

Los retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Oladiran Bello

>> El discurso de la Unión Europea (UE) sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sigue siendo muy introspectivo. A pesar de las reiteradas afirmaciones sobre el gasto inigualable de Europa en materia de desarrollo, la retórica oficial todavía carece de planes específicos para vincular la ayuda europea al comercio y las inversiones en los países socios en desarrollo.

El enfoque técnico y limitado de los ODM ha sido muy criticado y ha motivado a algunos donantes en Asia y en otras regiones a promover sus propios modelos exitosos de desarrollo para África. Ante donantes rivales cada vez más influyentes, la UE está perdiendo la oportunidad para asumir un papel de liderazgo y establecer la agenda del debate sobre los ODM debido a la falta de voluntad de Bruselas para abordar políticas y enfoques alternativos al desarrollo africano.

De camino a la muy esperada Cumbre de la ONU sobre los ODM, que tendrá lugar en septiembre de 2010, las declaraciones del comisario europeo de desarrollo y de varios representantes de la UE afirman que los objetivos aún podrían alcanzarse hacia 2015. En este sentido, será clave redoblar los esfuerzos internacionales en curso y aumentar los compromisos de ayuda, así como mejorar la eficacia, con el fin de dar el último impulso a los esfuerzos para mejorar los indicadores de desarrollo social en las partes más pobres del mundo. Sin embargo, en un año dominado por las discusiones sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los planes para mejorar la coherencia entre las políticas de desarrollo y la acción exterior en su sentido más amplio, los ODM representan un test para las ambiciones globales de la UE y el impacto del desarrollo tras el Tratado de Lisboa.

CLAVES

- La cumbre sobre los ODM podría perder la oportunidad de reenfocar la ayuda al desarrollo
- Los ODM hacen hincapié en los indicadores de desarrollo social, no en los procesos económicos necesarios para alcanzarlos
- La UE debería liderar un replanteamiento de los ODM hacia un enfoque más integral de "ODM+"
- Europa gozará de mayor credibilidad si empieza a entender mejor las verdaderas perspectivas de progreso en África
- Los ODM son un test para las ambiciones europeas y el impacto del desarrollo tras el Tratado de Lisboa

»»»» **DESAFÍOS AL STATUS QUO**

El recién renovado compromiso de la UE todavía no ha conseguido abordar por lo menos tres de las cuestiones fundamentales a las que se enfrentan los ODM. En primer lugar, en opinión de algunos analistas, los objetivos se han convertido en una serie de fines limitados de desarrollo social, en su mayoría desconectados de las dinámicas internas reales de los países a los que buscan ayudar. Sus llamados logros han estado en peligro debido a la falta de capacidades de absorción y a una gobernanza débil, lo que ha suscitado preocupaciones con relación a su pertinencia y la “enfermedad holandesa”.

Muchos otros advierten que África no conseguirá lograr los objetivos de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, alcanzar la educación primaria universal y reducir la mortalidad materno-infantil. El nivel de progreso alcanzado entre el año base de 1990 y las proyecciones hasta la fecha límite de 2015 no ha sido suficiente. Asimismo, se prevé que otras partes del mundo en desarrollo, incluidos Brasil e India, tampoco consigan alcanzar sus propias metas, a pesar de su buen desempeño económico. A su vez, el bajo nivel de conocimiento público en los países donantes sobre en qué consisten exactamente los ODM y las razones para financiarlos amenazan con deslegitimar toda la campaña. La situación se asemeja a la fatiga de la ayuda de la década de los noventa.

Tercero, el llamamiento de un grupo de países recién desarrollados para vender el “modelo asiático” a los países africanos es considerado por muchos como un desafío directo al consenso sobre la ayuda al desarrollo de Occidente, plasmado en las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La mezcla de críticas sobre el enfoque restringido de los ODM vincula explícitamente las demandas de un enfoque más amplio respecto de la realidad emergente del renacimiento económico en África. Es necesario un esfuerzo más explícito para conectar un concepto de desarrollo más amplio al reequilibrio y las transformaciones existentes en la economía mundial: las tendencias que aquéllos en favor del

enfoque “comercio por desarrollo” consideran oportunidades sin precedentes para el crecimiento sostenible en África. No obstante, la UE parece poco receptiva a una re-conceptualización general de los ODM, prefiriendo seguir con su marco tecnocrático original.

¿OBJETIVOS MANIPULADOS?

Más allá de las dudas suscitadas sobre un enfoque exclusivamente basado en indicadores sociales, la propia objetividad de los puntos de referencia de los ODM ha sido cuestionada. Algunos subrayan la superficialidad y la arbitrariedad de las metas sociales, comparando su énfasis en la provisión de ayuda y asistencia (en sectores específicamente sociales y no relacionados con el comercio) con la producción, exportación y subcontratación dirigidas por el Estado, que han conllevado éxitos en India y China en particular, así como en una serie de economías asiáticas. En éstas han coincidido períodos de enorme crecimiento sostenible con correspondientes mejoras en los indicadores de desarrollo social. Por ejemplo, han reducido a la mitad la pobreza extrema de su población y han registrado logros impresionantes en la provisión de servicios sanitarios y en el sector de la educación. Las dimensiones cualitativas, la velocidad y el alcance de esas mejoras –motivadas, sobre todo, por el auge en la producción y el comercio– parecen trascender las principales metas técnicas y limitadas de los ODM.

William Easterly ha argumentado que el diseño de los ODM “hace que África parezca estar peor de lo que realmente está”. Afirma que el peso desequilibrado del crecimiento en la reducción de la pobreza y la elección injustificada de 1990 como año base –una década durante la cual el desempeño de las economías africanas fue deplorable antes del establecimiento de los ODM en 2000– ha redundado en que África no consiguiera alcanzar los objetivos. Por ejemplo, la práctica de asignar arbitrariamente un valor nulo al crecimiento, lo que aumenta el ingreso de aquéllos que siguen por debajo del umbral de la

pobreza (contando solamente el crecimiento acumulado de los que se encuentran por encima del umbral), no tiene ninguna base en la economía del bienestar. Esta elección es criticada por distorsionar la situación del África subsahariana, donde el recuento inicial de pobreza extrema había sido desproporcionadamente alto.

Asimismo, se ha dicho que la elección de medir el cambio relativo o absoluto ha sido aplicada de manera inconsistente en los objetivos. Algunos puntos de referencia de los ODM evalúan el progreso en términos positivos, mientras que otros miden los cambios en términos negativos. Por consiguiente, las elecciones hechas con relación a

muchos de los objetivos de hecho perjudican al continente africano. A modo de ejemplo, un nivel inicial alto de analfabetismo infantil en una muestra determinada de la población significa que es más difícil alcanzar un descenso en el porcentaje de niños no matriculados en la escuela primaria que un aumento en el porcentaje de niños matriculados. Por tanto, un país africano que presente un aumento

progresivo en el número de matrículas todavía tiene que reportar el aumento porcentual en términos del número desproporcionadamente alto de niños inicialmente no matriculados. Mientras tanto, los niveles de crecimiento poco realistas e históricamente sin precedentes que son necesarios para que África logre los ODM restan importancia a los recientes logros económicos del continente.

¿EL ASCENSO DE UN CONTINENTE?

Los esfuerzos de la UE para acelerar el progreso de los ODM en África han sido criticados por ignorar las lecciones vitales de Asia. Incluso

varios observadores del mundo desarrollado están preocupados por el riesgo de que Europa se convierta en un actor marginal, en la medida que su política de desarrollo no consigue reflejar la creciente influencia de África en el cambiante equilibrio económico mundial. Se está restando importancia a la reciente mejora en el crecimiento africano (que quizás podría indicar un cambio gradual en la suerte económica del continente) debido a la falta de conocimiento o a razones más utilitarias. Sin duda, el impresionante crecimiento macroeconómico de los últimos diez años en África ha estado acompañado de mejores condiciones que sientan las bases para el progreso económico y social en el futuro. El mayor acceso a las tecnologías de la información está impulsando el comercio, transformando las operaciones de las pequeñas empresas a lo largo del continente.

Pero la planificación política obvia gran parte de ese éxito. Los críticos lo atribuyen a la predisposición permanente a ver de forma negativa cualquier logro en África. Muchos estudios de alto nivel hacen hincapié en que las perspectivas de crecimiento en el continente africano son inigualables, así como el rendimiento sobre el capital invertido y los generosos incentivos que ofrece para nuevas inversiones. No obstante, los líderes de las empresas extranjeras son reacios a reconocer la rentabilidad inigualable de sus operaciones allí.

La estabilidad macroeconómica, la reducción en el número de conflictos, la reforma del entorno empresarial, las mejoras en la infraestructura, la deuda decreciente y la caída de la inflación son factores que contribuyen al crecimiento multi-sectorial sostenible a lo largo de todo el continente. Algunos analistas incluso llegan a afirmar que el crecimiento anual de casi un 4 por ciento registrado en África en su conjunto está bastante cerca de la trayectoria económica de la propia China. Ello ha motivado a algunos expertos, como el vicepresidente del Banco Mundial, Ngozi Okonjo-Iweala, a instar al renaciente continente africano para que se presente como el quinto BRIC, junto a Brasil, Rusia, India y Chi-

»»»»» na. Lo que torna más sorprendente ese cambio de discurso es la diversidad de los “sospechosos poco habituales” que ahora proclaman las perspectivas sin precedentes de África, entre ellos consultoras internacionales como McKinsey y el Boston Consulting Group. En ese contexto, la anomalía notable es la política de desarrollo europea y occidental, que al parecer está tardando en reflejar esas tendencias en la implementación de programas y prioridades de desarrollo.

PREPARARSE PARA LA CUMBRE DE LOS ODM

En la preparación para la Cumbre de la ONU de septiembre de 2010, es cada vez más evidente que las discusiones abordarán solamente los indicadores limitados de desarrollo social definidos por los ODM. Las consideraciones se centrarán en asegurar recursos adicionales para acelerar su consecución. Por parte de la UE, los comunicados oficiales, como el “Paquete de primavera” de la Comisión sobre los ODM, siguen enfatizando el papel de Europa como el mayor donante de AOD. El impulso hacia una mayor financiación ha llegado incluso a resultar en una propuesta de ley para garantizar el 0,7 por ciento del PIB de los Estados miembros en AOD hasta 2015. Pero no se han diseñado planes concretos para vincular mejor la ayuda a cuestiones relativas al comercio, las inversiones y los cambios que están experimentado las economías africanas.

En cada una de las décadas desde los años sesenta, el énfasis del discurso sobre el desarrollo ha oscilado entre el crecimiento económico “duro” y los enfoques “blandos” de desarrollo social. No obstante, resulta muy extraño que, en una era donde el comercio está fomentando el rápido ascenso de nuevas potencias económicas mundiales, todavía se dediquen muchos esfuerzos a la promoción de los ODM sin replantear la planificación del desarrollo ante las emergentes oportunidades de África en el comercio mundial. Mientras tanto, la cuarta reunión colegiada entre la Unión Africana y la Unión Europea, que tuvo lugar en junio de 2010, sólo pudo repetir el cliché

de forjar una asociación más fuerte para el crecimiento económico, sin introducir nuevos contenidos o poner ideas innovadoras sobre la mesa.

No obstante, las brechas con relación a los ODM han aumentado a raíz de los cambios que están sufriendo las economías africanas. Además del impacto negativo sobre los flujos financieros hacia África, debido a las estrictas condiciones oficiales relativas al rescate bancario financiado por los impuestos en Europa y Norteamérica, sorprendentemente, el *boom* africano ha conseguido mantenerse inmune a la lenta recuperación del mundo desarrollado. En general, es cierto que los ODM son una serie de objetivos de la ONU validados a nivel multilateral. Pero el fallo de Europa parece encontrarse en su propia falta de capacidad para aprovechar su mayor ventaja comparativa: unir los múltiples instrumentos de políticas existentes para formar un programa mejor coordinado de inversiones beneficiosas, construcción institucional y relaciones comerciales con África. Eso es lo que hace falta para nutrir estrategias africanas de autoayuda que puedan aprovechar el tipo de paquete de “ODM+” que ahora se promueve.

De hecho, mientras que los países recién desarrollados parecen cada vez más capaces de planear sus propias variantes de impulsos económicos liderados por el Estado, la experiencia de Europa en la construcción estatal eficaz sigue siendo un punto de referencia inexplorado por los reformistas africanos. De todas formas, las opiniones que llegan desde Asia fortalecen de manera considerable el creciente escepticismo sobre los ODM y los llamamientos para su replanteamiento. La República de Corea, país sede de la próxima Cumbre del G20 en noviembre de 2010, en la cual quiere abordar la cuestión del desarrollo, se ha lamentado de que los ODM están centrados en los productos finales del desarrollo, y no en los procesos detrás de la transformación social y la modernización. Seúl dice destinar casi mil millones de dólares a la AOD (un nivel comparable a muchos miembros europeos del CAD); China manifiesta donar cantidades aún mayores a través de distintos ins-

trumentos de ayuda, que tienen un impacto cada vez mayor en África. Sus declaraciones suscitan preocupación en Occidente sobre una posible amenaza a los logros alcanzados con relación a la transparencia en materia de ayuda, a la gobernanza y a otros estándares del CAD. Pero no hay razón para alarmarse. El compromiso renovado hacia la agenda de eficacia de la ayuda tras la crisis financiera mundial requiere de un mejor marco de Coherencia Política para el Desarrollo, que se centre en una mayor coordinación de la ayuda y en una división de responsabilidades más consolidadas del CAD.

No obstante, la UE parece estar aferrada, ideológica e institucionalmente, a una mentalidad que descarta un replanteamiento de su propio enfoque sobre los ODM, y no es capaz de capitalizar las nuevas oportunidades para asumir el liderazgo en

el diseño de una agenda post-2015. Es necesaria una reflexión si se quiere evitar la deslegitimización de la ayuda post-ODM. Contrario al tradicional problema de falta de voluntad política, la reciente avalancha de acciones en los gobiernos donantes y receptores, con el apoyo de

instituciones multilaterales, todavía ha de producir planes con mayor visión de futuro en un entorno marcado por las fuertes inversiones institucionales en la serie rígida y artificial de metas establecidas para 2015.

MÁS ALLÁ DEL DESORDEN

La UE y otros donantes deben recalibrar la forma de suministrar ayuda, incluyendo el reequilibrio sistemático de los desembolsos para consolidar el crecimiento africano. Si no, es poco probable que el continente consiga mantener y sacar el máximo provecho de su oleada de crecimiento, o siquiera canalizar sus beneficios para

alcanzar los ODM. Un cambio de este tipo requerirá que los donantes y receptores dejen de tratar al continente como un objeto pasivo de la ayuda y la asistencia de los ODM. Entre muchos otros, Gordon Brown ha instado a Europa a mirar a África en su búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento. Brown ha afirmado que “el crecimiento futuro de la economía mundial y el empleo en el mundo en desarrollo dependerán de la capacidad para aprovechar tanto el potencial productivo como la demanda acumulada de consumo [en África]”.

Un reciente estudio del Banco Mundial, que compara los flujos financieros hacia y desde África, también ha concluido que “la fuga de capital explica por qué los esfuerzos de desarrollo basados en la ayuda no han producido los resultados esperados”. Según el estudio, por cada dólar que reciben los países del Sur en ayuda externa, diez se pierden a través de flujos ilícitos al extranjero, en particular a bancos británicos, franceses y estadounidenses. Las lagunas legales se crean no sólo a través de la corrupción en los gobiernos africanos, sino también en las prácticas empresariales de muchas compañías de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta revelación suscita la pregunta de por qué no se dedican mayores esfuerzos prácticos al tipo de ayuda al desarrollo que pueda fomentar el comercio de manera que los esfuerzos y los recursos africanos –no programas de ayuda a través de los ODM– se conviertan en los motores del desarrollo más allá de los indicadores de los ODM. Recientemente, ha habido muchas discusiones sobre el cierre de las lagunas fiscales en los llamados “paraísos fiscales”. No obstante, las soluciones que se están debatiendo demuestran cómo la atención sigue demasiado enfocada en recuperar los impuestos evadidos en vez de en generar internamente los recursos para financiar el desarrollo. La UE no va mucho más allá del discurso sobre la cuestión de la complicidad corporativa y el desgaste de los recursos vitales de los países en desarrollo, y son los contribuyentes del mundo desarrollado los que acaban llenando ese vacío a través de la ayuda.

Se está instando al renaciente continente africano para que se presente como el quinto BRIC

6

Hay que reconocer que existen ciertas dificultades a la hora de informar sobre el progreso de los ODM. La elección acaba siendo entre informar de manera demasiado positiva y perder los generosos flujos de ayuda, o informar de forma excesivamente negativa y arriesgarse a estar destinado a “fracasar”. Es necesario encontrar el equilibrio entre una evaluación objetiva de los ODM y, a su vez, mantener la legitimidad y el apoyo al tipo de ayuda que conlleve más que soluciones rápidas y superficiales.

Europa gozará de mayor credibilidad si empieza a entender mejor las verdaderas perspectivas de progreso en África. Eso se debe a que liderar la lucha para combatir el pesimismo injusto sobre África será clave para avanzar con los ODM y el crecimiento económico sostenible. Es también importante para ir adelante con la asociación estratégica UE-África, en la medida que la actitud de “yo puedo” de China continúa recabando apoyo a lo largo del continente africano, en detrimento de Europa.

Con el fin de rebatir las críticas de que los ODM son muy limitados al centrarse sólo en las dimensiones sociales del desarrollo, es necesaria una revisión radical del objetivo 8 (Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo), con el fin de explorar mejor el potencial de las “tecnologías para el desarrollo” dentro de un plan de “ODM+”. Un enfoque podría consistir en añadir un noveno objetivo, enfocado específicamente en la capacitación, y estimular soluciones locales en los países en desarrollo, compartiendo conocimiento tecnológico. Eso funcionará mejor en el contexto de la muy prometida, pero todavía pendiente, cooperación trilateral entre los países en desarrollo, los desarrollados y los de renta media, que permita una mayor clarificación de las responsabilidades de estos últimos en un entorno transformado de desarrollo. Disponer de tecnología simple, transferible, limpia y avanzada sigue siendo una de las mayores esperanzas para los Estados más pobres del mundo.

Oladiran Bello es investigador de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**
