



## Perspectiva general

# La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual

Cada hora que pasa y sin acaparar la atención de los medios, mueren más de 1.200 niños

El año 2004 finalizó con un acontecimiento que demostró tanto el poder destructivo de la naturaleza como el poder regenerador de la compasión humana. El tsunami que azotó el Océano Índico cobró más de 300.000 vidas y dejó a millones de personas sin hogar. Pocos días después, el peor desastre natural de la historia reciente daba lugar al mayor esfuerzo internacional de socorro conocido, demostrando lo que puede lograr la solidaridad mundial cuando la comunidad internacional se consagra a un gran empeño.

El tsunami fue una tragedia altamente visible, impredecible y, en gran medida, inevitable. Existen otras tragedias menos notorias, fáciles de evitar y predecibles por su exasperante regularidad. Cada hora que pasa y sin acaparar la atención de los medios, mueren más de 1.200 niños. Esto equivale a tres tsunamis mensuales, todos los meses, que alcanzan a los ciudadanos más vulnerables del mundo: los niños. Las causas de muerte varían, pero la abrumadora mayoría se debe a una única patología: la pobreza. A diferencia del tsunami, esta patología se puede prevenir. Con la actual tecnología, recursos financieros y acumulación de conocimientos, el mundo tiene la capacidad de superar la pobreza extrema. Sin embargo, como comunidad internacional permitimos que la pobreza destruya la vida a una escala que por su envergadura eclipsa el impacto del tsunami.

Cinco años atrás, al comienzo del nuevo milenio, los gobiernos del mundo se unieron para hacer una extraordinaria promesa a las víctimas de la pobreza mundial. En las Naciones Unidas, firmaron la Declaración del Milenio, un compromiso solemne “para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”. La Declaración representa una visión enérgica que tiene su origen en un compromiso compartido con los derechos humanos universales y la justicia social y, a la vez, está respaldada por metas claras y definidas. Éstas, conocidas como los Objetivos de Desarrollo del Mi-

lenio (ODM), incluyen reducir a la mitad la pobreza extrema, reducir la cantidad de muertes infantiles, proveer educación a todos los niños y niñas del mundo, reducir la cantidad de enfermedades infecciosas y forjar una nueva alianza mundial para obtener resultados. El plazo fijado para cumplir estos objetivos es el año 2015.

El desarrollo humano abarca mucho más que los ODM, pero éstos constituyen un referente crucial para medir el progreso hacia la creación de un nuevo orden mundial más justo, menos empobrecido e inseguro. En septiembre de 2005, los gobiernos del mundo se volverán a reunir en las Naciones Unidas para revisar los avances conseguidos desde que firmaran la Declaración del Milenio y redefinir el curso para el decenio que resta hasta 2015.

No hay grandes motivos para celebrar, si bien se han conseguido algunos progresos importantes en desarrollo humano desde la firma de la Declaración del Milenio. La pobreza ha disminuido y los indicadores sociales han mejorado. Los ODM han sido un punto de convergencia de la preocupación internacional, en la medida en que han puesto el tema del desarrollo y la lucha contra la pobreza en la agenda de un modo que, un decenio atrás, habría sido inimaginable. El año 2005 está marcado por una campaña mundial sin precedentes destinada a dejar la pobreza en el pasado, campaña que ya dejó su impronta en términos de los avances en materia de ayuda y alivio de la deuda registrados en la cumbre del Grupo de los Ocho (G-8), donde se dieron

Esta es la ocasión de probar que la Declaración del Milenio no es sólo una promesa no cumplida, sino un compromiso con el cambio

cita las principales economías industrializadas del mundo. ¿Cuáles fueron las enseñanzas recogidas? La fuerza de los argumentos respaldados por la movilización pública puede cambiar el mundo.

Así todo, mientras los gobiernos se preparan para la cumbre de la ONU 2005, el informe general de avances es deprimente. La mayoría de los países están mal encaminados para cumplir la mayor parte de los ODM. El desarrollo humano está tambaleando en algunas áreas cruciales y las desigualdades que ya eran profundas siguen aumentando. Muchos discursos diplomáticos y términos corteses intentan dar cuenta de la diferencia entre el progreso en desarrollo humano y la ambición plasmada en la Declaración del Milenio; sin embargo, ninguno de ellos debería empañar una verdad muy simple: no se está cumpliendo la promesa hecha a los pobres del mundo.

Este año 2005 marca una encrucijada. Los gobiernos del mundo enfrentan distintas alternativas. Una de ellas es aprovechar la oportunidad y transformar el año 2005 en el inicio del “decenio a favor del desarrollo”. Si se realizan hoy las inversiones y se ponen en marcha las políticas necesarias para alcanzar los ODM, aún se está a tiempo de cumplir la promesa de la Declaración del Milenio. Pero queda poco tiempo. La cumbre de la ONU constituye la oportunidad de adoptar los planes de acción decisivos que son necesarios no sólo para volver a encaminarse hacia el cumplimiento de los objetivos al 2015, sino también para terminar con las profundas desigualdades que dividen a la humanidad y forjar un nuevo patrón de globalización más justo.

La otra alternativa es continuar con la rutina y hacer de 2005 el año en que se habrá faltado a la promesa de la Declaración del Milenio. De optar por ello, esta generación de líderes mundiales pasará a la historia como quienes permitieron que fracasaran los ODM. En vez de comprometerse con acciones, la cumbre de la ONU podría dar lugar a otra ronda más de rimbombantes declaraciones por parte de los países ricos cuya oferta constaría de aún más palabras y ninguna acción. Un resultado como éste tendría claras consecuencias para los pobres, pero en un mundo de amenazas y oportunidades cada vez más interconectadas, ello también pondría en peligro la seguridad, la paz y la prosperidad mundial.

La cumbre de 2005 constituye una oportunidad crítica para los gobiernos que firmaron la De-

claración del Milenio de mostrar que se pondrán manos a la obra y de que son capaces de romper con la rutina. Esta es la ocasión de probar que la Declaración del Milenio no es sólo una promesa no cumplida, sino un compromiso real con el cambio. La cumbre es también la oportunidad de movilizar los recursos para inversión y poner en marcha los planes necesarios para construir las defensas capaces de detener el tsunami de la pobreza mundial. Lo que se requiere es voluntad política para actuar conforme al compromiso asumido hace cinco años

## **El Informe sobre Desarrollo Humano 2005**

El Informe de este año trata de la envergadura del desafío que enfrenta el mundo al inicio de la cuenta regresiva de 10 años hasta 2015 y se concentra en lo que los gobiernos de los países ricos pueden hacer para cumplir la parte que les corresponde en la alianza mundial para el desarrollo. Esto no significa que a los gobiernos de los países en desarrollo no les quepa responsabilidad en el asunto. Por el contrario, tienen una gran responsabilidad. No hay cooperación internacional que pueda compensar aquellas acciones que los gobiernos dejan de hacer por no priorizar el desarrollo humano, no respetar los derechos humanos, no hacerse cargo de las desigualdades y no poner fin a la corrupción. Pero sin un nuevo compromiso de cooperación respaldado por acciones prácticas y concretas, los ODM no se cumplirán y la Declaración del Milenio pasará a la historia como una promesa incumplida más.

Nos centramos en tres pilares de la cooperación, los cuales requieren ser renovados con urgencia. El primero es la asistencia para el desarrollo. La ayuda internacional constituye una inversión fundamental en desarrollo humano y su rentabilidad puede medirse por el potencial humano que resulta de la prevención de enfermedades y muertes evitables, la educación para todos los niños y niñas del mundo, la superación de las desigualdades de género y la creación de condiciones para conseguir crecimiento económico sostenido. La asistencia para el desarrollo se caracteriza por dos carencias: déficit crónico de financiamiento y mala calidad; y si bien hubo mejoras en ambos frentes, aún queda mucho por hacer para cerrar la brecha de financiación de los ODM y mejorar la relación calidad-precio.

El segundo pilar es el comercio internacional. En circunstancias favorables, el comercio puede ser un poderoso catalizador del desarrollo humano. La “Ronda del Desarrollo” de Doha, lanzada en 2001 en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue una oportunidad para que los gobiernos de los países ricos generaran estas circunstancias. Durante los cuatro años transcurridos desde aquella fecha, no se ha logrado nada sustancial. Las políticas comerciales de los países ricos siguen negándole a los países y a las personas pobres una participación justa en la prosperidad global, situación que hace caso omiso a la Declaración del Milenio. Más que lo que puede lograr la ayuda internacional, el comercio tiene el potencial de aumentar la participación de los países y de la población más pobre del mundo en la prosperidad mundial. Restringir ese potencial a través de políticas comerciales injustas no es coherente con el compromiso asumido en los ODM y más aún, resulta injusto e hipócrita.

El tercer pilar es la seguridad. Los conflictos armados arruinan la vida de millones de personas, constituyen una fuente de violación sistemática de los derechos humanos y obstaculizan el avance hacia el cumplimiento de los ODM. La naturaleza de los conflictos ha cambiado y han surgido nuevas amenazas a la seguridad colectiva. En un mundo cada vez más interconectado, los peligros que plantea la incapacidad de prevenir estos conflictos, o de aprovechar las oportunidades para instaurar la paz, trascienden inevitablemente de las fronteras nacionales. La cooperación internacional más eficiente podría contribuir a eliminar los obstáculos que representan los conflictos armados para el avance hacia los ODM y así crear condiciones para acelerar el desarrollo humano y lograr una verdadera seguridad.

La renovación debe ser simultánea en los tres pilares de la cooperación internacional. Fracasar en cualquiera de las tres áreas socavaría los fundamentos del progreso en el futuro. Contar con reglas más eficientes en el comercio internacional servirá de poco en países donde los conflictos armados obstaculizan las oportunidades de participar en el comercio. Acrecentar la asistencia sin incorporar reglas de comercio más justas arrojará resultados menos que óptimos. Asimismo, sin la perspectiva de mejorar el bienestar humano y erradicar la pobreza como re-

sultado de la asistencia internacional y el comercio, la paz seguirá siendo frágil.

### **La situación del desarrollo humano**

Hace quince años, el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* anticipaba un decenio de progreso rápido. “Los años noventa”, predecía con optimismo el documento, “se perfilan como el decenio del desarrollo humano, pues pocas veces ha existido tanto consenso respecto de los objetivos reales de las estrategias de desarrollo”. Hoy, al igual que en 1990, también hay consenso respecto del desarrollo, consenso que se ha expresado con gran elocuencia en los informes del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas y de la Comisión para África auspiciada por el Reino Unido. Desafortunadamente, el consenso aún debe generar acciones concretas y las señales al respecto para el decenio que viene no presagian nada bueno. Corremos verdadero peligro de que los próximos 10 años, tal como los 15 años anteriores, contribuyan mucho menos al desarrollo humano de lo que promete el nuevo consenso.

Es mucho lo que se ha logrado desde la publicación del primer *Informe sobre Desarrollo Humano*. En promedio, la gente de los países en desarrollo no sólo cuenta hoy con mejor salud y educación y está menos empobrecida, sino que tiene también mayores probabilidades de vivir en una democracia multipartidista. Desde 1990, la esperanza de vida en estos países aumentó en dos años, mueren tres millones de niños menos al año, 30 millones más de niños van a la escuela y más de 130 millones de personas han salido de la pobreza extrema. No se deben subestimar todos los progresos que ha experimentado el desarrollo humano.

Pero tampoco deben exagerarse. En 2003 y en lo que constituye un retroceso sin precedentes, 18 países con una población total de 460 millones de personas bajaron su puntuación en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto de 1990. En medio de una economía mundial cada vez más próspera, 10,7 millones de niños no viven para celebrar su quinto cumpleaños y más de 1.000 millones de personas sobreviven en condiciones de abyecta pobreza con menos de un dólar al día. Por su parte, la epidemia del VIH/SIDA ha causado el retroceso más grande en la historia del desarrollo humano y en 2003 cobró la vida de tres millones de personas

Corremos verdadero peligro de que los próximos 10 años, tal como los 15 años anteriores, contribuyan mucho menos al desarrollo humano de lo que contienen las promesas

El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones más pobres

e infectó a otros cinco millones. Como resultado, millones de niños han quedado huérfanos.

La integración mundial está dando lugar a una interconexión cada vez más profunda. En términos económicos, el espacio que separa a las personas y los países se está reduciendo a pasos agigantados en la medida en que el comercio, la tecnología y la inversión unen a todos los países en una red de interdependencia. En términos del desarrollo humano, sin embargo, el espacio entre los países se ha caracterizado por profundas y, en algunos casos, incluso crecientes desigualdades en el ingreso y las oportunidades de vida. Una quinta parte de la humanidad vive en países donde a muchos no les preocupa gastar dos dólares al día en un café y otra quinta parte de la humanidad sobrevive con menos de un dólar al día en países donde los niños mueren por falta de un simple mosquitero.

A comienzos del siglo XXI, habitamos un mundo dividido. El tamaño de la división impone un desafío enorme a la comunidad mundial, el cual tiene un aspecto ético y otro moral. Tal como lo expresó Nelson Mandela en 2005: “La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época –en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas– que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid”. Es posible poner fin a este doble flagelo de la pobreza y la desigualdad... pero el progreso ha sido vacilante y desigual.

Tanto a los países ricos como a los pobres les conviene cambiar esta situación. Salvar el abismo en materia de pobreza y oportunidades que separa a la comunidad humana no es un juego donde lo que se gana por un lado necesariamente se pierde por el otro. Extender las oportunidades para que la gente de los países pobres pueda vivir más tiempo y con mejor salud, para que sus hijos accedan a una educación digna y para que salgan de la pobreza no disminuirá el bienestar de los habitantes de los países ricos. Por el contrario, permitirá construir una prosperidad compartida y fortalecerá nuestra seguridad colectiva. En el mundo interconectado en que vivimos, un futuro fundado en la pobreza masiva en medio de la abundancia es económicamente ineficaz, políticamente insostenible y moralmente indefendible.

La brecha en la esperanza de vida es una de las desigualdades más fundamentales. Hoy, alguien que vive en Zambia tiene menos probabilidades de llegar a los 30 años que un individuo que nació en Inglaterra en 1840, y la brecha sigue aumentando. El VIH/SIDA es un aspecto central del problema. En Europa, la mayor crisis demográfica desde la peste bubónica tuvo lugar en Francia durante la Primera Guerra Mundial. Entonces, la esperanza de vida disminuyó en alrededor de 16 años. Hoy, Botswana enfrenta una caída en la esperanza de vida de 31 años como consecuencia del VIH/SIDA. Más allá del costo humano inmediato, se trata de una enfermedad que está destruyendo el tejido social y económico del cual depende la recuperación. La enfermedad aún no tiene cura, pero millones de vidas se podrían haber salvado si la comunidad internacional hubiera actuado de inmediato para impedir que una amenaza tan grave se transformara en una crisis absoluta.

La mortalidad infantil es el indicador que mejor capta las divergencias en materia de oportunidades de desarrollo humano. La tasa de muerte entre los niños del mundo está disminuyendo, pero la tendencia se está tornando más lenta y la brecha entre países ricos y pobres está aumentando. Es un ámbito en el cual la desaceleración en las tendencias de avance cobra su precio en vidas. Si el progreso de los años ochenta se hubiera sostenido durante el decenio siguiente, este año habrían muerto 1,2 millones de niños menos. La participación de África Subsahariana en la mortalidad infantil mundial está aumentando: la región representa el 20% de los nacimientos mundiales y el 44% de las muertes infantiles. Pero el ritmo del progreso no sólo está disminuyendo en África Subsahariana, puesto que algunos de los más notorios exponentes del éxito de la globalización –entre éstos China e India– no están logrando transformar la creación de riquezas y el aumento de ingresos en una reducción más rápida de la mortalidad infantil. El problema radica en las arraigadas desigualdades que afectan al desarrollo humano.

Las tendencias de la desigualdad del ingreso mundial siguen siendo materia de acalorados debates, pero se polemiza mucho menos respecto de la enorme envergadura de la desigualdad. El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es

superior al ingreso de los 416 millones más pobres. Más allá de estos extremos, los 2.500 millones de personas que viven con menos de dos dólares al día –y que representan el 40% de la población mundial– obtienen sólo el 5% del ingreso mundial. El 10% más rico, casi todos ellos habitantes de los países de ingresos altos, consigue el 54%.

Un corolario evidente de la extrema desigualdad mundial es que incluso cambios modestos en la distribución desde arriba hacia abajo podrían tener un efecto notable en la pobreza. Con la ayuda de una base de datos sobre la distribución del ingreso global, calculamos que el monto necesario para llevar a mil millones de personas a superar el umbral de pobreza extrema de un dólar al día es de US\$300.000 millones, cifra que representa el 1,6% del ingreso del 10% más rico de la población mundial. Ciertamente, esta cifra describe una transferencia estática. Lograr la reducción sostenible de la pobreza requiere un proceso dinámico a través del cual los países y las personas pobres puedan salir por sí mismos de la miseria. Pero en nuestro mundo altamente desigual, cualquier condición de mayor equidad constituiría un poderoso catalizador para reducir la pobreza y progresar hacia los ODM.

¿Cuáles son las consecuencias de la actual trayectoria del desarrollo humano mundial para los ODM? Abordamos esta pregunta utilizando datos por país para proyectar dónde se encontrará el mundo el año 2015 en cuanto a algunos de los principales ODM. El panorama que surge no es alentador. Si se mantienen las tendencias actuales, la brecha entre la meta de los ODM y el resultado conseguido será grande. Estas diferencias se pueden expresar con datos estadísticos, pero detrás de las cifras está la vida y la esperanza de la gente. La real dimensión del costo humano nunca se podrá representar sólo con cifras. Así todo, nuestra proyección para 2015 es un indicio de la envergadura de los costos. Las siguientes son algunas de las consecuencias para los países en desarrollo si se sigue por la senda actual:

- No se cumplirá la meta de los ODM de reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años y el déficit representa más de 4,4 millones de muertes evitables en 2015, cifra que equivale a tres veces el total de niños menores de cinco años de Londres, Nueva York y Tokio. Durante

los próximos 10 años, la diferencia entre la meta y la tendencia actual sumará 41 millones de niños que morirán antes de su quinto cumpleaños de la enfermedad más fácil de curar: la pobreza. Se trata de un resultado que está lejos del compromiso plasmado en la Declaración del Milenio de proteger a los niños y niñas del mundo.

- La brecha entre la meta de los ODM de reducir la pobreza en el mundo a la mitad y los resultados proyectados indica que la cantidad de personas que viven con un dólar diario o menos habrá aumentado en 380 millones en 2015.
- La meta de los ODM respecto de la enseñanza primaria universal no se cumplirá si se mantienen las actuales tendencias, pues en 2015 aún habrá 47 millones de niños sin asistir a la escuela.

Éstas son simples proyecciones de las tendencias actuales y las tendencias no son más que eso. Tal como indica la máxima del mercado financiero, el desempeño pasado no es una determinante de los resultados futuros. Para los ODM, tal sentencia es sin lugar a dudas una buena noticia. Como lo ha expresado el Secretario General de la ONU: “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pueden cumplirse en 2015, pero sólo si todas las partes interesadas rompemos con la rutina y aceleramos e intensificamos drásticamente nuestras medidas ahora”. Algunos de los países más pobres, entre ellos Bangladesh, Uganda y Viet Nam, han mostrado que es posible avanzar con celeridad. Pero los países ricos deben ayudar a financiar los costos iniciales para hacer despegar el desarrollo humano mundial.

Hoy, cuando los gobiernos se preparan para la cumbre de la ONU de 2005, la proyección para el año 2015 nos entrega una advertencia clara. En pocas palabras, el mundo se encamina hacia un desastre en materia de desarrollo humano anunciado con anticipación, cuyo costo se calculará en muertes evitables, niños sin educación y oportunidades desperdiciadas para reducir la pobreza. Se trata de un desastre tan evitable como predecible. Si los gobiernos realmente quieren cumplir su compromiso con los ODM, seguir apegados a la misma rutina de siempre no es viable. La cumbre de la ONU es la oportunidad de volver a trazar un nuevo curso de acción para el próximo decenio.

No se cumplirá la meta de los ODM de reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años y el déficit representa más de 4,4 millones de muertes evitables en 2015

La desventaja que implica nacer con dos cromosomas X explica la pérdida de 130.000 vidas de jóvenes indias todos los años

## Por qué importa la desigualdad

Las brechas en materia de desarrollo humano al interior de los países son tan amplias como aquellas entre países y reflejan una gran desigualdad de oportunidades: personas cuyo desarrollo se ve limitado debido al género, la identidad de grupo, la riqueza o la ubicación geográfica. Además de injustas, tales desigualdades son un derroche económico y un factor de desestabilización social. Superar las fuerzas estructurales que crean y perpetúan la desigualdad extrema es una de las vías más eficientes para terminar con la pobreza extrema, mejorar el bienestar de la sociedad y acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los ODM.

Los propios ODM son en sí mismos una trascendental declaración internacional de intenciones fundadas en un compromiso con los derechos humanos. Estos derechos, por ejemplo educación, igualdad de género, supervivencia en la infancia y nivel de vida digno, son de naturaleza universal. Es por ello que el progreso en los ODM debe favorecer a todos, independientemente de su ingreso familiar, género o ubicación geográfica. Sin embargo, los gobiernos miden el progreso de cada país en función de promedios nacionales, los cuales pueden ocultar profundas desigualdades arraigadas en disparidades que se fundan en la riqueza, el género, la identidad de grupo y otros factores.

Como se muestra en este Informe, no abordar las desigualdades extremas está frenando el progreso hacia la consecución de los ODM. En muchos de estos objetivos, los que se quedan atrás son los pobres y desfavorecidos. Los análisis entre países sugieren que la tasa de muerte en la niñez del 20% más pobre de la población disminuye a menos de la mitad que el promedio mundial. En vista que la mortalidad infantil ocupa un porcentaje desproporcionadamente elevado en el 20% más pobre de la población, lo anterior aminora el ritmo general del progreso hacia la consecución de los ODM. Crear las condiciones para que los pobres puedan acortar la brecha en el marco de un avance general en el desarrollo humano daría un nuevo ímpetu a los ODM, al tiempo que abordaría una de las causas de la injusticia social.

Las desventajas que afligen a la gente a lo largo de toda una vida son el resultado de un complejo engranaje de múltiples capas de desigualdad. La des-

igualdad de ingresos está creciendo en países cuyos habitantes suman en total más de 80% de la población mundial. Este tipo de desigualdad importa en parte debido al vínculo existente entre patrones de distribución y niveles de pobreza. En efecto, el ingreso promedio en Brasil (país con alta desigualdad e ingreso mediano) es tres veces mayor que en Viet Nam (donde la desigualdad es baja); sin embargo, el ingreso del 10% más pobre de Brasil es inferior al del 10% más pobre de Viet Nam. Los altos niveles de disparidad en el ingreso son perjudiciales para el crecimiento y afectan el ritmo al cual éste se traduce en reducción de la pobreza, pues disminuyen el acervo económico y la parte de éste que obtienen los pobres.

Además, la desigualdad de ingresos interactúa con otras desigualdades en las oportunidades que se tendrá en la vida. Haber nacido en un hogar pobre disminuye las opciones de vida de una persona, a veces incluso en un sentido literal. Los niños que nacen en los hogares del 20% más pobre de la población de Ghana o Senegal tienen dos a tres veces más posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños nacidos en un hogar del 20% más rico. Las desventajas afligen a la gente a lo largo de toda la vida. Las mujeres pobres tienen menos probabilidades de recibir educación y atención prenatal, sus hijos tienen menos probabilidades de sobrevivir al nacer y de completar la escolaridad, todo lo cual perpetúa el ciclo de privaciones transmitidas de una generación a otra. Las desigualdades básicas en cuanto a oportunidades de vida no sólo existen en los países pobres. Los resultados en materia de salud que caracterizan a los Estados Unidos, el país más rico del mundo, son el reflejo de profundas desigualdades fundadas en la riqueza y la raza de sus habitantes. Las disparidades regionales son otra fuente de desigualdad. Las fallas del desarrollo humano separan las zonas urbanas de las rurales de un mismo país, al igual que las pobres de las ricas. En México, por ejemplo, las tasas de alfabetización en algunos estados son comparables con las de países de ingresos altos, mientras en los municipios predominantemente indígenas y rurales de los estados del Sur que conforman el “cinturón de pobreza”, como Guerrero, las tasas de alfabetización de las mujeres son similares a las de Malí.

El género es otro fuerte marcador de desventajas, situación particularmente válida para Asia

Meridional. La gran cantidad de “mujeres desaparecidas” de la región da cuenta de la envergadura del problema. La desventaja comienza al nacer. En la India, la tasa de mortalidad de niñas entre uno y cinco años es superior en 50% a la de los niños. Dicho de otra manera, la desventaja que implica nacer con dos cromosomas X explica la pérdida de 130.000 vidas de jóvenes indias todos los años. En Pakistán, de existir una paridad de género respecto de la asistencia a la escuela, dos millones más de niñas tendrían la oportunidad de acceder a educación.

Reducir la desigualdad que impera en la distribución de las oportunidades de desarrollo humano es una prioridad por derecho propio en materia de políticas públicas: importa por razones intrínsecas. También sería instrumental en términos de apurar el progreso hacia la consecución de los ODM. Cerrar la actual brecha de muertes en la niñez entre el 20% más rico y el 20% más pobre reduciría las muertes en casi dos terceras partes, lo que equivale a salvar más de seis millones de vidas al año, pero también significaría volver a encaminar al mundo en la senda adecuada para la consecución de la meta del ODM de reducir en dos terceras partes las tasas de mortalidad infantil.

Una distribución más equitativa podría ser un poderoso catalizador del aceleramiento de la reducción de la pobreza. Utilizamos encuestas por hogares sobre ingreso y gasto para simular el efecto que produciría un patrón de crecimiento que duplique la participación de las personas pobres en el crecimiento futuro respecto de su participación actual en el ingreso nacional. Para Brasil, esta versión de un crecimiento a favor de los pobres acorta el horizonte de tiempo para reducir la pobreza a la mitad en 19 años y para Kenya, en 17. ¿Cuál es la conclusión? Que para reducir la pobreza de ingresos, la distribución importa tanto como el crecimiento. Esta conclusión vale tanto para los países de ingresos bajos como para aquellos de ingresos medianos. Sin mejorar la distribución del ingreso, África Subsahariana debería lograr una tasa de crecimiento inverosímil para reducir su pobreza a la mitad de aquí al año 2015. A esta conclusión podemos agregar que el compromiso decidido de reducir la desigualdad como parte de una estrategia general de reducción de la pobreza respaldaría los argumentos a favor de la ayuda entre la opinión pública de los países donantes.

Ampliar los ejercicios de simulación utilizando un modelo de distribución mundial del ingreso resalta los potenciales beneficios que tendría una menor desigualdad para la reducción de la pobreza mundial. La pregunta que nos planteamos al usar este modelo es: ¿Qué ocurriría si la gente que vive con menos de un dólar diario duplicara su participación en el crecimiento futuro? El resultado: La cantidad proyectada de personas que viviría con menos de un dólar diario se reducirá en una tercera parte en el año 2015, vale decir, 258 millones de personas.

Ejercicios como éste describen los resultados que se pueden conseguir. Trabajar en función de su logro requerirá nuevas orientaciones en materia de políticas públicas. Se debería, por ejemplo, asignar mucha más importancia a mejorar la disponibilidad y la accesibilidad física y financiera de los servicios públicos, así como a aumentar la proporción de los pobres en el crecimiento. No existe un plan único para lograr mejores resultados respecto de la distribución del ingreso. Muchos países, particularmente aquellos de África Subsahariana, requieren medidas que desentrañen el potencial productivo de los pequeños agricultores y de las zonas rurales. De manera más universal, la educación también es una de las claves para lograr mayor equidad. También son vitales las políticas fiscales con poder de transformación social que proveen seguridad y dotan a los pobres de los activos necesarios para salir de la pobreza.

Nada de lo anterior implica que es fácil lograr mayor equidad en el desarrollo humano. Las desigualdades extremas se encuentran arraigadas en estructuras de poder que privan a los más pobres de las oportunidades del mercado, limitan su acceso a los servicios y, lo que reviste una importancia crucial, les niegan participación política. Además de ser un obstáculo para conseguir los ODM, esta enfermedad del poder es nociva para el desarrollo basado en el mercado y la estabilidad política.

### **Asistencia internacional: aumentar la cantidad y mejorar la calidad**

La ayuda internacional es una de las armas más eficaces en la guerra contra la pobreza. Hoy, tal arma no se ha aprovechado suficientemente, no está enfocada de manera eficiente y debe ser reparada.

La ayuda condicionada sigue siendo uno de los abusos más atroces de la asistencia para el desarrollo centrada en la pobreza

Reformar el sistema de asistencia internacional es un requisito fundamental para volver a la senda prevista para el cumplimiento de los ODM.

En los países ricos, a veces la asistencia se concibe erróneamente como un acto de caridad unidireccional. En un mundo donde tanto las amenazas como las oportunidades están interconectadas, la asistencia es una inversión y un imperativo moral: una inversión en la prosperidad compartida, la seguridad colectiva y el futuro común. No invertir a una escala suficiente hoy implicará costos mañana.

La asistencia para el desarrollo es el aspecto central de la “nueva alianza” para el desarrollo planteada en la Declaración del Milenio. Como en cualquier alianza, ambas partes tienen responsabilidades y obligaciones. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad de generar un ambiente donde la ayuda pueda rendir resultados óptimos y los países ricos tienen la obligación de cumplir sus compromisos.

Para que la asistencia cumpla su cometido, se deben satisfacer tres condiciones. En primer lugar, la asistencia debe proveerse en cantidades suficientes para respaldar el despegue del desarrollo humano. Para los gobiernos, la asistencia constituye un recurso que permite realizar múltiples inversiones en salud y educación y en la infraestructura económica necesaria para romper ciclos de privaciones y apoyar la recuperación económica. Pero la ayuda debe ser proporcional a la escala del déficit de financiación. En segundo lugar, la entrega debe efectuarse sobre una base predecible, tener un bajo costo de transacción y una adecuada relación calidad-precio. En tercer lugar, una ayuda eficaz exige un “sentido de propiedad” de parte del país. Los países en desarrollo son los principales responsables de crear condiciones propicias para que la asistencia rinda resultados óptimos. Si bien es cierto que se han registrado ciertos avances respecto de la cantidad y la calidad de la asistencia, ninguna de las demás condiciones se ha cumplido hasta ahora.

Cuando se firmó la Declaración del Milenio, el vaso de la asistencia para el desarrollo estaba lleno sólo hasta la tercera parte y además tenía filtraciones. Durante los años noventa, los presupuestos de ayuda sufrieron grandes recortes y la asistencia destinada a África Subsahariana disminuyó en un tercio. Hoy, el vaso de la ayuda financiera ya casi se ha llenado hasta la mitad. La Conferencia de Monterrey sobre la Fi-

nanciación para el Desarrollo celebrada en 2002 marcó el comienzo de la recuperación en materia de ayuda internacional y, desde entonces, se ha registrado un crecimiento anual de 4% en términos reales o de US\$12.000 millones (en dólares constantes de 2003). En conjunto, los países ricos gastan hoy 0,25% de su ingreso nacional bruto (INB) en asistencia, cifra inferior a la de 1990, aunque con tendencia al alza desde 1997. El compromiso de la Comunidad Europea de llegar al umbral de 0,51% antes de 2010 es particularmente alentador.

No obstante, aun si las alzas proyectadas se cumplen en su totalidad, la financiación de los ODM sigue afectada por un gran déficit, el cual aumentará de US\$46.000 millones en 2006 a US\$52.000 en 2010. Esta brecha es particularmente grande en el caso de África Subsahariana, donde será necesario duplicar los flujos de ayuda en un lapso de cinco años para cubrir los costos estimados de lograr los ODM. No lograr cerrar la brecha de financiación a través de un aumento escalonado de la ayuda impedirá que los gobiernos realicen las inversiones en salud, educación e infraestructura necesarias para mejorar el bienestar y apoyar la recuperación económica al nivel requerido para cumplir los ODM.

Mientras los gobiernos de los países ricos reconocen públicamente la importancia de la ayuda, sus acciones hasta la fecha no han respaldado sus palabras. Por ejemplo, el G8 contiene a las tres naciones –Italia, Estados Unidos y Japón– que registran el menor nivel de ayuda como proporción de su INB entre las 22 naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Desde una perspectiva más positiva, los Estados Unidos, el principal donante del mundo, ha aumentado la ayuda en US\$8.000 millones desde 2000 y ahora es el principal donante de África Subsahariana. La fijación de metas más ambiciosas es otra buena noticia. Sin embargo, los donantes no tienen muy buenos antecedentes en cuanto al cumplimiento de las metas fijadas y algunos de cierta importancia no han logrado pasar de la formulación de metas al establecimiento de compromisos presupuestarios concretos y vinculantes. Los próximos 10 años deberán marcar un giro notable respecto de los 15 anteriores si se han de lograr los ODM. Desde 1990, la mayor prosperidad que experimentan los países ricos no ha tenido grandes efectos en su generosidad: el ingreso per cápita ha aumentado en US\$6.070, mientras que la ayuda



per cápita ha disminuido en US\$1. Tales cifras indican que los ganadores de la globalización no han priorizado la ayuda para los perdedores, aunque hacerlo vaya en su propio beneficio.

El déficit crónico de financiación en materia de ayuda internacional refleja prioridades sesgadas en el gasto público. La seguridad colectiva depende cada vez más de la capacidad de lidiar con las causas subyacentes de la pobreza y la desigualdad; sin embargo, por cada dólar que gastan los países ricos en ayuda, asignan otros diez dólares a presupuestos militares. Si el aumento del gasto militar desde 2000 se hubiera destinado a ayuda, bastaría para alcanzar la antigua meta de la ONU de gastar en ayuda un 0,7% del INB. La incapacidad de prestar atención a la seguridad humana, más allá de la militar, es algo que se refleja en la falta de inversión en el control de algunas de las amenazas más grandes para la vida. Como botón de muestra, el actual gasto en VIH/SIDA, una enfermedad que cobra tres millones de vidas al año, equivale a tres días de gasto militar.

A veces se ha cuestionado la viabilidad económica de cumplir los ODM. En última instancia, lo que es posible lograr es una cuestión de prioridades políticas. Sin embargo, la inversión necesaria para tal propósito es modesta en comparación con el nivel de riqueza de los países ricos. Los US\$7.000 millones anuales que se requerirán durante el próximo decenio para proveer acceso a agua limpia a 2.600 millones de personas es menos de lo que los europeos gastan en perfumes y también menos de lo que los estadounidenses gastan en cirugías correctivas optativas. Se trata de una cantidad de dinero que podría salvar unas 4.000 vidas diarias.

Los donantes han reconocido la importancia de enfrentar el problema de calidad de la ayuda. En marzo de 2005, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo esbozó importantes principios para que los donantes mejoraran la efectividad de la asistencia, además de algunas metas que permiten vigilar el progreso en nuevas prácticas. La coordinación está mejorando, está disminuyendo el uso de la ayuda condicionada y existe un mayor énfasis en la necesidad que el país desarrolle sentido de propiedad. Sin embargo, las buenas prácticas van muy a la zaga de los principios plasmados en la declaración. La ayuda prestada aún está lejos de aquella comprometida, lo que afecta la planificación financiera de la reducción de la pobreza. Al mismo

tiempo, la forma específica que asume la condicionalidad suele debilitar el sentido de propiedad nacional y contribuye a disrupciones en el flujo de asistencia. La reticencia de los donantes ante el uso de sistemas nacionales incrementa los costos de transacción y debilita las capacidades del país receptor.

La ayuda condicionada sigue siendo uno de los abusos más atroces de la asistencia para el desarrollo centrada en la pobreza. Al atar la ayuda al suministro de insumos y servicios por parte del país donante en vez de permitir que los receptores de la ayuda los adquieran en el mercado abierto, este tipo de ayuda reduce el valor de lo que se paga. Muchos donantes han disminuido su uso, pero la práctica sigue siendo bastante difundida y no siempre informada. Cálculos conservadores de los costos que significa este tipo de ayuda para los países de ingresos bajos arrojan una cifra de entre US\$5.000 millones y US\$7.000 millones. África Subsahariana paga un “impuesto por ayuda condicionada” de US\$1.600 millones.

En ciertas áreas, la “nueva alianza” forjada en la Conferencia de Monterrey todavía parece sospechosamente una versión re-editada de la antigua alianza. Persiste un desequilibrio en las responsabilidades y obligaciones. A los receptores de la ayuda se les exige fijar metas para cumplir los ODM, alcanzar metas presupuestarias que el Fondo Monetario Internacional (FMI) vigila trimestralmente, cumplir un conjunto desconcertante de condiciones impuestas por los donantes y lidiar con prácticas igualmente impuestas por éstos que aumentan los costos de transacción y reducen el valor de la asistencia. Por su parte, los donantes no se fijan metas. Por el contrario, lo que ofrecen son compromisos amplios no vinculantes respecto de las cantidades de asistencia (la mayoría de las cuales luego se ignora), y compromisos aún más amplios y vagos en relación con el mejoramiento de la calidad. A diferencia de los receptores, los donantes pueden romper los compromisos con total impunidad. En la práctica, la “nueva alianza” ha sido unidireccional. Lo que se necesita es una verdadera “nueva alianza” en la que los donantes, al igual que los receptores, actúen según compromisos que permitan cumplir la promesa plasmada en la Declaración del Milenio.

Este año es la oportunidad para sellar esta alianza y darle un nuevo rumbo a la cooperación para el desarrollo. Los países donantes primero deben honrar los compromisos asumidos en Mon-

A diferencia de los receptores, los donantes pueden romper los compromisos con total impunidad

Las barreras comerciales más altas del mundo se alzan contra algunos de los países más pobres

terrey y luego seguir avanzando a partir de esta base. Algunos de los requisitos fundamentales son:

- *Establecer un programa de trabajo (y cumplirlo) para que la relación ayuda-INB sea de 0,7% de aquí a 2015.* El nivel mínimo de compromiso de los donantes de aquí al 2010 se debería fijar en 0,5% y así acercar la meta de 2015.
- *Enfrentar el problema de la insostenibilidad de la deuda.* La cumbre del G-8 de 2005 significó un gran avance en cuanto a la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Sin embargo, aún persisten problemas y una gran cantidad de países de ingresos bajos siguen enfrentando dificultades graves para cumplir sus obligaciones de servicio de la deuda. La solución definitiva de esta crisis requiere de medidas para ampliar la cobertura a otros países y garantizar que los reembolsos se mantengan en niveles coherentes con la financiación de los ODM.
- *Entregar financiación plurianual previsible que se implemente a través de programas gubernamentales.* Siguiendo los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, los donantes deberían fijar metas más ambiciosas en cuanto a la entrega de flujos estables de asistencia, su ejecución a través de sistemas nacionales y la formación de capacidades. En 2010, al menos 90% de la ayuda debería desembolsarse de acuerdo a planes acordados a través de marcos anuales o plurianuales.
- *Racionalizar la condicionalidad.* La condicionalidad de la ayuda debería centrarse en la responsabilidad fiduciaria y en la transparencia de los informes entregados por los sistemas nacionales, disminuir el énfasis en metas macroeconómicas de gran alcance y aumentar el compromiso con la construcción de capacidades institucionales y nacionales.
- *Eliminar la ayuda condicionada.* Existe un método simple de lidiar con el derroche financiero que se asocia a la ayuda condicionada: eliminarla en el año 2006.

### **Comercio y desarrollo humano: fortalecer los vínculos**

Al igual que la asistencia, el comercio puede ser un poderoso catalizador del desarrollo humano. En las

condiciones propicias, el comercio internacional podría generar un poderoso ímpetu para apurar la consecución de los ODM. El problema es que el potencial de desarrollo humano inherente al comercio se ve mermado por una combinación de reglas injustas y desigualdades estructurales dentro de los países y entre ellos.

El comercio internacional ha sido uno de los motores más poderosos de la globalización. Los patrones de comercio han cambiado: se ha registrado un crecimiento sostenido de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones manufactureras mundiales y algunos países incluso están cerrando la brecha tecnológica. Con todo, las desigualdades estructurales siguen en pie y en algunos casos incluso se han ampliado. Por ejemplo, África Subsahariana ha ido quedando cada vez más al margen del proceso y hoy, la participación en las exportaciones mundiales que registra esta región de 689 millones de habitantes es inferior a la de Bélgica, de apenas 10 millones. Si África Subsahariana hubiera mantenido la misma proporción de las exportaciones mundiales que tenía en 1980, las ganancias en términos de divisas representarían unas ocho veces la ayuda que recibió en 2003. Otra región que está quedando a la zaga es América Latina. En el comercio, al igual que en otras áreas, las afirmaciones que sostienen que la integración global marca el advenimiento de una nueva era de convergencia entre países ricos y pobres son exageradas.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el comercio es un medio para impulsar el desarrollo, no un fin en sí mismo. Los indicadores del crecimiento de las exportaciones, el coeficiente comercio - INB y la liberalización de las importaciones no son sustitutos del desarrollo humano. Desafortunadamente, cada vez más se tratan como si lo fueran. La participación en el comercio genera oportunidades reales de elevar los estándares de vida; sin embargo, algunos de los mejores exponentes de la 'apertura' y el aumento de las exportaciones, como México y Guatemala, no han registrado los mismos buenos resultados en cuanto a acelerar el desarrollo humano. El éxito de las exportaciones no siempre ha mejorado el bienestar humano en términos generales y las pruebas sugieren que es necesario prestar mayor atención a las condiciones en las cuales los países se integran a los mercados mundiales.

Contar con normas de comercio más justas

El apoyo agrícola de la OCDE no debería superar el 5% ó 10% del valor de la producción

sería una gran contribución, especialmente en lo que se refiere al acceso a los mercados. En la mayoría de las formas de tributación, se aplica un simple principio de graduación: a mayores ingresos, más se paga. Las políticas comerciales de los países ricos invierten completamente este principio. Las barreras comerciales más altas del mundo se alzan contra algunos de los países más pobres: en promedio, las barreras comerciales que enfrentan los países en desarrollo que exportan hacia los países ricos son tres veces mayores que aquellas que enfrentan los países ricos en sus relaciones comerciales recíprocas. Esta graduación perversa en la política comercial se extiende también a otras áreas. Por ejemplo, la Unión Europea concede mucha importancia a su compromiso de abrir los mercados a los países más pobres del mundo, sin embargo, las normas de denominación de origen que aplica, y que determinan si un país cumple los requisitos para optar a un trato preferencial en el origen, reducen al mínimo las oportunidades de muchos de estos países.

La agricultura es un sector de particular preocupación. Dos terceras partes de todas las personas que sobreviven con menos de un dólar al día viven y trabajan en zonas rurales y los mercados en los que operan, su sustento y las perspectivas de salir de la pobreza están directamente afectados por las normas que rigen el comercio agrícola. El problema básico que deben abordar las negociaciones de la OMC sobre la agricultura pueden resumirse en pocas palabras: los subsidios de los países ricos. En la última ronda de negociaciones sobre el comercio mundial, los países ricos prometieron disminuir los subsidios agrícolas. Desde entonces, los han aumentado. Hoy gastan un poco más de US\$1.000 millones anuales en asistencia al sector agrícola de los países en desarrollo y un poco menos de US\$1.000 millones diarios en subsidios a la sobreproducción agrícola en su propio territorio; es difícil imaginar un orden más inadecuado de las prioridades. Para empeorar las cosas, los subsidios que aplican los países ricos están destruyendo los mercados de los cuales dependen los pequeños agricultores de los países pobres, pues les bajan los precios de compra y les niegan una proporción justa en los beneficios del comercio mundial. Por ejemplo, los campesinos de Burkina Faso compiten con los productores de algodón de EE.UU., quienes reciben subsidios por más de US\$4.000 millones al año, suma que supera el ingreso nacio-

nal total de Burkina Faso. Mientras tanto, la insólita Política Agrícola Común de la Unión Europea causa estragos en el mercado mundial del azúcar, al tiempo que niega el acceso de los países en desarrollo a los mercados europeos. Así, los consumidores y los contribuyentes de los países desarrollados están obligados a financiar políticas que destruyen los medios de vida de las personas que viven en los países más pobres del mundo.

En algunas zonas, las normas de la OMC amenazan con intensificar sistemáticamente las desventajas que enfrentan los países en desarrollo y con inclinar aún más los beneficios de la integración mundial hacia los países desarrollados. Un ejemplo de ello es el conjunto de normas que limitan el espacio de los países pobres para desarrollar las políticas industriales y tecnológicas activas que necesitan para aumentar la productividad y triunfar en los mercados mundiales. El actual régimen de la OMC proscribía muchas de las políticas que ayudaron a los países del Este Asiático a conseguir rápidos avances. Las normas de la OMC sobre propiedad intelectual plantean una doble amenaza: elevan el costo de la transferencia tecnológica y, posiblemente, el precio de los medicamentos, lo que genera importantes riesgos para la salud pública de los pobres. En las negociaciones de la OMC respecto de los servicios, los países ricos han buscado crear oportunidades de inversión para las empresas del sector bancario y de seguros, al tiempo que restringen las oportunidades de los países pobres de exportar en un ámbito en el que cuentan con evidentes ventajas: las transferencias temporales de mano de obra. En este sentido, se calcula que un pequeño aumento en los flujos de mano de obra calificada y no-calificada podría generar más de US\$157.000 millones anuales, una ganancia mucho mayor que la que resulta de la liberalización en otros ámbitos.

La Ronda de Doha de negociaciones de la OMC constituye una oportunidad para comenzar a alinear las normas multilaterales de comercio con un compromiso con el desarrollo humano y los ODM. Hasta ahora, esta oportunidad se ha desperdiciado. Después de cuatro años de conversaciones, no existe ningún logro concreto, fracaso que se debe fundamentalmente a la desequilibrada agenda impulsada por los países ricos y a no haber enfrentado el problema de los subsidios agrícolas.

Sin embargo, ni las mejores normas de comer-

La interacción entre pobreza y conflictos armados en muchos países en desarrollo está cobrando vidas a una escala gigantesca

cio eliminarán algunas de las causas subyacentes a la desigualdad que existen en el comercio mundial. Es necesario abordar problemas persistentes como las falencias de infraestructura y la limitada capacidad de oferta. Los países ricos han elaborado una agenda de ayuda en relación con la “formación de capacidades”. Lamentablemente, se ha puesto un énfasis poco sano en la formación de capacidades en áreas que los países ricos consideran útiles desde un punto de vista estratégico. Algunos antiguos problemas ni siquiera figuran en la agenda del comercio internacional, como, por ejemplo, la aguda crisis de los mercados de productos básicos, particularmente el café. En Etiopía, la caída de precios registrada a partir de 1998 ha reducido el ingreso anual promedio de los hogares productores de café en unos US\$200.

El surgimiento de nuevas estructuras comerciales plantea nuevas amenazas para el logro de un comercio más justo en el sector agrícola. Por ejemplo, las cadenas de supermercados se han convertido en guardianes de los mercados agrícolas de los países ricos y vinculan a los productores de los países en desarrollo con los consumidores de los países desarrollados. Pero los pequeños agricultores quedan al margen de las prácticas de compraventa de algunos supermercados, lo cual debilita los vínculos entre comercio y desarrollo humano. Si se crearan estructuras destinadas a facilitar el ingreso de los pequeños agricultores a las cadenas mundiales de comercialización en condiciones más equitativas, el sector privado podría cumplir una función crucial en la lucha mundial contra la pobreza.

Fortalecer la conexión entre comercio y desarrollo humano es un ejercicio de largo y difícil aliento. La Ronda de Doha sigue representando la oportunidad de iniciar este ejercicio, así como de trabajar en pro de la credibilidad y la legitimidad del sistema comercial basado en normas. Puesto en un contexto más amplio, la Ronda es demasiado importante para fracasar. Construir prosperidad común exige la presencia de instituciones multilaterales que no sólo propicien el bien público, sino que, ante los ojos de la gente, operen de manera justa y equilibrada.

La reunión ministerial de la OMC que se ha planificado para diciembre de 2005, constituye una oportunidad para abordar algunos de los desafíos más apremiantes. Mientras muchos de estos temas

son de carácter técnico, lo que se requiere desde un punto de vista práctico es un marco en el cual las normas de la OMC sean más benéficas y menos dañinas para el desarrollo humano. No sería realista esperar que la Ronda de Doha corrija la totalidad de los desequilibrios a los que dan lugar estas normas, pero podría sentar las bases para futuras rondas que hagan del desarrollo humano un componente central del sistema multilateral. Algunos de los principales elementos de referencia para evaluar el resultado de la Ronda de Doha son:

- *Recortes profundos en el apoyo de los gobiernos de los países ricos a la agricultura y prohibición de los subsidios a las exportaciones.* El apoyo agrícola, medido según los cálculos de la OCDE del apoyo a los productores, no debería superar el 5% ó 10% del valor de la producción y venir acompañado de una prohibición inmediata de los subsidios directos e indirectos a las exportaciones.
- *Recortes profundos en las barreras a las exportaciones de los países en desarrollo.* Los países ricos deberían fijar sus aranceles máximos sobre las importaciones de los países en desarrollo en no más del doble del nivel de sus aranceles promedio, o un 5% ó 6%.
- *Compensación para los países que pierden trato preferencial.* Si bien, en términos generales, las preferencias que otorgan los países ricos a algunas importaciones de países en desarrollo arrojan beneficios limitados, en ciertos casos su eliminación podría causar altos niveles de desempleo así como crisis en la balanza de pago. Es necesario crear un fondo para disminuir al mínimo los costos que enfrentan los países vulnerables.
- *Proteger el “espacio” que le corresponde al desarrollo humano en materia de políticas públicas.* Las normas multilaterales no deben imponer obligaciones incoherentes con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Tales estrategias deben incorporar prácticas internacionales óptimas adaptadas a las condiciones locales y formuladas a través de procesos políticos democráticos y participativos. En particular, las normas de la OMC deben respetar el derecho de los países en desarrollo de proteger a los productores agrícolas contra la competencia injusta de exportaciones subsidiadas prove-

- nientes de los países ricos.
- *Comprometerse a evitar los acuerdos “OMC plus” en los tratados comerciales regionales.* Algunos acuerdos regionales de comercio imponen obligaciones que van más allá de las normas de la OMC, especialmente en áreas como la inversión y la propiedad intelectual. Es importante que tales acuerdos no anulen las políticas nacionales formuladas en el contexto de estrategias de reducción de la pobreza.
  - *Volver a centrar las negociaciones sobre los servicios en el movimiento temporal de mano de obra.* En el contexto de una ronda del desarrollo, se debería poner menos énfasis en liberalizar rápidamente el sector financiero y más en crear normas que mejoren el acceso de los trabajadores de países en desarrollo a los mercados laborales de los países ricos.

### **Conflictos armados: obstáculo para el progreso**

En 1945, el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Edward R. Stettinius, identificó del siguiente modo los dos componentes fundamentales de la seguridad humana y su interconexión: “La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera”. Éste fue el razonamiento que condujo a los Estados Unidos a desempeñar un papel central en la fundación de las Naciones Unidas.

Sesenta años después y luego de un decenio desde el término de la Guerra Fría que parecía haber dado inicio a una nueva era de paz, las preocupaciones en torno a la seguridad vuelven a dominar la agenda internacional. Tal como ha aseverado el Secretario General de la ONU en su informe *Un concepto más amplio de libertad*, vivimos en una era en que la interacción letal de la pobreza con los conflictos armados plantea graves amenazas no sólo para las víctimas inmediatas, sino también para la seguridad colectiva de la comunidad internacional.

Para mucha gente de los países ricos, el concepto de inseguridad mundial está relacionado con

las amenazas que imponen el terrorismo y el crimen organizado. Las amenazas no son imaginarias; sin embargo, la falta de “libertad para vivir sin temor” es mucho más marcada en los países en desarrollo. La interacción entre pobreza y conflictos armados en muchos países en desarrollo está cobrando vidas a una escala gigantesca e impidiendo también el progreso hacia el cumplimiento de los ODM. La incapacidad de construir seguridad humana poniendo fin a esta interacción tendrá consecuencias para el mundo entero. En un mundo interdependiente, las amenazas que generan los conflictos armados no se detienen ante las fronteras nacionales, no importa cuán bien protegidas estén. El desarrollo de los países pobres es la primera línea en la batalla a favor de la paz mundial y la seguridad colectiva. El problema con el actual plan de batalla es que tenemos una estrategia militar excesivamente desarrollada y una estrategia subdesarrollada para la seguridad humana.

La naturaleza del conflicto ha cambiado. El siglo XX, el más sangriento de la historia, ha estado marcado primero por guerras entre países y luego por el temor, durante la época de la Guerra Fría, a que se produjeran confrontaciones entre dos superpotencias. Ahora este temor ha dado lugar a guerras regionales libradas predominantemente en los países pobres con estados débiles o fracasados y de preferencia con armas pequeñas, donde la mayoría de las víctimas son civiles. Hoy, en el mundo existen menos conflictos que en 1990, pero la cantidad de conflictos que estallan en los países pobres ha aumentado.

No se han sopesado suficientemente los costos que acarrearán los conflictos armados para el desarrollo humano. En la República Democrática del Congo, las muertes directa o indirectamente atribuibles a conflictos armados son superiores al total de las pérdidas que sufrió Gran Bretaña durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial. En la región de Darfur, en Sudán, más de un millón de personas han sido desplazadas debido al conflicto. Las víctimas inmediatas de éstos y otros conflictos captan periódicamente la atención de los medios de comunicación internacionales. Pero el impacto a largo plazo de los conflictos armados en términos de desarrollo humano es menos notorio.

Los conflictos armados socavan la nutrición y la salud pública, destruyen los sistemas educacionales, tienen efectos devastadores sobre las formas de

Negar ayuda a los estados propensos a conflictos resulta perjudicial para la seguridad mundial

sustento de la población y retardan las perspectivas del crecimiento económico. De los 32 países incluidos en la categoría de “bajo desarrollo humano” según el IDH, 22 han experimentado conflictos en algún momento desde 1990. Los países que han vivido conflictos armados son una gran mayoría entre las naciones que, según nuestras proyecciones para 2015, están mal encaminadas para cumplir los ODM. De los 52 países que experimentan retroceso o estancamiento en relación con sus esfuerzos por reducir la mortalidad infantil, 30 han sufrido conflictos desde 1990. La inmensidad de estos costos fundamenta por sí sola la necesidad de que la prevención y resolución del conflicto, así como la reconstrucción una vez que éste ha concluido, sean tres requisitos fundamentales para la construcción de la seguridad humana y el aceleramiento del avance hacia el cumplimiento de los ODM.

Parte del desafío que impone la seguridad humana y los conflictos armados tiene su origen en estados débiles, frágiles e incompetentes. La grave incapacidad de proteger a las personas del riesgo en cuanto a seguridad, satisfacer sus necesidades básicas o crear una institucionalidad política considerada legítima es un rasgo permanente de los estados propensos a conflictos. En algunos casos, las profundas desigualdades “horizontales” entre regiones o grupos son un catalizador de la violencia, pero los factores externos también cumplen una función importante. El “fracaso” de estados como Afganistán y Somalia fue facilitado por la voluntad de los poderes externos de intervenir en pro de sus propios objetivos estratégicos. En efecto, la importación de armas y los flujos de apoyo financiero generados por la venta de recursos naturales y conquistados por pequeños grupos de interés contribuyen a mantener e intensificar los conflictos. Y si bien es cierto que el liderazgo político en los estados propensos a conflictos es una condición necesaria para el cambio, no es suficiente para lograrlo. También se necesita la capacidad de liderazgo de los países ricos.

La adopción de nuevos enfoques respecto de la ayuda es un buen punto de partida. Los estados débiles y frágiles no sólo reciben menos ayuda de la necesaria en relación con su capacidad de usar con eficacia los recursos, sino que también son víctimas de una gran imprevisibilidad en cuanto al flujo. Las pruebas indican que estos flujos son inferiores en un 40% a lo que se justificaría según sus instituciones y

el entorno de políticas. La ordenación cronológica de la ayuda es otro problema. Con demasiada frecuencia, los donantes se comprometen con grandes montos de ayuda humanitaria en los períodos inmediatamente posteriores al cese del conflicto, pero no siguen apoyando la reconstrucción económica en los años siguientes.

Las exportaciones de minerales y otros recursos naturales no crean los conflictos armados; tampoco los generan las armas pequeñas. Pero los mercados de los recursos naturales y de armas pequeñas pueden proveer los recursos para sustentar tales conflictos. Desde Camboya hasta Afganistán y los países de África Occidental, las exportaciones de piedras preciosas y madera han ayudado a financiar conflictos y debilitar la capacidad de los estados. Los programas de certificación pueden cerrar oportunidades de exportación, como lo demuestra el proceso de certificación Kimberley en el caso de los diamantes. Las armas pequeñas cobran más de 500.000 vidas anuales, la mayoría de ellas en los países más pobres del mundo. Sin embargo, los resultados de los esfuerzos internacionales destinados a controlar el mortal comercio de tales armas han sido magros. La fiscalización sigue siendo débil, la observación de los códigos es voluntaria y enormes vacíos permiten que gran parte del comercio haga caso omiso de las normas.

Existe una manera bastante efectiva en que los países ricos podrían enfrentar las amenazas que los conflictos armados significan para el desarrollo humano: respaldar las capacidades regionales. La crisis en Darfur se podría haber reducido, o incluso evitado, con la presencia de una fuerza de paz de la Unión Africana suficientemente grande y bien equipada, particularmente si hubiera contado con el sólido mandato de proteger a los civiles. Durante el momento más álgido de la crisis había menos de 300 tropas rwandesas y nigerianas vigilando lo que le sucedía a 1,5 millones de darfuris en una superficie del tamaño de Francia. Construir capacidad regional, desde la creación de sistemas de alerta temprana eficaces hasta la intervención, sigue siendo una necesidad urgente para la seguridad humana.

Si la prevención es la vía más eficiente en función de los costos para abordar las amenazas que imponen los conflictos armados, aprovechar las oportunidades de reconstrucción es la segunda. Los acuerdos de paz son con frecuencia el prelude

de una nueva ola de violencia: la mitad de los países que salen de conflictos armados vuelven a caer en situaciones de guerra dentro del plazo de cinco años. Romper este ciclo exige un compromiso político y financiero que brinde seguridad, vigile la reconstrucción y cree condiciones para el desarrollo de mercados competitivos y la inversión del sector privado a largo plazo. Tal compromiso no siempre ha sido explícito.

Si bien los ODM han sido un importante referente para el avance hacia la “libertad para vivir sin miseria”, el mundo aún no tiene un programa coherente destinado a ampliar “la libertad para vivir sin temor”. Tal como lo ha afirmado el Secretario General de la ONU en su informe *Un concepto más amplio de libertad*, la construcción de un marco para la seguridad colectiva reviste crucial urgencia, un marco que vaya más allá de las respuestas militares a la amenaza impuesta por el terrorismo y que reconozca que la pobreza, las crisis sociales y los conflictos civiles constituyen un componente medular de la amenaza a la seguridad mundial. Entre los requisitos fundamentales para reducir esta amenaza se cuentan:

- *Nuevo trato respecto de la asistencia.* No se justifica negar ayuda a los estados propensos a conflictos o en situación de post-conflicto, pues tal medida resulta perjudicial para la seguridad humana de los países en cuestión, pero también para la seguridad mundial. Como parte del requisito más amplio de alcanzar la meta de 0,7% del INB, los donantes se deberían comprometer a un mayor esfuerzo asistencial y una mejor previsibilidad de la ayuda mediante compromisos de financiación a largo plazo. También deberían ser más transparentes respecto de las condiciones para la asignación de asistencia y de sus razones para restringir las inversiones en países propensos a sufrir conflictos.
- *Mayor transparencia en la gestión de recursos.* Como integrantes de los mercados de recursos naturales que ayudan a financiar los conflictos y, en ciertos casos, socavan la responsabilidad de los gobiernos, las compañías transnacionales que participan de la exportación de minerales deberían ser más transparentes. En este sentido, el desarrollo del marco legal internacional propuesto por la Comisión para África patrocinada por el Reino Unido debería ser una prioridad,

para permitir que se investiguen las prácticas de corrupción en las que incurren las compañías en ultramar, tal como se hace ya según la ley estadounidense.

- *Terminar con el flujo de armas pequeñas.* La Conferencia de Revisión de 2006 sobre comercio ilegal de armas pequeñas constituye una oportunidad para acordar un Tratado de Comercio de Armas integral que permita reglamentar los mercados y restringir el abastecimiento de las zonas involucradas en conflictos armados.
- *Construir capacidad regional.* Una prioridad inmediata y urgente en África Subsahariana es crear, mediante apoyo financiero, técnico y logístico, una fuerza de paz de la Unión Africana que funcione a cabalidad.
- *Construir coherencia internacional.* En su informe, el Secretario General de la ONU pidió crear una Comisión Internacional para la Construcción de la Paz, con el objeto de elaborar un marco que ofrezca un enfoque integral para la seguridad colectiva. Como parte de este enfoque, se debería crear un fondo mundial para financiar, a largo plazo y de manera predecible, tanto la asistencia inmediata en los momentos de post-conflicto como la transición hacia una reconstrucción de largo plazo.

\* \* \*

Cuando los historiadores del desarrollo humano vuelvan su mirada atrás hacia el año 2005, lo considerarán un momento crucial de la historia. La comunidad internacional tiene la oportunidad nunca antes vista de generar políticas y recursos que podrían transformar los próximos 10 años en un genuino decenio en pro del desarrollo. Habiendo fijado un referente en la Declaración del Milenio, los gobiernos del mundo podrían determinar un rumbo que cambie el perfil de la globalización, provea renovadas esperanzas a millones de personas pobres y vulnerables del mundo y cree las condiciones para generar prosperidad y seguridad compartidas. La alternativa de seguir con la rutina nos llevará a un mundo dominado por el flagelo de la pobreza masiva, dividido por profundas desigualdades y amenazado por inseguridades compartidas. En países ricos y pobres por igual, las generaciones

futuras pagarán un alto precio por el fracaso de los líderes políticos en este momento histórico, al inicio del siglo XXI.

Este Informe constituye la base para entender la magnitud del desafío. Centrándose en tres pilares de la cooperación internacional, destaca algunos de los problemas que deben abordarse y algunos ingredientes que son cruciales para conseguir resultados positivos. Lo que no está en duda es que como comunidad mundial tenemos los medios para erradi-

car la pobreza y superar las profundas desigualdades que dividen a los países y a las personas. La pregunta fundamental que a cinco años de la firma de la Declaración del Milenio aún requiere respuesta, es si los gobiernos del mundo están resueltos a dejar de lado antiguas prácticas y cumplir la promesa que hicieron a los pobres del mundo. Si existe un momento oportuno para ejercer liderazgo político decidido y promover los intereses comunes de la humanidad, ese momento es hoy.