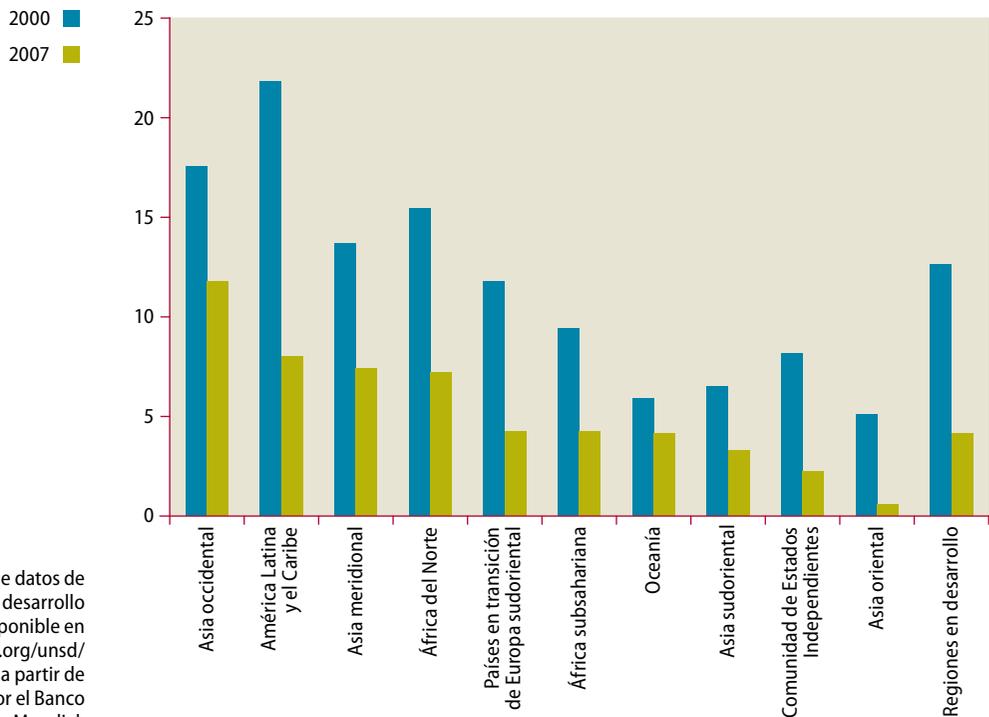
8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios

Es muy probable que el descenso de la relación entre deuda y servicio se haya invertido en 2008

Los ingresos de las exportaciones de las economías en desarrollo casi se duplicaron entre 2003 y 2007, brindando así a los países más recursos para hacer frente a su deuda externa. Para el país en desarrollo promedio, la carga del servicio de la deuda externa se redujo de casi un 13% de los ingresos por exportaciones en 2000 a un 4% en 2007 (véase el gráfico 18). Esta relación disminuyó en todas las regiones, pero se mantuvo por encima del 10% en Asia occidental en 2007, y entre el 5% y el 10% en América Latina y el Caribe, así como en Asia sudoriental, ese mismo año. En todas las demás regiones había descendido por debajo del 5% en 2007. Sin embargo, los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo comenzaron a disminuir en el último trimestre de 2008 debido a la crisis económica mundial. Aunque en el momento de redactar el presente informe no se dispone de datos actualizados coherentes, se estima que la relación entre los pagos para el servicio

Gráfico 18

Relación entre servicio de la deuda externa e ingresos por exportaciones, por regiones, 2000 y 2007 (en porcentaje)



Fuente: Base de datos de los objetivos de desarrollo del Milenio (disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>), a partir de datos facilitados por el Banco Mundial.

de la deuda y los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo ha invertido su tendencia descendente en 2008.

La recesión económica mundial ha afectado a la situación de la deuda externa de los países en desarrollo a través de diversos canales, la mayoría de los cuales tiene su origen en el descenso de los ingresos por exportaciones que ha sufrido la mayoría de dichos países. Esta situación ha sido especialmente grave para los países exportadores de productos básicos debido al descenso tanto de las cantidades como de los precios de las exportaciones de estos productos. La reducción de los ingresos externos que ha sufrido la mayoría de los países en desarrollo ha aumentado la carga de las obligaciones del servicio de la deuda respecto a las exportaciones.

El hundimiento de los ingresos por exportaciones ha venido acompañado de un incremento de los costos de los alimentos y los combustibles importados, lo que ha dado lugar a problemas en la balanza de pagos en general para muchos países en desarrollo. Algunos países en desarrollo habían aumentado sus reservas de divisas al ver crecer rápidamente sus ingresos por exportaciones y han podido utilizarlas para financiar déficit a corto plazo. En algunos países (como el Brasil, Kenya, Sudáfrica y Tailandia), las presiones sobre la balanza de pagos, unidas a la confusión en los mercados financieros mundiales, han dado lugar a la devaluación de sus monedas nacionales.

El debilitamiento de la posición de los pagos externos ha estado acompañado de un deterioro de la posición fiscal de numerosos países en desarrollo. Las devaluaciones han aumentado el costo interno del servicio de la deuda externa y elevado la relación entre deuda y producto nacional bruto (PNB). Al mismo tiempo, la disminución de los ingresos por exportaciones ha reducido los ingresos en divisas extranjeras procedentes de impuestos sobre exportaciones como las de minerales y, en la medida en que han descendido las importaciones, de los derechos de importación y el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Por otra parte, las devaluaciones habrán incrementado los ingresos gubernamentales procedentes de estos impuestos comerciales en moneda nacional. Si la deuda externa de un país era elevada en un principio, el aumento del costo del servicio de su deuda es probable que supere el aumento de los ingresos debido a la devaluación de su moneda.

Los países que cuenten con amplias reservas de divisas o fondos de estabilización fiscal pueden amortiguar los efectos de una reducción de los ingresos públicos. En otros países, el debilitamiento de la posición fiscal y la necesidad de cumplir las obligaciones del servicio de la deuda pueden poner en peligro el gasto público en actividades de desarrollo a menos que se obtengan recursos adicionales.

Numerosos países en desarrollo que carecen de recursos internos necesitan recursos externos para poder contrarrestar las repercusiones de la crisis, pero el endeudamiento podría plantear graves riesgos para aquellos países que ya soportan una deuda elevada. El FMI ha identificado 28 países cuya deuda supera el 60% del producto interno bruto (PIB)¹ y sus simulaciones indican que los coeficientes de endeudamiento externo de otros tres países podrían exceder este nivel si se siguen endeudando para cubrir los déficit de su financiación externa. Algunos PPME que ya han pasado el punto de culminación y que tienen graves problemas con

La carga de la deuda externa ha aumentado debido al descenso de los ingresos por exportaciones

El aumento de los precios de las importaciones ha exacerbado los problemas de la balanza de pagos

Las posiciones fiscales también se han deteriorado

¹ Fondo Monetario Internacional (FMI), *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries* (FMI, 2009), pág. 25 (disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/globalfin/globalfin.pdf>). En el cuadro 1 del apéndice V se identifican muchos de estos países.

su deuda (véase más adelante) podrían encontrarse entre los que se están enfrentando a dificultades. Por otra parte, los PPME que aún no han llegado al punto de culminación deberían poder lograr la sostenibilidad de su deuda con el alivio potencial de la deuda de que disponen en virtud de la Iniciativa en favor de los PPME y la IADM. Sin embargo, la crisis está agravando en general la situación de la deuda externa de los países que no han recibido recientemente alivio de la deuda y pone en peligro los progresos logrados gracias a estas dos iniciativas.

La prórroga de deudas ya existentes se ha hecho más difícil

Aparte del aumento de las dificultades para hacer frente a su deuda y obtener fondos para financiar mayores déficits en su balanza de pagos, muchos países en desarrollo —incluso aquellos que no tienen problemas en el servicio de su deuda— tienen problemas para prorrogar la cada vez mayor deuda externa de su sector privado, en particular de las empresas, ya que la disponibilidad de crédito a escala mundial a este respecto ha disminuido precipitadamente como resultado de la crisis financiera. Y cuando dichos créditos existen, sus tipos de interés han aumentado.

Los dirigentes del G-20 han acordado una financiación adicional

En su reunión de abril de 2009, los dirigentes del Grupo de los Veinte alcanzaron un acuerdo sobre una serie de mecanismos para aumentar la financiación externa con que cuentan los países en desarrollo. Anunciaron un paquete de 1,1 billones de dólares de los EE.UU. para ayudar a los países afectados a satisfacer sus necesidades financieras inmediatas surgidas de la crisis y para impulsar la actividad económica en todo el mundo. Con esta cantidad se esperaba que el FMI triplicase sus recursos, que pasarían de 250.000 millones de dólares a 750.000 millones. En su reunión del 26 de abril de 2009, el Comité de Desarrollo del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional (FMI) subrayó que es necesario que estos compromisos se traduzcan en acciones e instó a todas las partes interesadas a proporcionar los recursos adicionales necesarios. En la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (del 24 al 26 de junio de 2009), los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron que los países deudores podrían intentar, como último recurso, negociar acuerdos de moratoria de la deuda a fin de atenuar los efectos adversos de la crisis².

Progresos de la Iniciativa en favor de los PPME y la IADM

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)
- 8.10 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados

Un 60% de los PPME elegibles han recibido alivio de la deuda

Al 31 de marzo de 2009, 35 de los 40 países considerados potencialmente aptos para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los PPME cum-

² Véase el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (A/CONF.214/3).

plían los requisitos para ello (véase el cuadro 8). La mayoría de los países restantes aún no estaba en condiciones de ser considerado apto debido a conflictos o problemas políticos. Se prevé que los 35 países candidatos recibirán alivio de la deuda por valor de 57.300 millones de dólares de los EE.UU., así como 23.600 millones de alivio adicional en virtud de la IADM, ambas cantidades a valores de finales de 2008. En 2008, otros dos países se unieron a aquellos que habían alcanzado el punto de culminación y otro más se añadió en los primeros meses de 2009, lo que implica que 24 de los 35 países habían cumplido todas las condiciones que permitirían que el alivio de su deuda fuera irrevocable.

Cuadro 8
Estado de aplicación de la Iniciativa en favor de los PPME

	Punto de decisión de los PPME ^a	Punto de culminación de los PPME ^a	Asistencia de la Iniciativa en favor de los PPME ^b (en millones de dólares)	Asistencia de la IADM ^c (en millones de dólares)
Afganistán	Julio de 2007	Flotante	571	..
Benin	Julio de 2000	Marzo de 2003	366	604
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^d	Febrero de 2000	Junio de 2001	1 856	1 596
Burkina Faso ^{d,e}	Julio de 2000	Abril de 2002	772	603
Burundi ^d	Agosto de 2005	Enero de 2009	908	67
Camerún	Octubre de 2000	Abril de 2006	1 768	747
República Centroafricana	Septiembre de 2007	Flotante	611	..
Chad	Mayo de 2001	Flotante	227	..
Congo	Abril de 2006	Flotante	1 847	..
Comoras	..	..	..	..
Côte d'Ivoire	Marzo de 2009	Flotante	3 005	..
República Democrática del Congo	Julio de 2003	Flotante	7 636	..
Eritrea	..	..	..	..
Etiopía ^e	Noviembre de 2001	Abril de 2004	2 575	1 458
Gambia	Diciembre de 2000	Diciembre de 2007	93	199
Ghana	Febrero de 2002	Julio de 2004	2 910	2 095
Guinea	Diciembre de 2000	Flotante	761	..
Guinea-Bissau	Diciembre de 2000	Flotante	581	..
Guyana ^d	Noviembre de 2000	Diciembre de 2003	852	402
Haití	Noviembre de 2006	Flotante	147	..
Honduras	Julio de 2000	Abril de 2005	776	1 543
Kirguistán	..	..	..	..
Liberia	Marzo de 2008	Flotante	2 845	..

Cuadro 8 (continuación)

Estado de aplicación de la Iniciativa en favor de los PPME

	Punto de decisión de los PPME ^a	Punto de culminación de los PPME ^a	Asistencia de la Iniciativa en favor de los PPME ^b (en millones de dólares)	Asistencia de la IADM ^c (en millones de dólares)
Madagascar	Diciembre de 2000	Octubre de 2004	1 167	1 292
Malawi ^e	Diciembre de 2000	Agosto de 2006	1 310	705
Mali ^d	Septiembre de 2000	Marzo de 2003	752	1 043
Mauritania	Febrero de 2000	Junio de 2002	868	450
Mozambique ^d	Abril de 2000	Septiembre de 2001	2 992	1 057
Nicaragua	Diciembre de 2000	Enero de 2004	4 618	954
Níger ^e	Diciembre de 2000	Abril de 2004	899	519
Rwanda ^e	Diciembre de 2000	Abril de 2005	908	225
Santo Tomé y Príncipe ^e	Diciembre de 2000	Marzo de 2007	163	26
Senegal	Junio de 2000	Abril de 2004	682	1 374
Sierra Leona	Marzo de 2002	Diciembre de 2006	857	352
Somalia	..	..	..	..
Sudán	..	..	..	..
Togo	Noviembre de 2008	Flotante	270	..
Uganda ^d	Febrero de 2000	Mayo de 2000	1 434	1 805
República Unida de Tanzania	Abril de 2000	Noviembre de 2001	2 828	2 038
Zambia	Diciembre de 2000	Abril de 2005	3 489	1 632

Fuente: Banco Mundial, datos preparados para el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

a Iniciativa Ampliada en favor de los PPME.

b Asistencia total de la Iniciativa en favor de los PPME (alivio de la deuda comprometido) suponiendo la plena participación de los acreedores, a finales de 2007 a valor neto actual. La asistencia complementaria y la asistencia prestada en el marco de la Iniciativa en favor de los PPME original se comprometieron al valor neto actual en el momento del punto de decisión y se convirtió a valor a finales de 2007.

c La asistencia de la IADM ha sido desembolsada en su totalidad a todos los países que han pasado el punto de culminación y se indica a valor neto a finales de 2007.

d También alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa en favor de los PPME original; la asistencia incluye el alivio de la deuda original.

e La asistencia incluye los complementos en el momento de culminación.

La AOD no debería incluir el alivio de la deuda

Algunos PPME siguen enfrentándose a un alto riesgo de sufrir problemas con su deuda

El alivio de la deuda concedido en virtud de la Iniciativa en favor de los PPME no debe incluirse en los flujos de recursos ya existentes destinados a los países beneficiarios. Sin embargo, de conformidad con los procedimientos contables del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, algunos de los costos del alivio de la deuda de la Iniciativa en favor de los PPME se incluyen en la AOD notificada por los donantes. De acuerdo con los compromisos de la Declaración del Milenio y a fin de evitar una doble contabilización, si se excluyera el alivio de la deuda se obtendría una medida más precisa de la AOD.

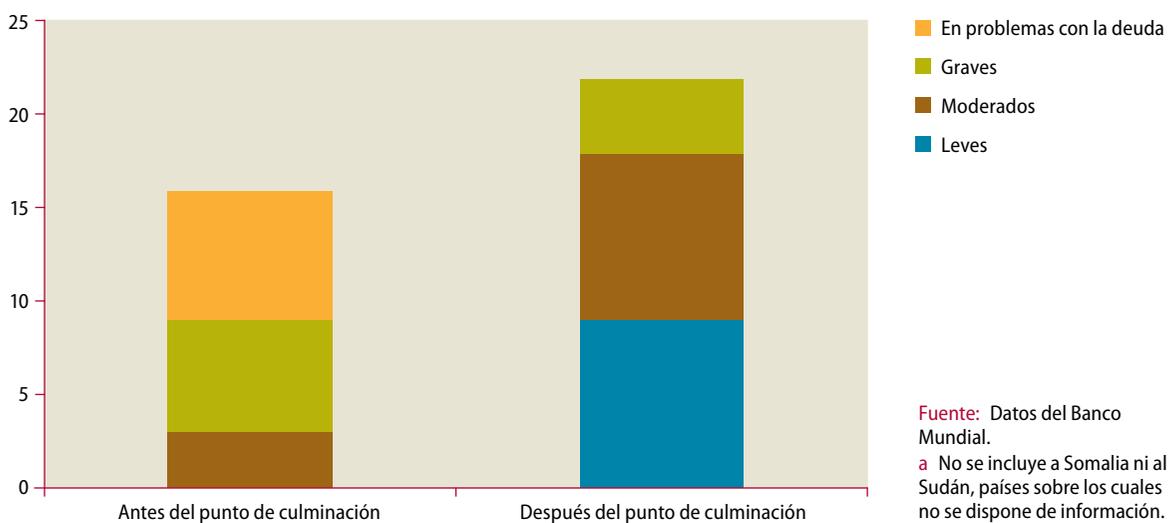
La reducción de los pagos del servicio de la deuda no basta para evitar el riesgo de sufrir problemas con la deuda. Este riesgo depende en parte de los

ingresos por exportaciones de un país, de su estabilidad y de las demás exigencias que deben satisfacer estos ingresos. Los análisis de la sostenibilidad de la deuda muestran que la situación de la deuda de varios PPME que han pasado el punto de culminación sigue siendo sumamente vulnerable a las crisis externas, sobre todo a las turbulencias comerciales y a los factores que influyen sobre el costo del endeudamiento. Muchos PPME siguen dependiendo en gran medida de las exportaciones de productos básicos y, por ende, son vulnerables a los descensos de la demanda y de los precios mundiales que han tenido lugar desde 2008. Incluso antes de este revés, únicamente un 50% de los países que habían pasado el punto de culminación tenían un bajo riesgo de experimentar problemas con su deuda en el futuro (véase el gráfico 19) y el número de países con un alto riesgo de sufrir problemas con su deuda³ había aumentado de uno a cuatro desde el informe de 2008. Si bien los países que han pasado el punto de culminación afrontan menos problemas con su deuda que muchos países en desarrollo que no son PPME, los datos muestran que el alivio de la deuda por sí solo no es suficiente para asegurar que la situación de la deuda de los PPME siga siendo sostenible a largo plazo.

Antes de la adopción de la Declaración del Milenio existía preocupación debido a que muchos países en desarrollo, en particular muchos de los más pobres, dedicaban más recursos al servicio de la deuda que a medidas encaminadas a la reducción de la pobreza, como la prestación de servicios de salud y educación a los pobres. La reducción del servicio de la deuda ha permitido a los PPME aumentar dichos gastos sociales. En una muestra de países de bajos ingresos sobre los que se dispone de información, en 20 de ellos los pagos del servicio de la deuda superaban el gasto en educación en 2000, y para 2006 este número se había reducido a cinco. La información sobre el gasto en salud es más escasa, pero muestra una tendencia descendente similar (véase el gráfico 20).

Gráfico 19

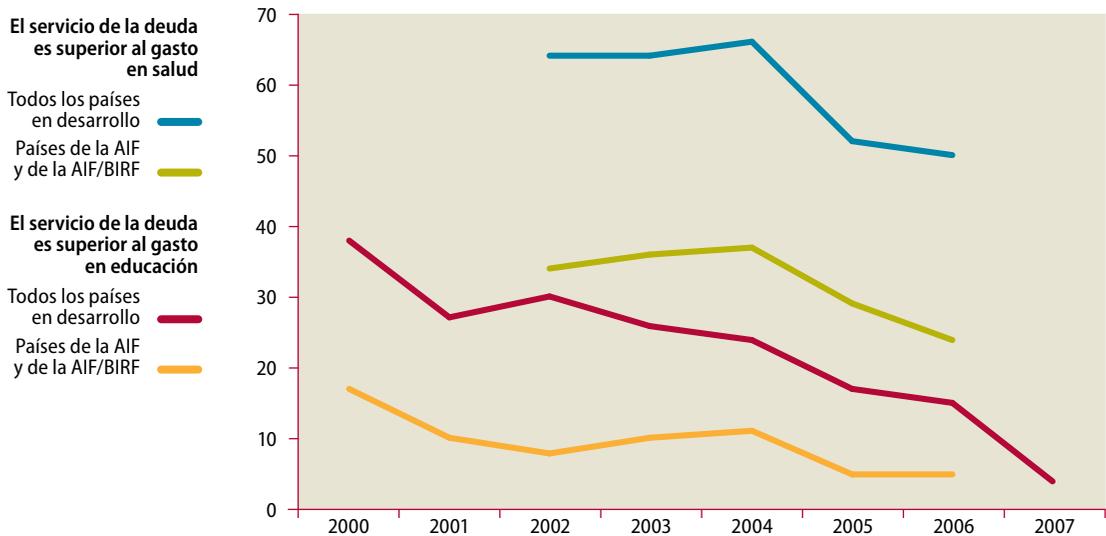
Niveles de problemas con la deuda de los PPME^a, septiembre de 2008 (número de países)



³ Se considera que un país corre un alto riesgo de sufrir problemas con su deuda si se han producido incumplimientos prolongados y/o umbrales indicativos definidos en el servicio de la deuda y dependientes de políticas.

Gráfico 20

Número de países en desarrollo^a cuyos pagos para el servicio de la deuda pública superan el gasto público en educación y salud, 2000 a 2007



Fuente: Banco Mundial, estimaciones preparadas para el 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 UNESCO, y los datos sobre el servicio de la deuda proceden de la base de datos Global Development Finance, del Banco Mundial.

^a Países sobre los que se dispone de datos completos; el tamaño de la muestra varía según el año.

Es necesario redoblar los esfuerzos para que todos los PPME aptos completen el proceso

Con tan sólo unos cuantos casos intratables pendientes, la comunidad internacional ha recorrido un largo camino en el cumplimiento de los compromisos asumidos en 1996 y 1998 de conceder alivio de la deuda a los países pobres más endeudados y ha hecho progresos en las principales recomendaciones relativas al alivio de la deuda realizadas desde la adopción de la Declaración de Monterrey. Sin embargo, queda una serie de retos para cumplir plenamente los compromisos con los PPME. En primer lugar, es necesario prestar ayuda a los países que han sido aprobados para recibir alivio de la deuda para que puedan efectuar la transición del “punto de decisión” al “punto de culminación” lo antes posible. En segundo lugar, el pleno cumplimiento de los compromisos con los PPME exige que se tomen decisiones acerca de los candidatos restantes a recibir alivio de la deuda. No obstante, la mayoría de estos países necesita asistencia previa para fortalecer sus capacidades de desarrollo a fin de estar en condiciones de beneficiarse del alivio de la deuda.

Al mismo tiempo, la comunidad internacional debe suministrar los recursos financieros necesarios para proporcionar el alivio de la deuda pendiente. Es probable que estas cantidades sean elevadas en algunos casos, pero la participación en la Iniciativa en favor de los PPME es voluntaria. Si bien un creciente número de acreedores no pertenecientes al Club de París han hecho aportaciones al alivio de la deuda concedido hasta ahora, algunos otros no lo han hecho. Todos los acreedores deberían participar plenamente en este esfuerzo colectivo en curso a escala mundial para ayudar a los países más pobres del mundo.

Situación de la deuda de los países no pertenecientes a los PPME

Incluso aunque la comunidad internacional cumpla en su totalidad la Iniciativa en favor de los PPME, quedarán algunos desfases de cobertura a nivel de países para hacer realidad el compromiso de afrontar de forma exhaustiva el problema de la deuda y de hacer que la deuda externa de los países en desarrollo resulte sostenible a largo plazo. Además de los PPME, varios países de ingresos bajos y medios tienen problemas con su deuda externa desde hace tiempo, pero tan sólo se ha hecho frente a la situación de la deuda de unos cuantos de ellos desde 2000.

Varios países en desarrollo no pertenecientes al grupo de los PPME han reducido su dependencia de la financiación multilateral al recurrir a la cantidad sin precedentes de créditos que el sector privado puso a su disposición entre 2003 y 2007. Debido a ello, muchos países en desarrollo tendrán que prorrogar grandes cantidades de deuda soberana y de deuda de las empresas al sector privado en 2009 y años posteriores. Debido a la crisis financiera tienen dificultades para movilizar los fondos necesarios y corren el riesgo de que aumente el costo del crédito. Por ello, es probable que la situación de la deuda externa de muchos de estos países se deteriore y algunos de ellos podrían sufrir presiones al respecto. A fin de alcanzar los ODM en estos países y, de hecho, en interés de la estabilidad financiera mundial, la comunidad internacional debería considerar la necesidad de diseñar medidas para hacer frente a la situación de su deuda, como una moratoria del servicio de ésta y la posibilidad de establecer un mecanismo para reestructurar las deudas soberanas.

En la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en junio de 2009, los Estados Miembros de las Naciones Unidas afirmaron que deberían adoptarse las medidas adecuadas para mitigar los efectos negativos de la crisis sobre la insolvencia de los países en desarrollo y evitar nuevas crisis de deuda. Los asistentes a la Conferencia acordaron igualmente estudiar enfoques ampliados para reestructurar la deuda soberana y la necesidad y viabilidad de un marco más estructurado para la cooperación internacional en este ámbito⁴.

Muchos países en desarrollo deben renovar las crecientes deudas de su sector privado

Medición de la sostenibilidad de la deuda

Para evaluar con exactitud la sostenibilidad de la deuda de un país se requiere información completa sobre la cantidad, la duración y las condiciones de todo el endeudamiento. En los últimos años, una serie de nuevos prestamistas oficiales ha comenzado a ofrecer financiación para el desarrollo a los países en desarrollo, en particular a los países africanos de bajos ingresos. En muchos casos, sin embargo, resulta difícil evaluar la cantidad de deuda que se contrae con estos nuevos acreedores y sus condiciones. Esta expansión y diversificación de la financiación es algo de lo que cabe felicitar, pero la falta de transparencia hace difícil determinar el efecto que tendrán estos acreedores emergentes sobre la sostenibilidad de la deuda de los países beneficiarios.

A fin de hacer frente a la cambiante situación de la deuda de los países en desarrollo, el Banco Mundial y el FMI han desarrollado conjuntamente un marco

⁴ Véase el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, op. cit., párrafos 33 y 34.

de sostenibilidad de la deuda con el que pretenden garantizar que la financiación de los esfuerzos para el desarrollo y la consecución de los ODM no hagan que se repitan los problemas con la deuda de los países afectados, en particular de aquellos que han recibido alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa a favor de los PPME y la IADM. El Marco de Sostenibilidad de la deuda pretende igualmente ayudar a los acreedores a adaptar sus condiciones de financiación para incorporar riesgos futuros y prestar asistencia a los países deudores para conciliar su necesidad de financiación con su capacidad de cumplir con sus obligaciones. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), por ejemplo, utiliza este Marco para determinar la combinación de subsidios y préstamos para sus países beneficiarios. El marco de sostenibilidad de la deuda se creó en 2004 y fue revisado por última vez en 2006.

Los dirigentes del G-20 piden que se revise la flexibilidad del marco de sostenibilidad de la deuda del FMI y el Banco Mundial

No debería permitirse que la deuda externa ponga en peligro la consecución de los ODM

En abril de 2009, el G-20 acordó que la flexibilidad del marco de sostenibilidad de la deuda debería ser objeto de una revisión a la vista de la crisis económica mundial⁵. Entretanto, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica, los gobiernos aprobaron utilizar plenamente la actual flexibilidad del Marco⁶.

La crisis ha puesto de relieve que muchos países en desarrollo que necesitan más recursos para mantener su desarrollo se enfrentan a una situación insostenible con su deuda. No existen indicadores simples de sostenibilidad y cualquier evaluación de la capacidad de un país para cumplir sus obligaciones futuras debe ser específica del país e incluir diversas variables. Desde la óptica de la Declaración del Milenio, la atención debería centrarse en no permitir que la necesidad de cumplir el servicio de la deuda tenga prioridad sobre los esfuerzos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

Entre las acciones necesarias a escala nacional e internacional para encarar de forma exhaustiva los problemas de la deuda de los países en desarrollo se encuentran las siguientes:

- Llevar a término la Iniciativa a favor de los PPME y la IADM.
- Velar por que, de conformidad con los dos compromisos que figuran en la Declaración del Milenio, la AOD no incluya el alivio de la deuda.
- Prestar ayuda adicional para evitar que los PPME comiencen a tener problemas graves con su deuda.
- Ofrecer la opción de una moratoria temporal de las obligaciones de pago de la deuda actual a aquellos países que se enfrenten a problemas financieros graves como consecuencia de la crisis mundial.
- Prestar asistencia a los países que no forman parte de los PPME para aplazar las grandes cantidades de deuda soberana y de deuda de las empresas pagaderas en 2009 y 2010.
- Desarrollar un mecanismo de solución para la deuda soberana y un marco mejorado para las quiebras transfronterizas a fin de hacer frente a situaciones de graves problemas de deuda.

⁵ Véase el Comunicado sobre el Plan Mundial de Recuperación y Reforma, adoptado el 2 de abril de 2009 en la Cumbre del G-20 en Londres (disponible en <http://www.g20.org/Documents/final-communicue.pdf>).

⁶ Véase el documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, op. cit., párr. 33.

Hacia el fortalecimiento de una alianza mundial para hacer frente a la deuda externa

A lo largo de los años, la comunidad internacional ha logrado progresos considerables en la reducción de la carga que la deuda externa supone para los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la crisis financiera mundial, los pagos al exterior y las balanzas fiscales de los países en desarrollo han sufrido nuevas presiones. Las condiciones de la financiación externa de fuentes tanto públicas como privadas se han hecho más estrictas. La reducción de los ingresos, la devaluación de las monedas y el mayor costo del crédito dan lugar a crecientes dificultades fiscales. Todos estos factores representan un grave riesgo para la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo y socavan su capacidad para pagar o prorrogar su deuda externa. Las perspectivas de los países muy endeudados se han hecho inciertas, y algunos otros países en desarrollo podrían tener problemas con su deuda.

Acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles

Meta

- 8e En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles

Indicador

- 8.13 Porcentaje de la población que tiene acceso a medicamentos esenciales a precio asequible de forma sostenible

Existen muy pocos compromisos internacionales relacionados con el suministro de medicamentos, aparte de los destinados a las tres enfermedades que reciben una gran atención, a saber, el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria. Éstos son contemplados en el ODM 6 y sus progresos son objeto de un seguimiento anual en el informe sobre los objetivos de desarrollo del Milenio¹. Los compromisos existentes en materia de medicamentos a menudo carecen de objetivos cuantitativos y, a diferencia de los demás compromisos mencionados en el presente informe, generalmente no indican el suministro total a escala mundial o nacional. Por ello resulta difícil medir un “desfase de cumplimiento” de los compromisos mundiales y evaluar la distribución de los beneficios entre países (“el desfase de cobertura”).

El acceso a los medicamentos depende de cuatro factores clave: en primer lugar, de que los pacientes reciban los medicamentos adecuados en las dosis correctas y en los plazos necesarios; en segundo lugar, los gobiernos y las personas deben poder adquirir los medicamentos esenciales para conservar la salud; en tercer lugar, es necesario disponer de dinero para pagar los tratamientos cuando resulta necesario, y en cuarto lugar, el acceso a los medicamentos debe ser apoyado por los sistemas de salud y abastecimiento, que se encargan de que estén disponibles cuando se necesitan.

Puesto que las metas en materia de salud se refieren ante todo a personas, los compromisos internacionales generalmente adoptan la forma de una mejora del acceso de las personas a medidas preventivas (por ejemplo, vacunas, mosquiteros tratados con insecticidas o agua potable) o medicamentos y tratamientos curativos (como terapias antirretrovirales para el VIH/SIDA y tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS) para la tuberculosis). Sin embargo,

¹ Véase *Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2009* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.09.I.12).

El precio de los medicamentos en los países en desarrollo sigue siendo elevado

al igual que en el caso de los alimentos, el acceso a los medicamentos no es tan sólo una cuestión de que la oferta total sea adecuada para satisfacer la demanda total, sino también de que la oferta esté disponible en el momento y en el lugar necesarios, y de que las personas, sobre todo las pobres, puedan satisfacer sus necesidades. Este último aspecto exige que los medicamentos sean asequibles para los pobres, ya sea a través de canales gubernamentales o en los mercados del sector privado. Éste es fundamentalmente un “desfase de necesidad” y no un “desfase de cumplimiento” ni un “desfase de cobertura”, aunque contiene elementos de ambos.

El *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008*² descubrió que existen amplios desfases en la disponibilidad de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado, y que los precios presentan amplias variaciones de un país a otro, y generalmente son mucho más altos que los precios internacionales de referencia. Al combinarse, estos dos factores hacen que los medicamentos esenciales resulten inaccesibles para muchos de los pobres del mundo. La crisis económica mundial ha sumido a decenas de millones de personas en la pobreza, que han venido a unirse a aquellas que no tienen acceso a los medicamentos. Incluso antes de la crisis, la disponibilidad de determinados medicamentos esenciales en los países en desarrollo era reducida (un 38,1% en el sector público y un 63,3% en el privado), y este hecho, unido a los altos precios, ya limita el acceso a ellos. En promedio, los precios medios son 2,5 veces más altos que los precios internacionales de referencia en el sector público y 6,1 veces más altos en el sector privado (véase el gráfico 21). China, la India, la República Islámica del Irán y Uzbekistán eran los únicos países del estudio que habían logrado que los precios de los medicamentos genéricos para los pacientes del sector privado fueran inferiores al doble del precio internacional de referencia.

Los elevados precios de los medicamentos se deben en parte a los altos costos añadidos en la cadena de suministro, como los márgenes de venta al por mayor y al por menor, derechos e impuestos, todo lo cual puede aumentar los precios de venta tanto en el sector público como en el privado. En el reducido número de países en desarrollo para los que se dispone de datos, los márgenes de venta del sector privado van del 2% al 380%, y los de venta al por menor del 10% al 552%³. En los países en los que se cobra el impuesto sobre el valor añadido a los medicamentos, éste oscila entre el 4% y el 15%. Además de los costos de la cadena de suministro, los gastos de publicidad y *marketing* de los fabricantes para fomentar el uso de los medicamentos son a menudo un componente importante del precio final⁴.

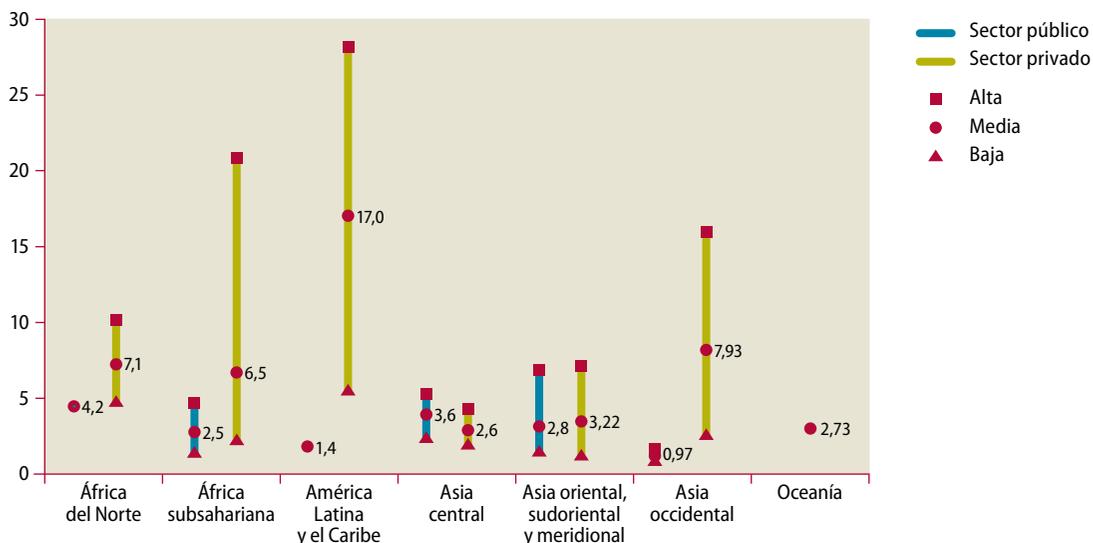
2 *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.08.1.17).

3 Alexandra Cameron *et al.*, “Medicine prices, availability, and affordability in 36 developing and middle-income countries: a secondary analysis”, *The Lancet*, vol. 373, No. 9659 (17 de enero de 2009), págs. 240 a 249.

4 Organización Mundial de la Salud, *Informe de la Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública: Salud pública, innovación y derechos de propiedad intelectual* (Ginebra, 2006).

Gráfico 21

Relación entre precios al consumo y precios internacionales de referencia de determinados medicamentos genéricos en centros de salud públicos y privados durante el período de 2001 a 2006



Fuente: Organización Mundial de la Salud, utilizando la metodología normalizada de la Acción Internacional para la Salud (AIS) de la OMS y datos de encuestas sobre precios y disponibilidad de medicamentos (véase <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

Nota: El número de centros incluidos en la muestra, por región, era el siguiente:

	Sector público	Sector privado		Sector público	Sector privado
África del Norte	1	3	Asia oriental, sudoriental y meridional	6	9
África subsahariana	9	11	Asia occidental	2	7
América Latina y el Caribe	1	2	Oceanía	0	1
Asia central	2	4			

Medición del desfase en el acceso a los medicamentos

Principales causas de enfermedad

De cada diez muertes que se producen en el mundo, seis se deben a dolencias no transmisibles, tres a enfermedades infecciosas, reproductivas o deficiencias de nutrición, y una a lesiones (véase el gráfico 22a)⁵. Las enfermedades no transmisibles son la principal causa de enfermedad en los países de ingresos bajos y medianos, pues provocan aproximadamente un 80% de los fallecimientos (véase el gráfico 22b)⁶. Las enfermedades crónicas no transmisibles no sólo tienen con-

Las enfermedades no transmisibles son la principal causa de muerte en los países en desarrollo

5 Organización Mundial de la Salud, *The global burden of disease: 2004 update* (Ginebra, 2008).

6 Derek Yach *et al.*, "Chronic diseases and risks", *International Public Health: Diseases, Programs, Systems, and Policies*, 2a. edición, Michael H. Merson, Robert E. Black y Anne J. Mills, encargados de la edición (Sudbury, Massachusetts, Jones and Bartlett Publishers, 2006), pág. 293.

Gráfico 22a
**Distribución de las muertes en todo el mundo,
 por sexo, 2004 (en porcentaje)**

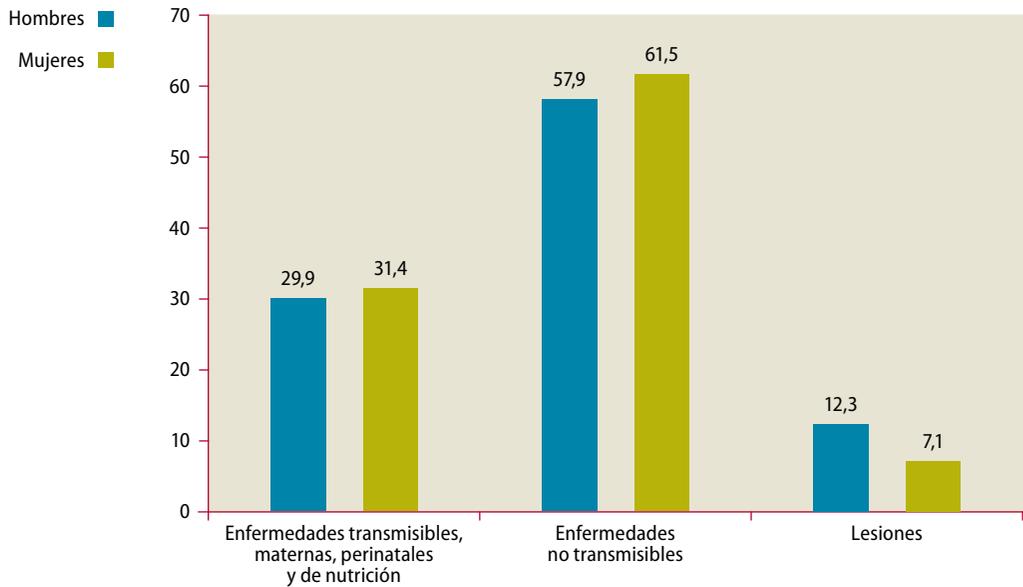
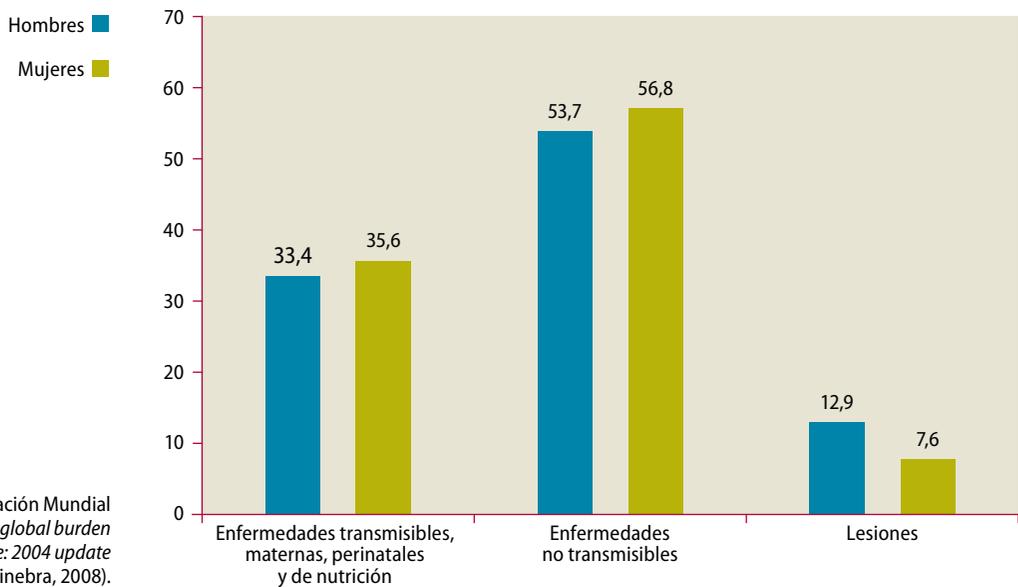


Gráfico 22b
**Distribución de las muertes en países de ingresos bajos y medianos,
 por sexo, 2004 (en porcentaje)**



Fuente: Organización Mundial de la Salud, *The global burden of disease: 2004 update* (Ginebra, 2008).

secuencias financieras para las personas y familias, sino que también debilitan el desarrollo macroeconómico nacional. Por ejemplo, las pérdidas estimadas de ingreso nacional provocadas por las enfermedades cardíacas, las apoplejías y la diabetes en 2005 se elevaron a 18.000 millones de dólares de los EE.UU. en China, a 11.000 millones en la Federación de Rusia, a 9.000 millones en la India y a 3.000 millones

en el Brasil. Estas pérdidas se acumulan a lo largo del tiempo. Se estima que entre 2005 y 2015 China habrá perdido 558.000 millones de dólares de los EE.UU. (es decir, aproximadamente un 1% de su producto nacional bruto (PNB) anual) en ingresos nacionales debido tan sólo a las enfermedades cardíacas, a las apoplejías y a la diabetes⁷. Pese a la importante y creciente carga que estas enfermedades representan en los países en desarrollo, la mejora del acceso a los medicamentos para su tratamiento ha recibido una atención muy limitada a escala internacional.

El acceso a los medicamentos pediátricos es otro motivo de preocupación. Se estima que hasta 10,5 millones de niños mueren cada año, muchos de ellos por enfermedades que pueden tratarse con medicamentos esenciales ya existentes. Sin embargo, muchos medicamentos esenciales no existen en formas de administración adecuadas para niños. E incluso cuando existen formas de administración pediátricas, su uso puede resultar problemático. Por ejemplo, aunque existen formas líquidas de administración oral de algunos medicamentos para el VIH/SIDA, su costo es entre dos y tres veces superior al de la misma dosis del mismo producto en forma de pastillas para adultos⁸.

Otros factores que pueden reducir la oferta o el uso de medicamentos pediátricos son su mayor peso debido al contenido de jarabe (lo que provoca mayores costos de transporte), la falta de agua limpia para disolver polvos en líquidos y el problema para administrar fórmulas líquidas en cantidades exactas a niños de diferentes edades. Además, las fórmulas líquidas generalmente son menos estables que las formas de administración sólidas y frecuentemente requieren condiciones de almacenamiento especiales.

Accesibilidad financiera de los medicamentos esenciales para enfermedades no transmisibles

A fin de evaluar la accesibilidad financiera es necesario establecer un punto de referencia que establezca una relación entre el costo de los medicamentos y los ingresos. Un día de salario podría considerarse un costo mensual asequible para los medicamentos que deben tomarse de forma continua durante el resto de la vida de un paciente. En el caso de los ingresos, un punto de referencia sencillo para el país que existe en muchas partes son los ingresos del empleado público de menor salario. Sin embargo, muchos habitantes de países de ingresos bajos y medianos ganan menos que dicho empleado. Otros posibles puntos de referencia son el nivel de ingresos utilizado como punto de referencia para la pobreza a escala internacional, a saber 1,25 dólares diarios (anteriormente un dólar; éste es el denominado umbral de pobreza extrema) y 2 dólares diarios. Sea cual fuere el punto de referencia utilizado, la accesibilidad financiera de los medicamentos no tiene en cuenta otros costos de tratamiento, como el diagnóstico, por lo que subestima el verdadero costo de la atención sanitaria.

La diabetes mellitus afecta a 220 millones de personas en todo el mundo⁹ y su prevalencia va en aumento en todo el mundo, en particular en los países de

El tratamiento de la diabetes cuesta dos días de salario en la mayoría de los países

7 Organización Mundial de la Salud, *Prevención de las enfermedades crónicas: una inversión vital* (Ginebra, 2005).

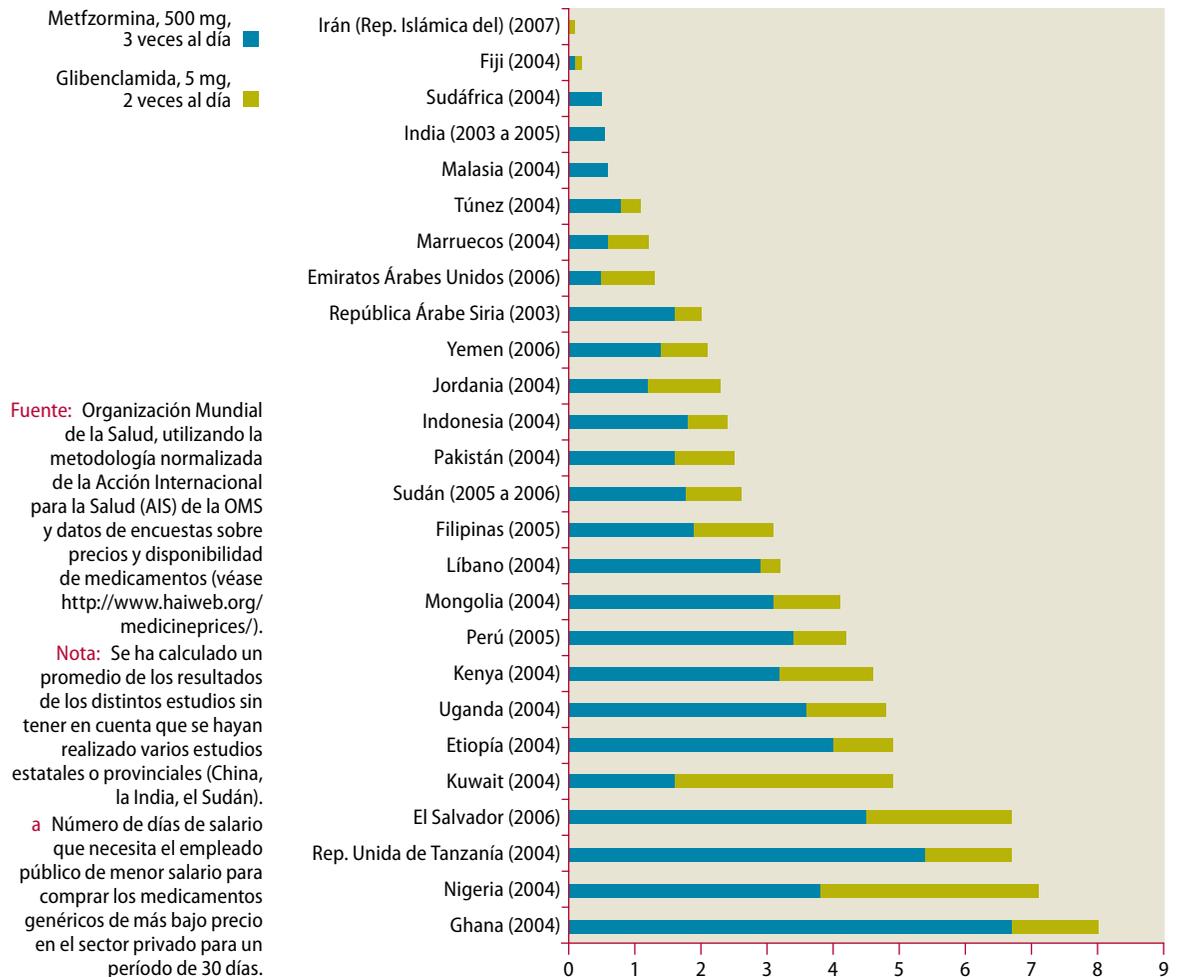
8 Guía Internacional de Indicadores de Precios de Medicamentos, disponible en <http://erc.msh.org/mainpage.cfm?file=1.0.htm&module=Dmp&language=spanish>.

9 Organización Mundial de la Salud, *The global burden of disease*, op. cit.

ingresos bajos y medianos¹⁰. Para muchas de las personas que viven en estos países, el costo del tratamiento básico oral para la diabetes por sí solo resulta inasequible si se utiliza como punto de referencia un día de salario. El régimen de tratamiento combinado de medicamentos genéricos de menor precio para la diabetes cuesta más de dos días de salario en la mayoría de los países y alcanza hasta ocho días de salario en Ghana (véase el gráfico 23). Estos costos son aún más altos en el caso de los productos de marca. Además, los enfermos de diabetes sufren igualmente dolencias concomitantes, como hipertensión, lo que puede aumentar el costo del tratamiento y reducir todavía más su accesibilidad financiera.

Una situación similar existe en el caso del asma. Incluso si se utilizan los equivalentes genéricos del precio más bajo, el tratamiento del asma resulta inasequible desde el punto de vista financiero en la mayoría de los países (véase el gráfico 24) y resulta aún menos asequible cuando se recetan y administran medicamentos

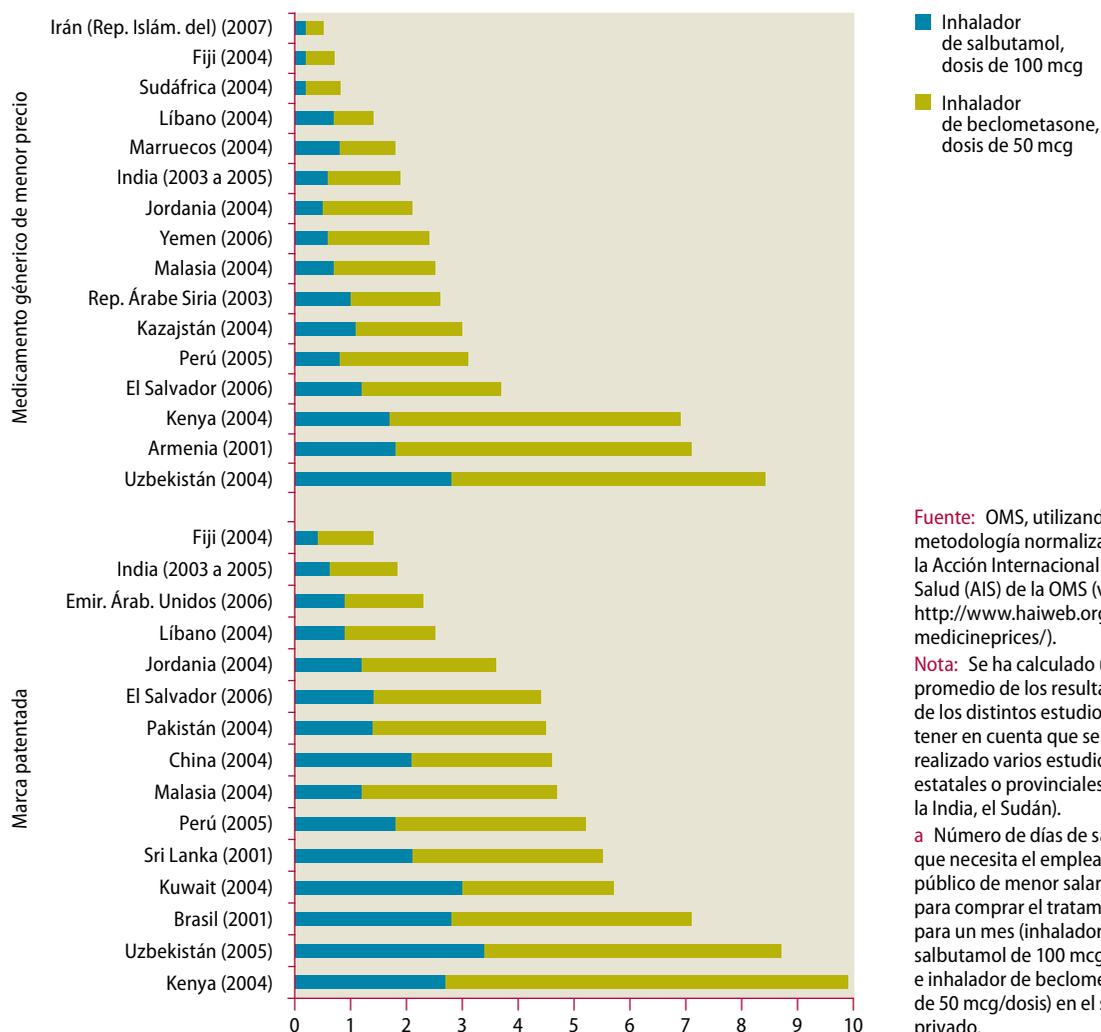
Gráfico 23

Accesibilidad financiera del tratamiento para la diabetes (en días de salario^a)

10 Se estima que un 7,3% de la población adulta del mundo (entre 20 y 79 años) sufrirá diabetes de aquí a 2025 (Federación Internacional de la Diabetes, Diabetes Atlas, 3a. edición (Bruselas, 2006)).

Gráfico 24

Accesibilidad financiera del tratamiento para el asma (en días de salario^a)



Fuente: OMS, utilizando la metodología normalizada de la Acción Internacional para la Salud (AIS) de la OMS (véase <http://www.haiweb.org/medicineprices/>).

Nota: Se ha calculado un promedio de los resultados de los distintos estudios sin tener en cuenta que se hayan realizado varios estudios estatales o provinciales (China, la India, el Sudán).

^a Número de días de salario que necesita el empleado público de menor salario para comprar el tratamiento para un mes (inhalador de salbutamol de 100 mcg/dosis e inhalador de beclometasone de 50 mcg/dosis) en el sector privado.

de marca. En Kenya, el empleado público de menor salario necesitaría el sueldo de casi diez días para adquirir estos medicamentos de marca, mientras que el costo en el Brasil, Kuwait, el Perú, Sri Lanka y Uzbekistán sería superior a cinco días de salario. En general, el uso de inhaladores de marca puede tener un efecto negativo sobre la accesibilidad financiera del tratamiento para muchas personas asmáticas de las 235 millones afectadas por esta enfermedad en todo el mundo¹¹.

Las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de muerte en todo el mundo y representan un 28% de las muertes en los países de ingresos bajos y medios¹². En el caso del empleado público de menor salario, el costo del tratamiento para la hipertensión mediante un inhibidor común de enzima convertidora de angiotensina (cápsulas o tabletas de captopril de 25 mg, 50 mg diarios) supera dos días de salario en la mayoría de los países y, por consi-

Las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de muerte en los países en desarrollo

11 Organización Mundial de la Salud, *The global burden of disease*, op. cit.

12 *Ibíd.*

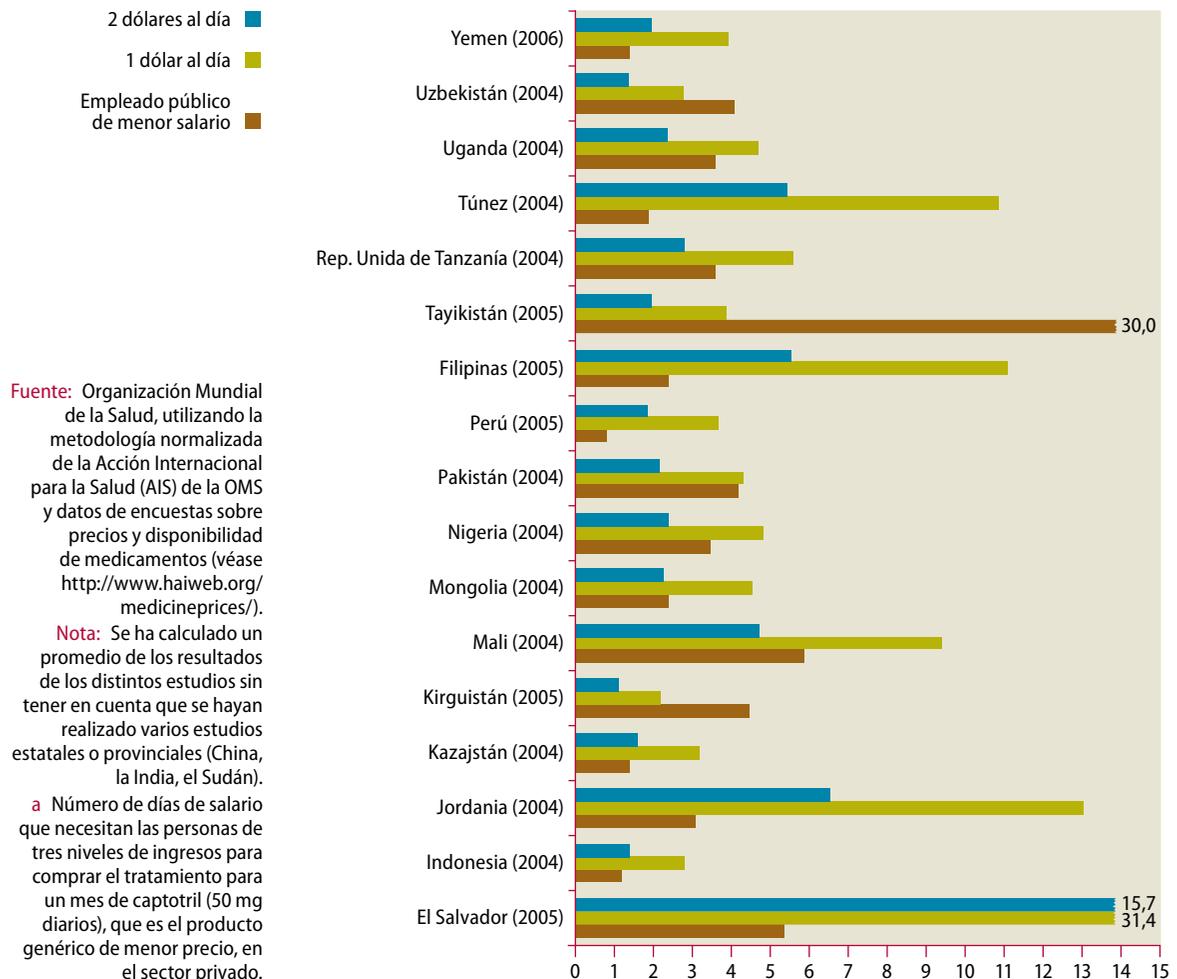
El carácter crónico de algunas enfermedades hace que su tratamiento resulte más inaccesible desde el punto de vista financiero

guiente, puede considerarse inaccesible desde el punto de vista financiero (véase el gráfico 25). Además, en todos los países de la muestra, excepto Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, el empleado público de menor salario gana más que el punto de referencia para la pobreza extrema de un dólar diario, lo que significa que el tratamiento resulta todavía menos asequible para los más pobres de la población. En el Perú, por ejemplo, el tratamiento con captopril es relativamente asequible para el empleado público de menor salario (0,8 días de salario), pero la mayoría de la población de este país gana un salario inferior a éste. Para ellos, el tratamiento resulta mucho menos asequible, pues aquellos que ganan un dólar al día necesitan 3,7 días de salario y los que ganan dos dólares diarios requieren 1,8 días de salario.

El costo del tratamiento de las enfermedades crónicas resulta especialmente inasequible debido a su carácter permanente y a la frecuente necesidad de terapias de combinación. No importa lo bajos que sean los precios en el sector privado, los sectores más pobres de la población generalmente no pueden permitírselos. Incluso para aquellos que son menos pobres, la compra constante de medicamentos y el

Gráfico 25

Accesibilidad financiera del tratamiento para la hipertensión (en días de salario^a)



altísimo precio de éstos pueden hundir a las familias en la pobreza¹³. Por ello debería darse prioridad a la aplicación de estrategias que ayuden a que los medicamentos esenciales para las enfermedades crónicas de los grupos y comunidades más pobres de la población sean más asequibles, por ejemplo, suministrando dichos medicamentos a través del sector público a costo reducido o nulo. Esta medida contribuirá a su vez a aumentar el acceso al tratamiento y la atención sanitaria para las personas más pobres y vulnerables.

Otros factores que influyen en la accesibilidad financiera de los medicamentos

Gasto nacional en productos farmacéuticos

El gasto total en productos farmacéuticos está estrechamente relacionado con el PIB de un país y su gasto total en salud. El gasto en productos farmacéuticos oscila entre el 1,35% y el 1,5% del PIB, y el porcentaje del PIB gastado en productos farmacéuticos es inferior en los países de mayores ingresos que en los de menores ingresos. El porcentaje del gasto total en salud dedicado a los productos farmacéuticos también es más reducido en los países ricos que en los más pobres (véase el cuadro 9).

Asimismo, las fuentes de financiación de los medicamentos son diferentes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En los desarrollados, el sector público realiza casi un 60% del gasto total en productos farmacéuticos y los sistemas de seguro de enfermedad o de seguridad social del Estado son los que pagan la mayoría de los medicamentos. En los países en desarrollo, el Estado paga menos de una tercera parte del gasto total en medicamentos. En estos países, la mayoría del gasto en productos farmacéuticos lo realizan los particulares. Entre los países en desarrollo, el porcentaje del gasto privado guarda una relación inversa con los ingresos ya que, en los países de bajos ingresos, los pagos

Cuadro 9
Costo de los medicamentos en relación con el PIB y el gasto en salud, por grupo de ingresos, 2006

Grupo de ingresos	Población (millones)	Número de miembros de la OMS	Tamaño de la muestra	Porcentaje del PIB		Porcentaje del total del gasto en salud	
				Media (porcentaje)	Mediana (porcentaje)	Media (porcentaje)	Mediana (porcentaje)
Alto	983	48	43	1,40	1,40	18,6	17,9
Medio alto	782	42	35	1,35	1,20	21,5	19,8
Medio bajo	3 106	54	33	1,48	1,20	25,3	22,7
Bajo	578	49	19	1,50	1,50	28,9	26,0
Total	5 449	193	130	1,40	1,30	22,6	20,2

Fuente: Organización Mundial de la Salud, Cuentas Nacionales de Sanidad.

13 Ke Xu *et al.*, "Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis", *The Lancet*, vol. 362, No. 9378 (12 de julio de 2003), págs. 111 a 117.

de los particulares representan un porcentaje ligeramente superior del gasto en medicamentos que en los países de ingresos más altos.

Cobertura del seguro médico

La cobertura del seguro médico es sumamente baja en los países en desarrollo

Un seguro médico público amplio que cubra el costo de los medicamentos es el sistema más equitativo para que amplios sectores tengan acceso al tratamiento. Desgraciadamente, tan sólo una pequeña parte de los habitantes de los países en desarrollo están cubiertos por este tipo de seguro, pues en los países de bajos ingresos únicamente un 2,8% de la población cuenta con seguro médico y éste suele situarse en los segmentos de mayores ingresos. En todos los países, excepto los de altos ingresos, menos de la mitad de la población disfruta de cobertura y el porcentaje de las personas cuyo seguro incluye los medicamentos es aún menor.

Impacto de la crisis económica global sobre el acceso a los medicamentos

La crisis económica ha aumentado a través de diversos canales el porcentaje de las personas del mundo en desarrollo que no tienen acceso a medicamentos asequibles. En el lado de la demanda, el número de los pobres ha aumentado y estos nuevos pobres se unirán a aquellos que ya no pueden permitirse adquirir medicamentos. Al mismo tiempo, la crisis puede aumentar las exigencias que deben satisfacer los servicios de salud, ya que el aumento del desempleo y la disminución de los ingresos hacen que las personas tengan una menor capacidad para conservar su salud y las exponen a mayores riesgos sanitarios, aumentando así la incidencia y la prevalencia de las enfermedades.

En el lado de la oferta, el gasto discrecional del sector público sufre presiones en todo el mundo, en particular en los países en desarrollo que no pueden obtener créditos suficientes para cubrir sus déficit fiscales. Si se recortan los presupuestos de los Ministerios de Salud, los salarios pueden mantenerse al tiempo que el gasto en medicamentos y transporte sufren recortes desproporcionados. Si las divisas se devalúan, es probable que suba el precio de las importaciones de productos médicos, como las materias primas para la producción de medicamentos o productos terminados para los países que carecen de capacidades de fabricación. La contracción mundial del crédito también puede implicar que los importadores no puedan obtener créditos para adquirir productos médicos¹⁴.

Los países que tienen un sistema público de medicamentos esenciales bien desarrollado y surtido, y aquellos que cuentan con un sistema de seguro médico bien establecido que ofrece medicamentos genéricos esenciales, estarán en mejores condiciones de hacer frente y adaptarse a estos fenómenos. La situación resultará más difícil para aquellos países con un sistema de contratación y distribución del sector público con pocos recursos o ineficiente, para los países en los que los pobres tienen que pagar con su dinero los medicamentos y para aquellos con un sistema de oferta de medicamentos de marca en lugar de genéricos en el sector privado.

A fin de evaluar el impacto de la crisis económica mundial sobre los sistemas de salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha creado, en cooperación con IMS Health, un programa de seguimiento del consumo de

¹⁴ Véase el impacto que tiene la crisis económica sobre el crédito para el comercio en el capítulo dedicado a la sostenibilidad de la deuda.

medicinas¹⁵. En la mayoría de los países se ha producido un aumento del precio medio de los medicamentos¹⁶. En algunos países, este fenómeno estuvo acompañado de un aumento del gasto total en productos farmacéuticos en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. No obstante, en la mayoría de los países, excepto unos cuantos países de Europa oriental, el consumo de productos farmacéuticos no parece haberse visto perjudicado.

A partir del final del primer trimestre de 2009 no se ha producido, al parecer, una variación importante en el volumen total de medicamentos utilizados ni un descenso del uso de medicamentos para enfermedades crónicas, como sucedió durante la crisis asiática de 1998. No se ha observado una transición de fórmulas de marca a fórmulas genéricas de estos medicamentos. Por lo tanto, no existen en general pruebas firmes que indiquen que la crisis económica haya tenido un efecto negativo sobre el acceso a los medicamentos o de que los moderados aumentos de precios hayan reducido el consumo de medicamentos.

Sin embargo, la magnitud y la duración de la crisis son desconocidas, y las anteriores crisis económicas demuestran que sus repercusiones raramente son las mismas en todos los países. Las crisis anteriores indican que los efectos sobre los medicamentos son posteriores a un descenso del PIB. Por ello quizá sea demasiado pronto para observar los efectos de la crisis actual sobre el consumo de productos farmacéuticos. En caso de que la situación se deteriore, los gobiernos cuentan con una serie de instrumentos para aliviarla.

Es probable que la disponibilidad de algunos medicamentos, como los financiados por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) o la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI), entre ellos los medicamentos antirretrovirales, y los tratamientos combinados basados en la artemisinina, se mantenga a pesar de la crisis. Sin embargo, incluso aunque estos programas sufraguen el costo de los medicamentos, la crisis económica podría tener un efecto negativo sobre los programas de prevención. Es probable que la situación se deteriore en el caso de otros medicamentos, en particular los destinados a las enfermedades crónicas. La creciente incidencia de este tipo de enfermedades ya ha hecho que aumente la demanda de tratamientos como la insulina, los medicamentos cardiovasculares y los inhaladores para el asma. Las familias que tienen que pagar con su dinero los medicamentos para enfermedades crónicas de forma permanente probablemente se empobrezcan de forma gradual y es posible que la recesión económica exacerbe este efecto.

Las repercusiones de la crisis económica mundial aún no se conocen en su totalidad, pero los países tienen que fortalecer sus sistemas de seguro médico

El aspecto positivo de todo ello es que algunas experiencias en Indonesia y Tailandia indican que las crisis económicas pueden brindar una oportunidad para adoptar nuevas políticas que son necesarias pero cuya introducción resulta difícil. Por ejemplo, durante la crisis de finales de los años noventa, el Ministerio de Salud de Indonesia adoptó varias medidas para mantener el acceso a los medicamentos entre las que se encontraban:

¹⁵ No se dispone de datos de IMS Health para el África subsahariana, con la excepción de Sudáfrica.

¹⁶ IMS Health, "Indicators for tracking the effect of the economic crisis on pharmaceutical consumption, expenditures and unit prices", informe elaborado para la Organización Mundial de la Salud, 20 de mayo de 2009 (disponible en <http://www.who.int/entity/medicines/areas/policy/imsreport/en/index.html>).

- Crear un sistema de seguimiento para garantizar la disponibilidad de los principales medicamentos esenciales en los centros públicos de salud y de productos genéricos en el mercado.
- Mantener existencias de reserva de medicamentos esenciales.
- Ofrecer subsidios para la compra de materias primas a las empresas farmacéuticas que elaboran productos genéricos.
- Adoptar medidas para garantizar un uso eficiente de las donaciones.

Gracias a estas medidas, la disponibilidad de los principales medicamentos se mantuvo a un alto nivel tanto en la fase aguda de la crisis como en la fase de recuperación, y el uso de medicamentos esenciales en los centros públicos de salud se mantuvo a lo largo de toda la crisis¹⁷. Sin embargo, tras la crisis, los pacientes tuvieron que pagar entre un 25% y un 50% por receta, tanto en el sector público como en el privado.

Necesidad de cubrir los costos de una pandemia mundial

Además de mejorar el acceso a los tratamientos para enfermedades persistentes, bien reconocidas y de larga duración, los países en desarrollo, al igual que los desarrollados, se enfrentan al reto de los brotes aleatorios de nuevas enfermedades infecciosas y pandemias potenciales, como el síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) en 2003 y la reciente gripe H1N1. Como lo demostró el VIH/SIDA, de no detenerse o lentificarse la propagación de dichas enfermedades de forma oportuna, éstas pueden tener consecuencias devastadoras en lo que se refiere a mortalidad, morbilidad y estado de la salud, así como para los costos de la salud y el desarrollo económico a más largo plazo.

Las respuestas pueden ir desde acciones preventivas, pasando por la vacunación (si existe una vacuna o se puede desarrollar ésta), hasta el tratamiento de la enfermedad en sí misma. Los países en desarrollo se enfrentan a mayores dificultades en todas estas esferas que los países desarrollados debido a su relativa falta de recursos, sobre todo de carácter financiero, pero no solamente de éstos. Las deficiencias en las comunicaciones y los bajos niveles de educación dificultan una rápida difusión de la información sobre estas enfermedades y las acciones necesarias para controlarlas. Contados son los países en desarrollo que cuentan con la capacidad para desarrollar nuevas vacunas y, al igual que ocurre con otros medicamentos, tienen problemas para distribuir las a la escala necesaria a un costo aceptable. Otro tanto sucede con los tratamientos.

Como lo demostraron durante el reciente brote de gripe H1N1 —aunque siempre quede margen para mejoras—, los países desarrollados han sido capaces de dar respuesta a la pandemia mundial en curso. El caso de la gripe H1N1, sin embargo, puede también demostrar si la respuesta resulta igualmente eficaz en los países en desarrollo, en particular, si será posible facilitar la futura vacuna a un precio asequible a todos los grupos considerados de riesgo en los países en

Un aspecto que causa gran inquietud es saber si los países en desarrollo pueden responder de forma eficaz a las amenazas de la gripe H1N1

¹⁷ Sri Suryawati *et al.*, “Impact of the Economic Crisis on Availability, Price and Use of Medicines in Indonesia, 1997-2002” (Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2003).

desarrollo. Existen algunos indicios de que el sector privado está facilitando el acceso a los medicamentos para la gripe.

Financiación del desfase para alcanzar la meta 8e

Con la creación del Grupo de Tareas de Alto Nivel sobre Financiación Internacional Innovadora para Sistemas de Salud se pusieron en marcha esfuerzos para estimar el costo que supone fortalecer los sistemas de salud, intensificar la prestación de servicios y alcanzar los ODM en materia de salud en los países de bajos ingresos¹⁸. Este ejercicio comprendía el cálculo del costo de los medicamentos esenciales necesarios para tratar una serie de enfermedades, mayoritariamente crónicas, en 49 países con un ingreso nacional bruto per cápita de 395 dólares o menos en 2007, la mayoría de los cuales estaban situados en el África subsahariana.

Las estimaciones obtenidas indican que, para alcanzar los ODM en materia de salud en estos países, los fondos destinados al tratamiento de enfermedades no incluidas en los ODM 4, 5 y 6 tendrían que incrementarse en aproximadamente 630 millones de dólares de los EE.UU. en 2009, que aumentarían a 3.000 millones de dólares en 2015, a medida que aumentara la cobertura y la población de riesgo. Los costos adicionales anuales aumentarían de 150 millones de dólares en 2009 a 1.170 millones en 2015. El costo anual per cápita de estos medicamentos esenciales se estima desde algo menos de 0,50 dólares en 2009 hasta dos dólares en 2015.

Colmar estos desfases en el acceso a los medicamentos esenciales debería resultar asequible, pues tan sólo añadiría un dólar per cápita al gasto farmacéutico anual de un país. Obtener estas cantidades debería ser posible con los mecanismos de financiación adecuados, ya que el costo total per cápita y el costo adicional per cápita necesarios para prestar cada año el tratamiento necesario para alcanzar la meta 8e representan tan sólo una pequeña parte del gasto en salud per cápita anual de un país.

Papel de las empresas farmacéuticas para aumentar el acceso a medicamentos asequibles

UNITAID, un organismo internacional de financiación de productos farmacéuticos, lleva a cabo una consulta de las empresas farmacéuticas y otras partes interesadas a fin de crear mecanismos innovadores para mejorar el acceso a los medicamentos. Creado en 2006 para garantizar una financiación sostenible de los medicamentos para el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria, UNITAID pretende tener un impacto duradero sobre los mercados, sobre todo mediante la reducción de los precios y el aumento de la producción. UNITAID tiene previsto igualmente desempeñar un papel para que se desarrollen fórmulas pediátricas de medicamentos para el VIH/SIDA o combinaciones de dosis fijas allí donde no existan éstas.

¹⁸ Véase <http://www.internationalhealthpartnership.net/index.html>.

Las patentes hacen que los medicamentos esenciales resulten más costosos

La aplicación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de la OMC, ha hecho que se patenten nuevos medicamentos en países que han sido tradicionalmente importantes productores de medicamentos esenciales genéricos. Debido a ello, las versiones genéricas de estos nuevos medicamentos sólo estarán disponibles una vez que haya expirado el período de 20 años de la patente, a menos que se adopten medidas para evitarlo. Por lo general, los medicamentos patentados son más costosos. Por ejemplo, el tratamiento de un paciente durante un año con el régimen de primera línea más asequible para el VIH/SIDA, recomendado por la OMS, cuesta entre 613 y 1.033 dólares de los EE.UU. utilizando productos patentados y 87 dólares con medicamentos genéricos¹⁹. Asimismo, las patentes obstaculizan el desarrollo de combinaciones o fórmulas de dosis fijas para uso pediátrico, ya que las patentes de los distintos componentes están en manos de diferentes empresas²⁰.

Una forma de resolver los problemas que generan las patentes es la creación de fondos comunes de patentes. Aunque estos fondos ya existen en otros sectores, todavía no se utilizan en el sector farmacéutico. Los titulares de las patentes sobre medicamentos se han opuesto con anterioridad a las medidas que facilitan la entrada de medicamentos genéricos en el mercado²¹, pero el interés por constituir fondos comunes de patentes va en aumento. Por ejemplo, Glaxo Smith Kline (GSK) anunció el 13 de febrero de 2009 que introduciría en un fondo común de patentes todas las sustancias o procesos químicos sobre los que poseía derechos de propiedad intelectual y que son pertinentes para el descubrimiento de medicamentos para las enfermedades poco comunes que figuran en la lista del sistema de justificantes de la Food and Drug Administration, de los Estados Unidos de América²², lo que permitiría su estudio por parte de otros investigadores. Este hecho podría resultar especialmente útil en los países en los que no existen exenciones a la investigación de patentes.

La creación de fondos comunes de patentes podría mejorar la situación

En julio de 2008, la Junta Ejecutiva de UNITAID decidió crear un Fondo Común de Medicamentos para el VIH/SIDA de ámbito internacional para atender los problemas de acceso e innovación. En el fondo común de patentes, los distintos titulares de éstas, como empresas, universidades e institutos de investigación, pondrían sus patentes a disposición de otras personas de forma voluntaria y no exclusiva. A cambio del pago de una regalía al fondo para remunerar a los titulares de la patente, los fabricantes de medicamentos genéricos pueden obtener una

19 Médicos sin Fronteras, "Untangling the web of antiretroviral price reductions", 11a. edición, julio de 2008.

20 En su reunión de 2009, el Comité de Expertos sobre Selección y Uso de Medicamentos, de la Organización Mundial de la Salud, aprobó una lista de medicamentos de combinación de dosis fija que faltaban para el VIH/SIDA, que podrían ser candidatos a formar parte de un fondo común de patentes (véase http://www.who.int/selection_medicines/committees/expert/17/WEBuneditedTRS_2009.pdf).

21 Ellen F. M. 't Hoen, *The Global Politics of Pharmaceutical Monopoly Power: Drug Patents, Access, Innovation and the Application of the WTO Doha Declaration on TRIPS and Public Health* (Países Bajos, AMB Publishers, 2009).

22 Este sistema permite al promotor de un medicamento recién aprobado que previene o sirve para tratar una enfermedad tropical o poco común apta recibir un justificante de revisión prioritaria que puede aplicarse a otro producto. La revisión prioritaria reduce el tiempo que tarda la Food and Drug Administration en evaluar un producto presentado para su aprobación. Asimismo, el titular de dicho justificante puede venderlo en el mercado libre.

licencia para acceder a las patentes del fondo a fin de producir medicamentos para el VIH/SIDA, introducir nuevas mejoras en ellos y fabricarlos y venderlos a bajo precio en países en desarrollo. De este modo, el fondo actuaría como agencia de concesión de licencias que gestiona las licencias, las negociaciones y las regalías sin necesidad de introducir cambios fundamentales en el sistema actual de patentes sobre medicamentos. Este régimen voluntario ofrece una oportunidad para mejorar el acceso a los medicamentos asequibles, pero su éxito depende de la voluntad de los titulares de las patentes (para integrar sus patentes en el fondo) y de los fabricantes de medicamentos genéricos (para pagar regalías, utilizar las patentes y adaptar los medicamentos). Por ello servirá para medir la voluntad de las empresas farmacéuticas de alcanzar el objetivo de ofrecer acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles en los países en desarrollo.

Fortalecer la alianza mundial para ofrecer acceso a medicamentos esenciales asequibles

Existen grandes carencias en las existencias de medicamentos, tanto en el sector público como en el privado de los países en desarrollo, así como grandes variaciones respecto a los precios internacionales de referencia de los medicamentos. Estos dos factores hacen que los medicamentos esenciales resulten inaccesibles, sobre todo para los pobres. Éste no es sólo un obstáculo importante para acelerar los progresos para alcanzar el ODM 8, sino que también es una barrera para conseguir los ODM 4, 5 y 6.

Entre las acciones necesarias a escala nacional e internacional para mejorar la accesibilidad física y financiera de los medicamentos esenciales se encuentran las siguientes:

- Los gobiernos deberían conceder, en colaboración con el sector privado, mayor prioridad al tratamiento de las enfermedades crónicas y mejorar el acceso a los medicamentos para tratarlas.
- El sector público debería intentar, en colaboración con el privado, ofrecer medicamentos esenciales a precios asequibles y redoblar esfuerzos para mejorar la cobertura del seguro médico.
- Los gobiernos deberían brindar una protección adicional a las familias de bajos ingresos para hacer frente al aumento de los precios de los medicamentos resultante de la crisis económica mundial.
- Deberían realizarse acciones internacionales, aparte de los esfuerzos nacionales, para mejorar la disponibilidad y la accesibilidad financiera de los medicamentos esenciales, como la creación de fondos comunes de patentes a escala internacional.
- Los países con capacidad de producción deberían facilitar la exportación de medicamentos genéricos a los países que los necesitan, de acuerdo con las disposiciones en materia de flexibilidad que recoge el ADPIC y, de ser posible, fomentar el intercambio de transferencia de tecnologías entre los países desarrollados y los países en desarrollo para la producción de medicamentos esenciales. Los gobiernos de los países de ingresos bajos y medianos deberían reformar su legislación nacional en materia de propiedad intelectual para integrar las disposiciones sobre flexibilidad del ADPIC y facilitar a todos el acceso a los medicamentos.

Acceso a las nuevas tecnologías

Meta

- 8f En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones

En los años anteriores a la crisis económica mundial se habían realizado nuevos progresos en materia de acceso de la población mundial a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), en particular en el sector de la telefonía móvil. Sin embargo, la brecha digital, que adopta la forma de diferencias en materia de acceso físico y financiero, sigue siendo muy amplia entre ricos y pobres, tanto entre países como dentro del mismo país, y apenas se redujo durante el último decenio.

Aún no se sabe con precisión hasta qué punto la crisis económica mundial afectará al acceso a las tecnologías y su transferencia. Obviamente, para quienes pierdan su trabajo o ingresos, el uso de la TIC resultará menos asequible, en tanto que las inversiones públicas y privadas en infraestructuras de TIC podría reducirse junto con la actividad económica y los ingresos públicos. Sin embargo, si los países están en condiciones de adoptar paquetes fiscales de estímulo, es posible que puedan atenuar dichos efectos adversos.

Como se señala en el *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008*¹, la falta de objetivos numéricos o mensurables en el marco de los ODM hace que resulte difícil medir un desfase de cumplimiento en el ámbito del acceso a las tecnologías². Además, las fuentes de información existentes no permiten estimar los indicadores acordados con

1 *Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2008: Resultados de la alianza mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.08.1.17).

2 Actualmente, la mayoría de las estadísticas utilizadas para valorar la brecha digital y ponderar los progresos hacia la sociedad de la información se basan en datos administrativos o de oferta, como el número de líneas de telefonía fija, el número de abonados a la telefonía móvil y los usuarios de banda ancha. Sin embargo, para hacer un seguimiento adecuado de los progresos e identificar los desfases, es necesario examinar indicadores más específicos sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Las estadísticas sobre el acceso y uso de las TIC por parte de los hogares y personas generalmente son recopiladas por las oficinas nacionales de estadísticas mediante encuestas por hogares. Cada vez son más los países que encuestan a los hogares y a las personas sobre su uso de las TIC y se espera que la disponibilidad de datos en este terreno aumente en los próximos años. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en colaboración con Partnership on Measuring ICT for Development (véase <http://www.itu.int/ITU-D/ict/partnership>), recomienda vivamente a los países que recopilen datos sobre el uso de las TIC, para lo cual ofrece una lista básica de indicadores de TIC, materiales de formación y desarrollo de capacidades a las oficinas nacionales de estadística.

frecuencia mensual o trimestral, lo que hace más difícil obtener indicios inmediatos sobre la forma en que la crisis influye en la consecución de este componente del ODM 8. Es posible identificar, con cierto retraso, el aumento de las tasas de penetración de las TIC³, pero es más difícil determinar si dicho aumento será lo suficientemente rápido como para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo. En el Plan de Acción de 2003 de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información se anunciaban diez objetivos que deberían alcanzarse a más tardar en 2015. Entre ellos se encontraban “utilizar las TIC para conectar aldeas, y crear puntos de acceso comunitario” y “asegurar que el acceso a las TIC esté al alcance de más de la mitad de los habitantes del planeta”⁴. Aún existe ambigüedad respecto al tipo de TIC y el número de aldeas que deberían conectarse, pero esta iniciativa podría allanar el camino para identificar objetivos mensurables que permitan un seguimiento más objetivo.

En términos generales, la necesidad de acceder a las nuevas tecnologías va en aumento, sobre todo tras reconocerse que habrá que adoptar medidas urgentes para hacer frente al reto del cambio climático. Para mitigar y adaptarse al cambio climático se requerirán enormes inversiones en investigación, desarrollo y despliegue de tecnologías con el fin de aumentar la eficiencia energética, las energías renovables, las tecnologías de bajas emisiones y las infraestructuras resistentes al cambio climático⁵. Algunas de estas tecnologías requerirán el apoyo de un mayor acceso a las TIC, pero este reto trasciende el ámbito de la meta 8f acordado en el momento de la adopción de la Declaración del Milenio.

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

Uso de la telefonía móvil

A finales de 2008, el número de abonados a la telefonía móvil había alcanzado 4.100 millones (3.400 millones en 2007), lo que equivale a una tasa de penetración de algo más del 60%. En comparación, las líneas de telefonía fija en todo el mundo se elevaban a 1.300 millones, con una penetración inferior al 20% (véase el gráfico 26).

La telefonía móvil ofrece nuevas y cruciales oportunidades de comunicación a las regiones que carecen de acceso a las TIC. Durante 2007, el número de

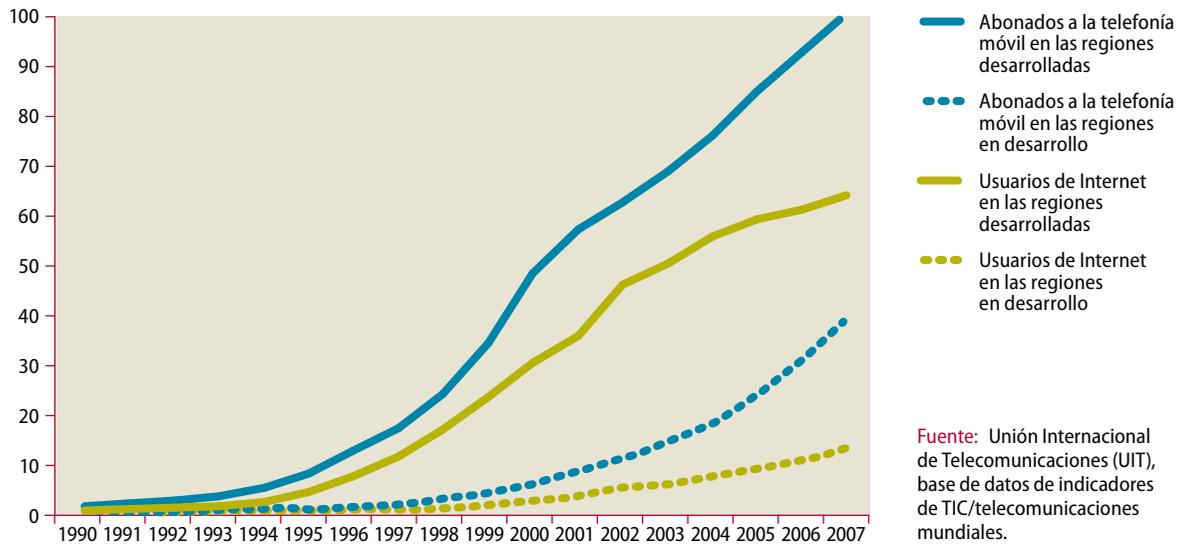
3 Porcentaje de la población total que utiliza TIC o servicios de TIC.

4 Véase <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html#c4>.

5 Véase, por ejemplo, *Estudio Económico y Social Mundial 2009: Promover el desarrollo, salvar el planeta* (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.09.II.C.1); Nebojsa Nakicenovic, “Supportive policies for developing countries: a paradigm shift”, documento de información general elaborado para el *Estudio Económico y Social Mundial 2009*; Nicholas Stern, *A Blueprint for a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Prosperity* (Londres, The Bodley Head, 2009).

Gráfico 26

Penetración de la telefonía móvil y del uso de Internet en las regiones desarrolladas y en desarrollo, 1990 a 2007 (en porcentaje)



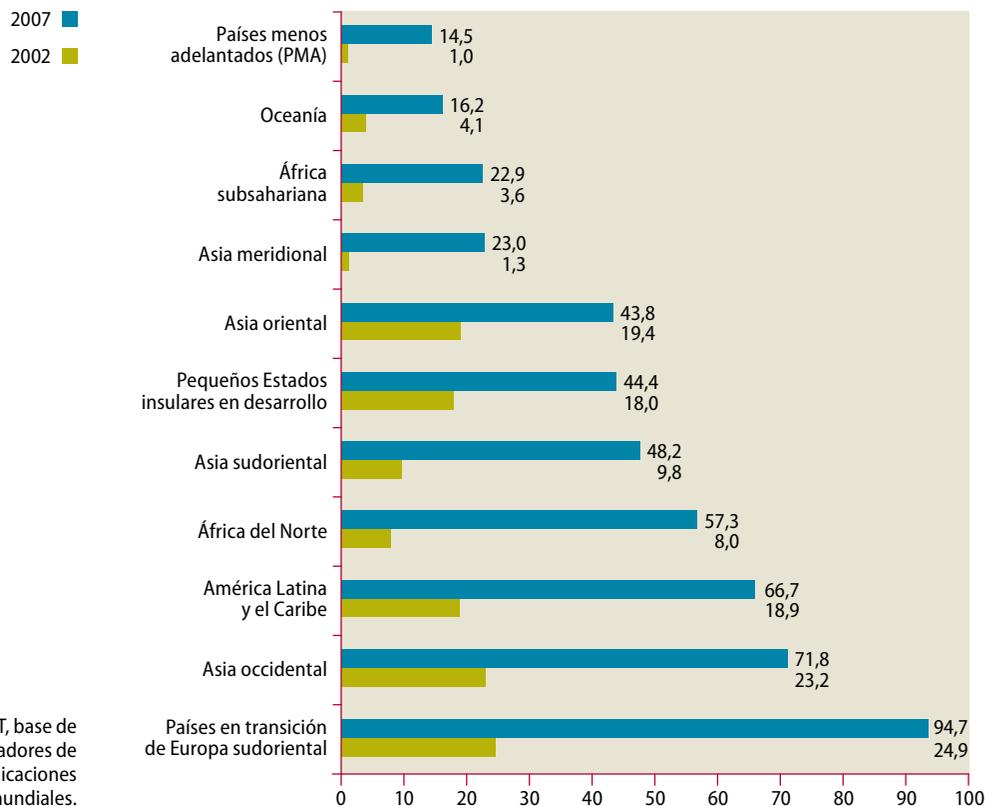
abonados de telefonía móvil en África aumentó en 65 millones y la penetración había aumentado a casi una tercera parte de la población, desde el 2% en 2000⁶. Al igual que los teléfonos móviles han aumentado el acceso a las comunicaciones básicas de voz, cada vez se utilizan más para aplicaciones no de voz, como el servicio de mensajes cortos (Short Message Service–SMS), los servicios bancarios móviles y el comercio móvil, así como para la gestión de catástrofes. En vista de que la tecnología de telefonía móvil de tercera generación (3G) permite transmitir a velocidades de banda ancha, se espera que las comunicaciones móviles desempeñen un papel cada vez más importante en el acceso a Internet de alta velocidad, tanto en las regiones desarrolladas como en las regiones en desarrollo. Se trata de un avance importante que podría contribuir a compensar el costo prohibitivo y la falta de acceso a servicios de Internet en muchos países en desarrollo, como se expone a continuación.

Aunque la penetración de la telefonía móvil en los países en desarrollo siguió aumentando entre 2006 y 2007 (pasando de 30 a 39 usuarios por cada 100 habitantes), estos países siguen muy retrasados respecto a los países desarrollados, los cuales han superado la marca del 100% (véase el gráfico 26), lo que significa que en promedio la población de los países ricos posee más de una suscripción de telefonía móvil por persona. La incidencia más baja sigue correspondiendo a los países menos adelantados, con tan sólo 15 usuarios por cada 100 habitantes en 2007, si bien dicha cifra era solamente del 1% en 2002. Por regiones geográficas, Oceanía, el África subsahariana y Asia meridional presentan las tasas de penetración más bajas (véase el gráfico 27). Estas mismas regiones tienen el menor número de líneas de telefonía fija, lo que indica su limitado acceso a las telecomunicaciones y las TIC (véase el gráfico 28).

La más baja cobertura de telefonía móvil corresponde a Oceanía, el África subsahariana y Asia meridional.

⁶ Aunque existen datos a nivel mundial correspondientes a 2008, sólo se dispone de datos regionales hasta 2007.

Gráfico 27

Número de abonados a la telefonía móvil por cada 100 habitantes, 2002 y 2007

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

El desfase en el uso de Internet entre países ricos y pobres

El uso de Internet aumenta de forma constante y casi 1.700 millones de personas (aproximadamente una cuarta parte de la población mundial) contaban con una conexión a Internet a finales de 2008. Sin embargo, un 60% de la población de los países desarrollados utilizaba Internet, en comparación con menos del 13% en los países en desarrollo y tan sólo un 1,5% en los países menos adelantados.

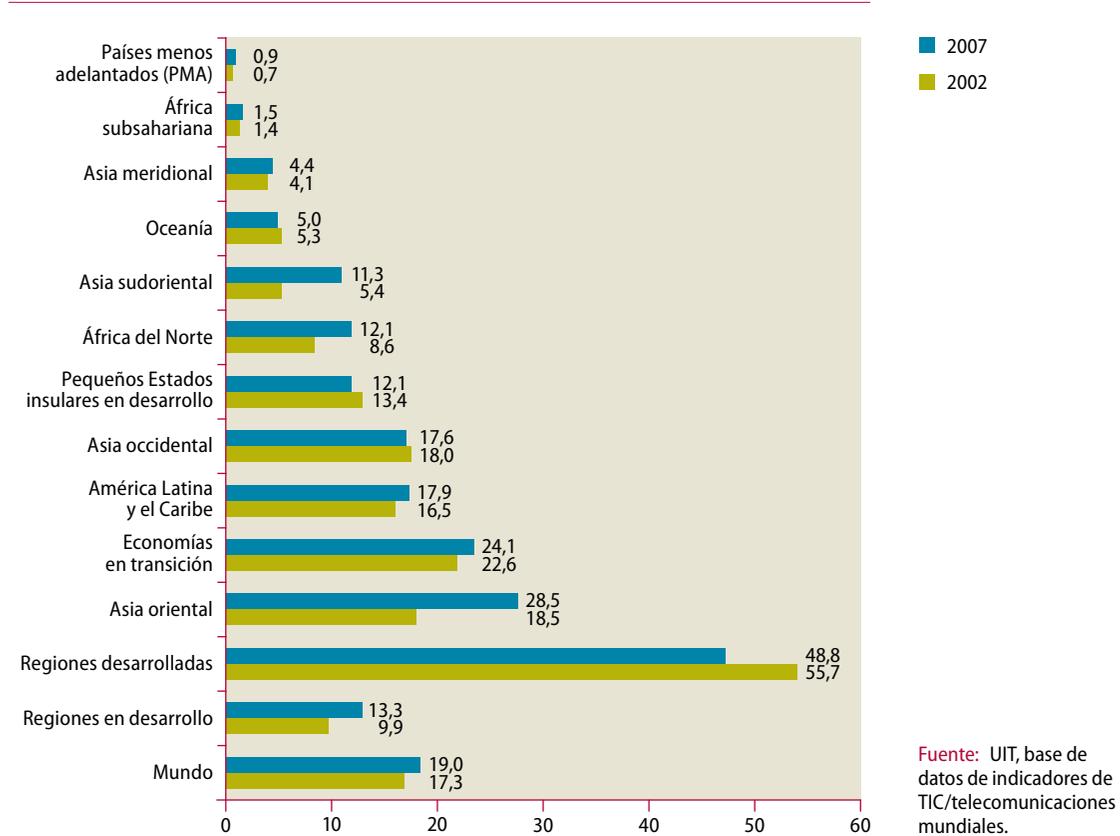
El África subsahariana y Asia meridional también están retrasadas en materia de Internet de banda ancha

El acceso de banda ancha a Internet por telefonía fija sirve de catalizador para acelerar el uso de las tecnologías de la información, al reducir el costo de las transacciones para las empresas y particulares⁷. Los países menos adelantados, la mayoría de los cuales se encuentra en el África subsahariana y Asia meridional, tienen el menor acceso a los beneficios de este tipo de tecnologías por amplia diferencia (gráfico 29). De este modo, sus economías se encuentran en una situación de gran desventaja al operar en los mercados mundiales, lo que tiene implicaciones a largo plazo para el crecimiento y el desarrollo.

⁷ En relación con los prometedores nuevos servicios de banda ancha y estudios nacionales sobre la forma en que la banda ancha promueve el crecimiento y el desarrollo, véase UIT, *Asia-Pacific Telecommunication/ICT Indicators 2008 Report: Broadband in Asia-Pacific: too much, too little?* (Ginebra, 2008), capítulos 2.1 y 2.2.

Gráfico 28

Número de líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes, 2002 y 2007



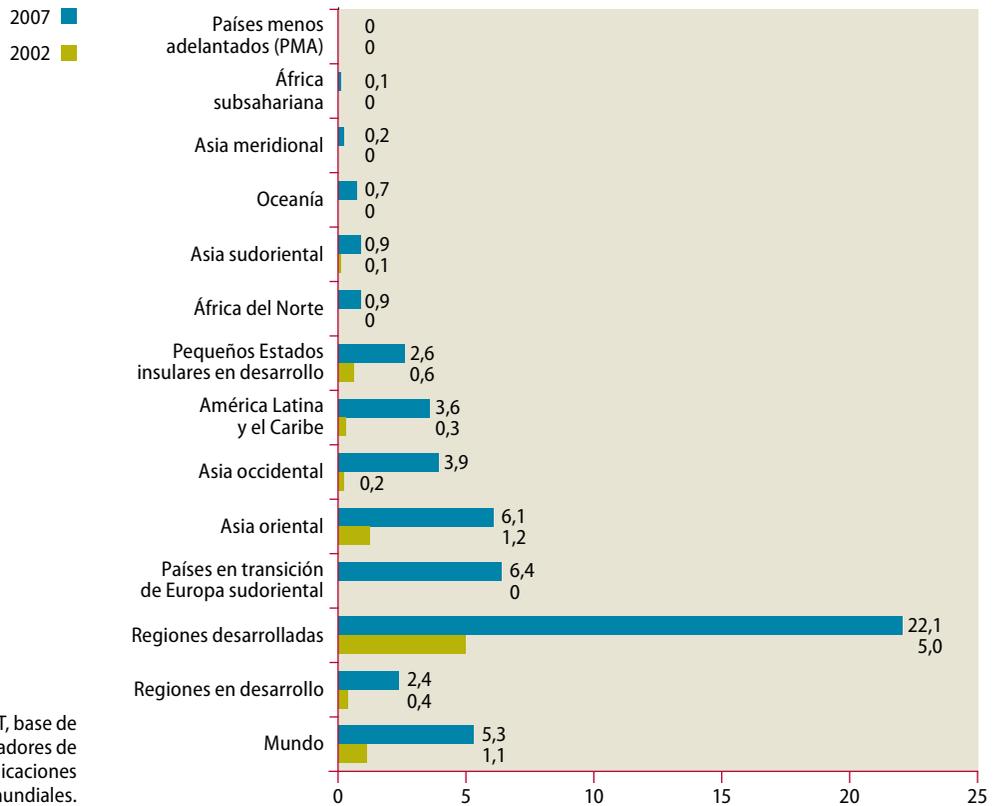
El servicio de Internet de banda ancha por telefonía fija sigue siendo sumamente costoso en la mayoría de los países en desarrollo en comparación con los precios de los países desarrollados (gráfico 30) y, debido a ello, no resulta asequible para la mayoría de los usuarios potenciales. Un estudio reciente de la UIT en el que se comparan los precios de la banda ancha en 150 países muestra que los precios en la mayoría de los países en desarrollo suelen ser muy altos en relación con su nivel de ingresos⁸. En 30 PMA, el precio mensual de un servicio de banda ancha por telefonía fija supera el ingreso nacional bruto mensual per cápita.

Actualmente, la banda ancha por telefonía fija es el método predominante para el acceso de alta velocidad a Internet. Sin embargo, en un número cada vez mayor de países, la implantación de las Telecomunicaciones Internacionales Móviles 2000, denominadas redes de telefonía móvil de tercera generación, se está convirtiendo en una plataforma alternativa. La banda ancha móvil, que permite a los usuarios acceder a Internet a través de la red de telefonía móvil resulta muy prometedora para regiones que cuentan con redes de telefonía fija reducidas, como África. A finales de 2007 había una docena de países africanos que contaban con servicios comerciales de banda ancha móvil y aproximadamente 2,3 millones de

⁸ Véase UIT, *Measuring the Information Society: The ICT Development Index* (Ginebra, 2009), disponible en <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/index.html>.

Gráfico 29

Número total de abonados a la banda ancha por telefonía fija por cada 100 habitantes, 2002 y 2007



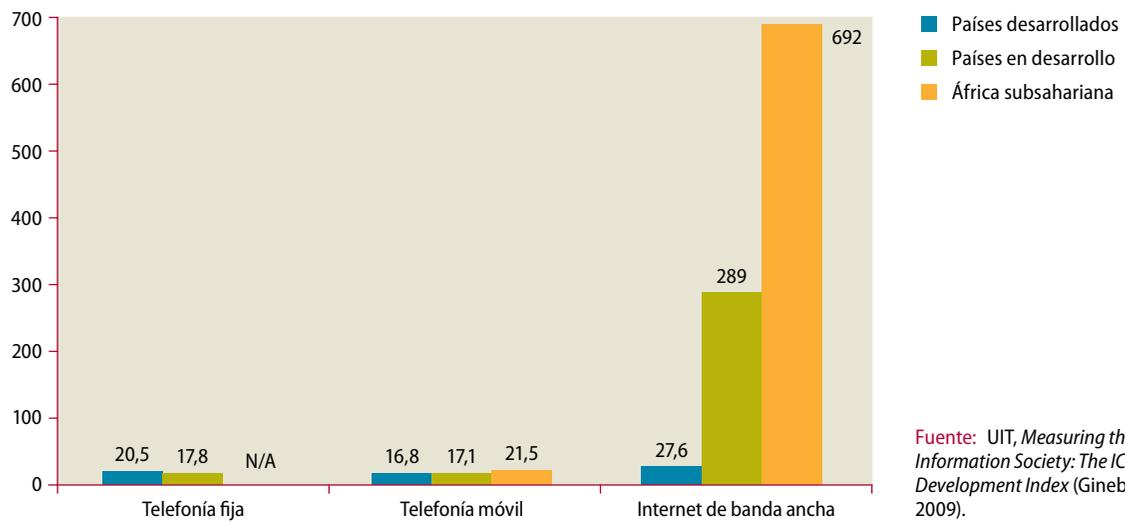
Fuente: UIT, base de datos de indicadores de TIC/telecomunicaciones mundiales.

abonados. En teoría, con esta tecnología los abonados pueden acceder a Internet a alta velocidad y, aunque actualmente resulta difícil saber cuántas líneas se utilizan realmente con este fin, la banda ancha móvil puede convertirse en el principal acceso de banda ancha a Internet en África en los próximos años. Si bien la tasa de penetración de la banda ancha móvil sigue siendo muy baja en los países en desarrollo, es probable que estas redes y servicios alternativos de banda ancha móvil creen un entorno más competitivo e influyan sobre los precios (actualmente altos) de los servicios de banda ancha por telefonía fija.

Otros parámetros de la brecha digital

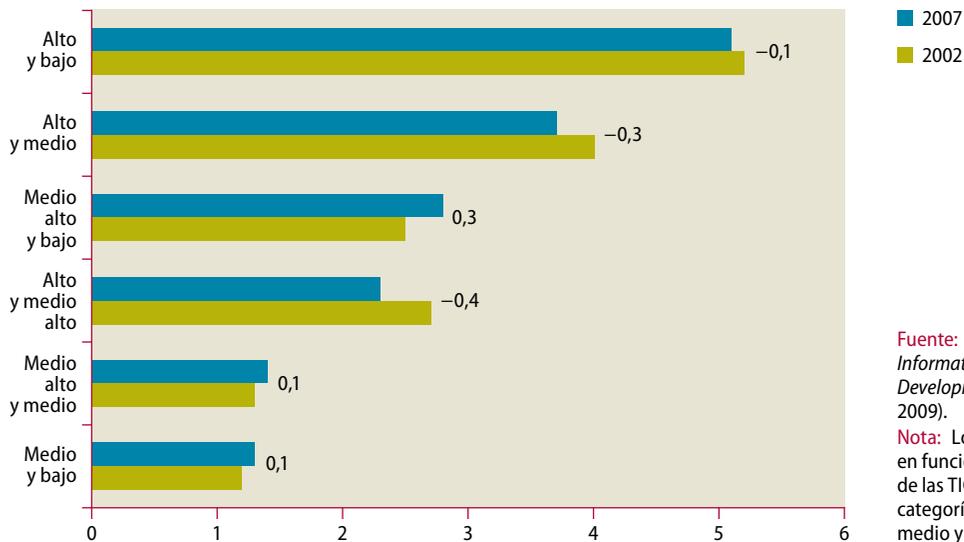
A fin de evaluar si la brecha digital mundial se está ampliando o reduciendo, la UIT ha desarrollado el índice de desarrollo de las TIC (ICT Development Index (IDI)), un índice compuesto de 11 indicadores que compara los avances en materia de TIC entre 2002 y 2007. Esta herramienta de análisis comparativo, que comprende más de 150 países, pone de relieve que si bien todos los países han mejorado en general su nivel de TIC en los últimos cinco años, siguen existiendo enormes diferencias. Durante el período de 2002 a 2007, la brecha digital entre las regiones desarrolladas y las regiones en desarrollo se ha mantenido sin grandes cambios (véase el gráfico 31).

Gráfico 30
Precios mensuales de los servicios de TIC por regiones, 2008
 (en dólares de paridad de poder adquisitivo)



Fuente: UIT, *Measuring the Information Society: The ICT Development Index* (Ginebra, 2009).

Gráfico 31
Variaciones en la magnitud de la brecha digital entre grupos de países, 2002 y 2007 (valores de IDI)



Fuente: UIT, *Measuring the Information Society: The ICT Development Index* (Ginebra, 2009).

Nota: Los países se clasifican en función de su acceso y uso de las TIC en las siguientes categorías: alto, medio alto, medio y bajo.

Aumento de la privatización y liberalización en el sector de las TIC

Un objetivo implícito de la meta 8f es estimular las asociaciones entre el sector público y el privado. Sin embargo, la tendencia en el sector de las telecomunicaciones y las TIC ha sido hacia un aumento de la privatización y liberalización. El sector privado ha incrementado su participación relativa debido a que se encuentra en condiciones de hacer las inversiones a gran escala necesarias para mantenerse

a la vanguardia en este sector. La mayoría de las nuevas y cambiantes tecnologías son desarrolladas por grandes empresas multinacionales, que también han sido las pioneras de su difusión en todo el mundo. Hace veinte años, la mayoría de las empresas de telefonía fija eran públicas. Actualmente, en un 64% de los países, estos proveedores de servicios han sido total o parcialmente privatizados, mientras que su privatización está en curso o prevista en otra quinta parte de los países. Tan sólo en unos 30 países (16% del total) las conexiones de telefonía fija siguen siendo establecidas por el Estado.

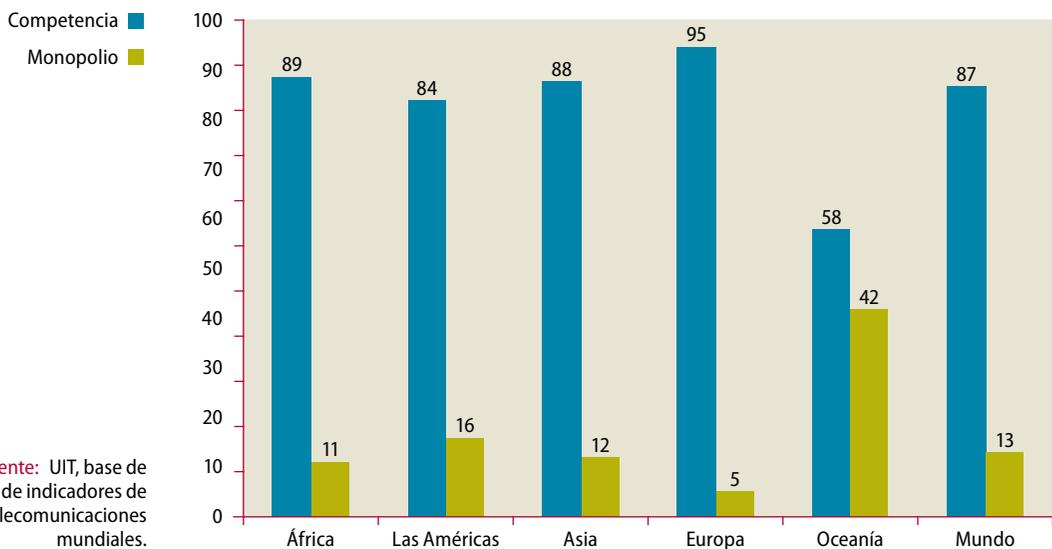
Los mercados de telecomunicaciones y TIC no sólo han sido objeto de una creciente privatización, sino que también se han abierto a la competencia y se ven impulsados por el sector privado, en particular en el sector de los servicios móviles y de Internet. Los datos de la UIT muestran que al final de 2008, 160 países (un 84% del total) de todo el mundo contaban con un mercado competitivo de telefonía móvil. Este porcentaje es incluso mayor en el mercado de Internet, en el que un 87% de los países tienen proveedores de servicios de Internet competitivos (véase el gráfico 32). Estas cifras ponen de relieve el creciente papel del sector privado, en particular en la difusión de nuevas formas de TIC. Sin embargo, la actual crisis económica no constituye un buen presagio para la continuación de esta tendencia.

Las asociaciones entre el sector público y el privado siguen siendo necesarias

Una normativa eficaz ha sido una de las claves para el rápido crecimiento de las TIC en los últimos veinte años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Tanto los gobiernos como las autoridades reguladoras nacionales deben desempeñar un papel importante en la promoción de un entorno reglamentario predecible, estable y transparente, a fin de minimizar las barreras a la inversión y aumentar la competencia. La creación de un entorno reglamentario favorable puede fomentar las asociaciones entre el sector privado y el sector público en el área de las TIC, en particular aquellas que servirán para acelerar la implantación de estas tecnologías y la banda ancha, especialmente en zonas rurales y sin servicio. En esta época de recesión económica y financiera, las

Gráfico 32

Distribución de los países con mercados competitivos y no competitivos para la prestación de servicios de Internet, 2008 (en cuota porcentual)



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

asociaciones entre el sector público y el privado pueden ofrecer una mejor infraestructura de redes para las TIC. Además, muchos proyectos exigirán, como es lógico, la participación de ambos sectores, por ejemplo, el desarrollo de la administración electrónica o la creación de una red regional de comunicaciones, como el sistema de cable submarino del África oriental, destinado a conectar a 21 países africanos entre sí y con el resto del mundo⁹.

Cambio climático y acceso a la tecnología

En general, la meta 8f reclama una mayor disponibilidad de nuevas tecnologías para los países en desarrollo. En vista de la situación del entorno mundial, las tecnologías para hacer frente al cambio climático constituyen un ámbito clave en el que la comunidad internacional debería fortalecer su alianza mundial para afrontar sus consecuencias y alcanzar las metas del ODM 7. Se ha demostrado que incluso si las emisiones anuales se estabilizaran al nivel actual, la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en 2050 sería dos veces superior a la de los niveles preindustriales, lo que implica una alta probabilidad de que se produzcan peligrosos aumentos de temperatura que podrían provocar una desestabilización económica y política, en particular en los países en desarrollo¹⁰. Estas circunstancias exigen la adopción de medidas de mitigación para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo y desarrollados, así como de medidas de adaptación en las economías más vulnerables para encarar los cambios climáticos que ya comienzan a materializarse.

Las Naciones Unidas han propuesto tres estrategias concretas para ayudar a la transferencia de tecnologías destinadas a la mitigación y adaptación a los países en desarrollo¹¹. En primer lugar, debería crearse un programa operativo de tecnologías para el clima para examinar las distintas dimensiones del reto tecnológico para los países en desarrollo y prestar asistencia técnica. En segundo lugar, deberían obtenerse los recursos económicos necesarios por medio de un mecanismo internacional coordinado de financiación. El mundo apenas invierte dos dólares de los EE.UU. por persona y año en actividades de investigación, desarrollo e implantación relacionadas con la energía. Esta cantidad tiene que multiplicarse por un factor de dos o tres a fin de permitir la transición hacia nuevas tecnologías avanzadas en sistemas energéticos. En tercer lugar, es necesario reformar el actual régimen de propiedad intelectual de tecnologías. En teoría, los derechos de propiedad intelectual ofrecen incentivos a los innovadores al otorgarles derechos exclusivos temporales sobre la comercialización de sus inventos. Sin embargo, debido a su exclusividad, los derechos de propiedad intelectual generalmente hacen que los artículos protegidos tengan un precio superior, lo que puede limitar el acceso a ellos, especialmente en los países en desarrollo pobres. Existen varias disposiciones en materia de flexibilidad en el marco del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), de la Organización Mundial del Comercio, como las relativas a las licencias obligatorias¹², las excepciones a los

Es necesario reformar los regímenes de propiedad intelectual para aumentar el acceso a las tecnologías por parte de los países más pobres

⁹ Para más información, véase <http://www.eassy.org/>.

¹⁰ Véase el *Estudio Económico y Social Mundial 2009*, op. cit.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Las licencias obligatorias se refieren al uso de una patente con aprobación gubernamental sin la autorización del titular del derecho.

derechos de patente, la regulación de las licencias voluntarias y la estricta aplicación de los criterios de patentabilidad.

Los países únicamente pueden recurrir a estas medidas si ya poseen una masa crítica de capacidades tecnológicas e institucionales. Por consiguiente, estas medidas no pueden ofrecer un beneficio inmediato a muchos países en desarrollo. Por ello habría que examinar seriamente otras opciones, como permitir que los países en desarrollo excluyan a sectores críticos de las patentes y establecer un fondo común de tecnologías para el cambio climático (así como TIC y otras tecnologías) a escala mundial, ya que ofrecerían seguridad y previsibilidad para acceder a las tecnologías y fomentarían actividades de investigación y desarrollo que son muy necesarias para la adaptación y difusión en el plano local.

Un mayor uso de las TIC podría contribuir a los esfuerzos para la prevención de catástrofes y la mitigación y adaptación relacionadas con el cambio climático. A menudo, los países en desarrollo son los más vulnerables y peor equipados para proteger a su población y su territorio contra los fenómenos meteorológicos más frecuentes, impredecibles y graves. La UIT ayudará a sus miembros a elaborar las estrategias y a desarrollar las capacidades nacionales necesarias para promover el desarrollo sostenible a través del uso de las TIC mediante la difusión de la información, así como de herramientas y materiales de formación pertinentes.

Fortalecer la alianza mundial para el acceso a la tecnología

Aunque aún no existen datos para evaluar las repercusiones que tendrá la actual crisis económica sobre el sector de las TIC, es muy probable que éste se vea afectado por el descenso generalizado de las inversiones y la demanda a nivel mundial. No cabe duda de que la crisis económica actual representará un obstáculo más para los esfuerzos destinados a reducir el desfase en el acceso a las tecnologías que existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Así pues, resulta cada vez más importante para el sector público, al igual que para el privado, trabajar en favor de una asociación sólida. En vista de la necesidad de hacer frente de forma exhaustiva a los problemas transversales relacionados con las TIC en el desarrollo, el Secretario General aprobó en 2006 una iniciativa para crear la Alianza Mundial en favor de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo¹³. Esta Alianza sirve de foro mundial para todos los interesados y de plataforma para un diálogo sobre políticas multisectoriales sobre el uso de las TIC para impulsar la consecución de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, en particular la reducción de la pobreza.

Entre las acciones necesarias a escala nacional e internacional para ampliar el acceso a las tecnologías para el desarrollo se encuentran las siguientes:

- Elaborar objetivos más concretos en materia de TIC a escala mundial y nacional con el fin de medir mejor los progresos para acceder a estas tecnologías.

¹³ Véase <http://www.un-gaid.org/About/tabid/861/language/en-US/Default.aspx>.

- Apoyar los proyectos mundiales de evaluación y el desarrollo de herramientas de análisis comparativo, como la Asociación para la Medición de las TIC para el Desarrollo.
- Aumentar los esfuerzos para colmar el desfase en materia de TIC, en particular en lo que se refiere al acceso a los servicios de Internet de banda ancha por telefonía fija, en vista de su creciente importancia en la forma en que las personas realizan sus actividades económicas y se comunican.
- Extender las redes de tercera generación para que sirvan de plataforma de Internet de banda ancha, debido a sus costos relativamente más bajos y a la existencia de redes de telefonía móvil en los países en desarrollo.
- Crear asociaciones entre el sector público y el privado cuando no exista participación de este último, regular mejor el mercado de las TIC para garantizar prácticas leales de mercado y ampliar las infraestructuras básicas y aquellas que facilitan las TIC.
- Promover la transferencia de tecnologías para la mitigación y la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo a través de la creación de un programa operativo de tecnologías para el cambio climático, reformar el régimen de propiedad intelectual para las tecnologías y establecer un mecanismo internacional coordinado de financiación.
- Aprovechar iniciativas tales como la Alianza Mundial en favor de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo para establecer un vínculo entre el debate de políticas y las acciones concretas a escala internacional.

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

USD 15

ISBN 978-92-1-300238-4



Impreso en las Naciones Unidas, Nueva York

09-37780—Agosto de 2009—1.700