



**Más allá de las cifras:
Asegurar que
los Objetivos de Desarrollo del Milenio
abordan la Injusticia Estructural**

**Documento de Posición
de CIDSE-Caritas Internationalis**

Abril 2005

**Más allá de las cifras:
Asegurar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio Abordan la Injusticia Estructural**



Índice

Siglas	2
Resumen	3
Agradecimientos	8
1. Las promesas de la Declaración del Milenio	9
2. ¿Cuál es la situación actual?	15
3. Deficiencias del actual enfoque de los ODM	24
4. Asegurar que los ODM abordan las causas estructurales de la injusticia	37
Referencias	49
Miembros de CIDSE-Caritas Internationalis Grupo de Trabajo sobre Justicia Social	54

Tablas y cuadros

Tabla 1	Los ODM y el paradigma de desarrollo humano	12
Tabla 2	Opiniones de la sociedad civil sobre las dimensiones positivas de los ODM	13
Tabla 3	Distintas dimensiones de la pobreza	28
Tabla 4	Elementos centrales de un enfoque de los ODM basado en los derechos ³⁸	
Cuadro 1	Compromisos de la Declaración del Milenio	11
Cuadro 2	Elementos claves del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8	19
Cuadro 3	Los ODM y los grupos minoritarios: el caso de los Dalits y los Tribals en la India	29
Cuadro 4	Los inconvenientes del Objetivo 1: medir la pobreza utilizando la línea de pobreza de "un dólar al día"	31
Cuadro 5	¿Da autonomía a las mujeres el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3?	32
Cuadro 6	Construir asociaciones significativas para lograr los ODM	41

Siglas

AMNA	Acceso a los Mercados No Agrícolas, un objetivo muy valorado por los países en desarrollo en sus negociaciones con la OMC
BPFA	Plataforma para la Acción de Beijing (sobre los derechos de la mujer)
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development (Agencia Católica para el Desarrollo)
Cáritas	Caritas Internationalis es una confederación internacional de 162 organizaciones católicas de asistencia, desarrollo y servicio social
CEDAW	Convenio para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CI	Caritas Internationalis
CIDSE	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
DELP	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FfD	Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, bajo los auspicios de la ONU
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICESR	Convenio Internacional sobre Derechos Culturales, Sociales y Económicos
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial y FMI)
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ODA	Overseas Development Assistance (Ayuda al Desarrollo)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONGDs	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PAC	Política Agrícola Común de la Unión Europea
PIB	Producto Interior Bruto * <i>El objetivo de la ONU es que los países ricos donen el 0,7% de su PIB para ayuda al desarrollo</i>
PMD	Países Menos Desarrollados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados; iniciativa para aliviar la deuda
UE	Unión Europea

Resumen

En el año 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración del Milenio por la que, entre otras cosas, se comprometían a cumplir determinados objetivos de desarrollo que dieron en llamar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Durante los últimos cuatro años, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos han comenzado a evaluar sus actividades a la luz de estos objetivos mundiales, reajustando políticas para aprovechar al máximo las oportunidades existentes y así cumplir con los ODM. 2005 es un año fundamental en este proceso, puesto que es el momento de revisar hasta qué punto se han ido consiguiendo los objetivos definidos en la Declaración del Milenio - y concretar las acciones necesarias para su consecución.

La sociedad civil ha recibido con cautela la adopción de estos objetivos, aunque reconoce que significan un paso adelante hacia un compromiso concreto y con plazos establecidos para la puesta en práctica de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con los Convenios y Cumbres de la ONU de la década de los 90.

Los ODM son un intento de articular, al más alto nivel político, y de una forma global, las áreas prioritarias de desarrollo social, económico y medioambiental necesarias para promover la reducción de la pobreza y posibilitar el desarrollo sostenible. El carácter multidimensional de estos objetivos refuerza su importancia como instrumentos para la superación de la idea según la cual el crecimiento económico es la única medida indirecta de reducción de la pobreza. Los objetivos no son perfectos, ni suficientemente ambiciosos, pero su consecución significaría un paso enorme hacia un mundo más justo.

El objetivo 8 tiene una importancia especial ya que reconoce que la consecución de los demás objetivos va a depender de una nueva asociación mundial basada en la responsabilidad colectiva. Este objetivo define algunas de las medidas que los países más prósperos deben tomar para crear un entorno que posibilite el desarrollo. Entre estas medidas podemos citar: más y mejor ayuda, la cancelación de las deudas insostenibles, la reforma del sistema comercial mundial y la apertura de las instituciones internacionales a una mayor participación de los países pobres.

Lo que los ODM ofrecen, sobre todo, es un marco global de trabajo destinado a aumentar la responsabilidad de los gobiernos en el cumplimiento de los compromisos decididos en los foros internacionales. El hecho de que los Objetivos fueran firmados por los Jefes de Estado en las Naciones Unidas, y tengan unos plazos que cumplir, supone un vínculo importante entre las políticas mundiales y el plano nacional de toma de decisiones: hace posible que los ciudadanos examinen las decisiones nacionales y comprueben si están en línea con las metas definidas mundialmente.

Ahora bien, reconocer que los objetivos son positivos no significa que se aprueben los procesos y las medidas políticas llevadas a cabo en su nombre. La adopción de los objetivos lleva consigo también algunos riesgos muy serios. Los ODM han recibido rápidamente la calificación de "solución definitiva" en las políticas de desarrollo internacional, y pese a considerar positivamente la atención prestada a la erradicación de la pobreza y al desarrollo, existe el riesgo de que otras prioridades no explicitadas en los ODM - especialmente las relativas a los derechos humanos - se queden por el camino en el intento de lograr el cumplimiento de los objetivos de una manera rápida y eficiente.

Por consiguiente, la iniciativa de los ODM conlleva tanto riesgos como oportunidades. La investigación de campo realizada para elaborar este informe identificó una serie de riesgos

vinculados entre sí y asociados a los procedimientos actualmente vigentes para la consecución de los ODM:

- Dado el enfoque holístico de los objetivos y sus dimensiones transversales, abarcan en toda su amplitud los esfuerzos de cooperación para el desarrollo que se vienen haciendo desde hace muchos años. Todos pueden encontrar elementos de su trabajo actual en alguno de los ODM. Esto ha generado un elaborado ejercicio de *escaparatismo* en los últimos cuatro años, pero con muy pocos cambios sustantivos en las políticas. Por eso es muy posible que lo único que puedan cambiar los ODM sean los discursos sobre la pobreza y el desarrollo (haciéndolos aún más técnicos) pero no así la sustancia de estas políticas. En este escenario, quienes realmente saldrían ganando serían los innumerables profesionales dedicados a escribir informes y a hacer ejercicios intensivos de control. Los pobres sólo se beneficiarían indirectamente.
- El enfoque basado en alcanzar las metas no se preocupa de las cuestiones relativas a los procesos. Los ODM no distinguen entre buenas y malas prácticas: en los objetivos no se establece ninguna distinción entre un régimen totalitario que 'reduce la pobreza a la mitad' por razones étnicas y un Estado que permite a los pobres participar activamente en la elaboración del presupuesto. Asimismo, es posible adoptar políticas tan controvertidas como la privatización de los servicios básicos en nombre de los ODM sin tener en cuenta el impacto a largo plazo en la distribución equitativa de los recursos.
- Los ODM tienden a consolidar un enfoque del desarrollo impuesto desde arriba y que prescinde de los conocimientos locales, de la participación y de las soluciones en nombre de la agenda global y de las metas mundiales.
- Los ODM tienden a favorecer el enfoque "caritativo" del desarrollo, centrándose en el volumen de las ayudas financieras, e ignorando las necesarias reformas en los sistemas financieros, comerciales y políticos tanto nacionales como internacionales. Al definir las metas a alcanzar basándose en indicadores cuantificables, se está promoviendo una definición de la pobreza en términos exclusivamente de "carencia" de bienes materiales, algo que se soluciona "pagando" por esas cosas que faltan.

Por todo ello, los ODM, tal y como se están intentando cumplir, corren el riesgo de distraer la atención de las causas de las desigualdades y de la injusticia en los planos nacional e internacional. Los ODM subrayan la necesidad de garantizar los servicios básicos a los pobres. Sin embargo, este desafío no debe y no puede disociarse de las contradicciones subyacentes a los procesos de mundialización. Existe la posibilidad muy real de que los procesos de privatización y liberalización que han minado los esfuerzos por reducir la pobreza en muchos países pobres en la última década puedan verse acelerados dentro de los ODM. Aumentar la ayuda para alcanzar los ODM sin hacer reformas favorables para los pobres podría suponer también una mayor condicionalidad centralizada y una mayor dependencia de las prescripciones en política económica de las instituciones financieras internacionales (IFI): el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Muchos países en desarrollo podrían encontrarse atrapados en una situación paradójica: verse obligados a cumplir las condiciones del FMI para recibir la ayuda de los ODM sabiendo que esas condiciones limitan la cantidad de ayuda permitida, minan el impacto del gasto del gobierno para la reducción de la pobreza y amplían aún más la dependencia de la ayuda; sabiendo, además, que la no aceptación de estas condiciones sería interpretado internacionalmente como un fracaso en el trabajo a favor de los ODM.

Para evitar esta situación, es esencial tomar tres medidas en 2005:

En primer lugar, los objetivos deben fijarse dentro del marco más amplio de los valores y principios consagrados en los Convenios de la ONU relativos a los derechos económicos, sociales y culturales. La CIDSE y Caritas Internationalis, en tanto que redes de agencias con raíces en la tradición de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, subrayan la necesidad de que la participación, la subsidiariedad y la apropiación sean valores centrales de las iniciativas de desarrollo humano y no sean consideradas como añadidos. Sólo a través de un mayor énfasis en la *calidad* de los procesos, y no únicamente en la cuantificación de sus resultados, se podrá evaluar adecuadamente la reducción de la pobreza. Por el momento, falta esta visión en los ODM. A la hora de hacer realidad los ODM, estos no pueden añadir un nuevo condicionamiento que obligue a los gobiernos a satisfacer objetivos y metas independientemente de sus propias prioridades nacionales. Las personas deberían poder ejercer su derecho a participar a fin de que las soluciones se encaucen comenzando por abajo, dejando margen para las respuestas nacionales y locales.

En segundo lugar, los ODM deben adaptarse perfectamente al contexto de las políticas macroeconómicas y los desequilibrios de poder que dichas políticas llevan consigo. El objetivo 8 aborda estas cuestiones pero de una forma muy débil tanto en cuanto al ámbito como en cuanto a su amplitud. No va lo suficientemente lejos como para atacar los desequilibrios en las estructuras internacionales y, a diferencia de los otros objetivos, no establece plazos para su puesta en práctica. Además, no se reconoce que este objetivo es en gran medida el que posibilita la consecución de los demás. Por todo ello, los debates en torno a la consecución de los ODM debe cambiar para dejar de ser un mero ejercicio de "cara a la galería" y de provisión de servicios sociales, y empezar a promover reformas sustanciales de las instituciones comerciales y financieras mundiales, tomando el objetivo 8 como punto de partida.

Finalmente, es necesaria una mayor y mejor financiación. Los gobiernos donantes deben respetar sus compromisos y fijar cómo y cuándo los cumplirán.

Recomendaciones clave

1. Mayor atención a los procesos y a la calidad, dentro del consenso global sobre los ODM.

Para ello, la comunidad internacional y los gobiernos nacionales deben trabajar para asegurar que los principios consagrados en la Declaración del Milenio se reflejan en la puesta en práctica de los objetivos. En nuestra opinión, esto significa:

- dar mucho más énfasis a los problemas de calidad y de procesos a través de una profundización del vínculo entre los ODM y los valores que subyacen al desarrollo humano, especialmente el marco de los derechos humanos. Este énfasis debe quedar reflejado en los futuros documentos relativos a los ODM, empezando por los que resulten de la Cumbre del Milenio + 5 de septiembre 2005;
- incorporar un enfoque multidimensional y basado en los derechos en todos los niveles de análisis de la pobreza y de desarrollo estratégico en torno a su reducción;
- fomentar y apoyar la elaboración de estrategias de desarrollo nacionales utilizando los ODM como áreas indicativas de atención y adaptando los objetivos a las prioridades nacionales. En concreto, se debería dar mayor énfasis a los sectores no incluidos en los ODM, como los sectores productivos;
- favorecer y fomentar la participación de los actores locales, incluyendo comunidades, organizaciones de la sociedad civil y parlamentos nacionales, en la definición de planes y prioridades.

2. Facilitación de una mayor participación de las personas y los países pobres en las estructuras de la gobernanza económica mundial

Es esencial una reforma de fondo de los marcos de las políticas macroeconómicas que defienden el Banco Mundial, el FMI y la OMC, así como los países donantes. Los debates internacionales sobre los ODM deben empezar por aceptar el control soberano de los países sobre sus decisiones económicas, sociales y políticas como marco en el que llevar a cabo el desarrollo. Las políticas del Banco Mundial y del FMI se deben reformar para que incluyan la realidades políticas locales, especialmente las necesidades de los pobres.

En nuestra opinión, las siguientes reformas son esenciales si queremos solucionar las injusticias estructurales subyacentes en la gobernanza económica mundial:

- El cambio en la composición de los Consejos de administración del Banco Mundial y el FMI, equilibrando el poder de los votos, instaurando la votación formal y seleccionando a los dirigentes de las organizaciones a través de procesos abiertos y transparentes basados en los méritos;
- El fomento de una mayor transparencia, poniendo a disposición pública las transcripciones, actas y documentos importantes de las reuniones del consejo de administración y estableciendo subconsejos que puedan controlar las decisiones del personal del Banco Mundial y el FMI;
- el fomento de un control democrático real de las actividades del Banco Mundial y del FMI con controles parlamentarios. Sus orientaciones y políticas deberían ser objeto de debate en los parlamentos de todos los estados miembros, como ya ocurre en algunos países;
- la revisión de la arquitectura de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de los países en desarrollo, reuniendo a todos los actores (incluyendo el Banco Mundial y el FMI) en foros nacionales de decisión formados por asociaciones¹;
- la cooperación entre las instituciones financieras internacionales y las partes interesadas clave, para desarrollar la capacidad de producir distintas opciones políticas con iniciativas conducentes a analizar las compensaciones políticas, sociales y económicas asociadas a las distintas opciones políticas;
- la responsabilidad de las IFI ante el derecho internacional, en particular ante las leyes de derechos humanos, incluyendo el Convenio Internacional de Derechos Culturales, Sociales y Económicos. Un primer paso sería completar y aprobar el Borrador de Directrices elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en "Estrategias de reducción de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos" (2002)².

3. Establecimiento de las prioridades del comercio mundial desde la perspectiva de los derechos humanos

Además de las ya mencionadas reformas de las IFI, la consecución de los ODM significa asegurar que las normas que rigen el comercio mundial están en línea con los objetivos de reducción de la pobreza, lo que significa favorecer un funcionamiento justo de los mercados que incluya el derecho de protección de los mercados locales frente a las importaciones con dumping de precios, y que garantice un ingreso digno para los pequeños agricultores. Esto también incluiría un mayor acceso a los mercados de todos los países desarrollados para todos los productos de los PMD (Países menos desarrollados) así como acabar con las

¹ CIDSE-Caritas Internationalis (2004) *PRSP as Theatre: Backstage Policy-making and the Future of the PRSP Approach*, documento de información - <http://www.cidse.org/docs/200409271723027101.pdf>.

² UNHCR (2002) *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* - <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html#guid18>

subvenciones a la exportación en los países de ingresos altos. Los procesos institucionales de la OMC no están equipados adecuadamente para llevar a cabo reformas que garanticen estos resultados. Este informe aboga por la necesidad de garantizar que el sistema de comercio mundial sea coherente con los objetivos internacionales para la reducción de la pobreza.

- La OMC debería ser reformada de tal manera que se asegurase un proceso de toma de decisiones con rendición de cuentas, transparente y democrático.
- Se debería establecer un sistema transparente, claro y regularizado - algo parecido al estatus consultivo con el ECOSOC de la ONU - para garantizar así la participación de la sociedad civil.
- Los acuerdos de comercio e inversión deben reconocer y ser compatibles con la primacía legal de los derechos humanos, la igualdad de género y los acuerdos medioambientales y laborales.
- Se debería establecer un acuerdo de relación que integre formalmente a la OMC en la familia de las Naciones Unidas. Este acuerdo también debería capacitar a la ONU para garantizar que los procesos de negociación de las normas de la OMC respetan totalmente la jurisdicción de otras agencias, fondos y organismos.

4. Financiación adicional para alcanzar los ODM, y reforma del sistema de ayuda internacional para asegurar el buen uso de las ayudas. A tal efecto:

- Antes de septiembre de 2005, todos los donantes de la OCDE deberían ponerse de acuerdo sobre los plazos para alcanzar el objetivo de Naciones Unidas del 0,7% del PIB para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).
- Los donantes de la OCDE deberían acabar con la concesión automática de ayudas en los casos en que los países receptores tengan un programa en vigor con el FMI.
- Toda la ayuda debe estar desvinculada y debe dirigirse a las áreas identificadas por los gobiernos anfitriones como prioridades nacionales para la erradicación de la pobreza en los ODM.
- Las directrices del CAD sobre la eficacia de la ayuda deberían ser aplicadas y se deberían establecer sistemas de rendición de cuentas de los donantes en el gobierno anfitrión y a nivel mundial.
- Además del objetivo de la ONU de dedicar el 0,7% para la AOD, se deberían obtener recursos adicionales a través de soluciones innovadoras, como un impuesto internacional.
- La cancelación de la deuda debería ser del 100% en aquellos países cuya deuda sea impagable basándose en las necesidades del desarrollo humano; esta deuda se financiaría con la venta de reservas de oro del FMI y con el aumento de las contribuciones bilaterales al alivio de la deuda.

Los ODM han creado un espacio político para debatir el problema de la pobreza mundial en un momento en que otras prioridades, como la seguridad, están dominando los foros internacionales: los objetivos se han convertido en la puerta de entrada a los debates mundiales.

El desafío clave al que se enfrenta la sociedad civil es aprovechar la oportunidad y usar este espacio para centrar la atención sin ambages en las causas subyacentes de la pobreza y la injusticia. *"Hay ocasiones en que a una generación le toca ser grande. Ustedes pueden ser esa gran generación. Dejen que su grandeza florezca. Por supuesto que la tarea no va a ser fácil. Pero no hacerlo sería un crimen contra la humanidad, y contra ese crimen ahora le pido a toda la humanidad que se levante".*³

³ NELSON MANDELA, Trafalgar Square, 4.2.05 - http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4232603.stm

Agradecimientos

La autora principal de este informe es la Dra. Lorna Gold, Trócaire. Otros miembros de la CIDSE y de CI también han contribuido con sus comentarios. La CIDSE-CI desearía dar las gracias a las siguientes personas que generosamente dieron parte de su tiempo para colaborar con este informe: George Anyango, Punto Focal Nacional ODM, **Ministry of Planning, Kenia**; Richard Arden, **DFID Kenia**, Asesor Sector Educación, **DFID Zambia**; Rev Prof Juvenalis Baitu, Director **Centre for Social Justice & Ethics, The Catholic University of East Africa**, Nairobi; Gregory Chikwanka, Coordinador asistente, **Civil Society for Poverty Reduction, Zambia**; Aeneas Chuma, Representante residente, **Programa de Desarrollo de Naciones Unidas**, Zambia; Grace Githaiga, Responsable de Programa, **EcoNews, Kenia**; Dr Rev Peter Henriot, Director, **Jesuit Centre for Theological Reflection, Zambia**; Linda Kalima, Responsable de información, **Women for Change**, Zambia; Isabella Karanka, Presidenta, **National Council of Women of Kenya**; Gezahegn Kebede, Director de Programa Nacional, **Oxfam GB**; Kisopia, Peter, Director de Programa, Proyectos de Pastoral, **Oxfam Kenya**; Koop, Gijs, Economista, **Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Zambia**; Lungu, Joseph L, Director de Programa, **AFRODAD Zambia**; Machina, Henry, Coordinador de Programa, **Zambia Land Alliance**; Malumo, Henry, Responsable de enlaces con los Medios e Internacional, **Civil Society Trade Network of Zambia**; McCormick, Prof Dorothy, Profesor investigador asociado & Director **Institute of Development Studies, University of Nairobi**; Milimo, Patrick, Especialista en política medioambiental, **Millennium Project, Kenia**; Murray, Donal, Adjunto de Desarrollo, **Development Cooperation Ireland, Lusaka**; Musamba, Charity, Coordinador, **Jubilee-Zambia**; Najona, Nkatya Stella, Responsable de Información, **Women For Change, Zambia**; Ogula, Paul A, Vicepresidenta (Académica), **The Catholic University of East Africa, Nairobi**; Oguiyi, Jason, Responsable del enlace Parlamentario, **Action Aid Kenya**; Ojijo, Odhiambo, Asesor, Objetivos de Desarrollo del Milenio, **Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Kenia**; Eddie Rich, Vicedirector (Programas), **DFID Kenya**; Seshamani, Prof Venkatesh, Economista, investigador y profesor **University of Lusaka**. Wanjiru, Rose, Coordinadora de la Alianza por el Desarrollo, **Action Aid Kenya**.

Nuestro agradecimiento también a quienes participaron en la sesión de trabajo "Nosotros los Pueblos" de los ODM en Ottawa, del 1 al 4 de diciembre de 2004, por sus comentarios y opiniones. Agradecimiento especial a Ciara Gaynor, que trabajó en este proyecto durante sus prácticas en la Unidad de Política y Cabildeo de Trócaire durante el verano de 2004 y a Eamonn Casey, quien nos ayudó con el análisis de los datos de campo.

1. Las promesas de la Declaración del Milenio

"Todo esto se ha prometido pero no se ha cumplido. Ese incumplimiento se plasma en la nómina de muertes, en la cual todos los años se inscriben millones de nombres nuevos"⁴.

La Declaración del Milenio, que firmaron los dirigentes mundiales el 8 de septiembre de 2000, es un logro extraordinario. A pesar de las numerosas críticas contra los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vertidas en los últimos años, el hecho es que, en un momento determinado de la historia, los dirigentes del mundo se reunieron y decidieron fijarse unas metas claras en relación con una serie de indicadores del desarrollo humano. Definieron su visión del mundo que querrían ver en el siguiente milenio.

La Declaración del Milenio es un consenso político mundial nunca visto en la historia de la humanidad. La decisión de firmar la Declaración del Milenio no fue un accidente de la historia; las metas que contiene no fueron el resultado de la casualidad, sino que fue la conclusión de negociaciones políticas en las que hubo un toma y daca por parte de todos. Las metas fueron definiéndose en el curso de debates políticos que duraron varios meses, en los que cada coma, cada palabra, fue objeto de estudio y de acuerdo. El resultado es un consenso sobre una lista de objetivos que abarcan elementos considerados como centrales en el desarrollo humano.

Las razones que empujaron a los dirigentes mundiales a firmar este documento sigue siendo en parte un misterio. Un cínico diría que la Declaración se firmó con la firme intención de no lograr sus objetivos: como sucede con otros documentos de la ONU, fue el resultado de una "reunión en la que se habla mucho y no se hace nada" y se quedó en otra oportunidad más de hacerse la foto. Otra explicación posible tiene que ver con el optimismo del año 2000 y la sensación de estar viviendo un cambio de época sin precedentes. De algún modo, los dirigentes estuvieron a la altura de las circunstancias e hicieron una declaración "de una vez por todas".

Quizá los dirigentes pensaron que esta declaración, como todas las declaraciones anteriores de la ONU, se archivaría y no se volvería a hablar del tema. Sin embargo, el contexto en el que se desarrolló la Cumbre del Milenio debería haber bastado para evitar ese tipo de estrategia política miope, si efectivamente esa era su intención. La emergencia de la justicia mundial o del "movimiento antiglobalización" a finales de los años 90 significó que la sociedad civil mundial, en todas sus formas, estaba aireando los compromisos adoptados por los dirigentes en varios foros. La sociedad civil estaba convencida que podía exigir responsabilidades a sus dirigentes basándose en las promesas que hicieron en la Declaración del Milenio - especialmente porque estos objetivos se diseñaron de tal modo que fuera posible medirlos.

Una declaración política de valores y principios

En lo que se refiere a los valores, la Declaración del Milenio adopta una serie de aspectos importantes. Empieza declarando que a todas las naciones "les incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial" (2). Después describe algunos de los desafíos claves a los que se enfrenta el mundo en desarrollo en el proceso de globalización, para asegurar que "la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual

⁴ ANNAN, K (2005) Un concepto más amplio de la libertad: *desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas A/59/2005*

al igual que sus costos" (5); Entre los valores claves para que esto ocurra se incluyen "la participación efectiva" de los países en desarrollo en las políticas y medidas a nivel mundial, así como el respeto por valores fundamentales como: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza, responsabilidad común.

Además, los dirigentes se comprometen a regular mejor el sistema internacional de manera que se asegure una mayor participación y equidad. "Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio" (13). Igualmente, se definen marcos de referencia claros para lograr los derechos humanos, la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos, afirmando, entre otras cosas, su compromiso de "promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho" (24); "aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías" (25); "trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países" (25).

En otras palabras, la Declaración del Milenio afirma y fortalece el marco de los derechos humanos en el corazón de la Carta de la ONU.

Objetivos y metas concretos

Estos altos valores y principios hacen hincapié en los diversos documentos y convenios firmados en las décadas anteriores en el marco de la ONU. En líneas generales, no representa nada realmente nuevo, salvo el hecho de aparecer nuevamente en un foro de tan alto nivel. Lo que sí resulta novedoso, sin embargo, es la decisión de incluir promesas concretas en la propia declaración. La Declaración del Milenio selecciona una serie de promesas hechas en conferencias de la ONU y las traslada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio que aparecen resumidos en la Cuadro 1.

"En los ODM hemos definido en su totalidad la dignidad humana básica; y la hemos concretado en aspectos específicos que por sí solos y combinados entre sí definen una vida digna, una condición humana aceptable. Los objetivos son escasos en número, se pueden gestionar y cumplir; si se logran, habremos cambiado la condición humana. La especificidad de las metas y los indicadores dejan espacio a las ambiciones nacionales, pero también representan la evolución de un marco donde poder controlar y medir las metas."

Odhiambo Ojijo
PNUD Kenia

Los primeros siete objetivos se refieren a diversas dimensiones del desarrollo humano que se corresponden muy estrechamente con los resultados de las investigaciones de las últimas décadas. El primer indicador es una forma de cuantificar la pobreza de ingresos, y consiste en utilizar la medida estándar del PIB per cápita. Sin embargo, esta medida, que ha recibido duras críticas en los últimos años, se complementa con otros indicadores de la pobreza que tienen que ver directamente con el acceso a otras dimensiones de las necesidades básicas como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la higiene y el agua. Los objetivos se miden gracias a unos indicadores relacionados con cada uno de estos sectores, asegurando de este modo que los ODM abordan la naturaleza multidimensional de la pobreza- y no se limitan a entenderla simplemente como consecuencia indirecta del crecimiento económico.

Cuadro 1: Compromisos de la Declaración del Milenio: Los ODM

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
 - Reducir a la mitad el porcentaje de personas viviendo en pobreza extrema y hambre
 - Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
 - Velar por que todos los niños y niñas puedan completar terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
 - Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015
4. Reducir la mortalidad infantil
 - Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna
 - Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
 - Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA
 - Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
 - Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
 - Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable
 - Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
 - Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional
 - Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza
 - Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo
 - 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 cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
 - En cooperación con las empresas farmacéuticas, se prevé proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
 - En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Elementos positivos clave

Antes de entrar a analizar las dificultades y problemas asociados actualmente con los ODM (objetivo de este informe), debemos realzar sus dimensiones positivas, que son muchas. Desde esta perspectiva positiva, los ODM cubren las dimensiones pertinentes de la pobreza sin limitarse exclusivamente a la pobreza de ingresos. La investigación académica en general insiste en que la pobreza es multidimensional. Estos objetivos reflejan la amplitud del bienestar humano básico, e incluyen las muchas

"Los ODM son lo más parecido que tenemos a un consenso mundial. Tienen la fortaleza de ser sencillos, comprensibles e identificables. Las metas y los indicadores pueden adaptarse a la realidad local para que sean coherentes con los objetivos y metas locales. Tienen plazos de cumplimiento. Son transversales. No generan controversia y es fácil ponerse de acuerdo sobre ellos - a diferencia de otros objetivos de desarrollo anteriores".

PNUD, Zambia

dimensiones de la pobreza como parte de un todo⁵. Los signos visibles de la pobreza se pueden calcular de acuerdo con el acceso a necesidades básicas como la alimentación, la higiene, el agua, la atención a la salud y la educación. Los objetivos insisten en la necesidad fundamental de una intervención a medida en muchos sectores si se quiere conseguir el desarrollo humano, como se muestra en la tabla más abajo. Este análisis también señala una serie de insuficiencias básicas en el marco de los ODM, como la participación, que trataremos más adelante.

Otro aspecto importante del marco de los ODM son sus vínculos implícitos con el marco de los derechos humanos - aunque, como argumentaremos más adelante, estos vínculos no son tan estrechos⁶. Los ODM están vinculados al marco de los derechos humanos tanto en su sustancia como, en menor medida, en su proceso. Los ODM hacen referencia directa a los Artículos 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que afirman que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios", (Art. 25) y "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental". Más adelante, el Artículo 28 de la Declaración hace un llamamiento a que se establezca un orden social e internacional de apoyo a los Derechos Humanos, lo que aparece reflejado en el ODM n° 8. Los ODM también se vinculan con los derechos humanos de manera indirecta a través del paradigma de desarrollo humano. Los ODM no abarcan todas las dimensiones del desarrollo humano - en particular, el derecho a la participación y a la seguridad humana brillan por su ausencia- pero estas sí que forman parte de la Declaración del Milenio, de la que se derivan los ODM.

Tabla 1. Los ODM y el paradigma de desarrollo humano

Desarrollo Humano			Dimensiones contextuales			
Mejora directa las dimensiones humanas/capacidades						
Vida larga y saludable	Conocimiento	Nivel de vida decente	Participación	Sostenibilidad medioambiental	Seguridad humana	Igualdad de género
ODM 4, 5 y 6	ODM 2	Parcialmente en ODM 1		Parcialmente en ODM 7		Parcialmente en ODM 3
Mortalidad infantil Salud materna VIH/SIDA	Enseñanza primaria universal	Pobreza extrema de ingresos Hambre		Sostenibilidad medioambiental		Igualdad de género en la enseñanza primaria

Fuente: Jahan, S 2002

Algunas otras dimensiones positivas de los ODM aparecen comentadas en la cantidad creciente de publicaciones sobre el tema, así como en las entrevistas llevadas a cabo para este informe. Entre las dimensiones positivas se incluyen:

- Los ODM son mundiales y nacionales. El proceso para su elaboración -Jefes de Estado y de Gobierno reunidos- significa que tienen un impacto tanto en el plano nacional como en el mundial. No hay autoridad superior a la de un foro mundial donde se ponen de acuerdo los Jefes de Estado y de Gobierno.
- Son metas que plantean resultados concretos: no dependen de los procesos. Los objetivos plantean metas cuantificables, claras y consensuadas para galvanizar los

⁵ PRONK, J. (2003) *Collateral Damage or Calculated Default? The Millennium Development Goals and the Policies of Globalisation* Inaugural Address, Institute of Social Studies, La Haya p.2

⁶ Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals Conference Report (2003) - <http://www.nyuhr.org/images/NYUHRGJMDGREPORT2003.pdf>.

esfuerzos en los países ricos y pobres y exigir responsabilidades a sus dirigentes⁷. Esto quiere decir que se pueden verificar de manera objetiva pero que, como veremos más adelante, deja muy abierta la cuestión de los procesos.

- La reducción de la pobreza no se entiende como el resultado indirecto del crecimiento económico.
- Son medibles y exigibles. Los Gobiernos han hecho estas promesas y son responsables de su cumplimiento. Con los ODM no hay posibilidad de esconderse.
- Aunque no son suficientemente ambiciosos, son alcanzables. En tanto que objetivos definidos por los dirigentes mundiales, representan ambiciones compartidas que se pueden lograr si existe la voluntad política de hacerlo.

"Los ODM han ayudado a los planificadores gubernamentales a contar con metas claras que les ayuden claramente a definir los recursos necesarios: han ayudado a que exista la voluntad de lograr unas metas claras sobre una base sostenible durante un largo periodo de tiempo".

George Anyango,
Punto Focal de los ODM

Ministerio de Planificación, Gobierno de Kenia

No hay razones ecológicas, físicas, técnicas o de carácter autónomo que impidan su cumplimiento en un periodo de tiempo razonable.

Tabla 2. Opiniones de la sociedad civil sobre las dimensiones positivas de los ODM

Zambia

"Muy buenos para fines de cabildeo, metas excelentes"

"Existe un gran interés por los ODM; se centran en el ser humano y facilitan que la gente se identifique con ellos"

"Son pertinentes porque intentan solucionar las cuestiones de la pobreza"

"No es el discurso de siempre"

"En su formulación se incluye que los países intentan encontrar una base común para analizar las dimensiones críticas de la pobreza y el desarrollo humano"

"Entendemos los ODM como una serie de objetivos que Zambia quisiera lograr, basándose en las etapas de los DELP como jalones que indican lo que hay que ir logrando en las etapas intermedias... La mayoría de los objetivos, metas e indicadores son adecuados para Zambia... Los objetivos 1-7 son muy importantes; el Objetivo 8 es muy (demasiado) amplio"

Kenia

"Dan respuesta a muchas de las inquietudes de desarrollo reales: la erradicación de la pobreza y el hambre, la educación, la salud, el VIH/SIDA"

"Hay plazos y hay metas. Son demasiado escuetos, no abarcan todo. Existen el mundo y los países y dentro de los países nos preguntamos cómo abordar esto"

"Muy buenos, pero tenemos que encontrar formas de trabajar con la gente y decirles dónde estamos, dónde están ellos y por dónde avanzar"

"Los ODM son buenos ideológicamente, son los temas a los que nos enfrentamos, se han expresado muy claramente"

"Son pocos, manejables y alcanzables; si se logran, cambiaría significativamente la condición humana"

"Los ODM han modificado los debates en el Sur. Los DELP, e incluso la Estrategia de Recuperación Económica tienen conocimiento de los Objetivos, y son un referente cuando se habla de reducción de la pobreza, lo que ayuda a su cristalización"

"Los ODM han ayudado a los planificadores gubernamentales (en Kenia) a fijar metas claras, lo que les ayuda a definir bien los recursos necesarios; han ayudado a ser más conscientes de la necesidad de perseguir esas metas que son muy claras y sostenibles en el tiempo"

Fuente: entrevistas de campo, Zambia y Kenia, noviembre 2004

⁷ OXFAM GB (2004) *Paying the Price: Why Rich Countries Must Now Invest in a War on Poverty*, Oxford - http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp041206_MDG.pdf

Los ODM y otros compromisos de la ONU

Muchas ONGs y líderes de la sociedad civil han necesitado mucho tiempo para reconocer la validez de los ODM, a pesar de su importancia. Esto se debe en parte a la manera en que se negociaron y aprobaron los objetivos en el periodo previo a la Cumbre del Milenio. A lo largo de los años 90, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel fundamental en la negociación de la Plataforma para la Acción de la ONU, que surgió de la Cumbre de la Tierra, de la Cumbre Social de Copenhague y de la Cumbre de Beijing, entre otras. Cada plataforma incluye una serie de recomendaciones específicas sobre áreas políticas clave relacionadas con la salud, la población, la educación y la erradicación de la pobreza. La inmensa mayoría de estos compromisos siguen sin cumplirse y no hay en marcha procesos de control efectivos que puedan evaluar si alguna vez se cumplirán. En la Declaración del Milenio, los compromisos que incluían estas declaraciones fueron reducidos a un compromiso general resumido en los ocho objetivos citados. La Declaración del Milenio no hace referencia a los compromisos adquiridos en la década anterior.

Además, el proceso no incluyó a la sociedad civil ni, en gran medida, a los gobiernos del Sur. Fueron los gobiernos donantes los que lideraron el proceso basándose en el documento de la OCDE: *"Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation"* (El papel de la cooperación al desarrollo en los albores del siglo XXI). Este documento afirmaba que era necesario "seleccionar, teniendo en cuenta los muchos objetivos debatidos y acordados en los foros internacionales, una cantidad limitada de indicadores de éxito que sirvan para juzgar nuestros esfuerzos"⁸. Los objetivos acordados en aquel informe se convirtieron en la base de otro informe del año 2000 elaborado como preparación para la Cumbre del Milenio *"Un Mundo mejor para todos"* que recibió el apoyo de Kofi Annan, Secretario General de la ONU.

La sociedad civil tuvo una reacción mordaz: "Las ONGs estaban escandalizadas, y llamaron la atención sobre la necesidad de definir metas y objetivos dentro de un proceso de negociación inclusivo y transparente. Recordaron que la OCDE estaba compuesta exclusivamente de países ricos... de los que no se puede decir que hayan situado los intereses de los países pobres en el centro de sus preocupaciones"⁹. Este reconocimiento de las dificultades en el pasado no es, en nuestra opinión, razón suficiente para invalidar los objetivos propiamente dichos. Se deben juzgar estos objetivos principalmente por sus méritos, independientemente de cómo se llegó a su definición. Y esto tampoco debería impedir que las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil usen estos ODM para lograr sus objetivos, siempre que sea posible.

En tanto que objetivos políticos, los ODM no deben ser rechazados, porque representan la muestra más clara que tenemos de un consenso general sobre la necesidad de reducir la pobreza. El hecho que aparezcan ahora en el debate público representa una oportunidad clave para utilizar el espacio político de forma que sirva realmente para abordar las causas profundas de la pobreza.

⁸ DAC/OECD (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* www.oecd.org

⁹ VAN REISEN, M., (2004) *The Millennium Development Goals: A Reality Check on their Past, Present and Future* Paper prepared for Social Watch

2. ¿Cuál es la situación actual?

Los progresos en la aplicación de la Declaración del Milenio, y en particular de los ODM, han sido dolorosamente lentos. Como explicábamos anteriormente, muchos de los ODM fueron definidos originalmente a mediados de los años 90 tomando como base de referencia el año 1990, para de este modo poder evaluar sus avances sobre una base de 15 años. Algunos informes autorizados han proporcionado amplios detalles sobre los niveles de progreso a distintos niveles y en diferentes sectores. Resumamos aquí algunos de los aspectos destacados de estos informes¹⁰.

Desde una perspectiva mundial, es muy difícil resumir el progreso alcanzado en más de 130 países en desarrollo con respecto a las muchas dimensiones del desarrollo humano. El Proyecto del Milenio, encabezado por el Profesor Jeffrey Sachs, ha identificado las siguientes tendencias regionales en relación con el logro de los ODM:

- Incluso en las economías de más rápido crecimiento de Asia oriental, los progresos son escasos en varias dimensiones de la reducción de la pobreza: salud, igualdad de género, infraestructuras básicas y sostenibilidad medioambiental.
- En Asia occidental los niveles de pobreza siguen aumentando, con un lento avance hacia la igualdad de género, y con la amenaza de un resurgimiento del paludismo y del VIH/SIDA. En Asia meridional las disparidades de género, que son especialmente graves y persistentes, los niveles educativos, que siguen siendo extremadamente bajos y la situación de la salud, especialmente en lo referente a la mortalidad materna, siguen siendo impedimentos para lograr los ODM. Por otra parte, todavía no se han evaluado los efectos a largo plazo del desastre del Tsunami de finales de 2004.
- En América Latina el grado de pobreza extrema es menor que en Asia, pero los avances en la reducción de la pobreza extrema han sido muy limitados y sigue habiendo problemas medioambientales muy serios.
- En África subsahariana la mayoría de los países están muy lejos del camino hacia el logro de los ODM. La región se encuentra sumida en una situación de pobreza profunda que constituye el centro de la crisis del desarrollo en el mundo¹¹.

Los años 90 fueron testigos de muchas historias de éxito: se mejoró la educación en Guinea y Malawi; los niveles del VIH/SIDA se redujeron en Senegal, Tailandia y Uganda; cayó la mortalidad infantil en Bangla Desh y Gambia; se mejoró la nutrición en Indonesia, Méjico y Túnez y la pobreza de ingresos cayó de forma importante en China.

Pero en todas las regiones del mundo, y en todas las áreas en las que se lograron mejoras, hubo retrocesos: aumentó la mortalidad de los niños menores de cinco años en Camboya, Kenia, Malawi y Zambia, invirtiendo una tendencia positiva estable que se había observado en las décadas anteriores; la participación en la enseñanza primaria cayó en Camerún, Lesotho, Mozambique y Tanzania; aumentó la malnutrición en Burkina Faso y Yemen. Al mismo tiempo, la presencia del VIH/SIDA en muchos países se ha duplicado, triplicado e incluso cuadruplicado, minando enormemente las perspectivas de desarrollo, no sólo de las personas sino las de toda una generación¹².

¹⁰ CDF SECRETARIAT/WORLD BANK (2003) *Getting Serious about Meeting the MDGs: A Comprehensive Development Framework Progress Report* - <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Resources/MDGReport.pdf>; PNUD (2003) *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza, Informe Sobre Desarrollo Humano 2003* - <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>

¹¹ SACHS, J. et al. (2005) *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Earthscan, Londres - <http://unmp.forumone.com/>

¹² VANDEMOORTELE, J. (2002) *Are the MDGs feasible?*, Bureau for Development Policy, PNUD, Nueva York - <http://www.undp.org/mdg/areMDGsfeasible.pdf>

Pobreza de ingresos

En lo referente a la pobreza extrema de ingresos, las estimaciones del Banco Mundial sugieren que la proporción media de personas que viven con menos de 1 dólar al día cayó de un 32% en 1990 a un 25% en 1999. A pesar de los progresos de China y la India, se estima que el 18% de la población mundial sobrevive con menos de 1 dólar diario. Asumiendo el valor nominal, la tendencia a la baja sugiere que, de aquí a 2015, el primer ODM "Reducir a la mitad el porcentaje de personas viviendo en pobreza extrema" podría cumplirse a escala mundial. Sin embargo, la realidad es más compleja. Prácticamente todo el progreso logrado ha tenido lugar en Asia y especialmente en China¹³. Otros países han tenido un avance mucho más desigual y prácticamente en todos los países de África subsahariana se ha observado un retroceso de la pobreza de ingresos. Esta situación tan extremadamente desigual, caracterizada además por datos poco fiables y totales regionales, hace que estas estimaciones tan aproximadas carezcan prácticamente de sentido. Las estadísticas relativas a la pobreza de ingresos sólo tendrían sentido si se basaran en la situación de cada país.

Enseñanza primaria

La meta para el ODM en educación se debía alcanzar antes de 2000. Sin embargo, en los años 90 se avanzó muy lentamente y el aumento medio para toda la década fue del 5%. En los años 70 y 80 el aumento medio por década fue del 10%. La estimación en 2000 nos indica que existían unos 120 millones de niños en edad escolar que no estaban escolarizados: prácticamente la misma cantidad que en la década anterior. Si el ritmo actual se mantuviera, la meta no se alcanzaría hasta el año 2030.

Es especialmente preocupante que no se alcance el objetivo en educación porque este fracaso limita seriamente las posibilidades de lograr y mantener los logros en el resto de los objetivos. La enseñanza primaria tiene enormes repercusiones puesto que favorece las capacidades necesarias para alcanzar el resto de los ODM; más específicamente, la educación de las niñas es fundamental a la hora de lograr los otros ODM. Es una evidencia que los hijos nacidos de madres que no han tenido educación formal, tienen más posibilidades de sufrir de malnutrición o de morir antes de los 5 años que los niños con madres que han completado el ciclo de enseñanza primaria¹⁴. También se ha podido constatar que las inversiones en atención a la salud son más eficaces y eficientes cuando la gente tiene un mejor nivel educativo.

En un principio se había fijado la meta de 2005 para alcanzar la igualdad de género en educación. Las diferencias en la enseñanza primaria se están reduciendo pero no tan rápidamente como debiera. El diferencial en enseñanza primaria entre niños y niñas aumentó de un 83/100 en 1990 a 88/100 en 2000. Con estos niveles, el objetivo no se alcanzará hasta 2025. El tema adquiere una importancia fundamental en determinadas regiones del mundo, especialmente en África subsahariana, Asia meridional, Oriente Medio y el norte de África.

¹³ Los datos ofrecidos sobre la magnitud de la disminución de la pobreza en China en los últimos años han sido ampliamente rebatidos. Las ONGs y los universitarios han cuestionado la fiabilidad de las estadísticas y la metodología utilizada para calcular la disminución de la pobreza. Cf. por ejemplo el artículo de RAGHAVAN, C. (2000) *Juggling Data to Claim Poverty Decline* Third World Network - <http://www.twinside.org.sg/title/juggling.htm>

¹⁴ UNICEF (2003) *Girls' Education: Making Investments Count* UNICEF, Nueva York - <http://www.unicef.org/publications/files/Investmentgirlsirlsed.pdf>. Véase también AIKMAN, S y E UNTERHANDLER (2004) *Beyond Access* Oxfam, Oxford.

Mortalidad infantil

En 2000, murieron más de 10 millones de niños de menos de 5 años, en su mayoría por enfermedades que se hubieran podido evitar como la neumonía, la diarrea, el sarampión, el paludismo, el VIH/SIDA y la malnutrición. Las tasas de mortalidad infantil han ido disminuyendo, de 103 a 91 muertes de niños nacidos vivos entre 1990 y 2000. Sin embargo, esta tasa de mejora no llega a la mitad de lo que se había conseguido en las tres décadas anteriores. Una de las causas principales de esta situación ha sido el aumento de las tasas de transmisión de VIH/SIDA de madres a hijos, que condujo a un aumento sin precedentes en la mortalidad infantil en los años 90. En Zimbabwe, por ejemplo, el VIH/SIDA es responsable de más del 70% de los fallecimientos de niños menores de 5 años.

Si la tendencia se mantiene en los términos actuales hasta 2015, la tasa de mortalidad infantil se reducirá una cuarta parte - y no los dos tercios que prometen los ODM. Para lograr el objetivo mundial, los niveles de reducción deberían aumentar más de 5 veces de aquí a 2015. Ya que prácticamente la mitad de la mortalidad de niños menores de 5 años tiene lugar en África subsahariana, sería necesaria una mejora rápida y urgente de estas tasas en esta región si se desea lograr esta meta.

Otra causa principal de mortalidad entre los niños menores de 5 años es la malnutrición. En 1990, se fijó la meta de reducir la malnutrición del 32% al 16% antes del año 2000. Los datos indican que, entre 1990 y 2000, hubo sólo una caída del 4% en las tasas de malnutrición: del 32% al 28%. Habida cuenta del tremendo retraso, se pospusieron los plazos hasta 2015, sin embargo, las proyecciones actuales nos indican que la meta tampoco se habrá conseguido en esa fecha. Para alcanzar la modesta meta de reducir a la mitad los niveles de malnutrición, sería necesario multiplicar por tres la tasa de progreso.

Mortalidad materna

Medio millón de mujeres mueren cada año durante el embarazo o el parto. Es especialmente difícil constatar la veracidad de estas cifras, pero existe un consenso general a la hora de afirmar que la presencia de profesionales sanitarios en el momento del parto influye enormemente en estas cifras de mortalidad materna. En 1990 se fijó la meta de reducir a la mitad la mortalidad materna para el año 2000. En el año 2000 se modificaron los plazos para fijar un objetivo de reducción de un 75% en las tasas de mortalidad materna para 2015. El progreso hasta ahora ha sido muy lento. Los niveles actuales de progreso deberían multiplicarse por tres si se quiere cumplir el nuevo ODM fijado para 2015.

Los avances relativos a la mortalidad materna son muy distintos dependiendo de la región observada. En África subsahariana y Oriente Medio se ha observado un progreso muy lento mientras que en el norte de África, y Asia oriental y meridional ha habido un avance considerable. También ha habido una mejora moderada en Latinoamérica y el Caribe.

VIH/SIDA

La pandemia del VIH/SIDA sigue siendo la amenaza más importante para el desarrollo humano y sigue creciendo en muchos países. Es la causa principal de muertes en África Subsahariana y se mantiene entre las cuatro causas de muerte más importantes del mundo. La propagación rapidísima del VIH/SIDA constituye en la actualidad la amenaza más importante para lograr los ODM. Será imposible lograr ninguno de los otros ODM de manera sostenible sin solucionar la cuestión del VIH/SIDA y sus consecuencias.

Prácticamente el 70% de las personas con VIH viven en África subsahariana. Hay más de 28 millones de africanos con VIH en la actualidad y el SIDA mató en 2001 a más de 2,3

millones de personas en África. Se estima en 48,3 años la esperanza de vida en los 35 países de África más afectados, lo que supone 6,5 años menos que si no existiera el SIDA. Prácticamente el 90% de los niños nacidos con VIH o infectados en la lactancia viven en África subsahariana. Los países de África austral son los más afectados: entre el 20% y el 25% de los adultos que viven en Zimbabwe, Botswana, Namibia y Swazilandia tienen el VIH. En África Central y Oriental, se estima que hay entre un 10% y un 15% de adultos infectados con VIH.

La rápida propagación del VIH/SIDA ha conducido a una "trampa de pobreza" en muchos países africanos con el consiguiente deterioro de los muchos años de esfuerzos de desarrollo. Está generalmente reconocido que la pobreza y la malnutrición conducen a una creciente vulnerabilidad frente al VIH/SIDA, pero también es cierto lo contrario: el VIH agrava la pobreza. Y lo hace porque empuja a las familias a contar con menos recursos, puesto que la enfermedad conduce al desempleo a los trabajadores asalariados y a las personas que los cuidan (generalmente mujeres), reduce las posibilidades de la familia de trabajar en pequeñas explotaciones o en el trabajo agrícola, y supone que los ahorros o el capital (por ejemplo, el ganado), por pequeños que estos sean, de que dispone la familia se dediquen a comprar medicinas, a pagar el cuidado sanitario o los funerales, y las familias se ven obligadas a pagar altos intereses por los préstamos obtenidos para hacer frente a estos gastos. El VIH también agrava la pobreza a través de la reducción de las oportunidades de empleo ya que, debido a la falta de mano de obra cualificada, las empresas empiezan a tener dificultades, con el consiguiente descenso del crecimiento económico, y cada vez más los recursos existentes se dedican al consumo y no a la inversión¹⁵.

La educación juega un papel muy importante en la lucha contra esta pandemia, pero muchos países se encuentran atrapados en un círculo vicioso muy difícil de romper: el VIH/SIDA está socavando el sistema educativo. En 1988, Zambia, por ejemplo, perdió 1.300 profesores debido al VIH/SIDA. Por cada fallecimiento, hay muchas otras personas que se ausentan debido a que están enfermas u ocupadas cuidando a familiares enfermos. En algunos países, los fallecimientos por VIH/SIDA empiezan a superar a las nuevas incorporaciones. El VIH/SIDA también reduce la demanda educativa porque las familias no pueden hacer frente a los gastos de la enseñanza. No ha habido avances a escala mundial hacia la consecución del ODM de reducir la difusión del VIH/SIDA entre los jóvenes.

Acceso al agua potable

El objetivo de garantizar el acceso universal al agua potable, como la mayoría de ODM, debía cumplirse, según las previsiones originales, en el año 2000. En aquel momento, sin embargo, más de 1.100 millones de personas seguían careciendo de acceso al agua potable. La tendencia en los países en desarrollo aumentó en la década de los 90 (del 70% en 1990 al 78% en 2000) pero no a la velocidad esperada. A la luz de esto, el ODM para 2015 es menos ambicioso, cifrándose en una reducción a la mitad el número de personas sin acceso al agua potable. Según Vandemoortele, esta cifra es prácticamente cinco veces menos ambiciosa

"Se supone que todos debemos alcanzar los ODM en 2015, pero hay situaciones y problemas muy distintos según los países, lo que exige también establecer diferencias en las prioridades. Los marcos de las políticas, tanto en el ámbito nacional como internacional, no apoyan la consecución de los objetivos, lo que puede convertir esta declaración en uno de esos documentos que ninguno de nosotros utilizamos. Estoy segura que la mayoría de los países africanos no habrá logrado los objetivos en 2015. Entonces alguien se sacará de la manga otro documento. En 2010 ya nos habremos olvidado de los ODM".

Mujeres para el cambio

¹⁵ KELLY, M. J. (2000) *Planning for Education in the Context of HIV/AIDS* Fundamentals of Educational Planning Series, International Institute for Educational Planning, París

que el objetivo inicial. Dada la dramática reducción de los objetivos, la nueva meta debería cumplirse para 2015.

Estas estadísticas mundiales, aunque son útiles - permiten ver la situación general en cuanto a los progresos realizados - pueden ser engañosas. La visión global esconde las enormes desigualdades que existen tanto a nivel local como internacional. La situación de la pobreza varía enormemente en cuanto a su naturaleza y a su profundidad. Las estadísticas agregadas son incapaces de mostrar las desigualdades existentes en los países y las necesidades de grupos particularmente desfavorecidos, como las minorías étnicas, los mayores y los discapacitados. A nivel regional, África subsahariana sigue destacando por su enorme retraso en casi todas las metas e indicadores.

Asociación mundial para el desarrollo

Cada uno de los ODM tiene una dimensión internacional y otra nacional. Una parte integral de la Declaración del Milenio se refiere a la necesidad de cambios en las políticas de los países ricos donantes y de reformas de las instituciones internacionales para cumplir los ODM. Estos cambios y reformas en las políticas, como ya se mencionó en el capítulo 1, constituyen el marco internacional necesario para que se puedan lograr los otros objetivos, y son fundamentales para su consecución. El objetivo 8, sin embargo, presenta diferencias cualitativas con respecto al resto de los objetivos ya que se refiere a la propia calidad de la asociación formada por un amplio abanico de actores tanto nacionales como internacionales

Cuadro 2. Elementos claves del Objetivo de Desarrollo del Milenio 8

Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 15: 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.

La Conferencia de Financiación para el Desarrollo de 2002 y su proceso de seguimiento ofrecieron el marco general para la aplicación de mecanismos concretos de financiación de los ODM. La conferencia se centró no sólo en los niveles de AOD necesarios para lograr los objetivos, sino también en los asuntos sistémicos que sustentan los desequilibrios estructurales. Una de las cuestiones necesarias para lograr esto era garantizar la coherencia de las actividades de la OMC y las IFI con las políticas de la ONU y los estándares normativos. La conferencia fue el resultado de un acuerdo por el que, por primera vez en la historia de los procesos de la ONU, las IFI y la OMC pasaban a ser partes interesadas. Su llamamiento a favor de la coherencia refleja la necesidad reconocida y continua de adoptar ese enfoque ante los enormes desafíos que plantea la gestión de una economía cada vez más globalizada. Con este énfasis por lograr la coherencia entre las políticas monetarias, financieras y comerciales para que apoyen el desarrollo, la conferencia pretendió redefinir el debate sobre la coherencia de manera que incluyera la necesidad de que la ONU jugara un papel de custodio de los valores y normas fundamentales sociales y humanos.

¿Hasta la fecha, qué logros se han alcanzado en materia de creación de un "sistema comercial y financiero basado en las normas, previsible y no discriminatorio", que incluya un compromiso por el buen gobierno, el desarrollo y la reducción de la pobreza? Poco se ha conseguido desde la firma de la Declaración del Milenio en el año 2000. Como se indica en un estudio reciente del IDS (Instituto de Estudios del Desarrollo): "Han pasado más de cinco décadas desde que el desarrollo internacional comenzara a emerger como disciplina independiente, y el "sistema" de financiación del desarrollo internacional sigue sin constituir auténticamente un *sistema*. Se trata más bien de una serie de entidades sin coordinación ni coherencia entre sí, que con frecuencia tienen objetivos cruzados y no están a la altura de la tarea de movilizar suficientes fondos para ayudar a la creciente y enorme diversidad de países en desarrollo en sus esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida"¹⁶. En el informe se cita la proliferación continua de agencias, programas, fondos y organizaciones de desarrollo como impedimento importante para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Un resultado positivo de los ODM es que estos asuntos sistémicos, agrupados en torno a la "coherencia del debate", han pasado ya, sin posibilidad de dar marcha atrás, a formar parte del orden del día. Un grupo pequeño de países donantes han empezado a analizar su forma de entender la cooperación al desarrollo desde un enfoque holístico¹⁷. Asimismo, con la emergencia de los debates en torno a la armonización y la eficiencia se han planteado cuestiones como la colaboración, la complementariedad y la coherencia entre los diferentes actores de la esfera del desarrollo¹⁸.

Desde la perspectiva de la ONU, las conclusiones del Grupo de Alto Nivel del Secretario General Kofi Annan sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio reconocen que la falta de aplicación práctica de los objetivos de desarrollo constituye uno de los principales problemas a solucionar¹⁹. Mientras que en la práctica no se ha logrado gran cosa, sigue creciendo el consenso en cuanto a la necesidad de transformar - o por lo menos de reformar - el sistema internacional. 2005 constituirá una oportunidad clave para hacer realidad muchas de las reformas citadas en los distintos informes y comisiones.

Reforma del comercio

En cuanto a la reforma del sistema del comercio, se ha logrado muy poco en los cinco años transcurridos desde que se firmó la Declaración del Milenio. En noviembre de 2001 se inició en Doha una nueva ronda de negociaciones. El marco de estas negociaciones aparece fijado en la Declaración de Doha por la que los miembros de la OMC se comprometen a: "establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales"²⁰.

¹⁶ SAGASTI, F. et al (2004) *The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices*, IDS, Sussex - <http://www.new-rules.org/docs/ffdconsultdocs/segasti-bezanson-prada04.pdf>.

¹⁷ Suecia fue el primer país en introducir una política nacional en coherencia con el desarrollo - <http://www.oecd.org/dataoecd/55/17/33797161.pdf>

¹⁸ Cf. ROGERSON, A (2005) *What if aid harmonisation and alignment occurred exactly as intended? A reality check on the Paris Forum on Aid Effectiveness*. ODI, proyecto redactado para el foro de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda - <http://www.oecd.org/dataoecd/59/6/34373277.pdf>

¹⁹ El informe final del grupo concluye: "El Desarrollo tiene que ser la primera línea de defensa para un sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio. Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación. El desarrollo significa mayor seguridad para todos. Existe un marco internacional convenido en cuanto a la forma de alcanzar esas metas, enunciado en la Declaración del Milenio y el Consenso de Monterrey, pero su puesta en práctica no avanza." UN (2004) *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos: Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* - <http://www.un.org/secureworld/brochure.pdf> p.2.

²⁰ Declaración Ministerial de Doha, aprobada el 20 de noviembre de 2001 - http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

Esta Declaración perfila los tres pilares necesarios para alcanzar un sistema de comercio en agricultura equitativo y orientado al mercado: mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Para completar estas medidas y apoyar los objetivos de desarrollo se incluye la necesidad de asegurar que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sea parte integrante de todas las negociaciones, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Aunque desde 2001 se han adoptado algunas medidas, todavía queda mucho por hacer. Las reformas en la Política Agrícola Común propuestas por la Unión Europea no llegan ni de lejos a las reformas propuestas en la Declaración de Doha²¹. Se ha conseguido muy poco en cuanto a la consecución de un acuerdo sobre los plazos para la eliminación de las subvenciones y créditos a la exportación en la UE y los EE.UU. y en cuanto al compromiso de eliminar progresivamente todo tipo de subvenciones que distorsionen el comercio. También siguen existiendo serias dificultades para asegurar la cuota real - y el acceso sin aranceles a los mercados, sin el obstáculo de inflexibles "normas de procedencia" y otras restricciones a las exportaciones agrícolas de los países menos desarrollados.

Las negociaciones de la OMC aumentaron de ritmo a principios de 2005, con reuniones regulares de todos los comités y reuniones de alto nivel ministeriales. El objetivo es llegar en agosto a una "primera aproximación" de las conclusiones, unos cuatro meses antes de la sexta Reunión Ministerial.

Actualmente, las partes más completas del "Marco de Julio", que se ocupa de la agricultura y del Acceso a los Mercados No Agrícolas (NAMA, por su sigla en inglés), sobre todo en relación con fórmulas arancelarias y acceso a los mercados, siguen siendo objeto de enormes diferencias. A pesar de ello, los miembros informan que existe la sensación generalizada de que las cosas están empezando a moverse hacia una nueva fase por lo que se espera que para el otoño ya se cuente con un borrador de acuerdo sobre las modalidades.

Para los PMD (países menos desarrollados) y otros países en desarrollo, la liberalización incondicional de la agricultura por parte de los países desarrollados no se contempla como posibilidad, y las negociaciones sobre cualquier concesión en agricultura plantea enormes concesiones en el NAMA, con el consiguiente potencial de destrucción de las industrias locales emergentes. El potencial de presentar los intereses de los PMD y de los países en desarrollo en las negociaciones se ve amenazado en un proceso dominado y dirigido por los países desarrollados más importantes, y tendrá lugar en reuniones pequeñas y cerradas de pocos ministros.

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Contar con fondos es fundamental para alcanzar los ODM. El compromiso de los países ricos con el objetivo de la ONU de dedicar el 0,7% del PIB a la AOD aparece recogido en el ODM 8. A través de los ODM, la necesidad de contar con mayores ayudas económicas a recibido un nuevo empuje. Así, de la Conferencia de Finanzas para el Desarrollo de Monterrey de 2002 salieron algunos modestos avances²². Además, una serie de países ha

²¹ Para un análisis de las reformas de la PAC, consultar RICE, T. (2003) *CAP Reform Agreement and Implications for Developing Countries*, Action Aid - <http://www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/cap.pdf>. Véase también KWA, A. (2003) *EU's CAP*, TWN África - http://twnafrica.org/event_detail.asp?twnID=391

²² Cf. Trócaire: Global ODA Levels - <http://www.trocaire.org/policyandadvocacy/oda/globalodalevels.htm>. También, HILDITCH, L., HURLEY, G. y LEADBEATER, J. (2005) *Heroes and Villans: Which Countries are Living up to their Promises on Aid, Trade and Debt?* Documento conjunto – Action Aid, Eurodad y Oxfam.

definido los plazos para alcanzar el objetivo del 0,7%²³. Fijar estos plazos es algo positivo pero no incluyen ninguna obligación vinculante (como veremos más adelante) y algunos países, entre los que se encuentra Irlanda, ya han dado marcha atrás. Una de las recomendaciones clave del Informe del Proyecto del Milenio es que "todos los donantes deberían alcanzar el 0,7% antes de 2015"²⁴.

Es necesario contar con más fondos si se quieren lograr los ODM. Y para ello, además del objetivo del 0,7%, es fundamental contar con una financiación más estable y predecible. Volveremos a esta cuestión más adelante. Una serie de estudios estiman que sólo en África subsahariana se necesitarán más de 40.000 millones de dólares de ayuda externa anual para alcanzar los ODM. Esta cifra representa más del doble de los 1.800 millones de dólares que recibió en 2002. Las estimaciones de la CIDSE coinciden con las del Banco Africano de Desarrollo, que en su Informe sobre la Pobreza Mundial de 2002 habla de 38.000 millones de dólares, y con la parte baja de las cifras preliminares que el borrador del Proyecto del Milenio del Plan Mundial para Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio fija en una horquilla entre 41.000 y 72.000 millones de dólares.

Deuda

En la deuda también se constata una falta de cumplimiento del compromiso de los países donantes de encontrar una solución definitiva a la crisis de la deuda. En la cumbre del G7 celebrada en Colonia en 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de siete de los países más ricos del mundo prometieron 100.000 millones de dólares para aliviar la deuda. A fecha de hoy, sólo se han entregado 31.000 millones. El Banco Mundial y el FMI prometieron en sus reuniones de seguimiento proporcionar un alivio de la deuda suficiente para eliminar la carga de la deuda insostenible de los países pobres muy endeudados (PPME). Pero todo análisis sobre los beneficios financieros que promovería la iniciativa PPME debe comenzar analizando su impacto en los PPME y, en esto, los resultados pueden calificarse de modestos²⁵.

El fallo técnico fundamental de la iniciativa PPME es que usa un criterio analíticamente inapropiado (el índice de servicio de la deuda a la exportación) para juzgar la sostenibilidad de la deuda de un país. La CIDSE ha propuesto que el análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países en desarrollo tenga en cuenta una serie más amplia de indicadores de desarrollo humano. La capacidad de aumentar el ingreso de divisas mediante las exportaciones constituye un elemento importante en cualquier análisis sobre la sostenibilidad de la deuda expresada en divisas extranjeras. Pero para los países en desarrollo con el desafío de una pobreza profunda y muy extendida, una parte crucial del análisis debe ser el ingreso fiscal real del que disponen los gobiernos y la compensación entre mantener sus obligaciones de servicio de la deuda y la financiación de la reducción de la pobreza.

Dicho esto, es cierto que la iniciativa para los PPME ha generado financiación para el desarrollo de los pobres. Y esto es así porque la iniciativa ha demostrado que la reducción de la deuda tiene beneficios incontestables para el desarrollo. La CIDSE (al igual que los

²³ En la UE de los 15, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo y Suecia ya han alcanzado el objetivo del 0,7%. Bélgica (2010), Finlandia (2010), Francia (2012), España (2012) y RU (2013) han fijado plazos para alcanzar el objetivo. Otros países de la UE como Italia, Austria, Portugal, Grecia, y Alemania no han fijado fecha. Irlanda fijó la fecha de 2007 pero ha revisado su posición y todavía no ha concretado una nueva fecha.

²⁴ SACHS, J. et al (2005) p. xvi

²⁵ El Banco Mundial y el FMI estiman que en el Punto de Realización entre ocho y diez de los PPME más afectados por la repentina caída de los precios de las materias primas tendrán un índice de servicio de la deuda a la exportación superior al 150 %, objetivo fijado en la iniciativa PPME. Más de la mitad de los PPME gastan aproximadamente el 15% de sus ingresos gubernamentales en el servicio de la deuda. NORTHOVER, H., LEMOINE, F., et al (2002) *A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability*, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Eurodad – www.cafod.org.uk/policy

propios países en desarrollo) hace un llamamiento para que haya unos nuevos criterios de sostenibilidad de la deuda que sitúen el desarrollo en primer lugar.

En los PPME que han alcanzado el punto de decisión²⁶, el gasto social ha aumentado entre un 20% y un 50%. Mozambique ha introducido un programa gratuito de inmunización para niños. Se han abolido los gastos de enseñanza primaria en Uganda, Malawi y Tanzania; en zonas rurales de Benin, Malí, Mozambique y Senegal se van a aumentar los gastos en prevención del VIH/SIDA. La obligatoriedad de consultar a la sociedad civil para la definición de las Estrategias de Reducción de la Pobreza ha ayudado a aumentar el potencial que tienen los pobres de influir en los procesos de distribución de los recursos nacionales²⁷. Uganda y Mozambique, que formaban parte del primer grupo de beneficiarios de los flujos de ayuda mejorados y de alivio de la deuda, han conseguido de manera estable tasas de crecimiento anuales superiores al 5%. Dos documentos de trabajo del FMI sugieren que el alivio de la deuda tiene un efecto positivo en las tasas de crecimiento, mientras que las formas convencionales de ayuda no generan la misma dinámica²⁸.

Conclusiones

Nuestra evaluación en términos generales es que desde el año 2000 se han conseguido avances muy pequeños, o nulos, hacia los ODM, especialmente en los países más pobres de África subsahariana. Aunque se han logrado avances desiguales en algunas regiones del planeta, algunas están retrocediendo, con consecuencias devastadoras tanto en términos de pérdidas humanas como en inestabilidad regional. Esta opinión aparece reflejada en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2003 que se centraba en analizar los progresos alcanzados; "A menos que se produzca una mejora radical, demasiados países no cumplirán los objetivos, con consecuencias desastrosas para los más pobres y vulnerables de sus ciudadanos"²⁹. Los países ricos, a pesar de las afirmaciones teóricas, han fracasado de manera sistemática en el cumplimiento de sus obligaciones en el Objetivo 8. Desde 2000, no ha habido avances importantes en ninguna de las áreas clave del comercio, la ayuda y la deuda. No hacer frente a estos temas subyacentes está socavando seriamente los esfuerzos por alcanzar los ODM en 2015.

²⁶ El punto en que los acreedores se comprometen a reducir la deuda a niveles "sostenibles"

²⁷ Cf. 25

²⁸ CLEMENTS, B., BHATTACHARYA, R. and QUOC NGUYEN, T. (2003) *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*, Documento de trabajo del FMI - <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/03249.html>; PATTILLO, C., POIRSON, H. and RICCI, L., (2001) *External Debt and Growth*, Documento de trabajo del FMI - http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/2_1_pattillo.pdf.

²⁹ PNUD (2003) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: *un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Informe Sobre Desarrollo Humano 2003 - <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/> p.13.

3. Deficiencias del actual enfoque de los ODM

Los ODM, tal y como los hemos descrito, no sólo abren espacios al más alto nivel para que las cuestiones fundamentales relativas a la pobreza y la desigualdad encuentren su sitio entre las prioridades mundiales, sino que suponen también una buena oportunidad para el debate público. Los ODM sitúan la cuestión del acceso de los pobres a los servicios públicos básicos en el primer plano, subrayando de esta manera la necesidad de contar con más fondos para cubrir los vacíos existentes. Este cambio en el énfasis que suponen los ODM adquiere especial importancia en el contexto actual de gran preocupación por los temas de la seguridad en el mundo y la militarización. Sin embargo, la forma en que se están utilizando los ODM para elaborar políticas en estos momentos plantea inquietudes, por lo que es necesario dejar meridianamente claro que estar de acuerdo con los ODM no significa dar el acuerdo automático a las políticas y los procesos que se están llevando a cabo actualmente "en nombre de los objetivos"; si bien los ODM plantean objetivos cuantitativamente fuertes, con los que tanto CIDSE como Caritas Internationalis estarían de acuerdo (incluso preferirían que fueran más ambiciosos), existen diferencias fundamentales respecto a los procesos adecuados para lograr los resultados³⁰.

"Me preocupa que los ODM se conviertan en una forma de que la gente pase por el aro. La gente usa el lenguaje de los ODM y no estoy seguro ni de la energía real que convocan ni de los niveles de compromiso que generan".

Donante oficial
Zambia

Los procesos mediante los cuales se alcancen los ODM determinarán en gran medida la calidad de los propios resultados. Durante la investigación de campo para este informe pudimos identificar seis grupos de problemas asociados con los ODM:

1. Escaparatismo de las políticas existentes, lo que conduce a un escepticismo en cuanto a la integridad de los ODM como vehículo para un cambio real de políticas;
2. Insistencia en un enfoque impuesto desde arriba, que conduce a que los actores locales no participen ni se apropien del proceso;
3. Falta de atención a las dimensiones intangibles de la pobreza;
4. Exceso de énfasis en los volúmenes de financiación externa en vez de una reforma que pudiera conducir a una mayor apropiación y participación;
5. Distracción de la atención de los sectores productivos y su papel en el desarrollo, en concreto en el desarrollo rural;
6. Distracción de la atención de las limitaciones macroeconómicas que sustentan la capacidad de los países en desarrollo para acceder a la financiación.

Nosotros argumentamos que algunos de estos problemas ayudan a explicar la clarísima falta de avances en la consecución de cambios sustanciales y resultados concretos.

³⁰ En 2003, el IIED (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo) publicó un informe sobre el papel que desempeñan los procesos locales en la consecución de los ODM; este informe concluía que: "los ODM son muy claros en cuanto a lo que quieren lograr, pero no lo son tanto en cuanto a los medios para lograrlos. En cierto sentido, son una crítica de las instituciones y de la teoría del desarrollo, puesto que señalan hacia la consecución de unos resultados que más de cuarenta años de ayuda internacional ha sido incapaz de lograr. Tampoco dan una idea en cuanto a los cambios que se necesitarían en la ayuda internacional al desarrollo, salvo que hace falta más ayuda internacional en intervenciones de apoyo a los objetivos". International Institute for Environment and Development (2003) *The MDGs and Local Processes, Hitting the Target or Missing the Point?* - <http://www.iied.org/docs/mdg/MDG-booklet.pdf>

El "escaparatismo" conduce al escepticismo

El primer riesgo es que los ODM pueden dar la impresión de cambio debido al nuevo discurso que utilizan - pero poco cambia en sustancia. Dada la intencionalidad holística de los objetivos y sus dimensiones transversales, resumen todos los esfuerzos de cooperación al desarrollo llevados a cabo durante muchos años. Todo y todos pueden encontrar puntos en común entre su trabajo y alguno de los ODM. Esto ha conducido a que en los últimos cuatro años hayamos podido asistir a un ejercicio de "escaparatismo" muy elaborado.

Se han llevado a cabo miles de estudios, comisiones, informes, talleres, seminarios, etc. que estudian la contribución de las distintas instituciones a la consecución de los objetivos. En su mayoría, estos ejercicios no han sido sino un simple lavado de cara para ajustarse al marco de los ODM.

Junto a esto, vemos que ha habido cambios en cuanto a los requisitos de los informes y procedimientos que no suelen venir acompañados de nuevos recursos o cambios en las políticas. En la sociedad civil, como ocurre en los ministerios de los gobiernos, existe una frustración con los cambios constantes en las siglas y en los enfoques que, a fin de cuentas, cambian poco la realidad. La reacción más señalada ante los ODM, más que la de entusiasmo, ha sido la de un profundo sentimiento de resignación.

En este sentido, es posible que lo único que cambie sea el discurso de pobreza y desarrollo - y no la sustancia de las políticas y las acciones. Los grandes ganadores son el ejército de profesionales del desarrollo dedicados a escribir informes y a llevar a cabo intensas actividades de control³¹. El efecto neto de todo esto es la despolitización aún mayor de las prioridades del desarrollo, llevándoselas del ámbito de la política al del apoyo técnico y la especialización.

Insistencia en un enfoque descendente

En relación con el primer riesgo aparece la cuestión de la participación y de la propia naturaleza de los ODM que siguen la dirección impuesta desde arriba. Toda la sabiduría adquirida en estos últimos años nos hace constatar la necesidad de que las estrategias de desarrollo reflejen las prioridades y necesidades de los pobres. La apropiación de los proyectos, la participación y las asociaciones han pasado a ser en la última década los principios centrales tanto de los enfoques teóricos de la reducción de la pobreza, como de la práctica³². Desde una perspectiva práctica, los enfoques y marcos participativos cumplen una serie de objetivos fundamentales:

- La participación **aclara los objetivos del proyecto**, sobre todo el de la promoción del desarrollo social y económico de las comunidades locales.

"Las reacciones negativas de la sociedad civil en relación con los ODM son comprensibles. Tuvimos los DELP, y ahora tenemos los ODM - ¿Qué vendrá después? Para nosotros, esto es una sopa de letras..."

Fr. Pete Henriot, JCTR
Zambia

"Soy un gran defensor de los ODM pero cuando se intenta buscar atajos al sistema y dar a los ODM un papel en la política y los presupuestos que ni siquiera se esperaba de ellos, se están empezando a socavar las decisiones equitativas, la apropiación local, se socava todo tipo de proyectos que en realidad son muchísimo más complicados..."

DfID, Kenia

³¹ Se puede consultar una visión alternativa de los ODM en TANDON, Y. (2004) *Are the MDGs WMDs**?* (*Weapons of Mass Distraction/Diversion*) (¿Son los ODM ADM? - Armas de destrucción/Distracción Masiva) Documento inédito.

³² La literatura sobre el marco de la participación es amplísima. Se puede encontrar una buena base de datos sobre la lógica de la participación en <http://www.socialresearchmethods.net/Gallery/katsumot/shuzo.html#why>

- La participación **reduce el costo del proyecto**, puesto que cuenta con datos específicos del lugar que son cruciales para definir el tamaño, la forma y los medios más eficaces para la ejecución del proyecto.
- La participación **evita o reduce la gestión de los conflictos** que se pueden generar entre trabajadores del desarrollo y la población local; esto se logra con la negociación y la puesta en común de los procesos de desarrollo.
- La participación **promueve la transferencia de tecnología** a las personas que lo necesitan, lo que es generalmente necesario para que los proyectos tengan un impacto duradero.
- La participación **fomenta la cultura de la auto-ayuda** y el compromiso de la gente con el desarrollo de sus propias comunidades. Este es uno de los objetivos más significativos de los proyectos participativos.

Para la CIDSE y Caritas Internationalis, la participación es fundamental a la hora de construir un mundo más justo y equitativo. Esta visión encuentra sus fuentes en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, que destaca que los derechos humanos sólo se lograrán a través del reconocimiento mutuo de las responsabilidades.

"El problema con cualquier marco que viene de un grupo de los de aquí arriba, (a nivel macro, el de la ONU) es que puede estar hecho de palabras y frases bonitas, con preciosos informes sobre el desarrollo humano...sin dar realmente en el blanco de lo que verdaderamente preocupa a la gente en un lugar determinado... Incluso cuando se presentaron los objetivos aquí, se hizo sobre todo ante una audiencia de políticos, ONGs, etc."

Prof. Dorothy McCormick
ODI Universidad de Kenia

Para sustentar y apoyar estos derechos, debe existir un sistema de valores compartidos que refleje determinados principios básicos como la igualdad, la justicia, la verdad, la honradez, la imparcialidad, la no violencia, la tolerancia, la participación y la solidaridad. Sin estos valores, que destacan la importancia del ser humano, la idea de los derechos humanos deja de tener sentido³³.

Estos principios no vienen a añadirse al desarrollo humano, sino que son parte esencial de lo que constituye el desarrollo humano. La participación de la sociedad civil a distintos niveles - de los DELP a las conferencias de la ONU- se ha convertido en un elemento clave del debate del desarrollo de los últimos años. A todos los niveles, y con distinto éxito, se han hecho esfuerzos para hacer realidad *el derecho a participar*, reconociendo que sólo es posible el auténtico desarrollo si se ejerce este derecho. La ONU también acepta que la plena participación y la apropiación son fundamentales para que los ODM se hagan realidad.

Como ya hemos descrito, el proceso que condujo a los ODM excluyó a actores fundamentales, entre los que se encontraban gobiernos del Sur y grupos de la sociedad civil. La naturaleza participativa de los ODM ha sido por tanto cuestionable desde sus principios. En 2003, un informe del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) sobre los ODM y los procesos locales concluía que los objetivos están excesivamente predeterminados por expertos "externos", y que quienes sufren las carencias no han sido

³³ La Constitución pastoral del Concilio Vaticano II, *Gaudium et Spes*, publicada en 1965, destacaba la participación como elemento clave en el desarrollo humano auténtico: "Es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública, en la determinación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes..." (Nº 75) Las enseñanzas de la Iglesia posteriores han reforzado esta visión.

quienes han determinado las prioridades ni han jugado ningún papel en la definición de "la pobreza" y de lo que se necesita para reducirla³⁴.

El mismo informe señala que los ODM han dado demasiado protagonismo al papel de las agencias internacionales y los gobiernos nacionales, dejando de lado las inversiones y el ingenio que los grupos de pocos ingresos y sus organizaciones podían aportar a la reducción de la pobreza; los ODM tampoco han tenido en cuenta para la reducción de la pobreza la importancia de unos procesos locales más receptivos y que rindan cuentas a los grupos de escasos ingresos.

Esta opinión aparecía repetidamente en las respuestas que los representantes de la sociedad civil dieron a la encuesta que se les hizo para elaborar el informe.

"De todo lo que oímos un par de años después de que empezaran los ODM, lo que nos queda es que hay que reducir la pobreza a la mitad antes de 2015. Muy poca gente sabía que iba a celebrarse una conferencia para definir los ODM. Si les hubieran hecho a los pobres en sus pueblos preguntas sencillas sobre los ODM, la mayoría habría respondido que no estaban al tanto. Que estas cuestiones se decidan en otras partes es un problema muy grande".

Zambia Land Alliance

En los dos países estudiados para el informe hubo un consenso generalizado a la hora de afirmar que los gobiernos de Kenia y Zambia veían los ODM como algo "tramado" por el mundo exterior a lo que estaban obligados a responder - o por lo menos dar la impresión de estar haciéndolo. Han sido sobre todo las agencias internacionales las que han presionado para que nacieran los ODM y han hecho de ellos (rápidamente) el punto central de sus políticas, excluyendo prácticamente otros aspectos fundamentales del desarrollo sostenible. Los ODM son los "aros" por los que hay que pasar para acceder a la financiación, en vez de ser incentivos para un cambio sustancial de política.

Jolly considera que esto es un problema no sólo en relación con los ODM, sino que existe un riesgo inherente a fijar objetivos en la escena internacional. Argumenta que estos objetivos tienden a dar la supremacía a los procesos de planificación y puesta en práctica dirigidos desde arriba en detrimento de la participación desde abajo, en la que la comunidad u otros grupos locales fijan sus propias prioridades de desarrollo.

Fijar objetivos a escala mundial, según Jolly, puede también conducir a sesgos en la selección de los objetivos de desarrollo a favor de los que los expertos y donantes favorecen a escala internacional, perjudicando los que tendrían más sentido en el contexto nacional³⁵. Con este sistema, se pueden ocultar los problemas que importan más a los países con necesidades. Dados los desequilibrios de poder existentes en el sistema de ayuda internacional, estos riesgos en el marco de los ODM deben estar muy presentes a la hora de definir políticas y de llevarlas a la práctica.

El éxito o el fracaso de la ambiciosa intención de la ONU de incorporar los ODM en todos los planes de reducción de la pobreza de los países en desarrollo dependerá de la participación de los gobiernos del sur, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado y de otras partes involucradas en los ODM - y en cómo se los apropian.

No tiene sentido hablar de asociación sin plena participación y apropiación. Y sin embargo es evidente que la gente más pobre, en cuyo nombre se persigue el objetivo de la erradicación de la pobreza, nunca han oído hablar de los ODM, y mientras esto siga así, no se les puede considerar como responsables de su logro. Mientras sigan ignorándolos, los ODM no les darán autonomía. La solución no es hablarles de los objetivos mundiales, que

³⁴ Cf. 30

³⁵ JOLLY, R. (2004) Global Development Goals: the United Nations experience, *Journal of Human Development*, 5/1.

no tienen apenas importancia para ellos, sino involucrarles para que estos objetivos se acerquen a su realidad, a un nivel en el que se vuelvan tangibles y pertinentes de manera que tengan impacto y cambien sus vidas³⁶.

Las dimensiones intangibles de la pobreza

Otra de las preocupaciones que generan los ODM es que no hacen referencia directa a las dimensiones intangibles de la pobreza. Está generalmente aceptado que las necesidades básicas van más allá de los bienes materiales e incluyen otras cuestiones intangibles, como la necesidad de ser valorado y tratado con dignidad, la libertad para participar política, cultural y económicamente en la propia sociedad.

Otras dimensiones psicológicas importantes de la pobreza son el sentimiento de impotencia, la ausencia de voz, la dependencia y la humillación.

Los distintos aspectos de la pobreza descritos en la siguiente tabla están basados en las opiniones y experiencias de quienes viven la pobreza. Subrayan el hecho que la reducción de la pobreza consiste en capacitar a las personas para que adquieran las herramientas necesarias para satisfacer sus necesidades, participar en los procesos políticos y exigir responsabilidades a las instituciones estatales y no estatales.

"Estas cosas se hacían en las más altas esferas -sin la participación de los ciudadanos...por eso llevó tanto tiempo que la información calara hasta llegar a las bases y, en el proceso, perdimos tiempo para hacer presión sobre lo que realmente podían ofrecer".

Civil Society for Poverty Reduction
Zambia

Tabla 3: Distintas dimensiones de la Pobreza

- Los grupos más pobres no tienen ni voz ni poder en las estructuras burocráticas y los sistemas políticos, lo que conduce a que no haya posibilidad, o muy poca, de obtener derechos sobre bienes y servicios, de organizarse, de plantear reivindicaciones y obtener una respuesta justa, y de recabar apoyos para desarrollar sus propias iniciativas. Tampoco hay forma de garantizar que las agencias de ayuda, las ONGs, las agencias públicas y los servicios privados rindan cuentas de su actuación; otra carencia es la imposibilidad de participar en la definición y aplicación de sus programas de reducción de la pobreza.
- Ingresos inadecuados y con frecuencia inestables (y, por lo tanto, satisfacción inadecuada de sus necesidades, que incluyen la alimentación y suficiente agua potable); con frecuencia problemas de endeudamiento, y reducción de la disponibilidad para cubrir necesidades debido a lo costoso de la devolución de la deuda.
- Base de activos inadecuada, inestable o con mucho riesgo (no material, que incluye el nivel educativo alcanzado, y material, que incluye ahorros y reservas) para las personas, los hogares y las comunidades.
- Vivienda de baja calidad y con frecuencia insegura, llena de riesgos y hacinamiento.
- Infraestructuras "públicas" inadecuadas (canalización del agua, alcantarillado, drenajes, carreteras, caminos, etc.), con el consiguiente aumento de los problemas de salud y también de la carga de trabajo.
- Falta de servicios básicos adecuados como guarderías, escuelas, centros de formación profesional, la atención a la salud, servicios de emergencias, transporte público, comunicaciones y fuerzas de seguridad.
- Red de seguridad muy limitada o nula para asegurar el mantenimiento del consumo básico cuando cae el ingreso o fallan las cosechas; misma falta de seguridad con la vivienda, la salud y otras necesidades cuando no se pueden pagar.
- Falta de protección adecuada de los derechos de los grupos más pobres por el funcionamiento de la ley, incluyendo las leyes, reglamentos y procedimientos en relación con los derechos cívicos y políticos, la salud y la seguridad laboral, el control de la contaminación, la salud medioambiental, la protección contra la violencia y el crimen, y la protección contra la discriminación y la explotación.

Fuente: IIED 2003: 27

³⁶ McGEE, R. et al (1998) *Distant Targets? Making the 21st century development strategy work*, Christian Aid, Londres - <http://www.christianaid.org.uk/indepth/9810dist/distant1.htm> p.19.

Los ODM, como grupo de objetivos, no se ocupan directamente de las muchas dimensiones intangibles de la pobreza, como la inclusión de las minorías. La experiencia de los Dalits y otras comunidades minoritarias (que aparecen reseñadas en el siguiente cuadro) subrayan las complejidades que surgen cuando se aplica un enfoque al desarrollo que no tiene en cuenta las realidades locales.

Cuadro 3. Los ODM y los grupos minoritarios: el caso de los Dalits y los Tribals en la India

Grupos minoritarios como los Dalits en la India y las minorías étnicas alcanzan los 1.000 millones de personas. Los Dalits son cerca de 300 millones. Son los pobres entre los pobres, para quienes se han diseñado los ODM. ¿Por qué los ODM se han convertido en sueños imposibles para ellos? En parte debido a la ausencia de la dimensión de los derechos humanos en los ODM. Pero incluso con esta dimensión de los derechos humanos, si consideramos a los Dalits como "individuos" dentro de un proceso nacional, seguirán siendo mayoría en el grupo de pobres en 2015 porque el sistema del país al que pertenecen les niega el derecho a ser tratados como iguales y, por lo tanto, el de participar en el proceso.

Un estudio de Social Watch sobre Tamil Nadu, *Dalits: La dimensión perdida en los ODM*, de noviembre de 2004 declaraba que "tras más de 50 años de planificación, el estatus socioeconómico de los Dalits ha adquirido un retraso significativo con respecto a los demás" en la India. Los ODM serán otro fracaso del desarrollo si continúan ignorando su marginación y exclusión. Incluir la dimensión de los derechos humanos en los ODM no cambiaría esta realidad porque los mecanismos y tratados de derechos humanos tanto nacionales como internacionales han fracasado también en su intención de otorgarles la ciudadanía 50 años después de la Declaración Universal.

Esta realidad volvió a aparecer en toda su crudeza durante los programas de ayuda y rehabilitación que se pusieron en marcha tras el desastre del Tsunami en diciembre de 2004; programas en los que muchas víctimas de tribus y Dalits fueron expulsados de los campos y se les negó su parte de los recursos disponibles.

El proceso de los ODM requiere unos objetivos diseñados muy específicamente, marcos políticos muy bien ajustados y mecanismos adecuados, con indicadores y distribución separada del presupuesto, si lo que pretenden es garantizar la participación de los pueblos más pobres y marginados del mundo, que siguen siendo las principales víctimas de la exclusión, como aparece en los debates y estudios sobre los ODM más recientes.

Los ODM no abordan directamente las muchas dimensiones intangibles de la pobreza. Cuando lo que pretenden es aliviar el sufrimiento causado ocupándose de la falta de acceso a los servicios básicos, existe el riesgo de que la intención de ser rápidos y eficaces deje de lado el requisito previo de la participación y su papel a la hora de capacitar a los ciudadanos. Si se usara una definición más holística de la pobreza, tal y como aparece descrita en el Informe de Desarrollo Humano de la ONU de 1997, las cuestiones de participación y empoderamiento estarían en el corazón de los ODM³⁷.

Esta visión se agrava por el riesgo inherente que las metas pueden provocar a la hora de definir las políticas públicas y su aplicación.

Si bien las metas son adecuadas cuando de lo que se trata es de recabar apoyos, como se puede constatar por el hecho que los

"Cuando se intenta buscar atajos al sistema y dar a los ODM un papel en la política y los presupuestos que ni siquiera se esperaba de ellos... se están empezando a socavar las decisiones equitativas, la apropiación local, se socava todo tipo de proyectos que en realidad son muchísimo más complicados".

DfID Kenia

³⁷ Se define la Pobreza como la denegación de "las oportunidades y opciones más fundamentales del desarrollo humano - vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por sí mismo y los demás". PNUD (1997) Informe sobre el Desarrollo humano: Desarrollo Humano para Erradicar la Pobreza - www.hdr.undp.org/reports/global/1997/en/

ODM han servido para centrar más la atención en los niveles de AOD, este marco ignora los procesos, lo que es consecuencia natural del acuerdo sólo en los resultados esperados. En tanto que herramientas concretas de las políticas, las metas y los objetivos fomentan una visión muy simplista del funcionamiento de los sistemas. El resultado es una idea apolítica, tecnocrática y lineal de lo que constituye el cambio. En esta situación, se olvidan sistemáticamente cuestiones importantes de los procesos, que son evidentemente difíciles de medir - como la equidad, la búsqueda del consenso y las asociaciones³⁸.

Maxwell señala la experiencia de definición de metas en el Reino Unido como ejemplo de cómo se pueden simplificar en exceso los procesos complejos y sesgar las prioridades como resultado de estas metas. En su investigación se demuestra que el establecimiento de metas puede "fomentar un enfoque reduccionista ante problemas complejos, privilegiar los indicadores cuantitativos a costa de los cualitativos, distorsionar el reparto de los recursos, socavar la motivación profesional y la responsabilidad³⁹". El hecho que los ODM y las metas que los acompañan estén muy orientados a resultados medibles puede traer como consecuencia un apoyo excesivo a intervenciones desde arriba destinadas a cumplir con las metas predefinidas, dejando de lado otros aspectos del desarrollo en donde el impacto no es tan fácil de medir, como un gobierno local más responsable, la protección de los derechos políticos y civiles de grupos más pobres o minoritarios, o unas mayores posibilidades de llevar a cabo iniciativas gestionadas y diseñadas desde las propias comunidades⁴⁰. Otra inquietud, señalada por Jolly, es que las metas constituyen un aliciente perverso para falsificar las estadísticas en vez de admitir los fallos o la ausencia de datos pertinentes.

¿Estamos ante un riesgo real para los ODM? De acuerdo con muchas de las personas consultadas para elaborar este informe, el riesgo para los ODM existe pero puede solucionarse. El riesgo no está en el valor de los resultados de los ODM, sino en quién se apropia de estos resultados y la capacidad del plan mundial de dejar de lado los procesos locales. Algunas de las personas consultadas citaron la iniciativa del Proyecto del Milenio como un ejemplo en el que las metas habían rebasado los límites entre la planificación mundial y los procesos locales. Las ONGs locales, la sociedad civil y los grupos de la comunidad son meros aplicadores de los ODM en vez de participantes de pleno derecho a la hora de fijar las prioridades de desarrollo.

Estos inconvenientes potenciales se verán más claros en relación con las metas específicas fijadas para los distintos ODM. Las 18 metas que acompañan a los ODM han sido objeto de diversas críticas. Black and White (2003) las critica porque definen los resultados esperados de desarrollo en vez de lo que pueden aportar en forma de recursos y procesos⁴¹. Maxwell también destaca los riesgos que plantean: pueden fomentar un enfoque reduccionista ante problemas complejos, como la meta de "un dólar al día" para la reducción de la pobreza que aparece en el siguiente cuadro. Tienden a privilegiar los

³⁸ MAXWELL, S., (2003) Heaven or Hubris? Reflections on the New 'New Poverty Agenda' *Development Policy Review* 21/1 pp.5-25 - http://www.blackwellpublishing.com/images/Journal_Samples/DPR0950-6764~21~1~196/196.pdf.

³⁹ *Ibid.* p.12

⁴⁰ Chapman argumenta que las organizaciones del servicio público son sistemas adaptativos complejos, de los que se puede esperar una respuesta pobre ante metas centralizadas. Las metas van a (1) multiplicar la posibilidad de consecuencias adversas inesperadas, (2) aumentar los costos administrativos, (3) fragilizar las instituciones, (4) desmotivar al personal sea cual sea su puesto en el sistema, y (5) generar desilusión entre los clientes. Concluye que "se puede esperar que con el enfoque actual de las políticas y sus planes de implementación, estas fracasen". CHAPMAN, J. (2002) *Systems Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently* Demos, Londres.

⁴¹ BLACK, R. y WHITE, H., eds. (2003) *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals* Routledge, Londres, p.3.

indicadores cuantitativos a costa de los cualitativos, distorsionan la distribución de los recursos y socavan la motivación profesional y la rendición de cuentas⁴².

Cuadro 4. Los inconvenientes del Objetivo 1: medir la pobreza utilizando la línea de pobreza de "un dólar al día"

Verificar el progreso hacia el ODM 1 con la línea de pobreza de "un dólar al día" tiene graves limitaciones, especialmente para países cuya estructura de gobierno es particularmente débil, ineficaz o anti-pobres. Toda línea de pobreza que se defina en función del ingreso debe reflejar el costo real monetario que tienen que asumir los individuos o los hogares para satisfacer sus necesidades. En la mayoría de los países, sin embargo, las líneas de pobreza que utilizan los gobiernos no hacen esto, puesto que no tienen suficientemente en cuenta el costo real de las necesidades básicas no alimentarias, o no incluyen el costo de algunas necesidades básicas no alimentarias en sus cálculos. En la mayoría de los casos, no se establecen diferencias regionales en los precios de los productos y servicios básicos dentro de un mismo país. La utilización de una única línea de pobreza basada en el ingreso subestima gravemente a los pobres en lugares de alto costo.

Además, si se entiende la pobreza como la ausencia de oportunidades de conseguir un control duradero de los recursos para reforzar la capacidad de adquirir las necesidades básicas de la vida, luchar contra ella exigirá algo más que dinero. Exige activos o derechos, cuyo valor no es tan fácil de estimar en términos monetarios. En otras palabras, exige derechos que garanticen el acceso a todas estas cosas - derechos que no se pueden adquirir con un dólar al día.

Otro defecto de la medida del dólar al día para medir los niveles de pobreza es que no tiene en cuenta a las personas que ni siquiera alcanzaron este nivel porque fallecieron, debido a la pobreza, inmediatamente después del nacimiento o muy lejos de la media de esperanza de vida de su entorno. Estas personas ni siquiera llegan a las estadísticas de ingreso. Actualmente, los fallecimientos anuales relacionados con la pobreza ascienden a varios millones. Esta cifra se podría añadir a la cifra anual de pobres en un momento determinado.

Una cuestión fundamental que planteó Pronk en relación con la medida del dólar al día es ¿qué tipo de vida puede llevar una persona con un dólar al día en cualquier lugar de África, Asia, en las ciudades de América Latina o incluso en China? Al respecto, el autor plantea que este límite tal vez se haya establecido por miedo a que un objetivo más ambicioso, que afectase a más pobres, fuera imposible de alcanzar a menos que se modificara enormemente la distribución de los ingresos y de los derechos en el mundo, mientras que la medida del dólar al día sólo requiere un mejor gobierno de los propios países pobres y un ligero aumento de la ayuda al desarrollo. La culpa del incumplimiento de la meta del dólar al día se podría echar en cara fácilmente a los países pobres, mientras que si el objetivo fuera otro, la culpa la tendrían los países ricos y su escasa disposición a compartir con los pobres.

Estos temas se ven todavía más claros en relación con otros objetivos, como el objetivo 3 sobre igualdad de género (Cf. cuadro 5). Un problema obvio en relación con la dimensión de género de los objetivos es que ninguno de los otros indicadores tienen en cuenta el género. UNIFEM ha propuesto otros indicadores adicionales, que incluyen los salarios de las mujeres y la igualdad económica, pero siguen siendo insuficientes. Las medidas de progreso auténticamente de género deberían incluir indicadores como el acceso y el control de la tierra, la igualdad ante la ley, la incidencia de la violencia doméstica y de las violaciones, y el acceso a los servicios de salud.

⁴² Cf. 37, p.30

Cuadro 5. ¿Da autonomía a las Mujeres el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3?

El ODM 3 es muy problemático, y su meta 4 "de eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria", junto a sus correspondientes indicadores, resulta totalmente insuficiente. Mientras que los indicadores en educación y alfabetismo suponen logros fundamentales para las mujeres en todo el mundo, la experiencia del Caribe muestra que no sirven como indicadores de empoderamiento, puesto que no se han visto reflejados en un mayor acceso al empleo, al ingreso, ni a puestos de decisión en un cargo público electivo o una función pública o política.

Las mujeres de los países del Caribe ya han alcanzado el objetivo y sin embargo no se puede hablar de ninguna manera de igualdad, equidad o autonomía en una situación de persistencia de la pobreza, de mantenimiento de la violencia contra las mujeres, con la segunda mayor presencia de VIH/SIDA tras África subsahariana, con una incidencia especialmente preocupante entre las mujeres. Además, y a pesar de los esfuerzos por cambiarlo, siguen existiendo masivamente los estereotipos en los programas escolares que limitan las opciones de las niñas. La educación (o ciertas formas de educación) pueden perpetuar los estereotipos de género y, en ese sentido, servir incluso para reforzar la situación sociocultural de género existente.

De las circunstancias en las que las mujeres candidatas toman parte en las elecciones depende que la cantidad de mujeres presentes en los parlamentos sirva como indicador del empoderamiento de las mujeres. En la CARICOM, con muy pocas excepciones, el escaso número de mujeres que se presentan a las elecciones y salen elegidas deben su elección a los hombres que toman las decisiones en los partidos políticos: y las mujeres que desafían el poder masculino en estos partidos no están presentes en las listas. Una vez en posesión del escaño, las mujeres (y los hombres) tienden a ceder su propio poder al gobierno, y no suelen tener libertad para manifestar su autonomía y capacidad de mediación, especialmente en relación con las cuestiones de género.

Exceso de énfasis en el volumen de la financiación

Generalmente se reconoce que es fundamental contar con más dinero, y en concreto más AOD, para lograr los ODM⁴³. CIDSE y Caritas Internationalis comparten esta opinión claramente. Uno de los puntos fuertes de los objetivos es que han sabido captar la atención sobre la necesidad de ofrecer servicios a los pobres y han sabido también demostrar que existen diferencias entre las fuentes de financiación existentes y lo que se necesita para cumplir los objetivos⁴⁴. En este sentido, pueden actuar como una herramienta potente para recabar más recursos internacionales en la lucha contra la pobreza y el hambre.

"Las necesidades de inversión superan en mucho lo que este país se puede permitir... Esa es la razón por la que decimos: sepamos exactamente qué necesitamos, lo que podemos conseguir en el país y lo que queda sin cubrir. Esta carencia es tan fuerte que le corresponde a la comunidad del desarrollo aportar lo necesario para eliminarla en el espíritu de la ayuda mundial y, por supuesto, de la conferencia de Monterrey".

Odhiambo Ojijo
PNUD Kenia

Este énfasis creciente en la cantidad de dinero, sin embargo, debe ir acompañado de una atención igualmente importante a los aspectos de la calidad - y a la reforma del sistema de ayuda internacional.

"Destinar más recursos sin más, especialmente en educación y sanidad, no reducirá la pobreza; la cuestión es cómo se utiliza ese dinero"

Prof. Venkatesh Seshmani
Univ. de Lusaka, Zambia

⁴³ VANDERMOORTELE, J. y ROY, R. (2004) *Making Sense of MDG Costing* Documento del Grupo de Pobreza del PNUD <http://www.undp.org/poverty/docs/making-sense-of-mdg-costing.pdf>. ATKINSON, A. B. (2004) *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals* Policy Briefing B, No.10, UNU-WIDER.

⁴⁴ Oxfam, 2005 p.

Aumentar la cantidad de dinero sin más no es la solución para lograr los ODM: los desequilibrios políticos y económicos existentes en el sistema de ayudas implican que la oferta de fondos adicionales tenga que venir acompañada de reformas en el sistema para conseguir los máximos beneficios.

Este énfasis en la necesidad de aumentar la cantidad de dinero para el desarrollo se debe entender en el contexto más amplio de las reformas del sistema de ayudas necesarias para lograr los objetivos. Si es seria la intención de la comunidad de donantes de lograr los ODM, el desafío no consiste únicamente en aumentar la ayuda, sino también en garantizar que los instrumentos financieros son suficientemente predecibles y flexibles para responder a las necesidades de los países de bajos ingresos. Por el momento, los flujos de dinero de los donantes son bastante impredecibles. Son cuatro veces más volátiles que el ingreso nacional⁴⁵. El hecho que el flujo de ayuda actual sea tan volátil e impredecible plantea serios impedimentos a la planificación para el cumplimiento de los ODM. Sólo están llegando el 70% de los compromisos. Es esencial contar con un sistema predecible de ayuda financiera para los gastos sociales recurrentes y los gastos de capital.

Desviar la atención de los sectores productivos

Otra inquietud ante el enfoque actual de los ODM es el potencial que tienen de desviar la atención de la necesidad de invertir en sectores productivos de los países en desarrollo, especialmente en África subsahariana. Prácticamente sin excepción, encontramos los menores rendimientos de cosechas y ganado en África subsahariana⁴⁶. De hecho, la producción agrícola africana disminuyó un 5% entre 1980 y 2001⁴⁷.

Para que los países africanos tengan realmente oportunidades de lograr los ODM de manera sostenible, hacen falta inversiones importantes en sus sectores productivos. El gasto en los sectores productivos africanos como la agricultura ha descendido en términos relativos en los últimos veinte años. Aunque se ha podido observar una creciente preferencia de los donantes por destinar su ayuda a los sectores sociales como la salud y la educación - sectores tradicionales de los ODM-, es crucial para África una inversión equivalente y creciente en los sectores económicos y de producción para que se pueda construir su base económica y mejorar sus perspectivas económicas.

En su calidad de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), KY Amoako dijo en 2003: "Es posible que esta preocupación por mejorar los servicios sociales nos haya conducido a dejar de lado la importancia central que tiene reforzar lo fundamental...Ha habido una drástica reducción en la parte de la ayuda destinada a los sectores productivos. (La ayuda y el alivio de la deuda) han consagrado una serie de prioridades políticas que no reflejan en su totalidad las necesidades más urgentes de África. Existe una necesidad clara de orientar los ahorros de los PPME más allá de los sectores sociales"⁴⁸.

En África, más del 70% de los más pobres vive en zonas rurales y trabaja en la agricultura. Hay una estrecha relación entre pobreza y agricultura. Numerosos estudios han demostrado que la agricultura es un sector clave para la reducción de la pobreza en África y debe por lo tanto jugar un papel central a la hora de lograr los ODM. De los 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día en el mundo, 900 millones lo hacen en

⁴⁵ BULIR, A. y JAVIER HAMANN, A. (2003) *Aid Volatility: An Empirical Assessment*, Documento de trabajo del FMI, Vol 50 No. 1.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ UK Parliament International Development Select Committee (2004) *International Development Committee: DFID's Agriculture Policy, Seventh Report* Cámara de los Comunes, Londres.

⁴⁸ AMOAKO, K.Y. (2003) discurso en una reunión del grupo de expertos sobre la deuda africana, UNECA noviembre.

zonas rurales⁴⁹. Vista la falta de alternativas, la agricultura se convierte en el único camino real para la reducción sostenible de la pobreza en África.

El crecimiento agrícola tiene un impacto más fuerte en la reducción de la pobreza que cualquier otro sector económico⁵⁰. El crecimiento agrícola favorece al sector donde trabajan los pobres, utiliza la tierra y el trabajo que ellos poseen, produce cosechas que ellos consumen y favorece las zonas rurales donde ellos viven. Genera empleo, crea ingresos y aumenta la capacidad de los pobres de crear y mantener más activos. Un aumento de un 1% en productividad agrícola permite reducir la proporción de personas que vive con menos de 1 dólar al día entre un 0.6% y un 1.2%⁵¹.

Por si esto no fuera suficiente, en las dos últimas décadas los países africanos se han visto sometidos a todo tipo de presiones para reducir sus aranceles a los productos agrícolas, lo que se puede constatar si se leen las condiciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial para aprobar nuevos créditos y reducción de la deuda. La liberalización suele darse con enorme rapidez y profundidad y parece promovida más por el dogma económico que por un análisis serio de su probable impacto en los pobres. Tanto Mozambique como Zambia tienen en este momento economías más abiertas que el Reino Unido y Alemania, por poner un ejemplo⁵².

El proceso de liberalización ha conducido a un alza en las importaciones de productos baratos, generalmente subvencionados, en los países en desarrollo en detrimento de la capacidad de venta en los mercados locales de los pequeños agricultores. Esto desencadena lo que la FAO describe como "progresiva pauperización de los pequeños agricultores que no tienen forma de competir con las explotaciones capitalizadas modernas en una economía mundial cada vez más abierta"⁵³. La FAO llevó a cabo estudios en 16 países en los que se analizó el impacto de los acuerdos de la OMC en la agricultura, descubriendo que las importaciones de alimentos surgen tras la liberalización. "Los derechos arancelarios eran el instrumento principal, si no el único, del que disponían estos países para estabilizar los mercados internos y salvaguardar los intereses de los agricultores", apuntó la FAO⁵⁴. Representan por lo tanto una fuente central de generación de ingresos para los gobiernos del sur.

Teniendo en cuenta que las tasas de crecimiento que se requieren en África para alcanzar los ODM es de entre el 6 y el 8%⁵⁵, el dinamismo económico que esto requeriría sólo se puede esperar del sector agrícola⁵⁶. La agricultura no sólo puede reducir la pobreza de una

⁴⁹ IFAD (2003) *Achieving the MDGs by Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty*, Roma.

⁵⁰ HANMER, L. y BOOTH, D. (2001) *Pro-poor growth: why do we need it, what does it mean and what does it imply for policy?* ODI, Londres; véase también LIPTON, M. y RAVALLION, M. (1995) "Poverty and Policy"; RAVALLION, M. y DATT, G. (2000), *When is Growth Pro-Poor?* Mimeograph, Banco Mundial.

⁵¹ EASTWOOD, R. y LIPTON, M. (2001) *Pro poor growth and pro growth poverty reduction: what do they mean? What does the evidence mean? What can policy-makers do?* Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction - http://www.adb.org/Poverty/Forum/frame_lipton.htm. El Banco Mundial descubrió que un aumento del 1% en el PIB agrícola per cápita conduce a un incremento del 1,6% en los ingresos de un quinto de la población más pobre de los países analizados. Cf. TIMMER, C.P. (1997) *How well do the poor connect to the growth process?* Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

⁵² IMF's Trade Restrictiveness Index (1999) disponible en el CD-ROM FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

⁵³ FAO (2000) *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000* FAO, Roma -

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x4400e/x4400e00.htm

⁵⁴ FAO (2000) *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria: Cuestiones y Opciones para las Negociaciones de la OMC desde la Perspectiva de los Países en Desarrollo - Vol. II Estudios de Casos de Países* FAO, Roma - http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/X8731e/X8731e00.htm.

⁵⁵ AFRICAN DEVELOPMENT BANK (2002) *Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Progress, Prospects and Policy Implications* AfDB, Abidjan.

⁵⁶ AUDINET, JP., and HARALAMBOUS, S. (2005) *Achieving the MDGs: Rural Investment and Enabling Policy* IFAD, Roma - <http://www.ifad.org/events/gc/28/panel/e.pdf>.

manera directa, sino que puede estimular el crecimiento general de la economía. Hay estudios que demuestran que un incremento del valor añadido agrícola de 1 dólar conduce a un incremento del valor de entre 1.50 dólares y 2.00 dólares en la economía no agrícola. Del mismo modo, un aumento del 1% en la producción agrícola bruta conduce a un aumento del empleo en un 1%⁵⁷.

Desviar la atención de las limitaciones macroeconómicas

Otro riesgo, para terminar, del enfoque actual de los ODM es que distraen la atención de las condiciones macroeconómicas subyacentes que limitan la capacidad de los países en desarrollo de asumir el control de sus propias finanzas.

Como comentábamos anteriormente en relación con el régimen internacional de ayudas, que los países puedan disponer de la ayuda depende de su capacidad de cumplir con las condiciones fijadas por el FMI y el Banco Mundial.

Las IFI no sólo administran una parte importante de toda la ayuda oficial al desarrollo, sino que estas instituciones también ejercen un enorme poder al actuar como auténticos controladores de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo. Al otorgar su beneplácito a determinados países porque los consideran aptos para invertir, están señalando ante el resto de la comunidad internacional, incluidos los donantes bilaterales, otras instituciones financieras e incluso el sector privado, que estos países son lugares seguros para invertir.

La credibilidad de este beneplácito de las IFI procede en parte de su estatus de acreedor preferente, lo que significa que las IFI son generalmente los primeros acreedores en recibir los pagos, de forma completa y a tiempo. Además, los países que reciben los créditos sólo reciben la luz verde de las IFI una vez que se han comprometido a cumplir con las reformas estructurales dictadas por estas dos instituciones.

En teoría, tales condiciones macroeconómicas se fijan para beneficiar a largo plazo al país y asegurar su estabilidad macro. En la práctica, sin embargo, las orientaciones políticas del FMI y del Banco Mundial han servido para disminuir aún más la capacidad de los países de alcanzar los ODM. El rol de las IFI se ha cuestionado muy seriamente en varios informes que destacan la forma en que estas instituciones han ampliado su acción más allá de su mandato original⁵⁸. Los donantes deberían hacer caso de los numerosos y autorizados testimonios según los cuales los regímenes que el FMI ha impuesto como condición necesaria han fracasado en su intento de generar resultados favorables para los pobres o de poner en marcha las reformas políticas deseadas por los donantes⁵⁹.

En teoría, al menos, el ODM de reducir a la mitad la proporción de personas viviendo en la pobreza se podría alcanzar si se amplía la pobreza de la otra mitad - es decir haciendo a unos más pobres para sacar a otros de la pobreza. También se podría lograr solucionando la desigual distribución de activos y recursos, a través de reformas agrarias o mediante una fiscalidad progresiva. Esta ambivalencia aparece recogida en muchos informes críticos:

"El Consejo de ministros está completamente dedicado a culminar el plan de PPME. Se hacen otras cosas, pero todos los que trabajan en el gobierno están completamente centrados en eso; no estoy convencido de que haya una atención seria a los ODM per se".

Funcionario Donante,
Zambia

⁵⁷ HAZELL, P. y HAGGBLADE, S. (1993) 'Farm-Nonfarm Growth Linkages and the Welfare of the Poor' en VAN DER GAAG, J. y LIPTON, M. (eds.) *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*, Banco Mundial, Washington, DC.

⁵⁸ MELTZER, A. (2000) *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission* Washington, DC.

⁵⁹ Entre los estudios que llegan a esta conclusión: IEO (2004) *Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGFs)* - <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prspgrgf/eng/index.htm>; IEO (2002) *Evaluation of 'The Prolonged Use of Fund Resources'* - <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/pu/>; Independent Group of Experts (1998) *External Evaluation of the ESAF* - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>.

"existe el riesgo de que las metas fijadas por la Declaración del Milenio puedan alcanzarse sin solucionar los problemas estructurales, que van a ser definitivos a la hora de determinar la duración del éxito"⁶⁰. El énfasis en los niveles de AOD para lograr los ODM podría provocar que se cumplieran en parte las metas en 2015 pero que las cuestiones de las desigualdades estructurales siguieran sin respuesta. Martin Khor recoge esta opinión e insiste en el hecho que la mera ampliación de los fondos no es suficiente y que puede, de hecho, ser contraproducente a menos que las cuestiones subyacentes de las desigualdades nacionales e internacionales sigan sin resolverse adecuadamente⁶¹.

Como argumenta Roberto Bissio de Social Watch: "Si la ayuda internacional se duplicara mañana, el sistema macroeconómico actual no permitiría gastarla en su totalidad. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo ya tienen más dinero disponible de lo que los países pueden absorber de acuerdo con las normas del FMI"⁶².

Así ocurrió por ejemplo en Uganda, que se vio obligada a rechazar una subvención del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria de 52 millones de dólares para mantenerse dentro de las estrictas limitaciones presupuestarias que había aceptado para recibir préstamos del FMI. Solamente después de grandes presiones ante el FMI por parte de los gobiernos donantes se consiguió revertir la decisión. El objetivo de bajo déficit fiscal y baja inflación que fija el FMI está afectando directamente la capacidad de los gobiernos de acceder a ayuda disponible.

Las graves consecuencias de estas condiciones subyacentes apenas se mencionan en los ODM y están estrepitosamente ausentes de las recomendaciones incluidas en el Informe del Secretario General de preparación a la Cumbre del Milenio + 5. Tratar el tema del papel de las IFI en los países en desarrollo plantea cuestiones de difícil resolución en torno al buen gobierno económico mundial, a la participación y a la apropiación. Estas cuestiones deben ocupar el centro de la atención de los debates en torno a la aplicación de los ODM.

Conclusiones

En esta sección se han examinado algunos de los problemas de los ODM en su situación actual tanto a escala internacional como sobre el terreno. Como ocurre con cualquier marco global, los ODM presentan graves carencias. El marco tiende a fomentar soluciones simplistas y "enfoques descendentes" que tratan algunos de los síntomas - pero no las causas- de la pobreza. Algunas de estas causas se pueden superar prestándole más atención al contexto más amplio en el que se persiguen los objetivos.

Sin embargo, a un nivel más fundamental, existe el riesgo serio de que los ODM distraigan la atención de las causas subyacentes de la injusticia estructural, tanto en el plano nacional como mundial. El marco no consigue entender completamente el rol que juegan las IFI en las planificaciones nacionales de los países en desarrollo - y su falta de rendición de cuentas. Hay muy pocas posibilidades de que se logren los ODM si no se solucionan estos asuntos básicos.

Esta opinión apareció en el informe de la sociedad civil sobre los ODM de 2003: "El problema de los ODM es que centran su atención exclusivamente en la pobreza y la exclusión social y no en sus causas. Los ODM, por lo tanto, perpetúan un sistema que intenta poner parches a los problemas en vez de intentar solucionar las dinámicas que generan el problema - y que seguirán volviendo a crear problemas independientemente de

⁶⁰ AHMAD, K., (2003) 'Meeting the Challenge', *Asian Development Bank Review*, 36 (3), p.11

⁶¹ KHOR, M., (2003) *Developing a Global Partnership for Development: Critical Issues and Proposals for Trade and Finance*, Third World Network - <http://www.twinside.org.sg/title/mdg.doc>.

⁶² BISSIO, R. (2003) 'Civil Society and the MDGs', *Development Policy Journal*, (3) Abril 2003, PNUD, Nueva York - http://www.choike.org/documentos/mdg_bissio.pdf.

los muchos parches que puedan servir de alivio temporalmente. Los ODM permiten a la comunidad internacional ignorar las causas de las heridas y a los responsables que las provocan".⁶³

4. Asegurar que los ODM abordan las causas estructurales de la injusticia

Para solucionar los problemas en torno a los ODM que hemos venido señalando en este informe, es necesario ir más allá de la importancia que hoy se le está dando a los volúmenes de la ayuda y los "estudios de costes" para entrar a analizar las cuestiones relativas a los procesos, lo que incluye las reformas estructurales en el sistema de gobernanza mundial. Que hace falta más dinero no lo discute nadie. En 2005 harán falta grandes avances en todas las cuestiones financieras, como se explica en un reciente documento de la CIDSE Justice not charity⁶⁴ y se subraya aquí. Reducir la pobreza y lograr la justicia económica supone mucho más que revisar los niveles de ayuda puesto que, como se indicaba anteriormente, significa también solucionar las causas estructurales subyacentes de la injusticia tanto en el plano nacional como mundial.

"Todo debe girar en torno a los derechos. Se entienden (los Objetivos) desde la perspectiva de los derechos y no de la provisión. Razonan que si la gente es pobre es porque se les niegan sus derechos: ese es el verdadero quid de la cuestión. Los ODM nos distraen del tema principal... Para mí, lo importante es empezar a hablar de los derechos de las personas de contar con estos ODM y, una vez que los hemos entendido desde la base de los derechos, entonces los lograremos porque los gobiernos serán responsables de su cumplimiento".

Gezahegan Kebede
Kenia Country Director, Oxfam GB

Este año tenemos una oportunidad clave de conseguir auténticos avances en estos temas, ya que la Cumbre del Milenio + 5 se centra en avanzar hacia los ODM; oportunidad que aprovecharemos si los temas de los que hablamos se incorporan como parte integrante del camino hacia los Objetivos. Hay cuatro inquietudes que requieren una atención especial. En esta sección final, presentamos las conclusiones más importantes de la investigación y hacemos propuestas sobre cómo solucionar los problemas planteados.

Los ODM y los derechos humanos

Se ha destacado que la relación entre los ODM y el marco más amplio de los derechos humanos es uno de los puntos débiles de los ODM⁶⁵. Un aspecto común en todas las críticas que se le han hecho a los ODM, presentadas en la sección anterior, se refiere específicamente a la ausencia de normas y estándares como la participación, la asociación y el empoderamiento.

Plantearse los ODM desde los derechos humanos garantizaría la salvaguardia de toda una serie de elementos fundamentales que están ausentes del discurso actual.

Hay también una cantidad importante de vínculos entre los ODM y los derechos humanos respecto al seguimiento. Sólo a través del marco de los derechos humanos se pueden

⁶³ FOSTER, J., (2003) 'The Millennium Declaration: Mobilising Civil Society Organisations', *Development Policy Journal*, Marzo 2003 - http://www.choike.org/documentos/mdg_foster.pdf p. 168.

⁶⁴ CIDSE (2005) 'Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005', Documento de Posición de la CIDSE, enero 2005, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200501241019543612.pdf>.

⁶⁵ ALSTON, P., (2003) *Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals Conference Report*

exigir responsabilidades a los que tienen la obligación de llevar a cabo las tareas, ya que estos principios de transparencia y rendición de cuentas están en el corazón mismo del marco de los derechos humanos.

Además, es el marco de los derechos humanos el que puede ayudar a desviar un poco la atención de los resultados y centrarse más en los procesos. Falta esta dimensión en el marco actual de control y seguimiento de los ODM, centrado enteramente en los resultados cuantitativos y no en las cuestiones de calidad o de procesos, como veremos más adelante⁶⁶.

Deben mobilizarse los instrumentos y mecanismos de los derechos humanos para que hagan frente a los débiles mecanismos de rendición de cuentas de los ODM y defender que no sólo los Estados deben comprometerse políticamente con los ODM, sino que deberían estar legalmente obligados a demostrar su compromiso a través de los diversos tratados de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESR), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción de Beijing (BPFA) ofrecen un marco conceptual para entender los ODM como obligaciones de los derechos humanos⁶⁷. Con esto se cambia el lenguaje del debate y se pasa de la voluntad y el compromiso a la obligación y la responsabilidad.

En la tabla 4 se presenta un resumen de los principios de derechos humanos que se deben aplicar en los ODM.

Además de estas herramientas conceptuales, los instrumentos de los derechos humanos pueden ayudar a contrarrestar las debilidades asociadas a los ODM en las áreas de seguimiento, análisis de políticas, diseño de políticas, participación y rendición de cuentas. Se verían los ODM a la luz de las obligaciones legales que los gobiernos han asumido ya de forma voluntaria al ratificar los tratados de derechos humanos. Un enfoque basado en los derechos humanos aporta normas sobre no discriminación e igualdad que aseguran que las visiones de conjunto no dejan de lado a las personas. Del mismo modo, llena de contenido términos tan vagos y generales como "participación" o "empoderamiento", y también aporta una mayor concreción en relación con derechos civiles y políticos.

Tabla 4. Elementos centrales de un enfoque de los ODM basado en los derechos

<i>Universalidad e inalienabilidad</i>	Deben respetarse los derechos humanos de todas las personas en cualquier lugar del mundo. Son irrenunciables y no se puede privar a nadie de ellos.
<i>Indivisibilidad</i>	Los derechos humanos son indivisibles. Sean éstos de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Por lo tanto, tienen el mismo estatus en tanto que derechos y no se pueden clasificar, a priori, en orden jerárquico.
<i>Interdependencia e interrelación</i>	El cumplimiento de un derecho depende con frecuencia, total o parcialmente, del cumplimiento de los demás. Por ejemplo, el cumplimiento del derecho a la salud puede depender, en determinadas circunstancias, del cumplimiento

⁶⁶ JAHAN, S., (2002) *Human Development and Millennium Development Goals: Analytical Linkages and Policy Issues*. Bureau for Development Policy, PNUD, Resumen- http://www.inwent.org/ef-texte/human_rights/jahan.htm

⁶⁷ PAINTER, G. R., (2004) *Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the context of the 2005 Review Process*, Gender and Development Network Report - http://www.choike.org/documentos/mdg_women2004.pdf.

	del derecho a la educación o del derecho a la información
<i>Igualdad y no discriminación</i>	Deben respetarse los derechos humanos de todos los seres humanos sin discriminación de ningún tipo por razón de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento u otro estatus como aparece explicado en los textos de los tratados de derechos humanos
<i>Participación e inclusión</i>	Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a una participación activa, libre y significativa para contribuir a y disfrutar del desarrollo político, cultural, social, económico y civil en el que se pueden cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales.
<i>Rendición de cuentas y Estado de Derecho</i>	Los Estados y otros responsables deben rendir cuentas por la observancia de los derechos humanos. En este sentido, deben respetar las normas legales y los estándares consagrados en los instrumentos de los derechos humanos. Si no lo hicieren, los titulares de derechos no respetados tienen derecho a iniciar procedimientos institucionales ante la justicia u otras instancias para que se cumplan sus derechos de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por ley.

Fuente: ONU⁶⁸

Participación en los planos local y nacional

El derecho a participar es inherente a la mayoría de las leyes internacionales de derechos humanos e incluye el derecho a la libertad de expresión, de asociación, la educación, a recibir y dar información y a la autodeterminación. Esto aparece en las obligaciones de los "Estados firmantes" que deben dar a conocer ampliamente las obligaciones del tratado de derechos humanos y se sustenta en el principio de la no discriminación.

Otros instrumentos específicos de los derechos humanos también hacen referencia al derecho a la participación; instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 21, sobre el derecho a participar en el gobierno, la voluntad del pueblo como la base de la autoridad del poder público y el derecho al voto) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 25 sobre el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y a votar). También se incluye en la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 12; uno de sus principios básicos es el respeto por las opiniones del niño; artículo 15 sobre "espacios seguros" donde se puedan expresar estas opiniones) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (la participación de las niñas se considera de suma importancia y el artículo 14 hace referencia a la participación de la mujer rural en la vida pública y política de su comunidad y, en particular, "en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo").

Para evitar que los ODM se conviertan en otra iniciativa de desarrollo impuesta desde arriba, se debe incorporar el derecho a participar en las estrategias de planificación a favor de los pobres locales y nacionales, lo que implica que las comunidades locales, la sociedad civil y otras partes involucradas puedan participar en la determinación de prioridades. También

⁶⁸ The Human Rights Based Approach: Towards a Common Understanding Among the UN Agencies, 7 Mayo 2003

implica que se deben poner en marcha mecanismos abiertos de exigencia de responsabilidades en cuanto a la participación de la sociedad civil a nivel nacional.

Participación en el plano internacional

Sin embargo, la participación local y nacional en los procesos de los ODM debe venir acompañada de cambios en las estructuras internacionales de gobernanza económica. El fortalecimiento de la dimensión de los derechos humanos en los ODM requiere reformas en las estructuras políticas y económicas que impiden que los países y las comunidades pobres gocen de una participación plena y significativa en su propio desarrollo. La ola de democratización que se ha extendido por muchos países en las últimas décadas ha hecho posible que haya más comunidades y pueblos participando en los procesos de definición de las políticas económicas de sus gobiernos. Sin embargo, esta oportunidad puede quedarse en agua de borrajas si el espacio político real del que disponen esos gobiernos es tan limitado que no permite un debate efectivo sobre las políticas entre las distintas opciones.

Los consultados para elaborar este informe destacaron un amplio abanico de trabas estructurales a la participación (incluyendo problemas propios del buen gobierno nacional). Por otra parte, la mayoría de los interesados dijeron que el papel de las IFI era el problema central que estaba impidiendo la apropiación total de los programas de desarrollo nacionales y en la aplicación de los objetivos contra la pobreza. Identificaron tres áreas como especialmente problemáticas: la falta de una representación y rendición de cuentas adecuadas; el modelo de desarrollo que promueven las IFI; y el poder desproporcionado de las IFI en el sistema de las instituciones mundiales.

Auténtico compromiso con la asociación

A pesar del fuerte compromiso retórico de los donantes respecto a la asociación con los gobiernos receptores, la realidad sugiere que los donantes no entienden, en general, lo que significa trabajar en asociación. Los donantes siguen destinando dinero a proyectos y programas, imponiendo condiciones detalladas y controles institucionales. Esto socava la responsabilidad de los gobiernos receptores ante sus propios agentes públicos y la sociedad civil.

Se necesita una nueva relación entre los países donantes y receptores en cuestiones de ayuda, comercio y deuda. Esta nueva relación debería estar basada en dar un mayor protagonismo a los países pobres y a las comunidades empobrecidas en las decisiones clave que afecten a sus vidas y a su economía.

Los donantes deberían tomar nota de la idea de asociación desarrollada por las ONGs, como se presenta en el cuadro 6 a continuación. Algunas ONGs han aprendido que la participación amplia de las comunidades empobrecidas y de otros receptores de la ayuda es fundamental para alcanzar el desarrollo sostenible.

Cuadro 6. Construir asociaciones significativas para lograr los ODM⁶⁹

Las asociaciones para el desarrollo funcionan mejor cuando están basadas en el principio de las obligaciones mutuas. La Declaración del Milenio implica una serie de obligaciones para donantes y receptores basadas en objetivos comunes. Por el momento existen muy pocos instrumentos, o ninguno, para hacer responsables a los donantes del cumplimiento de sus compromisos ante gobiernos receptores (por supuesto tampoco ante los parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil o las cámaras de comercio). Las políticas y condiciones impuestas desde arriba por parte de los donantes son imprevisibles y con demasiada frecuencia diseñadas en función de prioridades estratégicas caprichosas y cambiantes.

Las asociaciones para el desarrollo que pretenden beneficiar a las comunidades más pobres deben diseñarse de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En el contexto del desarrollo, la subsidiariedad confirma que las políticas tienen más éxito cuando se diseñan y pertenecen al nivel en el que se tienen que aplicar. La subsidiariedad exige que los intereses de los pobres y marginados sean el centro del proceso de diseño de las políticas. La relación entre donantes y receptores seguramente funcionará mejor cuando el diálogo se salga del paternalismo que caracteriza muchas de las interacciones de los donantes con los gobiernos receptores. Se debería incluir, en el país en cuestión, a un grupo de interesados más amplio en procesos de planificación participativos, cíclicos y abiertos. La relación de la ayuda debería establecerse entre países y no sólo entre funcionarios.

El empoderamiento y la inclusión de múltiples interesados locales en el proceso de las políticas, requiere transparencia e información. Hoy por hoy, las negociaciones entre gobiernos receptores y donantes son secretas y exclusivas. Decisiones que tienen consecuencias de largo alcance para las naciones se suelen tomar sin el conocimiento de los parlamentarios ni de otros representantes genuinos de los pueblos empobrecidos. Como primer paso, los donantes bilaterales deben publicar y difundir información sobre la financiación del desarrollo, la política de ayuda y los programas bilaterales⁷⁰.

Fuente: CIDSE página web

Recomendaciones clave

Para solucionar estos problemas fundamentales, CIDSE y Caritas Internationalis han elaborado cuatro grupos de recomendaciones para los gobiernos tanto de países donantes como receptores, las IFI, la OMC y la ONU (junto con sus agencias especializadas). El primer grupo se refiere a la atención general a los ODM en las políticas internacionales; el segundo grupo propone las mejoras en la participación en el plano internacional; el tercero aborda específicamente la política comercial, y el cuarto se refiere a las cuestiones financieras y los ODM.

1. Mayor atención a los procesos y a la calidad dentro del consenso mundial sobre los ODM

La comunidad internacional y los gobiernos nacionales deben hacer mayores esfuerzos para asegurar que los principios consagrados en la Declaración del Milenio se reflejan en la puesta en práctica de sus objetivos. En nuestra opinión, esto implica:

- *profundizar los vínculos entre los ODM y el marco de los derechos humanos a fin de dar mayor importancia a la calidad y a los procesos. Este énfasis debe quedar reflejado en los futuros documentos relativos a los ODM, empezando por los que resulten de la Cumbre del Milenio + 5 de septiembre 2005;*

⁶⁹ Instrumentos de un partenariado para el desarrollo, Informe del Foro de la CIDSE sobre Partenariados – <http://www.cidse.org/docs/200411101509396708.pdf>

⁷⁰ Por ejemplo, Jubilee Zambia ha hecho un llamamiento para que el proceso de contratación de créditos esté sometido a mecanismos de escrutinio constitucional que incluirían a representantes de la sociedad civil, del sector privado, del gobierno y del parlamento para protegerse ante préstamos y créditos irresponsables. Cf. <http://www.jctr.org.zm/jubilee-zambia.htm>.

- *incorporar un enfoque de la pobreza multidimensional y basado en los derechos en todos los niveles de análisis y de desarrollo estratégico;*
- *fomentar la elaboración de estrategias de desarrollo nacionales, utilizando los ODM como áreas indicativas de atención y adaptando los objetivos a las prioridades nacionales. En concreto, se debería dar mayor énfasis al apoyo a los sectores productivos, cuyo desarrollo hace falta para sostener el avance hacia el logro de los objetivos;*
- *favorecer y fomentar la participación de los actores locales, incluyendo comunidades, organizaciones de la sociedad civil y parlamentos nacionales, en la definición de planes y prioridades.*

2. Mayor participación de las personas y los países pobres en las estructuras del gobierno económico mundial

La Conferencia Mundial sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey, México, en 2002, hizo un llamamiento para que los países pobres tuvieran más voz en todo lo relativo al gobierno económico mundial. Tanto el FMI como el Banco Mundial firmaron el Consenso de Monterrey y se vieron obligados a incluir en los órdenes del día de sus reuniones de primavera de 2003, 2004 y 2005, y en su reunión anual de 2004, el asunto del buen gobierno. Sin embargo, reconocer un problema no es lo mismo que solucionarlo y, hasta ahora, no se ha adoptado ninguna agenda de reformas profundas.

Por abundar en esto, diremos que las IFI no incorporan de manera efectiva las aportaciones locales en sus procesos de tomas de decisiones, incluso cuando lo solicitan con determinación. Por ejemplo, se supone que el proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) debe ser participativo y dirigido por los gobiernos y sus sociedades civiles para, de este modo, definir un plan de desarrollo a largo plazo liderado por el país. Se supone que el gobierno se apropia completamente del documento de la ERP que se elabora como resultado de este proceso, y que refleja las peculiaridades históricas, políticas y económicas específicas de cada país. Efectivamente, en algunos países la ERP ha supuesto un vehículo importante para promover el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre las políticas económicas y de desarrollo. Sin embargo, las IFI siguen tomando de hecho la decisión final de aprobar o no los programas de ERP.

Incluso aunque esto no fuera así, las bien conocidas preferencias de las IFI en cuanto al tipo de políticas económicas a aplicar, así como los canales formales e informales que utilizan para influir en los procesos, incentivan la orientación hacia sus propias instrucciones. Resultado de esto ha sido que los documentos de ERP de cada país se han adaptado prácticamente a los principios económicos del Consenso de Washington, aunque se permitieran algunas divergencias menores en algunas políticas.

La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI y el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial, que llevaron a cabo la evaluación del enfoque de las ERP de 2004, revelaron que hacen falta muchos cambios. La OEI indicó que el proceso, tal y como se ha desarrollado, ha dado demasiado énfasis a los documentos y a los procesos motivados por las instituciones de Bretton Woods (IBW). También se hicieron una serie de recomendaciones que permitieran al FMI "adaptar" su "forma de trabajar", entre las que se incluían que los requisitos y los estándares del FMI se adaptaran más a la especificidad de cada país y fueran más conocidos, así como que las recomendaciones de política del FMI estuvieran abiertas al debate y análisis público. Las recomendaciones que han hecho tanto

la OEI como el DEO en cuanto a los procesos de ERP, aunque significan un paso en la buena dirección que debería aplicarse íntegramente, no son suficientes.

Las IFI han respondido a estas críticas contra sus políticas de ajuste estructural de "talla única" añadiendo a su Consenso de Washington sobre políticas macro económicas una serie de políticas institucionales y sociales 'suaves'. Sin embargo, la consideración de los factores institucionales no ha cambiado respecto de las políticas económicas tradicionales por cuanto carecen de diversidad y de respeto por las realidades locales, y además tienen carácter obligatorio. Las inquietudes sociales sólo se han tenido en cuenta de manera marginal, más como un añadido a los modelos económicos que como una forma de cambiarlos. Por ejemplo, el cada vez más importante papel que juega la Evaluación Institucional y de Políticas por País (CPIA) del Banco Mundial, en cuanto a la distribución de la ayuda y el análisis de sostenibilidad de la deuda, avanza en la dirección de imponer cada vez más criterios unilaterales para conceder préstamos.

Las prescripciones políticas de las IFI son contrarias a la presunción de que, con suficiente información, los gobiernos de los países en desarrollo, los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil son los mejor situados para saber exactamente cuáles son sus necesidades y prioridades, y para diseñar la manera de satisfacerlas. Quienes resultan más afectados por las decisiones de las IFI deberían disponer de una influencia crítica sobre el tipo de reestructuración que garantizaría resultados positivos. Esta forma de enfocar las cosas - que sólo sería factible si las IFI renuncian a su derecho de imponer y diseñar las condiciones de manera unilateral- serviría también para desarrollar medidas de rendición de cuentas a nivel político y para mejorar el buen gobierno general.

Del mismo modo, las IFI no incorporan adecuadamente los análisis de la sociedad civil a sus decisiones de política y crediticias, a pesar de la presión constante que ejercen los representantes de la sociedad civil. Aunque las IFI han llegado a aceptar información sobre proyectos, recogida por organizaciones de la sociedad civil y por su propio personal presente en los países en desarrollo, las posturas oficiales de las IFI provienen fundamentalmente de sus estudios internos. Y aunque se ha dado un aumento de espacios de consulta entre las IFI y los actores de la sociedad civil, incluyendo a ONGs y a grupos religiosos - un cambio positivo que no hay que minusvalorar -, la falta de un seguimiento estratégico ha conducido a que se generalizara la impresión de que estas contribuciones han tenido muy poco impacto real.

Para solucionar estas cuestiones, recomendamos lo siguiente:

- *Las IFI deberían reformar sus estructuras de gobierno internas para aumentar la representación de los países en desarrollo y reformar la composición de sus órganos de gobierno para reequilibrar el voto, instituir el voto formal, y seleccionar a los dirigentes de las organizaciones en procesos transparentes y en función de los méritos.*
- *Las IFI deberían aumentar la transparencia poniendo a disposición pública las transcripciones, actas y documentos importantes de las reuniones del consejo de administración.*
- *Se debería fomentar en el plano nacional el control parlamentario de las actividades del FMI y del Banco Mundial para de este modo garantizar una rendición de cuentas más democrática.*
- *Se debería restringir el papel de las IFI a la concesión de préstamos, separando los dos roles que ahora asumen, el de control y el de acreedor.*

- *Se debería realizar una revisión radical de los DELP para que todos los actores de un país determinado, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, participen en un foro nacional, basado en la asociación y la toma de decisiones*⁷¹.

Además, muchos de los poderes y funciones que las IFI han ido acumulando estaban originalmente en manos de la ONU y sus agencias. Las IFI empezaron a participar, a finales de los años 90, en tareas de evaluación, control, financiación y políticas en áreas tan diversas como las políticas de ajuste estructural, la reducción de la pobreza, el medio ambiente, la salud, la educación y el desarrollo de la sociedad civil. Lo hicieron sin la autorización ni el debate de las organizaciones internacionales formalmente responsables de cada una de estas áreas.

Se ha planteado que el ECOSOC sea sustituido por un Consejo de Seguridad Económico y Social que tendría el mismo nivel (con una forma de funcionar más democrática) que el Consejo de Seguridad y, de este modo, convertirse en un contrapeso al poder político de las IFI. Otra propuesta aboga por el establecimiento de un comité intergubernamental del ECOSOC que se convertiría en punto de coordinación.

Esto reforzaría significativamente la capacidad de la ONU de llevar a cabo su coordinación. Además, los acuerdos de relación que vinculan actualmente las IFI con la ONU se deberían renegociar para que la ONU asegurara que las IFI respetan la jurisdicción de otras agencias, fondos y organismos. Como parte del sistema de la ONU, las IFI serían responsables ante las leyes internacionales, en especial la relativa a los derechos humanos, incluyendo el Convenio Internacional sobre Derechos Culturales, Sociales y Económicos⁷².

Por lo tanto, recomendamos que:

- *Las IFI asuman la erradicación de la pobreza y el desarrollo equitativo como objetivo último. Deben considerar el impacto de sus créditos y sus políticas (tanto antes como después) en relación con los ODM y, de forma más amplia, las leyes internacionales de derechos humanos*⁷³.
- *Las IFI deberían trabajar con los gobiernos, la sociedad civil y los organismos especializados, como el PNUD, para desarrollar la capacidad de producir una gama de opciones políticas para las distintas situaciones y circunstancias, incluyendo llevar*

⁷¹ CIDSE / Caritas Internationalis (2004) 'PRSP as Theatre – backstage policy-making and the future of the PRSP approach', Documento de información de CIDSE /Caritas Internationalis, septiembre 2004, CIDSE, Bruselas; Caritas Internationalis, El Vaticano - <http://www.cidse.org/docs/200409271723027101.pdf>.

⁷² El ACNUR ha hecho un primer intento de redactar estas directrices: *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. La directriz 18 fija claramente la responsabilidad de los Estados como miembros del FMI y del Banco Mundial para asegurar que las políticas de estas instituciones se ajustan a las obligaciones de derechos humanos de los Estados y que, a la hora de fijar las políticas de estas instituciones, los Estados deben estar sujetos a procedimientos de control y rendición de cuentas a nivel estatal. La directriz indica que las instituciones internacionales deben también estar sometidas a procedimientos de control y de rendición de cuentas eficaces, transparentes y accesibles (p. 245). Si no lo hicieran, otros deberían dar los pasos adecuados para establecer mecanismos apropiados de control y rendición de cuentas en relación con las responsabilidades que estas instituciones tienen en la lucha contra la pobreza y los derechos humanos - <http://www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html#guid18>.

⁷³ Como se indica en el Consenso de Sao Paulo adoptado en el 11º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Junio de 2004: "... es necesario mejorar la coherencia y compatibilidad de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales y la gestión de la economía mundial. Es importante que el desarrollo sea prioritario en la agenda económica internacional. Una mayor coherencia entre las estrategias nacionales de desarrollo, por una parte, y las obligaciones y compromisos internacionales, por otra, contribuiría a crear un entorno económico que favorezca el desarrollo" - http://www.unctad.org/en/docs/tld380_en.pdf

a cabo exámenes de las compensaciones políticas, sociales y económicas asociadas a las distintas opciones políticas.

3. Establecimiento de las normas del comercio mundial desde un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos

Además de las reformas explicadas anteriormente, lograr los ODM significa asegurar que las normas del comercio internacional se alinean con los objetivos de reducción de la pobreza. Esto significa favorecer el funcionamiento equitativo de los mercados, incluyendo el derecho a proteger los mercados locales de las importaciones a precios de dumping y asegurar un ingreso decente para los pequeños agricultores. También requiere un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados para todos los productos de los países menos desarrollados, así como acabar con las subvenciones a las exportaciones en los países de altos ingresos. Los procesos institucionales de la OMC no están adecuadamente equipados para garantizar estos resultados en su formato actual.

Conseguir un sistema comercial multilateral justo exige un debate abierto y transparente sobre las reformas de la gobernanza dentro de la OMC. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han planteado toda una serie de preocupaciones. Aunque las estructuras formales de la OMC tienen una serie de atributos positivos⁷⁴, la realidad con frecuencia desmiente estas formalidades. Más de 24 pequeños países en desarrollo son incapaces de mantener una representación de manera continua en Ginebra. Por otra parte, los procesos de toma de decisiones en la OMC son extremadamente informales, las agendas se ven dominadas por un grupo de cuatro naciones poderosas y por mini reuniones ministeriales en las que participan solamente 24 países, todo lo cual deja al margen a muchos miembros⁷⁵.

Otro tema preocupante es la falta de transparencia y de rendición de cuentas de la OMC ante las partes interesadas externas. En la mayoría de los casos, las agendas se fijan en reuniones privadas a puerta cerrada que se celebran sin anuncio público y a iniciativa del ministro anfitrión. Expertos de la OMC añaden que se rompen con frecuencia las normas de procedimiento, que son muy fáciles de manipular y difíciles de utilizar para los países más pequeños o más débiles. Participantes y observadores indican también que existen presiones bilaterales ante los países en desarrollo por parte de los países donantes económicamente poderosos.

La creación de la OMC en 1995 intensificó el proceso de sacar las decisiones sobre cuestiones económicas, financieras y comerciales del ámbito de Naciones Unidas, así como su función de fijar normas sobre derechos humanos y sindicales y sobre políticas sociales. Por eso es importante, en primer lugar, recordar que la OMC se creó como nueva institución, con gran poder de ejecución, para sustituir a la antigua Secretaría del GATT. De este modo se contaba con un homólogo sólido ante el FMI y el Banco Mundial. En segundo lugar, junto al acuerdo de fundación de la OMC, los gobiernos miembros emitieron una *Declaración sobre la Contribución de la OMC al Logro de una Mayor Coherencia en la Formulación de la Política Económica a escala Mundial*, que hacía un llamamiento a favor de una mayor cooperación y coherencia entre la OMC, el Banco Mundial y el FMI, sin mencionar a las Naciones Unidas.

No se puede subestimar el impacto de estos elementos en la capacidad de la ONU de ejercer su función como institución líder a la hora de lograr la coherencia. Dado el estatus de

⁷⁴ Tales como el principio del consenso en la toma de decisiones en el que participan todos los miembros, la representación de todos los miembros en los órganos de gobierno y los requisitos de consenso para enmendar los artículos relativos al gobierno.

⁷⁵ Cf. ADABA, G., CALIARI, A. et al. (2003) *A Political Agenda for the Reform of Global Governance: A Documento de información* - <http://www.coc.org/pdfs/coc/ggpaper.pdf>.

la OMC como foro de negociación de normas de obligado cumplimiento legal, parece que ya existe la base para un polo alternativo de coherencia - más allá de los valores sociales y humanos de la Carta de la ONU.

Debería, por lo tanto, reformarse la OMC para asegurar un proceso de toma de decisiones con rendición de cuentas, transparente y participativo. La credibilidad de la OMC ante sus Estados miembros depende de su capacidad para asegurar un proceso de toma de decisiones con rendición de cuentas, transparente y participativo. Las actuales formas de reuniones exclusivas, sea en mini reuniones ministeriales o en reuniones de "sala verde", debilita la confianza de muchos miembros en la institución.

Por lo tanto recomendamos:

- *La mejora de la toma de decisiones en la OMC de manera que quede claro quién participa y que estos participantes sean nombrados en función de su representatividad con mandatos acordados; que haya actas de las reuniones y se respete que el Comité Especial Plenario sea el órgano de toma de decisiones.*
- *Otras mejoras de procedimiento que incluyan la aprobación de los órdenes del día y de los borradores de los textos por el Comité Especial Plenario, junto con los miembros electos, presidentes y expertos. Se debería establecer un sistema claro y transparente con la participación de la sociedad civil, quizá parecido al estatus consultivo con el ECOSOC de la ONU.*
- *El reconocimiento de la prioridad legal de los acuerdos sobre derechos humanos, igualdad de género, trabajo y medio ambiente en los acuerdos de inversión y comercio, que deben probar que respetan esta prioridad legal.*
- *La realización de procesos preliminares y cercanos a la conclusión durante todo el proceso de negociación, y sobre todo al acercarse al final, en los que se incluya una evaluación del impacto potencial de las decisiones en los derechos humanos, los derechos de la mujer, el trabajo y el medio ambiente. Estas evaluaciones de impacto deberían hacerse tanto en el plano multilateral como nacional, y de una forma participativa.*
- *El establecimiento de un acuerdo de relación para integrar formalmente a la OMC en la familia de la ONU. Este acuerdo también debería capacitar a la ONU para garantizar que los procesos de negociación de las normas de la OMC respetan totalmente la jurisdicción de otras agencias, fondos y organismos.*

4. Financiación adicional para alcanzar los ODM, y reforma del sistema de ayuda internacional para asegurar el buen uso de las ayudas

Aunque el año 2005 va a ser fundamental en cuanto a las decisiones que se tomen con vistas a la reforma, llevará tiempo aplicar los cambios en la estructura de la gobernanza mundial. Mientras tanto, aumentar de forma inmediata la disponibilidad financiera para el desarrollo es un elemento clave que permitiría a los países pobres alcanzar los ODM. Puede que haya diferencias en cuanto a las estimaciones pero todo hace pensar que, si se quieren alcanzar los objetivos, haría falta que los actuales niveles de ayuda como mínimo se duplicaran. A diez años de la fecha fijada para lograr los ODM, 2015, la comunidad de donantes no ha sido capaz de definir y ponerse de acuerdo sobre cuál debe ser el origen de estos recursos adicionales. Aunque los estados de la Unión Europea han fijado el objetivo de aumentar la ayuda bilateral hasta alcanzar al menos el 0,33% del PIB antes de 2006, muchos están todavía muy lejos de alcanzar siquiera este mínimo. Propuestas para generar recursos financieros adicionales, como el impuesto mundial sobre las transacciones

monetarias, han tenido una fría acogida. Los donantes todavía no se han puesto de acuerdo en cuanto a los tipos de políticas que deben adoptar los gobiernos receptores de la ayuda para demostrar su compromiso con "la reducción de la pobreza, el buen gobierno y la reforma económica".

Hace seis años, la cumbre del G-7, celebrada en la ciudad de Colonia, prometió un alivio de la deuda de 100.000 millones de dólares para los países pobres muy endeudados (PPME), en una iniciativa tendente a que la deuda de estos países fuera sostenible. Hasta ahora sólo se ha entregado menos de un tercio de lo prometido y, de acuerdo con el Banco Mundial, la iniciativa PPME está fracasando en la mayoría de los países deudores. Simultáneamente, los niveles de ayuda deben crecer masivamente. Se debe duplicar la cifra de 40.000 millones de dólares en AOD para los gobiernos de África subsahariana si se quiere que estos países retomen el rumbo necesario para financiar los ODM.

La CIDSE apoya sin ambages la introducción de un sistema de imposición mundial, especialmente el impuesto propuesto a las transacciones financieras, como medio de aumentar los flujos financieros que se necesitan para lograr los ODM⁷⁶. Las ventajas de un impuesto sobre las transacciones financieras son muchas: tiene el potencial de lograr una distribución más equitativa de la riqueza y un clima financiero más estable, a la vez que permite aumentar los ingresos necesarios para lograr los ODM. La viabilidad del Impuesto sobre las Transacciones Financieras ha recibido el apoyo del *Informe Landau*, elaborado a instancias del gobierno francés y del Banco Mundial en 2004⁷⁷.

Recomendamos en concreto lo siguiente:

- *Antes de septiembre de 2005, todos los donantes de la OCDE deberían ponerse de acuerdo sobre los plazos para alcanzar el objetivo de la ONU del 0,7% del PIB para la Ayuda Oficial al Desarrollo.*
- *Los donantes de la OCDE deberían acabar con la concesión automática de ayudas en los casos en que los países receptores tengan un programa en vigor con el FMI.*
- *Toda la ayuda debe estar desvinculada y debe dirigirse a las áreas identificadas como prioritarias en los ODM.*
- *Las directrices del CAD sobre la eficacia de la ayuda deberían ser aplicadas y se deberían establecer sistemas de rendición de cuentas de los donantes en el gobierno anfitrión y a escala mundial.*
- *Además del objetivo del 0,7% del PIB para la ayuda a los países en desarrollo, se deberían obtener recursos adicionales a través de soluciones innovadoras como el impuesto internacional.*
- *La cancelación de la deuda debería ser del 100% en aquellos países cuya deuda sea impagable basándose en las necesidades del desarrollo humano. Esta deuda se financiaría con la venta de oro del FMI y un aumento de las contribuciones bilaterales al alivio de la deuda.*

⁷⁶ NORTHOVER, H., GRIFFITH, M. and MARTIN, P. (2005) '*Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005*'; Documento de Posición de la CIDSE, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200501241019543612.pdf>

⁷⁷ El Banco Mundial aprobó la viabilidad del ITF en una nota de preparación para el Comité de Desarrollo en su reunión anual de 2004. Asimismo, el gobierno belga ha dictado la legislación necesaria para que se pueda ejecutar el ITF una vez haya sido acordado por los Estados miembros.

Conclusiones

Las recomendaciones transversales incluidas en este informe subrayan la complejidad de los ODM y lo significativos que son para todos los aspectos del desarrollo. En 2005 hay numerosas oportunidades de avanzar hacia la eliminación de la pobreza mundial. Los ODM suponen una iniciativa laudable que comparten CIDSE y Caritas Internationalis y que representa también un importante instrumento para defender el cambio.

Sin embargo, haberse centrado en los resultados cuantitativos de los ODM no debe conducir a asunciones automáticas en cuanto a su aplicación; tampoco se debe permitir que la búsqueda de soluciones que llevan a cabo los expertos internacionales deje de lado los procesos locales que son frecuentemente, por su propia naturaleza, lentos, laboriosos y progresivos. La participación y la apropiación locales son claves para conseguir la erradicación de la pobreza y se debe insistir más en esta dimensión.

Para que se produzca un proceso de apropiación y participación de base, es necesario que haya cambios en el plano internacional. Esta apropiación depende, en gran medida, de la reforma de los sistemas internacionales; también depende de que a los países pobres se les dé más presencia en las instituciones internacionales que ejercitan un control significativo sobre su bienestar económico.

Siendo una mayor ayuda financiera esencial, sería necesario que, en la reunión de la ONU y sus miembros de septiembre de 2005 en donde habrá que hacer inventario del progreso realizado en los ODM, se vaya más allá de la ayuda, lo que quiere decir que deben solucionarse las desigualdades serias de participación y apropiación a través de reformas de amplio calado de las instituciones financieras internacionales, la OMC y la ONU.

Referencias

- ADABA, G., CALIARI, A. et al. (2003) *A Political Agenda for the Reform of Global Governance*, a documento de información - <http://www.coc.org/pdfs/coc/ggpaper.pdf>
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK (2002) *Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Progress, Prospects and Policy Implications* AfDB, Abidjan
- AHLUWALIA, M.S. et al. (1974) *Redistribution with Growth*, Banco Mundial, Washington DC
- AHMAD, K. (2004) 'Meeting the Challenge', *Asian Development Bank Review*, 36 (3)
- AIKMAN, S. y UNTERHANDLER, E. (2004) *Beyond Access*, Oxfam, Oxford
- ALARCON, D. (2003) 'The MDGs in National Policy Frameworks', *Development Policy Journal*, Marzo 2003
- ANTROBUS, P. (2004) 'MDGs –The Most Distracting Gimmick' in 'Seeking Accountability on Women's Human Rights: Women Debate the Millennium Development Goals', Women's International Coalition for Economic Justice, Nueva York - <http://www.wicej.addr.com/mdg/>
- ATKINSON, A. B. (2004) *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals Policy Briefing B*, No.10, UNU-WIDER
- AUDINET, J. P. y HARALAMBOUS, S. (2005) *Achieving the MDGs: Rural Investment and Enabling Policy* IFAD, Roma - <http://www.ifad.org/events/gc/28/panel/e.pdf>
- BANCO MUNDIAL (2002) *Empowerment and Poverty Reduction, A Sourcebook*, Banco Mundial, Washington DC
- BAYART, J. F. (1993) *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Longman, Londres
- BEALES, S. (2004) 'Will the MDGs reach the forgotten poor?' *Global Future*, First Quarter, 2004
- BERRY, A. y CLINE, W.R. (1979) *Agrarian structure and productivity in developing countries*, John Hopkins University Press, Londres
- BIRDSALL, N. y LONDONO, J.L. (1997) 'Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction,' *American Economic Review* 87: 32-37
- BIRDSALL, N. y LONDONO, J.L. (1997a) 'Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia', *World Bank Economic Review*, 9(3): 477-508
- BISSIO, R. (2003) 'Civil Society and the MDGs', *Development Policy Journal*, (3) April 2003, PNUD, Nueva York - http://www.choike.org/documentos/mdg_bissio.pdf
- BLACK, R. y WHITE, H., eds. (2003) *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals* Routledge, Londres
- CDF SECRETARIAT/BANCO MUNDIAL (2003) *Getting Serious about Meeting the MDGs: A Comprehensive Development Framework Progress Report* - <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Resources/MDGReport.pdf>
- Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Intermediate Technology, Londres
- CHAPMAN, J. (2002) *Systems Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently* Demos, Londres
- CHIGUNTA, F.J. et al (1998) 'Will The Poor Always Be With Us? Poverty Experiences in Zambia', Committee for Campaign Against Poverty, Lusaka
- CIDSE (2002) *'Instrumentos de un partenariat para el desarrollo'*, Informe del Foro de la CIDSE sobre Parteneriados, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200411101509396708.pdf>
- CIDSE (2004) *'Redistribution through Innovative Resources, a Currency Transactions Tax'*, Documento de Posición de la CIDSE, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200411250951166236.pdf>
- CIDSE (2005) *'Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005'*, Documento de Posición de la CIDSE, enero 2005, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200501241019543612.pdf>
- CIDSE / Caritas Internationalis (2004) *'Sostenibilidad y Justicia, Resolución Integral de la Deuda para Países Pobres mediante un Proceso de Arbitraje Justo y Transparente (PAJT)'*, Documento de Posición de la CIDSE y Caritas Internationalis, CIDSE, Bruselas; Caritas Internationalis, El Vaticano - <http://www.cidse.org/docs/200410201433009298.pdf>
- CIDSE / Caritas Internationalis (2004) 'Time for Reform, The International Monetary Fund and World Bank, 60 years after', Documento de información de la CIDSE y Caritas Internationalis, Septiembre 2004, CIDSE, Bruselas; Caritas Internationalis, El Vaticano - <http://www.cidse.org/docs/200409271717507329.pdf>
- CIDSE-Caritas Internationalis (2004) *PRSP as Theatre: Backstage Policy-making and the Future of the PRSP Approach*, Documento de información de la CIDSE y Caritas Internationalis, Septiembre 2004, CIDSE, Bruselas; Caritas Internationalis, El Vaticano - <http://www.cidse.org/docs/200409271723027101.pdf>
- CLEMENS, M.A. et al (2004) 'The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success', Working Paper 40, Centre for Global Development, Washington DC - <http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=117>

- CLEMENTS, B., BHATTACHARYA, R. y QUOC NGUYEN, T. (2003) *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*, Documento de trabajo del FMI - <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/03249.html>
- CWD (2004) *Women go beyond the Millennium Goals*, Conference Proceedings - http://www.dgcd.be/documents/en/topics/gender/cfd_mdg_fin_en.pdf
- DAC/OECD (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* - <http://www.oecd.org>
- DAGDEVIREN, H. et al (2002) 'Poverty Reduction with Growth and Redistribution', *Development and Change*, 33 (3)
- DAGDEVIREN, H. et al (2002) 'Redistribution Does Matter – Growth and Redistribution for Poverty Reduction', UNU Wider Discussion Paper No. 2002/5, United Nations University; World Institute for Development Economics Research, Helsinki
- DE SENARCLENS, P. (1997) 'How the United Nations Promotes Development through Technical Assistance', in Majid Rahnama with Victoria Bawtree (eds) *The Post-Development Reader*, Zed, Londres
- DEININGER, K. y SQUIRE, L. (1998) 'New ways of looking at old issues: inequality and growth', *Journal of Development Economics*, 57 (2): 259-287
- DWYER, G. (2004) 'Achieving the Millennium Development Goals: Realistic, Possible?' *Asian Development Bank Review*, 36 (3), Junio 2004
- EASTWOOD, R. y LIPTON, M. (2001) *Pro-poor growth and pro growth poverty reduction: what do they mean? What does the evidence mean? What can policymakers do?* Asia and Pacific Forum on Poverty - http://www.adb.org/Poverty/Forum/frame_lipton.htm
- ELLIS, F. (2000) *Rural livelihoods and diversity in developing countries*, Oxford University Press, Oxford
- ENGLEBERT, P. (2002) *State Legitimacy and Development in Africa*, Lynne Rienner, Londres
- FAIRHEAD, J. (2004) 'Achieving sustainability in Africa', in *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres
- FAO (2000) *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria: Cuestiones y Opciones para las Negociaciones de la OMC desde la Perspectiva de los Países en Desarrollo - Vol. II Estudios de Casos de Países* FAO, Roma - http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/X8731e/X8731e00.htm.
- FAO (2000) *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2000* FAO, Roma - http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/x4400e/x4400e00.htm
- FLESHMAN, M. (2003) 'Africa Struggles to attain millennium goals', *Africa Recovery*, 17 (3), Octubre 2003
- FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH (2000) *The Transfer of Wealth: Debt and the making of a Global South*, Focus on the Global South: Bangkok - <http://www.focusweb.org/publications/Books/Transfer.pdf>
- FOSTER, J.W. (2003) 'The Millennium Declaration: Mobilising Civil Society Organisations', *Development Policy Journal*, Marzo 2003 - http://www.choike.org/documentos/mdg_foster.pdf
- FRIEDMAN, J. (1992) *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Londres
- GABRIELLE, N. (2003) 'The Millennium Development Goals: Towards a Civil Society Perspective on Reframing Poverty Reduction Strategies in Southern Africa', paper presented at the Southern Africa MDGs Forum, Johannesburg, 2-4 Julio 2003
- GELOO, Z. (2004) 'Zambia: Land Rights For Women Still Far From Becoming A Reality' - <http://www.peacewomen.org/news/International/October03/landrights.html>
- GIBBON, P. (2002) 'Present-day Capitalism, the New International Trade Regime & Africa', *Review of African Political Economy*, (91): 95-112
- GLOBAL CAMPAIGN FOR EDUCATION (2004), 'Undervaluing teachers - IMF policies squeeze Zambia's education system', Global Campaign for Education policy briefing, GCE, Bruselas - <http://www.campaignforeducation.org>
- GREENHILL, R. (2002) *The Unbreakable Link – Debt Relief And The Millennium Development Goals*, Jubilee Research New Economics Foundation, Londres – http://www.jubilee_2000uk.org/analysis/reports/unbreakable_link.pdf
- GWATKIN, D.R. (2002) "Who would gain most from efforts to reach the Millennium Development Goals for health? An inquiry into the possibility of progress that fails to reach the poor", Banco Mundial, Washington DC - www.worldbank.org/hnp/Pubs-Discussions/Gwatkin-Who%20Would%20Whole-pdf
- HAZELL, P. y HAGGBLADE, S. (1993) 'Farm-Non-farm Growth Linkages and the Welfare of the Poor' in VAN DER GAAG, J. y LIPTON, M. (eds.) *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*, Banco mundial, Washington, DC
- HERFKENS, E. (2003) Statement by Eveline Herfkens, MDG Campaign Executive Co-ordinator, at OECD high-level parliamentary seminar on policy coherence for development, OECD París, Francia, 2 Octubre 2003 - <http://www.undp.org/mdg/oecd.pdf>
- HERFKENS, E. (2004) 'Trade: Out Path to the Millennium Development Goals', *International Development Review*, Enero 2004
- HILDITCH, L., HURLEY, G. y LEADBEATER, J. (2005) *Heroes and Villains: Which Countries are Living up to their Promises on Aid, Trade and Debt?* Documento conjunto – Action Aid, Eurodad y Oxfam

- IEO (2002) *Evaluation of 'The Prolonged Use of Fund Resources* - <http://www.imf.org/external/np/ieo/2002/pu/>
- IEO (2004) *Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGFs)* - <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prsprgrf/eng/index.htm>
- IFAD (2001) *Rural Poverty Report: The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford University Press, Oxford
- IFAD (2002) *Assessment of Rural Poverty, Eastern and Southern Africa*, International Fund for Agriculture and Development, Roma
- IMF (2002) 'Public Policies and the Millennium Development Goals', *IMF Research Bulletin*, 3 (4)
- IMF (2003) 'Reaching the Millennium Development Goals', *IMF SURVEY*, 32 (17), 6 October, IMF, Washington DC
- Independent Group of Experts (1998) *External Evaluation of the ESAF* - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>
- International Institute for Environment and Development (2003) *The MDGs and Local Processes, Hitting the Target or Missing the Point?* - <http://www.ied.org/docs/mdg/MDG-booklet.pdf>
- JAHAN, S. (2002) *Human Development and Millennium Development Goals: Analytical Linkages and Policy Issues*. Bureau for Development Policy, PNUD, Nueva York
- JOLLY, R. (2004) 'Global Development Goals: the United Nations experience', *Journal of Human Development*, 5 (1)
- KAMBHAMPTI, U.S. (2004) *Development and the Developing World*, Blackwell, Oxford
- KELLY, M. J. (2000) *Planning for Education in the Context of HIV/AIDS* Fundamentals of Educational Planning Series, International Institute for Educational Planning, Paris.
- KEPA Zambia (2004) 'Civil Society to Campaign on MDGs', PARTNER, No. 23 Septiembre 2004, Lusaka
- KHOR, M. (2003) *Developing a Global Partnership for Development: Critical Issues and Proposals for Trade and Finance*, Third World Network - <http://www.twinside.org.sg/title/mdg.doc>
- KHOR, M. (2003) 'Mainstreaming Development in Trade and Finance: A Key to Global Partnership', *Development Policy Journal*, Marzo 2003
- KWA, A. (2003) *EU's CAP*, TWN Africa - http://twnafrica.org/event_detail.asp?twnID=391
- MATABISHI, M. (2004) 'PRP Implementation and Performance, Impact on National Development, Constraints, Challenges and Way Forward' Paper presented for CSPR and Zambia Annual Poverty Review Conference, 10-12 Agosto 2004, Lusaka
- MAXWELL, S. (2003) Heaven or Hubris? Reflections on the New 'New Poverty Agenda' *Development Policy Review* 21/1 pp.5-25 - http://www.blackwellpublishing.com/images/Journal_Samples/DPR0950-6764~21~1~196/196.pdf
- MCARTHUR, J. y SACHS, J. (2004) 'Priorities for meeting the MDGs', *Global Future*, First Quarter, 2004
- MCGEE, R. et al (1998) 'Distant Targets? Making the 21st century development strategy work', Christian Aid, Londres
- MELTZER, A. (2000) *Report of the International Financial Institutions Advisory Comisión*, Washington, DC
- MILIMO, J.T. (2004) 'CSPR 2004 Poverty Monitoring Summary Report', Civil Society for Poverty Reduction, Lusaka
- NACIONES UNIDAS (2000) 'United Nations Millennium Declaration', A/Res/55/2 - http://www.undp.org/mdg/99-Millennium_Declaration_and_Follow_up_Resolution.pdf
- NACIONES UNIDAS (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change* - <http://www.un.org/secureworld/brochure.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2004) *Implementation of the UN Millennium Declaration: Report of the UN Secretary General*, 7 September 2004, United Nations Resolution A/59/282 - http://www.undp.org/mdg/SG_MDG_Report.pdf
- NACIONES UNIDAS NGLS (2003) 'MDGs: Taking Root at the National Level?' *NGLS Roundup 106*, Septiembre 2003, Ginebra - <http://www.unsystem.org/nxls>
- NELSON MANDELA, Trafalgar Square, 4.2.05 - http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4232603.stm
- NKHULU, W. (2004) 'Embracing Africa's MDG challenge', *Global Future*, First Quarter
- NORTHOVER, H., GRIFFITH, M. y MARTIN, P. (2005) 'Justice not Charity: Policy Recommendations to Donors ahead of the G8 Summit 2005', Documento de Posición de la CIDSE, enero 2005, CIDSE, Bruselas - <http://www.cidse.org/docs/200501241019543612.pdf>
- NORTHOVER, H., LEMOINE, F. et al (2002) *A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability*, CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Eurodad - <http://www.cafod.org.uk/policy>
- ODI (2003) 'Can we attain the Millennium Development Goals in education and health through public expenditure and aid? ODI Briefing Paper, Abril 2003, Overseas Development Institute, Londres - <http://www.odi.org.uk>
- OXFAM (2003) 'Last Chance in Monterrey: Meeting the Challenge of Poverty Reduction', Oxfam Briefing Paper 17 - http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020313_Monterrey_final.doc
- OXFAM GB (2004) *Paying the Price: Why Rich Countries Must Now Invest in a War on Poverty*, Oxford - http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp041206_MDG.pdf

- OXFAM INTERNATIONAL (2003) 'The IMF and the Millennium Goals: Failing to deliver for low-income countries', Oxfam Briefing Paper 54, Septiembre 2003 - http://www.oxfam.org/eng/policy_pape_imf_mdgs.htm
- OXFAM; FAO; SAPRN (2003) 'Report of the FAO / Oxfam GB Workshop on Women's Land Rights in Southern and Eastern Africa', Southern Africa Regional Poverty Network, Pretoria, Sudáfrica - <http://www.eldis.org/static/DOC14342.htm>
- PAINTER, G.R. (2004) *Gender, the Millennium Developments Goals, and Human Rights in the context of the 2005 review process*, Report of the Gender and Development Network - http://www.choike.org/documentos/mdg_women2004.pdf
- PATTILLO, C., POIRSON, H. y RICCI, L. (2001) *External Debt and Growth*, Documento de trabajo del FMI - http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/2_1_pattillo.pdf
- PNUD (2003) *The Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty, Human Development Report 2003* - <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>
- PRONK, J. (2003) *Collateral Damage or Calculated Default? The Millennium Development Goals and the Policies of Globalisation, Inaugural Address, Institute of Social Studies, The Hague*
- RAGHAVAN, C. (2000) *Juggling Data to Claim Poverty Decline*, Third World Network - <http://www.twinside.org.sg/title/juggling.htm>
- RAMPAL, A. (2004) "Unpacking the Quality of Schools", *Seminar*, Mumbai
- RAVAILLON, M. y CHEN, S. (1997) 'What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?' *World Bank Economic Review*, 11 (2): 357-382
- REPÚBLICA DE ZAMBIA / UNCT (2003) *Millennium Development Goals Progress Report: Zambia*, República de Zambia / UN Country Team, Lusaka
- RICE, T. (2003) *CAP Reform Agreement and Implications for Developing Countries*, Action Aid - <http://www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/cap.pdf>
- ROE, D. (2003) 'The Millennium Development Goals and natural resources management: reconciling sustainable livelihoods and resource conservation or fuelling a divide?' in David Satterthwaite (ed) *The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the target or missing the point?* International Institute for Environment and Development, Londres - <http://www.meetingthemdgs.org/pubs.html#booklet1>
- SATTERTHWAITE, D. (ed) *The Millennium Development Goals and Local Processes: Hitting the target or missing the point?* International Institute for Environment and Development, Londres - <http://www.meetingthemdgs.org/pubs.html#booklet1>
- SIMUTANYI, N. (1996) 'The politics of structural adjustment in Zambia', *Third World Quarterly*, 17 (4):825-839
- SOBHAN, R. (2001) 'Eradicating Rural Poverty: Moving from a Micro to a Macro Policy Agenda', paper presented as part of IFAD's Public Lecture Series on Rural Poverty Eradication - <http://www.ifad.org/poverty>
- STANDING, H. (2004) 'Towards reproductive health for all?' in *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres
- SUN, Y. (2004) 'External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries', Documento de trabajo del FMI, WP/04/160, Washington DC - <http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04160.pdf>
- TANDON, Y. (2004) *Are the MDGs WMDs*? (Weapons of Mass Distraction/Diversion)*
- THE ECONOMIST (2004) "Doing the sums on Africa", 20 Mayo 2004
- TIMMER, C.P. (1997) *How well do the poor connect to the growth process?* Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.
- UNICEF (2003) *Girls' Education: Making Investments Count* UNICEF, Nueva York - <http://www.unicef.org/publications/files/Investmentgirlsirlsed.pdf>
- VANDEMOORTELE, J. (2004a) 'How to balance ambition and realism in setting national targets for the MDGs', *contribution to an MDG Net Consolidated Reply*, 23 Septiembre 2004 - <http://www.undg.org>
- VANDEMOORTELE, J. (2002) 'Are the MDGs feasible?' Bureau for Development Policy, PNUD, Nueva York - <http://www.undp.org/mdg/areMDGsfeasible.pdf>
- VANDEMOORTELE, J. (2004b) 'Making Sense of MDG Costing', Bureau for Development Policy, PNUD, Nueva York - <http://www.undp.org/poverty/docs/making-sense-of-mdg-costing.pdf>
- VANDEMOORTELE, J. et al (2003) 'Is MDG 8 on track as a global deal for development?' Bureau for Development Policy, PNUD, Nueva York
- WANGUSA, H. (2004) 'Financing the Goals from a Gender Perspective' in 'Seeking Accountability on Women's Human Rights: Women Debate the Millennium Development Goals', Women's International Coalition for Economic Justice, Nueva York - <http://www.wicej.addr.com/mdg/>
- WATKINS, K. y AMADI, J. (2004) 'Aid, trade and debt', in *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres
- WHITE, H. (1997) 'Zambia in the 1990s as a case of adjustment in Africa', *African Development Review*, 9 (2): 56-87

- WICE, J. (2004) '*Seeking Accountability on Women's Human Rights: Women Debate the Millennium Development Goals*', Women's International Coalition for Economic Justice, New York - <http://www.wicej.addr.com/mdg/>
- WILLIAMSON, J. (2000) 'What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?' *World Bank Research Observer*, 15 (2): 251-264, Banco Mundial, Washington DC
- World Economic Forum (2004) 'Global Governance Initiative: Executive Summary', World Economic Forum, Ginebra - [http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global +Governance+Initiative](http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Governance+Initiative)
- World Federation of United Nations Associations (2004) *We the Peoples: 2004 A Call to Action for the UN Millennium Declaration*, WFUNA, New York; The North-South Institute, Ottawa - <http://www.wfuna.org>

Miembros de CIDSE-Caritas Internationalis (CI) Grupo de Trabajo sobre la Justicia Social

BROEDERLIJK DELEN

Persona de contacto: Ms. Ann De Jonghe
165, Huidevettersstraat
1000 BRUSSELS
BELGICA
Tel: (32) 2 213 04 31
Fax: (32) 2 502 81 01
Email: ann.dejonghe@broederlijkdelen.be
Website: <http://www.broederlijkdelen.be>

CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)

Persona de contacto: Mr Jean Merckaert
4, rue Jean Lantier
75001 PARIS
FRANCIA
Tel: (33) 1 44 82 80 00
Fax: (33) 1 44 82 81 43
Email: j.merckaert@ccfd.asso.fr
Website: <http://www.ccfcd.asso.fr/>

CENTER OF CONCERN

Persona de contacto: Mr Aldo Caliarì
1225 Otis Street N.E.
WASHINGTON DC 20017
ESTADOS UNIDOS
Tel: (1) 202 6352757
Fax: (1) 202 8329494
Email: aldo@coc.org
Website : <http://www.coc.org>

ENTRAIDE ET FRATERNITE

Persona de contacto: Mr François Letocart
32, rue du Gouvernement Provisoire
1000 BRUSSELS
BELGICA
Tel: (32) 2 227 66 80
Fax: (32) 2 217 32 59
Email: fl@entraide.be
Website: <http://www.entraide.be>

FASTENOPFER/ACTION DE CAREME

Persona de contacto: Mr Markus Brun
44, Habsburgerstrasse - Postfach 2856
6002 LUZERN
SUIZA
Tel: (41) 41 227 59 59
Fax: (41) 41 227 59 10
Email: brun@fastenopfer.ch
Website: <http://www.fastenopfer.ch>

MISEREOR

Persona de contacto: Mr Reinhard Hermle
9, Mozartstrasse - Postfach 1450
52064 AACHEN
ALEMANIA
Tel: (49) 241 44 20
Fax (49) 241 44 21 88
Email: hermle@misereor.de
Website: <http://www.misereor.de>

SECOURS CATHOLIQUE - CARITAS FRANCE (CI)

Persona de contacto: Mr Jean-Pol Evrard
106 rue du Bac
75341 PARIS Cedex 07
FRANCIA
Tel.: (33) 1 45 49 73 30
Fax: (33) 1 45 49 94 50
E-mail: jean-pol-evrard@secours-catholique.asso.fr
Website: <http://www.secours-catholique.asso.fr>

TRÓCAIRE – CARITAS IRELAND (CIDSE/CI)

Persona de contacto: Ms Lorna Gold
Maynooth - Co.Kildare
IRLANDA
Tel: (353) 1 629 3333
Fax: (353) 1 629 0661
E-mail: lgold@trocaire.ie
Website: <http://www.trocaire.org>

VOLONTARI NEL MONDO – FOCSIV

Persona de contacto: Ms Cecilia Dall'Oglio
18 Via S. Francesco di Sales
00165 ROMA
ITALIA
Tel: (39) 06 687 77 96
Fax: (39) 06 687 23 73
Email: internazionale@focsiv.it
Website: <http://www.focsiv.it>

Other participants

World Movement of Christian Workers
(on behalf on JOCI-IYCW; MIAMSI; JECl; MIEC; FIMARC;
JICI; MIDADE)
Persona de contacto: Mr. Paul Edwards
Boulevard du Jubilé 124
1080 BRUSSELS
BELGICA
Tel: (32) 2 421 58 40
Fax: (32) 2 421 58 49
Email: mmtc@skynet.be
Website : <http://www.mmtc-wmcw-wbca.be>

CIDSE Secretariat

Persona de contacto: Ms Jean Letitia Saldanha
Rue Stévin 16
1000 BRUSSELS
BELGICA
Tel: (32) 2 233 37 53
Fax: (32) 2 230 70 82
Email: saldanha@cidse.org
Website: <http://www.cidse.org>

Caritas Internationalis Secretariat

Persona de contacto: Mr Jacques Bertrand
Palazzo San Calisto
00120 CIUDAD DEL VATICANO
Tel (39) 06 698 797 99
Fax (39) 06 698 872 37
Email bertrand@caritas.va
Website : <http://www.caritas.org>