

POST-2015:

ACCIÓN MUNDIAL

PARA UN
FUTURO
INCLUYENTE
Y SOSTENIBLE



INFORME EUROPEO

SOBRE
EL

DESARROLLO

Descargo de responsabilidad:

El contenido del presente informe no refleja la opinión oficial de la Unión Europea ni de sus Estados miembros. La responsabilidad por la información y las opiniones expresadas en este informe incumbe enteramente a sus autores.



MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN
EUROPEA A FAVOR DE LAS
POLÍTICAS DE DESARROLLO



INFORME EUROPEO
SOBRE
EL **DESARROLLO**

Este proyecto está financiado por la Unión Europea y por siete Estados miembros de la UE (Alemania, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia).

INFORME EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO 2013

Post-2015: Acción Mundial para
un Futuro Incluyente y Sostenible

Informe completo



Informe Europeo sobre el Desarrollo (2013), *Post-2015: Acción Mundial para un Futuro Incluyente y Sostenible*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruselas, 2013.

Descargo de responsabilidad:

El contenido del presente informe no refleja la opinión oficial de la Unión Europea ni de sus Estados miembros. La responsabilidad por la información y las opiniones expresadas en este informe incumbe enteramente a sus autores.

Europa en Directo es un servicio que le ayuda a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Ciertos operadores de telefonía móvil no dejan acceder a los números 00 800 o pueden cobrar estas llamadas.

Más información sobre la Unión Europea en Internet disponible en (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

ISBN: 978-92-79-28773-2

doi:10.2841/47208

ISSN: 1977-4001

Diseño de la portada: Gregorie Desmons

Diseño infográfico: Nuestra Agencia

Concepción/preimpresión: Gopa-Cartermill

© Unión Europea, 2013

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Impreso en Bélgica

El camino hacia el desarrollo que hemos tomado juntos hasta ahora, ha sido a veces accidentado, pero nos ha llevado en la dirección adecuada. Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para guiarnos, hemos conseguido grandes avances hacia nuestro destino: un mundo sin pobreza, y esperamos lograr aún más en 2015, puesto que el avance tiene que ser sostenido e incluso acelerado. Pero, al mismo tiempo, tenemos todavía asuntos pendientes que atender. La fecha límite de 2015 representa el gran desafío de diseñar un nuevo marco, pero también una gran oportunidad.

En realidad nos encontramos ante una encrucijada, pudiendo elegir entre dos posibles caminos. Podríamos seguir por el camino de siempre. Pero creo que tenemos que tomar el otro camino, hacia un «futuro incluyente y sostenible», como el título de este informe sugiere.

Como mayor donante colectivo mundial de ayuda al desarrollo y como un líder mundial en la lucha contra el cambio climático y en la promoción de la economía con baja emisión de carbono, la Unión Europea asume sus responsabilidades encarando el doble desafío de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible con mucha seriedad. Por eso, la Comisión Europea ha desarrollado una visión única y global para una posición de la UE en el marco post-2015 que reúna las vertientes de la pobreza, la sostenibilidad, la equidad y la seguridad. Se encuentra en nuestra propuesta de política denominada «Una vida digna para todos: acabar con la pobreza y brindar al mundo un futuro sostenible».

Entendemos que queda todavía mucho camino por recorrer. Si estamos buscando un marco universal del que todos puedan beneficiarse, lo correcto es que el proceso sea incluyente y participativo. De hecho, hay que tratarlo como una conversación mundial a través de la cual podamos llegar juntos a un marco de

desarrollo post-2015 diseñado para el mundo por el mundo. Así sería posible que todos nos apropiáramos del proceso y encontrásemos el camino correcto a seguir, logrando la «acción mundial» que preconiza el informe.

Las conversaciones son una vía de doble sentido, que nos permite hablar, pero también nos expone a las opiniones y a las perspectivas de los demás. Por eso esta cuarta edición del Informe Europeo sobre el Desarrollo es la más relevante y oportuna.

Este informe independiente, gracias a la riqueza y amplitud de los conocimientos que ofrece y la calidad del análisis que presenta, nos da una perspectiva basada en la investigación sobre los desafíos post-2015 que encaramos. En muchos sentidos, complementa y apoya el trabajo de la Comisión, ya que compartimos la misma visión sobre muchos aspectos. Pero sin duda nos plantea un reto para que actuemos mejor y para que sigamos impulsando nuestra visión de futuro.

No esperaba menos del Informe Europeo sobre el Desarrollo que, en pocos años, ya ha dejado su huella como importante contribución a nuestro trabajo y a nuestra visión sobre el desarrollo. Este IED 2013 sin duda va a alimentar nuestra reflexión. Es una contribución oportuna, informativa y valiosa para la conversación mundial que nos espera sobre cómo forjar nuestro futuro común.

Andris Piebalgs



Comisario de Desarrollo



PRÓLOGO DE LOS DIRECTORES

Durante la última década, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se han convertido en una de las piedras angulares del esfuerzo de desarrollo internacional hasta un punto que quizás pocos actores imaginaban cuando se formularon por primera vez. Su éxito hace que tenga más importancia que un nuevo marco global de desarrollo se base en la evidencia y las enseñanzas obtenidas hasta ahora. No hacerlo sería dar un paso atrás. De ahí que definir esta nueva agenda de desarrollo internacional y traducirla en un marco único acordado sea una tarea vital para la comunidad internacional en los próximos dos años.

Por lo tanto, nos complace enormemente el que nuestros 3 institutos, ECDPM, DIE y ODI, hayan tenido la oportunidad de trabajar juntos en esta temática post-2015 para la edición de 2013 del Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED). Como institutos dedicados a las investigaciones pertinentes para la formulación de políticas, tenemos el compromiso de ordenar los estudios de investigación necesarios para que los responsables políticos y otras partes interesadas puedan llevar a cabo un debate informado, y de presentarlos de forma accesible. También nos han ayudado las ideas de nuestros colegas de los institutos de investigación de Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú quienes llevaron a cabo estudios de casos nacionales para que se añadieran sus resultados a los datos que ya teníamos. Los estudios de casos subrayan la diversidad de las experiencias que los países han tenido con respecto a los ODM y destacan las preocupaciones comunes y las perspectivas de los países en desarrollo con respecto a un nuevo marco global de desarrollo. Tenemos muchas esperanzas en que este informe constituya un aporte sustancial al debate sobre un marco post-2015.

Si bien los ODM han sido en muchos aspectos un éxito, también han tenido sus limitaciones. En un contexto internacional cambiante en el que los desafíos de desarrollo mundiales cada vez son más acuciantes, con más de lo mismo es poco probable que se produzca un avance similar en los próximos diez o más años después de 2015. Por lo tanto, en este informe hemos planteado una serie de cuestiones que tienen que considerarse seriamente en el próximo marco. El informe no pretende dar todas las respuestas ni proporcionar un plan de acción, sino identificar algunos de los principales motores internacionales del desarrollo: la financiación para el desarrollo, el comercio, la inversión y la migración; y argumentar que la acción colectiva mundial en estas áreas podría tener un enorme impacto en el próximo marco. También se basa en los temas de las tres ediciones anteriores del IED: la fragilidad, la protección social y la gestión de la escasez de los recursos, que siguen siendo muy pertinentes para este debate.

Por último, como institutos europeos que elaboran un informe europeo, también nos hemos preocupado de observar de cerca lo que Europa, como grupo de naciones, puede contribuir a un marco global de desarrollo post-2015. La acción colectiva mundial será esencial para el éxito del nuevo marco. El informe sugiere formas en que pueden contribuir a este esfuerzo colectivo la Unión Europea, sus Estados miembros y las instituciones, pero también, por extensión, sus ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y otros actores. Esperamos que las ideas y la evidencia presentadas en este informe nos ayuden a todos a estar a la altura de este desafío.

Dr. Alison Evans



Directora del ODI

Dr. Paul Engel



Director del ECDPM

Prof. Dr. Dirk Messner



Director del DIE



El Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) constituye el principal resultado de la iniciativa «Movilizar la investigación europea a favor de las políticas de desarrollo», que cuenta con el respaldo de la Comisión Europea y de siete Estados miembros

(Alemania, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, el Reino Unido y Suecia). El IED 2013 fue preparado por un consorcio de tres centros de investigación independientes: el Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo/European Centre for Development Policy Management (ECDPM), el Instituto Alemán para el Desarrollo/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) y el Instituto de Desarrollo de Ultramar/Overseas Development Institute (ODI).

Como parte del proceso de redacción, el equipo central organizó una serie de reuniones de consulta y de talleres en Abiyán, Bonn, Bruselas, Katmandú, Kigali, Lima y Londres. Agradecemos enormemente el apoyo y los aportes de los participantes en las consultas y en los talleres, y a través de comentarios escritos. Nuestro agradecimiento especial a los investigadores que prepararon los estudios de casos de cuatro países: Eric Kouadio, Yaya Ouattara y Souleymane Sadio Diallo del Centro de investigaciones económicas y sociales de Costa de Marfil (CIRES) que hicieron el estudio de Costa de Marfil; Posh Raj Pandey y Ratnakar Adhikari del South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE) y Bandita Sijapati del Social Science Baha que hicieron el de Nepal; Julio Berdegué de Rimisp y Roxana Barrantes del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) que elaboraron el estudio de Perú; y Pamela Abbott y Dickson Malunda del Instituto de Investigación y Análisis de Políticas (IPAR) que prepararon el de Ruanda. El equipo del IED también encargó trece documentos de referencia a una veintena de investigadores de todo el mundo y una serie de análisis de la literatura publicada, queremos manifestar nuestro agradecimiento a ellos por estas contribuciones.

El informe ha sido redactado por un equipo de investigadores pertenecientes a las tres instituciones participantes, formado por las personas siguientes: Yurendra Basnett, Bruce Byiers, Florence Dafe, Raphaëlle Faure, Joerg Faust, Mark Furness, Renate Hartwig, Heiner Janus, Jodie Keane, Niels Keijzer, Henrike Klavert, Stephan Klingebiel (del equipo central), Anna Knoll, James Mackie (director del equipo central), Pedro Martins (del equipo central), Isabella Massa, Claire Melamed, Alina Rocha Menocal, Emma Samman y Jan Vanheukelom. Igualmente, nuestro agradecimiento a Ahmed Ali, Steffen Bauer, Clara Brandi, Frauke de Weijer y a Romilly Greenhill por sus valiosos comentarios y aportaciones durante todo el proceso.

Nuestro agradecimiento a Paul Engel, Alison Evans, Dirk Messner y a otras personas por revisar y comentar los sucesivos borradores. Nuestro agradecimiento a quienes han proporcionado comentarios inestimables sobre los sucesivos borradores del IED 2013.

Nuestro agradecimiento al equipo de edición y comunicación del IED: Deborah Eade, Raphaëlle Faure, Gill Hart, Sonia Niznik, Matthias Ruchser, Johanna Schwartz (Bertie Films), a nuestra agencia y a otras personas que nos apoyaron en este trabajo.

Nuestro agradecimiento a los representantes de la Comisión Europea, de Alemania, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, el Reino Unido y Suecia para el Comité de dirección del IED por sus consejos y comentarios. Asimismo, nuestro agradecimiento al Profesor François Bourguignon por su excelente asesoramiento científico.

Por último, deseamos expresar un agradecimiento especial a las siguientes personas de la Comisión Europea: Charlotte Bué, Piera Calcinaghi, Gaspar Frontini, Kevin McCarthy, Nicoletta Merlo y Françoise Moreau.



ÍNDICE RESUMIDO

ÍNDICE	XXI
INTRODUCCIÓN	1
PARTE I. CUMPLIR LA PROMESA DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO	11
CAPÍTULO 1. LAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DE LOS ODM	12
CAPÍTULO 2. LO QUE LOS ODM HAN SIGNIFICADO PARA LOS PAÍSES POBRES –CUATRO ESTUDIOS DE CASOS	24
CAPÍTULO 3. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ODM	46
PARTE II. EL CONTEXTO CAMBIANTE PARA UN NUEVO MARCO GLOBAL DE DESARROLLO	57
CAPÍTULO 4. LA COMUNIDAD MUNDIAL CAMBIANTE	58
CAPÍTULO 5. LOS CAMBIOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO	66
CAPÍTULO 6. DESAFÍOS FUTUROS – TENDENCIAS Y PROYECCIONES	80
PARTE III. LOS MOTORES DE LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	105
CAPÍTULO 7. LOS RECURSOS ECONÓMICOS: LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	106
CAPÍTULO 8. BIENES: COMERCIO E INVERSIÓN	138
CAPÍTULO 9. PERSONAS: MIGRACIÓN LABORAL	170
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	195
CAPÍTULO 10. ELABORAR LA AGENDA POST-2015	196



AGRADECIMIENTOS	VII
ÍNDICE RESUMIDO	VIII
ÍNDICE	IX
CUADROS, FIGURAS Y TABLAS	XII
LISTA DE SIGLAS	XIV
DEFINICIONES FUNCIONALES DE TÉRMINOS CLAVE	XVIII
RESUMEN	XXI
INTRODUCCIÓN	1
1. El centro de interés del informe	2
2. La necesidad de adoptar una acción colectiva mundial	2
3. El enfoque del informe	3
4. La estructura del informe	7
PARTE I. CUMPLIR LA PROMESA DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO	11
CAPÍTULO 1. LAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DE LOS ODM	12
1.1 El avance hacia la consecución de los ODM	12
1.2 El impacto de los ODM	18
1.3 Las críticas a los ODM	21
1.4 Implicaciones para el marco post-2015	22
CAPÍTULO 2. LO QUE LOS ODM HAN SIGNIFICADO PARA LOS PAÍSES POBRES –CUATRO ESTUDIOS DE CASOS	24
2.1 Los ODM a escala nacional - cuatro estudios de casos de países	25
2.2 Explicación de las decisiones políticas: perspectiva de economía política	34
2.3 Los motores internacionales, los ODM y la economía política nacional	40
2.4 Las enseñanzas que nos aportan los países	41
CAPÍTULO 3. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ODM	46
3.1 El lugar de los ODM en la cooperación al desarrollo de la UE	47
3.2 El papel de la UE en hacer avanzar los ODM: los recursos y la eficacia	49
3.3 El papel de la UE en hacer avanzar los ODM: mejorar la coherencia de las políticas a favor del desarrollo	50
3.4 Enseñanzas extraídas para el futuro	56



PARTE II. EL CONTEXTO CAMBIANTE PARA UN NUEVO MARCO GLOBAL DE DESARROLLO	57
CAPÍTULO 4. LA COMUNIDAD MUNDIAL CAMBIANTE	58
4.1 Cambios en los patrones de poder mundiales	58
4.2 Un entramado de intereses más complejo	60
4.3 ¿Cuáles son los probables resultados institucionales?	61
4.4 Las implicaciones para la cooperación al desarrollo internacional y la UE	62
CAPÍTULO 5. LOS CAMBIOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO	66
5.1 Introducción	66
5.2 La evolución de la pobreza de ingresos	66
5.3 Una interpretación cambiante de la pobreza y el bienestar	73
5.4 Las implicaciones para un acuerdo post-2015	77
CAPÍTULO 6. DESAFÍOS FUTUROS – TENDENCIAS Y PROYECCIONES	80
6.1 Las tendencias demográficas	80
6.2 Las tendencias económicas	87
6.3 Las tendencias medioambientales	94
6.4 Conclusiones	99
PARTE III. LOS MOTORES DE LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO	105
CAPÍTULO 7. LOS RECURSOS ECONÓMICOS: LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	106
7.1 Introducción y panorama general de las últimas tendencias	106
7.2 La movilización de recursos nacionales a través de la fiscalidad	108
7.3 El panorama de la financiación para el desarrollo: la financiación externa	114
7.4 Más allá de las fronteras: la cooperación internacional en la financiación para el desarrollo	124
7.5 Conclusión	135
CAPÍTULO 8. BIENES: COMERCIO E INVERSIÓN	138
8.1 Introducción	138
8.2 Los perfiles de una agenda «más allá de los ODM» sobre comercio e inversión	139
8.3 Los cambios en la estructura y los flujos de comercio e inversión	144
8.4 Los desafíos que los PRB y los PMA tienen planteados	147
8.5 Las políticas de la UE actuales y futuras en materia de comercio e inversión	155
8.6 Elementos de comercio e inversión para una agenda de desarrollo mundial post-2015	160
8.7 Conclusión	168



CAPÍTULO 9. PERSONAS: MIGRACIÓN LABORAL	170
9.1 Introducción	170
9.2 El impacto de la movilidad laboral en los países emisores y receptores de migrantes	173
9.3 Posiciones y políticas sobre los derechos de los migrantes y promoción del acceso de los migrantes a los mercados de trabajo	180
9.4 El marco mundial sobre los derechos de los migrantes	186
9.5 Posiciones y políticas sobre los derechos de los migrantes y promoción del acceso de los migrantes a los mercados de trabajo	189
9.6 El futuro marco	192
9.7 Conclusión	193
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	195
CAPÍTULO 10. ELABORAR LA AGENDA POST-2015	196
10.1 Introducción	196
10.2 Argumentos a favor de un marco post-2015	199
10.3 Más allá de los ODM: el contenido de un nuevo marco	201
10.4 Más allá de la ayuda: la implantación del nuevo marco	206
10.5 El diseño de un marco post-2015	214
10.6 Implicaciones para la UE	221
REFERENCIAS	229
ANEXOS	259
ANEXO 1 – LISTA DE INDICADORES DE LOS ODM	260
ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES	264
1. Nepal	264
2. Ruanda	267
3. Costa de Marfil	270
4. Perú	273
ANEXO 3 – PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	277



CUADROS, FIGURAS Y TABLAS

CUADROS

Cuadro 2.1	La consecución de los ODM en Nepal	29
Cuadro 2.2	La consecución de los ODM en Ruanda	30
Cuadro 2.3	La consecución de los ODM en Costa de Marfil	31
Cuadro 2.4	La consecución de los ODM en Perú	32
Cuadro 2.5	Concesiones y dilemas en entornos complejos y frágiles	33
Cuadro 2.6	Las rentas y el desarrollo en Costa de Marfil y Ruanda	38
Cuadro 2.7	Explicación de las diferencias políticas - el Sudeste Asiático y el África Subsahariana	40
Cuadro 2.8	Las rentas, los paraísos fiscales y la fragilidad	42
Cuadro 2.9	Fragilidad – Ejemplos de las respuestas de la UE en los casos de países	45
Cuadro 7.1	Los esfuerzos de Costa de Marfil, Ruanda y Nepal para aumentar los ingresos fiscales	113
Cuadro 7.2	El gasto social y los problemas de distribución en Perú	114
Cuadro 7.3	La transparencia de la ayuda internacional	116
Cuadro 7.4	Instrumentos de financiación combinada de la UE	123
Cuadro 7.5	La caja de herramientas de los mecanismos de financiación innovadores	125
Cuadro 7.6	Ejemplos de acuerdos políticos sobre la necesidad de frenar los flujos ilícitos	128
Cuadro 7.7	El impuesto sobre las transacciones financieras de la UE (FTT)	130
Cuadro 7.8	Implicaciones de un compromiso de la UE post-2015 con las potencias emergentes	133
Cuadro 8.1	Unirse a los gansos voladores	143
Cuadro 8.2	Economía política de la dependencia de los productos básicos –el caso de Costa de Marfil	153
Cuadro 9.1	Población joven de la UE y de fuera de la UE, en Europa	179
Cuadro 9.2	Nepal: Disposiciones de los derechos internacionales en las leyes sobre el empleo en el extranjero	181
Cuadro 9.3	La propuesta de Directiva sobre el trabajo estacional	184
Cuadro 9.4	La migración regional: acceso y tratamiento	185
Cuadro 10.1	La inclusión económica y social	205
Cuadro 10.2	El empleo juvenil	207
Cuadro 10.3	Los objetivos para la consolidación de la paz y del Estado	210
Cuadro 10.4	Los pequeños Estados insulares en desarrollo	220
Cuadro 10.5	Áreas en las que la UE podría aportar su apoyo: Recomendaciones extraídas de los estudios de casos	225
Cuadro 10.6	Contribuciones europeas a un nuevo marco global	227
Cuadro A.1	Los desafíos que tienen planteados los jóvenes en Ruanda	270

FIGURAS

Figura A.	Más allá de los ODM y de la ayuda, hacia una agenda de desarrollo mundial	XXX
Figura 1.1	Asignación sectorial de la ayuda bilateral de los donantes del CAD (1990-2011) en millones de dólares (a precios constantes de 2010)	19
Figura 2.1	Actores clave en los procesos políticos	36
Figura 3.1	La AOD como porcentaje de la RNB de la UE-27 en comparación con los miembros del CAD de fuera de la UE	48
Figura 3.2	La AOD de la UE en la infraestructura social, 2001-2011 (en millones de euros)	49
Figura 4.1	Cambios de poder en el mundo 2013-2040: Europa, EE.UU. y los BRICs	59
Figura 5.1	Recuento de la pobreza por región con respecto al umbral de la pobreza de 1,25 USD, 1990-2008	67



Figura 5.2	Evolución del grado de pobreza con respecto al umbral de la pobreza de 1,25 USD, 1990-2008	68
Figura 5.3	Ingresos mundiales distribuidos por percentiles de la población en 2007 (o el último disponible) en PPA en dólares internacionales al valor constante de 2005	71
Figura 6.1	Proyecciones de la población mundial (en miles de millones)	81
Figura 6.2	Proyecciones de la población mundial por región (en miles de millones)	81
Figura 6.3	La población por grupos de edad y sexo (el mundo y África)	83
Figura 6.4	Población urbana por región (en % de la población total)	86
Figura 6.5	La historia del PIB mundial	88
Figura 6.6	El consumo de energía y los porcentajes de la energía primaria mundial	98
Figura 7.1	AOD neta (2000-2010)	107
Figura 7.2	IDE (entradas netas) (2000-2010)	107
Figura 7.3	Inversiones de cartera (entradas netas) (2000-2010)	107
Figura 7.4	Remesas (2000-2010)	107
Figura 7.5	Total del aumento potencial de impuestos (en miles de millones de dólares) y media del aumento potencial de impuestos como porcentaje del PIB, distribuido por grupo de renta (cantidades anuales)	111
Figura 7.6	Componentes de subvención y de préstamo de instrumentos de financiación combinada de la UE seleccionados (en millones de euros)	123
Figura 7.7	El potencial de algunas fuentes de financiación para el desarrollo (propuestas y existentes) (en miles de millones de dólares al año)	125
Figura 7.8	Flujos de capital neto a los países en desarrollo (en miles de millones de dólares)	127
Figura 8.1	Porcentajes de los PMA en la población mundial, el PIB, las exportaciones y la IDE recibida, 1970-2008	148
Figura 8.2	Porcentajes de los productos básicos primarios en las exportaciones, por grupos de países	151
Figura 8.3	Índices de precios de productos básicos mensuales por grupos de productos básicos, enero de 2000-mayo de 2012 (2000=100)	152
Figura 8.4	El valor de las exportaciones de los PRB hacia la UE y el resto del mundo y de sus importaciones	156
Figura 9.1	Migrantes internacionales por origen y destino, 1990-2010	172
Figura 9.2	Las veinte rutas principales (excluida la antigua Unión Soviética), 2010	181

TABLAS

Tabla 1.	Más allá de los ODM y de la ayuda, hacia una agenda de desarrollo mundial	6
Tabla 2.	Los niveles de ambición y los diferentes resultados	8
Tabla 1.1	Estimaciones de la pobreza mundial (1,25 USD al día), 1990-2015	14
Tabla 1.2	ODM que no se refieren a los ingresos, 1990-2010	15
Tabla 1.3	Prioridades de los ODM en las estrategias de los programas de los donantes (2003-2007)	20
Tabla 2.1	Estudios de casos de países: Indicadores seleccionados	25
Tabla 2.2	Tendencias y proyecciones de los países de los estudios de casos	26
Tabla 6.1	Previsiones de la pobreza	93
Tabla 6.2	Tres escenarios	102
Tabla 7.1	Recursos seleccionados de financiación para el desarrollo y su potencial	136
Tabla 8.1:	Metas e indicadores del ODM 8 sobre comercio e inversión	139
Tabla 10.1	El papel de la UE en los flujos internacionales de dinero, bienes y personas	224



LISTA DE SIGLAS

°C	grados centígrados
AAE	Acuerdo de asociación económica
ACP	África, Caribe y Pacífico
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AfT	Ayuda para el comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley de Crecimiento y de Oportunidades para África
AIE	Agencia Internacional de la Energía
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Asociación público-privada
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ASS	África subsahariana
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BASIC	Brasil, Sudáfrica, India, China
BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BEPA	Oficina de Consejeros de Política Europea
BRICs	Brasil, Rusia, India y China
CAO	Comunidad del África Oriental
CARMMA	Campaña para acelerar la reducción de la mortalidad materna en África
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CDT	Transferencia de efectivo condicionada
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEAP	Cooperación Económica Asia-Pacífico
CEF	Consejo de Estabilidad Financiera
CER	Comunidad económica regional
CIRES	Centro de investigaciones económicas y sociales de Costa de Marfil
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMW	Convención sobre trabajadores migratorios
CO2	Dióxido de carbono
COM	Comisión Europea
COP	Conferencia de las Partes
CPA	Acuerdo de Asociación de Cotonú
CPD	Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo
CSS	Cooperación Sur-Sur
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DDR	Ronda de Desarrollo de Doha
DEG	Derechos especiales de giro
DELDP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
DFQF	Libre de impuestos y de cuotas
DPI	Derechos de propiedad intelectual
EAP	Asia Oriental y el Pacífico
ECA	Asia Central y Oriental
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EDPRS	Estrategia de desarrollo económico y lucha contra la pobreza



EE.UU.	Estados Unidos
ETS	Sistema europeo de comercio de derechos de emisión
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FPR	Frente Patriótico Ruandés
FTA	Acuerdo de libre comercio
GAMM	Enfoque global de la migración y la movilidad
GAVI	Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización
GEI	Gases de efecto invernadero
GFI	Global Financial Integrity
GFMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
GMG	Grupo de Migración Mundial
GPG	Bienes públicos globales
GPNs	Red de producción mundial
GVC	Cadenas de valor mundiales
HDR	Informe sobre el desarrollo humano
HLF	Foro de alto nivel
IATI	Iniciativa internacional para la transparencia de la ayuda
IBSA	India, Brasil, Sudáfrica
IDE	Inversión directa extranjera
IDH	Índice de desarrollo humano
IDM	Informe sobre el desarrollo mundial
IED	Informe Europeo sobre el Desarrollo
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IFF	Flujos financieros ilícitos
IFFIm	Fondo Financiero Internacional para la Inmunización
IFI	Instituciones financieras internacionales
IFs	Futuros Internacionales
IHDI	Índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad
IPAR	Instituto de Investigación y Análisis de Políticas
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPH	Índice de pobreza humana
ISD	Desarrollo incluyente y sostenible
ITF	Fondo fiduciario para infraestructuras
ITIE	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas
LLDC	País en desarrollo sin litoral
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
Mercosur	Mercado Común del Sur
MIBO	Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en Perú
MIPEX	Índice de políticas de integración de inmigrantes
MoD	Ministerio de Defensa, Francia



LISTA DE SIGLAS

MPI	Índice de pobreza multidimensional
NIF	Instrumento de inversión de la política de vecindad
NMF	Nación más favorecida
NPI	Nuevos países industrializados
OCDE	Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos
OCDE-CAD	Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de desarrollo sostenible
OFD	Organización para la financiación del desarrollo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPE	Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
P4R	Programa por Resultados
PAC	Política Agrícola Común
PBA	Enfoque por programas
PDDPB	Países en desarrollo dependientes de los productos básicos
PEAN	Panel de expertos de alto nivel
PEID	Pequeño Estado insular en desarrollo
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PPC	Política Pesquera Común de la UE
PPME	Países pobres muy endeudados
PRA	Países de renta alta
PRB	Países de renta baja
PRM	Países de renta media
PRMA	Países de renta media alta
PRMB	Países de renta media baja
Pyme	Pequeña y mediana empresa
RBA	Enfoque basado en los resultados
RBSC	Roland Berger Strategy Consultants
RCE	Reducción certificada de emisiones
RCP	Proceso consultivo regional
RDC	República Democrática del Congo
RNB	Renta nacional bruta
RoO	Normas de origen
S&E	Seguimiento y evaluación
SAWTEE	South Asia Watch on Trade, Economics and Environment



SIA	Evaluación del impacto sobre la sostenibilidad
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SOE	Empresa estatal
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SVE	Economías pequeñas y vulnerables
SWAp	Apoyo presupuestario sectorial
SWF	Fondo soberano de inversión
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TMI	Tasa de mortalidad infantil
TMP	Programa de migración temporal
TNC	Empresa transnacional
TPM	Manipulación de los precios de las transferencias
TVET	Enseñanza y Formación Técnica y Profesional
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNCTAD/	
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USD	Dólares estadounidenses («dólares» en este informe se refiere a USD si no se especifica lo contrario)
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Consejo Asesor Alemán sobre el Cambio Climático)



DEFINICIONES FUNCIONALES DE TÉRMINOS CLAVE

Este informe utiliza las siguientes definiciones funcionales de algunos términos que pueden interpretarse de diferentes maneras:

Países en desarrollo: No existe una definición oficial única para este término colectivo puesto que varias organizaciones internacionales utilizan diferentes sistemas para clasificar los grupos de países. Utilizamos el término con un sentido amplio para referirnos a los países cuyas economías no están aún desarrolladas. La lista del Comité de políticas de desarrollo de la ONU de los 48 países menos adelantados (PMA) y la lista del Banco Mundial de los 36 países de renta baja (PRB), de los 54 países de renta media baja (PRMB) y de los 54 países de renta media alta (PRMA) son todos subconjuntos del grupo comúnmente conocido como «países en desarrollo».

Economías emergentes: (también denominadas mercados emergentes o potencias emergentes) son los países que están experimentando un rápido crecimiento e industrialización, en particular, Brasil, China y la India. Un mercado emergente es «un mercado financiero o de consumo en un nuevo país en desarrollo o en un antiguo país comunista» (traducción de la definición del Collins online dictionary). El término «BRICs» (Brasil, Rusia, India y China) fue acuñado por los analistas de inversiones de Goldman Sachs en 2001 (Zhang y Grimm, 2012) y ha conseguido cierto reconocimiento oficial puesto que el conjunto de los BRICs (que ahora también incluye a Sudáfrica) celebra sus propias cumbres.

Unión Europea: La Unión Europea (UE) de 27 miembros dispone de un órgano ejecutivo central, la Comisión Europea, que tiene su propio derecho de iniciativa y la competencia de una serie de áreas políticas de la UE (como el comercio o la pesca), donde actúa en nombre de la Unión. La cooperación al desarrollo es una «competencia compartida» entre la Comisión y muchos de los Estados miembros, cada uno con sus propios programas de desarrollo y agencias de ayuda bilateral. No obstante, se orientan en torno a un documento de política común, el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), y se están realizando esfuerzos para promover la acción conjunta y la complementariedad entre ellos. En este informe, a menos que se indique lo contrario, el término UE se emplea para referirse al esfuerzo colectivo de toda la Unión, es decir, los Estados miembros y la Comisión. A veces también se emplea la abreviatura COM, utilizada en los círculos oficiales para referirse a la Comisión Europea.

Fragilidad: La fragilidad se refiere a un desequilibrio sustancial en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Un Estado frágil tiene escasa capacidad de llevar a cabo las funciones básicas de gobierno a través de todo su territorio, y carece de la capacidad de desarrollar relaciones constructivas y de refuerzo mutuo con la sociedad. La fragilidad existe con diversos grados y puede adoptar diferentes formas, incluso dentro de un país (OCDE, 2011).

Bienes públicos globales: Contrariamente a los bienes privados, los bienes públicos son bienes, servicios o recursos susceptibles de uso simultáneo sin que pueda excluirse de su uso a terceros. En otras palabras, el uso de este tipo de bien por una persona no disminuye su uso por otra persona; igualmente, nadie puede ser excluido de sus beneficios. El concepto de bien público global (GPG) aplica los criterios de «público» a la solución de desafíos a escala mundial, tales como la salud mundial y la seguridad internacional. Los GPG adolecen de problemas de suministro debido al parasitismo puesto que se puede disfrutar de externalidades positivas incluso sin contribuir al bien. Por el contrario, el fracaso a la hora de aplicar soluciones conjuntas a los problemas mundiales conlleva «males» públicos globales (por ejemplo, el cambio climático).

Norte-Sur: El término proviene del influyente Informe Brandt: «North-South: A Programme for Survival», publicado en 1980. El término «Norte» se utiliza para referirse a los países del mundo que se consideran más ricos basándose en el nivel de vida de su población y en su nivel de desarrollo industrial y económico. La expresión se refiere principalmente a los países de Europa, Norteamérica y de algunas partes de Asia Oriental y Oceanía. Por otro lado, «Sur» se emplea para mencionar a los países más pobres de África, Asia y América Central y del Sur.

Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo (CPD) se refiere a la necesidad de garantizar que, en la medida de lo posible, las políticas de un Estado que no sean la política de cooperación al desarrollo no socaven («no perjudiquen») al desarrollo e idealmente, que lo apoyen. Esto se aplica tanto a las políticas externas (por ej., el comercio o la seguridad) como a las políticas internas (por ej., la agricultura o las finanzas) que tengan efectos externos, lo que se está dando cada vez más conforme se intensifica la globalización.



Cooperación Sur-Sur (CSS) se refiere a «un amplio marco de trabajo para la colaboración entre países del Sur sobre temas políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y técnicos». (PNUD). Por lo tanto, la asistencia al desarrollo es sólo un elemento de la cooperación Sur-Sur, que combina a menudo préstamos, subvenciones, comercio, inversión y cooperación técnica. La CSS se caracteriza por el principio de «no interferencia», que significa que no suele estar condicionada a la adopción de políticas en materia de gobernanza, ni a las reformas económicas e institucionales. Aunque la CSS puede no conllevar condiciones relacionadas con las políticas, por lo que parezca más flexible que la AOD tradicional, a menudo está ya asignada y se proporciona en forma de donaciones en especie o préstamos para proyectos o en cooperación técnica que está vinculada a compras al país proveedor.

Transformación estructural: La transformación estructural (o cambio estructural) se suele referir a la recolocación de mano de obra de las actividades de baja productividad hacia actividades más dinámicas de mayor productividad, lo cual es un requisito previo para el desarrollo económico y social sostenible. Por ejemplo, Timmer (2007) afirma que la transformación estructural implica cuatro características principales: (i) una caída de la cuota de la agricultura en la producción económica y el empleo, (ii) una cuota creciente de la actividad económica urbana en la industria y en los servicios modernos, (iii) la migración de los trabajadores rurales hacia las zonas urbanas y (iv) una transición demográfica que lleve a la aceleración del crecimiento de la población hasta alcanzar un nuevo equilibrio.

Una **agenda transformadora** tiene como objetivo lograr la transformación estructural y, al mismo tiempo, garantizar que lleve al desarrollo incluyente y sostenible a escala local, nacional y mundial. Una trayectoria de desarrollo transformadora requiere profundos cambios en las infraestructuras, los procesos de producción, los sistemas de regulación y los estilos de vida. Las opciones políticas, como el crecimiento verde, por ejemplo, deberían explorarse como un medio importante de promoción del desarrollo sostenible.





RESUMEN





Introducción

La comunidad internacional está a punto de encarar una oportunidad única para replantear la agenda de desarrollo mundial. Hay un vivo debate e interés por crear un marco global post-2015 que represente la continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la orientación de la acción colectiva mundial para el desarrollo. Este informe sostiene que, dada la experiencia en general positiva del actual marco, los líderes mundiales deberían llegar a un acuerdo sobre su sucesor lo antes posible y así mantener el impulso del movimiento mundial para el desarrollo sin precedentes que los ODM han inspirado. Este nuevo marco debería basarse en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas y en los logros de los ODM, pero avanzando aún más. Asimismo, es importante que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros

contribuyan considerablemente a esta nueva agenda mundial teniendo en cuenta su compromiso con el desarrollo y con una acción multilateral eficaz.

Este informe quiere aportar una contribución independiente para el debate post-2015, centrándose en la mejor forma en la que la acción colectiva mundial puede apoyar los esfuerzos acometidos por los países en desarrollo con el fin de conseguir desarrollarse. Se basa en un amplio trabajo de investigación y consulta efectuado por un equipo de tres institutos europeos de desarrollo, así como en estudios realizados en cuatro países por centros de investigación nacionales de Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú. El análisis proporciona argumentos y pruebas para la elaboración de una agenda de desarrollo post-2015.



Elaborar la agenda post-2015

Hasta la fecha, los ODM han sido uno de los intentos con más éxito de promover la acción colectiva mundial en torno a un grupo limitado de objetivos con una misma finalidad: reducir sustancialmente la pobreza mundial. Ejercen una influencia notable en cómo piensa la comunidad internacional, cómo moviliza la ayuda, y cómo pone en marcha y supervisa la cooperación al desarrollo. No obstante, la acción colectiva internacional inspirada por ellos también tiene sus límites y el propósito de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, tal como fue fijado en el ODM 8, ha sido uno de los objetivos menos logrados. Además, los ODM han llegado a estar estrechamente asociados a la ayuda al desarrollo y a un modelo de desarrollo donante-beneficiario. Así que, conforme se va acercando la fecha de 2015, va surgiendo la necesidad de plantearse cómo se puede mantener y mejorar el impulso de este esfuerzo internacional en un contexto mundial cambiante. Igual de importante es reflexionar con más detenimiento sobre los principales motores del desarrollo internacional, cómo trabajar con ellos y encauzarlos mejor en el futuro. Al examinar las posibles opciones para un nuevo marco, el informe pretende salirse del marco de los objetivos y de los instrumentos empleados para alcanzar los ODM y mirar «más allá de los ODM» y «más allá de la ayuda».

Principales conclusiones

Del análisis del Informe Europeo sobre el desarrollo (IED) 2013 surgen una serie de mensajes importantes que aparecen al final de este resumen y detallados en el informe. En general, el análisis llega a cuatro conclusiones clave para una agenda post-2015:

- **Una agenda transformadora es vital:** La comunidad internacional debería adoptar un enfoque más amplio y más transformador del desarrollo que el que fue empleado con los ODM, para realmente erradicar la pobreza. Se requieren transformaciones económicas y sociales centradas en crear empleo, en combatir las desigualdades y en desarrollar soluciones sostenibles. La pobreza debería seguir siendo un punto central de esta agenda, pero el objetivo debería ser combatir sus causas adoptando un modelo de desarrollo más incluyente y sostenible.
- **La apropiación nacional es algo fundamental:** El nuevo marco debería prestar más atención a cómo están relacionados los objetivos mundiales con los requerimientos y los objetivos de las políticas nacionales, respetando el espacio de las mismas y vinculando los esfuerzos nacionales e internacionales de forma flexible y de tal manera que se apoyen mutuamente. Un tipo de marco de «diseño mixto» que permita tanto objetivos mundiales como nacionales, así como metas y principios generales, podría resultar útil.
- **Es necesario intensificar la acción colectiva mundial:** Los países más ricos, como los de la UE, deberían reforzar su apoyo a ese nuevo marco a través de la ampliación de la acción colectiva a áreas importantes para el desarrollo, tales como la regulación financiera internacional, el comercio, la migración y el cambio climático; la mejora de la coherencia de todas las políticas con el desarrollo internacional, de acuerdo con el principio de coherencia de las políticas a favor del desarrollo (CPD); y la ampliación aún más el nivel y la eficacia de su ayuda.



- **Un nuevo marco tendría que abordar los instrumentos tanto como los objetivos:** Al reflexionar sobre un posible sucesor de los ODM se puede caer en la tentación de centrarse únicamente en los objetivos y en las metas de desarrollo humano a alcanzar. Aun así, algunas de las áreas en las que los avances han sido menos esperanzadores, como el ODM 8, tenían que ver precisamente con una mejor utilización de los instrumentos identificados para la cooperación internacional, como la ayuda oficial al desarrollo (AOD), así como otros recursos, acuerdos y regímenes internacionales. Por eso el nuevo marco debería poner de relieve los instrumentos que se vayan a utilizar y establecer las metas para su utilización.

Basarse en la experiencia de los ODM

La Declaración del Milenio constituyó la base de los ODM, así que supone un importante punto de partida para cualquier agenda de desarrollo mundial post-2015. La Declaración no se refiere exclusivamente a la reducción de la pobreza, sino que tiene una visión más amplia. Por razones principalmente pragmáticas los ODM se centraron en una serie limitada de problemáticas relacionadas más directamente con la pobreza, principalmente los ODM 1-6. Aunque el ODM 7 abordó las problemáticas medioambientales y de sostenibilidad, y el ODM 8 destacó la importancia de una alianza mundial, estos dos objetivos han recibido mucha menos atención que los demás.

Las experiencias de los ODM varían considerablemente, pero puede ser útil analizarlas desde tres perspectivas:

- **La experiencia global** ha suscitado una serie de críticas específicas, que deberían

tomarse en cuenta en cualquier sucesor de los ODM. Entre otras, que los ODM solían enmascarar las desigualdades y que pasaban por alto algunas problemáticas muy relevantes para el desarrollo (por ej., el empleo productivo, el cambio climático, la gobernanza, la migración, los conflictos, la seguridad y la discapacidad). Los países ricos cumplieron sólo parcialmente sus compromisos con respecto a los ODM y numerosos países tuvieron dificultades en traducir los objetivos y las metas globales en políticas nacionales. En otras palabras, el nuevo marco debería promover una visión más amplia, con una interacción cuidadosamente calibrada entre los objetivos de las políticas nacionales y una acción internacional fiable. La Declaración del Milenio sigue siendo un punto de partida útil, pero hay que mejorar la forma en la que se traduce en objetivos que luego se aplican.

- **La experiencia de los países**, basada en la investigación realizada para este informe en cuatro países, así como en otras más generales, sugiere que los ODM se entienden y se utilizan de formas muy diferentes. Los países de los estudios de casos que más dependían de la AOD o en situación de fragilidad daban más importancia a los ODM, mientras que para los PRM eran menos importantes y las metas resultaban inapropiadas. En ninguno de los cuatro países de los estudios de casos la AOD era la única fuerza externa para el desarrollo. También eran cruciales el comercio internacional, la inversión extranjera, la migración y las remesas, lo que sugiere que se tendrían que entender y que gestionar mejor sus vínculos con las políticas nacionales. Los esfuerzos nacionales por aumentar las

MENSAJE PRINCIPAL 1



Se requiere un nuevo marco global de desarrollo.

Los ODM han contribuido a movilizar el apoyo mundial para el desarrollo, mientras que la visión de la Declaración del Milenio sigue siendo muy relevante. El nuevo marco de desarrollo debería basarse en estos esfuerzos. La magnitud y la urgencia de los desafíos y de las oportunidades que encaran los países en desarrollo también justifican plenamente la necesidad de un acuerdo post-2015. Dada su naturaleza intrínsecamente internacional, el nuevo marco tendría que abarcar una serie de problemáticas mundiales que inciden en los resultados del desarrollo como el cambio climático y las pautas de consumo. »



MENSAJE PRINCIPAL 2



El marco debería promover el desarrollo incluyente y sostenible.

La erradicación de la pobreza sigue siendo un objetivo central, pero su logro y protección requerirán estrategias de desarrollo que sean a la vez incluyentes y sostenibles, puesto que la pobreza a largo plazo no puede ser erradicada únicamente a través de prestaciones sociales. El crecimiento económico es clave pero tiene que ser socialmente incluyente y ambientalmente sostenible para erradicar la pobreza de manera decisiva. La exclusión y las crecientes desigualdades socavan el progreso económico y social continuo, y además, quienes viven en situación de pobreza suelen verse mucho más afectados por la degradación medioambiental y por los efectos adversos del cambio climático. »

entradas fiscales contribuyeron a reforzar el espacio de las políticas nacionales, mientras que los países más dependientes de la ayuda pensaban que la adhesión de los donantes a la agenda de los ODM no siempre se correspondía con las prioridades nacionales.

- **Las experiencias de los socios internacionales y, en particular, la de la UE** han sido desiguales, a pesar de la buena aceptación política y del esfuerzo concertado para aumentar la AOD e incrementar la CPD. En la UE en conjunto, así como en la mayoría de los países de la OCDE¹, no se alcanzarán las metas de la AOD y la CPD sigue siendo muy difícil de poner en práctica. Pero quizá la cuestión más crucial haya sido el fracaso de la comunidad internacional en alcanzar un acuerdo sobre cuestiones clave como el cambio climático y el comercio o para lograr un sistema financiero internacional estable y transparente.

Mirar hacia el futuro

El nuevo marco global de desarrollo tendrá que encarar y adaptarse a un mundo que cambia con gran rapidez. Para 2050 se espera que la población mundial llegue a 9300 millones de personas y que el 80% de esta población vivan en Asia y en África. La pobreza está disminuyendo, pero es probable que se mantenga alta en el África subsahariana (ASS) y que se concentre cada vez más en Estados frágiles. Ya se están sobrepasando algunos límites planetarios. En 2050 el mundo podría necesitar un 80% más de energía. Todos los pronósticos de las tendencias económicas, demográficas y medioambientales destacan la

urgente necesidad de adoptar enfoques para la acción colectiva mundial más audaces y más radicales, incluso más que los que los ODM fueron capaces de inspirar. Las perspectivas mundiales son sombrías, debido en parte a los efectos a largo plazo de la crisis económica y financiera mundial y del cambio climático, sin embargo, los crecientes flujos de comercio, de capital y de migración harán que el mundo sea más interdependiente, destacando la importancia de lograr un marco normativo internacional que apoye el desarrollo. Asimismo, las pautas de consumo de una creciente clase media mundial tendrán un impacto medioambiental que probablemente afectará en mayor medida a los países más empobrecidos. De ahí que la necesidad de una acción colectiva mundial coordinada y eficaz para abordar los tres aspectos del desarrollo sostenible –económico, social y medioambiental– sea cada vez más urgente.

El contexto político internacional también está cambiando. El poder en el mundo está basculando, con nuevos agentes estatales y no estatales cada vez más prominentes y más capaces de apoyar el desarrollo internacional, mientras que los países de la OCDE han sufrido reveses económicos. Esto hará que la negociación de un acuerdo post-2015 sea más compleja, pero también que pueda haber más contribuyentes potenciales para lograr soluciones. En cualquier caso, hará falta un enfoque incluyente para llegar a un acuerdo sobre cualquier posible sucesor de los ODM y garantizar su implantación real.

Cualquier nuevo marco tendría que incluir la contribución de las últimas investigaciones centradas en desentrañar la complejidad de

1. Los cinco miembros del CAD de la OCDE (Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia) que contribuyen más que el objetivo del 0,7% de AOD/RNB, acordado internacionalmente en 1970, son todos miembros de la UE, con excepción de Noruega.



la pobreza y del bienestar. Por ejemplo, se ha destacado la naturaleza multidimensional y dinámica de la pobreza puesto que muchas personas entran y salen de la pobreza, mientras que la pobreza crónica arruina las vidas de grupos especialmente desfavorecidos. No todas las dimensiones del bienestar tienen una correlación con los ingresos. Además, las desigualdades generalmente se entrecruzan, lo que aumenta las posibilidades de ser a la vez pobre y excluido socialmente. Por ello tendríamos que centrarnos más en las carencias en el ámbito social o estructural dentro de una agenda más transformadora, para encontrar soluciones sostenibles a la pobreza, que también traten las desigualdades estructurales que afectan a grupos específicos, como las minorías, los jóvenes o las mujeres. Los mecanismos de redistribución y los sistemas de protección social deberían formar parte de estas soluciones.

A medida que los países se hacen más ricos y que la mayoría de los pobres viven en los países de renta media (PRM), las desigualdades persistentes se convierten en un problema aún más acuciante y a menudo persistente. De ahí que la lucha contra las desigualdades, fomentando la inclusión y buscando soluciones sostenibles, formen parte de la agenda transformadora que debería estar destacada en un futuro marco de desarrollo. Los Estados frágiles, en conjunto, han tenido un peor desempeño de cara a los ODM, por lo que hará falta prestarles una atención especial en un enfoque que vaya más allá de las prestaciones sociales. Todo esto apunta a la necesidad de avanzar más allá de la reducción de la pobreza y de hacer hincapié en un objetivo más integral de desarrollo incluyente y sostenible (ISD) con la ambición de luchar contra la pobreza desde sus raíces y de una manera sostenible.

Los motores internacionales del desarrollo

Una serie de motores internacionales tienen un impacto considerable en la creación de un entorno propicio para el desarrollo. La Declaración del Milenio y el ODM 8 señalan algunos de ellos, al igual que los estudios de casos de los cuatro países. Este informe se centra en tres motores representados por movimientos internacionales de dinero, mercancías y personas, a saber: (a) la financiación para el desarrollo, (b) el comercio y la inversión, y (c) la migración laboral.

El análisis de la *Financiación para el desarrollo* destaca la importancia de la diversificación y de dar prioridad a las fuentes de financiación que optimicen el espacio de las políticas nacionales. Las características específicas de los diferentes tipos de financiación para el desarrollo hacen que cada uno sea apropiado para un propósito determinado. Los ingresos fiscales nacionales hacen que los gobiernos tengan mayor flexibilidad y control. La Cooperación Sur-Sur (CSS) aumenta el margen de maniobra de los gobiernos y hace hincapié en las soluciones mutuamente beneficiosas. La inversión directa extranjera (IDE) puede proporcionar financiación a gran escala para estimular el crecimiento económico. La migración internacional es una valiosa solución de autoayuda para determinadas personas, aunque rara vez sean los más pobres, pero las remesas que proporcionan pueden ser considerables a escala nacional. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) tiene un valor especial ya que se puede orientar específicamente y emplearse como palanca, lo que significa que los países más ricos todavía tienen que aumentar su volumen y mejorar su eficacia. También pueden actuar colectivamente para ayudar a los países en desarrollo a controlar los flujos financieros

MENSAJE PRINCIPAL 3

“ El marco debe elaborarse con una renovada interpretación de la pobreza.

El marco post-2015 tendrá que hacer frente a la pobreza absoluta así como a la privación, desde una perspectiva de ingresos y de no ingresos, de ahí que se tenga que relacionar con conceptos de la pobreza multidimensional. Asimismo, tendrá que abordar problemáticas de la pobreza relativa, que incorporen aspectos de la inclusión social y de la desigualdad. ”



MENSAJE PRINCIPAL 4



Para esta visión es esencial una agenda de desarrollo transformadora.

Para fomentar el desarrollo económico y social de forma sostenible se tendrá que hacer un mayor hincapié en el impulso de la transformación estructural y especialmente en la creación de empleo. Esto puede implicar un replanteamiento fundamental del actual paradigma de desarrollo para garantizar una mayor coherencia de la acción global. La agenda transformadora requerirá un mayor énfasis en los procesos y en las vías de transición. Por ejemplo, si se centrara en el empleo productivo se apoyarían esas transformaciones económicas, sociales y políticas, que a su vez, promoverían una mayor inclusión y sostenibilidad. »

internacionales y a restringir los flujos ilícitos y mejorar así su capacidad fiscal.

Una revisión de las tendencias en el comercio y la inversión internacional en términos de su impacto en la reducción de la pobreza destaca los problemas que tienen que enfrentar las economías marginadas y vulnerables, entre ellos, la falta de diversificación económica y comercial. La creación de empleo productivo es un medio fundamental de combatir la pobreza, de mejorar la inclusión social y de lograr transformaciones económicas y sociales. Por lo tanto, deberían ser centrales en cualquier nuevo marco, el apoyo internacional a los esfuerzos de los gobiernos por promover las exportaciones del sector moderno mediante la elaboración de regímenes de comercio y de inversión internacionales apropiados, combinado con medidas para reducir la vulnerabilidad a las crisis externas. Los ODM han avanzado muy poco en este ámbito, de ahí la urgencia.

La migración laboral puede ser una experiencia que le cambie la vida a cualquier persona. Para los migrantes poco cualificados, en particular, puede representar el mayor paso posible para salir de la pobreza. Las remesas de los migrantes pueden tener un gran impacto en sus familias, aumentando sus posibilidades de tener acceso a los servicios y de mejorar su bienestar. Eso sí, la migración tiene a menudo un precio alto y puede estar llena de peligros. El que los migrantes irregulares corran tales riesgos revela hasta qué punto la movilidad laboral atrae como una forma de salir de la pobreza. Mientras que algunos países en desarrollo reconocen la necesidad de establecer una política migratoria y el valor de las remesas, la mayoría de los gobiernos de los países emisores y receptores de emigrantes podrían hacer mucho más para reducir las dificultades y los peligros a los que

se enfrentan los migrantes. Al hacerlo, también podrían encontrar soluciones más duraderas que reduzcan la migración irregular y refuercen la oferta de trabajo a fin de promover su propio crecimiento económico nacional y optimizar a la vez el impacto en el desarrollo mundial.

Forjar la acción colectiva

Para erradicar la pobreza mundial y cumplir la promesa de la Declaración del Milenio es fundamental que haya una intensa acción colectiva internacional. A pesar del escaso avance logrado en el ODM 8, los ODM en muchos aspectos han promovido esta acción colectiva con éxito, por lo que es importante basarse en sus logros.

El fomento de una acción y de una ayuda internacional más extensa y fiable para el desarrollo mundial debería ser un elemento central del nuevo marco post-2015. Los gobiernos necesitan el espacio de las políticas para seguir las agendas de desarrollo nacionales y existen numerosos factores internos que favorecen o dificultan su aplicación. Aun así también es importante que los gobiernos cuenten con un entorno internacional propicio para llevar a cabo sus agendas de desarrollo. De ahí que sea vital que exista una acción colectiva internacional en una gran variedad de ámbitos y no sólo en la cooperación al desarrollo. Debería incluir acciones comunes en comercio e inversión, en sistemas financieros internacionales apropiados y en regímenes transparentes para la gestión de la migración, así como acuerdos en otros ámbitos, como el cambio climático. La UE, como un grupo de países más ricos, puede contribuir sustancialmente tanto a la promoción de tal acción colectiva, como a la continuación de los ajustes de sus propias políticas para maximizar la CPD.



Aunque resulte imposible integrar los objetivos y metas de todos estos ámbitos en un único marco, es fundamental que se reconozca su interdependencia y que se decidan una serie de acuerdos de apoyo mutuo para garantizar que cualquier sucesor de los ODM consiga la erradicación de la pobreza. Una opción interesante puede ser adoptar un diseño mixto que permita tener objetivos tanto mundiales como locales, así como metas y principios más amplios. De esta manera se podría aumentar la flexibilidad del marco, permitir la diversidad y ayudar a maximizar la apropiación nacional.

Más allá de los ODM y más allá de la ayuda

El argumento de este informe se basa en la observación de que para avanzar en la amplia visión de la Declaración del Milenio, el enfoque pragmático de los ODM consistió en centrarse en la pobreza de ingresos y en el desarrollo humano. Sin embargo, el enfoque más amplio de la Declaración abarca numerosos temas como el empleo, la seguridad humana, la sostenibilidad, el apoyo a los vulnerables, así como los sistemas financieros y comerciales internacionales más equitativos y previsibles, todo lo cual es fundamental para el desarrollo. La investigación para este informe sugiere que esta visión sigue siendo muy relevante, pero que para lograrla hace falta un acuerdo en una serie de objetivos más amplios que los ODM. También para alcanzarla es necesario emplear un abanico de instrumentos más extenso que la AOD, la principal herramienta del esfuerzo en los ODM, y un enfoque que vaya más allá de la histórica relación entre donante y beneficiario.

Así que el informe estaría encuadrado entre los dos ejes principales, representados

esquemáticamente en la Figura A. Uno de los ejes se refiere a los tipos de *objetivos* que se pueden perseguir en una agenda mundial; el otro se refiere a los tipos de *instrumentos* que se pueden movilizar para la consecución de esos objetivos. Por lo tanto, esta matriz es una invitación a estudiar la forma de mejorar el actual marco de los ODM y de establecer a un sucesor para los ODM.

El primer eje, «**Más allá de los ODM**», se refiere a los objetivos. Desde su adopción, la cooperación internacional al desarrollo se ha centrado cada vez más en la consecución de los ODM. Grosso modo, gran parte del esfuerzo se ha hecho en los sectores sociales de la educación y la salud (ODM 2 hasta el ODM 6), considerando que ellos iban a llevar a la reducción de la pobreza de ingresos y del hambre (ODM 1). Así que ir «más allá de los ODM» significa ampliar el centro de interés más allá de los sectores sociales para incluir objetivos más globales que reorienten los esfuerzos de desarrollo y guíen la cooperación internacional. Por ejemplo, la pobreza se definiría no sólo en términos de ingresos, sino que también incluiría nuevas ideas sobre el bienestar, la exclusión social y la pobreza multidimensional. De ahí que los posibles nuevos objetivos podrían estar relacionados con la creación de empleo, la inversión productiva, el crecimiento en beneficio de los pobres, la injusticia y la desigualdad, la seguridad, el cambio climático, cómo encarar la escasez de recursos, etc. El desplazamiento en la Figura A de izquierda a derecha en el eje horizontal sugiere la aspiración a un conjunto de objetivos más amplio que los adoptados en los ODM.

La segunda dimensión, «**Más allá de la ayuda**» se refiere a los instrumentos. La Declaración del Milenio reconoce que el logro

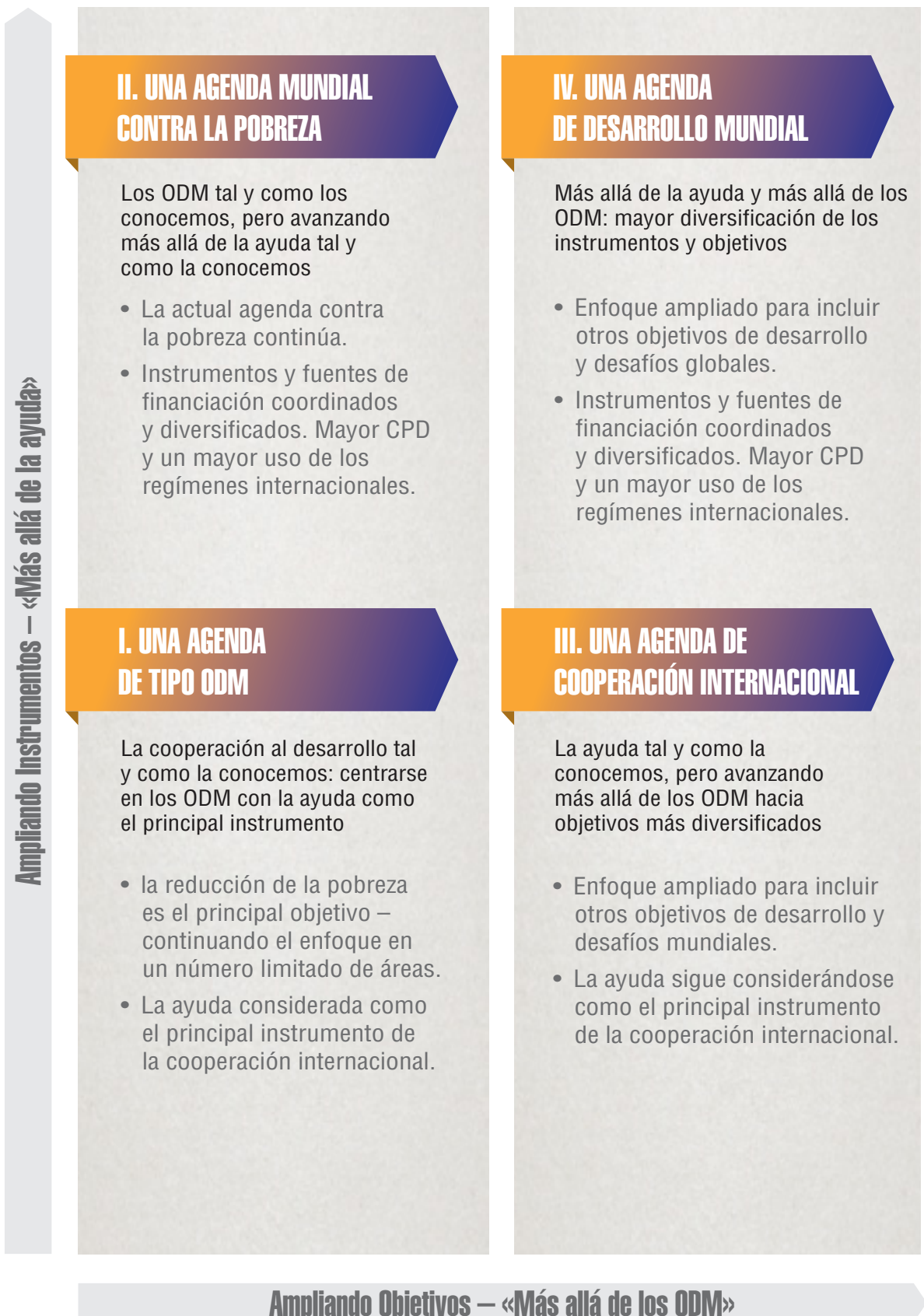
MENSAJE PRINCIPAL 5

“ El marco global de desarrollo debería apoyar las decisiones políticas y las trayectorias de desarrollo nacionales.

El espacio de las políticas de los gobiernos debería ser respetado en la determinación de las prioridades de desarrollo nacionales y en otras áreas como la financiación para el desarrollo, el comercio, la inversión y la migración. El marco global de desarrollo debería apoyar esos objetivos y estar diseñado para reconocer que se necesita flexibilidad para hacer frente a diversas circunstancias nacionales. ”



Figura A. Más allá de los ODM y de la ayuda, hacia una agenda de desarrollo mundial



de su visión depende de una serie de medidas, tales como mejores regímenes internacionales para el comercio y las finanzas, más y mejor ayuda al desarrollo, coherencia de las políticas y gobernanza mejorada. A pesar del énfasis considerable desde 2002 en aumentar el nivel de la AOD, se han desarrollado pocos de los demás instrumentos de cooperación internacional destacados en el ODM 8.

Moverse «más allá de la ayuda», subiendo el eje vertical de la figura 1, implica examinar las políticas internacionales que afecten la capacidad de un país para lograr un desarrollo incluyente y sostenible. Esto puede incluir los vínculos más importantes entre los países en desarrollo y la UE, y otros países ricos, como a través del comercio, la migración o el sistema financiero internacional. Al mismo tiempo, esto también significa que un marco global tendrá que abordar la financiación para el desarrollo de una forma más integral, incorporando otros recursos (internacionales y nacionales) más allá de la AOD, en un nuevo entendimiento global de las formas de financiar el desarrollo, que incluya recursos tales como las finanzas públicas globales, la financiación de la lucha contra el cambio climático, la IDE, las remesas y los recursos nacionales, incluyendo los ingresos fiscales. El concepto de la CPD es central ya que implica que todas las políticas, y no exclusivamente las de cooperación al desarrollo, deberían propiciar el desarrollo. Por ejemplo, las políticas en los ámbitos del comercio y la inversión, así como las de la agricultura y pesca, deberían promover (o al menos no impedir) el desarrollo.

Para describir el objetivo de un nuevo marco post-2015, este informe utiliza el término *desarrollo incluyente y sostenible* (ISD, siglas en inglés). Se considera que este concepto sintetiza

la visión de la Declaración del Milenio (véanse las Secciones III-VI). El propio término ha sido utilizado por el Banco Mundial y la UNCTAD y aparece en el reciente *Programa para el cambio de la UE*. Lograr un desarrollo incluyente y sostenible significa la erradicación de la pobreza que sea sostenible, desde el punto de vista económico, medioambiental y social. Los vínculos entre la inclusión y la sostenibilidad ya se habían abordado anteriormente, pero la interacción entre ellos y el crecimiento económico (especialmente, la necesidad de la creación de empleo y de una transformación económica estructural) es crucial para un modelo de desarrollo que acabe con las raíces de la pobreza y no simplemente que intente reducir su incidencia, sea cual sea el valor inherente de tal esfuerzo. Por esta razón, el *desarrollo incluyente y sostenible* debería estar en el centro de cualquier marco global de desarrollo. En sus dimensiones hay que destacar la importancia de sus tres características fundamentales: la calidad del desarrollo (tratar las causas de la pobreza), la difusión del desarrollo (reducir las desigualdades), y su perspectiva a largo plazo.

La experiencia de los países

Un aspecto importante del enfoque adoptado en este informe es basarse en la evidencia y en los argumentos extraídos de la experiencia de los ODM en algunos países en desarrollo. Se encargaron estudios de casos de cuatro países a centros de investigación nacionales de Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú, a fin de obtener elementos clave de la investigación preliminar para este informe. Estos países fueron elegidos para poder presentar una serie de experiencias de desarrollo con los ODM, así como vínculos muy diferentes con la economía mundial, la cooperación internacional y la UE. Hace veinte

MENSAJE PRINCIPAL 6

«
Es esencial que se desarrolle una amplia gama de políticas «más allá de la ayuda».

Las políticas en áreas tales como el comercio y la inversión, las finanzas internacionales y la migración tienen una incidencia considerable en los resultados del desarrollo y deben ser diseñadas en consecuencia y de manera coherente. La AOD seguirá siendo importante, pero tendrá que emplearse de manera más precisa y catalizadora para movilizar otras formas adecuadas de financiación para el desarrollo.»



MENSAJE PRINCIPAL 7



Harán falta diversas fuentes de financiación para el desarrollo.

Los recursos nacionales son la principal fuente de financiación para el desarrollo, no sólo porque proporcionan el mayor espacio de las políticas. La inversión privada interna y la IDE también son importantes y deberían ser apoyadas. Hay que animar a quienes proporcionan la CSS a que refuercen aún más su contribución puesto que ofrece a los países socios más opciones y oportunidades. Se deberían mantener los niveles de la AOD y aumentarlos. La AOD debería asignarse con vistas a maximizar su impacto. Para mejorar la eficacia y la complementariedad de los diferentes tipos de financiación para el desarrollo, es importante fomentar la transparencia de todos los flujos financieros. »

años, los cuatro eran países de renta baja (PRB), pero ahora dos de ellos, Costa de Marfil y Perú, son PRM. Los cuatro se han visto afectados por periodos de grandes crisis y de violencia en estas dos últimas décadas, en los que se crearon puntos frágiles, que en algunos casos aún permanecen bajo la superficie y, a veces, resurgen. Los estudios de casos demuestran así el amplio abanico de trayectorias de desarrollo y confirman la gran importancia que tienen los procesos políticos y económicos nacionales en su conformación. También revelan la importancia del entorno internacional a la hora de proporcionar oportunidades y ayuda, aunque a veces cree dificultades que puedan agravar situaciones de fragilidad.

Los ODM han tenido una incidencia diferente en el apoyo de los esfuerzos de estos países para conseguir algunos de sus objetivos de desarrollo. Las contribuciones externas y las influencias en el desarrollo de cada país han variado enormemente. La capacidad de construir el comercio y de atraer la IDE han sido determinantes para Costa de Marfil y Perú, aunque ambos hayan sido vulnerables a la dependencia de muy pocos productos básicos. En Nepal y en Ruanda la dificultad en atraer la IDE y nueva tecnología ha representado un gran obstáculo para el desarrollo. En Ruanda, y en cierta medida en Nepal, la AOD ha sido especialmente importante, mientras que en Costa de Marfil, marcó el apoyo internacional al nuevo gobierno. Los cuatro países también tienen experiencias muy diferentes de la migración laboral, que van desde Nepal, donde las remesas son una fuente vital de renta nacional, hasta Costa de Marfil, donde los inmigrantes, bien acogidos en los años de bonanza económica, años después han sido objeto de maniobras políticas populistas. En Perú, emigrantes que se fueron en los años

más difíciles están regresando. El país ahora incluso atrae a los jóvenes europeos que buscan empleo. En los cuatro casos son evidentes las oportunidades creadas por la creciente Cooperación Sur-Sur (CSS).

Por encima de todo, los estudios de casos ilustran la diferente trayectoria de desarrollo seguida en cada país, lo que ha determinado cómo se valoran y se utilizan los ODM, y subrayan la importancia del espacio de las políticas nacionales y la necesidad de evitar las «soluciones de talla única» en una agenda post-2015:

- **Nepal** ha integrado los ODM en sus planes de desarrollo nacionales, pero los donantes tradicionales se han centrado en los sectores sociales, en vez de apoyar los planes del gobierno de inversión en los sectores productivos y de desarrollo de la infraestructura. Si bien hay poca IDE, más de la mitad de los hogares de Nepal reciben remesas enviadas por los migrantes, que han contribuido en el avance hacia los ODM.
- El gobierno **ruandés** ha seguido una ambiciosa agenda de desarrollo en el que los ODM han desempeñado un papel central. El país ha recibido una AOD considerable, gran parte de ella en forma de apoyo presupuestario, aunque los acontecimientos de 2012 demostraron que esta dependencia de la ayuda también crea vulnerabilidad. El gobierno está muy interesado en atraer la IDE y ha avanzado en la movilización de recursos nacionales a través de la imposición.
- **Costa de Marfil**, una de las economías más dinámicas de África Occidental en los



años setenta y ochenta, ilustra el peligro de depender de las exportaciones de productos básicos, como pasaba entonces. El avance hacia los ODM se ha visto dificultado con la posterior inestabilidad, pero siguen siendo una prioridad del gobierno y han servido para conseguir el apoyo de los donantes, que puede ser una señal de la confianza internacional necesaria para atraer la IDE. Curiosamente, Costa de Marfil ha logrado mantener altos niveles de ingresos fiscales durante el periodo de crisis.

- Los ODM han tenido escasa relevancia en **Perú**, en parte debido a un consenso sobre el desarrollo nacional que ya se había establecido antes de su adopción, pero también porque los objetivos no eran especialmente difíciles. A pesar de su inversión en la protección social, Perú sigue siendo una sociedad muy desigual y las industrias extractivas han sido una fuente de conflicto en las zonas rurales. Hay margen para una mayor cooperación con la UE en cuestiones como el comercio, el desarrollo regional y los programas de protección social.

En conjunto, los estudios de casos ilustran la diversidad de las experiencias de los países y la necesidad de flexibilidad en un marco global de desarrollo. Cabe destacar que las consultas realizadas en los cuatro países apuntan a que apoyarían firmemente un nuevo marco global, siempre y cuando estuviera concebido para tratar diferentes necesidades.

Los estudios de casos también confirman lo determinantes que son los vínculos con la economía mundial, los flujos financieros, el comercio, la migración y la cooperación internacional, incluida la CSS, en el avance en

el desarrollo nacional. Igualmente, demuestran que el espacio de las políticas nacionales se ve afectado por las tendencias y las políticas internacionales, y que pueden subsistir puntos vulnerables en los logros conseguidos en el desarrollo. En otras palabras, la «alianza mundial para el desarrollo» del ODM 8 es crucial para el proceso de desarrollo, lo que señala la necesidad de que se refuerce en un marco post-2015 y destaca el énfasis que este informe ha puesto en los motores internacionales.

Principales mensajes

El primer mensaje claro es la importancia que tiene elaborar un nuevo marco. Los ODM han fijado un estándar para la acción colectiva mundial, que es esencial con vistas a seguir mejorando, sobre todo de cara a la creciente urgencia de determinados desafíos mundiales. El objetivo general del nuevo marco también parece claro: el *desarrollo incluyente y sostenible*. En particular, esta visión subraya la vital importancia de encontrar un nuevo marco que incluya un análisis de la pobreza que vaya más allá de los ingresos y de seguir una agenda transformadora. La erradicación de la pobreza debería seguir estando en el centro del nuevo marco, pero también se debería prestar atención a la pobreza relativa y a la reducción de las desigualdades persistentes. También es vital abordar la sostenibilidad del medio ambiente. Esta visión no se puede lograr sin una transformación estructural en numerosos ámbitos, ni sin incluir un mayor énfasis en el crecimiento que promueva el empleo productivo. Al mismo tiempo, las prestaciones sociales seguirán teniendo su lugar, y serán importantes la fiscalidad, la protección social y otros mecanismos de redistribución.

MENSAJE PRINCIPAL 8



Se necesita urgentemente una acción colectiva mundial más amplia.

Para lograr la visión de la Declaración del Milenio hará falta una acción colectiva internacional de mayor envergadura a través de políticas públicas mundiales. Tal acción colectiva es fundamental para crear un entorno internacional propicio para el desarrollo incluyente y sostenible y para hacer frente a las problemáticas mundiales que incidan directamente en la capacidad de cada país de conseguir avanzar en su desarrollo (por ej., en las áreas de la financiación para el desarrollo, el comercio, la inversión y la migración).



MENSAJE PRINCIPAL 9



Los procesos para encarar los desafíos mundiales tienen que reforzarse mutuamente.

Quizás sean necesarios varios procesos internacionales para responder a los múltiples desafíos mundiales y apoyar el desarrollo incluyente y sostenible. Su eficacia también dependerá de que se busquen complementariedades y sinergias. Es importante que aspectos en los que sea más difícil llegar a un consenso no sean un lastre ni pongan en peligro un acuerdo en otras áreas. El impulso creado por los ODM es una gran baza, que se tiene que apoyar. Su sucesor no debería tratar de abordar cada desafío mundial si eso disuade el avance continuo, y especialmente si otros procesos y marcos existentes están en mejores condiciones para hacerlo. El marco post-2015 se puede concebir mejor como un acuerdo que reúne a una serie de agendas interconectadas, interdependientes y de ayuda mutua. »

La acción colectiva mundial será de vital importancia para el marco global de desarrollo post-2015, aunque al mismo tiempo, los países necesitan espacio para desarrollar sus propias políticas y elegir sus propias trayectorias de desarrollo. Por eso el nuevo marco debería apoyar los esfuerzos de desarrollo nacionales mediante la creación de un entorno internacional propicio que vaya mucho más allá de la ayuda al desarrollo y que reconozca la diversidad de los instrumentos y de las políticas de refuerzo mutuo necesarios para lograr un desarrollo incluyente y sostenible. Será esencial que se promueva la coherencia de las políticas en la UE y en otros países de la OCDE y que se establezca la movilización de la financiación del desarrollo más allá de la AOD. Se tendrían que aprovechar y utilizar muchas más fuentes de financiación para el desarrollo de forma más eficaz y estratégica. A escala internacional, tales fondos pueden gestionarse mejor como bienes públicos globales (GPG). Estos diversos factores ponen de relieve la importancia de promover una mejor coordinación nacional e internacional para lograr un desarrollo incluyente y sostenible. La UE puede desempeñar un papel importante en la promoción de esa acción colectiva conjunta, así como en la aportación de conocimientos y de recursos financieros.

El marco post-2015 deberá encontrar varios equilibrios difíciles y aprender de la experiencia de los ODM. Es importante evitar que se convierta en una larga lista de buenas intenciones, por lo que su ámbito de aplicación no debería poner en peligro su enfoque y su viabilidad. Si se limita el número de objetivos e indicadores será más fácil garantizar que los esfuerzos tengan coherencia y que estén centrados. No obstante, la visión de la Declaración del Milenio y el objetivo general

de *desarrollo sostenible e incluyente* apuntan a la necesidad de avanzar en una serie de agendas complementarias que a menudo se debaten de forma aislada. La consecución del objetivo general dependerá de que estos procesos se unan y se refuercen entre sí en algún momento. Para evitar el riesgo de sobrecarga y al no poderse avanzar y alcanzar un acuerdo sobre todas estas agendas al mismo tiempo, el marco post-2015 se puede concebir mejor como un acuerdo que reúna a una serie de agendas interconectadas, interdependientes y de ayuda mutua.

Elementos de acción específicos para la UE post-2015

La UE ha sido una importante impulsora de los ODM, tanto por los recursos aportados como por su disposición y voluntad de trabajar con socios internacionales. La Unión, sus Estados miembros y las instituciones, deberían continuar y reforzar aún más su compromiso con esta causa común. Al responder a los desafíos de desarrollo mundiales actuales existen cuatro aspectos clave del papel de la UE:

- **Los niveles de la AOD:** A pesar de los esfuerzos recientes, casi ningún donante europeo cumplirá su promesa, renovada en 2002 en Monterrey, de dar el 0,7% del PIB a la AOD para 2015. Sin embargo, el marco post-2015 requerirá más financiación para el desarrollo y, a pesar de las medidas de austeridad actuales, los donantes de la UE deberían seguir aumentando los niveles de la AOD.
- **La eficacia:** Aunque el volumen de la AOD siguiera siendo el mismo, se podría aumentar su impacto, como se reconoce en documentos recientes de política de la UE



como el Programa para el Cambio (2011). La agenda de ayuda eficaz y su aplicación a las políticas, los programas y los instrumentos de la UE puede ejecutarse con mayor profundidad en numerosas áreas.

- **La coherencia de las políticas en favor del desarrollo:** Para lograr avances tangibles sigue siendo crucial la promoción de la CPD, que debería implicar que otras políticas, como la seguridad o el comercio, por lo menos no impidan el desarrollo, y en el mejor de los casos, que refuercen los objetivos de la cooperación al desarrollo de la UE. No es fácil lograr avances en la CPD, y la UE ha hecho más esfuerzos que la mayoría de los demás, pero el impacto de estos esfuerzos ha sido reducido incluso en los casos en los que eran más claros los impactos negativos para el desarrollo. Al haber planteado la UE sus objetivos de CPD, es importante para su credibilidad que consiga avances tangibles y produzca resultados.
- **Las negociaciones internacionales:** La posición internacional de la UE y su calidad de socio le confieren un potencial considerable de contribuir a los regímenes internacionales que apoyen los objetivos de políticas públicas mundiales. Una postura política exterior más eficaz podría incrementar la influencia colectiva de la UE y de sus Estados miembros en la formación de los regímenes internacionales y garantizar la reforma de la arquitectura de la gobernanza mundial. A pesar de lo difícil que es impulsar políticas públicas mundiales, la UE se encuentra en una posición de relativa fuerza para promover el debate a favor de una revisión favorable al desarrollo de los regímenes internacionales actuales y potenciales.

En lo inmediato, la UE debería desarrollar una posición común fuerte aunque lo suficientemente flexible para participar en los debates post-2015 en la ONU y en otros foros multilaterales y minilaterales apropiados (por ej., el G20, el G8). En particular, debería utilizar su considerable influencia para abogar por un marco global de desarrollo post-2015 que se base en la Declaración del Milenio y en la experiencia de los ODM, abordando una agenda actualizada contra la pobreza que también pretenda integrar las preocupaciones de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS) con el fin de desarrollar los tres aspectos del objetivo de desarrollo incluyente y sostenible y reflejar mejor las necesidades más amplias de toda la comunidad internacional.

En este contexto, demostrar la disposición y voluntad de la UE en considerar objetivos que se aplicarían a Europa –y que podrían ser seguidos y medidos– reforzaría enormemente su credibilidad en el debate. La UE podría considerar la adopción de un marco verdaderamente global, con una serie de objetivos diferentes, que suponga para todos los países, no sólo los más pobres, un verdadero desafío.

MENSAJE PRINCIPAL 10

“
Por encima y más allá de su esfuerzo en la AOD, la contribución de la UE post-2015 también debería ser evaluada en su capacidad de promover la CPD y regímenes internacionales propicios.”

La contribución más valiosa de la UE a un nuevo marco global de desarrollo será en una serie de políticas más allá de la cooperación al desarrollo (por ejemplo, en el comercio, la migración, la CPD, el intercambio de conocimientos, el cambio climático, la promoción de la acción colectiva mundial, y la contribución al establecimiento de regímenes internacionales favorables al desarrollo) sin dejar de mantener y mejorar su cooperación al desarrollo. En particular, la UE debería adoptar políticas internas que apoyen el desarrollo incluyente y sostenible a escala mundial.”



MENSAJES PRINCIPALES

SE REQUIERE UN NUEVO MARCO GLOBAL DE DESARROLLO

- Para el post-2015, los gobiernos del mundo deberían acordar un nuevo marco de desarrollo que se base en el esfuerzo de los ODM y que haga que se avance en los objetivos fundamentales de la Declaración del Milenio.



MARCO POST-2015

EL NUEVO MARCO DEBERÍA PROMOVER EL DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

- El diseño de un nuevo marco debería incorporar más claramente las dimensiones de la inclusión (por ejemplo, la desigualdad, el empleo productivo) y la sostenibilidad (económica, social y medioambiental). Estas dimensiones deberían estar claramente reflejadas en las metas y en los indicadores.



EL MARCO DEBERÍA ELABORARSE CON UNA RENOVADA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA

- El nuevo marco debería ir más allá de la definición de la pobreza de 1,25 USD al día.
- Deberían tomarse en consideración las mediciones de la pobreza nacionales.
- Los aspectos de la pobreza no relacionados con la renta se deberían incorporar mejor para reflejar la naturaleza multidimensional de la pobreza.
- Hay que abordar la problemática de la desigualdad.



PARA ESTA VISIÓN ES ESENCIAL UNA AGENDA DE DESARROLLO TRANSFORMADORA

- El nuevo marco debería hacer explícita la necesidad de complementar las inversiones en los sectores sociales (salud, educación, protección social) con inversiones en infraestructuras clave y en los sectores productivos a fin de conseguir cambios estructurales esenciales.



EL MARCO GLOBAL DE DESARROLLO DEBERÍA APOYAR LAS DECISIONES POLÍTICAS Y LAS TRAYECTORIAS DE DESARROLLO NACIONALES

- Todos los donantes, quienes proporcionan cooperación Sur-Sur y otras partes implicadas en la cooperación internacional deberían respetar los principios de apropiación nacional y alineación establecidos en el proceso del Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda y, más recientemente, confirmados en su Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo.



MENSAJES PRINCIPALES

ES ESENCIAL QUE SE DESARROLLE UNA AMPLIA GAMA DE POLÍTICAS «MÁS ALLÁ DE LA AYUDA»

- El principio de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo debería ser un enfoque fundamental del nuevo marco.
- Se debería reconocer la importancia de instrumentos diferentes a los de la cooperación al desarrollo y, cuando sea posible, especificar con objetivos y metas.



SE NECESITAN DIVERSAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

- Los socios internacionales para el desarrollo deberían apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por aumentar los recursos nacionales.
- Los países donantes deberían mejorar el nivel y la eficacia de su ayuda al desarrollo.
- Se deberían establecer mecanismos para aumentar la transparencia de toda la financiación internacional para el desarrollo con vistas a mejorar su despliegue.



SE REQUIERE UNA ACCIÓN COLECTIVA INTERNACIONAL MÁS AMPLIA

- Hace falta una mayor acción colectiva internacional para lograr la visión establecida en la Declaración del Milenio. Algunas áreas específicas en las que se requiere urgentemente crear o mejorar los regímenes internacionales son el comercio, la regulación financiera, la migración y el cambio climático.



LOS PROCESOS PARA ENCARAR LOS DESAFÍOS MUNDIALES TIENEN QUE REFORZARSE MUTUAMENTE

- La comunidad internacional debería establecer y respetar regímenes y acuerdos complementarios para hacer frente a los desafíos globales interrelacionados que afectan al desarrollo.
- Se debería explorar la posibilidad de un diseño mixto para el marco post-2015, que combine ambas metas (mundiales y nacionales) y principios.



ADEMÁS DE EN LA AOD, LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE POST-2015 DEBERÍA CENTRARSE EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD Y EN LA ACCIÓN COLECTIVA MUNDIAL

- Fortalecer las políticas de comercio, de inversión y de migración laboral favorables al desarrollo y reforzar las medidas de transparencia.
- Cumplir los compromisos de la UE sobre los niveles y la eficacia de la AOD, y reforzar otras contribuciones financieras.
- Buscar una posición comunitaria para participar en los debates post-2015.
- Abogar por un marco que se base en la Declaración del Milenio y en los ODM hacia una visión del desarrollo incluyente y sostenible.





INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

« Este Informe Europeo sobre el Desarrollo tiene como objetivo proporcionar una contribución independiente al debate sobre un posible marco de desarrollo post-2015. »

« El informe se centra en el valor potencial de un nuevo marco global para promover el desarrollo y apoyar los esfuerzos de los países pobres. »

En un esfuerzo encomiable para aumentar su responsabilidad, la comunidad internacional se fijó a sí misma la fecha límite de 2015 para lograr los objetivos clave de la histórica Declaración del Milenio de la ONU, en la que se basan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta fecha límite, ampliamente reconocida, inevitablemente ha suscitado un debate considerable. A medida que se acerca, se ha investigado mucho si se cumplirán los objetivos fijados en los ODM, además de entablarse un debate paralelo sobre su posible sucesor. Los esfuerzos de desarrollo internacionales no se van a detener en 2015, ya que aún queda mucho por hacer. Pero ¿los países en desarrollo y la comunidad internacional en general necesitan un nuevo marco global más allá de los ODM?

Este Informe Europeo sobre el Desarrollo tiene como objetivo proporcionar una contribución independiente al debate sobre un posible marco de desarrollo post-2015 sucesor de los ODM y sobre qué elementos sería conveniente incorporar en el mismo.

1. El centro de interés del informe

El informe se centra en el valor potencial de un nuevo marco global para generar un movimiento concertado con vistas a promover el desarrollo y apoyar los esfuerzos de los países pobres con este fin. ¿Los ODM han contribuido o incluso dificultado su avance en el desarrollo, o tal vez han servido principalmente para movilizar a los donantes? ¿Cómo una nueva agenda mundial podría apoyar de forma más útil los esfuerzos de desarrollo nacionales? El informe pretende identificar ideas para un nuevo marco posible y aportar pruebas, análisis y recomendaciones basadas en la investigación para apoyarlas. Al mismo tiempo, el objetivo no es realizar un análisis exhaustivo de los posibles ingredientes para un marco post-2015 ni diseñar toda una nueva serie de objetivos.

El informe también analiza el papel de la Unión Europea (UE) como un actor mundial en la promoción del desarrollo internacional, tanto a través de sus políticas de cooperación al desarrollo como a través de sus otras políticas que también influyen en los resultados de desarrollo. Si bien los países en

desarrollo tienen la responsabilidad primordial de su propio desarrollo y están tomando cada vez más la iniciativa en el establecimiento de los parámetros de la cooperación internacional, Europa puede, y sin duda debería, seguir aportando una contribución importante a la consagración de cualquier sucesor de los ODM.

Al centrarse en lo que la UE podría contribuir para un posible futuro marco global de desarrollo, también se espera que este informe pueda suponer una contribución destacada al debate global más amplio. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) está programando una serie de consultas nacionales y temáticas sobre la agenda post-2015². El Secretario General de la ONU ha creado un Grupo de alto nivel de personas eminentes encargado de formular recomendaciones sobre el futuro marco y la ONU desea llegar a los ciudadanos de todos los países realizando acciones de consulta pública a gran escala. En enero de 2013, se constituyó el Grupo de Trabajo Abierto (GTA) de la Asamblea General con 30 miembros para preparar una propuesta sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un proceso que muchos esperan que converja con la agenda post-2015 en el momento adecuado. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de todo el mundo también están desarrollando informes y campañas sobre la agenda post-2015, mientras que los académicos y los investigadores están analizando los datos y las políticas sobre una serie de opciones posibles. Los parlamentos se están interesando por el proceso y los Gobiernos nacionales están preparando sus posiciones. Gran parte de este debate cristalizará en torno a la sexagésimo octava Asamblea de la ONU en septiembre de 2013, cuando el Secretario General de la ONU presente un informe en el que se formulen recomendaciones para el futuro.

2. La necesidad de adoptar una acción colectiva mundial

Los ODM han sido uno de los intentos con más éxito hasta la fecha de promover la acción colectiva mundial en torno a un grupo limitado de objetivos con una misma finalidad: reducir sustancialmente la pobreza mundial. Ejercen una influencia notable

2 El Equipo de Tareas de Sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 está elaborando una serie de artículos analíticos. Su informe para el Secretario General de la ONU de junio de 2012 «El futuro que queremos para todos» es un documento de referencia para las consultas.



en cómo piensa la comunidad internacional, cómo moviliza la ayuda, y cómo pone en marcha y supervisa la cooperación al desarrollo. No obstante, la acción colectiva internacional inspirada por ellos tiene sus límites y el propósito de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, tal como fue fijado en el ODM 8, ha sido uno de los menos logrados. A pesar de ello, dada la naturaleza cada vez más interconectada de la economía mundial, y la magnitud y la urgencia de los desafíos mundiales, sigue siendo fundamental que haya una intensa acción colectiva internacional para erradicar la pobreza mundial y cumplir la promesa de la Declaración del Milenio.

Así que, puesto que se va acercando la fecha límite de los ODM, es necesario plantearse cómo se puede mantener y mejorar el impulso de este esfuerzo internacional en un contexto mundial cambiante. Aunque los países deban guardar el espacio de las políticas para seguir las agendas de desarrollo nacionales, y que existan numerosos factores internos que favorezcan o dificulten su aplicación, también es importante que todos los países cuenten con un entorno internacional propicio para llevar a cabo sus agendas de desarrollo. Se requiere una acción colectiva para conseguir este entorno favorable en una gran variedad de ámbitos y no sólo en la cooperación al desarrollo. De ahí que la promoción de la acción y de la ayuda internacional más extensa y fiable para el desarrollo mundial deba ser un elemento central del nuevo marco post-2015.

3. El enfoque del informe

El informe se basa en dos nociones que se repiten frecuentemente en el mismo. La primera se refiere al propósito final de un nuevo marco. Para ello, el informe adopta el término «desarrollo incluyente y sostenible» (ISD). La segunda es la cuestión de cómo interpretar los términos «Más allá de los ODM» y «Más allá de la ayuda».

El desarrollo incluyente y sostenible

La Declaración del Milenio aún proporciona un buen punto de partida consensuado para el debate post-2015. La declaración presenta una visión amplia del desarrollo que incluye la erradicación de la pobreza, así como la sostenibilidad del medio ambiente, la

seguridad humana, la vulnerabilidad, los derechos y la buena gobernanza (véanse las secciones III-VI). Esta visión se puede describir mejor como un *desarrollo incluyente y sostenible*, un término que se utiliza en este informe para sintetizar lo que tendría que fijarse como meta un eventual nuevo marco global. Aunque la Declaración no se refiere explícitamente al desarrollo incluyente y sostenible, el término se utiliza ahora ampliamente. El Banco Mundial utilizó el término en su ejercicio de planificación estratégica a largo plazo de 2007 y la UNCTAD lo empleó en un informe de 2011³. Más recientemente, el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010 se tituló «La protección social para el desarrollo inclusivo» y el informe de 2012 se centró en cómo lograr un *crecimiento incluyente y sostenible* en un contexto de escasez cada vez mayor de recursos naturales. La Comisión Europea, en su *Programa para el cambio* (COM, 2011) también emplea este término.

Quizás sea más fácil entender este término a través de un análisis de sus tres componentes principales:

- **Incluyente:** A pesar de que varios países hayan logrado considerables avances económicos y sociales y que se hayan reducido los niveles de pobreza, los beneficios no siempre han llegado de manera equitativa. La exclusión económica, social y política socavan el desarrollo humano y amenazan la consolidación de los recientes logros en la reducción de la pobreza. El enfoque en la *inclusión* requiere que todos los miembros de la sociedad –independientemente de su edad, sexo, etnia, cultura, nacionalidad, ubicación, renta y educación– puedan participar y compartir los beneficios del desarrollo. La intersección de la exclusión social y la desigualdad a menudo ha impedido el avance en la reducción de la pobreza (Kabeer, 2010). La reducción de la desigualdad es una cuestión de justicia y suele estar relacionada con un mayor crecimiento y con menores niveles de pobreza (UNRISD, 2010).
- **Sostenible:** Es importante que los logros en el desarrollo se puedan mantener para garantizar que se beneficien de ellos la generación actual y las futuras. El concepto de desarrollo sostenible, basado en los tres pilares de sostenibilidad económica, social y medioambiental, se adoptó en la Cumbre de la Tierra de 1992. Por lo tanto, una

« La Declaración presenta una visión amplia del desarrollo. Esta visión se puede describir mejor como un desarrollo incluyente y sostenible. »

³ http://www.unctad.org/en/docs/tdxiii_report_en.pdf/.



INTRODUCCIÓN

«
Una característica que define al desarrollo incluyente y sostenible es que combina explícitamente las preocupaciones de reducir la pobreza y la desigualdad de forma sostenible.
»

mayor *sostenibilidad* significa que el desarrollo debe respetar los límites establecidos por el entorno natural, incluyendo sus límites planetarios⁴. Pero también implica que las soluciones para la pobreza deberían ser social y económicamente sostenibles. Por supuesto, las soluciones basadas en el bienestar social son valiosas si ayudan a salvar vidas (Barder, 2011), pero una solución duradera debería hacer posible que la población mantenga una vida digna en el futuro.

- **Desarrollo:** El crecimiento económico es necesario, pero es una condición insuficiente para elevar el nivel de vida. El desarrollo pone de relieve la necesidad de abordar cuestiones que van más allá de la estrecha esfera económica, como la gobernanza, las instituciones, la seguridad y otros aspectos del bienestar. De hecho, el desarrollo incluyente y sostenible sólo puede lograrse a través de la transformación económica y social.

El ajuste estructural económico –centrado principalmente en el crecimiento económico y en la liberalización– fue una de las principales características de los años ochenta y noventa. Los ODM fueron, en parte, una reacción ante la falta de consideración de las dimensiones sociales y humanas del desarrollo. Si bien los ODM contribuyeron a que se lograsen avances en estas áreas, no tenían ninguna pretensión de representar un nuevo camino hacia el desarrollo. De hecho, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se sumaron a los ODM, que además consideraron como un complemento al prevaleciente «Consenso de Washington». Se ha argumentado que los ODM hicieron posible que distintas partes interesadas se pusieran de acuerdo en los resultados deseables aunque no estuvieran de acuerdo en los medios para alcanzarlos (Sakiko Fukuda-Parr, 2012). Además, en la Conferencia de Río+20 en junio de 2012, las propuestas para adoptar «objetivos de desarrollo sostenible»⁵ destacaron la necesidad de integrar tanto la erradicación de la pobreza como las problemáticas de la sostenibilidad medioambiental en cualquier marco global post-2015.

Así, una característica que define el término desarrollo incluyente y sostenible es que combina explícitamente las preocupaciones de reducir la pobreza y la desigualdad, además de destacar la necesidad de hacerlo de forma sostenible. Si bien el concepto de desarrollo incluyente está en línea con el enfoque de desarrollo humano, este último tiende a asociarse con los resultados, mientras que el desarrollo incluyente intenta centrarse en el proceso. Esto abre la posibilidad de diseñar tanto el proceso (por ej., el crecimiento incluyente) como los objetivos de resultados (por ej., los ODM actuales).

Los vínculos entre la inclusión y la sostenibilidad ya han sido abordados antes (por ej., el PNUD, 2011), pero la interacción entre ellos y el crecimiento económico (especialmente, la necesidad de una transformación estructural⁶) tiene que seguir desarrollándose con el fin de promover un modelo de desarrollo que sea compatible con la sostenibilidad y la inclusión y que las fomente. Por eso, el *desarrollo incluyente y sostenible* debería estar en el centro de cualquier marco global de desarrollo. Sus dimensiones destacan la importancia de sus tres características fundamentales: la *calidad* del desarrollo y no sólo el crecimiento, la difusión del desarrollo mediante la reducción de la desigualdad y la necesidad de hacer frente a la escasez con el fin de asegurar que el desarrollo tenga una perspectiva a largo plazo.

Pensar más allá de los ODM y más allá de la ayuda

En un ejercicio de prospectiva como éste se debería pensar más allá de los parámetros existentes. En otras palabras, es importante tener en cuenta en qué áreas podría ser deseable y posible llegar a un consenso futuro en lugar de simplemente limitarse a lo que parece factible.

Los debates mundiales post-2015 pueden llevar a muchas direcciones diferentes. Por ejemplo, pueden, o no, llevar a un consenso internacional más amplio y más fuerte, a una mayor coordinación entre los donantes, a una mejor integración entre las políticas

4 Como se muestra en el IED 2012 «De cara a la escasez», esto significa cambiar las pautas de consumo en Europa (y en otros países de la OCDE), así como promover la economía verde en los países más pobres pero sin limitar su derecho al desarrollo.

5 Inicialmente propuesto por los Gobiernos de Colombia y Guatemala.

6 Encontrará las definiciones funcionales de otros términos clave en una lista al principio del informe.



internacionales y las políticas nacionales y con impactos externos, y ser más específicos y orientados hacia los resultados en un abanico de sectores más amplio.

Así que el informe se enmarca en dos ejes principales, que se muestran esquemáticamente en la tabla 1 que sigue. Un eje se refiere a los tipos de *objetivos* que pueden perseguirse en una agenda mundial, y el otro a los tipos de *instrumentos* que se pueden emplear para la consecución de estos objetivos. Por lo tanto, esta matriz esquemática es una invitación a estudiar la forma de mejorar el actual marco de los ODM y de establecer a un sucesor para los ODM.

La primera dimensión «**Más allá de los ODM**» se refiere a los objetivos. Como veremos más adelante (capítulo 1), desde su adopción, la cooperación internacional al desarrollo se ha centrado cada vez más en la consecución de los ODM. Grosso modo, gran parte del esfuerzo se ha hecho en el ODM 2 hasta el ODM 6 (relacionados con los sectores sociales de la educación y la salud), considerando que ellos iban a llevar a la consecución del ODM 1 (la reducción de la pobreza de ingresos y del hambre). Así que ir «más allá de los ODM» significa ampliar el centro de interés más allá de los sectores sociales para garantizar que se incluyan objetivos más integrales para reorientar los esfuerzos de desarrollo y guiar la acción colectiva internacional. Por ejemplo, la definición de objetivos relacionados con la pobreza también incluiría ideas sobre el bienestar, la exclusión social y la pobreza multidimensional. Otros nuevos objetivos podrían estar relacionados con problemáticas como la injusticia y la desigualdad, la seguridad, el cambio climático y la escasez de recursos.

El debate sobre cómo ir «Más allá de los ODM» no debería desviar la atención del esfuerzo continuado que sigue siendo necesario con vistas a alcanzar los ODM para 2015, que luego pueden ser incluidos en un nuevo marco global. Los ODM en muchos aspectos han tenido éxito, por lo que hablar de «Más allá de los ODM» debería ser sinónimo de voluntad de hacerlo mejor.

La segunda dimensión, «**Más allá de la ayuda**» implica un debate sobre los instrumentos. La Declaración

del Milenio reconoce que el logro de sus objetivos depende de una serie de medidas, tales como una buena gobernanza, mejores regímenes internacionales para el comercio y las finanzas, y más y mejor ayuda al desarrollo. Desde la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002⁷, ha habido un considerable énfasis en el aumento del nivel de la AOD y en la mejora de su eficacia e impacto. Quizás como consecuencia de esto y de varios intentos de calcular el coste financiero de la consecución de los ODM (Sachs, 2005), se ha considerado a la AOD como su principal fuente de financiación.

Moverse «más allá de la ayuda», implica examinar las políticas internacionales que afecten la capacidad de un país para lograr un desarrollo incluyente y sostenible. Estas políticas pueden incluir los principales vínculos entre los países en desarrollo y la UE, y otros países ricos, a través del comercio, la migración, o mejorar el sistema financiero internacional. «Más allá de la ayuda» también significa que el marco global tendrá que tratar la financiación para el desarrollo de una forma más integral, incorporando otros recursos (nacionales e internacionales) relevantes, tales como las finanzas públicas globales, la financiación de la lucha contra el cambio climático, la inversión extranjera directa (IDE), las remesas y los recursos nacionales.

Partiendo de la parte inferior izquierda de la tabla 1 (cuadrante I) el subir a la parte superior derecha (cuadrante IV) implica un debate sobre qué tipo de desarrollo (objetivos) podría pretender un marco global post-2015 y sobre cómo conseguirlo (instrumentos). Estos debates se pueden analizar en dos movimientos separados representados por los ejes horizontal y vertical de la matriz. El movimiento de izquierda a derecha en el eje horizontal sugiere ir más allá de los objetivos de los ODM hacia la visión más amplia abarcada en la Declaración del Milenio, que nosotros denominaremos *desarrollo incluyente y sostenible*.

El movimiento hacia arriba por el eje vertical implica la utilización de un abanico más amplio de instrumentos que la AOD para incluir otras formas de financiación para el desarrollo, políticas comerciales y de inversión, y la migración. El concepto de la

«
 En un ejercicio de
 prospectiva como
 éste se debería
 pensar más allá
 de los parámetros
 existentes.»

⁷ Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de la ONU, Monterrey, 18-22 de marzo de 2002.



INTRODUCCIÓN

« Ir «más allá de los ODM» significa ampliar el centro de interés más allá de los sectores sociales para garantizar que se incluyan objetivos más integrales. »»

AMPLIANDO INSTRUMENTOS — «MÁS ALLÁ DE LA AYUDA»

Tabla 1. Más allá de los ODM y de la ayuda, hacia una agenda de desarrollo mundial

II. UNA AGENDA MUNDIAL CONTRA LA POBREZA

Los ODM como los conocemos, pero Más allá de la ayuda tal y como la conocemos

La actual agenda contra la pobreza continúa para dar forma al marco global de desarrollo, atendiendo de manera diferenciada las expectativas y las necesidades de los diferentes tipos de países en desarrollo. No hay consenso sobre otros desafíos mundiales como las problemáticas de sostenibilidad. Se sigue prestando especial atención a la pobreza de ingresos en un sentido amplio, principalmente a través de la inversión y el gasto social.

Instrumentos y fuentes de financiación coordinados y diversificados y fuentes de financiación tanto nacionales como internacionales. Mayor CPD. Mayor uso de los regímenes internacionales para tratar una serie de problemáticas mundiales.

I. UNA AGENDA DE TIPO ODM

La cooperación al desarrollo como la conocemos: Centrada en los ODM con la ayuda como principal instrumento

La reducción de la pobreza es el principal objetivo – centrándose siempre en una serie limitada de ámbitos (por ej. salud y educación) en vez de promover activamente el crecimiento incluyente, la equidad, el empleo, la sostenibilidad, la buena gobernanza, etc.

La ayuda considerada como el principal instrumento de la cooperación internacional y reticencia a abordar las reformas de políticas en las áreas del comercio, el sistema financiero mundial, la inversión, la migración, etc. Posible fragmentación de los instrumentos financieros y de otro tipo. Los esfuerzos de CPD son mínimos e ineficaces para garantizar un especial interés por la pobreza en las políticas que no son de desarrollo.

IV. UNA AGENDA DE DESARROLLO MUNDIAL

Más allá de la ayuda y más allá de los ODM: Instrumentos y objetivos más diversificados

Enfoque ampliado para incluir otros objetivos de desarrollo y desafíos mundiales: Las preocupaciones de los ODM están incorporadas a objetivos más amplios, por ej., el crecimiento incluyente, la equidad, el empleo, la sostenibilidad, la buena gobernanza. Una agenda para un desarrollo incluyente y sostenible que satisfaga las expectativas y las necesidades de todos los países, reconociendo sus diferencias sociales, económicas y políticas, sus oportunidades de desarrollo y sus vulnerabilidades.

Instrumentos y fuentes de financiación coordinados y diversificados y fuentes de financiación tanto nacionales como internacionales. Mayor CPD. Mayor uso de los regímenes internacionales para tratar los desafíos mundiales.

III. UNA AGENDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La ayuda como la conocemos, pero Más allá de los ODM hacia objetivos más diversificados

Enfoque ampliado para incluir otros objetivos de desarrollo y desafíos mundiales, por ej. el crecimiento incluyente, la equidad, el empleo, la sostenibilidad, la buena gobernanza, en el contexto del desarrollo incluyente y sostenible. Reconocimiento de la necesidad de tratar las desigualdades y las problemáticas de sostenibilidad en los países desarrollados.

La ayuda considerada como el principal instrumento de la cooperación internacional y reticencia a abordar las reformas de políticas en las áreas del comercio, el sistema financiero mundial, la inversión, la migración, etc. Posible fragmentación de los instrumentos financieros y de otro tipo. Los esfuerzos de CPD son mínimos e ineficaces para garantizar un especial interés por la pobreza en las políticas que no son de desarrollo.

AMPLIANDO OBJETIVOS — «MÁS ALLÁ DE LOS ODM»



coherencia de las políticas a favor del desarrollo (CPD) es clave ya que implica que todas las políticas –y no sólo la cooperación al desarrollo como tal– deberían promover (o por lo menos no impedir) el desarrollo. Por eso estas otras políticas y fuentes de financiación proporcionan un abanico más amplio de instrumentos que se pueden emplear en los dos cuadrantes superiores de la tabla 1.

Los responsables políticos y los negociadores internacionales pueden tener más o menos ambición con respecto a cada uno de los ejes que se muestran en la tabla 1 y las negociaciones pueden llevar a resultados más modestos que lo previsto inicialmente (tabla 2).

No corresponde a este informe anticipar qué compromisos podrían ser necesarios para llegar a un consenso político sobre un nuevo marco global de desarrollo post-2015 o sobre objetivos específicos. Lo que pretende más bien es identificar los elementos que podrían ser útiles de incluir en estos debates, lo que significa comenzar con una visión amplia de los posibles objetivos e instrumentos.

Queda sujeto a debate lo que sería mejor: si confiar en los mismos instrumentos mientras se amplían los objetivos de desarrollo mundiales o si ampliar el abanico de instrumentos para perseguir los mismos objetivos. Lo que parece claro es que lo más deseable es avanzar hacia los resultados ambiciosos y que un resultado modesto, que incluya al menos un cierto movimiento en esta dirección, probablemente sea preferible a otros resultados parciales.

4. La estructura del informe

El informe se basa en este enfoque de mirar más allá de los ODM y más allá de la ayuda. Lo hace examinando la experiencia de los ODM a varias escalas (mundial, en los países en desarrollo y en la UE) y luego observando cómo están evolucionando los desafíos internacionales para identificar problemáticas que tendría que tratar un futuro marco. Se trata de mirar más allá de la ayuda mediante la adopción de un enfoque temático para explorar algunos de los

principales motores internacionales del desarrollo que caracterizan las relaciones entre las naciones más ricas y las más pobres: la financiación para el desarrollo, el comercio internacional y los flujos de inversión, y la migración laboral internacional. Todo esto se examina tanto desde la óptica del entorno que crean para los países en desarrollo como desde la óptica de la posible ayuda a la promoción del desarrollo nacional que las políticas y los regímenes internacionales pueden aportar. Las conclusiones se presentan también en términos de «más allá de los ODM» y «más allá de la ayuda».

A lo largo del informe, se toma a la UE como ejemplo de lo que los países más ricos podrían hacer para contribuir a un marco global de desarrollo y se emplean cuatro estudios de casos para aportar experiencias de países en desarrollo⁸. Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú, aunque no como muestra representativa, se eligieron, para presentar una serie de modelos de desarrollo y de experiencias con los ODM, con vínculos muy diferentes con la economía mundial, la cooperación internacional y la UE.

El informe está estructurado en tres partes, cada una con tres capítulos. Un capítulo final resume las conclusiones y las recomendaciones.

La *Parte I* trata de la experiencia de los ODM hasta la fecha, desde distintas perspectivas. En primer lugar, examina la experiencia mundial de los ODM y qué enseñanzas se pueden sacar de su empleo como un marco global para la reducción de la pobreza mundial. Luego se centra en la experiencia de los ODM en los cuatro países en desarrollo basándose en las conclusiones de los estudios de casos realizados en Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú. Su experiencia se analiza en términos de motores externos e internos del cambio y del desarrollo u obstáculos. Un tercer capítulo estudia las respuestas de los países desarrollados a los ODM con, por ejemplo, un análisis del papel de la UE en el apoyo a su consecución.

La *Parte II* analiza cómo ha cambiado el mundo desde que se acordó la Declaración del Milenio y desde que se idearon y adoptaron los ODM. Un primer

«**Moverse «más allá de la ayuda», implica examinar las políticas internacionales que afecten la capacidad de un país para lograr un desarrollo incluyente y sostenible.**»

⁸ Los estudios de casos fueron encargados a centros de investigación nacionales de cada país. Al final del informe aparece un breve resumen de cada uno de los estudios de casos y los estudios de caso completos se publican en la página web del IED. Ruanda y Nepal son PRB y PMA, mientras que Costa de Marfil es PRMB. Los tres son receptores de la AOD. Por el contrario, Perú es PRMA y recibe poca AOD (véase la tabla 2.2 en el capítulo 2 para los indicadores básicos comparativos). Mientras que la UE tiene vínculos bastante sólidos con los dos países africanos, son más débiles con Nepal y Perú. Los cuatro países están experimentando la creciente influencia de los donantes no tradicionales, como Brasil, China y la India.



INTRODUCCIÓN

Tabla 2. Los niveles de ambición y los diferentes resultados



paso es observar los cambios en la economía política de la cooperación internacional con actores del Sur cada vez más importantes, el papel desempeñado por los propios países en desarrollo, y el papel cambiante que los donantes tradicionales pueden desempeñar, dadas las tendencias recientes en sus propias economías. Considera, además, los cambios en los modelos globales de la pobreza y el papel de la investigación en la mejora de la comprensión global de la pobreza y de las ideas sobre el desarrollo en la última década. Un tercer capítulo considera las futuras tendencias demográficas, económicas, sociales y medioambientales y los desafíos que un nuevo marco global puede tener que encarar.

La *Parte III* se centra en la posible base para una nueva alianza mundial para el desarrollo a partir de la observación de tres aspectos clave de la alianza mundial –a saber, los flujos de dinero, mercancías y personas– y el entorno internacional que estos crean en relación con la capacidad de los países en desarrollo de aplicar sus propias prioridades de desarrollo. Todo esto se aborda en tres capítulos temáticos sobre la financiación para el desarrollo, el comercio y la inversión, y la migración laboral, que examinan

su impacto actual y potencial en la reducción de la pobreza, respectivamente, y observan las políticas internacionales que los rigen.

El último capítulo analiza las bases de un posible nuevo marco global a la luz de las dimensiones «Más allá de los ODM» y «Más allá de la ayuda». En otras palabras, lo que un nuevo marco global de desarrollo post-2015 podría abarcar convenientemente en términos de sus objetivos e instrumentos. Por ejemplo, ¿cómo podría ampliarse el objetivo de promover de manera más adecuada el desarrollo incluyente y sostenible (ISD)? y ¿qué otros instrumentos financieros y políticos podrían complementar la AOD? Las conclusiones también pretenden reunir ideas identificadas en todo el informe sobre lo que podría contribuir la UE a la cooperación internacional en el futuro, especialmente en un contexto de austeridad financiera continua. En línea con su existente compromiso con la coherencia de las políticas a favor del desarrollo, la contribución de la UE se considera no sólo en relación a la AOD, sino también en términos de sus políticas en otras esferas que tienen un impacto externo, y en sus contribuciones a los bienes públicos globales (GPG).

«
Nepal, Ruanda,
Costa de Marfil y
Perú, aunque no
como muestra
representativa,
se eligieron, para
presentar una serie
de modelos de
desarrollo y de
experiencias con
los ODM.»





PARTE I. CUMPLIR LA PROMESA DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

La primera parte trata de la experiencia de los ODM hasta la fecha, desde distintas perspectivas. Examina la experiencia mundial de los ODM y las enseñanzas que se pueden extraer de su empleo como marco global para la reducción de la pobreza mundial (capítulo 1). Luego se centra en la experiencia de los ODM en cuatro países en desarrollo basándose en las conclusiones de los estudios de casos realizados en Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú. Su experiencia se analiza en términos de motores externos y nacionales del cambio y del desarrollo u obstáculos (capítulo 2). Finalmente, estudia las respuestas de los países desarrollados a los ODM con, por ejemplo, un análisis del papel de la UE en el apoyo a su consecución (capítulo 3).



1

LAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DE LOS ODM

« La visión de desarrollo incluyente y sostenible destacada en la Declaración sigue siendo muy relevante y debería seguir sirviendo de base sólida para la acción colectiva internacional sobre la erradicación de la pobreza. »

En 2000, la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas concluyó con la adopción de la Declaración del Milenio, que establecía una serie de principios y de prioridades para los cuales hay un consenso mundial y que todos consideran como urgentes. La visión polifacética de desarrollo incluyente y sostenible (ISD) destacada en la Declaración sigue siendo muy relevante y debería seguir sirviendo de base sólida para la acción colectiva internacional sobre la erradicación de la pobreza.

Posteriormente, se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio para facilitar la aplicación de los compromisos de la Declaración para 2015. Incluyen objetivos sobre la pobreza de ingresos, la educación, la igualdad de género, la salud, el medio ambiente y las alianzas mundiales (véase el anexo 1). Desde entonces, se han producido mejoras significativas en numerosas áreas del desarrollo humano. Estos logros constituyen el contexto para considerar un nuevo marco más allá de 2015, para comprender cómo los ODM han contribuido a este éxito y cómo un nuevo acuerdo podría apoyar estas tendencias. Con ellos se podrían identificar los déficits que quedan e identificar dónde los nuevos objetivos podrían apoyar el avance en las áreas que se están quedando atrás. El presente capítulo analiza las tendencias recientes en el desarrollo humano, examina la evidencia de la influencia de los ODM en ellas, analiza las críticas de los ODM, y considera las implicaciones para el panorama post-2015.

1.1 El avance hacia la consecución de los ODM

1.1.1 Introducción

Los ODM fueron adoptados en un contexto en el que la pobreza extrema era lo normal en numerosas regiones. En 1990, el año de referencia que sirve para medir el avance hacia los ODM, más de la mitad de la población de Asia y del África subsahariana (ASS) vivía en la pobreza extrema de ingresos, definida como vivir con menos de 1,25 USD al día. Entre un cuarto y la mitad de los niños de esas dos regiones tenían un peso inferior al normal y en el ASS sólo la mitad de los niños iban a la escuela.

Unos veinte años después, la situación es mejor. La pobreza extrema de ingresos se ha reducido a bastante por debajo de la mitad de la población en Asia, aunque su disminución ha sido más lenta en otras regiones, en particular en el ASS. Los indicadores sociales han mejorado a un ritmo más rápido. El porcentaje de niños con peso inferior al normal ha disminuido considerablemente en numerosas regiones del mundo. En el ASS, el 76% de los niños asisten ahora a la escuela, y más del 90% en la mayor parte de Asia. Aunque un número elevado de personas sigan viviendo en situación de pobreza extrema, lo que es inaceptable, se observan notables mejoras.

Globalmente, se ha avanzado en la consecución de las metas de siete de los ODM –entre ellas, la pobreza



de ingresos, la nutrición, la enseñanza primaria universal, la igualdad de género en la educación, la mortalidad infantil, la mortalidad materna, y el agua potable y el saneamiento. En tres de ellos (la pobreza de ingresos, la igualdad de género en la enseñanza primaria y el acceso al agua potable segura), los avances a escala mundial han sido suficientes para alcanzar las metas. Tres de ellos podrían llegar a cumplirse (la nutrición, la finalización de la educación primaria y la mortalidad infantil), aunque uno (la mortalidad materna) se está quedando muy por detrás de la meta (Kenny y Sumner, 2011). En el ámbito nacional, la mitad de todos los países cumplirán los objetivos de la pobreza de ingresos, la enseñanza, la igualdad de género en la enseñanza y el agua potable y el saneamiento, mientras que entre un cuarto y un tercio cumplirán las metas fijadas para la nutrición, la mortalidad infantil y la mortalidad materna.

1.1.2 Los avances regionales y mundiales

La meta para la pobreza de ingresos

La pobreza extrema de ingresos ha disminuido, la proporción de personas que vivían con menos de 1,25 USD al día disminuyó del 43,1% en 1990 al 22,4% en 2008 (tabla 1.1). El mayor avance se produjo en Asia Oriental, debido en gran parte al éxito de China en la reducción de la pobreza. A pesar del promedio en el ASS, algunos países africanos parecen estar en camino de reducir la pobreza a la mitad para 2015 –entre ellos, Etiopía, Ghana, Senegal y Uganda. Además, varios países africanos han logrado un considerable avance en términos absolutos, aunque no vayan a alcanzar la meta relativa debido a sus puntos de partida más bajos (Easterly, 2009). No obstante, en el ASS, el número absoluto de personas que vivían con menos de 1,25 USD al día aumentó entre 1990 y 2008 (tabla 1.1).

Aunque parece casi seguro que se alcanzará a escala mundial el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema de ingresos para 2015, las proyecciones con respecto a la reducción de la pobreza dependen inevitablemente de suposiciones sobre lo rápido que puedan crecer las economías y cómo se vaya a distribuir el crecimiento. Estas suposiciones implican una diferencia significativa. La proyección del Banco Mundial de que mil millones de personas vivirán con menos de 1,25 USD en 2015 se basa en una serie de predicciones sobre cambios en la desigualdad, la demografía, el empleo y la naturaleza del crecimiento económico. Diferentes suposiciones producen

diferentes predicciones, como la cifra más optimista de 600 millones proyectada por Chandy y Gertz (2011). Estas problemáticas serán abordadas con más detenimiento en el capítulo 6.

Metas de la pobreza que no se refieren a los ingresos

En términos de empleo –la segunda meta del ODM 1– se han producido algunos avances positivos, aunque no siempre lo suficiente para proporcionar puestos de trabajo adecuados para una mano de obra cada vez más numerosa. El porcentaje de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total, que es a menudo un indicador de trabajo precario o vulnerable, solo está disminuyendo lentamente. De acuerdo con cifras de la ONU (ONU, 2012a) en el ASS, Asia Meridional y Oceanía, alrededor del 77% de las personas en activo entran dentro de esta categoría, frente al 50% en Asia Oriental y el 32% en América Latina y el Caribe (tabla 1.2). Las mujeres tienen más probabilidades de tener un empleo vulnerable (en el ASS, las estadísticas son del 85% para las mujeres y del 69% para los hombres), mientras que los jóvenes a menudo tienen un empleo familiar con pocas perspectivas de mejora. La diferencia de la productividad laboral entre las regiones desarrolladas y en desarrollo se ha reducido en los últimos veinte años, pero sigue siendo considerable –con una relación de 5 a 1 (ONU, 2012a).

La proporción de niños menores de cinco años con peso inferior al normal ha disminuido en todas las regiones en desarrollo desde 1990, con un descenso del 29% al 18% en 2010. No obstante, el avance en el ASS ha sido más lento que en otras regiones –con una reducción media un poco por debajo del 25%, en comparación con una disminución media del 80% en Asia Oriental y de más del 60% en Asia Occidental, el Cáucaso y Asia Central, y América Latina y el Caribe (ONU, 2012a).

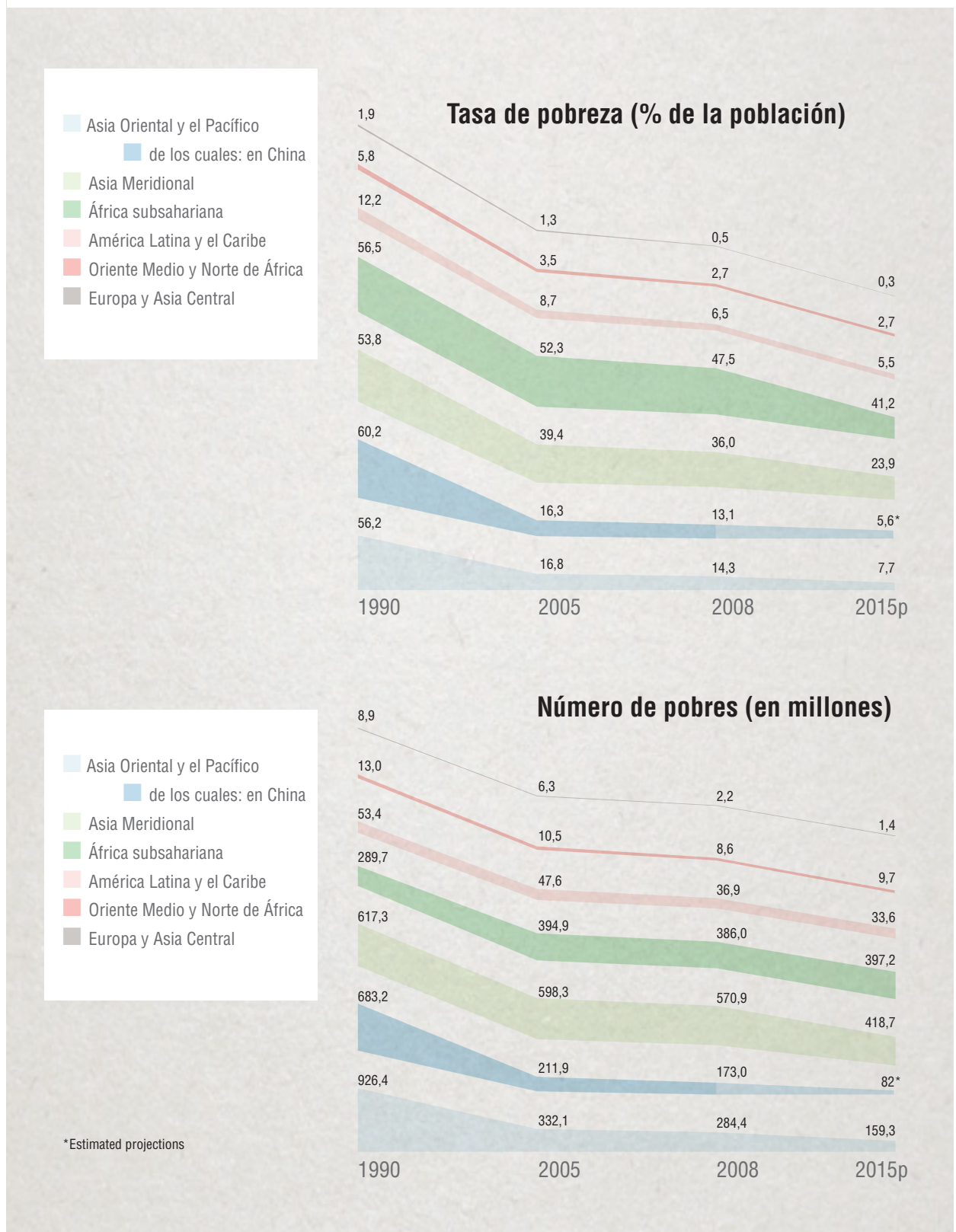
Muchas regiones han alcanzado ahora niveles de escolarización en la enseñanza primaria de entre el 90% y el 95%. En el ASS, la tasa de escolarización media es de sólo el 76%, pero aumentó en más de 22 puntos porcentuales entre 1999 y 2010. Si bien la meta es que todos los niños terminen el ciclo completo de la enseñanza primaria, sólo el 65% de los niños escolarizados alcanzaron el último curso de la escuela primaria en los países menos adelantados (PMA) (el 70% en el ASS), comparado con el 89% en los países en desarrollo en general.

« La mitad de todos los países cumplirán los objetivos de la pobreza de ingresos, la enseñanza, la igualdad de género en la enseñanza y el agua potable y el saneamiento, mientras que entre un cuarto y un tercio cumplirán las metas fijadas para la nutrición, la mortalidad infantil y la mortalidad materna. »



Tabla 1.1 Estimaciones de la pobreza mundial (1,25 USD al día), 1990-2015

Estimaciones de la pobreza mundial (1,25 USD al día), 1990-2015



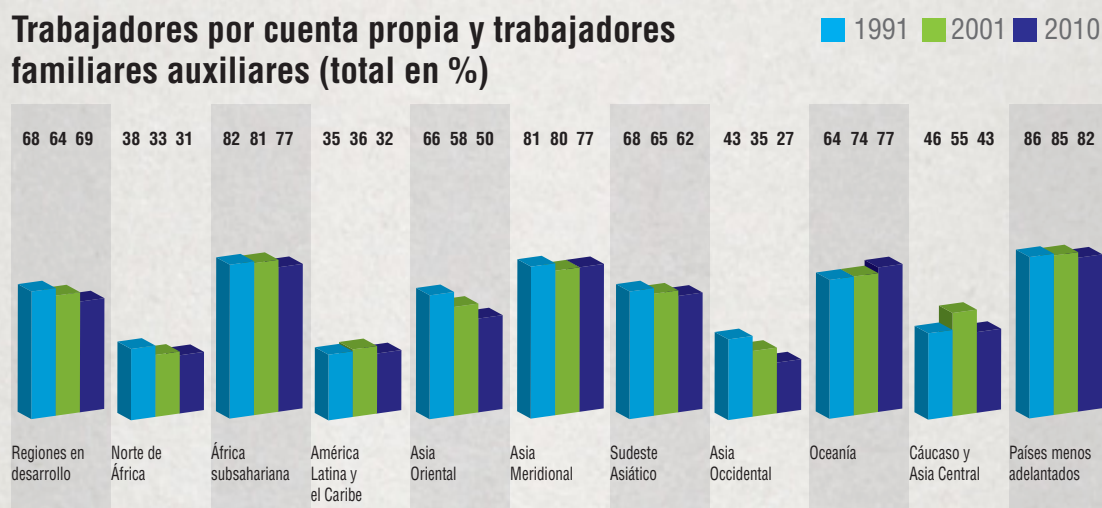
Fuente: Banco Mundial, 2012



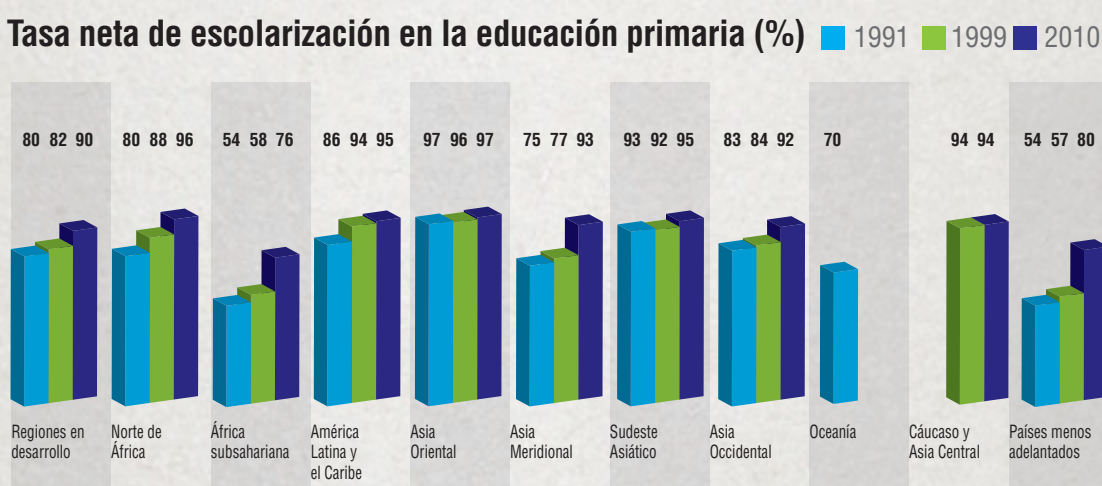
Tabla 1.2 ODM que no se refieren a los ingresos, 1990–2010

ODM que no se refieren a los ingresos, 1990–2010

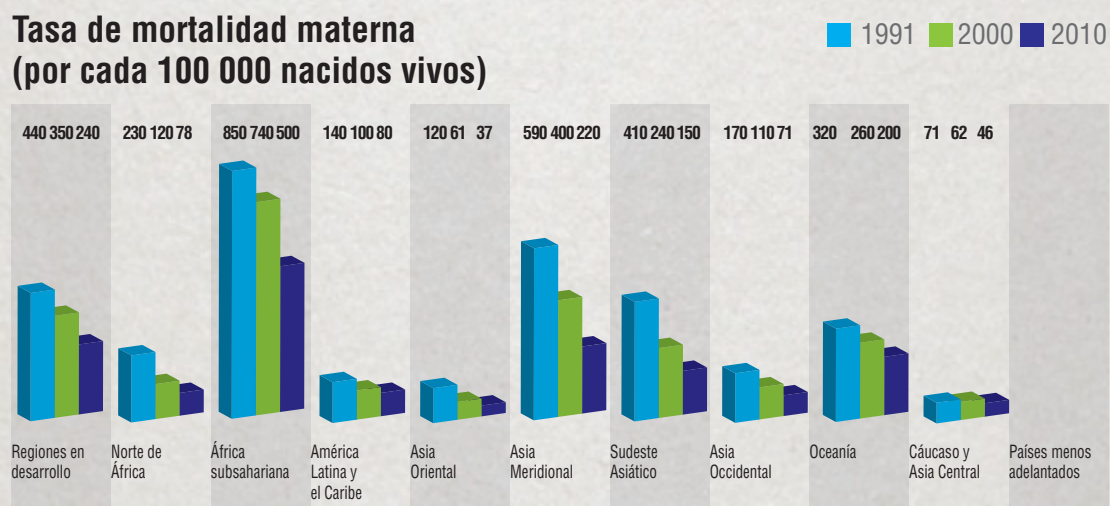
Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares (total en %)



Tasa neta de escolarización en la educación primaria (%)



Tasa de mortalidad materna (por cada 100 000 nacidos vivos)



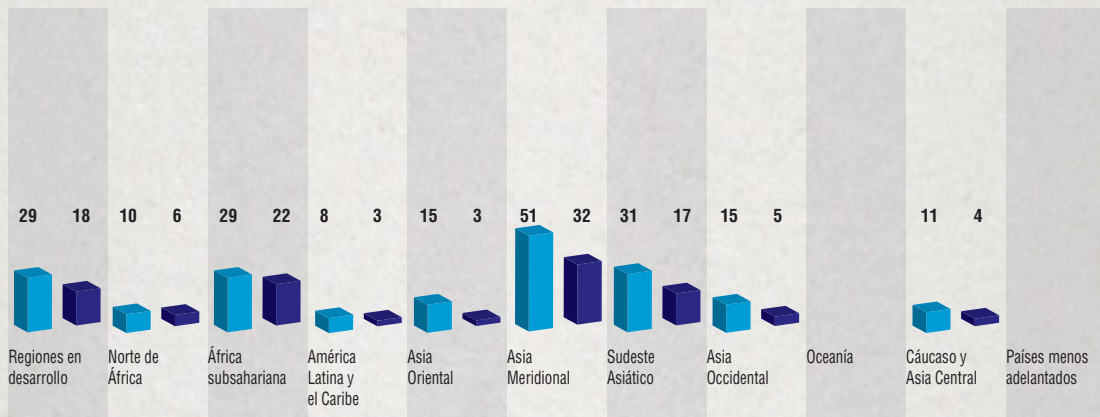
Fuente: ONU, 2012a



ODM que no se refieren a los ingresos, 1990–2010

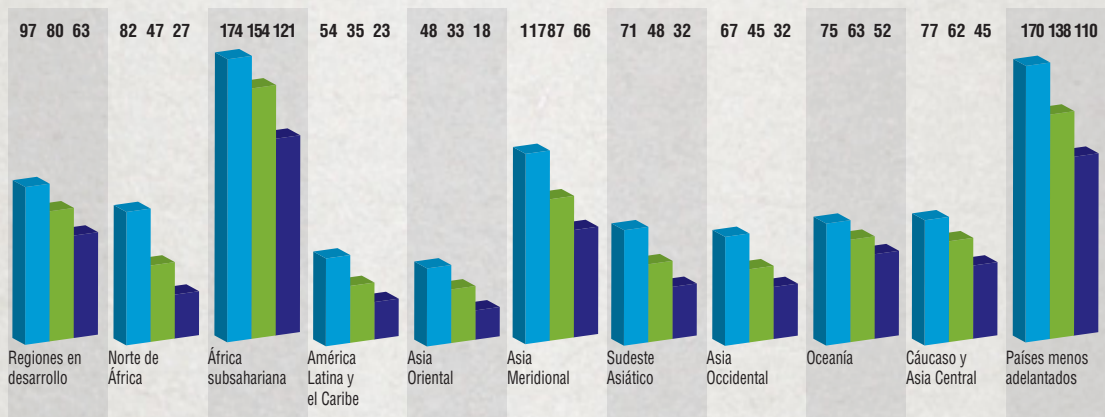
Prevalencia de niños menores de 5 años con peso inferior al normal (en %)

■ 1990 ■ 2010



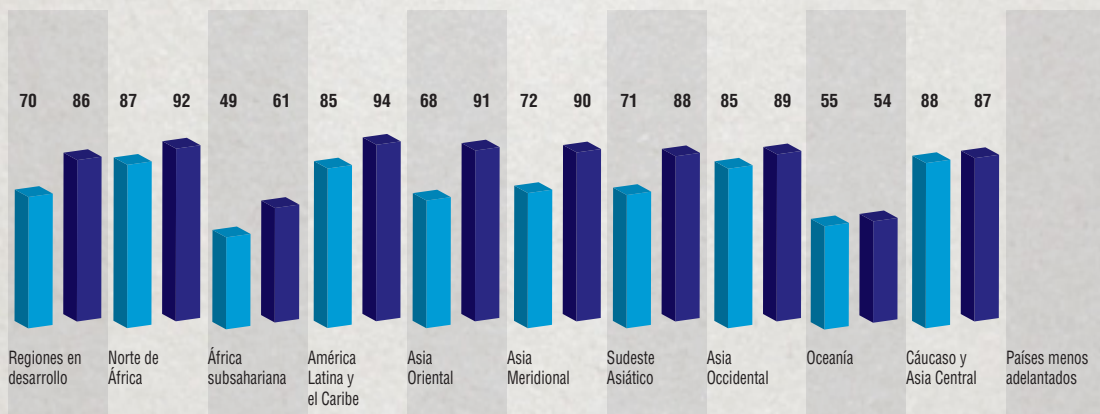
Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (por cada 1000 nacidos vivos)

■ 1991 ■ 1999 ■ 2010



Uso de una fuente de agua potable mejorada (pob. en %)

■ 1990 ■ 2010



Fuente: ONU, 2012a



En varias regiones se redujo sensiblemente la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años (TMM5) entre 1990 y 2010. En el ASS, la tasa de mortalidad se mantiene por encima de 100 por cada 1000 nacidos vivos, casi 20 veces el promedio de los países desarrollados. En los últimos veinte años, en los países del Asia Meridional se ha observado un descenso pasando de 117 a 66 fallecimientos por cada 1000 nacidos vivos. Varias regiones han reducido la TMM5 en más de la mitad, posiblemente como resultado de las mejoras considerables en la nutrición y otros indicadores de salud en los niños pequeños (ONU, 2012a). Las excepciones son el ASS (el 30% de reducción), Oceanía (31%), el Cáucaso y Asia Central (42%) y Asia Meridional (44%).

A escala mundial, las tasas de mortalidad materna han disminuido a casi la mitad desde 1990, pero este ritmo de avance está muy por debajo de la meta de reducir las en tres cuartas partes para 2015. De las 287 000 muertes maternas en todo el mundo en 2010, el 85% se produjeron en el ASS y en Asia Meridional. En comparación con otras regiones en desarrollo, estas dos últimas tuvieron los peores resultados: en ellas menos de la mitad de las mujeres embarazadas recibieron atención prenatal y menos de la mitad de los partos estuvieron asistidos por personal sanitario cualificado (ONU, 2012a).

Se han producido algunos avances en relación con el ODM 6, sobre la lucha contra la enfermedad, pero la mayoría de los objetivos no han sido, o no serán alcanzados en el plazo previsto. La meta de proporcionar acceso universal al tratamiento para el VIH y el SIDA para 2010 no se ha alcanzado a pesar de los grandes avances en esta área. La propagación de la infección por el VIH se ha ralentizado y se están infectando menos personas en todas las regiones excepto en el Cáucaso y Asia Central. Las dos terceras partes de los países que están experimentando un descenso en las nuevas infecciones están en el ASS. Sin embargo, el número absoluto de personas con el VIH sigue creciendo, debido al continuo aumento de las infecciones y a la mayor esperanza de vida de las personas infectadas. Se han producido avances considerables en lo que respecta al paludismo y a la tuberculosis (TB). La mortalidad relacionada con el paludismo se redujo en un 25% desde 2000, aunque sigue estando lejos de la meta de la reducción en un 50% en 2010. En cuanto a la TB, el número de nuevos casos ha empezado a bajar poco a poco y el mundo está en camino de alcanzar el objetivo de detener la

propagación y comenzar a reducir la incidencia de la enfermedad para 2015 (ONU, 2012a).

En el avance en el acceso al agua potable y al saneamiento existen luces y sombras. En la mayoría de las regiones, más del 85% de la población tiene ahora acceso al agua potable –una mejora significativa desde 1990. Sin embargo, en el ASS y en Oceanía entre el 40% y el 46% de la población aún utiliza agua no tratada. Las tendencias en lo referente al saneamiento son similares. Más de la mitad de la población de los países en desarrollo tiene ahora acceso a un mejor saneamiento, con la excepción del Asia Meridional y del ASS, donde las cifras son del 41% y el 30%, respectivamente (ONU, 2012a). No obstante, existen fuertes disparidades entre las zonas rurales y las urbanas. Finalmente, no se está avanzando a un buen ritmo en otras áreas del ODM 7, incluyendo en las metas para invertir la pérdida de recursos medioambientales (por ej., los bosques) y ralentizar la pérdida de diversidad biológica.

Los PMA han avanzado lentamente en una serie de indicadores del desarrollo humano, especialmente cuando se los compara con los países en desarrollo en su conjunto. En general, es poco probable que los PMA consigan las metas de 2015, siendo los resultados de reducción de la pobreza particularmente escasos. En el ámbito nacional, los mayores logros se han centrado en la tasa neta de escolarización y el acceso al agua potable segura, con respectivamente la mitad y un tercio de los PMA en camino de alcanzar dichas metas. Del mismo modo, el avance no ha sido homogéneo en reducir la desnutrición a la mitad, puesto que la mitad de los PMA van por buen camino pero un tercio de ellos no han avanzado e incluso, en algunos casos, han retrocedido (UNCTAD, 2011). Como grupo, los Estados frágiles de renta baja y afectados por conflictos también están a la zaga en términos de consecución de los ODM y no se espera que alguno de ellos consiga ninguno de los objetivos (IDM, 2011).

A escala subnacional, el avance hacia los ODM se ha realizado de manera desigual, con un avance más lento casi siempre en los grupos más desfavorecidos. Por ejemplo, en Vietnam, sólo el 7% de hogares de comunidades de minorías étnicas tienen acceso a un saneamiento mejorado, mientras que el porcentaje correspondiente a la mayoría Kinh y a los grupos chinos es del 43%. En Nigeria, la región del Sudoeste tiene una tasa de mortalidad infantil de 32 por cada 1000 nacidos vivos, mientras que la región del

« Los Estados frágiles de renta baja y afectados por conflictos están a la zaga en términos de consecución de los ODM y no se espera que alguno de ellos consiga ninguno de los objetivos. »



«
El último informe del Grupo de Trabajo sobre el desfase en el logro de los ODM sugiere que hay signos de retroceso en el avance hacia el cumplimiento del ODM 8.»»

Noroeste registra 139 muertes por cada 1000 nacidos vivos (Kabeer, 2010). Una crítica importante al marco de los ODM en este sentido es que no fomenta un énfasis en los grupos más desfavorecidos y excluidos (Melamed, 2012).

Las metas de asociación mundiales

El último ODM, el ODM 8, fue concebido para «fomentar una alianza mundial para el desarrollo». A diferencia de los otros ODM, no tiene metas cuantitativas, por lo que se complica la tarea de juzgar hasta qué punto se ha alcanzado. El ODM 8 se evalúa mediante indicadores sobre la ayuda, la deuda y el comercio –y en los tres se ha avanzado algo desde la década de los noventa. El nivel de la AOD ha aumentado, aunque aún no al nivel del 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB), el compromiso asumido por los «países económicamente avanzados» en 1970⁹ y ratificado en el Consenso de Monterrey de la ONU en 2002. Tampoco parece probable que este objetivo se vaya a alcanzar pronto. Numerosos países han visto cómo sus deudas se condonaban en su totalidad o en parte, e iniciativas tales como «Todo menos armas» (TMA) de la UE y la «Ley de Crecimiento y de Oportunidades para África» (AGOA) de los EE.UU. han aumentado el acceso al mercado de las exportaciones de algunos de los países más pobres del mundo.

Dos metas están relacionadas directamente con el sector privado –una sobre el acceso a medicamentos esenciales a precios asequibles y otra sobre el acceso a las nuevas tecnologías, en particular las de la información y la comunicación (TIC). De nuevo, se han producido avances en ambas metas desde la década de los noventa, aunque no está claro si se han debido a los ODM ya que estas metas no son muy conocidas y no han movilizado a activistas como lo han hecho algunos de los indicadores sociales.

El último informe del Grupo de Trabajo sobre el desfase en el logro de los ODM sugiere que, por primera vez, hay signos de retroceso en el avance hacia el cumplimiento de los compromisos del ODM 8. El volumen de la AOD disminuyó en 2011, están aumentando los obstáculos a las exportaciones de los países en desarrollo, y varios países en desarrollo están experimentando dificultades con sus deudas (ONU, 2012b).

9. Resolución de la ONU 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970.

1.2 El impacto de los ODM

El avance mundial en general está siendo positivo, a pesar de las variaciones regionales, nacionales y dentro de los países. Lo que no queda claro es qué parte de este avance se debe a la iniciativa de los ODM (Bourguignon, et al. 2008). Esto no se puede saber a ciencia cierta, a falta de una situación contrafáctica, pero la evidencia disponible hace pensar en algunas conclusiones provisionales.

1.2.1 El impacto de los ODM en los donantes

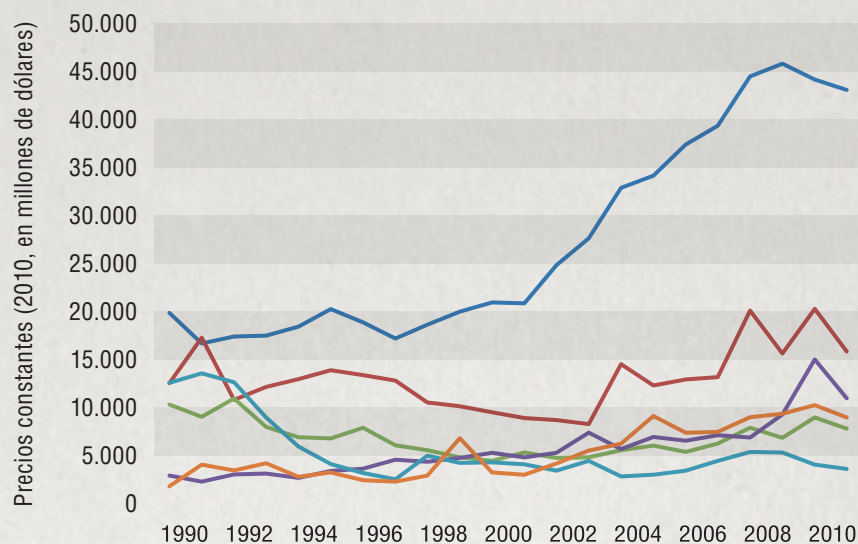
Los datos sobre la AOD desde el año 2000 indican que los ODM pueden haber influido en su volumen global y en su asignación sectorial. Los flujos de la AOD habían disminuido desde mediados de los años noventa, pero empezaron a subir considerablemente poco después de que se formularan los ODM en 2001. La mayor parte de este aumento se ha dirigido hacia las áreas prioritarias de los ODM. El gasto en ayuda bilateral en los sectores sociales se duplicó en el periodo 2000-2008 pasando de unos 20 000 millones de dólares/año a más de 40 000 millones de dólares/año, mientras que el gasto en los sectores productivos se mantuvo estático (Sumner y Tiwari, 2011). En su punto álgido en 2009, el gasto en los sectores sociales representó el 43% del total de los compromisos de la AOD (45 000 millones de dólares). Dentro de los sectores sociales, el porcentaje asignado a la educación se mantuvo relativamente estable en torno al 10-12% de la AOD total, mientras que el porcentaje asignado al sector de la salud aumentó más del doble.

Por supuesto, esta correlación puede simplemente reflejar el cambio que produjeron los ODM en las prioridades de los donantes, más que una respuesta a ellos. Sin embargo, el fuerte y prolongado aumento de la AOD (figura 1.1) sugiere un nuevo y destacable grado de consenso entre los donantes, y la ligera ralentización en el aumento de las asignaciones después de 2001 puede indicar que los ODM hayan tenido algún efecto independiente.

El impacto de los ODM es menos evidente en lo referente a las estrategias de los donantes, aunque podría decirse que el análisis de los gastos reales proporciona una representación más precisa de las prioridades reales de los donantes. Una revisión de 2010 de 21 estrategias de donantes indica que los ODM tuvieron cierta relevancia en la conformación de las prioridades de los donantes –aunque no de



**Figura 1.1 Asignación sectorial de la ayuda bilateral de los donantes del CAD (1990-2011)
en millones de dólares (a precios constantes de 2010)**



■ Infraestructura social y servicios
■ Sectores de producción
■ Ayuda en especie / Programa de ayuda general
■ Infraestructura económica y servicios
■ Multisectorial / Transversal
■ Ayuda humanitaria

Fuente: OCDE, 2012 OECDStat Online Database, disponible en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=en&DataSetCode=TABLE5#>

“ Los datos sobre la AOD desde el año 2000 indican que los ODM pueden haber influido en su volumen global y en su asignación sectorial. ”

manera exclusiva y no en igual medida en todos los objetivos (tabla 1.3). Si bien la educación, la salud y el medio ambiente estuvieron representados en más de dos tercios de todas las estrategias de los donantes revisadas, el agua y el saneamiento, el VIH y el SIDA, y la pobreza de ingresos aparecieron en bastantes menos, con el agua y el saneamiento representados en menos de la mitad. Al mismo tiempo, algunas áreas no incluidas en los ODM han recibido igual si no más atención (por ej., la gobernanza, la paz y la seguridad), lo que indica claramente que los ODM no fueron la única influencia en los donantes.

Los ODM también pueden haber ayudado a los Gobiernos donantes a justificar el gasto público en desarrollo y por qué se debía aumentar la ayuda externa. Ha habido un creciente interés en la educación pública, con el objetivo de sensibilizar y conseguir apoyo para las políticas de desarrollo. Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, la campaña

del Gobierno francés «Huit Fois Oui!»¹⁰, campaña que tiene como objetivo familiarizar a los ciudadanos de todas las edades con los ODM.

1.2.2 El impacto de los ODM en la política de los países en desarrollo

El impacto de los ODM en las prioridades del gasto nacional en los países en desarrollo es difícil de cuantificar. No obstante, hay una tendencia clara hacia un mayor gasto per cápita en los sectores prioritarios de los ODM, como la salud y la educación (Kenny y Sumner, 2011). Las iniciativas regionales y mundiales, relacionadas con los ODM, han fomentado un mayor gasto nacional en los objetivos sociales, como la Campaña de la Unión Africana para acelerar la reducción de la mortalidad materna en África (CARMMA). Esto ha animado a los Gobiernos africanos a comprometerse en aumentar el gasto en

¹⁰ Huit Fois Oui ! página web: <http://www.huitfoisoui.fr/>



« Los ODM tuvieron cierta relevancia en la conformación de las prioridades de los donantes –aunque no de manera exclusiva. »

Tabla 1.3 Prioridades de los ODM en las estrategias de los programas de los donantes (2003-2007)

Área Prioritaria	Frecuencia en los objetivos centrales
ODM 1 - La pobreza de ingresos	13/21
ODM 2 - La educación	15/21
ODM 3,4,5 - La salud	14/21
ODM 6 - El VIH/SIDA y otras enfermedades graves	12/21
ODM 7 - El agua y el saneamiento	10/21
ODM 7 - El medio ambiente	19/21
Otras áreas prioritarias	
Los derechos humanos	17/21
La gobernanza	15/21
La paz y la seguridad	15/21
La democracia	14/21

Fuente: Fukuda-Parr, 2010

los servicios de salud con el fin de alcanzar las metas de los ODM. El gasto global en los sectores sociales se ha visto facilitado por el aumento de la financiación externa para la salud, lo que puede haber permitido que algunos Gobiernos receptores apliquen sus propios recursos a otros fines.

La proporción del gasto público en educación en los países en desarrollo también ha aumentado de forma significativa –del 2,9% al 3,8% del Producto Interno Bruto (PIB) en los PRB desde 1999. Mientras tanto, la proporción del gasto de los donantes en educación se mantuvo estable, aunque las cantidades absolutas aumentaron considerablemente (UNESCO, 2011).

Igualmente, es difícil sacar conclusiones generales acerca del impacto de los ODM en los procesos políticos nacionales. Sin embargo, hay varios ejemplos que ilustran cómo los ODM pueden haber influido en las políticas nacionales, en particular, en el caso de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). En una revisión de 22 DELP, Fukuda-Parr (2010) descubrió que había un alto compromiso con los ODM, aunque estos tendían a concentrarse en áreas específicas, tales como la pobreza de ingresos y la inversión social en educación, salud y agua. El estudio evaluó el nivel de ambición en el establecimiento de objetivos, y descubrió que muchos habían superado la ambición de los ODM, así como las tendencias históricas –aunque con algunas excepciones. Una

revisión anterior de 44 DELP (Harrison et al., 2005) había llegado a conclusiones similares.

No obstante, no queda claro si estos compromisos se traducen en la asignación de recursos. A este respecto, se podría llegar a la conclusión de que los ODM han influido en el discurso político en vez de en la asignación real de recursos nacionales (Manning, 2010).

Si bien algunos países han adaptado las metas y los indicadores a sus necesidades y contextos nacionales, otros han fijado metas más ambiciosas que los ODM (por ej., Botsuana y Tailandia) o han completado informes sobre los ODM a nivel subnacional (por ej., Argentina, Ecuador y Nigeria). Algunos países incluso han añadido un objetivo o una meta adicional para las cuestiones de prioridad nacional, como el refuerzo de la seguridad en Afganistán. Los países en transición como Albania, Iraq y Mongolia han adoptado un objetivo 9 sobre buena gobernanza, y Camboya ha hecho lo mismo para la retirada de minas, de artefactos explosivos sin detonar y la asistencia a las víctimas. Este sentido de apropiación también ha llevado a un cambio en el paisaje institucional de algunos países. Por ejemplo, tanto Bangladesh como Mongolia cuentan con una Comisión Parlamentaria Permanente sobre los ODM, y existe un comité de coordinación de la supervisión de la implantación de los ODM en Kirguistán y en Sierra Leona (PNUD,



2010). Además, la comparación de DELP recientes con otros anteriores revela un aumento en el número de objetivos a medida que se inspiran en los ODM, lo que puede interpretarse como una señal de que los ODM podrían tener un impacto significativo en el tiempo (Manning, 2010).

El impacto de los ODM va más allá de los documentos de política nacional hasta influir en los procesos de toma de decisiones y en la evaluación de la eficacia de las políticas. En algunos casos, como en Indonesia, los ODM han aumentado la responsabilidad del Gobierno y han sido utilizados por las organizaciones de la sociedad civil como un instrumento para que los funcionarios públicos rindan cuentas. Por ejemplo, las OSC desempeñaron un papel determinante en la demostración de que el avance en el desarrollo a escala nacional a menudo no había incluido a los grupos sociales más vulnerables. Informes independientes sobre los ODM en Ghana, India, Malawi y Mozambique han identificado tales déficits en los logros de los ODM de sus países, señalando la necesidad de que los responsables políticos centren la agenda de desarrollo en las regiones y en las comunidades desfavorecidas. En algunos casos, eso ha llevado a respuestas gubernamentales positivas (PNUD, 2010).

No obstante, algunos países han tenido una visión diferente de los ODM, como se ha visto en uno de los países de los estudios de casos del IED. En Perú, el avance hacia la consecución de las metas establecidas en los ODM ya había empezado y se prevé que el país alcance la mayoría de ellas en 2015. Sin embargo, no existe una relación clara entre los logros de Perú y la iniciativa de los ODM –de hecho, parece ser que, como mucho, estos últimos habrían desempeñado un papel de menor importancia en la conformación de las políticas nacionales. Aunque las prioridades nacionales van en el mismo sentido que los ODM, estos apenas se mencionan en las declaraciones de política oficiales en Perú y sus Gobiernos no parecen haberlos utilizado como guía. De hecho, se diría que Perú ha encontrado sus propios objetivos reflejados en los ODM en lugar de haber sido influenciado por ellos (Barrantes y Berdegué, 2012 - Informe del estudio de casos de Perú del IED). Sin embargo, las experiencias de Costa de Marfil, Nepal y Ruanda –los otros estudios de casos realizados para este informe– sugieren que los ODM pueden desempeñar un papel importante en la conformación de las políticas. Por ejemplo, han sido un punto de referencia importante para los intentos de

reanudar la planificación del desarrollo en Costa de Marfil. En Nepal, los ODM han contribuido a orientar las políticas tanto nacionales como internacionales, mientras que en Ruanda han sido utilizados para dar forma a las estrategias de desarrollo del Gobierno a medio plazo (véase el capítulo 2).

1.3 Las críticas a los ODM

Si bien se ha relacionado a los ODM con mejoras en el bienestar humano, también han sido objeto de críticas. Algunas de estas críticas son relevantes para el establecimiento de un marco post-2015:

- **La falta de participación en el proceso.** El proceso para acordar los objetivos y las metas de los ODM estuvo dominado por un pequeño grupo de donantes, con una mínima aportación de los Gobiernos de los países en desarrollo. Esta falta de participación ha seguido suscitando un amplio resentimiento. No está claro el impacto que tuvo en los ODM, y en los objetivos y las metas acordados, pero es evidente que es una forma en absoluto ideal de elaborar un acuerdo mundial sobre el desarrollo.
- **La distorsión de las prioridades.** El objetivo de los ODM era distorsionar las prioridades y centrar la atención en un puñado de objetivos y metas clave, como medio de mejorar los resultados del desarrollo. Algunos sostienen que, al centrarse en los sectores sociales, los ODM en realidad redujeron la importancia que los donantes atribuían previamente al desarrollo de la infraestructura, la agricultura y la industria, con un posible efecto perjudicial sobre el crecimiento y la creación de empleo, y sobre la reducción de la pobreza a largo plazo (Chang, 2010; Gore, 2010). A eso se puede replicar que los ODM no abarcaron una agenda transformadora, en el sentido de que no buscaron promover la transformación estructural en los países más empobrecidos (véase el capítulo 8). Pero incluso dentro de los sectores, los cambios no siempre han sido óptimos. Por ejemplo, existe la preocupación de que el enfoque en la asistencia escolar (ODM 2) pueda haber desviado la atención de la cuestión igualmente importante de la calidad de la educación.
- **El enmascaramiento de las desigualdades.** Otra crítica es que la formulación de las metas en

« Se diría que Perú ha encontrado sus propios objetivos reflejados en los ODM en lugar de haber sido influenciado por ellos. Sin embargo, las experiencias de Costa de Marfil, Nepal y Ruanda sugieren que los ODM pueden desempeñar un papel importante en la conformación de las políticas. »



CAPÍTULO UNO

«
Un nuevo marco tendría que ser el resultado de un proceso participativo en el que todas las partes implicadas estén seguras de que se han escuchado sus opiniones.»»

términos de promedios mundiales y nacionales permite que se registren avances, incluso cuando aumenta la desigualdad y se margina a los pobres. Por ejemplo, la TMM5 puede reducirse a escala nacional, aunque no se reduzca entre los más pobres (Manning, 2009; Save the Children, 2010).

- **La falta de compromisos de los países ricos.** Una crítica común de los ODM es la falta de compromisos específicos de los países ricos. El ODM 8, que pretende «fomentar una alianza mundial para el desarrollo», contiene metas sobre el acceso al mercado (comercio), el alivio de la deuda y el acceso a las nuevas tecnologías y a los medicamentos esenciales. Sin embargo, carece de metas específicas cuantificadas o de fechas, y en algunos casos no han llevado a ninguna acción apreciable por parte de países o de empresas responsables de su consecución.
- **La omisión de factores.** Los ODM han sido acusados de omitir factores importantes fundamentales para el desarrollo, tales como el cambio climático, la gobernanza, la migración, los conflictos, la seguridad y las discapacidades (Melamed y Sumner, 2010) o el acceso a los servicios de energía y de transporte (Manning, 2009). No se han tratado sectores de particular interés para los Estados frágiles, como son la justicia y la seguridad (IDM, 2011). En parte, esto es un reflejo de los compromisos políticos que han sido necesarios para conseguir que se acuerden los ODM. También refleja lo que se pensó que era importante en ese momento y, con más pragmatismo, el abanico de problemáticas para las que había datos suficientes para controlar el avance hacia los objetivos (o al menos, la perspectiva de la elaboración de tales datos).
- **La traducción de las tendencias y de los objetivos mundiales en políticas nacionales.** Los ODM fueron establecidos como un conjunto de metas globales, tomando como base las tendencias mundiales. Algunos de sus arquitectos argumentan que nunca tuvieron la intención de que se tuvieran que cumplir en cada país, teniendo en cuenta lo diferente que eran las tendencias en todo el mundo (Vandemoortele, 2008). No obstante, como la formulación de políticas se da en el ámbito nacional, las metas inevitablemente se están aplicando también en el ámbito nacional. Una meta de reducir la tasa de mortalidad infantil

(TMI) en dos tercios podría no ser apropiada para los países con una TMI muy alta –para los cuales tal reducción podría requerir mejoras mucho más allá de las tendencias históricas– así como para los países con TMI muy baja –para los cuales una reducción quizás fuera simplemente imposible o una utilización no rentable de los recursos sanitarios. Un futuro acuerdo puede tener que encontrar una mejor manera de traducir los objetivos globales en metas aplicables a escala nacional.

Cualquier marco de desarrollo futuro debería tener en cuenta tales críticas. En primer lugar, un nuevo marco tendría que ser el resultado de un proceso participativo en el que todas las partes implicadas estén seguras de que se han escuchado sus opiniones. En segundo lugar, un acuerdo post-2015 tendría que abordar un conjunto más amplio de problemáticas para tomar en cuenta las tendencias y desafíos futuros –por ej., la desigualdad, el empleo y la sostenibilidad (véase también el capítulo 6). En tercer lugar, dicho acuerdo necesitaría basarse en una definición más amplia de la pobreza con el fin de garantizar que los resultados del desarrollo sean incluyentes y que no dejen a nadie de lado. Por último, un nuevo consenso debería contar con los medios de garantizar que todos los actores cumplieren sus compromisos.

1.4 Implicaciones para el marco post-2015

Los ODM han proporcionado un marco único común e integral para medir el avance global logrado en varias áreas del desarrollo humano. Se han convertido en un punto de referencia clave en los debates políticos, lo que pone de relieve su valor intrínseco como herramienta de seguimiento. Por otra parte, los ODM también han contribuido a movilizar los esfuerzos internacionales para el desarrollo y han influido considerablemente en el discurso político. En particular, han tenido cierto impacto en las políticas internacionales y, en algunos casos, en las estrategias de desarrollo nacionales.

No obstante, al mismo tiempo, de las críticas a los ODM se pueden extraer enseñanzas valiosas para un acuerdo post-2015 sobre el desarrollo mundial. La primera es que los objetivos globales parecen tener algo que ver en la tendencia de centrar la atención en problemáticas específicas y en orientar el avance –especialmente si son limitados en número y están vinculados a metas e indicadores que pueden ser



controlados (Manning, 2009). Además, surgen una serie de problemáticas específicas de esta evaluación del impacto de los ODM.

- **El crecimiento incluyente y los sectores productivos.** Con el fin de rectificar las distorsiones señaladas anteriormente, hay un llamamiento fuerte, especialmente por parte de los Gobiernos africanos, por un futuro marco que se centre más en el crecimiento y el empleo, con vistas a apoyar a los sectores productivos y promover la transformación estructural (UNECA, 2012).
- **La desigualdad.** Tras reconocer que los ODM hacen poca referencia a la distribución y que no proporcionan incentivos para que los Gobiernos hagan frente a la desigualdad, muchos países, algunas agencias de la ONU y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) están abogando por un futuro marco que proporcione más incentivos para medir y tratar las desigualdades en los resultados y las oportunidades (Melamed, 2012).
- **La sostenibilidad.** Existe un consenso general de que el ODM 7, que aborda las problemáticas medioambientales, es poco específico y débil. El proceso de debate sobre los ODS, iniciado en la Conferencia de Río+20 en 2012 y continuado a través del Grupo de Trabajo Abierto (GTA) creado en enero de 2013, ilustra una preocupación bastante generalizada de que las consideraciones de sostenibilidad deberían incluirse con más determinación en un marco futuro, y crear una obligación política para que eso suceda de forma que se relacione estrechamente con los resultados de desarrollo.
- **Los objetivos nacionales.** Los problemas causados a la hora de traducir las metas mundiales a escala nacional llevaron a algunos a sostener que las futuras metas globales deberían controlarse a través de metas establecidas a escala nacional o regional con el fin de adaptarlas mejor al contexto específico. Esto contribuiría en gran medida al refuerzo de la implicación nacional.

- **La alianza mundial.** El ODM 8 puede haber sido el menos exitoso de los objetivos, pero lo que pretende alcanzar sigue siendo esencial para un futuro marco. Promover una alianza mundial para el desarrollo es fundamental para crear un entorno internacional que sea propicio para la erradicación de la pobreza promoviendo el apoyo a las estrategias de desarrollo nacionales, reforzando el desarrollo humano y tratando las preocupaciones de sostenibilidad. Esto requeriría el uso de las finanzas, el comercio, la inversión y las políticas de migración laboral (de forma coherente) como herramientas para lograr los resultados del desarrollo deseados.

Las implicaciones de estas cuestiones clave se abordarán a lo largo de este informe. Por ejemplo, argumentamos que, para erradicar la pobreza de forma duradera, las estrategias de desarrollo tienen que transformar las estructuras económicas y sociales, tener un enfoque especial en los grupos desfavorecidos, e incorporar las consideraciones de sostenibilidad (por ej., los tres primeros puntos del apartado). De ahí que esta revisión de los ODM sugiera la necesidad de un enfoque más orientado hacia el desarrollo incluyente y sostenible (ISD). Como se ha argumentado en la introducción, dicho enfoque ya está implícito en la visión de la Declaración del Milenio. Aunque esta visión no siempre haya sido fácil de aplicar, argumentamos que un mayor énfasis en la inclusión y la sostenibilidad deberían ser principios rectores cruciales en el diseño de cualquier marco post-2015¹¹.

« Para erradicar la pobreza de forma duradera, las estrategias de desarrollo tienen que transformar las estructuras económicas y sociales, tener un enfoque especial en los grupos desfavorecidos, e incorporar las consideraciones de sostenibilidad. »

¹¹ Puesto que el IED 2013 se basa en las anteriores ediciones del Informe Europeo sobre el Desarrollo, les rogamos que las consulten si desean más información sobre las problemáticas relacionadas con el desarrollo sostenible (2012), la fragilidad (2009) y la protección social (2010).



2

LO QUE LOS ODM HAN SIGNIFICADO PARA LOS PAÍSES POBRES —CUATRO ESTUDIOS DE CASOS

« Este capítulo explora lo que los ODM han significado para cuatro países muy diferentes basándose en estudios de casos originales realizados por centros de investigación nacionales. »

Aunque la Declaración del Milenio fue aprobada por 189 Estados miembros de la ONU, los ODM que surgieron de ella se han interpretado de una forma desigual en cada uno de los países. Como aparece descrito en el capítulo 1, han contribuido a movilizar el apoyo internacional para el desarrollo, centrando la atención en una serie limitada de objetivos y metas. Por lo tanto, para los países en desarrollo, los ODM pueden emplearse como ayuda para conformar la política nacional y como marco para la gestión de la ayuda externa. No obstante, un marco acordado internacionalmente no siempre se puede conjugar fácilmente con las prioridades y los enfoques nacionales específicos. Se interpretará y se aplicará de manera diferente en cada contexto nacional. A la hora de definir un marco post-2015 de desarrollo es importante entender lo que perfila el compromiso a dicho marco, cómo se empleó el marco de los ODM en relación con las políticas de desarrollo nacionales y si ayudó o si incluso dificultó en algunos casos su aplicación. ¿De qué manera los instrumentos globales

como los ODM han contribuido y pueden contribuir a los procesos de desarrollo específicos de los países?

Este capítulo explora lo que los ODM han significado para cuatro países muy diferentes: Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú, basándose en estudios de casos originales realizados por centros de investigación nacionales para este informe¹². La primera sección del capítulo ofrece una visión general de los resultados de estos estudios de casos de países. Algunos de los principales interrogantes a los que los investigadores quisieron dar respuesta fueron los efectos del instrumento ODM en las decisiones políticas y su implantación en el ámbito nacional¹³.

También es importante considerar de forma más general cómo se producen los procesos políticos nacionales y cómo se espera que los marcos internacionales tipo ODM interactúen con las políticas nacionales. Por eso, la segunda parte del capítulo presenta el trabajo académico reciente sobre los enfoques de economía política para analizar los

12 Los resúmenes de los estudios de casos están incluidos como anexos a este informe y las versiones integrales aparecen publicadas en la página web del IED. Estos estudios fueron realizados por:

- SAWTEE y CESLAM en Nepal, dirigido por Pandey, P.R., Adhikari, R., y Sijapati, B. (2012)
- IPAR en Ruanda, dirigido por Abbott, P., Malunda, D. y Ngamije Festo (2012)
- CIREC en Costa de Marfil, dirigido por Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013)
- RIMISP e IEP en Perú, dirigido por Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012)

13 Los equipos de investigadores basados en los países llevaron a cabo los estudios de casos. También organizaron consultas con el Gobierno nacional y con representantes de la sociedad civil para debatir sus datos y análisis, y para formular propuestas para la agenda de desarrollo post-2015 desde la perspectiva de sus respectivos países. De ahí que estas propuestas deban considerarse como opiniones basadas en las amplias entrevistas y consultas realizadas por los investigadores, que no pretenden representar las posiciones formales de ninguna organización ni entidad oficial.



procesos de toma de decisiones específicos de los países y los planes de ejecución detrás de la reducción de la pobreza y de las políticas más amplias relacionadas con el desarrollo. La parte final del capítulo analiza los incentivos políticos que pueden proporcionar las relaciones internacionales y económicas mundiales, y el impacto potencial de los instrumentos mundiales y regionales a escala nacional. Las características propias de cada país también van a conformar la manera en que su Gobierno interactúe con la economía mundial y las relaciones e instrumentos internacionales.

2.1 Los ODM a escala nacional -cuatro estudios de casos de países

Los cuatro estudios de casos encargados sobre Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú analizaron los nuevos indicios sobre los efectos probables de los ODM en las decisiones nacionales relativas a las medidas de reducción de la pobreza. A pesar de que proporcionan

pruebas menos concluyentes sobre el impacto de los ODM en estos países, los estudios sí identifican algunos de sus efectos. También sacan a la luz apreciaciones sobre los ODM y los motivos de los Gobiernos para emplear el instrumento ODM (objetivos, metas, indicadores, mecanismos de seguimiento, etc.) y cumplir sus compromisos políticos. Los cuatro países son muy diversos y presentan una serie de situaciones de desarrollo y relaciones con la UE diferentes, como demuestran los indicadores básicos de la tabla 2.1.

Aunque estos estudios de casos no pretenden ser una muestra representativa, proporcionan ejemplos útiles de un amplio abanico de situaciones de desarrollo a las que se están enfrentando los países en desarrollo en la última década desde la aprobación de la Declaración del Milenio. Los cuatro países se encuentran en diferentes niveles de desarrollo y se enfrentan a una serie de tendencias y desafíos demográficos, económicos y medioambientales muy variados, que se resumen en la tabla 2.2.

Tabla 2.1 Estudios de casos de países: Indicadores seleccionados





	Nepal	Ruanda	Costa de Marfil	Perú
Población en 2011 (en millones)	30 M	11 M	20 M	29 M
PIB en 2011 (en mil millones de dólares actuales)	18 900 M	6400 M	24 100 M	176 700 M
PIB per cápita en 2011 (dólares constantes de 2000)	275 USD	356 USD	549 USD	3.364 USD
Status de ingresos según el Banco Mundial	PRB	PRB	PRMB	PRMA
Coefficiente de Gini	32,8 (2010)	50,8 (2011)	41,5 (2008)	48,1 (2010)
Envío de AOD del CAD-UE en 2010 (en millones de dólares)	210 M	308 M	267 M	211 M
AOD recibida en % de la RNB en 2011	4,70%	20,22%	6,24%	0,36%
Balanza comercial con la UE-27 en 2011 (en millones de dólares)	- 26 M	- 115 M	+ 2.401 M	+ 4.196 M
Los migrantes en la UE como la proporción del total de emigrantes en 2010	4,1%	8,9%	9%	29,1%

Fuentes: Bases de datos estadísticos del Banco Mundial, la OCDE, el CCI y la UNCTAD



CAPÍTULO DOS

Tabla 2.2 Tendencias y proyecciones de los países de los estudios de casos

DEMOGRAFÍA				
	CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN	ESTRUCTURA DE EDADES	URBANIZACIÓN	MIGRACIÓN INTERNACIONAL
 <p>NEPAL</p>	<p>1,9 % EN 2010. FERTILIDAD DISMINUYENDO</p> <p>1950</p> <p>6,1 HIJOS POR MUJER</p> <p>2010</p> <p>2,9 HIJOS POR MUJER</p>	<p>MUY JOVEN</p> <p>edad 0-24</p> <p>56,9%</p> <p>edad 25-64</p> <p>38,9%</p> <p>edad 65+</p> <p>4,2%</p> <p>edad media: 21,4</p>	<p>POBLACIÓN MUY RURAL</p> <p>Urbana – 17 %</p> <p>Rural – 83 %</p> <p>83%</p> <p>URBANA RURAL</p>	<p>Tasa de migración neta: -0.6 por 1000 personas en el periodo 2010-15</p> <p>HACIA EL INTERIOR</p> <p>Mínima</p> <p>HACIA EL EXTERIOR</p> <p>Principales destinos: la India y el Golfo. Las remesas de los migrantes llegan al 56% de los hogares.</p>
 <p>RWANDA</p>	<p>2,9 % en 2010. FERTILIDAD DISMINUYENDO</p> <p>1950</p> <p>8 HIJOS POR MUJER</p> <p>2010</p> <p>5,4 ENFANTS PAR FEMME</p>	<p>MUY JOVEN</p> <p>edad 0-24</p> <p>63,4%</p> <p>edad 25-64</p> <p>33,9%</p> <p>edad 65+</p> <p>2,7%</p> <p>edad media: 18,7</p>	<p>POBLACIÓN MUY RURAL</p> <p>Urbana – 19.1 %</p> <p>Rural – 80.9 %</p> <p>80%</p> <p>URBANA RURAL</p>	<p>Tasa de migración neta: 0 por 1000 personas en el periodo 2010-15</p> <p>HACIA EL INTERIOR</p> <p>Ligeramente hacia el interior migración desde otros Estados miembros de la CAO.</p> <p>HACIA EL EXTERIOR</p> <p>Un gran número de los migrantes ruandeses son refugiados del genocidio.</p>
 <p>COSTA DE MARFIL</p>	<p>1,8 % en 2010. FERTILIDAD DISMINUYENDO</p> <p>1950</p> <p>6,8 HIJOS POR MUJER</p> <p>2010</p> <p>4,7 HIJOS POR MUJER</p>	<p>MUY JOVEN MEZCLADA</p> <p>edad 0-24</p> <p>61,2%</p> <p>edad 25-64</p> <p>35%</p> <p>edad 65+</p> <p>3,8%</p> <p>edad media: 19,2</p>	<p>POBLACIÓN MEZCLADA</p> <p>Urbana – 51.3 %</p> <p>Rural – 48.7 %</p> <p>48%</p> <p>URBANA RURAL</p>	<p>Nueva migración: 0.1 por 1000 personas en el periodo 2010-15</p> <p>HACIA EL INTERIOR</p> <p>Gran número de migrantes libaneses y regionales en trabajos de poca cualificación</p> <p>HACIA EL EXTERIOR</p> <p>Muchos marfileños emigran a Francia por la lengua y las similitudes culturales.</p>
 <p>PERÚ</p>	<p>1,1 % en 2010. FERTILIDAD DISMINUYENDO</p> <p>1950</p> <p>6,9 HIJOS POR MUJER</p> <p>2010</p> <p>2,6 HIJOS POR MUJER</p>	<p>JOVEN</p> <p>edad 0-24</p> <p>49,1%</p> <p>edad 25-64</p> <p>44,8%</p> <p>edad 65+</p> <p>6,1%</p> <p>edad media: 25,6</p>	<p>POBLACIÓN MUY URBANA</p> <p>Urbana – 77.3 %</p> <p>Rural – 22.7 %</p> <p>77%</p> <p>URBANA RURAL</p>	<p>Tasa de migración neta: -2.8 por 1000 personas en el periodo 2010-15</p> <p>HACIA EL INTERIOR</p> <p>Recientemente han llegado españoles que huyen de la crisis europea.</p> <p>HACIA EL EXTERIOR</p> <p>Principales destinos: EE.UU., España, Italia y otros países de la UE.</p>



ECONOMÍA

CRECIMIENTO ECONÓMICO

COMERCIO INTERNACIONAL

EMPLEO

FLUJOS DE CAPITAL



2001

Promedio anual del PIB tasa de crecimiento entre 2001 y 2011 sólo fue

3,5%

2011

El crecimiento de las importaciones es mucho mayor, lo que lleva a déficits comerciales.

IMPORTACIONES

Principal socio comercial:
India (muy por delante), China, UE, Singapur y EE.UU.

DÉFICIT

FALTA DE MANO DE OBRA ESPECIALIZADA

46%

desempleo en 2008. Muchas personas optan por trabajar en el extranjero.

Nepal es uno de los países que menos atraen la IDE.

Sin embargo, la IDE ha aumentado desde 2006/07.



2008

ENTRE 2008-2012
CRECIMIENTO EN
PIB PROMEDIO REAL

8%
ANUAL

2012

El crecimiento de las importaciones es mucho mayor, lo que lleva a déficits comerciales.

IMPORTACIONES

Principal socio comercial:
China, Suiza, la UE

DÉFICIT

La mayoría de la población trabaja en la agricultura de subsistencia



El subempleo es la problemática central. Escasez de trabajo cualificado.

Ruanda es uno con los mejores resultados de los indicadores empresariales del Banco Mundial, pero continúa luchando para atraer la IDE. Las perspectivas para 2011/12 fueron positivas.



2008-2010

6,4%

CRECIMIENTO DEL
PIB
ANUAL

Costa de Marfil tuvo un superávit de 15% del PIB en 2011. Esto es en parte debido a su posición líder mundial en las exportaciones de cacao.

Principal socio comercial:
UE

SUPERÁVIT

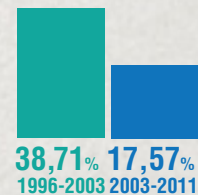
Desempleo Aumenta

6,4% 2002 **15,7%** 2008

El desempleo juvenil (25-34 años) estaba en 17,5% en 2008. La mayoría empleada en el sector informal.

20% TRABAJA EN LA PRODUCCIÓN DE CACAO.

Lento crecimiento en la inversión privada 1996-2011: **Crecimiento de la IDE de 0,47%**. Disminución de cuota de la UE de inversión



2001

Promedio anual Tasa de crecimiento del PIB fue

5,8%

Perú tuvo el mayor crecimiento del PIB en la región y la inflación más baja. **Ahora se considera un PRMA.**

2011

Perú ha tenido un superávit en su balanza comercial en la mayoría de los 8 últimos años.

IMPORTACIONES

Principales socios comerciales:
La UE, China, EE.UU., Brasil y Chile.

SUPERÁVIT

TASAS DE DESEMPLEO

En una pendiente hacia abajo mientras crece la población activa.

71% 2001 **54,6%** 2010

Sin embargo, la tasa de subempleo es alta.

Mayor inversión / ratio PIB de los 7 países LA.

1995 2011
USD 5,05 mil millones USD 22 mil millones

La masa de IDE representó el 9,8% del PIB total. España, Reino Unido y EE.UU. fueron los principales inversores.



CAPÍTULO DOS

MEDIO AMBIENTE

CLIMA

BIODIVERSIDAD

TIERRA/AGUA

LA CONTAMINACIÓN Y OTROS



NEPAL

RIESGOS NATURALES INCLUYEN:
TERREMOTOS, TSUNAMIS, INUNDACIONES, DESLIZAMIENTO DE TIERRAS, ACTIVIDAD VOLCÁNICA LEVE

Deforestación (Uso excesivo de la madera para el combustible y falta de alternativas), degradación de la tierra; agua contaminada.

NEPAL TIENE ENORMES RECURSOS HÍDRICOS

Gran potencial para la generación de energía hidroeléctrica

CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y DEL AGUA



RWANDA

Primeros signos de cambio climático son perceptibles a través de periodos húmedos y secos más largos.



Deforestación, degradación de las tierras y conservación de la vida salvaje.



Debido a la gran densidad de población la tierra es escasa y está muy usada. La erosión del suelo es un gran problema. Los recursos hídricos se utilizan para la generación de energía hidroeléctrica.



LA POLUCIÓN DEL AIRE ESTÁ AUMENTANDO EN LAS ZONAS URBANAS



COSTA DE MARFIL

Estaciones húmedas más cortas y estaciones secas más largas potencialmente están afectando a los cultivos de cacao.



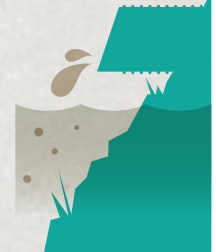
Los bosques estatales se han degradado por su explotación ilegal con efectos negativos sobre la biodiversidad.



La cantidad de los recursos hídricos sigue siendo suficiente para cubrir las crecientes necesidades, aunque se producen disparidades regionales.



La contaminación y la degradación global del suelo debido a las actividades humanas amenazan los recursos hídricos.



PERÚ

RIESGOS NATURALES INCLUYEN:
TSUNAMIS, INUNDACIONES, DESLIZAMIENTOS DE TIERRA, ACTIVIDAD VOLCÁNICA SUAVE.

Deforestación (en parte debida a la tala ilegal); sobrepastoreo de las laderas de la costa y de la sierra.



Desertificación, erosión de la tierra y contaminación del agua.



Polución del aire en Lima; contaminación de los ríos y de las aguas costeras por los residuos municipales y de la minería.



• Nepal

Después de más de doscientos años como reino dirigido por gobernantes con un sistema hereditario y autocrático, Nepal eligió a un Gobierno democrático en 1990. Rápidamente emergieron las diferencias políticas y se produjo una insurrección maoísta de 1996 a 2006, cuando los insurgentes se unieron a los partidos políticos para derrocar al monarca gobernante. Aunque ha empezado ya la elaboración de una nueva constitución, todavía no se ha completado debido a los frecuentes cambios en las coaliciones gubernamentales. La guerra civil y la posterior inestabilidad han hecho que Nepal no atraiga la inversión extranjera a gran escala en ningún sector productivo y la economía sigue siendo frágil. Los donantes también han sido cautelosos, centrándose en los sectores sociales y, a menudo, gestionando sus propios proyectos en vez de canalizar la ayuda a través del Gobierno.

Los ODM y la predilección de los donantes por ellos han contribuido a orientar la política de desarrollo en Nepal. La Cooperación Sur-Sur (CSS) y las remesas de los migrantes también han sido importantes motores del desarrollo. En sus planes a medio y largo plazo de la última década, el Gobierno se ha centrado en dos prioridades: el desarrollo de la infraestructura y la reducción de la pobreza. Por lo tanto, las metas de los ODM están integradas en estas estrategias, junto con un énfasis en la infraestructura física (la energía hidroeléctrica y la estratégica red de carreteras, incluyendo las autovías entre los distritos), diseñada para promover el crecimiento económico. La estrategia principal del Gobierno fue primero lograr el crecimiento y luego abordar la distribución.

Desde el año 2000, las políticas gubernamentales han estado influenciadas por los donantes, lo que ha dado lugar a una mayor atención a los desafíos sociales, en detrimento de otros sectores. Su dependencia de la ayuda y sus escasos flujos de IDE ayudan a explicar esta situación. De hecho, la ayuda externa representa alrededor del 25% del presupuesto nacional de Nepal puesto que también entran en el país otras cantidades considerables de ayuda distintas de la AOD del CAD. La comparación entre los recientes envíos de AOD con los que antes de 2000 dejan claro que las preferencias de los donantes han cambiado orientándose hacia los sectores sociales en consonancia con los ODM, desviando así fondos que anteriormente estaban dirigidos hacia los sectores productivos (por ej., la industria y el comercio, el transporte y la comunicación, la agricultura). No obstante, algunos socios del Sur, particularmente China y la India, han mostrado interés en el desarrollo del potencial hidroeléctrico de Nepal.

El avance en el desarrollo de Nepal también está impulsado por las remesas. En 2010, se estimaba que habían contribuido al 22,6% de su PIB. El Banco Mundial (2011) ha revelado que entre 1995 y 2004, hasta la mitad de las tasas de reducción de la pobreza generales de Nepal podían atribuirse a las remesas y que siguen desempeñando un papel importante. Casi el 80% de estas remesas se utilizan para el consumo y sólo una pequeña proporción se destina al sector productivo. Si bien estos grandes flujos han impulsado algunos avances en los ODM (especialmente el ODM 1 y el ODM 2), existe la preocupación de que la migración pueda reducir los incentivos para que el Gobierno cree empleos productivos. El estudio de

« Los ODM y la predilección de los donantes por ellos han contribuido a orientar la política de desarrollo en Nepal. La Cooperación Sur-Sur (CSS) y las remesas de los migrantes también han sido importantes motores del desarrollo. »

Cuadro 2.1 La consecución de los ODM en Nepal

Nepal ha reducido la pobreza sustancialmente. Según el Banco Mundial, la proporción de personas que viven con 1,25 USD al día (PPA) se redujo al 24,8% en 2010, del 53,1% en 2003 y el 68% en 1995.

El informe de 2010 sobre la consecución de los ODM (Comisión Nacional de Planificación, 2010) indicó que era probable que Nepal pudiera lograr algunas de las metas. Además de la disminución de la pobreza, la tasa neta de escolarización ha aumentado al 93,7% y ya se ha logrado la igualdad de género

en la enseñanza primaria. La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años y la materna se han reducido a 50 por cada 1000 y a 229 por cada 1000 nacidos vivos, respectivamente. Se duda que Nepal llegue a alcanzar las metas de los ODM sobre sostenibilidad medioambiental.



CAPÍTULO DOS

« El Gobierno ruandés ha utilizado los ODM para conformar sus estrategias de desarrollo a medio plazo. »

casos también señala los costes sociales y financieros asociados con la migración, en particular, la carga que representa para las mujeres. En conjunto, es probable que Nepal logre un buen número de metas de los ODM (cuadro 2.1 más abajo), aunque quedan dudas sobre las demás, especialmente las metas medioambientales.

• Ruanda

Ruanda ha experimentado un notable desarrollo en los últimos doce años. Su Gobierno emprendió un proceso de desarrollo que implica una combinación de políticas de seguridad, crecimiento y reducción de la pobreza. Dichas políticas incluyen medidas para garantizar la estabilidad, la organización social y políticas para reducir la dependencia de la ayuda a través de la diversificación de su economía predominantemente rural.

Ruanda depende enormemente de la ayuda exterior: la AOD representa más del 40% del presupuesto nacional. La ayuda también ha aumentado considerablemente en la última década y algunos donantes, como la UE, no han dudado en contribuir a la misma con una proporción sustancial en forma de apoyo presupuestario. El Gobierno ha utilizado los ODM para conformar sus estrategias de desarrollo a medio plazo. La *primera Estrategia de desarrollo económico y lucha contra la pobreza* (EDPRS) (2008-2013) incorporó los indicadores y las metas de los ODM en su marco de políticas. El segundo EDPRS (2013-2018) está en fase de elaboración en el momento de la escritura de este informe, pero se espera que

continúe en la misma línea, con algunos ajustes a las metas de los ODM. Ruanda parece bien encaminada en la consecución de la mayoría de los ODM en 2015, con una tasa de crecimiento del 8% en los últimos 12 años y una reducción de la pobreza, por lo que, en términos de pobreza, Ruanda está en el nivel que estaba antes del genocidio de 1994. Las dos prioridades de la nueva estrategia a medio plazo son la aceleración del crecimiento económico sostenible (con un objetivo del 11,5% anual, considerado por muchos como demasiado ambicioso) y la aceleración de la reducción de la pobreza para que pase a menos del 30%. Tres de las cuatro prioridades temáticas estratégicas son la transformación económica, el desarrollo rural y la productividad, y el empleo juvenil. Otros marcos que el Gobierno ha incorporado en sus convenios de desarrollo son los principios de eficacia de la ayuda en virtud de lo establecido en la Declaración de París de 2005.

• Costa de Marfil

Las dos décadas siguientes a la independencia de Costa de Marfil en 1960 aparecen descritas a veces como un periodo «milagroso». Se consideraba al país como la «locomotora» de la región de África Occidental, con elevadas tasas de crecimiento económico, un auge del sector del cacao y del café y una gran inversión pública. Sin embargo, el desplome irreversible de los precios del cacao y el aumento de las cargas de la deuda a finales de los setenta y a principios los ochenta llevó a una crisis económica que, junto con la muerte del Presidente Houphouët-Boigny en 1993, provocó una inestabilidad política que dura desde entonces.

Cuadro 2.2 La consecución de los ODM en Ruanda

La pobreza en Ruanda ha estado disminuyendo tanto en términos absolutos como relativos desde el año 2000. Se han producido grandes mejoras, sobre todo en los últimos cinco años: la proporción de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza en el país pasó del 56,7% en 2005/6 al 44,9% en 2010/11. La proporción de personas que vivían con menos de 1,25 USD (PPA) bajó del 72,1% en 2000 al 63,2% en 2010. Los indicadores globales para la educación y la salud han revelado un avance impresionante: en el mismo periodo, la tasa neta de escolarización en la

educación primaria aumentó del 72,6% al 91,7%, las tasas de mortalidad infantil se redujeron más de la mitad (de 117,4 por cada 1.000 nacimientos a 50), al igual que las tasas de mortalidad materna. Ruanda ha puesto mucho empeño en el empoderamiento de las mujeres, y las mujeres representan más de la mitad de los miembros del Parlamento. A pesar de este avance, es poco probable que Ruanda alcance todas las metas de los ODM para 2015.



Cuadro 2.3 La consecución de los ODM en Costa de Marfil

La elevada tasa de crecimiento constante del 7% anual de promedio entre 1960 y 1978 llevó a Costa de Marfil a la franja de los PRM. Con las crisis económicas y políticas de mediados de los años ochenta, la incidencia de la pobreza aumentó del 10% en 1985, al 35,8% en 1995 y al 48,9% en 2008. A lo largo de este periodo, según un informe actualizado de países sobre la consecución de los ODM de 2010, las puntuaciones en la mayoría de las demás metas de los ODM han empeorado, con excepción de unas

pocas, entre las que están la reducción de la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años (de 181 a 125 por cada 1000 nacidos vivos) entre 1998 y 2005, y una ligera reducción de la tasa de mortalidad materna. Estas mejoras reflejan el aumento de las campañas de vacunación y el mayor porcentaje de partos asistidos por personal sanitario cualificado. Tras su aceptación del Marco para acelerar el logro de los ODM en 2010, el Gobierno ha acordado centrarse en la consecución del ODM referente a la salud materna.

« En Costa de Marfil la importancia de los ODM tiene que considerarse dentro de este contexto de inestabilidad política y de violentos disturbios. »

La importancia de los ODM tiene que considerarse dentro de este contexto de inestabilidad política y de violentos disturbios. Tras de la devaluación del franco de la Comunidad Financiera Africana (CFA) en 1994, la AOD poco a poco empezó a disminuir, y fue drásticamente interrumpida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y la UE en 1998 debido a la mala gobernanza. El golpe de Estado de 1999 y el intento de golpe de 2002 dieron lugar a la división del país a lo largo de líneas de Norte a Sur, llegaron acuerdos de paz y una estabilidad relativa en 2007, y más conflictos poselectorales en 2011. Estos eventos forman el telón de fondo sobre el que los donantes, incluida la UE, orientaron su AOD hacia los esfuerzos humanitarios y de paz.

Durante los intervalos de relativa estabilidad –en 2002, 2006 y finalmente en 2010– los ODM fueron los puntos de referencia para los intentos de reanudar la planificación del desarrollo, con tecnócratas gestionando en departamentos gubernamentales clave para garantizar cierto grado de continuidad. En abril de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno desarrollaron un programa para reforzar los esfuerzos para alcanzar los ODM, y se puso en marcha un proceso de consulta para garantizar la participación, la sensibilización y la movilización de recursos financieros adicionales. Sin embargo, la reanudación de los conflictos violentos paralizó estos esfuerzos. En 2010 se acordó con los donantes un nuevo programa acelerado centrado en la consecución de los ODM clave en la salud materna.

Objetivos de desarrollo siempre han existido sobre el papel, como testimonian los documentos de estrategias de reducción de la pobreza de diferentes generaciones que incorporan explícitamente los ODM. Sin embargo, su aplicación se ha retrasado. Esto sugiere que el Gobierno utilizaba estos planes para recuperar el acceso a la ayuda y para obtener el punto de culminación previsto en la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) (alcanzado en junio de 2012), lo que llevó a la cancelación del 60% de la deuda del país, con lo que también se sentaron las bases para conseguir de nuevo credibilidad ante los donantes y los inversores extranjeros. La importancia de los ODM como medio para ayudar a garantizar la financiación externa se subraya en el informe del estudio de casos: «*Los ODM siguen siendo el punto de referencia en la estrategia de desarrollo, sin duda debido a su capacidad de movilizar financiación internacional*». Sin embargo, a pesar de que los ODM hayan estado como telón de fondo en las estrategias y en las políticas del Gobierno tecnocrático, las crisis político-militares y la reconstrucción han acaparado el gasto público.

• Perú

Como el informe del estudio de casos pone de manifiesto: «*Perú es un ejemplo claro del nuevo mundo en desarrollo, es un país que está cambiando con celeridad, creciendo económicamente, incluso en medio de la crisis mundial, mientras que está reduciendo la pobreza muy rápidamente y superando muchos de los problemas señalados en los ODM*».



CAPÍTULO DOS

«**Perú, al igual que otros PRM, todavía se enfrenta a considerables desafíos de desarrollo. Así, aunque Perú «pueda no ser pobre de promedio aún está lejos de ser un país desarrollado».**»

Pero el informe sigue y destaca que Perú, al igual que otros PRM, todavía se enfrenta a considerables desafíos de desarrollo. Algunos de ellos son problemas estructurales persistentes. Así, aunque Perú «pueda no ser pobre de promedio aún está lejos de ser un país desarrollado».

En 1990, Perú estaba clasificado como PRB, por sus altos niveles de pobreza y desigualdad. Después de un periodo de agitación y de conflicto armado interno que duró desde finales de los ochenta hasta principios de los noventa, se restableció el orden. Gracias a ello, a partir de 1994, y particularmente desde 2001, tras la crisis financiera asiática, Perú logró un crecimiento sostenido impulsado por el auge de la minería, a su vez promovido por el crecimiento espectacular de China, y enmarcado por una fuerte continuidad en la política macroeconómica. Si bien la pobreza ha disminuido significativamente durante este periodo, a pesar de algunas mejoras, persisten grandes desigualdades estructurales, estando los pobres concentrados sobre todo en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas.

El estudio de casos argumenta que el marco de los ODM no fue especialmente importante como fuente de inspiración, guía o referencia para la construcción de un consenso de desarrollo nacional o para movilizar el apoyo interno o externo. Si acaso, Perú reconoció sus objetivos existentes en algunos de los ODM. Por ejemplo, las reformas económicas comenzaron en 1990, mucho antes de que los ODM fueran acordados. Durante la última década, cada Gobierno sucesivo ha formulado sus propias metas y objetivos. Los ODM han tenido a lo sumo una pequeña influencia en esos planes y no figuran ni en las políticas públicas ni en los debates.

Del mismo modo, ninguna de las principales políticas sociales, medidas de reducción de la pobreza ni iniciativas en pro de la igualdad se han inspirado ni se han referido a los ODM. No es de extrañar que un departamento menor del Gobierno tuviera la responsabilidad de supervisar y coordinar el avance hacia los ODM de Perú. Hay varias razones para esto. Muchos de los objetivos y de las medidas de protección social del país son anteriores a la Declaración del Milenio y a los ODM, y fueron tomadas en parte para

Cuadro 2.4 La consecución de los ODM en Perú

Perú ha logrado avances considerables en áreas relacionadas con los ODM. Por ejemplo, desde 2001 la economía peruana empezó a crecer, lo que permitió una bajada drástica y sostenida de las tasas de pobreza a casi la mitad de los niveles nacionales de 2001 en 2011. Perú superó las metas de los ODM sobre la reducción del hambre, la educación primaria universal, la igualdad de género, la mortalidad infantil y sobre el VIH y el SIDA. Estaba un poco por detrás de los resultados requeridos en salud materna y en agua potable segura.

La desnutrición infantil crónica se redujo del aproximadamente 40% en 1990 al 25,4% en 2000 y el 18-20% en 2010. Los niveles de desnutrición son el doble de altos en las zonas rurales (actualmente el 37%), pero las zonas urbanas y rurales han

experimentado tasas similares de reducción. Otro indicio de las desigualdades graves y persistentes es la incidencia de la pobreza de ingresos, que es el doble de alta en la población indígena que en la población no indígena (el 45,7% y el 24,1% respectivamente).



suavizar el impacto de las medidas de ajuste estructural adoptadas para luchar contra la inflación galopante y para restablecer la estabilidad macroeconómica.

La ayuda solo representa una pequeña parte de los ingresos del Gobierno. Las fuentes más importantes de inspiración política para las medidas de reducción de la pobreza (por ejemplo, a través de políticas de desarrollo social, como programas de transferencias de efectivo focalizados) fueron otros países de América Latina como Brasil y México, en lugar de los donantes. Por último, muchas de las metas de los ODM no eran particularmente difíciles para un país que ya contaba con una RNB per cápita de 4790 USD en 2000, y que posteriormente ha experimentado un rápido progreso económico y social.

Más recientemente, algunos de los objetivos y metas del ODM 7 se han integrado en la política medioambiental de Perú, incluso en la Política nacional de medio ambiente (2009), el Plan de acción medioambiental (2010), y el Plan Bicentenario (2011). Aun así, el acuerdo internacional no ha desempeñado

ningún papel en el diseño de la política y en los planes de acción del Gobierno.

Resumen de las experiencias de los cuatro países con los ODM

Los cuatro casos revelan claramente las grandes diferencias en las formas en que los distintos países y los Gobiernos responden a los desafíos de los compromisos de los ODM y hacen uso de la ayuda externa que conllevan. Una primera conclusión evidente es que no puede haber objetivos de «talla única» y, un marco internacional como el de los ODM debe ser capaz de responder con flexibilidad a contextos muy diferentes cuando se trata de ganar una amplia credibilidad. Cada país ha tomado una vía distinta hacia el desarrollo y ha experimentado diferentes problemas en su modelo de crecimiento y en sus esfuerzos para reducir la pobreza. El hecho de que, en los últimos veinte años, los cuatro países hayan pasado por periodos de conflicto y de fragilidad hace recordar que con frecuencia eso es un gran obstáculo para el desarrollo y que, incluso cuando los países han avanzado, muchos siguen corriendo el peligro de crisis que les lleven de nuevo a como estaban hace décadas.

«**No puede haber objetivos de «talla única» y, un marco internacional como el de los ODM debe ser capaz de responder con flexibilidad a contextos muy diferentes.**»

Cuadro 2.5 Concesiones y dilemas en entornos complejos y frágiles

Los Gobiernos nacionales a menudo tienen que hacer frente a concesiones y dilemas como entre los objetivos relacionados con los ODM y los temas de seguridad, o entre la democracia y la estabilidad.

Por ejemplo, en Ruanda, la agenda de seguridad ampliada ha sido durante mucho tiempo una problemática en relación con la promoción del desarrollo incluyente y sostenible (ISD). En los años noventa, los donantes fueron criticados por su complicidad con la «violencia estructural» en el preludio del genocidio (Uvin, 1998). Con la victoria del Frente Patriótico Ruandés (FPR), los donantes quisieron apoyar la nueva solución política. Desde entonces, han apoyado firmemente la agenda de desarrollo del Gobierno, que ha sido muy receptivo a las condiciones y al asesoramiento técnico de los donantes. Algunos donantes sentían preocupación

ante la gobernanza autoritaria, las violaciones de los derechos políticos y los riesgos asociados a la exclusión política.

Durante el año 2012, otros donantes se sumaron a esta preocupación por el sufrimiento humano presuntamente causado por las políticas de seguridad nacional de Ruanda en la región, especialmente en el este de la RDC. Esto ha llevado a la UE y a otros donantes a un dilema. La UE y algunos de sus Estados miembros han reducido la previsibilidad de la financiación de la agenda de desarrollo de Ruanda, en un intento de influir en el Gobierno para que negocie un acuerdo de seguridad con su principal vecino.



« Los cuatro casos de estudios expresaron una preocupación por la falta de atención de los ODM a los sectores productivos, la necesidad de inversión en infraestructura y a la dimensión de crecimiento económico. »

En Ruanda y en Nepal, los ODM se han integrado en la planificación del desarrollo y han supuesto puntos de referencia para medir el avance en ámbitos políticos concretos. En Ruanda, los ODM están en consonancia con el ambicioso discurso y la política de desarrollo del Gobierno. Durante dos décadas, Nepal experimentó inestabilidad política y conflictos. Los ODM han contribuido a inspirar las políticas durante el periodo de transición y figuran dentro de los planes de desarrollo del Gobierno a medio-largo plazo. Por su parte, Perú apenas ha mencionado o utilizado el marco de los ODM en el diseño de sus políticas de lucha contra la pobreza o de desarrollo. Costa de Marfil ha experimentado varios episodios de inestabilidad y conflicto violento desde 1999. A lo largo de este periodo las autoridades públicas han seguido refiriéndose al marco de los ODM, lo que ha ayudado al país a restablecer las relaciones con la comunidad de donantes en la cooperación orientada hacia la pobreza y a movilizar ayuda. Siguen quedando obstáculos considerables para su implantación y, tras una década, es probable que el país solo alcance algunas metas de los ODM.

Se produjeron algunas críticas de los ODM, que fueron considerados como un desvío del apoyo de los donantes hacia los sectores sociales, mientras que los Gobiernos nacionales pueden tener preferencias y prioridades diferentes. La importancia del gasto público en la prestación de los servicios sociales está reconocida en los estudios. Sin embargo, al mismo tiempo, los cuatro casos de estudios expresaron una preocupación por la falta de atención de los ODM a los sectores productivos, a la necesidad de inversión en infraestructura y, en general, a la dimensión de crecimiento económico. En tres de los cuatro estudios también se manifestaba la preocupación por el no cumplimiento de los donantes de sus compromisos sobre el volumen y la eficacia de la ayuda.

2.2 Explicación de las decisiones políticas: perspectiva de economía política

Desde los años noventa, ha habido un esfuerzo considerable para comprender mejor lo que lleva a las diferencias en las decisiones políticas sobre el desarrollo y las trayectorias de los países en desarrollo. Esto lo provocó en parte el descontento de los donantes con los «modelos de las mejores prácticas en desarrollo» y con la idea de que las instituciones formales podían ser «trasladadas» de los países ricos a los pobres (Centre for the Future of the State, 2010). Una serie de evaluaciones y estudios señalaron el éxito limitado del apoyo de los donantes para reformas institucionales y de gobernanza generalizadas. A menudo, esos esfuerzos bien intencionados resultaron inapropiados en el contexto del país, puesto que se basaban en gran medida en modelos idealizados basados en las instituciones y en los sistemas de gobernanza en países de la OCDE. En palabras de Dani Rodrik: «las innovaciones institucionales no viajan bien» (Rodrik, 2003: 17).

Esta sección se basa en una nueva generación de herramientas de diagnóstico patrocinadas en gran parte por los donantes¹⁴ y en la investigación analítica de la economía política. Tratan de estudiar el entorno social y el entorno político en los que se llevan a cabo los procesos de desarrollo, y de mirar lo que hay «detrás de la fachada» de las instituciones y de las políticas formales. La sección también se refiere a las conclusiones y las evidencias de la investigación¹⁵ sobre el poder y la política en África, el liderazgo/ los organismos y el desarrollo, las relaciones entre las élites y los sectores productivos, la política y el desarrollo agrícola, el clima de inversión y los Estados frágiles.

14 Entre estas herramientas de economía política están: DFID, 2008; Banco Mundial, 2010; Netherlands MFA, 2009; DEVCO Concept Note, 2011 (Unsworth y Williams, 2011).

15 Entre los programas de investigación están: the Africa Power and Politics Programme (www.institutions-africa.org); the Development Leadership Programme (www.dlprog.org); the Improving Institutions Pro-poor Growth Programme (www.ippg.org.uk); Future Agricultures (www.future-agricultures.org); Elites, Production and Poverty Programme (www.diis.dk/epp); y the Tracking Development Programme (http://www.institutions-africa.org/trackingdevelopment_archived/home.html).



Las estructuras, las instituciones y los procesos políticos

Algunos donantes han empezado a hacer un mayor uso de los marcos y análisis de política económica para entender a los actores a escala del país y los factores que impulsan u obstaculizan la reducción de la pobreza o las decisiones de política de desarrollo y las medidas de aplicación. La economía política se refiere a un amplio abanico de tradiciones intelectuales. Por lo general, existen tres niveles de herramientas analíticas desarrolladas para los ámbitos de país y sector:

- **Estructuras:** El primer nivel aborda las características estructurales «difíciles de cambiar» o «intransigentes» tales como la dotación de recursos naturales, la estructura general de la economía, las relaciones regionales, las principales fuentes de ingresos (potenciales) del Gobierno, etc. Por ejemplo, la estructura de la economía y las dotaciones de recursos puede influir en la naturaleza de los ingresos del Gobierno. Dichos ingresos pueden ser *ganados* (a través de los impuestos) o *no ganados* (por ej., los derivados de las rentas mineras, la AOD, etc.). La naturaleza de estos ingresos a menudo conforma los incentivos políticos que tienen ante sí grupos particulares –la mayoría de las veces las élites gobernantes¹⁶ (véase también el cuadro 2.6). Otras importantes características pueden ser la historia de la formación del Estado, la exclusión de regiones y de grupos de población, lo que puede provocar divisiones sociales, étnicas y económicas, las amenazas a la legitimidad del Estado, el conflicto interno y la fragilidad. Tales características se vieron claramente en los conflictos profundamente arraigados de los cuatro países de los estudios de casos.
- **Instituciones:** En un segundo nivel, el análisis de la economía política se interesa en cómo funcionan las instituciones e influyen el comportamiento de los actores políticos y económicos. En todos los países, las instituciones formales (ancladas en la Constitución, enmarcadas en leyes, etc.) interactúan con *reglas del juego* informales (basadas en las normas y en las creencias sociales, culturales, étnicas, religiosas) y estas interacciones

forjan la distribución del poder, la naturaleza de la competencia política, el funcionamiento de los mercados, etc. A menudo es difícil para quienes están fuera, como los donantes, entender o incluso «ver» las instituciones informales, ya que el conjunto de herramientas conceptuales ha sido diseñado principalmente para centrarse en la punta del iceberg, es decir, las instituciones formales. Como consecuencia, los agentes de desarrollo externos minan «su capacidad de identificar oportunidades de cambio y restricciones, lo que explica por qué las reformas se chocan con límites recurrentes» (Andrews, 2013: 42).

- **Actores:** Los niveles estructurales e institucionales forjan los procesos políticos e influyen en el comportamiento y las decisiones de los actores clave. A grandes rasgos, se pueden distinguir tres grupos de actores (véase la figura 2.1): la élite política gobernante, los burócratas estatales y los actores sectoriales (de la sociedad civil, las empresas, las granjas y los hogares). En una situación ideal, estos grupos trabajarían juntos en colaboración, cooperación y sinergia y generarían resultados de desarrollo positivos (A Joint Statement, 2012). Esto no es lo que suele ocurrir en los países en desarrollo. El modelo de las relaciones suele ser uno en el que las élites gobernantes o los Gobiernos no contraen compromisos creíbles con los actores sectoriales en relación con la seguridad de sus inversiones y las ganancias de sus inversiones. Por lo general, dichas élites gobernantes no dan prioridad a las aportaciones de bienes públicos o colectivos que puedan estimular la inversión privada, o no dan prioridad al compromiso constructivo entre la burocracia estatal y los actores sectoriales.

Cabe preguntarse por qué los donantes y los países receptores han podido participar en la lógica de las descripciones del desarrollo durante tanto tiempo, con tan pocas pruebas de que la ayuda aporte algo a la capacidad administrativa de estos últimos. Una respuesta es el denominado «isomorfismo mimético», por el que los burócratas y las élites de los países receptores de la ayuda adoptan las apariencias y las estructuras (o formas) institucionales apropiadas

« Ha habido un esfuerzo considerable para comprender mejor lo que lleva a las diferencias en las decisiones políticas sobre el desarrollo y las trayectorias de los países en desarrollo. »

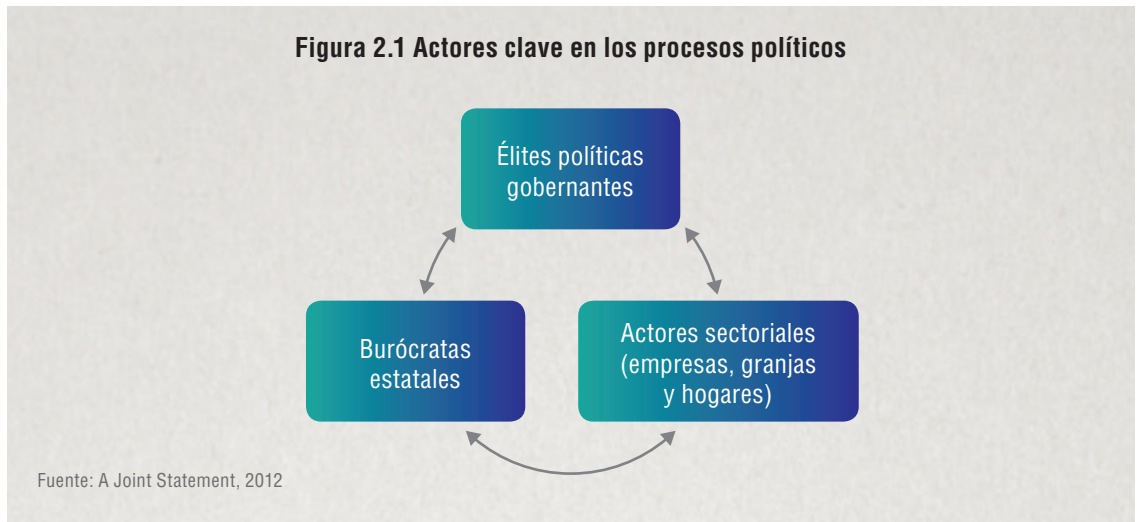
16 El término «élite» en este informe se refiere a las personas con un alto nivel de poder político, militar, financiero y/o económico.





Un modelo útil para comprender las divergencias de las decisiones políticas se centra en por qué y cuándo las élites políticas apoyan al sector productivo. Las respuestas ayudan a explicar las divergencias en las trayectorias de desarrollo entre los países en desarrollo, y las diferencias en el compromiso con los ODM en los cuatro países de los estudios de casos.

Figura 2.1 Actores clave en los procesos políticos



con el fin de ocultar o camuflar el hecho de que no se hayan adoptado *funciones* institucionales. Esto se traduce en gestos políticos vacíos y reformas (a menudo costosas y largas) que nunca se aplican. Las reformas se adoptan como meras «señales». Al pasar por alto aspectos importantes del contexto, los patrocinadores externos corren el riesgo de apostar por un caballo inexistente (Andrews et al., 2012). Hay muchos ejemplos de Gobiernos que se comprometen con los ODM sin tomar medidas ni hacer los arreglos institucionales necesarios para cumplir con sus compromisos declarados. Ruanda no sigue este modelo puesto que el Gobierno tiene en cuenta sus compromisos de reducción de la pobreza. Ruanda también ilustra cómo un Gobierno puede combinar medidas políticas formales con las instituciones informales del imihigo (un contrato de resultados con fuertes bases tradicionales) con vistas a crear incentivos para que los actores estatales alcancen las metas de prestación de servicios relacionadas con la pobreza (Booth y Golooba-Mutebi, 2012).

Las élites gobernantes y el clientelismo

Aunque todavía hay un vivo debate sobre cómo se da el desarrollo, hay algunas pistas para ayudar a desentrañar las lógicas de la toma de decisiones y las variables que están en juego en los procesos de desarrollo. Se han realizado investigaciones comparativas y otras sobre las relaciones entre las élites políticas, los burócratas estatales y los actores

de la sociedad civil y del sector privado. Un modelo útil para comprender las divergencias de las decisiones políticas que afectan los procesos de la pobreza, el crecimiento, la transformación o el desarrollo se centra de manera más amplia en por qué y cuándo las élites políticas apoyan al sector productivo. Las respuestas a estas preguntas también ayudan a explicar las divergencias en las trayectorias de desarrollo entre los países en desarrollo, y han demostrado ser relevantes para explicar las diferencias en el compromiso con los ODM en los cuatro países de los estudios de casos («Elites, Production and Poverty programme», DISS, 2012).

En vez de hablar de Gobierno, este marco invita a los usuarios a centrarse en y especificar los roles y el comportamiento de las élites gobernantes y de las coaliciones gobernantes (los grupos e individuos que ayudan a las élites gobernantes a obtener o retener el poder). El modelo sugiere que tanto en los países autoritarios como en los democráticos, la supervivencia política es la principal motivación de las élites gobernantes. Para sobrevivir, es probable que las élites gobernantes se enfrenten a dos tipos de presión –la competencia o la oposición. La primera significa que la élite gobernante puede ser vulnerable y estar expuesta a la presión de los grupos excluidos. Cuanto mayor sea la vulnerabilidad de las élites gobernantes más tienden a centrarse en los resultados rápidos o en las recompensas inmediatas para ganarse a los



electores o votantes (en una democracia). Esto lleva al «cortoplacismo». La segunda es que las coaliciones gobernantes puedan verse fragmentadas debido a la competencia interna. Por lo general, se trata de una combinación de juegos de poder horizontales entre las facciones de la élite de más alto nivel y de luchas de poder verticales entre las facciones o los simpatizantes del nivel superior y del nivel inferior.

Guiada por la supervivencia política y frente a estas presiones, las élites gobernantes intentan fortalecer las relaciones internas, conquistar o comprar el apoyo del electorado clave. La naturaleza y las combinaciones de estas luchas y juegos de poder llegan a tales dimensiones que, en combinación con las instituciones políticas formales e informales, ejercen una influencia en las preferencias en las políticas y su aplicación en áreas tales como las aportaciones de bienes públicos, la regulación y las intervenciones económicas (Moore y Schmitz 2008; Leftwich, 2011; Kahn, 2010; Whitfield y Therkildsen, 2011). Las élites gobernantes necesitan tener acceso a la financiación, al empleo o a otros favores a cambio del apoyo que necesitan para la coalición gobernante. Tales relaciones de patrón-cliente tienden a dominar la política en los países en desarrollo (Kahn, 2010; Whitfield y Therkildsen, 2011).

El *clientelismo competitivo* es una forma de relación patrón-cliente en la que la élite política se enfrenta a una fuerte oposición tanto de los grupos excluidos como de las facciones internas. Este es el acuerdo o el equilibrio político con más prevalencia en numerosos países en desarrollo (Kahn, 2010; Kahn, 2012). En combinación con un sistema de competencia electoral, estas presiones rara vez crean los tipos de incentivos políticos para apoyar los bienes públicos, las capacidades productivas, o el crecimiento sostenido. Por lo general, con el clientelismo competitivo, las élites gobernantes carecen de horizonte temporal, de la posibilidad de transferir recursos y de capacidades de ejecución para seguir las vías de desarrollo o crecimiento sostenido.

Las rentas, el crecimiento económico y la transformación

Las élites gobernantes necesitan diferentes fuentes de financiación para mantener coaliciones y ganar las elecciones (en las democracias). Necesitan los

ingresos de Estado para aplicar sus políticas y mantener la estabilidad macroeconómica. Requieren inversiones privadas para mantenerse al día con las exigencias de la economía formal, la seguridad y el mayor aparato estatal, etc. También deben contar con ingresos que se puedan utilizar para la organización de la coalición gobernante. Estos ingresos pueden ser legales (donaciones, cuotas de socios, etc.) o ilegales. El tamaño y el tipo de financiación a la que las élites gobernantes tienen acceso también crean incentivos políticos que determinan las decisiones y las medidas políticas.

El carácter de estos incentivos, y la cuestión de si las políticas verdaderamente reflejan el compromiso de los gobernantes o si están simplemente diseñadas como *señales* vacías, se puede evaluar mejor mirando las fuentes de ingresos y las rentas. Las rentas pueden entenderse como los flujos de ingresos que son adicionales a los beneficios y salarios basados en el mercado. Pueden incluir las ganancias de monopolio comercial y los ingresos de las subvenciones, de la propiedad de recursos escasos, de la corrupción y de la ayuda. Algunas de estas rentas son eficientes económicamente, mientras que otras no lo son. Moore prefiere hablar de «ingresos políticos» o de rentas que los Gobiernos y las élites políticas obtienen mediante el ejercicio del poder político (Moore, 2011:7). Además, establece una distinción entre dos categorías de ingresos políticos: *los ingresos de Estado* (de los impuestos, los ingresos no tributarios y las donaciones de otros Estados u organizaciones internacionales) y *los ingresos de la élite política* (los ingresos que los políticos, militares, funcionarios públicos corruptos, etc. obtienen del abuso de autoridad o del control de partes de la economía). La separación entre estas categorías a menudo está poco clara¹⁷.

Las autoridades públicas que tienen acceso a ingresos que no tengan por qué ser políticamente «ganados» son más propensas a abusar de su poder (Moore, 1998). Dicho de otra manera: el acceso a altos niveles de rentas e ingresos no ganados puede reducir los incentivos de la élite para negociar con los ciudadanos, y fomentar la depredación de la élite (OCDE, 2011:26). Este acceso fácil a las rentas puede contrastarse con la realidad de una economía más diversificada. La diversificación puede proporcionar una base tributaria más amplia, con perspectivas de negociación efectiva entre las

«
 Por lo general,
 con el clientelismo
 competitivo,
 las élites
 gobernantes
 carecen de
 horizonte
 temporal, de
 la posibilidad
 de transferir
 recursos y de
 capacidades de
 ejecución para
 seguir las vías
 de desarrollo
 o crecimiento
 sostenido.»

¹⁷ Establece otra distinción entre los ingresos «ganados» y los «no ganados», los primeros se refieren a la tributación general y los segundos a los ingresos de la ayuda, la exportación de recursos naturales, etc. (Moore, 1998).





Una revisión de siete países africanos señaló algunas características impactantes de los regímenes con resultados positivos que incluían un fuerte liderazgo (personalizado), procesos de rentas centralizados y horizontes a largo plazo dentro de los cuales se podían concebir, probar y modificar las políticas. »

Cuadro 2.6 Las rentas y el desarrollo en Costa de Marfil y Ruanda

En **Costa de Marfil**, en el periodo 1960-1978, la economía creció a un promedio del 7% anual, estimulando la migración hacia la capital, Abiyán. Un sistema presidencial fuerte con un Estado de partido único redistribuía las rentas procedentes de las plantaciones de cacao principalmente y de café. Se organizó un sistema hábil de cuotas para equilibrar los intereses de los diversos grupos étnicos y distribuir la inversión pública en las regiones poco atendidas. El patrocinio político en un contexto de altos precios de las materias primas tuvo como resultado el crecimiento económico y la estabilidad. La política de migración fue una parte integral de esta economía política. Por otra parte, el Gobierno de Houphouët-Boigny fue capaz de extraer rentas del cacao a través del sistema de comercialización. Se utilizaron estos recursos, junto con los préstamos externos, para inversiones productivas, aunque también para la redistribución por todo el país para pagar a los militares y recabar apoyo político, lo que proporcionaba un grado de estabilidad social. Los primeros quince años de independencia se asocian con lo que se ha denominado «patrimonialismo» en el desarrollo. Debido a las crisis externas (crisis del petróleo, la crisis de la deuda y el deterioro en las condiciones del comercio en la década de los ochenta), la falta de innovación (con el agotamiento de las tierras vírgenes para la producción, la poca productividad de los árboles de cacao al final del ciclo de plantación de 30 años), y la presión exterior para la celebración de elecciones multipartidistas, la «gran coalición» Houphouët-Boigny se rompió justo antes de su muerte en 1993, y en última instancia, sentó las bases de las políticas étnicas divisorias de años después. La distribución centralizada de las rentas del cacao había permitido la estabilidad política cuando los precios de las materias primas eran altos. Pero el deterioro del mercado socavó la economía y la estabilidad política. Las políticas de liberalización aplicadas desde mediados de los ochenta descentralizaron aún más las rentas (McGovern, 2011).

La importancia de este sistema de rentas para la supervivencia política de la élite gobernante fue ilustrada dramáticamente en la crisis poselectoral de 2010. En el punto álgido de esta crisis, los organismos regionales, como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Europea impusieron medidas

restrictivas contra el Presidente Gbagbo por su negativa a respetar los resultados electorales. Estas medidas estuvieron destinadas a cortar el acceso del Presidente en ejercicio a las rentas procedentes de las exportaciones de cacao y la financiación del ejército bajo el mando de Gbagbo.

En **Ruanda**, el acuerdo político posterior al genocidio estuvo marcado por una primera victoria militar del Frente Patriótico Ruandés (FPR), y se caracterizó por un control centralizado de las rentas económicas, un sistema político con claros límites para la política competitiva y una priorización de las aportaciones de bienes públicos (incluyendo la seguridad dentro del país), acuerdos para reducir la pobreza y un compromiso con la transformación económica. El control de las fuentes de rentas económicas parecía estar centralizado de forma efectiva y desplegado como siguiendo una visión de desarrollo a largo plazo que diese prioridad a la aportación de bienes públicos y servicios. En la última década, la élite política gobernante ha tratado de ampliar su base de apoyo haciendo gala de capacidad para reducir la pobreza y para emprender la transformación económica. Ha aumentado los ingresos nacionales, ha luchado contra la corrupción, ha mejorado la coordinación de la ayuda, se ha comprometido con un grupo cada vez mayor de socios del Sur y ha buscado activamente la integración económica regional en la Comunidad del África Oriental (CAO). Al igual que algunos Gobiernos pro desarrollo del Asia Oriental y del Sudeste Asiático (véase el cuadro 2.7), la política de Ruanda ha estado orientada por la visión de que el desarrollo social y económico y la transformación son esenciales para evitar el «desastre nacional que todos recuerdan» (Booth y Golooba-Mutebi, 2011; 2012). El genocidio y sus consecuencias inmediatas también ayudan a explicar la economía política única de elaborar e implantar políticas en Ruanda. La naturaleza altamente restrictiva de la competencia política (por el miedo a una nueva politización de la etnicidad) y el control estricto sobre el aparato militar y de seguridad (como garantes del poder) han de entenderse conjuntamente con los acuerdos políticos que pretenden que se comparta el poder con grupos del partido no mayoritario (FPR), así como la aplicación de los incentivos para las políticas sociales y económicas.



autoridades públicas y los grupos de la sociedad que proporcionan estos ingresos de Estado. Sin embargo, todas las regiones menos desarrolladas tienen sectores capitalistas formales que no son suficientemente grandes para proporcionar bastantes ingresos de Estado. Así que en los procesos políticos más amplios en los que los grupos de élite busquen conservar o recuperar el control del Gobierno, se basarán en las diversas formas de *ingresos de la élite política*.

La ortodoxia de los donantes hace que generalmente se asuma que las rentas provenientes de la corrupción y del clientelismo son perjudiciales para el desarrollo económico. Sin embargo, la investigación sugiere que el éxito en el crecimiento y en la transformación ha estado y puede que aún esté asociado a políticas heterodoxas acerca del uso productivo de las rentas (Kahn, 2007; Booth, 2012). Una revisión de siete países africanos, entre ellos, Ruanda y Costa de Marfil (véase también el cuadro 2.6), señaló algunas características impactantes de los regímenes con resultados positivos (Kelsall, 2011; Kelsall et al., 2010). Tales características incluían un fuerte liderazgo (personalizado), procesos de rentas centralizados y horizontes a largo plazo dentro de los cuales se podían concebir, probar y modificar las políticas. Por ejemplo, la centralización permite que el Gobierno pueda orientar la creación de rentas hacia las áreas de potencial económico, para financiar bienes públicos clave, y utilizarlas para garantizar la estabilidad política. En otras palabras, los países caracterizados por el clientelismo y que tienen que hacer frente a la corrupción y a la búsqueda de rentas sustanciales pueden conseguir superar ciertos fallos de coordinación centralizando las rentas e invirtiendo en bienes públicos, para ir más allá del «cortoplacismo» y emprender la experimentación y el aprendizaje.

Los cuatro estudios de casos, con sus diferentes vías de desarrollo y, en particular, los tres ejemplos de Costa de Marfil, Ruanda y Perú, que han conseguido más avances en esta última década, demuestran la importancia del crecimiento económico y de la transformación para la sostenibilidad en el futuro. En general, la transformación económica exitosa se puede deber a una combinación de instituciones, actores y factores tales como un Estado central coherente con una visión de desarrollo, el liderazgo comprometido, y los vínculos entre el Estado y los grupos de la sociedad. Se logra por medio de interacciones dinámicas y procesos de negociación entre las élites gobernantes, los burócratas estatales y múltiples grupos de la

sociedad civil que interactúan a escala sectorial. Para que esto suceda, los Gobiernos deben garantizar de forma creíble que los beneficios de las inversiones no van a desperdiciarse, proporcionar bienes públicos esenciales, invertir en el aprendizaje y en la experimentación, y abordar los múltiples desafíos de coordinación.

Las autoridades públicas de los países en desarrollo se enfrentan a desafíos colosales cuando buscan promover el tipo de transformación económica que es esencial para la reducción sostenible de la pobreza y el desarrollo, la adaptación al cambio climático y su mitigación, etc. Estos desafíos se refieren esencialmente a la superación de problemas de acción colectiva y la coordinación para la construcción de sectores productivos competitivos. En la práctica, las élites gobernantes en general van a optar por la línea de la menor resistencia. En lugar de desarrollar nuevos sectores productivos o de actualizar los viejos, van a recurrir a alternativas si existen y evitar emprender *«la difícil tarea de ayudar a los empresarios nacionales a construir capacidades tecnológicas y de crear nuevas instituciones para la aplicación de las políticas industriales. Estas alternativas incluyen los recursos naturales extractivos (por ej., los minerales y el petróleo), la ayuda externa oficial para el Gobierno, y las exportaciones de productos agrícolas»* (Whitfield y Therkildsen, 2011: 25).

En esta sección se ha tratado de ofrecer un conjunto de modelos teóricos que pueden ayudar a explicar por qué diferentes países adoptan trayectorias y políticas de desarrollo particulares. Como veremos en la siguiente sección, los factores externos –ya sean los marcos de políticas, tales como los ODM o los sistemas económicos y financieros mundiales– desempeñan un papel en estos procesos políticos nacionales. Su impacto puede ser importante. Si se comprenden mejor las interacciones entre ambas esferas –los motores mundiales y regionales, con la economía política nacional– se podrán evaluar mejor los «márgenes de maniobra» en el contexto de un país en particular.

Es evidente que esta visión general resumida no pretende ser exhaustiva y no aborda una serie de actores y dimensiones que también son importantes, y que a menudo quedan olvidados o son menos visibles. Dichos actores y dimensiones impulsan las reformas y cambian procesos, incluyendo la representación, el liderazgo, la organización de los pobres y las múltiples

« Los cuatro estudios de casos demuestran la importancia del crecimiento económico y de la transformación para la sostenibilidad en el futuro. En general, la transformación económica exitosa se puede deber a una combinación de instituciones, actores y factores tales como un Estado central coherente con una visión de desarrollo, el liderazgo comprometido, y los vínculos entre el Estado y los grupos de la sociedad. »



Cuadro 2.7 Explicación de las diferencias políticas - el Sudeste Asiático y el África Subsahariana

El programa de investigación Tracking Development ha trazado los factores que ayudan a explicar las divergencias en las trayectorias de desarrollo en el Sudeste Asiático y en el África Subsahariana en los últimos cincuenta años. El clientelismo generalizado en el África Subsahariana no puede explicar por sí solo la relativa falta de avance y de transformación económicos, ya que la corrupción y el clientelismo también caracterizaban a los países del Sudeste Asiático en el momento de su despegue económico.

A través de comparaciones apareadas entre países (Kenia con Malasia, Nigeria con Indonesia, Tanzania con Vietnam, y Camboya con Uganda) Tracking Development propone tres condiciones políticas previas esenciales para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Las tres pueden lograr un «punto de inflexión en el desarrollo»: (a) una buena gestión macroeconómica, (b) niveles de vida mejorados en el sector rural combinado con una mayor productividad agrícola y la seguridad alimentaria, y (c) la liberalización económica y la creación de condiciones para la libertad económica, en particular, para los campesinos y los pequeños empresarios. Mientras que los cuatro países africanos demostraron sólidos niveles de crecimiento económico agregado, no se registró ningún avance en la productividad de la agricultura de las pequeñas explotaciones. «Como resultado, el impacto del crecimiento económico africano en la pobreza sigue siendo

débil, y su futuro incierto, en medio de la creciente desigualdad, el crecimiento limitado del mercado interno y la continua inseguridad alimentaria. Tampoco hay ninguna señal en África de la transformación industrial que siguió los pasos de la revolución agrícola en el Sudeste Asiático» (Development Regimes in Africa, 2012).

Los motivos y los incentivos variaban. En algunos países del Sudeste Asiático las élites gobernantes temían a la oposición radical o comunista, o la amenaza de una insurgencia rural masiva. Para asegurar la supervivencia de la élite, fijaron una trayectoria de desarrollo con un fuerte impulso para garantizar que el mayor número de personas posible tuvieran un beneficio material directo. Esto, a su vez, aumentó el impacto de las políticas sin recurrir mucho al cumplimiento de los principios legales, de los procedimientos administrativos, ni de los derechos políticos y las libertades (van Donge et al., 2012). Estas fuertes presiones –no reproducibles y mayoritariamente excepcionales– proporcionaron fuertes incentivos para que los Gobiernos consolidaran su legitimidad al aportar bienes públicos en lugar de correr los riesgos asociados con sólo pretender emprender reformas.

Tracking Development Programme
http://www.institutions-africa.org/trackingdevelopment_archived/home.html

formas de acción emprendidas por la sociedad civil para superar los problemas de la acción colectiva y mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas. De hecho, cuando se pasa del campo del análisis del contexto a la praxis del desarrollo, esto también representa un cambio puesto que se pide a los reformadores y a los actores externos que dejen atrás los modelos de «la mejor práctica» y que «trabajen con el grano» (Booth, 2011), basándose en un conocimiento apropiado de resolución de problemas locales.

2.3 Los motores internacionales, los ODM y la economía política nacional

Los factores de la economía mundial y las relaciones internacionales inciden en la gobernanza, las instituciones y los procesos políticos en el ámbito nacional. Estos «motores internacionales» o factores mundiales y regionales que tienen un impacto en la economía política nacional, pueden cambiar el poder



y las estructuras de incentivos con las que operan las élites económicas y políticas. Esta sección no pretende presentar todos los motores internacionales que interactúan con la economía política nacional ni todos los posibles o probables incentivos económicos y políticos que crean. Esta sección principalmente se centra en señalar lo importante que es llevar esta dimensión a la reflexión sobre una agenda de desarrollo post-2015, puesto que la eficacia de los debates dependerá no sólo del contenido de la nueva agenda, sino también del proceso a través del cual muchas antiguas, emergentes o nuevas partes interesadas podrán tratar de determinar conjuntamente la naturaleza de los resultados.

Es muy complicado analizar los efectos de los factores internacionales en los procesos económicos y políticos nacionales, ya que pueden estar actuando de manera simultánea. Su importancia relativa varía, y puede ser especialmente difícil atribuir los resultados observados a motores determinados. Estas influencias se van desarrollando durante largos periodos de tiempo y por lo general los procesos no son lineales, algunos de ellos tienen efectos inmediatos y en cadena a diferentes niveles. La OCDE ha desarrollado una metodología analítica que presenta siete categorías de motores internacionales y que analiza algunos de sus probables efectos en las relaciones de poder y en los procesos políticos de oposición y de negociación entre los grupos de interés a escala del país (OCDE, 2011).

Las siete categorías más relevantes son: (a) las fuentes de las rentas y de los ingresos no ganados (lo que incluye la ayuda); (b) las oportunidades y limitaciones para ocultar y mover activos ilícitos; (c) las inversiones extranjeras; (d) las amenazas y las respuestas a la seguridad mundial y regional; (e) las medidas jurídicas y las sanciones internacionales contra las élites nacionales; (f) las presiones de reputación sobre las élites políticas por parte de los actores regionales e internacionales; y (g) las ideas y los conocimientos técnicos externos, incluyendo los efectos de las diásporas. Estas categorías¹⁸ pueden empujar hacia direcciones que lleven a resultados de desarrollo positivos. Un ejemplo puede ser la presión

de los consumidores y la presión mediática en los países desarrollados para que los productos sean fabricados y certificados legalmente, pudiendo dañar la reputación de determinados «saboteadores». Las organizaciones de la sociedad civil y las ONG pueden movilizar y crear presiones e incentivos para que se mejore la gobernanza económica y política. Pero este tipo de motores internacionales también pueden reforzar la mala gobernanza, e incluso prolongar o crear fragilidad (véase también el cuadro 2.8).

Las fuentes de las rentas es una categoría especialmente reveladora. Las fuentes de las rentas y de los ingresos de Estado se han modificado sustancialmente como resultado de la naturaleza cambiante de la economía mundial (Moore et al., 2009; Moore 2011). La reciente globalización ha aumentado la proporción de los ingresos no tributarios de los Estados y también ha ocasionado el aumento de los ingresos de la élite política (ilegales) con respecto a los ingresos de Estado (legales). El aumento sustancial de la demanda de recursos naturales (escasos) ha creado oportunidades sin precedentes y posibilidades para las élites políticas de acceder a las rentas de su exportación. De ahí que las autoridades públicas puedan acabar teniendo menos incentivos políticos para buscar ingresos más fiables a través de la negociación con los grupos de la sociedad que puedan exigir la inversión en investigación, innovación, o de forma más amplia, en instituciones públicas responsables y eficaces. Además de las oportunidades que las rentas de los recursos naturales proporcionan a las élites de ocultar, lavar y transferir activos financieros (la segunda categoría), estas rentas pueden convertirse en una maldición, ya que pueden alimentar conflictos violentos, guerras civiles y prolongar la fragilidad (OCDE, 2011; OCDE, 2012; Centre for the Future of the State, 2010).

2.4 Las enseñanzas que nos aportan los países

Este capítulo ha ofrecido una triple «comprobación de la realidad» desde una perspectiva nacional. La primera trató de averiguar en qué medida habían sido útiles los ODM en Nepal, Costa de Marfil, Ruanda y Perú

« La reciente globalización ha aumentado la proporción de los ingresos no tributarios de los Estados y también ha ocasionado el aumento de los ingresos de la élite política (ilegales) con respecto a los ingresos de Estado (legales). El aumento sustancial de la demanda de recursos naturales (escasos) ha creado oportunidades sin precedentes y posibilidades para las élites políticas de acceder a las rentas de su exportación. »

¹⁸ Los ODM deben considerarse como un instrumento mundial, en lugar de un motor mundial, junto con otros instrumentos y medidas de regulación mundiales o regionales, como la *Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva*, el *Mecanismo africano de evaluación por los pares*, la *Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales*, el *Convenio de lucha contra la corrupción de la OCDE*, etc. La herramienta de la OCDE evalúa la relevancia de estos instrumentos mundiales y regionales en cuanto a sus efectos probables sobre los siete motores internacionales.





Este capítulo ha ofrecido una triple «comprobación de la realidad» desde una perspectiva nacional. La primera trató de averiguar en qué medida habían sido útiles los ODM. La segunda sobre la importancia de la economía política nacional. La tercera trató de comprender la calidad y las consecuencias de los vínculos entre los motores y los instrumentos mundiales (como los ODM) y la economía política nacional y los resultados de desarrollo. »

Cuadro 2.8 Las rentas, los paraísos fiscales y la fragilidad

Como Moore (2011) ha observado, la reciente fase de globalización ha dado lugar al «aumento de los ingresos de Estado no tributarios en relación con los ingresos tributarios y de los ingresos de las élites políticas en relación con los ingresos de Estado». Estos aumentos de las rentas a través de la globalización en parte pueden explicar «el fenómeno contemporáneo de los Estados débiles, frágiles o en quiebra. En los sistemas políticos en los que los ingresos de la élite política sean relativamente abundantes, el poder está en manos de personas que no suelen tener incentivos para realizar la consolidación del Estado: construir o consolidar las instituciones que puedan incorporar a un gran número de ciudadanos en la política (los partidos políticos), fomentar la política de negociación entre los diferentes grupos de interés (las legislaturas), recaudar los ingresos para fines públicos (las agencias tributarias), tomar decisiones políticas informadas y ponerlas en práctica de manera coherente (la administración pública), proteger a los ciudadanos contra la delincuencia y la utilización ilícita de la fuerza (la policía, el poder judicial, los servicios penitenciarios) o proporcionar el apoyo técnico necesario para que el Gobierno rinda cuentas sobre el uso del dinero público (las oficinas públicas de auditoría). La globalización de finales

del siglo XX no sólo ha cambiado la financiación de algunos Estados periféricos alejándola de los ingresos fiscales generales hacia lo que Schumpeter podría haber denominado ingresos de dominio, sino que también ha creado muchas oportunidades y tentaciones para que las élites políticas se dediquen a la obtención de ingresos de la élite ilícitos –al participar en o facilitar la producción y el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la evasión de impuestos, la venta de contratos con el Gobierno para quien dé el soborno más alto– o incluso simplemente allanando el camino de los donantes de la ayuda y de sus proyectos a través del servicio público a cambio de asignaciones de consultoría lucrativas. Debido a la globalización, las fuentes de dichos ingresos son más abundantes. Las finanzas internacionales liberales, lo más sorprendente: en la forma de paraísos fiscales, han hecho que sea más fácil y más barato ocultar los ingresos ilícitos y, por lo tanto, han aumentado los incentivos para ganarlos» (Moore 2011: 12).

para alcanzar sus metas y contribuir a sus objetivos. Mientras que los cuatro países habían señalado su compromiso con los ODM y su realización, su *grado* de aplicación varió entre bastante bajo y alto. Los principales determinantes del grado y de la dirección de la aplicación se encuentran en la economía política nacional, es decir, en la interacción entre las características estructurales, las instituciones formales e informales, y los actores y factores de los procesos políticos cotidianos. Esta perspectiva de economía política constituye la segunda comprobación. Los cuatro países en desarrollo también están ahora más integrados en la economía mundial a través de los vínculos que van desde el comercio, la ayuda, la movilidad laboral internacional, hasta la integración financiera, entre otros. La tercera comprobación trata de comprender la calidad y las consecuencias de los vínculos entre los motores y los instrumentos

mundiales (como los ODM) y la economía política nacional y los resultados de desarrollo.

Al considerar un nuevo marco post-2015, estas tres comprobaciones de la realidad pueden ayudar a reflexionar tanto sobre su contenido como sobre el proceso que lleva hasta ese tipo de acuerdo mundial. Los desafíos de desarrollo pueden llegar a ser más complejos, el panorama de la ayuda va a cambiar con los nuevos roles asumidos por poderosos o influyentes «recién llegados», mientras que se presentan oportunidades ya que «ahora estamos en una posición mucho mejor para comprender estos procesos y evitar los puntos ciegos del pasado» (Rodrik y Rosenzweig, 2009: 5).

Sin embargo, persisten algunos puntos ciegos. Uno de los aspectos que este capítulo no ha explicado,



por ejemplo, es la economía política de los socios internacionales: sus capacidades como donantes¹⁹, como socios comerciales y económicos, los obstáculos a los que se enfrentan y los incentivos que influyen en sus decisiones y acciones políticas en ámbitos regionales e internacionales, y que conforman sus preferencias en la aplicación de los principios y de los compromisos convenidos, como el apoyo a la coherencia de las políticas a favor del desarrollo. Tal análisis podría arrojar luz sobre los márgenes de maniobra de los socios internacionales para cumplir sus compromisos, lo que podría además ayudar a informar y a priorizar el proceso de desarrollo de relaciones en cualquier agenda de desarrollo post-2015, su contenido y su arquitectura institucional.

Teniendo estos desafíos en mente, se pueden sacar de este capítulo y de los estudios de casos de países algunos indicadores preliminares para la agenda y el proceso post-2015:

- La diversidad es la palabra clave. Tres de los cuatro estudios de casos confirman que el instrumento ODM ha contribuido de alguna u otra manera a la mejora del diseño de las políticas, la movilización de recursos externos, la facilitación del diálogo sobre las políticas y que puede haber incidido en las decisiones políticas y la aplicación en algunas de las áreas de los ODM. Sin embargo, los estudios de casos de países también confirman la importancia central de los procesos políticos y económicos nacionales para determinar el curso de la acción o la inacción, así como el papel central de las élites o las coaliciones gobernantes.
- No se pueden asumir como un hecho la declarada «voluntad política» de alcanzar los objetivos de desarrollo y la «capacidad del Estado». La «ortodoxia de la mejor práctica» inherente en la mayoría de los modelos de desarrollo de la OCDE puede señalar lo que es deseable, pero debe lidiar con las realidades y los límites de lo que es ejecutable.
- Se pueden acometer esfuerzos –por parte de algunos donantes y otros– para diagnosticar el contexto desde un amplio abanico de perspectivas (incluyendo la economía política). La nueva generación de diagnósticos mucho más afinados, incluidos los análisis de conflictos y las herramientas analíticas de economía política, deben ser sistemáticamente utilizados para generar conocimientos sobre el desarrollo en torno a (a) cómo las instituciones políticas y económicas interactúan y funcionan en los países en desarrollo; (b) cómo utilizar instrumentos externos para que se ajusten bien a las reformas o las coaliciones de consolidación de la paz; (c) cómo los efectos de los motores internacionales sobre la economía política nacional pueden aportar información sobre las estrategias para el desarrollo específicas para cada contexto sensibles a los conflictos u otras respuestas, y (d) los incentivos y las dimensiones de la economía política presentes en los socios internacionales, que pueden ayudar a sacar un potencial sin explotar para buenas estrategias de participación bien ajustables que combinen puntos de entrada específicos con asociaciones creíbles y eficaces de múltiples interesados en los ámbitos mundial, regional y nacional.
- Una característica destacada en los cuatro casos es el papel desempeñado por los conflictos violentos en sus historias recientes. En cada país, las diferentes estrategias de la élite para sofocar o usar la violencia han forjado la naturaleza de los acuerdos políticos, y han influido –y siguen influyendo en diferentes grados– en su estabilidad o fragilidad. Se estima que la mitad de los pobres del mundo viven o vivirán en Estados frágiles (OCDE, 2012). Así que un profundo conocimiento del impacto y de los incentivos de los motores internacionales en la mala gobernanza, la búsqueda de rentas de las élites económicas y gobernantes, etc. puede ayudar a priorizar aquellas áreas en las que los socios para el desarrollo externos, tales como la UE, tengan mayor impacto.

« Los estudios de casos de países también confirman la importancia central de los procesos políticos y económicos nacionales para determinar el curso de la acción o la inacción. »

¹⁹ Se ha investigado cada vez más sobre la forma en que la política y las instituciones de los Gobiernos donantes y las agencias de ayuda influyen en el envío de la ayuda (por ej., Martens et al., 2002; Gibson et al., 2005; Knack y Rahman, 2007; Faust, 2011). Este tipo de investigación sobre las reglas formales e informales del juego de los donantes, los incentivos que generan sus interacciones y su influencia en el comportamiento político, y las preferencias de los actores clave proporciona una visión de las incoherencias políticas y los desafíos de la aplicación a escala nacional, regional y mundial. Las ideas sobre la lógica de la toma de decisiones y de los desafíos de su aplicación podrían contribuir a estrategias de compromiso más eficaces en el futuro.



CAPÍTULO DOS

«
Mientras que un marco post-2015 puede proporcionar el contexto para crear asociaciones que apoyen el desarrollo nacional, no puede determinar cómo se vayan a emplear en cada caso.»

- Como los canales de ayuda se multiplican y los costes de transacción para los países receptores de ayuda tienden a aumentar, los donantes deben facilitar y cooperar con los socios más importantes a la hora de interpretar y traducir los principios internacionalmente acordados de eficacia de la ayuda en función de las necesidades específicas y del potencial del país en cuestión.
- Esto es más urgente aún puesto que las fuentes de financiación y los fondos innovadores para los nuevos desafíos mundiales (el cambio climático, etc.) deberán anclarse en una capacidad institucional mejorada –incluyendo el refuerzo de la responsabilidad– en los países en desarrollo.

Más específicamente, para la UE, sus características únicas y su acceso a múltiples partes interesadas a diferentes niveles de gobierno (desde lo mundial a lo local) y en una serie de áreas políticas variadas, significan que, además de lo anterior, está en condiciones de:

- Apoyar, facilitar y hacer gala de liderazgo en la coordinación y armonización de los donantes a escala del país, en colaboración con los socios del país.
- Ayudar, especialmente en entornos frágiles, a diseñar respuestas de los donantes sensibles a los conflictos que impliquen la AOD combinada con otras áreas para la intervención, como el comercio, las sanciones selectivas contra representantes de la élite, la incautación de bienes, la acción mundial y regional contra la evasión fiscal, etc.
- Promover entre los actores externos una mayor gestión de los conocimientos sobre las situaciones específicas de los países, mediante el uso de mejores herramientas de diagnóstico, la integración de las ideas y de las enseñanzas extraídas, y la formulación de más enfoques de casos específicos para promover la eficacia de la ayuda.
- Ser un actor clave a nivel internacional en la promoción de la acción colectiva mundial en apoyo de los bienes públicos globales. Dada la proliferación y la fragmentación de las fuentes de financiación (del desarrollo) –pero también de las rentas– dos áreas prioritarias de acción de la UE probablemente serían el refuerzo de

la transparencia y la mejora de la gobernanza financiera mundial.

No obstante, por encima de todo, en este capítulo se ha demostrado lo importante que es que el marco post-2015 sea lo suficientemente flexible como para abarcar la enorme diversidad de situaciones y trayectorias de desarrollo en los países que tendrá que enfrentar, con vistas a convertirse en una herramienta de orientación útil para un amplio abanico de socios para el desarrollo. Los estudios de casos demuestran que un marco internacional como los ODM puede ser útil de muchas maneras para los actores del desarrollo de los países y los socios internacionales por igual. Sin embargo, en última instancia, quién se vaya a ocupar de los desafíos del desarrollo y cómo dependerá de la economía política nacional y de cómo estos actores y factores nacionales interactúan con los regionales y mundiales. Así, mientras que un marco post-2015 puede proporcionar el contexto para crear asociaciones mundiales y de otra índole que apoyen el desarrollo nacional, no puede determinar cómo se vayan a emplear en cada caso. En efecto, a escala nacional el marco se va a integrar en la economía política nacional como uno de los instrumentos que los actores locales puedan utilizar para avanzar en sus objetivos y como una plataforma para la negociación y los acuerdos entre ellos y los actores externos.

Es evidente que la voluntad política nacional, la buena gobernanza y las capacidades adecuadas son elementos fundamentales y que no pueden darse por sentados. Sin embargo, como este capítulo también ha mostrado, los actores externos, los regímenes internacionales y los flujos de recursos financieros, el comercio y la migración laboral tienen un impacto considerable en los procesos locales y los actores locales pueden construir dichos procesos de diferentes formas. Por lo tanto, el diseño de un marco post-2015 no sólo debe centrarse en la cooperación al desarrollo como una vía para apoyar los procesos de desarrollo nacionales, sino que también debe incluir estos otros factores.

Así, aunque no se deba exagerar el impacto de un marco global en la economía política nacional, a menudo es importante, así que ayudar a crear un entorno internacional propicio es una tarea clave para un nuevo marco post-2015. Esto es aún más importante en las situaciones más frágiles, en las que el papel de los actores y los factores externos puede llegar a ser crucial para aislar y combatir algunos de los



Cuadro 2.9 Fragilidad – Ejemplos de las respuestas de la UE en los casos de países

« Si bien los actores nacionales necesitan el espacio de las políticas para formular sus propias prioridades y trayectorias de desarrollo, la utilización de este espacio se verá limitada por los actores y los factores nacionales e internacionales. »

Al menos tres países –Costa de Marfil, Nepal y Ruanda– todavía pueden ser etiquetados como «frágiles», aunque sólo el primero haya dado el paso de convertirse en un miembro del g7+, un grupo de 17 países en desarrollo que se denominan a sí mismos «frágiles»²⁰.

Las respuestas de la UE a los conflictos violentos y la fragilidad eran inicialmente reactivas en vez de proactivas. Los cambios en las estrategias de Costa de Marfil, Nepal y Ruanda sugieren que se realizaron en respuesta a los dramáticos acontecimientos en estos países: la negativa del presidente Gbagbo a aceptar su derrota electoral (con el peligro de estallido de una guerra civil), el genocidio y la subsiguiente victoria del RPF en Ruanda, y la monarquía cada vez más represiva en Nepal a principios de la década del 2000.

La respuesta de los donantes a la situación en Nepal ilustra lo valioso que resulta un diagnóstico sólido e independiente que se centre menos en la perspectiva formal de las instituciones políticas y económicas y más en cómo funcionan. Un estudio patrocinado por el DFID investigó cómo los factores externos como la ayuda contribuían a las dinámicas de conflicto y desarrollo. Putzel y Di John (2012)

señalan la importancia de los actores externos para identificar y apoyar a los grupos sociales de fuera de la élite que puedan articular reformas incluyentes y participar en las contiendas políticas para lograrlas.

Nepal y Costa de Marfil también ponen de relieve el potencial de la UE para contribuir a la consolidación de la paz en entornos frágiles o afectados por conflictos a través de una sabia combinación de sus instrumentos políticos. De hecho, ambos países son buenos ejemplos de las formas en las que los donantes pueden contribuir a lograr un acuerdo político más incluyente. En el caso de Nepal, fue a través de que se pidiera más espacio para la inclusión y la legitimación de los grupos antes excluidos en el proceso de paz. En Costa de Marfil, fue a través de sanciones financieras que, en combinación con medidas de otros actores regionales, como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), redujeron la *capacidad de retención de poder* del presidente Gbagbo y debilitó su objetivo de resolver el conflicto con medios militares.

Fuente: Los informes de estudios de casos

canales por los cuales las élites perpetúan (a menudo con violencia) acuerdos políticos y para crear (o no) condiciones propicias para que los actores locales puedan actuar con eficacia y promover el avance en el desarrollo.

En resumen, si bien los actores nacionales necesitan el espacio de las políticas para formular sus propias prioridades y trayectorias de desarrollo, la utilización de este espacio se verá limitada de muchas

maneras por los actores y los factores nacionales e internacionales. De ahí que el marco post-2015 tenga que ser lo suficientemente flexible para respetar esta necesidad de diversidad para los países y el espacio de las políticas y, al mismo tiempo, lo suficientemente amplio para abarcar a un amplio abanico de motores externos, y aun así, lo suficientemente específico en cada caso, para garantizar que pueda orientar la acción internacional de forma eficaz, apoyando la acción local para el desarrollo incluyente y sostenible.

²⁰ Los miembros del g7+ se agruparon en torno a las demandas de respuestas apropiadas o sensibles a los conflictos de la comunidad internacional, y defendieron activamente el New Deal en el HLF de Busan en noviembre de 2011.



3

LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ODM

« Los ODM se convirtieron en un punto de referencia central para las políticas de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros, poco después de su adopción. »

El tamaño, el alcance geográfico y la dimensión de asociación del programa de ayuda de la Unión Europea hacen que sea un formidable actor en el desarrollo mundial. Las instituciones de la UE son únicas puesto que proporcionan apoyo directo a países en desarrollo y desempeñan un «papel federativo» de cara a los 27 Estados miembros [...]. Las instituciones de la UE gestionan un gran volumen de AOD. Con sólo basarnos en su programa de ayudas de 12 700 millones de dólares, en 2010, la UE fue el tercer mayor miembro del CAD. (OCDE, 2012, p.13)²¹

Como un actor importante en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el apoyo de la Unión Europea a los ODM es particularmente importante para su éxito. Este capítulo analiza la contribución de la UE a los ODM, tanto de sus instituciones como de la UE como un grupo de 27 de las naciones más ricas del mundo.

Como se desprende del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (UE, 2005) y del más reciente *Programa*

para el Cambio (Consejo de Asuntos Exteriores, 2012), los ODM se convirtieron en un punto de referencia central para las políticas de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros, poco después de su adopción. Desde 2000, la UE ha proporcionado con regularidad alrededor del 50-60% de la AOD mundial y ha ayudado a avanzar en la agenda de desarrollo internacional, animando a otros a contribuir con recursos y voluntad política. La UE y algunos Estados miembros han desempeñado un papel importante en el proceso de París-Accra-Busan sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo²². La UE aumentó la AOD cada año y en el 2008 parecía factible alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) para 2015. No obstante, desde entonces, el avance ha sido más decepcionante con la UE en su conjunto que alcanzó un máximo de sólo el 0,44% de la RNB en 2010, muy por debajo de su propio objetivo intermedio del 0,51% para ese año. Aunque un puñado de países aún esperan alcanzar el objetivo del 0,7%, parece poco probable que el conjunto de la UE cumpla su promesa a pesar de haberse comprometido continuamente a conseguirlo (Consejo Europeo de octubre de 2012)²³.

21 Esta cita se refiere al programa de ayuda gestionado por la Comisión Europea en representación de los Estados miembros de la UE. La mayoría de los Estados miembros también tienen sus propios programas de ayuda bilaterales.

22 La Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda y el posterior debate en Accra (2008) y Busan (2011) se analizan con más detalle en el Capítulo 7 (7.3.2 (i)).

23 Los informes de los estudios de casos para este IED expresan una preocupación general sobre la eficacia de la ayuda y los niveles de ayuda destacando la falta de armonización entre los donantes y el fracaso en la consecución de la meta del 0,7% de AOD/RNB. El estudio de casos de Ruanda es crítico sobre la impredecibilidad de los flujos de ayuda.



La UE también ha desempeñado un papel destacado en el debate internacional sobre el refuerzo de la contribución de las políticas más allá de la cooperación al desarrollo encaminadas hacia la consecución de los ODM y ha tenido ligeros avances en este ámbito. Por ejemplo, desde 2007, se informa cada dos años de la coherencia de las políticas a favor del desarrollo y la CPD se convirtió en una obligación jurídica en el Tratado de Lisboa de 2009. El logro de la CPD sigue siendo un desafío para la UE, así como la necesidad de mejorar la coordinación entre la UE y las operaciones y las políticas de desarrollo de los Estados miembros, un área que también es difícil para los donantes de fuera de la UE (COM, 2012a; OCDE, 2012).

3.1 El lugar de los ODM en la cooperación al desarrollo de la UE

Los esfuerzos para hacer que los ODM sean un eje central para la política de desarrollo en toda Europa se reflejan en varias declaraciones y publicaciones políticas destacadas de la UE. Además del *Consenso Europeo* de 2005, que se aplica tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la UE, su enfoque en los ODM aparece detallado en el *Código de conducta sobre división del trabajo* de 2007, la *Comunicación sobre la progresión en la consecución de los ODM* de 2008, el folleto de la Comisión publicado antes de la Cumbre de los ODM de 2010, y su plan de 12 puntos de 2010 para encauzar los ODM. Al poner el énfasis en los ODM, estos documentos también destacan que los Estados miembros deben respetar sus compromisos internacionales de desarrollo, en particular, con respecto a los compromisos de Monterrey y el ODM 8 para aumentar la AOD. El Comisario Europeo de Desarrollo ha observado que el avance hacia la consecución de los ODM sigue siendo insatisfactorio y que la UE en general debe hacer más (Piebalgs, 2012).

A pesar de la importancia que se da a los ODM, no han sido el único centro de interés de la cooperación al desarrollo de la UE desde 2000. Por ejemplo, la UE se ha comprometido también en otros aspectos más amplios del desarrollo, incluyendo cuestiones que no se contemplan en los ODM, así como apoyando a países cuyas prioridades no se centran forzosamente en los ODM. Esto aparece bien reflejado en los objetivos generales indicados en el Acuerdo

de Asociación de Cotonú (CPA), en el que destaca su disposición a entablar un amplio diálogo con los socios (artículos 1 y 8). También es evidente a partir de la relativamente alta proporción de la AOD que la UE destina a los países de renta media (PRM), en particular, a los estados vecinos (por ej., Georgia o Ucrania). Un reciente estudio interno realizado por la Comisión Europea (de próxima aparición) confirma la importancia de los ODM para la UE en materia de política de desarrollo a escala mundial. Sin embargo, también observa que la política se formula de manera integral para permitir que las prioridades de los países socios y más variaciones estén visibles en el ámbito regional.

En el aspecto financiero, el consenso sobre las prioridades de desarrollo internacionales reunidas en la Declaración del Milenio parece haber animado a los Gobiernos europeos a aumentar la AOD. La AOD total europea ha ido creciendo cada año (figura 3.1) después de la Declaración del Milenio cayendo conforme la crisis financiera mundial de 2008-2009 fue afectando a las economías europeas. Así, aunque la UE haya hecho un gran esfuerzo para alcanzar la meta del 0,7%, la crisis ha afectado seriamente la capacidad y la voluntad de la mayoría de los Gobiernos europeos de seguir aumentando la AOD, por lo que es muy poco probable que la UE en su conjunto llegue a alcanzar la meta para 2015.

Es imposible identificar qué parte del incremento de la AOD desde 2000 se centró en la consecución de los ODM. Las cifras de la Comisión revelan (Figura 3.2) que la cantidad total de la AOD del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el presupuesto de la UE gastado en sectores relacionados con los ODM fueron aumentando de manera constante desde 2001 hasta 2011, con considerables variaciones en los niveles relativos entre 2004 y 2008. Sin embargo, este dato indica una tendencia en vez de revelar la cantidad dedicada a la consecución de los ODM.

Se proporciona una indicación más sustancial en el estudio interno (de próxima aparición) realizado para la Comisión, que estima que entre 2001 y 2010, la contribución de la AOD (directa e indirecta) a los ODM fue de alrededor del 38% del total para ese periodo, o aproximadamente 43 000 millones de dólares. Esta estimación, basada en un análisis más a fondo del CAD y de estadísticas de la ayuda de la UE, sugiere una proporción bastante más alta que las simples cifras sectoriales.

« La AOD total europea ha ido creciendo cada año después de la Declaración del Milenio cayendo conforme la crisis financiera mundial fue afectando a las economías europeas. »



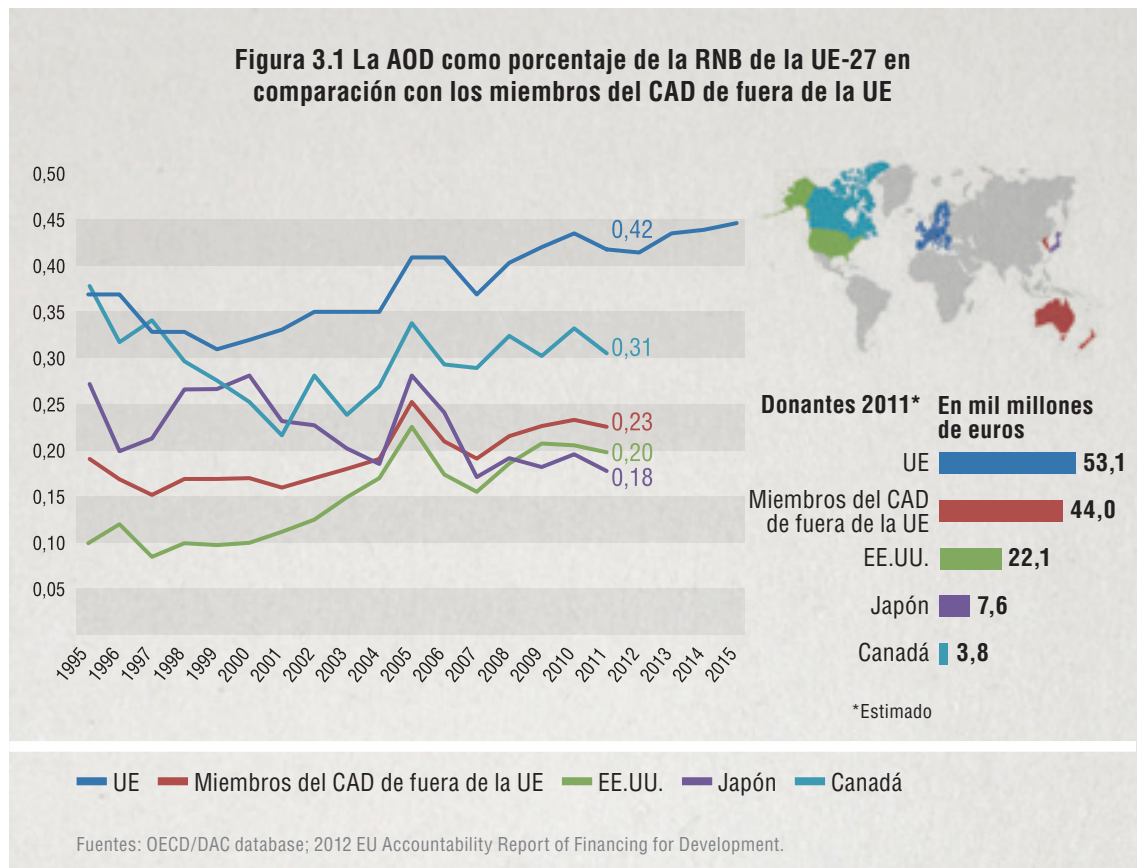
CAPÍTULO TRES

« Los ODM han sido útiles en la sensibilización sobre las problemáticas del desarrollo entre los ciudadanos europeos, lo que contribuyó a convertir el desarrollo en una prioridad aún mayor. »

Fuera del ámbito oficial, los ODM han sido útiles en la sensibilización sobre las problemáticas del desarrollo entre los ciudadanos europeos, lo que a su vez ha contribuido a convertir el desarrollo en una prioridad aún mayor para los responsables políticos. Las ONG europeas de desarrollo han desempeñado un papel importante al influir en los debates en ambos niveles (van Reisen, 2010). El Parlamento Europeo se ha interesado activamente por los ODM, votando recientemente para designar 2015 como el Año Europeo del Desarrollo (Goerens, 2012). Una encuesta del Eurobarómetro 2010 reveló que a pesar de la crisis económica los europeos apoyaban firmemente que se cumplieran las promesas de incrementar la AOD. Los

ODM tienen una gran relevancia en la opinión pública: El 42% de los europeos citó la pobreza como el mayor desafío al que se enfrentan los países en desarrollo y en torno al 20% citó las problemáticas de la alimentación y la salud (COM, 2010b). La encuesta Eurobarómetro 2012 llegó a la conclusión de que los europeos seguían apoyando plenamente la cooperación al desarrollo de la UE (el 85% estaba a favor frente al 88% en 2009), aunque con mayor frecuencia se mencionaba el comercio y las finanzas como áreas con impacto en los países en desarrollo (COM, 2012b). Por lo tanto, paradójicamente, mientras muchos de sus Gobiernos están recortando la ayuda, parece ser que los ciudadanos europeos siguen apoyando la AOD.

Figura 3.1 La AOD como porcentaje de la RNB de la UE-27 en comparación con los miembros del CAD de fuera de la UE



Fuentes: OECD/DAC database; 2012 EU Accountability Report of Financing for Development.



3.2 El papel de la UE en hacer avanzar los ODM: los recursos y la eficacia

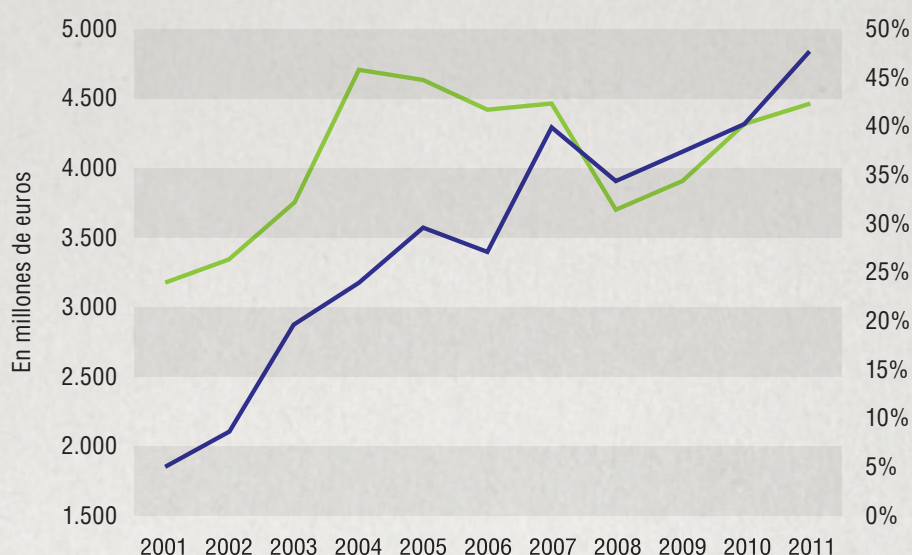
Es imposible determinar la contribución directa de la AOD de la UE al avance en la consecución de los ODM. Si bien existen vínculos entre los ODM y la ayuda de la UE, no constituyen un nexo causal en el avance hacia los ODM. La literatura sobre la eficacia de la ayuda se ha ocupado de esta cuestión con cierto detalle, y una serie de estudios han demostrado la dificultad de establecer una conexión directa entre la «ayuda» y el «avance hacia los ODM» en vista del gran número de posibles factores causales (Bourguignon et al., 2008).

Una parte del problema en la evaluación del impacto de la AOD de la UE es que numerosos donantes y otros actores están contribuyendo al esfuerzo de los ODM, lo que significa que los avances pueden atribuirse sólo en parte a la UE. Además, no existe una relación clara entre la cantidad de la AOD entregada a un país determinado (incluso en una base per cápita) y el éxito de los ODM. El tamaño total de las entradas de AOD en un país e incluso el gasto per cápita son sólo dos de los numerosos factores que afectan su probabilidad de alcanzar los ODM²⁴.

El estudio interno realizado por la Comisión (de próxima aparición) sostuvo que era difícil establecer

«**No existe una relación clara entre la cantidad de la AOD entregada a un país determinado (incluso en una base per cápita) y el éxito de los ODM.**»

Figura 3.2 La AOD de la UE en la infraestructura social, 2001-2011 (en millones de euros)



— AOD CE para infraestructuras sociales
— % fondos gestionados por la Comisión

Fuente: Los informes anuales de EuropeAid 2004-2011

²⁴ Un estudio realizado por la DG Desarrollo sobre el apoyo presupuestario y los resultados en los ODM llegó a conclusiones similares, aunque sugería que había una correlación mayor entre el apoyo presupuestario y los resultados en los ODM (Benyon y Dusu, 2010).



« La mejora de la eficacia de la ayuda ha sido otro elemento importante de los esfuerzos internacionales por alcanzar los ODM. La UE en su conjunto ha participado activamente en este esfuerzo. »

un nexo causal directo entre la actuación de la Comisión y los resultados en los ODM. No obstante, consiguió reunir pruebas suficientes para determinar que la AOD de la Comisión y las intervenciones no financieras en general habían estado en consonancia con los ODM. Llegó a la conclusión de que los programas de desarrollo, incluidos los financiados por la Comisión Europea y otros donantes, habían contribuido en general a conseguir el avance hacia los ODM.

En lugar de tratar de sugerir un nexo causal directo, el folleto «La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio», publicado antes de la Cumbre de 2010 sobre los ODM, se basó en pruebas anecdóticas para poner de manifiesto el apoyo de la UE a los ODM. Citando el avance global en cada uno de los ODM, daba ejemplos de a qué estaba destinando la AOD la Comisión, tales como la construcción de escuelas en Egipto y para los esfuerzos del Gobierno afgano en dar formación a las matronas (COM, 2010a). En otras palabras, es más realista observar la contribución global de la AOD europea para lograr el avance en la consecución de los ODM que intentar atribuir cualquier parte de ese avance a la contribución de la UE.

La mejora de la eficacia de la ayuda ha sido otro elemento importante de los esfuerzos internacionales por alcanzar los ODM. La UE en su conjunto ha participado activamente en este esfuerzo y desde la Declaración de París de 2005 ha tomado medidas para mejorar la eficacia de su ayuda general (multilateral y bilateral) estableciendo sus propias metas (más difíciles) y llegando a acuerdos internos, tales como el Código de conducta sobre división del trabajo de 2007. La importancia potencial de tales esfuerzos aparece ilustrada en un estudio publicado por la Comisión (Carlsson et al., 2009), que argumentó que la falta de coordinación entre los donantes europeos estaba costando entre 3 mil millones de euros y 6 mil millones de euros al año debido a la volatilidad de los flujos de ayuda, la proliferación de donantes y de organizaciones ejecutoras y la fragmentación de los programas en decenas de miles de proyectos que a veces compiten entre sí²⁵. Los esfuerzos para coordinar a través de la programación conjunta a los

donantes de la UE se pusieron a prueba en Haití y en el sur de Sudán y se planean estrategias de país para Etiopía, Ghana, Guatemala, Laos y Ruanda en el próximo presupuesto de la UE, el «Marco financiero plurianual: 2014-2020». También se han realizado esfuerzos para mejorar los resultados mediante una mejor supervisión y evaluación, y una gestión más eficaz de las políticas, las medidas y los programas de ayuda. La Comisión ha sido más ambiciosa que la mayoría de los Estados miembros individuales en el uso de la ayuda presupuestaria para mejorar la gestión de las finanzas públicas en los países receptores de la ayuda y reducir los costes de transacción (Faust et al., 2012)²⁶. La Comisión considera que su ventaja comparativa es ayudar a los países socios a establecer las condiciones marco para avanzar hacia los ODM mediante el refuerzo de las instituciones políticas, la gestión de las finanzas públicas, la transparencia y la responsabilidad (COM, 2011)²⁷.

3.3 El papel de la UE en hacer avanzar los ODM: mejorar la coherencia de las políticas a favor del desarrollo

3.3.1 Ambiciones mundiales y desafíos concretos

Con el espíritu del párrafo 5 de la Declaración del Milenio, que insta a los Estados miembros de la ONU a «conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo», el ODM 8 describe la ambición de dar forma a una «alianza mundial para el desarrollo». Esto plasma la idea de que la consecución de los ODM no puede depender únicamente de la AOD. El primer documento de investigación IED encargado por la Comisión Europea y por varios Estados miembros en 2008, confirmó la importancia central del ODM 8 para el éxito de los ODM y subrayó que «la coherencia de las políticas era clave para la consecución de los ODM» y que «la coherencia de las políticas a escala mundial era más importante que nunca» (Bourguignon et al., 2008).

En la Cumbre de 2010 sobre los ODM, los Estados Miembros de la ONU reconocieron que «el logro de

25 Esto fue confirmado por un estudio de seguimiento (Bigsten et al., 2011).

26 Una preferencia por el apoyo presupuestario se manifiesta en los estudios de casos de Nepal y Ruanda. Ruanda, en particular, considera la voluntad de la UE de utilizar el apoyo presupuestario como ayuda para aumentar la previsibilidad de la ayuda y la apropiación nacional.

27 Muchos de estos esfuerzos se tratan con más detalle en el capítulo 7 sobre financiación para el desarrollo.



los Objetivos de Desarrollo del Milenio exige políticas integradas que se refuerzan mutuamente en un amplio espectro de cuestiones económicas, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible» (UNGA, 2010). El documento final de esta reunión se refirió a este objetivo como «Coherencia de las políticas a favor del desarrollo». En junio de 2012, el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas después de 2015 también se refirió a la necesidad de políticas que se apoyen mutuamente y que estén integradas: «Para hacer realidad el futuro que queremos para todos, hará falta un alto grado de coherencia de las políticas en los ámbitos mundial, regional, nacional y subnacional» (ONU, 2012a).

Aunque el ODM 8 es el menos medible (y medido) de los ODM, se ha reconocido que la comunidad internacional en su conjunto no está haciendo lo suficiente para cumplir este compromiso de garantizar que las políticas más allá de las que se denominan «política de desarrollo» también apoyen la consecución de los ODM (ONU, 2012b; UNGA, 2010). Esto no quiere decir que no haya habido ningún avance en relación con el ODM 8 –por ejemplo, la AOD mundial ha aumentado y la sostenibilidad de la deuda ha mejorado a través de la iniciativa Países pobres muy endeudados (PPME)– pero se necesitan más pasos y la comunidad internacional tiene que mejorar su actuación. En 2012, un grupo de trabajo de 20 agencias de la ONU informó que había tenido dificultades en identificar las áreas de nuevos avances significativos y que incluso había observado signos de retroceso, una prueba de la disminución del apoyo a la alianza mundial para el desarrollo (ONU, 2012b).

Tres ejemplos ilustran el amplio abanico de áreas en las que la acción colectiva internacional «más allá de la ayuda» podría apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo mediante el refuerzo de la alianza mundial prevista en el ODM 8, y la creación de un entorno internacional más propicio para el desarrollo. Europa podría contribuir en gran medida a cada una de estas problemáticas:

- **Una pérdida neta de financiación en los países en desarrollo a través de los intermediarios**

financieros de los países desarrollados: Una estimación frecuentemente citada de los flujos financieros ilícitos de países en desarrollo sugiere que estos ascienden a 1 billón de dólares al año, muy por encima de lo que estos países reciben de AOD y de inversión extranjera directa (IDE) (GFI, 2011). Una publicación reciente del Banco Mundial concluye que «*sean los que sean los problemas con las cifras existentes [de flujos financieros ilícitos], el fenómeno es lo suficientemente amplio como para que se le tenga que prestar atención seriamente*» (Reuter, 2012)²⁸. En Europa, una tendencia cada vez mayor entre los bancos de cumplir con las regulaciones debería mejorar la situación con respecto a los flujos ilícitos que entran en Europa, pero el problema general sólo puede tratarse eficazmente mediante una acción colectiva mundial.

- **El consumo insostenible que agrava los problemas de seguridad medioambiental y alimentaria:** El crecimiento de la población mundial, la inseguridad alimentaria generalizada y las aspiraciones de una clase media en rápida expansión mundial de adoptar dietas ricas en proteínas de los países ricos constituyen serias amenazas para el desarrollo incluyente y sostenible. Estas presiones han llevado a un aumento del consumo de una amplia variedad de recursos naturales, incluyendo los derivados de la biomasa y de los minerales, como los metales, los combustibles fósiles y los materiales de construcción. Mientras que las crecientes clases medias de las economías emergentes están contribuyendo al aumento del consumo, la promoción del consumo sostenible en Europa podría mejorar el desarrollo mundial, además de la promoción de la propia estrategia de desarrollo de la UE «Europa 2020» (IED, 2012)²⁹.
- **Un sistema de patentes que no beneficia a los pobres:** El actual sistema internacional de patentes y de derechos de propiedad intelectual (DPI) afecta negativamente a los países en desarrollo en áreas importantes como el acceso a medicamentos a precios asequibles, las patentes de semillas y de material genético, así como la protección de los

«**Aunque el ODM 8 es el menos medible de los ODM, se ha reconocido que la comunidad internacional en su conjunto no está haciendo lo suficiente para cumplir este compromiso.**»

28 Los problemas de la fuga ilícita de capitales y de evasión fiscal surgen como preocupaciones en los estudios de casos de Nepal y de Ruanda. El informe de Nepal destacó que el PNUD (2011) estima que la fuga ilícita de capitales representó una pérdida significativa de financiación para el desarrollo de hasta 20 mil millones de euros en 2008.

29 Cerca de 12 millones de hectáreas de fuera de Europa son necesarias para producir materia prima para la agricultura europea, y dos tercios del pescado que se procesa o que se consume en Europa ha sido capturado fuera de sus aguas territoriales (IED, 2012).



«
Entre los miembros del CAD de la OCDE, la UE está considerada como una fuerza impulsora para promover políticas favorables al desarrollo y la CPD.» »

recursos genéticos y la distribución de beneficios. Un problema general es que el sistema no promueve la innovación a menos que haya una demanda clara del mercado y una rentabilidad prevista de la inversión, que con frecuencia no está garantizada en los países en desarrollo³⁰. Cada vez está más reconocida la necesidad de hacer que el registro de patentes y el sistema de DPI sean más propicios para el desarrollo.

Aunque varios procesos políticos de la ONU en la última década hayan representado importantes oportunidades para que las políticas mundiales sean más favorables al desarrollo, sólo se ha avanzado un poco. Por ejemplo, las reuniones anuales de la Conferencia de las Partes (COP) sobre el cambio climático, la Cumbre de biodiversidad de 2010 en Nagoya, la continua Ronda de Desarrollo de Doha (DDR) y la Conferencia de Río+20 en 2012 no consiguieron decisiones vinculantes para revertir el cambio medioambiental global, ni la promoción del comercio que supusiera un cambio positivo para los países pobres.

3.3.2 Medidas de la UE para promover la CPD

Desde hace varias décadas, se ha producido a menudo un intenso debate sobre los efectos de las políticas de la UE más amplias en los países en desarrollo. La necesidad de debatir estas políticas y en lo posible mejorar su contribución al desarrollo ya se ha aceptado convirtiéndose en una característica prominente de la política europea de desarrollo.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, se basa en anteriores Tratados de la UE al establecer (Art. 208) que la Unión «*tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo*». El objetivo principal de esta cooperación

se define como «*la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza*». El Consenso Europeo sobre Desarrollo aclara este requisito del Tratado definiendo el proceso de promoción de la CPD como «*la garantía de que la UE tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo en todas las políticas que aplique que puedan afectar a los países en desarrollo, y que velará por que dichas políticas sustenten los objetivos de desarrollo*» (UE, 2005). El Consenso también identificó áreas específicas en las cuales se podía seguir el avance hacia la CPD. En 2009, el Consejo Europeo se centró en cinco desafíos globales de la CPD en los que la UE quería participar de forma más proactiva: el comercio y las finanzas, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la migración y la seguridad (GAERC, 2009).

Entre los miembros del CAD de la OCDE, la UE está considerada como una fuerza impulsora para promover políticas favorables al desarrollo y, comparado con la mayoría de los demás miembros, ha hecho declaraciones más contundentes y más frecuentes sobre la necesidad de promover la CPD. Este punto de vista ha ido ganando adeptos como se hizo patente en el Foro de Alto Nivel (HLF) de Busan en 2011 o más recientemente en la OCDE, por la importancia clave que le ha dado a la CPD en su nueva estrategia para el desarrollo (OCDE, 2012)³¹. La UE, los debates políticos de la OCDE y las evaluaciones de los esfuerzos para promover la CPD también han contribuido a arrojar luz sobre su refuerzo a varios niveles interrelacionados: dentro de la política de desarrollo, entre las políticas adoptadas por los Gobiernos individuales, entre las políticas adoptadas por los diferentes Estados (y en los ámbitos intergubernamentales), y en el ámbito multilateral (ECDPM e ICEI, 2005).

A pesar de la sólida base de apoyo legal y de las declaraciones políticas realizadas en los últimos

30 Un ejemplo particular es la innovación médica. Un análisis publicado por funcionarios de dos ministerios en los Países Bajos llegó a la conclusión de que «*las empresas farmacéuticas no estaban dispuestas a desarrollar nuevos medicamentos para enfermedades en países con escasos recursos sin una demanda clara del mercado que prometiera una rentabilidad razonable de la inversión*» (Wijnberg y Monster, 2009). Los signos actuales de creciente resistencia a los medicamentos en los pacientes con el VIH, la tuberculosis y el paludismo de diferentes partes del mundo (Kendall, 2012) indican que los debates en la Asamblea Mundial de la Salud con el fin de explorar alternativas con vistas a promocionar la innovación médica para enfermedades en países con escasos recursos no han sido traducidos a la práctica (Wijnberg y Monster, 2009).

31 En 2011 se prestó más atención a este tema en los debates para el HLF de Busan, cuyo documento final reconoce que «*es esencial para examinar la interdependencia y la coherencia de todas las políticas públicas*». Diversos debates durante la reunión de Busan y sus debates preparatorios señalaron la necesidad de «*pasar de la ayuda a la eficacia del desarrollo*», aunque entonces y aún ahora existen muchas interpretaciones de lo que esto significa en la práctica. No obstante, después de Busan, los debates sobre la creación de una alianza mundial para la cooperación al desarrollo eficaz, ya no se refieren a esto:
[www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/EFF\(2012\)7/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/EFF(2012)7/REV1&docLanguage=En)



veinte años, solo se han dado pasos tímidos hacia políticas comunitarias más favorables al desarrollo. En mayo de 2012, los ministros de la UE responsables de la cooperación al desarrollo han reconocido que la CPD es esencial para la credibilidad de la UE como actor mundial y, por lo tanto, que es importante que exista un fuerte liderazgo de la UE en materia de CPD en los altos niveles de todas las partes de la UE y en los Estados miembros (FAC, 2012).

Las dificultades que conllevan las compensaciones políticas necesarias con el fin de transformar las políticas de la UE para que sean coherentes con los objetivos de desarrollo pueden verse, por ejemplo, en la revisión de la Política Pesquera Común de la UE (PPC) y de la Política Agrícola Común (PAC). Ambas son muy importantes para los países en desarrollo. En el caso de la PPC, las propuestas legislativas encaminadas a promover la pesca de la UE fuera de las aguas territoriales de la UE parecen más ambiciosas que las medidas propuestas para aplicar y promover estos objetivos de CPD (Keijzer, 2011). En el caso de la PAC, si bien se han realizado reformas importantes, como la reducción de las subvenciones a la exportación, las propuestas recientes en gran parte mantienen la estructura actual de la PAC intacta y podrían haber sido más ambiciosas en la reducción de sus efectos distorsionadores en los mercados mundiales (Matthews, 2011; Klavert et al., 2011; te Velde et al., 2012)³².

Aunque la acción mundial concertada es necesaria con el fin de lograr un avance efectivo en la promoción del ODM 8, como es el caso de poner fin a la sobrepesca, la UE debería intentar ser pionera en vista de su fuerte compromiso político con la CPD. Esto no significa que la UE tenga que actuar por motivos puramente caritativos o altruistas, sino que la Unión debería intentar ir más allá de las ganancias a corto plazo y en su lugar buscar objetivos a más largo plazo beneficiosos para el desarrollo mundial así como para sus propios intereses.

3.3.3 El desafío de rendir cuentas sobre la promoción de la CPD

Como uno de los principales defensores de la promoción mundial de la CPD, la Unión Europea es muy consciente de las dificultades que eso entraña. Los prolongados debates políticos, a menudo en relación con casos concretos de incoherencia de las políticas,³³ han llevado a que los responsables políticos de la UE estén plenamente convencidos de la importancia general de la CPD. No obstante, no existen apenas pruebas rigurosas sobre los efectos de las políticas específicas de la UE en determinados países en desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta la inversión en la investigación sobre los efectos y la eficacia de las políticas y de las operaciones de cooperación al desarrollo. Incluso en los casos en los que se ha establecido claramente la «incoherencia» de las políticas, a menudo hace falta un análisis riguroso sobre cómo lograr un cambio en la política que consiga un resultado más positivo. De nuevo, el problema reside sobre todo en atribuir causalidad a las características específicas de las políticas comunitarias en procesos de desarrollo complejos que están sujetos a muchas otras fuerzas. Aunque el argumento de una mejor CPD sea lógico, es muy difícil tener la certeza de que un determinado cambio de la política de la UE (en cooperación al desarrollo o en cualquier otro ámbito) se vaya a traducir forzosamente en resultados de desarrollo positivos³⁴.

Los recientes debates sobre la CPD en la UE, así como las evaluaciones por los pares del CAD de la OCDE que abarcan Estados miembros de la UE (OCDE/CAD, 2012), se han centrado más en las aportaciones y en los procesos que en las áreas más difíciles de consecución de políticas concretas y sus resultados en los países en desarrollo. Los debates se han centrado, por ejemplo, en los denominados «mecanismos institucionales» –es decir, los medios específicos para apoyar a los Gobiernos en el ámbito técnico y/o político para que las políticas sean más coherentes con los objetivos de desarrollo. Tales mecanismos pueden incluir (a)

«
 A pesar de la sólida base de apoyo legal y de las declaraciones políticas realizadas en los últimos veinte años, solo se han dado pasos tímidos hacia políticas comunitarias más favorables al desarrollo.»

32 En el momento de la redacción de este informe se esperaba que las modificaciones y las revisiones adicionales al texto jurídico propuesto por la Comisión en julio de 2011 (PPC) y octubre de 2011 (CAP) iban a concluir en 2013.

33 Para obtener una buena visión general de los temas que se debatieron en la década de los noventa, véase Koulaïmah-Gabriel y Oomen (1997).

34 Véase la sección 4.2 para lo referente a la cooperación al desarrollo. Para otras políticas de la UE, un problema metodológico general es que las políticas de la UE tienen efectos diferenciados en los distintos grupos sociales de diferentes países en desarrollo (por ej., predominantemente urbanos o rurales, según la distancia física de Europa).



CAPÍTULO TRES

« Los recientes debates sobre la CPD en la UE se han centrado más en las aportaciones y en los procesos que en las áreas más difíciles de consecución de políticas concretas y sus resultados en los países en desarrollo. »

la adopción y la aclaración de las aspiraciones y los objetivos generales; (b) la facilitación del intercambio de información y de la toma de decisiones; y (c) la investigación, el seguimiento y la evaluación (Mackie et al., 2007).

Desde 2007, los esfuerzos de la UE y de sus Estados miembros por promover la CPD han sido analizados en el informe bienal sobre la CPD de la UE. Los tres informes publicados hasta la fecha se basaron en un cuestionario enviado a los ministerios de los Estados miembros de la UE responsables del desarrollo, así como en consultas a las instituciones de la UE y a las OSC (y, en 2009, completado con estudios de campo)³⁵. Los tres informes se centran en la descripción de las distintas acciones (aportaciones y resultados) que la UE ha apoyado. Los informes también señalan importantes «cuestiones pendientes» para los esfuerzos de la UE por promover la CPD que podrían orientar el diálogo continuo entre las partes interesadas.

Más allá de este proceso de información institucional, la literatura existente sobre la CPD que examina los efectos de las políticas de la UE en los países en desarrollo puede dividirse en dos categorías principales:

1. Los estudios que investigan un tema específico o un área política, como los subsidios agrícolas, la política comercial, los acuerdos de pesca, las políticas fiscales, u otras áreas donde la política de la UE tenga posibles repercusiones en los países en desarrollo. El número de estudios en esta categoría ha crecido rápidamente en los últimos veinte años, con proyectos de investigación ya sea oficialmente encargados o realizados por las OSC, grupos de reflexión e instituciones académicas. Están bien establecidos los vínculos entre las acciones de política de la UE potenciales en relación con las políticas de desarrollo de la UE y los objetivos. Típicamente, estos estudios proporcionan pruebas de cómo determinadas acciones políticas pueden tener efectos negativos sobre el desarrollo luego sugieren alternativas políticas. Salvo algunas excepciones, la mayor parte de esta investigación se

basa en datos secundarios (por ej., las estadísticas comerciales de la OMC).

2. Los estudios que implican la recogida de datos primarios (empíricos) y que examinan los impactos de determinadas políticas de la UE en un determinado país en desarrollo, que por lo general implican un cierto grado de recogida de datos primarios, en la mayoría de los casos, por medio de entrevistas. La revisión bibliográfica para este informe identificó únicamente siete estudios de este tipo realizados desde 2000³⁶. Ellos proporcionan más información sobre el contexto específico de las «limitaciones de la oferta» en los países en desarrollo y comentarios más generales sobre cómo las acciones políticas que se perciben como de desarrollo (o al revés), afectan en realidad a los países en desarrollo. Este enfoque tiene varias ventajas potenciales. En primer lugar, los países en desarrollo son muy heterogéneos y la misma política de la UE puede tener impactos muy diferentes en función del contexto. En segundo lugar, dada la complejidad del proceso de desarrollo, a menudo sirve de estímulo relacionar los resultados observados «sobre el terreno» con una política específica de la UE, o viceversa. Conseguir destacar el efecto de las políticas de la UE significaría desenmarañar esta compleja interacción a escala de país.

Los estudios de las dos categorías pueden ser complementarios: el primer tipo pretende llegar a conclusiones generalizables sobre los efectos de las políticas en los países en desarrollo, mientras que el segundo examina las principales suposiciones y la lógica de estos estudios generales. El riesgo de no invertir lo suficiente en la recogida de datos primarios es que la investigación y los debates sobre la CPD no se basen en pruebas empíricas y que potencialmente estén demasiado condicionados por consideraciones ideológicas o la falta de validez analítica debido a su excesiva dependencia de las suposiciones básicas.

La necesidad de mejorar el equilibrio y la complementariedad entre las dos categorías está ilustrada en el sistema de evaluación del impacto (EI)

35 Todos los informes están disponibles en la página web de la DG DEVCO: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm/.

36 ActionAid, 2003; Hoebink et al., 2005; Oliivié, 2009; ECDPM en COM 2009; FairPolitics, 2010 y 2011; ActionAid, 2012. Estos estudios fueron seleccionados para tratar el término «coherencia» en relación con las políticas de la UE en un determinado país en desarrollo (o grupo de países).



de la Comisión Europea. Se introdujo en 2003 y ha sido diseñado para permitir una evaluación previa de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las nuevas iniciativas legislativas bajo estudio. Las Directrices en materia de evaluaciones de impacto fueron revisadas en 2005 y 2009. Aunque la versión más reciente ahora presta más atención a la evaluación del impacto en los países en desarrollo, algunos críticos consideran que en la práctica el análisis no suele ser profundo (CONCORD, 2011)³⁷.

La mayor adopción de un enfoque de EI dependerá en gran medida de la producción de más pruebas empíricas sólidas sobre hasta qué punto los resultados de las políticas que se consideran coherentes en realidad contribuyen de forma positiva a los resultados de desarrollo en los países en desarrollo. Esto requeriría una inversión mucho mayor en la investigación empírica sobre los efectos de las políticas de la UE³⁸, aunque incluso eso llevaría sólo a un avance paulatino. Todavía queda un largo camino por delante para saber más sobre cómo las políticas exteriores y mundiales influyen en la consecución de resultados de desarrollo en los países en desarrollo (Keijzer y Oppewal, 2012). Dado el historial de compromisos del Consejo sobre la CPD, sería lógico que los Estados miembros de la UE contribuyeran a la inversión necesaria, a pesar de que la UE debería asumir el papel principal³⁹.

3.3.4 La economía política de la CPD y el reto de la ejecución

La Declaración del Milenio ayudó a aumentar la sensibilización mundial sobre la importancia de otras políticas además de la de la cooperación al desarrollo y la AOD para conseguir resultados de desarrollo. No obstante, es una tarea muy difícil, como lo ha demostrado la aplicación dudosa del ODM 8. La

mejora de la coherencia de las políticas es una tarea esencialmente política que consiste en enfrentar entre sí diferentes intereses. Además de las dificultades inherentes, hay pocos indicios de que las medidas adoptadas para mejorar la CPD hayan producido mejoras cuantificables en la promoción del desarrollo.

En Europa, como en otras regiones del mundo, las políticas en áreas como el comercio, las finanzas, la pesca y la agricultura, evidentemente velan por los intereses de las principales partes interesadas (por ej., el sector privado europeo, los agricultores) y los equilibrios políticos necesarios para mejorar la CPD no son nada fáciles de conseguir. Además, en periodos de menor crecimiento económico o de recesión se corre más riesgo de que los intereses a corto plazo dominen las políticas europeas de una manera perjudicial tanto para el desarrollo a largo plazo de Europa como para el de los países en desarrollo. La misma UE se enfrenta a decisiones difíciles similares en su desarrollo de la aplicación de políticas tales como la «Estrategia Europa 2020»⁴⁰. En ambos casos, la UE debe responder al desafío político para satisfacer sus compromisos de incurrir en gastos a corto plazo para lograr beneficios a largo plazo de ISD. La formulación de políticas sectoriales concretas como las que se debaten en esta sección muestra los desafíos que la UE debe superar para lograr su aspiración general⁴¹.

A pesar de estas dificultades, los ministros de la UE para la cooperación al desarrollo siguen estando comprometidos y, como se indicó anteriormente, una vez más han adoptado conclusiones del Consejo que reiteran las aspiraciones europeas de reforzar la CPD (FAC, 14 de mayo de 2012). Por lo tanto, los esfuerzos políticos para garantizar una mayor CPD en la política europea están avanzando, aunque lentamente. Puesto que la coherencia política es un compromiso político entre los diferentes intereses y objetivos políticos,

“
Todavía queda un largo camino por delante para saber más sobre cómo las políticas exteriores y mundiales influyen en la consecución de resultados de desarrollo en los países en desarrollo.”

37 Además de algunas otras partes de las directrices, las páginas 40 y 41 establecen que cada evaluación de impacto debería determinar si las opciones políticas afectan a las relaciones con terceros países. Entre los aspectos examinados deberían estar los impactos en los países en desarrollo –las iniciativas que puedan afectar a los países en desarrollo deberían ser analizadas para determinar su coherencia con los objetivos de la política de desarrollo de la UE. Esto incluye un análisis de las consecuencias (o efectos indirectos) a largo plazo en áreas como la política económica, medioambiental, social o de seguridad.

Las directrices están disponibles en: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/.

38 La Comisión Europea, como práctica habitual, también incluye una pregunta sobre la coherencia de las políticas en todas las evaluaciones de sus programas de desarrollo.

39 Los Estados miembros de la UE apoyan esto y el 14 de mayo de 2012 pidieron a la Comisión que presentara propuestas sobre la manera de dar forma a un enfoque más basado en pruebas para la promoción de la CPD (FAC 2012).

40 Para un análisis detallado de la Estrategia Europa 2020, véase el IED, 2012, Capítulo 11.

41 Otro ejemplo importante es el «enfoque general» para la revisión de la PPC adoptado por los ministros europeos responsables de la pesca en junio de 2012, que refleja su deseo de limitar la revisión propuesta de la Comisión en términos de exceso de capacidad de la flota y de la sobrepesca: objetivos que en general interesan tanto a los países en desarrollo como a la UE.



CAPÍTULO TRES

«
La promoción de la CPD debe ser un componente fundamental del nuevo marco, que tenga por lo menos la misma importancia, si no más, que la ayuda al desarrollo tradicional en las contribuciones que los países desarrollados pueden hacer a la acción colectiva mundial post-2015.»

siempre será posible avanzar en la CPD. Los esfuerzos hasta ahora por aumentar la CPD han merecido la pena, pero en un mundo en constante cambio hay que reconocer que para conseguir elaborar políticas eficaces y coherentes es necesario un compromiso continuo. En ese sentido, los ministros europeos de desarrollo son dignos de elogio por su tenacidad.

3.4 Enseñanzas extraídas para el futuro

Usando el ejemplo de la UE, este capítulo ha puesto de manifiesto que un marco global como los ODM puede tener un impacto real en el comportamiento de un grupo de países más ricos animándolos a contribuir a la acción colectiva internacional para el desarrollo. Esto ya en sí es una buena razón para buscar su sustitución por un nuevo marco post-2015. Por supuesto, el capítulo también ha puesto de manifiesto que a pesar de estas valiosas contribuciones, los compromisos no se cumplieron en su totalidad. Esto

significa que los esfuerzos por aumentar el volumen y la eficacia de la AOD en particular tienen que seguir en un nuevo marco post-2015.

Pero quizás la enseñanza potencialmente más importante de esta experiencia sea la relevancia de la CPD. La UE ha hecho verdaderos esfuerzos por promover la CPD dentro de sus propios círculos políticos y con sus homólogos del CAD de la OCDE. La UE ha hecho mucho por institucionalizar la CPD como una obligación, llevándola hasta el nivel del propio Tratado de la UE, aunque también creando herramientas de seguimiento, y reconoce su carácter continuo y las dificultades de la tarea. Como hemos visto, el valor potencial de una mejor CPD en términos de desarrollo es enorme. Esto sugiere que la promoción de la CPD debe ser un componente fundamental del nuevo marco, que tenga por lo menos la misma importancia, si no más, que la ayuda al desarrollo tradicional en las contribuciones que los países desarrollados pueden hacer a la acción colectiva mundial post-2015.



PARTE II. EL CONTEXTO CAMBIANTE PARA UN NUEVO MARCO GLOBAL DE DESARROLLO

Esta segunda parte analiza cómo ha cambiado el mundo desde que se acordó la Declaración del Milenio y se elaboraron y adoptaron los ODM. Empieza con una consideración de los cambios en la economía política de la cooperación internacional con los actores del Sur cada vez más importantes, el papel desempeñado por los propios países en desarrollo, y el papel cambiante que los donantes tradicionales pueden desempeñar, dadas las tendencias recientes en sus propias economías (capítulo 4). El análisis pasa luego a considerar el cambio de los patrones mundiales de la pobreza, el papel de la investigación en la mejora de la comprensión global de la pobreza y las ideas sobre el desarrollo en la última década (capítulo 5). Por último, hace un repaso de las futuras tendencias demográficas, económicas, sociales y medioambientales, y los desafíos que, por lo tanto, puede tener que encarar un nuevo marco global (capítulo 6).



4

LA COMUNIDAD MUNDIAL CAMBIANTE

« El surgimiento de Brasil, China y la India como potencias mundiales ha sido un elemento clave de la última década. Esta tendencia va a continuar y, salvo eventos catastróficos es probable que sea la dinámica geopolítica que defina el siglo actual. »

Cualquier consenso sobre el desarrollo post-2015 tendrá que ser acordado en un contexto de rápida evolución política y económica mundial. En el periodo desde el año 2000 se han producido varios cambios importantes en la economía política mundial. Este capítulo analiza algunas de las transformaciones más importantes en la constelación de actores, sus intereses, y los entornos institucionales dentro de los cuales realizan sus interacciones, y extrae algunas conclusiones provisionales acerca de lo que estos procesos pueden significar para la cooperación al desarrollo mundial y para el papel de la UE en particular.

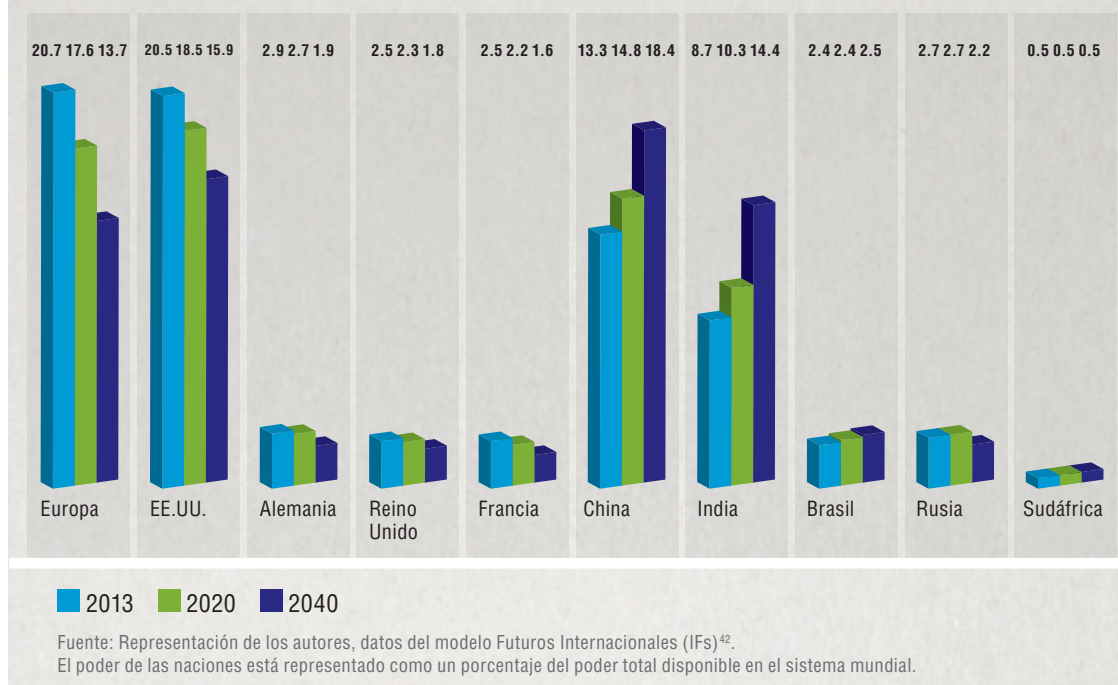
4.1 Cambios en los patrones de poder mundiales

El equilibrio en el orden económico y político mundial, que durante los últimos dos siglos se centró en Europa Occidental y en los EE.UU., cada vez es más complejo. La figura 4.1 muestra cómo pueden evolucionar los porcentajes relativos de poder en el mundo en los próximos 50 años. China y la India es probable que tengan un porcentaje de poder mucho mayor en el sistema internacional, y los EE.UU. y Europa mucho menor. Estas predicciones tienen que tratarse con cautela, ya que se basan en ideas controvertidas sobre lo que constituye el «poder» y en supuestos que no pueden probarse. Sin embargo, tanto si el escenario representado en la figura 4.1 resulta ser realista o no, es evidente que el equilibrio del poder en el mundo se está desplazando.

El surgimiento de Brasil, China y la India como potencias mundiales ha sido un elemento clave de la última década. Esta tendencia va a continuar y, salvo eventos catastróficos, como una guerra mundial y/o desastre mediambiental, es probable que sea la dinámica geopolítica que defina el siglo actual. Otros países, como Indonesia, México, Nigeria, Arabia Saudí, Sudáfrica y Turquía también están consiguiendo una influencia internacional considerable, sobre todo en sus propias regiones donde su tamaño e importancia económica han reforzado su papel como «anclas» en relación con sus vecinos y también su papel central en las alianzas internacionales (Stamm, 2004).

La «nueva» prominencia de estos actores es un tema que suscita un debate muy animado entre los académicos, los responsables políticos, los expertos y en el debate público más amplio. ¿Estamos ante el «declive de Occidente» o el poder militar y económico de EE.UU. y Europa sigue siendo tan dominante que es demasiado pronto para hablar de un «mundo multipolar»? Sea cual sea la respuesta, es evidente que se están produciendo grandes cambios en el creciente número de países que pueden ejercer influencia mundial o veto. EE.UU., los países de Europa Occidental, Australia, Canadá y Japón siguen siendo, con cierta distancia, los países más ricos del mundo y forman una fuerte red de alianzas políticas, económicas y militares. No obstante, está disminuyendo su capacidad de utilizar el poder duro o el poder blando para conseguir que los demás hagan su voluntad.



Figura 4.1 Cambios de poder en el mundo 2013-2040: Europa, EE.UU. y los BRICs


« Los actores no estatales se destacan cada vez más. La subida de los BRICs sugiere que es probable que el Estado siga ejerciendo firmemente su control en el futuro inmediato. »

Los actores no estatales se destacan cada vez más. El poder de las empresas transnacionales (TNC) y de los bancos es bien conocido, aunque las dimensiones precisas de su influencia en los Gobiernos de muchos países a veces no quedan claras para el observador externo. La energía, las finanzas, la minería, la industria farmacéutica, la industria química, el transporte marítimo y la agricultura mecanizada, han estado dominados durante décadas por las grandes TNC, muchas de las cuales han crecido en tamaño e influencia durante la actual crisis económica mundial. Desde los años noventa, el movimiento mundial de la sociedad civil ha incrementado su presencia y ha criticado firmemente los negocios internacionales de gran tamaño. En el área del desarrollo, las grandes empresas y la sociedad civil coinciden en las actividades caritativas de filántropos contemporáneos como Bill Gates y Mo Ibrahim. Al mismo tiempo, es

importante no exagerar la influencia de los actores no estatales. La subida de los BRICs sugiere que es probable que el Estado siga ejerciendo firmemente su control en el futuro inmediato. De hecho, muchas de las grandes potencias emergentes en el desarrollo internacional son empresas estatales (SOE), cuya independencia de la influencia política no está en absoluto clara.

También se están produciendo cambios en el ámbito de la política de desarrollo. Desde hace varias décadas, numerosos países en desarrollo están creciendo más rápidamente que los países industrializados maduros. Esto no es sólo un fenómeno de Asia o de América Latina: desde el cambio de siglo, seis de los diez países con el crecimiento más rápido en el mundo han sido africanos. Algunos observadores ya están empezando a comparar a los «leones africanos» con un crecimiento

⁴² El sistema de modelado de IFs (estos datos eran de la versión 6.54) fue desarrollado inicialmente por Barry B. Hughes y agrega el poder demográfico, económico, energético, agrícola, sociopolítico y medioambiental de 183 países que interactúan en el sistema mundial. Está basado en el Centro de Futuros Internacionales de Frederick S. Pardee, la Escuela Josef Korbel de Estudios Internacionales, Universidad de Denver, www.ifs.du.edu.



CAPÍTULO CUATRO

« Las preferencias de los Estados son complejas. Están impulsadas por grupos de interés que compiten, son tanto morales como materiales, y a menudo están llenas de contradicciones. »

más rápido con los «tigres asiáticos» (The Economist, 2011). Esto no significa forzosamente que los ingresos de la mayoría de la gente vayan a subir ni que los países en desarrollo vayan a «alcanzar» a los países occidentales, aunque sus emergentes clases medias se hayan hecho más importantes económica, política y culturalmente (Kharas, 2010). Además, muchos países frágiles y afectados por conflictos se están quedando atrás. Sin embargo, este hecho hace que cada vez sean más obsoletas las distinciones tradicionales entre países desarrollados y en desarrollo, Norte y Sur, donantes y beneficiarios, vinculando así las cuestiones diplomáticas de la cooperación internacional con los desafíos del desarrollo.

Numerosos países en desarrollo no están (o ya no están) siguiendo las vías para el desarrollo establecidas por las grandes potencias occidentales y las instituciones multilaterales que estas dominan. Esto no debería ser una sorpresa a raíz de la experiencia de más de treinta años con el Consenso de Washington, que muchos observadores consideran que no consiguió lo que prometía (por ej., Stiglitz, 2003; Rodrik, 2011). Nancy Birdsall (2012) ha argumentado que la crisis financiera mundial señala el comienzo del fin de la «agenda de desarrollo» conforme se va haciendo menos pronunciada la asimetría de poder entre los países «desarrollados» y «en desarrollo». Al mismo tiempo que la mayoría de los países occidentales tienen dificultades en cumplir sus tradicionales compromisos de AOD, Brasil, China y la India ahora tienen sus propias agencias de ayuda al desarrollo internacional. En muchos países en desarrollo, como es evidente en el estudio de casos de Nepal realizado para el presente informe, fuentes de financiación que no forman parte de la AOD, como las remesas, superan la ayuda en términos de volumen absoluto, aunque la AOD siga siendo importante⁴³. Como algunos países en desarrollo están experimentando el crecimiento económico y son menos dependientes de la ayuda, se vuelven más influyentes. Estos cambios tienen implicaciones importantes en cómo los Gobiernos, las organizaciones internacionales y otros actores vayan a enfocar la cooperación al desarrollo internacional, tanto en lo referente a sus reacciones ante cambios significativos en la riqueza y el poder, como en las ideas que vayan a dominar los debates en un marco global de desarrollo post-2015.

4.2 Un entramado de intereses más complejo

Las preferencias de los Estados son complejas. Están impulsadas por grupos de interés que compiten, son tanto morales como materiales, y a menudo están llenas de contradicciones. Además, como se trató en el capítulo 3, los dominios internacionales y nacionales no se pueden separar fácilmente: la política no se detiene «al borde del agua». Sin embargo, a escala de los intereses mundiales, se puede asumir que EE.UU. y la UE tienen un gran interés en mantener su poder e influencia mundial, mientras que Brasil, China y la India quieren aumentar el suyo. Las potencias medias emergentes como Egipto, Indonesia, Irán, México, Pakistán, Arabia Saudí, Nigeria, Turquía y Sudáfrica desean consolidar su influencia regional, así como su peso en la toma de decisiones mundiales. La mayoría de los países en desarrollo quieren zafarse de la relación «donante-beneficiario» y tratar a los países occidentales como iguales, en vez de como actores más débiles que tengan que aceptar la caridad. No obstante, estas observaciones básicas sobre los intereses son únicamente un punto de partida.

Existen numerosos conflictos de intereses potenciales sobre los recursos, la influencia mundial y la gobernanza. Se reflejan en las posiciones adoptadas en los foros mundiales sobre el comercio o el cambio climático, en los que los países en desarrollo pueden ser reacios a comprometerse a aplicar políticas que puedan entorpecer su desarrollo. Los conflictos de intereses se reflejan también en la renuencia de algunos países a firmar iniciativas como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) y otros esfuerzos internacionales para la gestión de los recursos naturales, la mayoría de los cuales son voluntarios (Chemnitz y Fuhr, 2012). Las compañías petroleras y los Gobiernos se apresuran a perforar en el fondo del Océano Ártico conforme se va derritiendo la capa de hielo. Los biocombustibles que ayudan a que los países europeos logren sus objetivos de energía sostenible utilizan tierra y agua en todo el mundo que podrían servir para la producción de cultivos alimentarios (IED, 2012). Al mismo tiempo, existe mucho potencial para canalizar los intereses comunes y aprovechar las oportunidades para trabajar en problemáticas

⁴³ La financiación para el desarrollo, incluyendo el papel de los niveles de la AOD y la influencia de las potencias emergentes, aparecen explicados con mayor detalle en el capítulo 7. El papel de las remesas se trata en el capítulo 9.



específicas de los bienes públicos globales, tales como la erradicación de las enfermedades, las energías renovables, la seguridad alimentaria o la gobernanza marítima, donde se necesitan la cooperación y la financiación internacional. La experiencia y la confianza generadas en el trabajo conjunto en áreas donde la cooperación sea más fácil podrían ayudar en la resolución de conflictos más difíciles en otras áreas.

Hay un dilema histórico e importante en la economía política de la cooperación al desarrollo con respecto a las preferencias de los donantes. ¿Cómo se puede conseguir un equilibrio entre los diferentes intereses legítimos y contradictorios, como el que existe entre la eficacia de la ayuda y la ayuda condicionada? ¿Cómo los intereses económicos y de desarrollo pueden canalizarse a través de la política con el fin de lograr beneficios mutuos? Esta pregunta es especialmente pertinente para el sector privado: a medida que los países y las regiones en desarrollo se han vuelto más ricos y están más integrados en la economía mundial, se han ido considerando cada vez más como tierras de oportunidades económicas. Esto se refleja en el creciente interés de las empresas occidentales en trabajar con los países en desarrollo, particularmente en África, más allá de su interés tradicional en los recursos naturales (Wonacott, 2011). Por ejemplo, el minorista estadounidense Walmart tiene ya presencia en Sudáfrica y está intentando consolidar su negocio de supermercados a largo plazo en otros países africanos (Reuters, 2012). Siemens, el gigante de la infraestructura y la tecnología alemana ha aumentado su presencia en África en la última década, centrándose en las infraestructuras urbanas, las energías renovables y la atención sanitaria. Es de esperar que los intereses empresariales influyan en la política gubernamental. En julio de 2011, Andrew Mitchell, el ex Secretario de Estado para el Desarrollo del Reino Unido, anunció: «África está abierta para los negocios» (Mitchell, 2011). A mediados de 2011, el Afrika Konzept de Alemania señalaba que la cooperación económica sería una prioridad en las relaciones futuras y contemplaba el aumento de las relaciones comerciales con África y de nuevos mercados para las exportaciones alemanas (Bundesregierung, 2011). Sin embargo, como se analiza en el capítulo 8, los intereses de los inversores extranjeros deben sopesarse cuidadosamente con los de los países en desarrollo y sus prioridades de desarrollo.

Los países en desarrollo se plantean interrogantes con respecto al tipo de reformas políticas que desean llevar a cabo. Como ya se trató en el capítulo 2, las políticas que los Gobiernos aplican son el producto de una compleja interacción entre las estructuras, las instituciones y los actores. Las preferencias de los grupos sociales organizados abarcan un amplio abanico de asuntos desde la construcción de sistemas más transparentes y responsables capaces de aportar bienes públicos y la reducción de la desigualdad socioeconómica hasta los intereses de mantener procesos políticos dominados por élites en los que unos pocos privilegiados buscan una tajada aún mayor del pastel. Las cuestiones de quién obtiene qué y cómo se organiza esto son particularmente importantes en los países frágiles y afectados por conflictos. En la mayoría de los países en desarrollo (como en la mayoría de países industrializados), la política nacional consiste en conciliar estas preferencias. La cooperación internacional también implica equilibrios nacionales, como por ejemplo, conciliar los costes del aporte de bienes públicos con beneficios difusos y compensar los intereses clientelistas de grupos sociales específicos.

4.3 ¿Cuáles son los probables resultados institucionales?

El sistema internacional está caracterizado por relaciones a veces difíciles entre, por un lado, la política competitiva y dirigida por los intereses, y por otro, la interdependencia y la necesidad de cooperación en asuntos globales y en las políticas públicas. Como los «nuevos» actores ganan el poder para establecer sus preferencias en los procesos de negociación mundiales, la tarea de diseñar instituciones capaces de equilibrar estos objetivos heterogéneos se hace más incierta, difícil y compleja (Page, 2008).

Los cambios en la capacidad de los actores de establecer sus preferencias están empezando a conllevar cambios en los marcos institucionales a través de los que cooperan. En los últimos veinte años ha aumentado el número de organismos regionales como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Africana (UA). Además, el G8 ha perdido relevancia con respecto al G20 y ha

« Hay un dilema histórico e importante en la economía política de la cooperación al desarrollo con respecto a las preferencias de los donantes. ¿Cómo se puede conseguir un equilibrio entre los diferentes intereses legítimos y contradictorios. »



CAPÍTULO CUATRO

«
Un orden internacional justo y estable, en el que se puedan aportar bienes públicos globales (GPG) y pueda florecer el desarrollo no va a llegar caído del cielo. Los europeos, los norteamericanos, los chinos, los indios, los africanos, los latinoamericanos y todos los demás tendrán que trabajar duro para crearlo y mantenerlo.»

disminuido la legitimidad del Consejo de Seguridad de la ONU como máximo árbitro de los conflictos internacionales. Se han hecho llamamientos para mejorar la legitimidad y la eficacia de las estructuras institucionales existentes. Países como Brasil, India y Sudáfrica han pedido una reforma del Consejo de Seguridad y han pedido convertirse en miembros permanentes (de no ser así, tener el poder de veto). En las instituciones de Bretton Woods, los recientes nombramientos de los nuevos directores del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial provocaron más debate y discusión que nunca. Se han creado ámbitos institucionales relativamente formales para el debate de determinados asuntos de bienes públicos y han surgido nuevas coaliciones, como los BRICs y el grupo de Estados frágiles g7+. Teniendo en cuenta que va a ser más difícil lograr el consenso mundial a medida que más participantes puedan presionar para obtener lo que quieren, probablemente las coaliciones van a intentar resolver los problemas en los que no se pueda alcanzar el consenso global. Todavía no está claro el mandato que tendrán, su solidez con respecto a las tensiones internas, o cómo vayan a ser gobernadas.

En el ámbito de la gobernanza mundial siguen planteadas numerosas preguntas abiertas sobre qué tipos de instituciones se irán formando. ¿La creciente importancia del G20 va a llevar a un patrón de cambio similar en el Banco Mundial y en el FMI? ¿O bien la resistencia de Europa y EE.UU. a cambiar va a animar a las potencias emergentes a crear nuevas instituciones financieras, como un banco BRICs, que ellas tratarían de dominar? ¿Las negociaciones sobre los regímenes medioambientales mundiales como la gestión del cambio climático, de la biodiversidad y de la pesca conseguirán resultados mutuamente beneficiosos o van a detenerse? ¿El entusiasmo inicial por la Ronda de Desarrollo de Doha marcará el punto álgido de las negociaciones sobre un régimen de comercio mundial o habrá un nuevo impulso para conseguir un sistema beneficioso universalmente? ¿El hecho de que existan claros intereses comunes en la resolución de los problemas mundiales, junto con la idea de que todos estos temas parecen urgentes, hacen presagiar una tendencia hacia un periodo de cooperación justa y sostenible? ¿O bien el mundo va derecho hacia el desastre, inevitable, aunque previsible?⁴⁴

Como Robert Kagan (2012) ha señalado, no hay garantías. Históricamente, los periodos de multipolaridad, como la segunda mitad del siglo XIX, se han caracterizado por la tensión y el conflicto, así como por errores de cálculo catastróficos. Las luces y sombras de los esfuerzos para coordinar las respuestas a la crisis financiera mundial no inspiran la confianza en que el G20 vaya a facilitar la cooperación económica multipolar (Frieden et al., 2012). Algunos han tomado las difíciles negociaciones de Río+20 en 2012 como una señal de advertencia de que los resultados de «mínimo denominador común» puedan ser lo mejor que se pueda esperar de cualquier marco de desarrollo post-2015. Todavía no existen instituciones internacionales viables que rijan una serie de problemáticas mundiales comunes. Un orden internacional justo y estable, en el que se puedan aportar bienes públicos globales (GPG) y pueda florecer el desarrollo no va a llegar caído del cielo. Los europeos, los norteamericanos, los chinos, los indios, los africanos, los latinoamericanos y todos los demás tendrán que trabajar duro para crearlo y mantenerlo.

4.4 Las implicaciones para la cooperación al desarrollo internacional y la UE

A lo largo de la era poscolonial, el ámbito de la política de desarrollo se ha entendido como una combinación de ayuda de países «ricos» hacia países «pobres», esfuerzos dirigidos por los países occidentales para dar forma a regímenes económicos mundiales «propicios para el desarrollo» y condiciones en la ayuda puestas por los donantes para fomentar las reformas económicas y de gobernanza en los países en desarrollo. Este modelo de desarrollo poscolonial, con sus orígenes en la Guerra Fría, sus buenas intenciones asociadas y sus inherentes contradicciones, está pasando a la historia. Los incentivos para las nuevas formas de cooperación al desarrollo están siendo impulsados en parte por el notable aumento de la Cooperación «Sur-Sur» (CSS) conforme las potencias emergentes buscan mercados y recursos, y los países más pobres buscan otras opciones que la AOD tradicional para apoyar sus objetivos de desarrollo. El caso de Costa de Marfil que ilustra cómo las nuevas asociaciones Sur-Sur, a

44 Algunas de estas preguntas también se las plantea Birdsall (2012).



semejanza de las que tiene con China, que incluyen varias subvenciones y acuerdos de cooperación, así como la construcción de hospitales, proyectos agrícolas, un centro de conferencias y el apoyo para construir la autopista Grand-Bassam y la presa hidroeléctrica Soubré, han sido bien recibidas ya que se consideran que representan la cooperación entre «iguales».

Cada vez es más evidente que los desafíos de desarrollo mundiales requieren nuevas formas de cooperación internacional institucionalizada en una serie de sectores. Los países en desarrollo esperan participar plenamente en las decisiones sobre tales instituciones y en los compromisos que conlleva la participación. Cualquier marco global de desarrollo post-2015 institucional deberá reflejar el acuerdo entre los países y las organizaciones donantes tradicionales, los proveedores de CSS emergentes y también los países beneficiarios (Fues et al., 2012: 243). La Cooperación Sur-Sur está empezando a afectar a las instituciones formales, como se hizo patente en el compromiso de los proveedores de CSS en el proceso internacional sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo en el Foro de Alto Nivel (HLF) de Busan, a finales de 2011. Los difíciles debates tras Busan sobre una serie de indicadores para el seguimiento de la Alianza de Busan para la Cooperación al desarrollo eficaz sugieren que los desacuerdos sobre la transparencia y la desvinculación de la ayuda serán difíciles de resolver, a pesar de que los países menos adelantados quieran que los nuevos donantes mejoren en estas áreas (Tran, 2012). El estudio de casos de Ruanda (Abbott et al., 2012), por ejemplo, aboga por una mayor transparencia para todos los donantes, incluidos los proveedores de CSS, así como por que estos nuevos donantes integren más los principios de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, aunque el compromiso de Brasil, China y la India en la Alianza de Busan sea voluntario, no vinculante, y que aún no se haya probado en la práctica, el hecho de que se hayan comprometido indica ya un grado de voluntad y de interés.

Al mismo tiempo, el creciente protagonismo de los Estados frágiles y afectados por conflictos como focos de pobreza en el mundo exige también cambios en los métodos utilizados en la cooperación internacional al desarrollo. En primer lugar, la prevención de conflictos tendrá que integrarse más activamente a través de la cooperación al desarrollo y más allá, garantizando que la acción exterior, como mínimo,

no exacerbe la posibilidad de conflicto violento, y lo ideal, que contribuya a reducir la probabilidad de tal conflicto. En segundo lugar, los objetivos y los instrumentos aplicados en los Estados frágiles deben ser distintos de los empleados en contextos no frágiles. Un trabajo reciente de la OCDE/INCAF, el IED 2009, y el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y Desarrollo* (Banco Mundial, 2011) han dado lugar a nuevos conocimientos sobre los enfoques únicos necesarios para ayudar a los países a superar la fragilidad. Este nuevo consenso se ha traducido en un New Deal para el compromiso en Estados frágiles, también adoptado en el HLF de Busan. A su vez, esto está alimentando la formulación de los objetivos de consolidación de la paz y de construcción del Estado (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011). Todavía no está claro cómo pueden vincularse a metas globales.

Existen importantes obstáculos para la negociación de un consenso sobre un nuevo marco global que suceda a los ODM. Un escollo evidente es la experiencia con otros acuerdos internacionales similares basada en el consenso en la toma de decisiones. A pesar de los puntos álgidos como la Cumbre del Milenio y el proceso sobre la eficacia de la ayuda y del desarrollo París-Accra-Busan, la cooperación mundial al desarrollo no ha sido tan eficaz como muchos de sus defensores esperaban. La suerte del ODM 8 y el difícil proceso de Río+20 no hacen pensar en que vaya a llegar automáticamente un nuevo acuerdo mundial únicamente porque la fecha límite de 2015 se esté acercando. Sin duda, el éxito de los ODM está inspirando a algunos a querer que el nuevo marco abarque un abanico más amplio de cuestiones, incluyendo los ODS, planteados públicamente por primera vez en la Conferencia Río+20, lo que complica el proceso. Además, un fuerte desincentivo para que los Gobiernos de los países en desarrollo participen en la cooperación mundial es que muchos de los objetivos de desarrollo nacionales se han logrado sin tal acuerdo. China, la India, Brasil y otros PRM, como Perú, han logrado en gran medida los ODM por sí mismos, así que pueden tener menos en juego en la solidaridad mundial que los países con una posición más débil. Las notables transformaciones de Corea del Sur y Taiwán fueron el resultado de la ayuda bilateral, condiciones favorables de comercio y un fuerte liderazgo nacional en lugar de la cooperación multilateral (Rodrik, 2011). La Cooperación Sur-Sur

«Cualquier marco global de desarrollo post-2015 institucional deberá reflejar el acuerdo entre los países y las organizaciones donantes tradicionales, los proveedores de CSS emergentes y también los países beneficiarios.»



CAPÍTULO CUATRO

« El desafío principal no va a ser lograr un consenso sobre la necesidad de un nuevo marco, sino la inclusión de todas las diferentes prioridades de cada actor y conseguir un acuerdo que sea suficientemente detallado para conseguir resultados concretos. »

ha crecido fuera de los marcos globales de desarrollo y probablemente siga haciéndolo. El ejemplo del comercio internacional sugiere que la cooperación «minilateral» eficaz es más atractiva para muchos países que los compromisos globales complejos, incluso si los beneficios potenciales de un acuerdo global son mucho mayores. Este tipo de «geometría variable» va en detrimento del sistema de la ONU especialmente.

Aunque no va a ser fácil superar estos obstáculos, hay razones para creer que se puede conseguir. El desafío principal no va a ser lograr un consenso sobre la necesidad de un nuevo marco, sino la inclusión de todas las diferentes prioridades de cada actor y conseguir un acuerdo que sea suficientemente detallado para conseguir resultados concretos. Los ODM tienen una gran repercusión pública y este impulso, en gran parte, probablemente siga produciéndose. Pocos Gobiernos querrán ser considerados como los responsables de hundir un proceso con tanta repercusión pública. Una serie de grupos de intereses importantes abogarán por un nuevo acuerdo, incluyendo la ONU y su Grupo de Alto Nivel sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Las agencias de desarrollo bilaterales y las ONG del «Norte» querrán seguir consiguiendo el apoyo para el desarrollo internacional de los ciudadanos de los países de la OCDE. Los países menos adelantados probablemente quieran a un sucesor creíble de los ODM, ya que ven su valor por la atención internacional que han suscitado, así como por el aumento de la AOD que han motivado. Esto es evidente por las opiniones expresadas en los tres estudios de casos de los PMA elaborados para el presente informe. Otro «factor de impulso» es el valor político de un marco universal y de los objetivos contemplados en él, incluso aunque no todos adhieran a ellos. Los ODM y su subsiguiente Programa internacional para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo han servido de base para consolidar la coordinación y la complementariedad entre los donantes, promover la transparencia y fomentar la previsibilidad.

La UE ya ha reconocido la necesidad de un nuevo marco global de desarrollo: uno de los temas del presente informe es cómo la UE podría apoyar un nuevo consenso mundial sucesor de los ODM. En 2011, la declaración política de la Comisión Europea sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE, *Programa para el Cambio*, señaló que la

continua atención sobre los ODM era necesaria pero no suficiente para el desarrollo mundial (COM, 2011). A mediados de 2012, la Comisión llevó a cabo una consulta pública sobre la viabilidad, la forma y el alcance potencial de un marco post-ODM. El objetivo de la consulta era facilitar la emergencia de una posición común europea y aportar información para la comunicación de la Comisión. La consulta reveló que los actores europeos en general estaban de acuerdo en que hacía falta un nuevo marco global y que debía incluir obligaciones y responsabilidades para todos los países. Además, aunque el apoyo a los países pobres y frágiles era crucial, el foco tenía que estar en las personas que viven en la pobreza en vez de en los Gobiernos. Las respuestas señalaron que la participación temprana del sector privado y, particularmente, de los donantes emergentes era esencial para el éxito a largo plazo de un futuro marco global de desarrollo (COM, 2012). La reciente comunicación de la Comisión (COM, 2013) presenta una serie de propuestas para que se acuerde una postura de la UE antes de la Asamblea General de la ONU. Reconoce las ventajas del marco de los ODM, pero también admite que queda mucho por hacer. En particular, hace hincapié en la importancia de que se unan la agenda de desarrollo y la agenda medioambiental en un marco post-2015.

Europa deberá tener un nuevo enfoque sobre el papel de la AOD en la reducción de la pobreza en el mundo y, eventualmente, su erradicación. Más países en desarrollo se están volviendo lo suficientemente ricos para hacer frente a su propia pobreza, en términos financieros y, sin embargo, todavía pueden requerir otros tipos de apoyo para abordar desafíos del desarrollo, tales como la creación de sistemas fiscales, el fomento de la responsabilidad nacional y la resolución de los conflictos internos y de las formas de exclusión social. El estudio de casos de Perú preparado para este informe (Barrantes y Berdegué, 2012) destaca el valor de ayuda de la UE al compartir conocimientos sobre protección social. El reciente crecimiento económico experimentado por numerosos países en desarrollo puede indicar que sólo un puñado de países pobres y frágiles seguirá siendo el centro de interés de los programas de reducción de la pobreza nacionales. No obstante, las geografías de poder más complejas, la riqueza, la pobreza y el abanico cada vez más amplio de desafíos mundiales hacen que la riqueza nacional por sí sola no determine la capacidad de un país de hacer frente a los desafíos del desarrollo (Koch, 2012). Como



el estudio de caso de Perú (Barrantes y Berdegú, 2012) también destaca, los PRM aún no son países desarrollados y a menudo muestran patrones de grandes desigualdades persistentes. Si bien hay razones de peso para poner fin o reducir la ayuda bilateral a los PRM, también hay argumentos de peso para destinar la AOD a ayudar a financiar el aporte de bienes públicos y tratar las bolsas de pobreza dentro del país (Howes, 2011). Al considerar el papel de la ayuda más allá de la reducción de la pobreza extrema hace falta lidiar con cuestiones difíciles, como las estrategias de cooperación en temas clave de GPG y el apoyo a socios para hacer frente a la desigualdad socioeconómica (Furness y Makhan, 2011). Para tener éxito, la UE tendrá que ser selectiva sobre los temas se pueden tratar en realidad, definir prioridades claras y comprometer los recursos necesarios para aplicar estrategias emergentes. Su Programa para el cambio

ya ha iniciado este debate con su llamamiento a la «diferenciación» en la cooperación al desarrollo. Esta reflexión debe profundizarse e integrarse en un nuevo marco global de desarrollo (véase la Parte III).

Los cambios que se están produciendo en la comunidad mundial descritos en este capítulo señalan tanto la necesidad de un nuevo marco para el desarrollo post-2015 como la mayor complejidad que va a tener su negociación. Como en este debate cada vez intervienen más actores con más influencia es primordial que el proceso sea transparente y participativo. Esto es aún más importante teniendo en cuenta las considerables dimensiones de la acción colectiva mundial necesaria para aplicar una agenda ambiciosa de por sí, y que estos diversos actores solo van a querer apoyar un marco en el plano material y político si están implicados en él.

«**Más países en desarrollo se están volviendo lo suficientemente ricos para hacer frente a su propia pobreza, en términos financieros y, sin embargo, todavía pueden requerir otros tipos de apoyo para abordar desafíos del desarrollo, tales como la creación de sistemas fiscales, el fomento de la responsabilidad nacional y la resolución de los conflictos internos y de las formas de exclusión social.**»



5

LOS CAMBIOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA EN EL MUNDO

« Una evolución en la interpretación de la pobreza hace más compleja la cuestión de cómo abordarla, aunque también aumenta el abanico de herramientas políticas. »

5.1 Introducción

En las dos últimas décadas, los procesos asociados a la globalización económica y a la integración política han tenido un impacto marcado en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Estos procesos tienen implicaciones importantes en cómo la cooperación mundial podría promover el bienestar de los que viven en la pobreza o de quienes sufren otros tipos de privación. Al mismo tiempo, una evolución en la interpretación de la pobreza hace más compleja la cuestión de cómo abordarla, aunque también aumenta el abanico de herramientas políticas.

El presente capítulo analiza este panorama cambiante de pobreza. La primera sección se centra en la pobreza de ingresos, que ocupa un lugar destacado en el marco de los ODM. Describe las tendencias en la cifra, la proporción y la ubicación de las personas que viven en situación de pobreza y considera dónde es probable que vayan a estar los focos de pobreza en los próximos años. Examina el movimiento en torno al umbral de la pobreza de ingresos, las tendencias de la pobreza relativa y los patrones de desigualdad. La segunda sección examina los cambios en la interpretación de lo que constituye la pobreza, basándose en la investigación sobre las múltiples dimensiones y la experiencia subjetiva de la pobreza. La sección final desarrolla las implicaciones potenciales de este

panorama cambiante de la pobreza para un sucesor post-2015 a los ODM.

5.2 La evolución de la pobreza de ingresos

Desde 1990, año de referencia de los ODM, se ha producido una importante reducción de la pobreza de ingresos en la mayor parte del mundo, y un cambio en su distribución: mientras que en 1990 la mayoría de los pobres vivían en los países de renta baja (PRB), muchos de estos países están ahora clasificados como países de renta media (PRM). Este cambio ha generado un debate sobre los tipos de política más idóneos para acabar con la privación persistente en diferentes contextos.

Las formas de medir la pobreza tradicionales se centran en los ingresos necesarios para comprar una cesta de bienes mínima para satisfacer las necesidades básicas. Para comparar la pobreza entre países y a lo largo del tiempo, el Banco Mundial utiliza varios umbrales de la pobreza de ingresos internacionales. La atención se centra en los umbrales de la pobreza bajos –a saber, los 2 USD al día como medida, lo que representa la media de los umbrales de la pobreza en todos los países en desarrollo y otro más extremo de 1,25 USD al día, que es el umbral medio de pobreza de los 15 países más pobres del mundo y el centro de interés del ODM⁴⁵.

⁴⁵ Los precios están en paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2005, que tiene por objeto dar cuenta de las diferencias en el coste de la vida entre países (véase Deaton, de próxima aparición). El método en el que se basa la construcción de estos umbrales de la pobreza ha sido criticado (por ej. Klasen, de próxima aparición), pero siguen siendo las medidas más ampliamente aceptadas de comparación de la pobreza de ingresos y se utilizan en informes sobre los ODM. Además de los umbrales de la pobreza de 1,25 USD al día y de 2 USD, los responsables políticos han adoptado también umbrales de la pobreza de 4 y 5 USD al día para emplearlos sobre todo en las economías emergentes y en transición. Este capítulo se centra en las dos medidas más bajas.



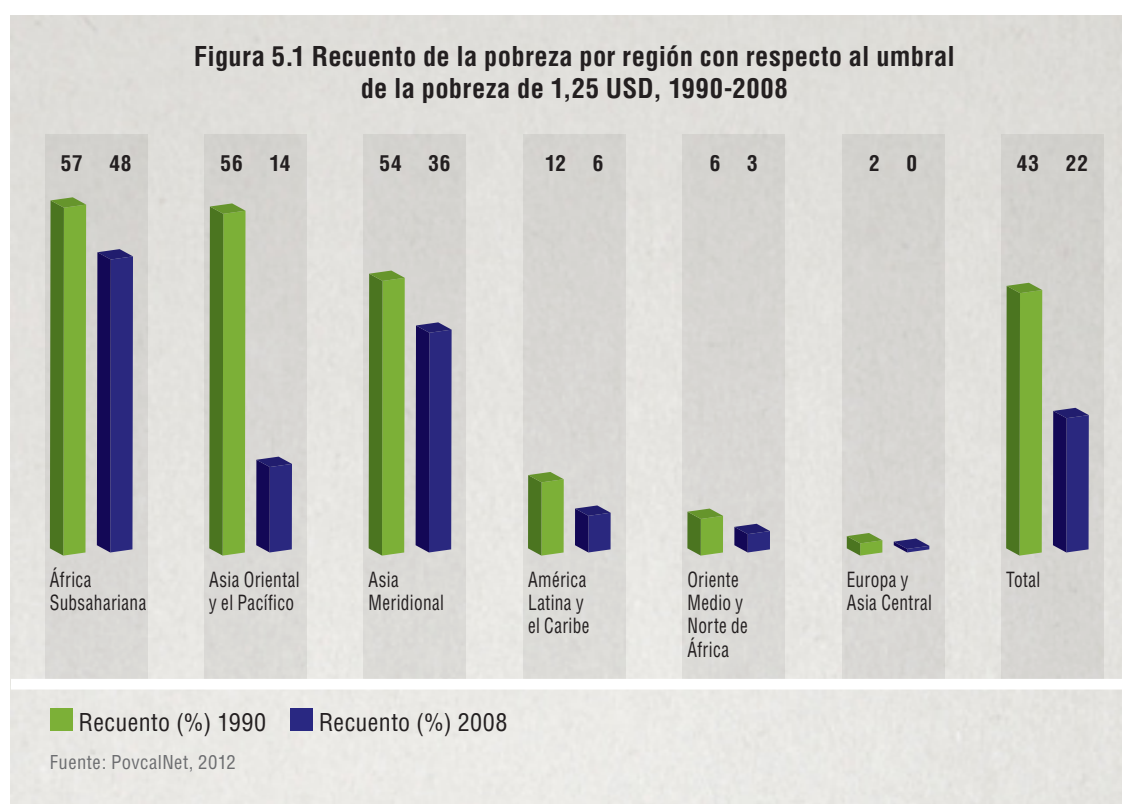
5.2.1 Un perfil de pobreza comparable

Las tendencias de la pobreza mundiales se basan en datos de encuestas nacionales⁴⁶. Las cifras más recientes registran la pobreza desde el año 2008 y sugieren una fuerte caída en el número de personas que viven en la pobreza extrema de ingresos y su proporción en la población total en las últimas décadas⁴⁷. Se estima que en 1990 el 43% de la población de los países en desarrollo vivía con menos de 1,25 USD y que esta proporción se había reducido a la mitad en 2008. Es decir, 620 millones de personas salieron de la pobreza extrema en menos de veinte años. El avance más espectacular se produjo en China, donde el 60% de la población vivía en la pobreza extrema en 1990, cifra que se redujo al 13% en 2008. De hecho, China representó más del 80%

de la reducción de la pobreza mundial durante este periodo (Loewe y Rippin, 2012).

Como se muestra en la figura 5.1, no todas las regiones han reducido la pobreza en la misma medida. En 1990, el porcentaje de la población que vivía en condiciones de pobreza en Asia Oriental y el Pacífico (EAP), en el África subsahariana (ASS) y en Asia Meridional oscilaba entre el 54% y el 56%. La disminución de la pobreza fue más drástica en EAP, donde cayó del 56% al 14% de la población. En Asia Meridional la pobreza se redujo en 18 puntos porcentuales en 18 años, mientras que en el ASS se redujo del 56% al 47% de la población. En el conjunto de los países menos adelantados cayó desde el 65% (1990) hasta el 47% (2008), alrededor de 18 puntos porcentuales⁴⁸.

« Se estima que en 1990 el 43% de la población de los países en desarrollo vivía con menos de 1,25 USD y que esta proporción se había reducido a la mitad en 2008. »



46 Estos datos provienen de más de 850 encuestas de hogares en cerca de 130 países en desarrollo, representativas del 90% de su población. Los datos originales están disponibles en: <http://go.worldbank.org/4K0EJIDFA0> (página consultada el 7 de julio de 2012).

47 Los últimos datos corresponden a 2008, antes de la crisis económica mundial que ha aumentado la pobreza –aunque la falta de datos de suficiente frecuencia en tiempo real hace que sea difícil juzgarlos (Poverty Analysis Discussion Group: 8, 2012).

48 No obstante, esta fuerte caída no está corroborada por otras fuentes. Por ejemplo, la UNCTAD (2011), basándose en los datos reunidos por Karshenas (2010) de 33 PMA tomando como referencia las cuentas nacionales y los datos de encuestas de hogares (representativos del 86% de la población de los PMA en 2007), sugiere una disminución del 58% al 52% entre 1990 y 2007. En general, la falta de datos impide un análisis fiable. Para los dos estudios de casos de los PMA en este IED, los datos de Karshenas indican caídas de sólo 5 puntos porcentuales en el caso de Nepal, pero de 15 para Ruanda.



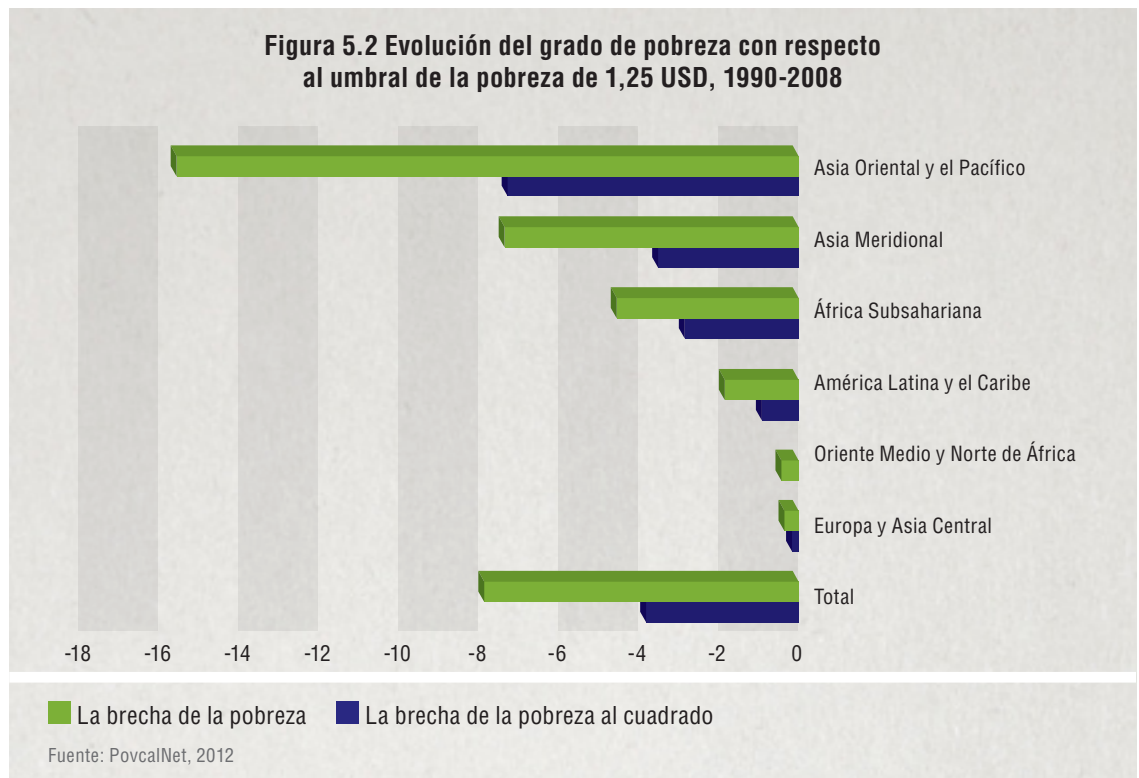
CAPÍTULO CINCO

« De acuerdo con estos datos, la meta del ODM 1 de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema para 2015 se alcanzará a escala mundial. Pero si dejamos de lado el éxito extraordinario de China, es poco probable que los países en desarrollo alcancen este objetivo. »

De acuerdo con estos datos, la meta del ODM 1 de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza extrema para 2015 se alcanzará a escala mundial. Pero si dejamos de lado el éxito extraordinario de China, es poco probable que los países en desarrollo alcancen este objetivo (Ravallion, 2012). De hecho, es probable que sólo lo consigan cuatro de los 33 PMA para los que se dispone de datos (UNCTAD, 2011: 3)⁴⁹.

No obstante, si se utiliza el umbral de la pobreza de 2 USD al día, la caída en la pobreza es mucho menos llamativa. De hecho, existe un considerable «agrupamiento» de los ingresos entre los dos umbrales de la pobreza: el número de personas que viven entre ellos casi se duplicó pasando de 648 millones a 1180 millones entre 1981 y 2008. Esto sugiere que estas personas siguen siendo susceptibles de convertirse en extremadamente pobres⁵⁰.

En 2008, el 96% de los 1300 millones de personas que seguían siendo extremadamente pobres vivían en Asia Oriental, Asia Meridional y el ASS (Chen y Ravallion, 2012). Debido al tamaño de las poblaciones de China y la India, casi la mitad de toda la pobreza mundial se concentra en esos dos países, según los datos de 2008. En ese año, había más personas que vivían en la pobreza extrema en la India que en el conjunto del ASS (Loewe y Rippin, 2012). De acuerdo con la medida de los 2 USD al día, 2500 millones de personas siguen siendo pobres, o más del 40% de la población de los países en desarrollo. El ritmo de reducción de la pobreza ha sido impresionante, pero harán falta muchos más esfuerzos. Determinados grupos de países, como los PMA, requieren una atención continua. Asimismo, la brecha entre los países frágiles y afectados por conflictos y los demás países en vías de desarrollo se está ampliando (Banco Mundial, 2011). Cualquier sucesor de los ODM tiene



49 La UNCTAD (2011), tomando como referencia los datos de Karshenas (2010), predice que 439 millones de personas en los PMA serán extremadamente pobres en 2015, frente a 255 millones si se consiguiera el ODM 1. Para un análisis de cómo los ODM son «injustos» para los países más pobres, véase Easterly (2009) y Klasen (de próxima aparición). Los 4 PMA que están en camino de cumplir el ODM 1 son Camboya, Laos, Lesoto y Yemen (UNCTAD, 2010: 38)

50 http://siteresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global_Poverty_Update_2012_02-29-12.pdf



que centrarse en la erradicación de la pobreza en una serie de contextos diferentes y considerar qué formas de acción internacional podrían contribuir de forma más eficaz para lograrla en el ámbito nacional y regional.

La medida de recuento de la pobreza no revela el grado de pobreza real, ya que no hace distinción entre quienes están justo por debajo o muy por debajo del umbral de la pobreza. Medidas complementarias toman en cuenta la distribución de los ingresos de los pobres –las más populares son la medición de la brecha de la pobreza, que incorpora la distancia de ingresos por debajo del umbral de la pobreza y la brecha de la pobreza al cuadrado, que incorpora esta distancia, pero también le da más «peso» a las circunstancias de quienes están más lejos del umbral de la pobreza. Ambas medidas se redujeron en más de la mitad entre 1990 y 2008 en el caso de la línea de 1,25 USD al día, lo que sugiere que no sólo se redujo drásticamente la pobreza, sino que también es menos aguda entre los que siguen siendo pobres. Las medidas se redujeron en todas las regiones, pero especialmente en EAP, seguida de Asia Meridional (figura 5.2).

Si bien queda claro que, con arreglo a las mediciones de 1,25 y 2,00 USD al día, la pobreza se redujo notablemente entre 1990 y 2010, la distribución y el ritmo proyectados de la futura reducción de la pobreza en el futuro se ponen en duda. Por ejemplo, el Banco Mundial (2012) prevé que la pobreza global caerá del 25% en 2005 al 16% en 2015, mientras que Chandy y Gertz (2011) proyectan una disminución del 10% para 2015. Estas tendencias tienen implicaciones para la distribución de la pobreza. El Banco Mundial (2012) estima que el porcentaje de los pobres del mundo que viven en el ASS aumentará del 28% en 2005 al 39% en 2015, mientras que Chandy y Gertz (2011) sugieren que la cifra puede alcanzar el 60% en 2015. A pesar de estas discrepancias, Kharas y Rogerson (2012:3) argumentan que en 2025, «la localización de la pobreza mundial estará centrada sobre todo en los Estados frágiles, principalmente de renta baja y en países africanos». Estas tendencias se tratan con más detalle en el capítulo 6.

5.2.2 Las perspectivas nacionales sobre la pobreza

La medición de la pobreza de una manera comparable a escala internacional ofrece ventajas evidentes para hacer mapas de la pobreza. Sin embargo, quedan dudas considerables sobre cómo se construyen estos umbrales de la pobreza –a saber, la forma en que registran las pautas de consumo diferentes entre países y a lo largo del tiempo (Klasen, de próxima aparición). Los datos sobre las tendencias son mucho más fiables que sobre los niveles, pero existe la preocupación de que los umbrales internacionales puedan no estar identificando la pobreza absoluta de forma consistente. Las implicaciones de la revisión de las cifras de PPA son importantes: la revisión de 2008 de las cifras de PPA de China situó a su cifra de pobreza en 1990 en el 60,2%, muy superior a la cifra del 33% en la revisión 2005 (Klasen, de próxima aparición, p. 6).

Más allá de esto, las medidas de 1,25 USD y de 2 USD captan sólo la pobreza más absoluta por lo que pierden su sentido en los países más ricos. Un estudio reciente para comparar las cifras de pobreza derivadas de los umbrales de la pobreza nacionales e internacionales (Gentilini y Sumner, 2012) se hace eco de algunas cifras internacionales –el estudio revela que 1500 millones de personas son pobres actualmente, según lo determinado por los umbrales de la pobreza nacionales (el 22,5% de la población mundial), sólo ligeramente por encima de los 1300 millones de pobres identificados por la medida de 1,25 USD internacional. Sin embargo, las dos medidas llevan a estimaciones similares de la pobreza solamente en algunos países y, a menudo, las diferencias son considerables –en la India, las estimaciones de la pobreza internacionales identificaron a 45 millones de personas más como pobres que en las estimaciones nacionales. Y siguiendo los umbrales nacionales de la pobreza, el 10% de los pobres del mundo viven en países de renta alta (PRA).

Los problemas inherentes a la construcción de umbrales de la pobreza internacionales y el argumento de que la privación también se debería considerar en relación con los estándares nacionales sugiere que los umbrales de la pobreza nacionales podrían emplearse en la fijación de objetivos y en los esfuerzos de seguimiento de la reducción de la pobreza en cualquier acuerdo mundial post-2015. Una propuesta reciente es centrarse en el

« Si bien queda claro que, con arreglo a las mediciones de 1,25 y 2,00 USD al día, la pobreza se redujo notablemente entre 1990 y 2010, la distribución y el ritmo proyectados de la futura reducción de la pobreza en el futuro se ponen en duda. »



CAPÍTULO CINCO

« La pobreza no es un fenómeno estático. En general, las personas y los hogares entran y salen de la pobreza de ingresos. »

« Mientras que la erradicación de la privación extrema es claramente fundamental para el bienestar humano, las personas también dan una gran importancia a su consumo en relación a los estándares vigentes y a su capacidad de participar plenamente en su sociedad. »

establecimiento de los umbrales de la pobreza nacionales utilizando un procedimiento que sea coherente a escala internacional (Klasen, de próxima aparición en 2013, basándose en el trabajo de Reddy, S., Visaria, S. y Asali, M. (2009)).

5.2.3 Las dinámicas de la pobreza

La pobreza no es un fenómeno estático. En general, las personas y los hogares entran y salen de la pobreza de ingresos, a pesar de que quienes son pobres durante periodos prolongados, o son pobres crónicos, pueden quedar atrapados en «trampas de la pobreza», de carácter espacial, económico o social. Varios estudios han tratado de analizar qué porcentaje de personas son pobres crónicos, el periodo medio de pobreza y lo que hace que la gente entre y salga de la pobreza en contextos particulares (Shepherd, 2011). En los estudios realizados en países ricos y pobres por igual, aparecen dos conclusiones comunes: las transiciones de entrada y salida de la pobreza son frecuentes y «las caídas y salidas se dan de forma simultánea» (Krishna, 2007:1). Por ejemplo, en Uganda, uno de cada tres de los hogares estudiados entre 1979 y 1994 salió de la pobreza en la década siguiente, mientras que el 11% de los hogares cayeron en ella (Krishna et al., 2006). En Bangladesh, entre 1987 y 2000, el 26% de los hogares estudiados salieron de la pobreza mientras que el 18% cayeron en ella (Sen, 2003). Basándose en estos estudios, Krishna (2007: 3) concluye:

Por todas estas razones, es útil examinar la pobreza no como a menudo se ha visualizado –es decir, como una masa algo homogénea– sino como lo que realmente es: un grupo fluido de individuos con diferencias internas, inconstante, que se mueven en diferentes direcciones– en el mismo momento en el tiempo.

La investigación actual está tratando de identificar y distinguir entre pobreza crónica y transitoria, y de elaborar políticas para hacer frente a ambas. Esta interpretación de la naturaleza dinámica de la pobreza pone de manifiesto lo inadecuados que son los intentos de tomar «instantáneas» estáticas e incompletas para medir a «los pobres» en cualquier momento determinado. También pone de relieve la necesidad de tratar la vulnerabilidad –la susceptibilidad de quienes están cerca del umbral de la pobreza de convertirse en pobres– y de mitigar el riesgo, sobre todo con vistas a la variedad cada

vez mayor de amenazas a las que están expuestas las personas pobres (Poverty Analysis Discussion Group, 2012: 4), incluyendo el cambio climático y la degradación medioambiental.

5.2.4 La pobreza absoluta o la exclusión relativa

Inherente al concepto de crecimiento incluyente está la reducción de la pobreza relativa así como de la pobreza extrema. Esto significa tratar la situación de los relativamente desfavorecidos con respecto a la norma social. Mientras que la erradicación de la privación extrema es claramente fundamental para el bienestar humano, las personas también dan una gran importancia a su consumo en relación a los estándares vigentes y a su capacidad de participar plenamente en su sociedad (Chen y Ravallion, 2012). Esto recuerda la importancia que Adam Smith dio a disponer de los medios básicos «para aparecer en público sin vergüenza», es decir, que el contexto social y la costumbre dan forma al bienestar y a la felicidad.

En Europa, donde la pobreza extrema es mucho menor que en los países y las regiones en desarrollo, el concepto de pobreza relativa ha sido ampliamente adoptado –por debajo de la mitad de la renta media o mediana es un delimitador común. En los países en desarrollo, el concepto de pobreza relativa no se emplea tanto y no hay consenso sobre cómo los pobres consideran la pobreza extrema en relación con el consumo relativo. Chen y Ravallion (2012) abogan por un concepto de «pobreza débilmente relativa»: las necesidades absolutas son más importantes en los niveles bajos de consumo, pero conforme los países se van haciendo más ricos, la gente da más valor a su posición relativa en la sociedad. Empleando medidas delimitadas por debajo por el umbral de pobreza extrema y por encima por un umbral de pobreza relativa, aplican este concepto a 116 países. Su análisis revela un descenso en la incidencia de la pobreza relativa (del 65% en 1990 al 47% en 2008), pero un aumento en el número de los relativamente pobres (en unos 210 millones de personas), a pesar de los avances en la reducción de la pobreza extrema de ingresos (Chen y Ravallion, 2012). Esto implica que, si las consideraciones relativas se vuelven más importantes con la disminución de la incidencia de la pobreza extrema, puede ser relevante incluirlas en cualquier acuerdo internacional que tenga por objeto luchar contra la privación, ya sea directamente o a través de un énfasis más amplio en la desigualdad.



5.2.5 Un aumento de la desigualdad de ingresos

Las tendencias de la desigualdad son determinantes en la persistencia de la pobreza en medio de la abundancia. La desigualdad puede evaluarse mundialmente, entre países y a escala nacional. Si se examinan con atención los modelos de las desigualdades existentes, y la forma en que se dividen dentro y entre países, se pueden obtener ideas específicas sobre qué tipos de redistribución podrían ser más efectivos, y en qué se tendría que centrar un acuerdo internacional para reducir las desigualdades.

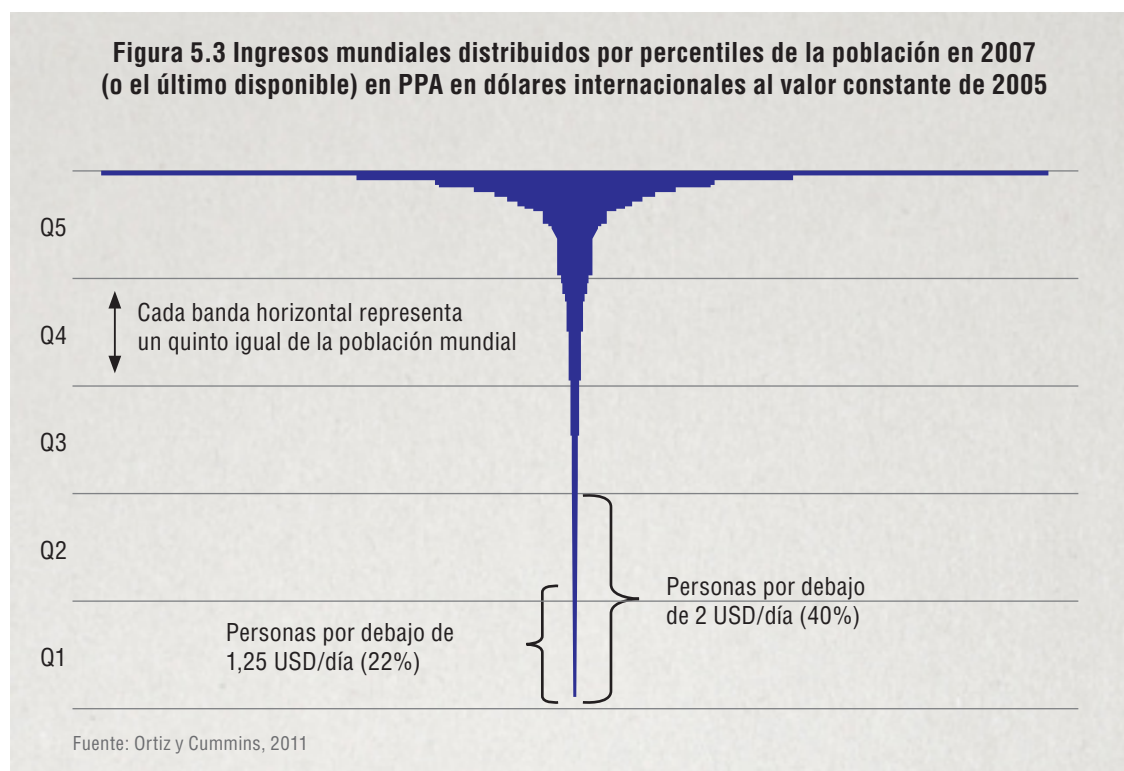
La relación entre el crecimiento, la desigualdad de ingresos y la reducción la pobreza es sencilla: si todo lo demás es igual, la desigualdad aumenta la pobreza sea cual sea el nivel de crecimiento. En todo el mundo, entre 1981 y 2005, aunque el impacto del crecimiento económico había permitido que cientos de millones de personas salieran de la

pobreza, una mayor desigualdad significó que cerca de 600 millones de personas que de otra manera podrían haber salido, no tuvieron esa posibilidad (Hillebrand, 2009:7).

Como la economía mundial está más integrada, se ha argumentado que la distribución de los ingresos entre la población mundial cada vez es más considerable debido a los mayores movimientos transfronterizos y la influencia de los estándares mundiales en las percepciones de la gente sobre su situación y sus aspiraciones (Milanovic, 2012). Un estudio reciente de la desigualdad mundial estima un coeficiente de Gini de alrededor de 0,7 (donde 0 indica la igualdad total, y 1 representa el nivel máximo de desigualdad): «Este es casi seguramente el nivel más alto de desigualdad relativa, y sin duda de desigualdad mundial absoluta, que se haya tenido en la historia mundial⁵¹». Refleja una situación en la que un 8% de la población mundial recibe el 50% de los ingresos mundiales.

« En todo el mundo, entre 1981 y 2005, aunque el impacto del crecimiento económico había permitido que cientos de millones de personas salieran de la pobreza, una mayor desigualdad significó que cerca de 600 millones de personas que de otra manera podrían haber salido, no tuvieron esa posibilidad. »

Figura 5.3 Ingresos mundiales distribuidos por percentiles de la población en 2007 (o el último disponible) en PPA en dólares internacionales al valor constante de 2005



51 Véase la presentación de Branko Milanovic, disponible en: <http://www.ub.edu/histeco/pdf/milanovic.pdf>



CAPÍTULO CINCO

«
En los últimos veinte años, el 1% de los más ricos del mundo y las clases medias de las economías emergentes han sido los principales «ganadores» en la distribución de los ingresos mundiales.»»

Las disparidades prevalentes son extremas. Es un motivo de preocupación, pero podría ser una oportunidad para que la cooperación internacional se diseñara con vistas a fomentar la redistribución. Como la figura 5.3 deja claro, si los demás factores permanecen iguales, con la redistribución de cantidades pequeñas de dinero de los muy ricos se podría eliminar eficazmente la pobreza de ingresos⁵².

En los últimos veinte años, el 1% de los más ricos del mundo y las clases medias de las economías emergentes han sido los principales «ganadores» en la distribución de los ingresos mundiales. Los principales «perdedores» han sido el 5% de la parte más baja de la escala de la población mundial, cuyos ingresos reales se han mantenido estáticos, y quienes están entre los percentiles 75° y 90°, cuyas ganancias de ingresos reales se han estancado –incluyendo a muchos de los países en transición y de los países de América Latina, y de quienes viven en los países ricos, cuyos ingresos no han aumentado. El tercio inferior de la distribución de los ingresos mundiales ha experimentado ganancias significativas, con excepción del 5% de la parte más baja, tal como se refleja en el fuerte descenso de la pobreza extrema. Milanovic (2012: 13) describe este cambio como «probablemente la reorganización mundial más profunda de las posiciones económicas de la gente desde la Revolución Industrial».

Las conclusiones de Milanovic también tienen implicaciones para la distribución de la desigualdad dentro y entre los países. Señala que, en 1870, la desigualdad dentro de los países representaba más del 66% de la desigualdad mundial, mientras que hoy en día la mayor parte de la desigualdad se da entre los países. La evaluación de las tendencias recientes en la desigualdad de ingresos mundial parece depender fundamentalmente del periodo de tiempo y de los indicadores empleados⁵³. El análisis de los ingresos medios sugiere que la desigualdad en general ha cambiado poco en los últimos 50

años⁵⁴, mientras que un análisis basado en el PIB sugiere que la desigualdad mundial se ha reducido debido a que el aumento de la desigualdad en varios países no compensa los efectos de la reducción de la desigualdad entre los países (Bourguignon, 2011).

Los cambios en los ingresos medios nacionales en los últimos 40 años no revelan una convergencia entre los países más ricos y los más pobres (PNUD, 2010). No obstante, cuando los ingresos nacionales medios son «ponderados» para reflejar sus poblaciones relativas, las experiencias de China y la India cuentan más, y hay una mayor convergencia entre los países. Una implicación es que la migración de los países pobres a los países más ricos podría tener fuertes efectos redistributivos (Milanovic, 2011, 2012), un tema que veremos en el capítulo 9.

Paralela a la posible bajada reciente de la desigualdad entre los países, cuando se «ponderan» los datos por el tamaño de la población, la desigualdad dentro de los países parece ir en aumento, sobre todo en los PRM (Ortiz y Cummins, 2011). Esta conclusión se ve corroborada por numerosos estudios de casos de China, (Sicular et al., 2006; Shi et al., 2011; Sutherland y Yao, 2011), la India (Deaton y Drèze, 2002), Bangladesh (Deb et al., 2008), Sudáfrica (Bhorat y Kanbur, 2006) y Ghana (Aryeetey y McKay, 2007). A escala regional, hay una mayor diversidad, aunque en los países de América Latina, donde los niveles de desigualdad se encuentran entre los más altos del mundo, la desigualdad ha estado disminuyendo desde principios de la década del 2000, debido a una combinación de cambio económico estructural y de gasto social redistributivo (Lustig, 2009; Cornia, 2012). En Perú, un país de la región con mucha desigualdad, la mayoría de los estudios coinciden en que la desigualdad ha disminuido ligeramente durante los últimos diez años, aunque algunos trabajos sugieren que podría haber aumentado durante breves periodos en ese tiempo y entre ciertos grupos sociales. La investigación también

52 Palma (2011) argumenta que las diferencias en la distribución dentro de los países se deben principalmente a las alianzas políticas forjadas entre la clase media y, o bien los más ricos (10%) o la clase inferior (40%).

53 En particular, la desigualdad entre los países y en la población mundial parece ir en aumento o no, en los últimos años, dependiendo en cierta medida de si se calculan utilizando las tasas de crecimiento nacionales basadas en el PIB, o en los ingresos medios obtenidos a partir de las encuestas de hogares, disminuidos por la inflación nacional.

54 Anand y Segal (2008) llegan a esta conclusión basándose en un metaanálisis de los análisis disponibles sobre este tema. Afirman: «los cambios medidos no parecen ser estadísticamente significativos basándonos en los errores estándares estimados en algunos de los estudios» y por lo tanto «no pueden decir si la desigualdad mundial ha aumentado o disminuido en el pasado reciente, basándose en los resultados existentes» (p. 58).



sugiere que hay grandes diferencias de una parte del país a la otra, con las provincias costeras urbanas generalmente superando a las provincias de las zonas montañosas (estudio de casos de Perú).

Está claro que existe un potencial considerable de redistribución para mejorar el bienestar de los sectores desfavorecidos, tanto a escala mundial como dentro de cada país en particular. En consonancia con el énfasis general del presente informe en la promoción del desarrollo incluyente, los esfuerzos para hacer realidad este potencial deberían ser un elemento clave de un marco post-2015. Un trabajo reciente ha señalado también las formas en que determinadas políticas simultáneas pueden lograr una mayor equidad y sostenibilidad (PNUD, 2010). Pero las consideraciones de la economía política destacan que lo que es deseable como normativa debe cuadrarse con lo que es factible.

5.2.6 Resumen: los cambios en la pobreza de ingresos y en su distribución

Esta sección ha revisado las tendencias en la pobreza de ingresos y otros factores que condicionan la experiencia de la pobreza. En primer lugar, ha puesto de manifiesto que la pobreza extrema de ingresos se ha reducido notablemente y que ha cambiado su distribución regional. Las estimaciones actuales indican que 1300 millones de personas seguirán siendo extremadamente pobres en 2015, lo que sugiere que cualquier suceso de los ODM tendría que seguir centrándose en la erradicación de la pobreza e identificar qué tipos de acción internacional pueden contribuir mejor a lograr este objetivo.

En segundo lugar, aunque los umbrales de la pobreza internacionales proporcionan la mejor lente disponible para ver los niveles de pobreza entre países y las tendencias a lo largo del tiempo, adolecen de problemas metodológicos. Además, se excluyen a aquellos que viven en la pobreza extrema según los umbrales de pobreza nacionales que están por encima de 1,25 USD PPA al día. En muchas partes del mundo, quizás se tenga que prescindir de la simplicidad de los umbrales de la pobreza universales para registrar y obtener mejoras más significativas. Las posibles soluciones pueden requerir una articulación más clara de los umbrales de la pobreza nacionales e internacionales.

En tercer lugar, los estudios longitudinales revelan que muchas personas entran y salen de la

pobreza y que los intentos de medir a «los pobres» sólo proporcionan una «instantánea» estática e incompleta. Por lo tanto, cualquier futuro marco global de desarrollo debería centrarse también en la vulnerabilidad con el fin de captar no sólo a quienes sean pobres en un momento dado, sino también a quienes están justo por encima del umbral de la pobreza y en riesgo de caer por debajo (Shepherd 2011).

En cuarto lugar, al centrarse los estudios en la pobreza relativa aparece un número creciente de personas en riesgo de «exclusión social»; las consideraciones relativas se vuelven más importantes conforme va disminuyendo la pobreza extrema, y pueden ser importantes en cualquier acuerdo internacional para hacer frente a la privación, ya sea directamente o a través de un enfoque más amplio en la desigualdad.

Por último, los patrones de desigualdad prevalentes y las tendencias recientes sugieren posibilidades considerables de redistribución para mejorar la situación de los más pobres, si se pueden superar las consideraciones políticas y apuntan al papel de la migración como un medio potencialmente importante para lograrlo. Por lo tanto, tratar la desigualdad debería ser una prioridad clave para un marco post-2015.

5.3 Una interpretación cambiante de la pobreza y el bienestar

Este capítulo se ha centrado hasta ahora en los ingresos como indicadores de la pobreza. El ingreso es un indicador importante del bienestar, pero es muy reduccionista e imperfecto, sobre todo porque confunde los fines del desarrollo con los medios para lograrlo y supone la existencia de mercados de bienes y servicios. En la práctica, los bajos ingresos no suelen corresponder con otros marcadores objetivos y subjetivos de la privación. Por estas y otras razones, la interpretación de la pobreza ha evolucionado de su concepción como un estado definido por los bajos ingresos o el consumo a una concepción que incluye privaciones en múltiples aspectos del bienestar.

Los ODM ya reflejan la interpretación multidimensional de la pobreza al centrarse en los ingresos, la salud, la nutrición, la educación, la igualdad de género y el medio ambiente. No

« Las estimaciones indican que 1300 millones de personas seguirán siendo extremadamente pobres en 2015. Cualquier suceso de los ODM tendría que seguir centrándose en la erradicación de la pobreza. »



« Los ODM ya reflejan la interpretación multidimensional de la pobreza al centrarse en los ingresos, la salud, la nutrición, la educación, la igualdad de género y el medio ambiente. »

obstante, en los años transcurridos desde su adopción, se ha profundizado en la interpretación de la multidimensionalidad y de cómo se traduce en la práctica. En primer lugar, ha habido un debate considerable sobre la necesidad de incluir nuevas dimensiones para obtener una imagen más completa del bienestar y sobre cómo medir estas dimensiones. En segundo lugar, un nuevo énfasis en la privación experimentada por los pobres proporciona una forma de priorizar las múltiples dimensiones que son importantes para el bienestar y arroja luz sobre aspectos tales como la importancia de las relaciones y de ser tratado con dignidad. En tercer lugar, se han producido avances en la medición para centrarse en la «distribución conjunta» de la privación (dado que la gente a menudo se enfrenta a múltiples dimensiones al mismo tiempo), y para comprender la distribución de los recursos dentro del hogar. Por último, la investigación ha arrojado nueva luz sobre las desigualdades en múltiples dimensiones y sus correlatos. Estos cuatro factores nuevos tienen implicaciones para la forma y el contenido de cualquier nuevo acuerdo post-2015.

5.3.1 Un énfasis cada vez mayor en múltiples dimensiones

La crítica fundamental de Amartya Sen de las medidas basadas en el bienestar (Sen, 1992, 1999, 2009) proponía que el desarrollo debía centrarse en las capacidades –en lo que la gente pudiera hacer o ser, en lugar de en lo que tuvieran; en los fines del desarrollo en lugar de en los medios; y tomar en cuenta las diferentes capacidades de las personas para convertir los recursos en resultados. Esta idea respalda el enfoque de desarrollo humano encarnado en el Informe sobre el Desarrollo Humano (HDR) anual, publicado por primera vez en 1990. Esta visión más amplia sugiere que, además de los ingresos, es importante tener en cuenta otros resultados que tengan un valor tanto intrínseco como instrumental.

Las investigaciones realizadas durante los últimos diez años ha tratado de avanzar en este concepto multidimensional, centrándose en lo que constituye el bienestar –entre las iniciativas notables están Midiendo el Progreso de las Sociedades de la

OCDE (2008), la Comisión Stiglitz-Fitoussi-Sen sobre la medición del rendimiento económico y el progreso social (2009), que buscó identificar los límites del PIB como indicador del rendimiento económico y recomendar medidas alternativas que proporcionarían una visión más amplia del bienestar humano. La Comisión recomendó incluir estándares de vida materiales y siete otras dimensiones: la salud, la educación, las actividades personales, incluyendo el trabajo, la participación política y la gobernanza, y las conexiones y las relaciones sociales. De este modo, se hizo eco de un consenso más amplio en cuanto a las dimensiones del bienestar que las personas en todos los países identifican de forma consistente (Alkire 2002, 2007; Chambers, 2004)⁵⁵. Además, recomendaba que cualquier intento de medir la calidad de vida se basara tanto en criterios objetivos como en percepciones subjetivas.

Un último punto clave es que este énfasis en los aspectos sociales de la pobreza también destaca la interacción bidireccional con la sostenibilidad: los pobres tienen más probabilidades de experimentar los efectos del cambio climático y de la degradación medioambiental en su situación y en sus medios de subsistencia, mientras que estos procesos, a su vez, profundizan la pobreza y aumentan su vulnerabilidad (IED 2012). El énfasis de este informe en el desarrollo incluyente y sostenible destaca que la erradicación de la pobreza existente debe lograrse salvaguardando al mismo tiempo las oportunidades de las generaciones futuras.

5.3.2 La incorporación de las experiencias de los pobres de la privación

Al estudiar las medidas de ingresos, la necesidad material y la privación de capacidades, Robert Chambers argumenta que pertenecen a tres «agrupaciones» de pensamiento cada vez más amplias sobre «lo que es la pobreza», pero que sufren una limitación similar al estar basadas en las percepciones externas de lo que le importa a la gente. Como tales, no tienen en cuenta «las diversas realidades que parten de la base de quienes no tienen poder» (Chambers, 2004: 4), y lo que ellos valoran. Chambers sostiene que los ODM siguen una lógica

55 Por ejemplo, Alkire y Sumner (2013) sugieren que un índice de pobreza multidimensional (MPI) mundial podría complementar la medida de la pobreza de ingresos de 1,25 USD al día en un marco post-2015, que también podría emplearse para controlar el crecimiento incluyente y/o resaltar la relación entre la pobreza y la sostenibilidad.



análogamente abstracta y reduccionista porque «estrechan y estandarizan la visión, dejan de lado muchas cosas importantes, y no dejan margen para las múltiples maneras en que se puede permitir que las personas consigan disfrutar de una vida mejor».

Estudios participativos, en particular el proyecto del Banco Mundial, Voces de los pobres (Narayan et al., 2000), arrojan luz sobre las «muchas pobreza y privaciones» que las personas pueden experimentar, incluyendo las necesidades materiales, pero yendo más allá, para incluir aspectos tales como la escasez de tiempo, las malas condiciones de trabajo, las malas relaciones de género, la inseguridad y la falta de poder (Chambers, 2004).

Tales estudios participativos han conseguido algo de empuje en la «agenda del bienestar». Por ejemplo, se ha argumentado que el desarrollo podría integrar las experiencias subjetivas y relacionales del bienestar, junto con los estándares de vida materiales, por lo que deberían centrarse en el bienestar como un concepto más integral y capaz de empoderar en vez de centrarse en aliviar la pobreza (McGregor y Sumner, 2009).

Existen dudas sobre cómo interpretar la información subjetiva –se ha argumentado que los pobres se pueden haber «acostumbrado» a las privaciones, (por ejemplo, Sen, 1979), lo que hace difícil la comparación de las percepciones. Sin embargo, estos datos dan pistas importantes sobre lo que la gente valora. Aspectos tales como ser tratados con dignidad y la importancia de las relaciones, la confianza y la cohesión social tienden a pasar a primer plano. También arroja luz sobre hasta qué punto le importan a las personas las diferentes dimensiones del bienestar, aunque éstas tienden a variar considerablemente dentro de y entre los países y las culturas. La mayor comprensión de las experiencias de los pobres debería contribuir a conformar las medidas que la comunidad internacional y los Gobiernos nacionales adopten para conseguir el cambio, para que las políticas respondan adecuadamente a las preocupaciones y a las frustraciones de los grupos desfavorecidos.

5.3.3 La medición avanza... pero no lo suficiente

La naturaleza multidimensional del bienestar está en gran medida reflejada en la familia de índices HDR, que combinan medidas de los estándares de vida, la salud y la educación. El HDR de 1990 propuso por primera vez el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y en 1996, el Índice de Pobreza Humana (IPH). Con el tiempo, el IPH ha suscitado las grandes discrepancias que a menudo han existido entre la pobreza de ingresos y esta medida más amplia a escala del país, pero también ha revelado una reducción neta de la pobreza de ingresos en 40 de los 44 países entre 1990 y 2004 (Fukuda Parr, 2004). El HDR de 2010 adoptó el Índice de Pobreza Multidimensional (MPI), entre otros.

Mientras que los compuestos anteriores agregaban datos de cada país a escala nacional, el MPI también contempla las privaciones graves que tienen las personas al mismo tiempo⁵⁶. En otras palabras, no sólo tiene en cuenta las privaciones en las tres áreas, sino también su «distribución conjunta» (que puede ser interpretada como una medida de la intensidad de la pobreza del hogar). La implicación es que es peor tener privaciones en múltiples dimensiones (o indicadores) que en una sola dimensión. Por lo tanto, el MPI combina tanto la incidencia como la gravedad de la pobreza multidimensional en una única medida y permite que los responsables políticos se centren en esos hogares.

Los resultados de MPI corroboran y profundizan los resultados de los estudios sobre la pobreza de ingresos (por ejemplo, Alkire y Santos, 2010). Según los últimos datos de MPI, alrededor de 1600 millones de personas, que representan el 31% de las personas que viven en países en desarrollo, están viviendo en la pobreza extrema –muy por encima de los 1300 millones identificados por la medida de los 1,25 USD al día. Si bien los niveles de MPI están débilmente correlacionados con la pobreza de ingresos, también hay una amplia variación en algunos países. Del mismo modo, el MPI identifica una amplia asociación entre la incidencia y la intensidad de la pobreza, pero también señala a

« Se ha argumentado que el desarrollo podría centrarse en el bienestar como un concepto más integral y capaz de empoderar en vez de centrarse en aliviar la pobreza. »

56 Véanse Alkire y Foster (2011), y para una crítica (Ravallion, 2011). Ravallion argumenta que las medidas compuestas están llenas de problemas técnicos, como la necesidad de imponer límites en los indicadores sin una justificación metodológica clara y de «pesar» o valorar dimensiones comparándolas entre sí.



«
Hace falta
mejorar la
medición,
pero también
hacerlo con más
sensibilidad e
incorporar los
aspectos de la
pobreza que
no se pueden
medir.»»

países en los que uno de los aspectos es mucho más pronunciado que el otro. Las medidas de MPI también señalan la concentración de la pobreza en los PRM y en determinados países, como la India, donde hay muchos más pobres que en el ASS, aunque la intensidad de la pobreza multidimensional sea de media mayor en el ASS. Los datos de tendencia de diez países con observaciones durante al menos dos años en la década del 2000 muestran una reducción en todos ellos (Alkire et al., 2011).

Los esfuerzos por aplicar un amplio enfoque multidimensional tienden a verse limitados por la falta de datos. Hay signos de que este enfoque está empezando a influir en las estadísticas oficiales, aunque de manera lenta y vacilante. Un buen ejemplo es la sostenibilidad, donde la contabilidad del capital natural –que pretende asignar un valor a los recursos naturales utilizados en la producción– avanzó con la reciente adopción de procedimientos de contabilidad por la Comisión Estadística de la ONU, pese a las críticas de la «mercantilización» de los recursos comunes.

También se han producido avances en otras áreas, aunque la mayor brecha atañe a la dinámica dentro del hogar. Se ha prestado una atención considerable a las desigualdades en la infancia, pero menos a periodos posteriores de la vida. Se han observado un poco las diferencias de género, pero las encuestas de hogares a menudo se centran en el presunto cabeza de familia, que generalmente se asume que es cualquier hombre que esté presente. Hay que seguir tratando las desigualdades dentro del hogar a través de las dimensiones de bienestar; las encuestas que buscan incluir a varios miembros del mismo hogar revelan que eso es posible y que proporciona información útil para las políticas.

Al mismo tiempo, es importante ser realista sobre lo que se puede y lo que no se puede medir y reconocer las limitaciones de las cifras de la pobreza. Hace falta mejorar la medición, pero también hacerlo con más sensibilidad e incorporar los aspectos de la pobreza que no se pueden medir. En lo que respecta a la medición, las estadísticas oficiales sobre los aspectos no monetarios de bienestar son escasas –en particular, para aspectos complejos tales como la calidad de la salud y la educación, la representación y la gobernanza. Las medidas subjetivas pueden proporcionar información útil, pero hay que refinarlas y que prestar más atención

a su interpretación. Más allá de estas cuestiones técnicas (que a menudo se asocian con restricciones políticas y/o actitudinales), recientes programas de investigación revelan que las estadísticas no pueden captar muchos aspectos que son importantes para la gente. Naila Kabeer comentó una vez que las perspectivas estadísticas sobre la toma de decisiones ofrecen «ventanas sencillas para ver realidades complejas», y esto se aplica de manera más amplia a los esfuerzos de medición, particularmente en vista de la gran cantidad de evidencia sobre la «multiplicidad de significados» que tienen para la gente su experiencia de la privación (Chambers, 2004). Tales aspectos aún están separados del discurso actual sobre la pobreza y del debate sobre los ODM, que por lo tanto se queda «a la zaga de nuestra interpretación de las realidades sobre el terreno de manera significativa»; por ejemplo, al subestimar «la impotencia, el estigma, la discriminación y el aislamiento...», así como las interconexiones entre las privaciones y las políticas (Poverty Analysis Discussion Group, 2012: 3).

Un conjunto de objetivos de desarrollo mundiales es forzosamente reduccionista, y es probable que cualquier sucesor de los ODM cuente con varias metas cuantificables. De ahí que la mejora de la gama y de la disponibilidad de los datos sea algo muy importante. Sin embargo, los objetivos que sean menos cuantificables, inevitablemente se van a encontrar en una situación de desventaja, por lo que la incorporación de un mayor reconocimiento del contexto más amplio en un marco post-2015 es esencial para influir en la forma en que los objetivos se traduzcan en la práctica y en cómo se interpreta el avance.

5.3.4 Mirar a la desigualdad a través de una lente multidimensional y enfocada en los grupos

Algunas investigaciones actuales se centran en la desigualdad en múltiples dimensiones y entre los grupos sociales. Hasta la fecha, existe muy poca literatura que describa la evolución de las desigualdades en las dimensiones diferentes a los ingresos, aunque parece claro que no hay mucha correlación entre las dimensiones (Samman, Ranis et al., 2011). El índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad (IHDI) del HDR representa un primer esfuerzo por calcular la desigualdad en los ingresos, la salud y la educación para una amplia muestra de países. Entre 1990 y 2011, el análisis



de 66 países reveló que el empeoramiento de la desigualdad de los ingresos en el ámbito nacional socavaba grandes mejoras en las desigualdades en la salud y la educación (PNUD, 2011). En América Latina, hubo una disminución de la desigualdad en la salud y la educación registradas en la década de los ochenta y los noventa (Sahn y Younger, 2006), y en África, una caída en la desigualdad educativa, pero pocos cambios en la salud (Sahn y Younger, 2007).

Una línea independiente de investigación se ha centrado en la desigualdad entre los grupos sociales, las denominadas «desigualdades horizontales», que son importantes –sobre todo en su relación con los conflictos (Stewart, 2009)– pero más difíciles de determinar en un nivel agregado. Si bien existen algunos marcadores comunes de las desventajas (por ej., la edad, la casta, la discapacidad, el origen étnico, la lengua, la religión y el sexo), los grupos específicos que se encuentran en desventaja y la naturaleza de su desventaja varían significativamente entre y dentro de los países. Se ha analizado ampliamente la desigualdad de género utilizando datos transnacionales. Un estudio sostiene que la desigualdad de género está bajando «en casi todos los ámbitos importantes» y «en las diversas tradiciones religiosas y culturales» (Dorius y Firebaugh, 2010). El Índice de Desigualdad de Género (GII) del HDR, adoptado en 2010, también revela el descenso de la desigualdad –a pesar de que las diferencias de género sigan siendo pronunciadas, especialmente en Asia Meridional y en el ASS (PNUD, 2011). Esta persistencia de las disparidades basadas en grupos parece estar más extendida. Un análisis de «desigualdades que se cruzan» a escala regional con respecto a los ODM reveló una reducción de las disparidades en algunos grupos y privaciones, y la persistencia o la ampliación de los demás. Además, consideró que «en casi todas las sociedades y en casi todas las regiones del mundo, ciertos grupos de personas se enfrentan a la exclusión social sistemática, como resultado de las múltiples desigualdades que restringen las oportunidades de su vida» (Kabeer, 2010: 1). Estos factores, junto con el énfasis de los ODM en los avances en promedios, han suscitado las peticiones de que se considere explícitamente la desigualdad dentro de un marco post-2015 (Melamed, 2012), y sugieren la necesidad de medir y de controlar el avance entre quienes están en desventaja a lo largo de estas diferentes dimensiones.

5.3.5 Resumen: la pobreza y la desigualdad multidimensional

Tomar en serio la multidimensionalidad significa revisar y potencialmente ampliar el espectro de las dimensiones abordadas por cualquier sucesor de los ODM para que trate adecuadamente las problemáticas de inclusión y de sostenibilidad, aunque esto plantee desafíos de medición.

Las experiencias de los pobres de la pobreza pueden ayudar a priorizar las dimensiones y a destacar aspectos tales como la importancia de las relaciones y de ser tratado con dignidad, principios que deberían guiar la cooperación futura. El valor político y la importancia de estos conocimientos no deben subestimarse, ya que indican cómo los sectores más pobres y desfavorecidos de la sociedad juzgan los resultados de las políticas de desarrollo en última instancia y si las perciben como suficientemente incluyentes.

Aunque se hayan producido avances en la medición –no menos importante, los nuevos esfuerzos por medir las denominadas «dimensiones ausentes» y las medidas compuestas que se centran en las personas y los hogares con múltiples privaciones al mismo tiempo– siguen quedando déficits evidentes. La sostenibilidad es una preocupación importante. También es necesario trabajar más en las dinámicas dentro del hogar, donde hay evidencia que sugiere que la medida de la pobreza tomando como base cifras per cápita del hogar produce en gran medida resultados sesgados.

Por último, para comprender lo que funciona en y perfecciona la eficacia de las políticas, hay que prestar más atención a las características de las personas que hayan salido de la pobreza con éxito –y el papel de los factores tales como la edad, la discapacidad, la etnicidad y el género, que sugieren un determinado enfoque para la medición y los esfuerzos de seguimiento.

5.4 Las implicaciones para un acuerdo post-2015

Este capítulo ha descrito los cambios en el panorama mundial de la pobreza desde 1990, año de referencia de los ODM. Se ha centrado en dos tipos principales de cambio: (a) en la evolución de la pobreza de ingresos y su distribución, y (b) en la interpretación

«**Tomar en serio la multidimensionalidad significa revisar y potencialmente ampliar el espectro de las dimensiones abordadas por cualquier sucesor de los ODM para que trate adecuadamente las problemáticas de inclusión y de sostenibilidad, aunque esto plantee desafíos de medición.**»



CAPÍTULO CINCO

« Hay que prestar más atención a las características de las personas que hayan salido de la pobreza con éxito –y el papel de los factores tales como la edad, la discapacidad, la etnicidad y el género, que sugieren un determinado enfoque para la medición y los esfuerzos de seguimiento.» »

de la pobreza y de cómo podría tratarse. Ambos tipos de cambio tienen implicaciones para cualquier acuerdo sobre el desarrollo mundial post-2015.

- **La acción internacional:** La pobreza extrema se ha reducido drásticamente en todo el mundo, pero más de 1200 millones de personas siguen siendo pobres. Su distribución está cambiando con el tiempo, pero determinados grupos de países y regiones (Asia, el ASS, PMA y Estados frágiles) presentan problemas específicos. Cualquier sucesor de los ODM debería abordar cómo **la acción colectiva mundial puede contribuir mejor a erradicar la pobreza** en el contexto de las dinámicas prevalecientes en el país y en la región.
- **Los múltiples umbrales de la pobreza:** Una estrategia centrada en la erradicación de la pobreza debería incorporar **los umbrales de la pobreza nacionales e internacionales**. La definición de la pobreza extrema de 1,25 USD pone de relieve la privación, pero metodológicamente plantea problemas y tiene una relevancia limitada para todos los países, excepto para los más pobres. Conforme los países se van desarrollando, la pobreza relativa se está convirtiendo en una preocupación cada vez más importante. Por lo tanto, la **desigualdad** debería ser un centro de interés explícito de un marco post-2015.
- **Las metas y los mecanismos:** Pese a la magnitud de las desigualdades, las investigaciones sugieren que, con la voluntad política necesaria, pequeñas cantidades de redistribución podrían eliminar la pobreza extrema. Los mecanismos **para la reducción de la desigualdad de ingresos** incluyen **las medidas fiscales**, las políticas de **protección social** y la **migración interna** a nivel nacional y, para las desigualdades entre los países, la **migración** de los países pobres a los países más ricos.
- **La multidimensionalidad:** Los avances en este enfoque han traído nuevas ideas importantes sobre la pobreza y su resolución, que proporcionan una sólida justificación para revisar y ampliar potencialmente el **abanico de las dimensiones** incluidas en un acuerdo post-2015.
- **La vulnerabilidad:** Un futuro marco global de desarrollo debe tener en cuenta la vulnerabilidad con el fin de apreciar plenamente las **dinámicas de la pobreza**, en lugar de las medidas estáticas basadas en un punto fijo en el tiempo. Esto incluiría centrarse no sólo en quienes son actualmente pobres por sus ingresos, sino también en aquellos que son susceptibles de caer por debajo del umbral de pobreza relevante. La vulnerabilidad está también entrelazada con la sostenibilidad.
- **La sostenibilidad:** En un marco post-2015 debería incluirse un compromiso explícito con la sostenibilidad, puesto que las personas que viven en la pobreza están más expuestas a los efectos del cambio climático y de la degradación medioambiental, que a su vez agravan la pobreza. Las futuras intervenciones tienen que centrarse en la erradicación de la pobreza ya existente **salvaguardando al mismo tiempo los intereses de las generaciones futuras**.
- **La medición:** Es necesario desarrollar aún más la capacidad de medir las dimensiones «ausentes» del bienestar, las formas en que los individuos y los hogares experimentan múltiples privaciones y las dinámicas dentro del hogar.
- **Las desigualdades basadas en grupos** deberían ser un centro de interés para la medición y el seguimiento de los esfuerzos, ya que quienes experimentan la pobreza persistente **comparten algunas características comunes** –por ej., la edad, la casta, la etnicidad, la discapacidad y el género– que a menudo se superponen en formas que hacen que sea más difícil salir de la pobreza.
- **Las experiencias de los pobres de la privación** pueden ayudar a priorizar las dimensiones del **bienestar** y a destacar aspectos tales como la importancia de las relaciones y de ser tratado con dignidad. Estos principios deberían guiar la cooperación futura. El conocimiento de las percepciones de la pobreza que tienen los grupos sociales y las personas también puede dar pistas sobre cómo van a juzgar el éxito o el fracaso de las políticas de desarrollo.



Cualquier sucesor de los ODM tendrá limitaciones. Hay que ser realista sobre lo que se puede y lo que no se puede medir y reconocer las limitaciones de las cifras de la pobreza. El proceso de elaboración de un nuevo marco global de desarrollo debería intentar establecer una nueva visión internacional con respecto a lo que son objetivos deseables, y esbozar algunos parámetros generales para lograr y medir el avance.

“
Conforme los países se van desarrollando, la pobreza relativa se está convirtiendo en una preocupación cada vez más importante. Por lo tanto, la desigualdad debería ser un centro de interés explícito de un marco post-2015.
”

“
Cualquier sucesor de los ODM tendrá limitaciones. Hay que ser realista sobre lo que se puede y lo que no se puede medir y reconocer las limitaciones de las cifras de la pobreza.”



6

DESAFÍOS FUTUROS – TENDENCIAS Y PROYECCIONES



La población mundial está estimada actualmente en 7000 millones de personas, en comparación con los 2000 millones de 1927, los 5000 millones de 1987 y los 6000 millones de 1999. Se espera que la población mundial alcance los 8300 millones en 2030, 9300 millones en 2050 y 10100 millones en 2100.

Introducción

Este capítulo analiza algunas de las tendencias y proyecciones demográficas, económicas y medioambientales más importantes, que probablemente vayan a dar forma al contexto amplio de cualquier marco de desarrollo post-2015. En él se analizan las principales conclusiones de varios estudios prospectivos y se evalúan brevemente sus implicaciones. El objetivo de este ejercicio de previsión es proporcionar una visión de los principales desafíos y oportunidades que los diferentes países podrían encarar más allá de 2015⁵⁷.

6.1 Las tendencias demográficas

Aunque el tamaño y la estructura de las poblaciones tienden a cambiar con bastante lentitud, estas transiciones a menudo apuntan a tendencias subyacentes más amplias en la economía y el medio ambiente. De hecho, las proyecciones demográficas se utilizan a menudo para prever las tendencias económicas y medioambientales. Las tendencias demográficas dependen de y reflejan las condiciones socioeconómicas y el medio ambiente natural (por ej., la fertilidad disminuye en los países más ricos debido a los mayores niveles de educación de las mujeres y las mejores oportunidades de empleo, mientras que el clima a menudo afecta a los resultados económicos). Esta sección se centra en la dinámica demográfica.

6.1.1 Las trayectorias de la población

La población mundial está estimada actualmente en 7000 millones de personas, en comparación con los 2000 millones de 1927, los 5000 millones de 1987 y los 6000 millones de 1999 (FNUAP, 2011). Se espera que la población mundial alcance los 8300 millones en 2030, 9300 millones en 2050 y 10100 millones en 2100 (DAES, 2011a). Esta proyección supone que el ritmo de crecimiento de la población mundial va a seguir disminuyendo, y que muchos países van a alcanzar picos de población antes de 2100⁵⁸. Por ejemplo, se prevé que la población de Europa alcance su nivel máximo en 2020, China en 2030 y la India en 2060. Sin embargo, los países con alta fecundidad –la mayoría de los cuales se encuentran en el África subsahariana (SSA)– experimentarán un crecimiento continuo de la población en el futuro previsible.

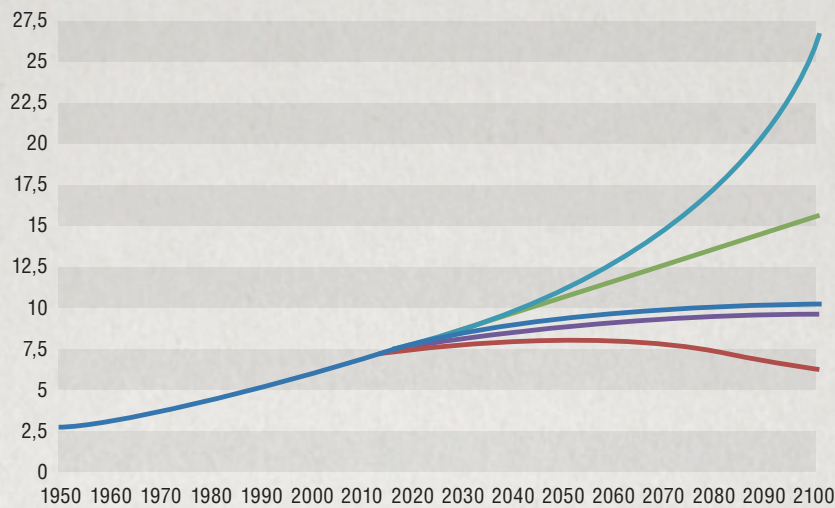
Si bien existe cierto consenso sobre estas estimaciones de referencia («variante media»), un cambio en las suposiciones subyacentes pueden dar lugar a desviaciones considerables. Por ejemplo, el supuesto de que las tasas de fertilidad vayan a converger hasta los niveles de reemplazo podría verse afectado por una serie de factores –como una relajación de la «política de un solo hijo» en China o mayor resistencia social y cultural a tener menos niños en los países del ASS. Por otra parte, los supuestos sobre las tasas de mortalidad dependen de la evolución de las enfermedades como el VIH y el SIDA, mientras que los supuestos sobre la migración internacional

57 Cabe señalar que diferentes estudios revelan tendencias de distintas agrupaciones de países y distintos plazos. Además, los países pueden cambiar su clasificación durante el periodo cubierto por las proyecciones (por ej., de PRB a PRM).

58 El ritmo de crecimiento de la población mundial alcanzó su punto álgido a mediados de la década de los sesenta y ha ido descendiendo desde entonces.



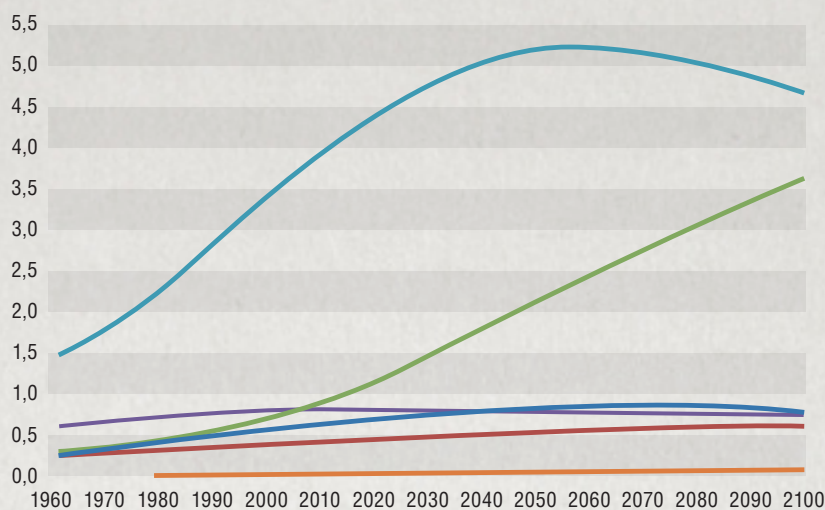
Figura 6.1 Proyecciones de la población mundial (en miles de millones)



— Variante de fertilidad constante — Variante de fertilidad alta
 — Variante de fertilidad media — Variante de fertilidad de reemplazo
 — Variante de fertilidad baja

Fuente: DAES, 2011a

Figura 6.2 Proyecciones de la población mundial por región (en miles de millones)



— Asia — África
 — América Latina y el Caribe — Europa
 — Norteamérica — Oceanía

Fuente: DAES, 2011a

« A escala regional, se espera que el ASS experimente los mayores incrementos de población nominales y relativos, ya que su población es probable que se duplique con creces de aquí a 2050 (a unos 2200 millones de personas). Asia seguirá siendo la región más poblada del mundo, aunque su porcentaje de la población mundial disminuirá a medida que crezca la del ASS. »



« La media de edad de la población mundial se espera que aumente de 29,2 años en 2010 a 37,9 en 2050, un cambio que se sentirá con más intensidad en los países en desarrollo. Mientras la proporción de personas de 60 años o más subió del 8,1% en 1950 al 11% en 2010, se espera que alcance el 21,8% en 2050. »

pueden verse muy influidos por cambios de políticas relevantes. En un escenario de «variante alta», la población mundial alcanzará los 10 600 millones de personas en 2050, mientras que en otro de «variante baja» alcanzará los 8100 millones en 2050 (DAES, 2011a)⁵⁹. El supuesto de «fertilidad constante» genera un enorme crecimiento de la población, pero esto es improbable que se materialice, dadas las tendencias históricas y los modelos de transición demográfica. Sin embargo, pequeños cambios en las suposiciones subyacentes –especialmente en lo que respecta a las tasas de fertilidad– puede generar grandes diferencias en las previsiones (véase la figura 6.1).

Grandes tendencias de la población enmascaran las variaciones regionales (véase la figura 6.2). A escala regional, se espera que el ASS experimente los mayores incrementos de población nominales y relativos, ya que su población es probable que se duplique con creces de aquí a 2050 (a unos 2200 millones de personas). Asia seguirá siendo la región más poblada del mundo, aunque su porcentaje de la población mundial disminuirá a medida que crezca la del ASS. La población de las restantes regiones crecerá solo ligeramente, si acaso. En conjunto, África y Asia representarán casi el 80% de la población mundial en 2050, mientras que Europa solo el 8%, por debajo del 22% registrado en 1950 (DAES, 2011a).

A pesar de la disminución de la tasa de crecimiento, la población mundial seguirá creciendo a medio plazo, principalmente debido al crecimiento previsto en los países en desarrollo, que será equivalente a toda la población (mayoritariamente estancada) de los países más desarrollados (alrededor de 1200 millones de personas).

6.1.2 El envejecimiento de las sociedades

La amplia dinámica demográfica descrita anteriormente también afectará a la estructura de edades de la población mundial. Por ejemplo, mientras que el tamaño de la población de un país por lo general aumenta enormemente en las primeras etapas de la transición demográfica, el crecimiento tiende a desacelerarse cuando convergen las tasas de natalidad y de mortalidad⁶⁰. Salvo una considerable

migración, esto generalmente lleva a un aumento en la edad media de la población. El envejecimiento de la población es una consecuencia inevitable de las tasas de fertilidad más bajas y una mayor esperanza de vida.

A medida que más países experimentan esta transición demográfica, la media de edad de la población mundial se espera que aumente de 29,2 años en 2010 a 37,9 en 2050, un cambio que se sentirá con más intensidad en los países en desarrollo. Además, mientras la proporción de personas de 60 años o más subió del 8,1% en 1950 al 11% en 2010, se espera que alcance el 21,8% en 2050. En los países más desarrollados, la proporción de la población de 60 años o más se espera que aumente del 21,7% en 2010 al 31,9% en 2050, y de más de 80 años del 4,3% al 9,3% (DAES, 2011a).

Estas tendencias significan un aumento sustancial de los coeficientes de dependencia de la tercera edad⁶¹. Entre 1950 y 2010, el coeficiente de dependencia en el mundo aumentó del 0,09 al 0,12 y se proyecta que vaya a alcanzar el 0,26 en 2050. Dicho de otro modo, en 1950 había once personas en edad de trabajar por cada persona anciana, mientras que en 2010 había ocho y se espera que el coeficiente caiga a cuatro en 2040. Por ejemplo, en China, el coeficiente de dependencia de la tercera edad del 0,11 en el año 2010 se prevé que aumente al 0,42 en 2050, mientras que el coeficiente en Europa aumentará del 0,24 en 2010 al 0,47 en 2050 (DAES, 2011a). Estas tendencias pueden tener un impacto considerable en la demanda de servicios de salud y en las pensiones, así como en los ingresos fiscales, y pueden afectar a la solidaridad y a las dinámicas intergeneracionales. La migración internacional, especialmente de África, podría desempeñar potencialmente un papel en el rejuvenecimiento de las poblaciones envejecidas y revertir estas tendencias.

Si bien existe preocupación por el envejecimiento de la población, la juventud se ha convertido en un tema importante en las agendas políticas nacionales e internacionales, en particular, debido a la denominada primavera árabe de 2011 y a los recientes

59 La variante media supone que la fertilidad mundial caerá de 2,52 hijos por mujer entre 2005 y 2010 a 2,17 en 2045-2050, mientras que la variante baja [alta] supone que las tasas de fertilidad son 0,5 niños por debajo [por encima] de la variante media.

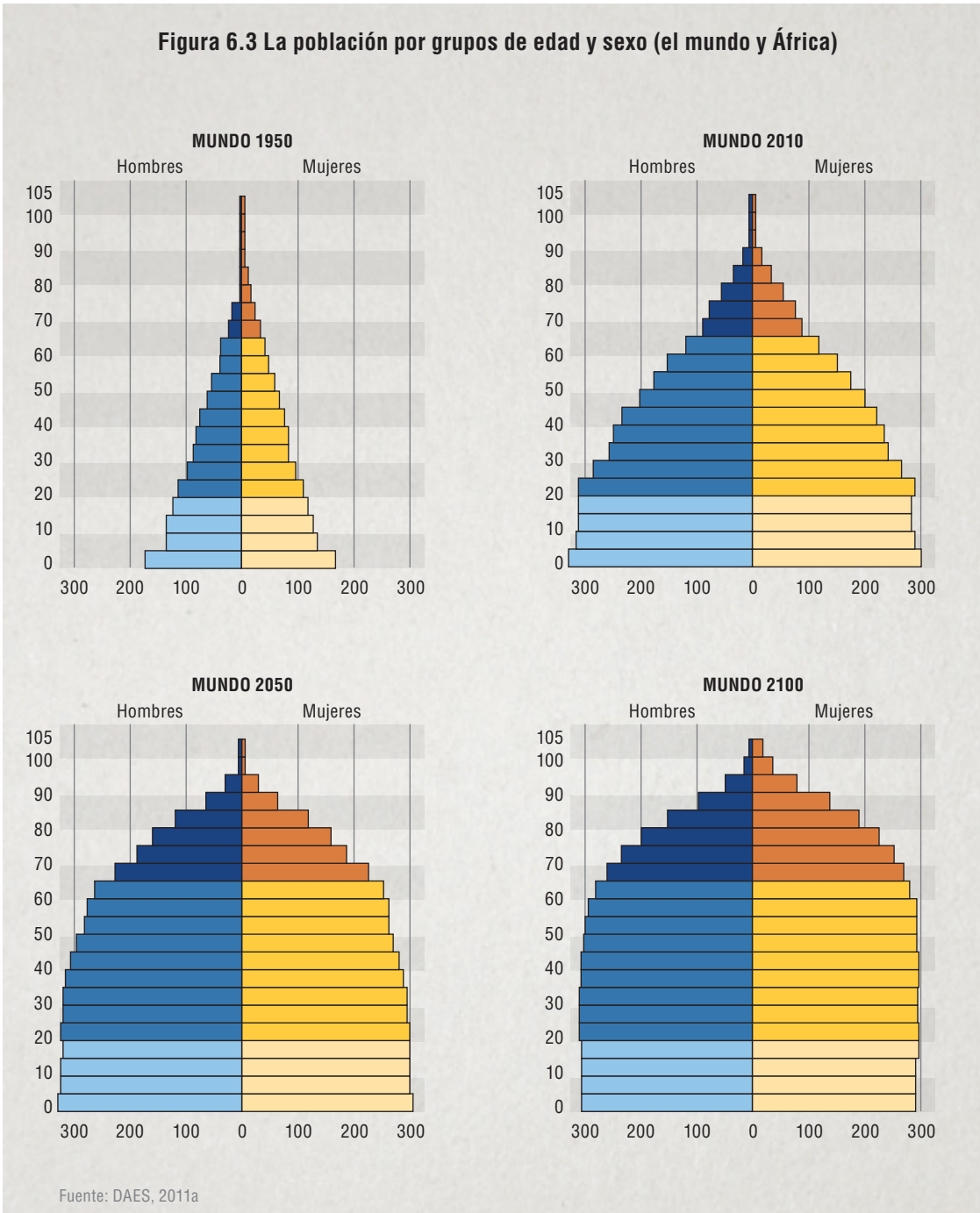
60 Inicialmente, las tasas de mortalidad disminuyen de forma pronunciada debido a una mejor salud (mortalidad infantil reducida y supervivencia mejorada), mientras que las tasas de fertilidad siguen siendo relativamente altas.

61 Este es el ratio de la población de 65 años o más con respecto a la población con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años.



Figura 6.3 La población por grupos de edad y sexo (el mundo y África)

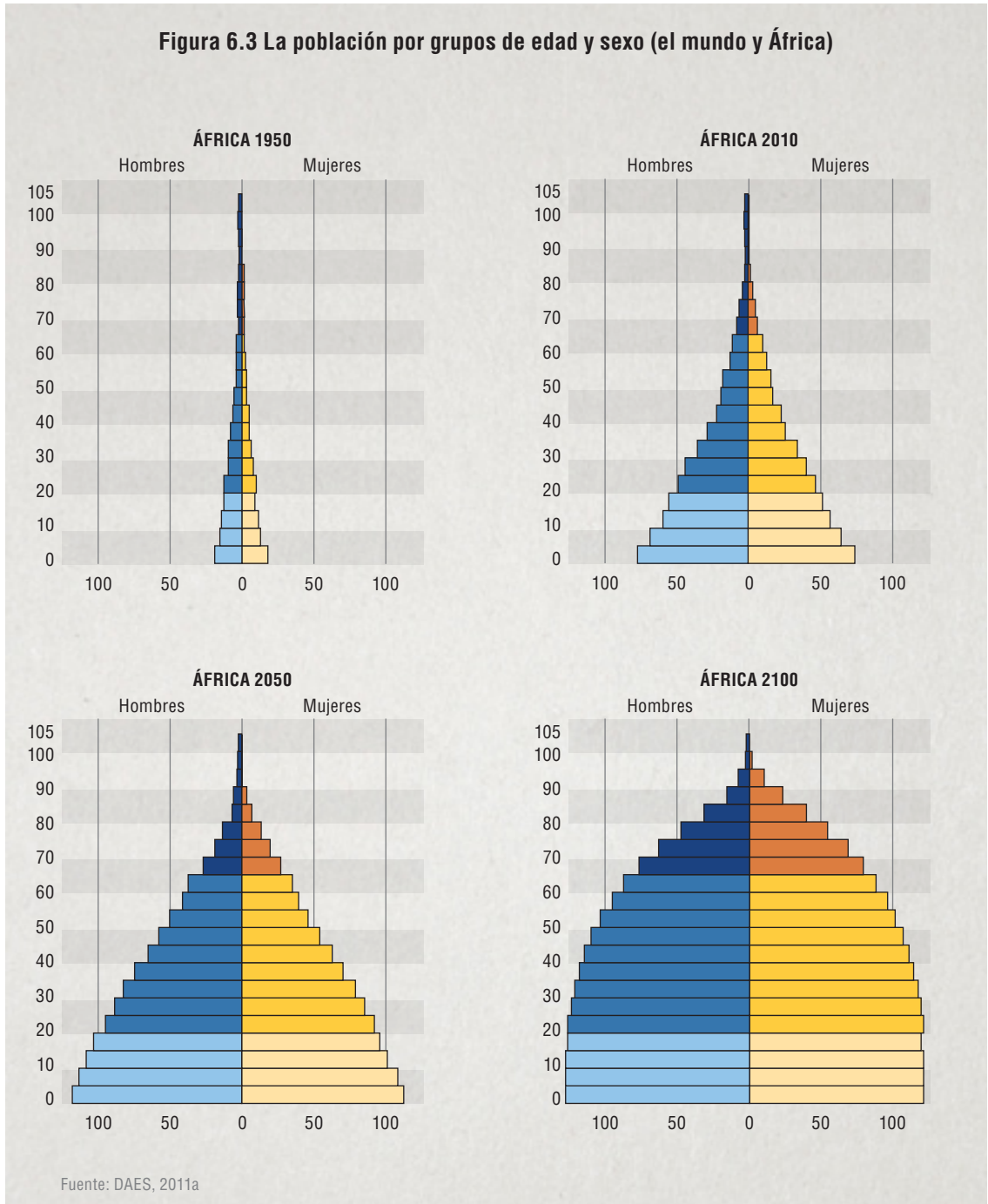
« Los menores de 25 años representan el 44,4% de la población mundial y es probable que muchos tengan que hacer frente a problemas de exclusión económica y política. »



CAPÍTULO SEIS

« Las transiciones demográficas rápidas requieren considerables ajustes económicos y sociales en la mayoría de los países, aunque los países más pobres suelen tener menos tiempo y menos recursos para tomar las medidas apropiadas de cara al ritmo del cambio. »

Figura 6.3 La población por grupos de edad y sexo (el mundo y África)



movimientos sociales en Europa. Este renovado interés es a la vez oportuno y crucial. Los menores de 25 años representan el 44,4% de la población mundial y es probable que muchos tengan que hacer frente a problemas de exclusión económica y política⁶². Aunque la población joven mundial parece haber superado un máximo relativo, esto no disminuye la importancia de centrarse en las generaciones futuras.

Los países con grandes poblaciones de jóvenes (especialmente en el ASS) tienen que estar en condiciones de sacar el máximo provecho de este dividendo demográfico. Al entrar la enorme masa de jóvenes actual en el mercado de trabajo, los adultos jóvenes podrían impulsar la actividad económica y producir un círculo virtuoso de crecimiento económico incluyente. La explotación de este potencial depende de las posibilidades de empleo productivo disponibles y de la garantía de que los adultos jóvenes tengan los conocimientos técnicos relevantes.

Las transiciones demográficas rápidas requieren considerables ajustes económicos y sociales en la mayoría de los países, aunque los países más pobres suelen tener menos tiempo y menos recursos para tomar las medidas apropiadas de cara al ritmo del cambio.

6.1.3 La urbanización

Es probable que la urbanización vaya a modelar las interacciones económicas, sociales, medioambientales y políticas en los próximos años. Las zonas urbanas alojaban al 29,4% de la población mundial en 1950, aumentando al 51,6% en 2010 y con una previsión del 67,2% en 2050 (DAES, 2012a). Mientras que el ritmo de urbanización en el mundo está ralentizándose, el de los países pobres está aumentando. Asia es probable que alcance la paridad urbano-rural en 2020, y el ASS en 2035. En cierta medida, estas fuertes tendencias ilustran la importancia de la migración interna.

Entre 2011 y 2050, se espera que los pueblos y las ciudades pasen de 3600 millones de personas a alrededor de 6300 millones, lo que es superior al aumento de la población mundial previsto durante el mismo periodo (DAES, 2012a). Esta tendencia podría crear grandes oportunidades económicas –si está

asociada con ganancias en la productividad– puesto que se estima que el 50% de la población mundial que vive actualmente en las zonas urbanas genera alrededor del 80% del PIB mundial (McKinsey, 2011).

Las zonas urbanas pueden dividirse, grosso modo, en dos categorías: las megalópolis y los más pequeños centros urbanos y ciudades. Las 23 megalópolis existentes (es decir, con al menos 10 millones de habitantes) contaban con el 9,9% de la población urbana mundial en 2011, y se espera que aumente al 13,6% en 2025. No obstante, la mayor parte de la población urbana vivirá en ciudades y pueblos de menos de 500 000 habitantes (DAES, 2012a). Se estima que un grupo de solamente 600 ciudades generan alrededor del 60% del PIB mundial (McKinsey, 2011). Si bien es poco probable que este porcentaje vaya a cambiar significativamente entre 2011 y 2025, se espera que un número cada vez mayor de estas ciudades estén en los países menos desarrollados, especialmente en Asia.

La urbanización afecta al empleo, al alojamiento, al consumo y a las relaciones sociales. Por ejemplo, la aglomeración puede crear oportunidades económicas mayores y mejores, fomentar la innovación, hacer que la prestación de servicios básicos sea más rentable, mejorar el acceso a la información y facilitar la participación en la vida política. Por otro lado, la urbanización rápida puede llevar también al aumento del desempleo y a formas más precarias de empleo, a una mayor vulnerabilidad económica y a desigualdades, a la sobrecarga de los servicios sociales y al empeoramiento de la contaminación, y puede también socavar la cohesión familiar, particularmente en el caso de los migrantes rurales (Grant, 2008). Por ejemplo, se estima que en 2030 la mitad de la población urbana podría estar viviendo en barrios de chabolas (ONU-Habitat, 2012). Estas tendencias es probable que tengan grandes implicaciones para las estrategias de desarrollo nacionales.

6.1.4 La migración

El número de migrantes internacionales aumentó de 156 millones en 1990 a 214 millones en 2010, representando en la actualidad el 3,1% de la población mundial. En 2010, alrededor del 60% de los migrantes internacionales se habían ido a las regiones más desarrolladas, como Europa y Norteamérica.

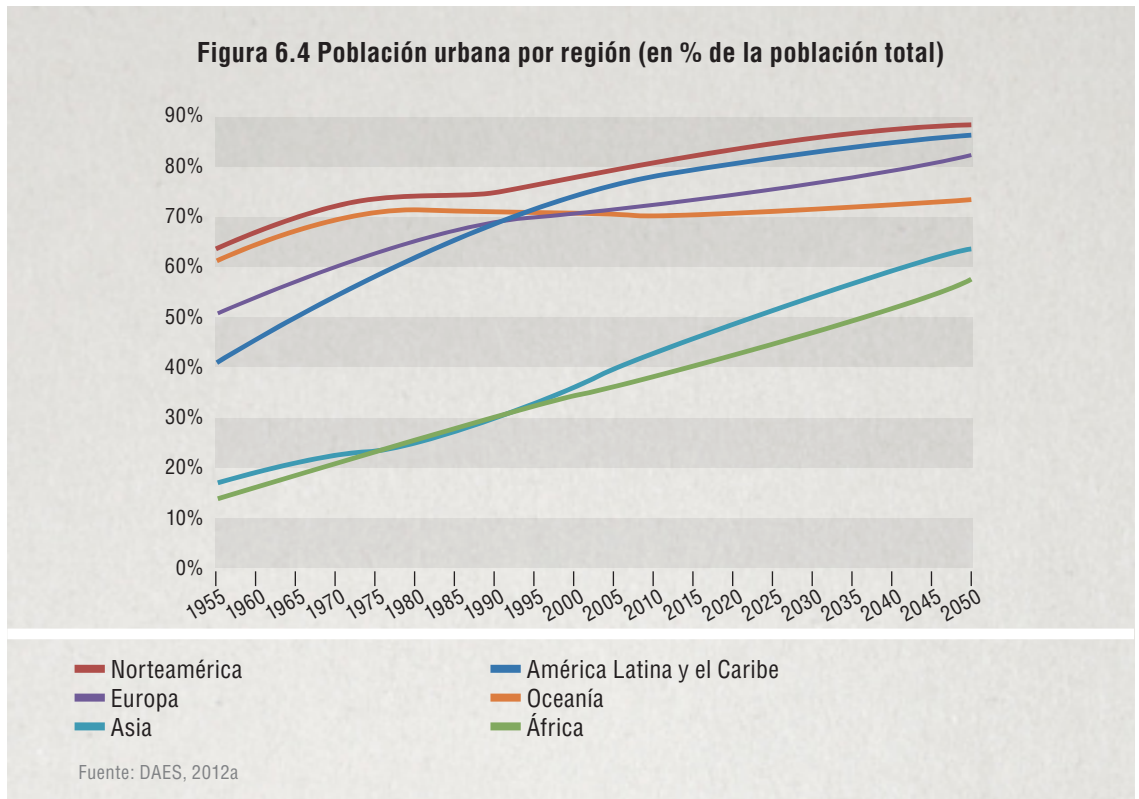
« Las zonas urbanas alojaban al 29,4% de la población mundial en 1950, aumentando al 51,6% en 2010 y con una previsión del 67,2% en 2050. »

62 Los menores de 25 años representan el 60,4% de la población de África y el 44% de Asia.



CAPÍTULO SEIS

« El número de migrantes internacionales aumentó de 156 millones en 1990 a 214 millones en 2010, representando en la actualidad el 3,1% de la población mundial. »



Mientras que la tasa de migración hacia estas regiones ha disminuido, la migración Sur-Sur está creciendo (DAES, 2011b) y representó el 34% del total de los migrantes en el mundo en 2010, mientras que el 35% de los migrantes internacionales habían nacido en el Sur, pero residían en el Norte. Alrededor del 25% de los migrantes habían nacido y vivían en el Norte (DAES, 2012b).

Casi la mitad de los migrantes internacionales eran mujeres y los migrantes menores de 35 años representaban el 42% de la población mundial de migrantes en 2010 –el 12,4% tenían entre 15 y 24 años y el 19,3% tenían entre 25 y 34 años. Si bien la población migrante es de más edad en países más desarrollados, cada vez es más común entre las personas de más edad en todo el mundo. No obstante, la migración de los jóvenes podría ayudar a retrasar el envejecimiento de la población (DAES, 2011c).

La naturaleza de la migración también está cambiando. Antes, la elección del país de destino tenía que ver a menudo con los lazos históricos, así como con la proximidad cultural o geográfica. Hoy en día, las nuevas relaciones comerciales y las asociaciones estratégicas parecen estar forjando las decisiones de migración –por ejemplo, existe una creciente migración entre África y Asia. Los países de la costa del Océano Índico, como Kenia o Somalia, podrían convertirse en países receptores o de tránsito si tales flujos migratorios aumentaran (MoD Francia, 2012).

No es fácil prever las tendencias migratorias porque dependen de una serie de factores incitadores y disuasivos bastante impredecibles, incluyendo consideraciones económicas, sociales, medioambientales y políticas. Por otra parte, la política de migración puede dar forma a la migración.



Por estas razones, la mayoría de las proyecciones tienden a asumir una continuación de las tendencias recientes (DAES, 2012b).

Suponiendo que los niveles de migración observados entre 2000 y 2010 se mantuvieran constantes, se espera que las regiones más desarrolladas reciban una cifra adicional de 96 millones de inmigrantes entre 2010 y 2050 –una media de 2,4 millones al año. Este aumento tendría que ser suficiente para sostener el crecimiento (neto) de la población hasta 2040-2050, pero se produciría entonces una disminución de la población. Para los países menos desarrollados, la migración neta tendrá poco impacto en el crecimiento de la población (DAES, 2011b). Esta es una suposición basada en las proyecciones de la «variante media» descrita anteriormente.

No obstante, si no existiera la migración, la población de las regiones más desarrolladas se habría reducido en un 10% en 2050, mientras que en las regiones menos desarrolladas, sería un 2% superior (DAES, 2011b). El escenario de migración cero podría significar que el coeficiente de dependencia de la tercera edad en los países más ricos aumentase más de lo esperado.

En términos especulativos, es posible imaginar cinco escenarios de la migración internacional, a seguir, no todos ellos son mutuamente excluyentes: (a) las principales regiones receptoras siguen siendo las mismas (es decir, Europa, Norteamérica y Australia); (b) Europa se vuelve menos atractiva como región receptora debido a la incertidumbre económica o a un control más estricto de la migración, y la inmigración disminuye; (c) las economías emergentes atraen a los migrantes desviándoles de los destinos tradicionales; (d) el cambio climático obliga a algunas personas a desplazarse y a establecerse en otra parte; y (e) la inestabilidad social, el conflicto o la violencia llevan a una mayor migración forzada o involuntaria (MoD Francia, 2012).

Resumen de la sección

Las previsiones demográficas indican que, a pesar de una disminución en las tasas de crecimiento de la población, el tamaño de la población mundial seguirá creciendo en el futuro cercano, ejerciendo más presión sobre el medio ambiente. El crecimiento de la población en África y en Asia significa que estas regiones van a representar el 80% de la población mundial en 2050. La disminución de las tasas de

fertilidad y una mayor esperanza de vida van a contribuir al envejecimiento de la población, lo que podría tener importantes repercusiones económicas y sociales en las regiones más desarrolladas y en algunas partes de Asia. Las proyecciones indican que dos tercios de la población mundial vivirán en zonas urbanas en 2050, lo que podría crear oportunidades, pero también plantear desafíos, especialmente en África y en Asia. De hecho, la perspectiva de la mitad de esta población urbana viviendo en barrios de chabolas en 2030 destaca la importancia de la lucha contra la pobreza urbana.

Para beneficiarse del dividendo demográfico, los países con grandes poblaciones jóvenes tendrán que hacer inversiones muy grandes (por ej., en los sectores sociales y de infraestructura económica) con el fin de crear suficientes oportunidades de empleo. Las tendencias de la migración internacional son difíciles de predecir, en parte porque su tamaño y su dirección están estrechamente vinculados a las oportunidades económicas y las políticas de migración en los países de destino potenciales. Las crecientes presiones demográficas en las regiones más desarrolladas podrían fomentar los flujos migratorios. Los migrantes podrían aumentar la población en edad de trabajar de los países de acogida y aliviar los impactos económicos y sociales del envejecimiento de la población.

6.2 Las tendencias económicas

Esta sección analiza la posible evolución de las tendencias económicas como el PIB mundial, los modelos comerciales, los flujos de capital, el empleo y la pobreza. Aunque numerosos estudios se centran principalmente en las economías avanzadas y emergentes, la sección examina las implicaciones que tienen para los países más pobres, en particular, si es probable que se mantengan los niveles de crecimiento económico sin precedentes desde mediados de los años noventa.

6.2.1 El crecimiento económico

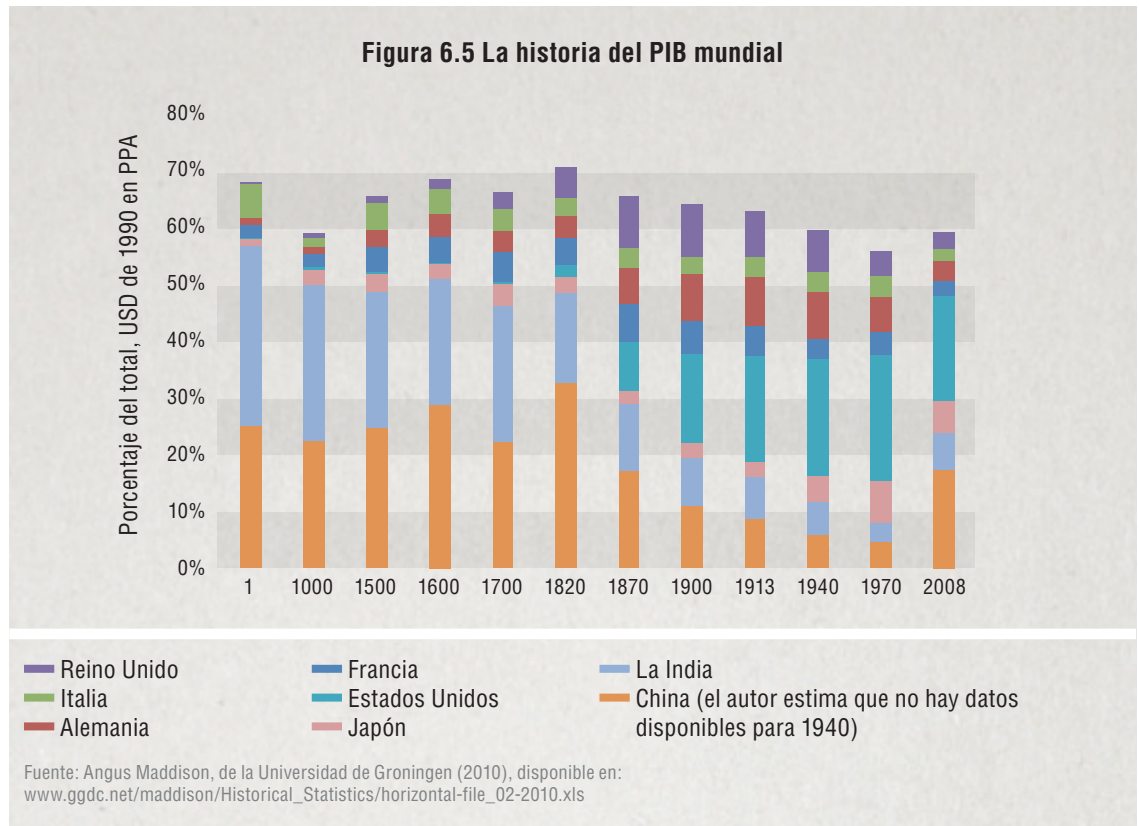
La economía mundial está sufriendo una transformación radical. En el siglo XIX, Europa y EE.UU. se convirtieron en las potencias económicas dominantes, una posición que se consolidó desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años setenta. No obstante, desde los años ochenta han ido perdiendo terreno, mientras que otras

« La migración de los jóvenes podría ayudar a retrasar el envejecimiento de la población. »



CAPÍTULO SEIS

« Los porcentajes en el PIB mundial de EE.UU., la UE y Japón se reducirán, mientras que los de China –y, en menor medida, la India– se elevarán de manera considerable. »



economías, especialmente China, es probable que den forma a las relaciones económicas en los próximos

El tamaño de la economía mundial previsto depende de los supuestos sobre las tasas de crecimiento del PIB, incluso cuando se utilizan las mismas previsiones de la población. Por ejemplo, Mold (2010) prevé que el tamaño de la economía mundial se duplicará de aquí a 2030, la OCDE (2012) prevé que se multiplicará casi por cuatro en 2050, y Hillebrand (2010a) sugiere que será de dos a cuatro veces mayor en 2050 de lo que era en 2005, en función de diferentes escenarios políticos.

A pesar de esta variación considerable, algunas tendencias son relativamente fuertes. Por ejemplo, la Comisión Europea (2011) desarrolla tres escenarios para la economía mundial, todos ellos sugieren un cambio drástico en el poder económico. Los porcentajes en el PIB mundial de EE.UU., la UE y

Japón se reducirán, mientras que los de China –y, en menor medida, la India– se elevarán de manera considerable. En el escenario principal, China y la India duplicarán sus porcentajes en el PIB mundial en 2030 –hasta el 18% y el 5%, respectivamente– mientras que el de la UE bajará del 29% al 22%, el de EE.UU. del 26% al 23%, y el de Japón del 9% al 7%. En 2050, el porcentaje de China en el PIB mundial será del 24%, el de EE.UU. del 18%, el de la UE del 15% y el de la India del 9%. Los escenarios alternativos sitúan el porcentaje de China entre el 23% y el 28% del PIB mundial en 2050. Otros estudios han sugerido cambios todavía más pronunciados. Por ejemplo, Mold (2010) estima que el porcentaje de China alcanzará el 28% del PIB mundial en 2030, Subramanian (2011) prevé el 23% para China (y el 12% para EE.UU.) en 2030, y Fouré et al. (2012) prevén el 33% para China en 2050, el 12% para la UE y el 9% para EE.UU. Estos porcentajes de China y la India son bastante similares a los que ambos países tuvieron a principios del siglo XIX. No



se espera que cambien los porcentajes de América Latina y de África significativamente en los próximos cuarenta años.

Estas previsiones sugieren que el porcentaje en el PIB mundial total de los países menos desarrollados aumentará del 45% en 1990 a casi el 70% en 2030 (Moho, 2010). De hecho, se espera que seis economías (Brasil, China, la India, Indonesia, Rusia y Corea del Sur) vayan a ser responsables de más de la mitad del crecimiento del PIB mundial en 2025 (Banco Mundial, 2011).

Estas tendencias se basan en algunos supuestos clave. A medio plazo, se prevé una desaceleración en las tasas de crecimiento del PIB en los países más ricos debido en parte a las presiones demográficas y a las consecuencias a largo plazo de la crisis económica actual. Para los países menos desarrollados, se prevé también la desaceleración del crecimiento, pero que siga siendo muy fuerte, especialmente en China y la India. El futuro crecimiento económico de China se desaceleraría debido a las desfavorables tendencias demográficas, a una mayor desigualdad y al acercamiento a la frontera tecnológica. La India podría llegar a crecer más rápido que China, debido a ciertas ventajas estructurales como las tendencias demográficas más favorables (Mold, 2010). Es probable que otros países también lleguen a tener buenos resultados económicos, como Brasil, Indonesia, México, Nigeria y Turquía (RBSC, 2012). Se espera que varias economías del ASS crezcan con fuerza, aunque muchas dependerán del comportamiento de los mercados de productos básicos.

Es probable que la estructura del PIB mundial se vea forjada por las dinámicas de las economías emergentes. Por ejemplo, se espera que en el PIB de China tenga menos peso el sector industrial (especialmente de la manufactura) y más el sector servicios. Las previsiones apuntan a que el peso de la agricultura en el PIB mundial va a seguir disminuyendo y aumentando el de los servicios, aunque algunos países podrían aumentar sus porcentajes en la industria si llenasen el «vacío» en la manufactura dejado por China. Es probable que el ASS

siga siendo muy dependiente de los productos básicos agrícolas y minerales –y, por lo tanto, vulnerable a la volatilidad de los precios de los productos básicos– a menos que los Gobiernos tomen medidas decisivas para transformar y diversificar las capacidades productivas. Desde el punto de vista del gasto, es probable que aumente el consumo de China como porcentaje del PIB, en parte a costa de la inversión. Se espera que el consumo aumente del 41% al 55% del PIB en 2025, y que la inversión disminuya del 45% al 39% del PIB (Banco Mundial, 2011). Esto sugiere una cierta expectativa de que la transformación estructural de las economías emergentes (por ej., una mayor demanda interna) pueda aliviar los desequilibrios actuales en la economía mundial y ofrecer considerables posibilidades de exportación para los países más pobres.

Otra tendencia mundial importante es el crecimiento de la clase media. Se prevé que para el año 2030, cerca de dos tercios de la clase media mundial estén viviendo en la región de Asia-Pacífico (Kharas, 2010)⁶³. Esto representa un cambio drástico en el 28% actual de la región y corresponde a un aumento de 500 millones a 3200 millones de personas. El porcentaje de Europa se espera que disminuya del 36% al 14%, y el de Norteamérica del 18% al 7% en 2030. Esta clase media emergente tendrá repercusiones importantes en la demanda global, ya que hace presagiar un auge en el consumo. Se espera que el poder adquisitivo de la clase media (real) de la región de Asia-Pacífico pase de 5000 millones de dólares a 32 600 millones de dólares en 2030, superando el de Norteamérica (5800 millones) y Europa (11 300 millones de dólares) (Kharas, 2010). La principal contribución a esta tendencia inicialmente vendrá de China, pero será superada por la India antes de 2030. Se espera que la clase media de China aumente del 40% al 75% de la población en 2025, mientras que en la India se espera un aumento del 7,1% al 57% en el mismo periodo (RBSC, 2012). Por lo tanto, habrá una disminución en el peso de los consumidores de EE.UU. y la UE en la demanda agregada mundial, a favor de China y la India. Estas tendencias podrían tener repercusiones importantes para los países pobres que pretenden identificar mercados para la exportación.

«
Otra tendencia mundial importante es el crecimiento de la clase media. Se prevé que para el año 2030, cerca de dos tercios de la clase media mundial estén viviendo en la región de Asia-Pacífico.»

63 Kharas (2010) define a la clase media como quienes viven con un ingreso per cápita de entre 10 y 100 USD al día (PPA).



«
No sólo se espera que los países menos desarrollados lleguen a representar una parte cada vez mayor del comercio internacional, sino también que el comercio Sur-Sur aumente de manera significativa. Por lo tanto, una mayor apertura al comercio Sur-Sur podría salvaguardar el crecimiento en los países más pobres de una posible desaceleración en los países más ricos.»

6.2.2 El comercio internacional

Se espera que el comercio internacional siga creciendo en el futuro cercano, contribuyendo a una economía mundial más globalizada e integrada. A pesar de las preocupaciones sobre el proteccionismo comercial, especialmente durante la crisis económica mundial, parece poco probable que se repita lo que ocurrió en los años treinta. No obstante, incluso si se evita un mayor proteccionismo, las políticas nacionales podrían tener un impacto considerable en la demanda global de bienes y servicios. Por ejemplo, se espera que la austeridad fiscal en los países de la OCDE altamente endeudados disminuya las importaciones, dicho de otra manera, que se reduzca la demanda de exportaciones de los socios comerciales ya existentes.

Varios estudios sugieren que el comercio internacional se va a incrementar a medio plazo. Por ejemplo, el Banco Mundial (2011) prevé que se incrementará del 49,9% de la producción en 2010 al 53,6% en 2025. Además, mientras que las exportaciones mundiales como porcentaje del PIB aumentaron del 17% en 1990 al 26% en 2010, se espera que alcancen el 33% en 2030 (RBSC, 2012). Esto implica que las exportaciones mundiales crecerán más rápido que el PIB mundial, aunque probablemente a un ritmo más lento que en los últimos veinte años⁶⁴.

Los países industrializados se espera que sólo representen el 27% de las exportaciones mundiales en 2030, en comparación con el actual 47% (RBSC, 2012). Esta proyección refleja en parte la gran expansión de la clase media de Asia, lo que también contribuye a una mayor integración regional. Se piensa que el porcentaje de Asia en las exportaciones mundiales alcance el 30% en 2023, superando así a la UE como líder mundial de exportación. De esto, se espera que China represente el 14% de las exportaciones mundiales en 2030 y la India el 6,4%. Para entonces, China liderará los dos principales corredores comerciales internacionales con Europa y otras partes de Asia –el 11% y el 10% del comercio interregional, respectivamente (RBSC, 2012). Además, se prevé que China y la India se conviertan en los principales proveedores mundiales de bienes manufacturados y de servicios, mientras que Brasil y Rusia sean los principales proveedores de materias primas.

No sólo se espera que los países menos desarrollados lleguen a representar una parte cada vez mayor del comercio internacional, sino también que el comercio Sur-Sur aumente de manera significativa. Un estudio reciente estima que el porcentaje del comercio Sur-Sur en el comercio mundial aumentará del 12,8% al 26,5% en 2030 y un poco más en escenarios alternativos –por ej., un crecimiento más lento en los países desarrollados, una mayor liberalización del comercio, o una desaceleración del crecimiento de la productividad en las industrias primarias (Anderson y Strutt, 2011). Por lo tanto, una mayor apertura al comercio Sur-Sur (por ej., en el ámbito del comercio Sur-Norte) podría salvaguardar el crecimiento en los países más pobres de una posible desaceleración en los países más ricos. Además, los acuerdos regionales (por ej., entre los países de la ASEAN) podrían proporcionar ventajas significativas, posiblemente incluso mayores que un acuerdo comercial multilateral en la Ronda de Desarrollo de Doha (Anderson y Strutt, 2011).

En cuanto a la posibilidad (tal vez poco probable) de un escenario de «desglobalización» –es decir, de interdependencia comercial, de flujos de capital y de migración reducidos– Hillebrand (2010b) argumenta que esto traería pocos beneficios. Por ejemplo, mientras que el descenso de las importaciones podría llevar a una mayor equidad en los países en desarrollo, esto podría ser a costa de menores ingresos.

6.2.3 Los flujos de capital

La inversión internacional está intrínsecamente vinculada a las tendencias en las cuentas corrientes, que a su vez dependen de los modelos comerciales futuros. Se prevé que los principales mercados emergentes aumenten sus activos exteriores (netos) en más de 15 000 billones de dólares entre 2010 y 2025, mientras que las economías avanzadas sufran un rápido deterioro de sus posiciones de inversión (Banco Mundial, 2011). Sin embargo, hay que señalar que estas tendencias se deben principalmente a los modelos de acumulación de activos de China (del 35% del PIB en 2009 al 61% en 2025) y la respectiva compensación de EE.UU. (donde las obligaciones netas se elevarán al 69% del PIB en 2025). Japón y Oriente Medio también estarán en posiciones de inversión bastante positivas. No obstante, el superávit

64 En las últimas décadas, el aumento de los flujos comerciales mundiales se debió principalmente a la creciente fragmentación de los procesos productivos en lugar de a un aumento significativo en el valor añadido.



de cuenta corriente de China se ha ido reduciendo desde 2007 –del 10% al 2,8% del PIB en 2011– lo que cuestiona la probabilidad de estas tendencias.

RBSC (2012) argumenta que los flujos de IDE crecerán cuatro veces más rápido que el PIB mundial en 2014. A pesar de no proporcionar previsiones a más largo plazo, el estudio argumenta que dichos flujos tienden a crecer a un ritmo mayor que el PIB mundial. Se espera que países como China y la India «alcancen» a los países industrializados en 2030 en términos de IDE hacia el interior y hacia el exterior. A pesar de un probable incremento en términos nominales, el porcentaje de la IDE mundial en los países industrializados seguirá disminuyendo en 2030 –fue del 83% en 1990 y del 51% en 2009. Por lo tanto, los países menos desarrollados serán los principales receptores de IDE en 2030, con los BRICs (Brasil, Rusia, India y China) probablemente como los destinos más atractivos, en parte debido a las perspectivas de crecimiento y a la riqueza de recursos. Se espera que la India alcance a China, recibiendo quizás aproximadamente el 70% de la IDE de China en 2014. También habrá una mayor IDE en los países más pobres, especialmente en los que sean ricos en recursos naturales o que tengan una abundante mano de obra. Las remesas de los migrantes y la AOD se espera que sigan siendo importantes fuentes de ingresos del extranjero, a pesar de estas tendencias son difíciles de predecir.

6.2.4 El empleo

El empleo se ha convertido en una cuestión política clave para todos los países, especialmente en la actual crisis económica mundial, y se destacó en la «primavera árabe» de 2011.

El menor crecimiento de los salarios reales en las economías más avanzadas contribuyó en parte a la crisis económica mundial (ya que se juntó con el crédito fácil que llevó al exceso de endeudamiento), mientras que el alto desempleo juvenil desempeñó un papel importante en la «primavera árabe». Aunque el empleo era un tema importante en el debate sobre la política de desarrollo durante los años sesenta y setenta, luego fue perdiendo terreno frente a otras prioridades (Thorbecke, 2006). La doctrina económica imperante desde los años ochenta era que el crecimiento económico iba a llevar inevitablemente a la creación de más oportunidades de empleo y mejores. Como las experiencias de África y Asia acreditan, no tiene por qué ser así forzosamente.

Las cuestiones del empleo es probable que sigan en la agenda política durante bastante tiempo. Esto se debe en parte a las tendencias demográficas futuras, al impacto de los avances tecnológicos en la demanda de mano de obra y a la brecha cada vez mayor entre las rentas del capital y las del trabajo –que están en la base de las desigualdades de ingresos cada vez mayores. Además, es esencial lograr mejores empleos a fin de garantizar que el rendimiento económico eleve los estándares de vida y, por lo tanto, que reduzca la pobreza (Banco Mundial, 2012). Esto plantea una serie de desafíos. Mientras que el desempleo y los desajustes entre la demanda y los conocimientos requeridos tal vez sean más relevantes en los países más ricos, el subempleo y el trabajo precario son las preocupaciones clave de los países más pobres.

Las tendencias económicas generales descritas anteriormente, como el ritmo y el tipo de crecimiento económico, afectarán enormemente a las perspectivas de empleo mundiales. Sin embargo, como las tendencias del empleo son tan difíciles de predecir, las previsiones se hacen generalmente sólo a algunos años vista. En general, se espera que el crecimiento del empleo se mantenga moderado en la mayor parte del mundo hasta 2016 (OIT, 2012a). Si bien las tasas de crecimiento del empleo han seguido siendo en general positivas durante la actual crisis económica mundial –con la excepción de algunos países de la OCDE– dichas tasas tienden a ser más bajas que las tasas de 2002-2007. Por ejemplo, se prevé que el empleo crezca un 1,3%, por debajo del nivel anterior a la crisis del 1,8%. Asia Oriental, Oriente Medio y el Norte de África estarán lejos de alcanzar las tasas de crecimiento anteriores: 0,3%, 2,5% y 2,3% respectivamente en el periodo de 2014-2016 en comparación con 1,2%, 4,5% y 3,4%, en el periodo 2002-2007, conllevando quizás dificultades sociales y económicas considerables (OIT, 2012A). Evidentemente, las estadísticas de empleo deben ser analizadas junto con las tendencias de la población, lo que pone de relieve aún más lo urgente e indispensable que es seguir una trayectoria de crecimiento incluyente y sostenible. Por último, se prevé que la productividad laboral aumente por encima del nivel anterior a la crisis, lo que sugiere la posibilidad de una mejor distribución de la riqueza.

El desempleo mundial registrado aumentó del 5,5% en 2007 al 6,1% en 2010, donde se espera que se mantenga hasta 2016. También se estima que la economía mundial tendrá que crear 400 millones de nuevos empleos de aquí a 2023 con el fin de frenar el

«
Las cuestiones del empleo es probable que sigan en la agenda política durante bastante tiempo.»



« La economía mundial tendrá que crear 400 millones de nuevos empleos de aquí a 2023 con el fin de frenar el aumento del desempleo, por no hablar de reducirlo (OIT, 2012a). Para que las cifras de empleo volvieran a su tendencia anterior a la crisis, la economía mundial tendría que aumentar la inversión en 2 puntos porcentuales del PIB mundial. »

aumento del desempleo, por no hablar de reducirlo (OIT, 2012a). Para que las cifras de empleo volvieran a su tendencia anterior a la crisis, la economía mundial tendría que aumentar la inversión en 2 puntos porcentuales del PIB mundial (o el equivalente a 1200 billones de dólares).

Las tasas mundiales de desempleo juvenil previstas se quedarán en alrededor del 12,7% en 2016 –un aumento de un punto porcentual con respecto al nivel anterior a la crisis en 2007-2008 (OIT, 2012b). Esto refleja en parte el crecimiento del desempleo en regiones más desarrolladas, que pasó del 12,5% en 2007 al 18,1% en 2010, aunque se espera que disminuya al 16% en 2016. En las regiones menos desarrolladas, las tasas de desempleo juvenil no se han visto igual de afectadas y se prevé que permanezcan bastante estables. Sin embargo, las tasas de desempleo juvenil en Oriente Medio y el Norte de África son extremadamente altas y podrían aumentar del 24-25% en 2007 al 27-29% en 2016.

A pesar de estas tendencias, hay que tratar las estadísticas del empleo con cautela. Por ejemplo, las tendencias cuantitativas pueden ocultar importantes cambios cualitativos en las condiciones de empleo, tales como la creciente inseguridad en el empleo (por ej., los contratos temporales y a tiempo parcial) y los salarios reales más bajos. Además, las tendencias del desempleo no tienen en cuenta el creciente número de trabajadores desanimados. En los países más pobres, no tiene mucho sentido mirar los datos de desempleo ya que muy pocas personas pueden permitirse el lujo de estar sin trabajo. De hecho, lo normal en ellos son los empleos vulnerables o precarios –como por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado. Teniendo en cuenta las perspectivas económicas de los países ricos y las presiones demográficas que sufren muchos países menos desarrollados, el empleo sigue siendo un desafío clave para la economía mundial.

6.2.5 La pobreza

Las tendencias recientes en la pobreza de ingresos se han tratado ya en los capítulos anteriores. Esta sección resume previsiones clave de la pobreza, que a menudo suscitan mucha más incertidumbre y controversia.

Chandy y Gertz (2011) prevén que la pobreza mundial va a disminuir del 25,7% en 2005 al 9,9% en 2015 –con una estimación intermedia del 15,8% en 2010 (véase la tabla 6.1). Todas las regiones experimentarían reducciones drásticas entre 2005 y 2015, a saber, Asia Oriental (del 16,8% al 2,7%), Asia Meridional (del 40,2% al 8,7%) y el ASS (del 54,5% al 39,3%). Estas tendencias afectarían a la distribución geográfica de la pobreza. Por ejemplo, el porcentaje de pobres del mundo que viven en África se elevaría del actual 28% al 60%, y en países frágiles del 20% a más del 50%. Algunos consideran incluso estas estimaciones como demasiado optimistas. En particular, sus previsiones para la pobreza de la India (el 7%) y de China (0,3%) son mucho más bajas que las previstas por el Banco Mundial (el 23,6% y el 5,1% respectivamente), lo que lleva a niveles considerablemente diferentes de la pobreza y de su distribución. La diferencia puede explicarse por el hecho de que estas previsiones se basan en dos supuestos cruciales (y bastante optimistas): (a) que la distribución de los ingresos siga siendo la misma (es decir, la desigualdad no cambia), y (b) que el crecimiento económico se traduzca enteramente en un aumento en el ingreso medio de los hogares⁶⁵.

Por su parte, el Banco Mundial (2010) hace previsiones hasta el año 2020⁶⁶. La pobreza mundial se redujo del 41,7% en 1990 al 25,2% en 2005, y se espera que esta caída continúe hasta el 15% en 2015 y 12,8% en 2020. Estas tendencias ya tienen en cuenta el impacto de la crisis económica mundial. Sin embargo, en un escenario más pesimista de crecimiento más lento, la pobreza mundial sería del 18,5% en 2015 y del 16,3% en 2020. En el ASS, la pobreza se redujo del 57,6% en 1990 al 50,9% en 2005 y se espera que baje al 32,8% en 2020. Una vez más, un escenario de crecimiento más lento dificultaría la reducción de la pobreza dejándola en el 43,8% en 2015 y el 39,9% en 2020. Con el fin de alcanzar las metas del ODM 1, la pobreza en el ASS tendría que ser inferior al 29% en 2015. Se prevé que la pobreza en Asia Meridional descienda del 40,3% en 2005 al 19,4% en 2020 (los valores para la India son bastante comparables). En Asia y el Pacífico (EAP), se espera que la pobreza disminuya del 16,8% en 2005 al 4% en 2020 (las estimaciones para China son bastante

65 Para más información sobre estas diferencias metodológicas, véase: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/new-brookings-study-is-overly-optimistic-on-progress-against-poverty>

66 Estas son cifras bastante similares a las cifras presentadas por el Banco Mundial (2012), utilizadas en el capítulo 1, pero esta fuente anterior también incluye previsiones para China y la India.



Tabla 6.1 Previsiones de la pobreza

	Chandy y Gertz			Banco Mundial			
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2020
Asia Oriental y el Pacífico	16,8	7,4	2,7	16,8	..	5,9	4,0
China	15,9	..	0,3	15,9	..	5,1	4,0
Europa y Asia Central	3,4	1,8	0,9	3,7	..	1,7	1,2
América Latina y el Caribe	8,4	6,2	4,5	8,2	..	5,0	4,3
Oriente Medio y Norte de África	3,8	2,5	1,9	3,6	..	1,8	1,5
Asia Meridional	40,2	20,3	8,7	40,3	..	22,8	19,4
India	41,6	..	7,0	41,6	..	23,6	20,3
África subsahariana	54,5	46,9	39,3	50,9	..	38,0	32,8
El mundo	25,7	15,8	9,9	25,2	..	15,0	12,8

Fuente: Chandy y Gertz, 2011; Banco Mundial, 2010

similares). Obviamente, estas reducciones serán menos pronunciadas en un escenario más pesimista.

Por último, Hillebrand (2010a) hace una previsión de más tiempo para la pobreza. El escenario optimista sugiere que la pobreza mundial podría caer del 21,3% en 2005 a alrededor del 13,3% en 2015 y del 2,6% en 2050. En el África subsahariana la pobreza se reduciría del 50,9% en 2005 al 41,1% en 2015 y al 11,7% en 2050. China y la India reducirían a la mitad sus tasas de pobreza registradas en 2005 para el año 2015 (hasta el 7,6% y el 19,8% respectivamente) y casi erradicarían la pobreza extrema para el año 2050. El coeficiente de Gini mundial se reduciría de 0,684 a 0,648. En un escenario de crecimiento lento la pobreza mundial se mantendría en el 12% en 2050, con el ASS experimentando un aumento de la pobreza extrema hasta el 53,1% en 2050, mientras que el coeficiente de Gini mundial disminuiría ligeramente a 0,679.

Aunque la mayoría de los estudios proyectan una disminución constante de la pobreza mundial (incluso a escala regional), el ritmo con el que sucederá dependerá de una serie de factores, incluyendo el nivel y la distribución del crecimiento económico. También hay que señalar que las principales discrepancias se refieren al ritmo de reducción de la pobreza en la India y, en menor medida, en China.

Por ejemplo, las previsiones de Chandy y Gertz (2011) son más optimistas que las del Banco Mundial (2010), mientras que las de Hillebrand (2010a) a menudo están entre las dos. Sin embargo, la observación de que la pobreza extrema mundial se vaya a centrar más en el ASS parece bastante sólida, lo que reforzaría el llamamiento original de los ODM por un énfasis especial en África.

Además, aunque la mayoría de los extremadamente pobres del mundo ahora viven en los PRM, las tendencias futuras dependen de varios factores – incluyendo las dinámicas nacionales (por ej. en relación con la población, el ingreso medio y la pobreza) y las actualizaciones de los umbrales de ingresos para los PRB y los PRM. Sumner (2012a) prevé que los pobres del mundo podrían estar distribuidos equitativamente entre los PRB y los PRM en 2030 (de acuerdo con el umbral de la pobreza de 2 USD). Sin embargo, dado que algunos PRB probablemente hayan pasado a PRM en los próximos años, es probable que la mayoría de los pobres vayan a vivir en los PRM. Esto no es para sugerir que el enfoque de la comunidad internacional tendría que centrarse en los PRM. Hará falta un enfoque diferenciado a fin de abordar simultáneamente los desafíos que los países más pobres tienen planteados (muchos de los cuales están luchando para reducir

« Aunque la mayoría de los estudios proyectan una disminución constante de la pobreza mundial (incluso a escala regional), el ritmo con el que sucederá dependerá de una serie de factores, incluyendo el nivel y la distribución del crecimiento económico. »



« Hará falta un enfoque diferenciado a fin de abordar simultáneamente los desafíos que los países más pobres tienen planteados y los de países que necesitan otro tipo de compromiso. »

significativamente los niveles de pobreza) y los de países que necesitan otro tipo de compromiso. De hecho, mientras que es probable que el apoyo externo, como la AOD siga siendo crucial para los países más pobres, para los PRB sólo desempeñará un papel menor en la promoción del desarrollo humano, a la vista de sus mayores recursos financieros nacionales e internacionales. Sumner (2012b) argumenta que en el futuro cercano, la mayoría de los pobres del mundo vivirán en países que tengan la posibilidad de erradicar la pobreza extrema en el propio ámbito nacional, mientras que el apoyo externo para la reducción de la pobreza seguirá siendo esencial para los PRB. En el futuro sin duda hará falta una asignación más focalizada y el uso de la AOD para erradicar la pobreza en los países más pobres, y un mayor énfasis en la redistribución interna en los países en desarrollo con un rápido crecimiento. En esencia, esto requiere un mayor énfasis en la inclusión (y en la sostenibilidad) en un marco de desarrollo post-2015.

Resumen de la sección

Existe un amplio consenso en que el crecimiento económico en los países menos desarrollados será más rápido que en los países más ricos. China y la India en particular tendrán una participación mucho mayor en el PIB mundial. Por otra parte, es probable que una creciente clase media de las economías emergentes vaya a forjar las dinámicas de la economía mundial. Se espera que el volumen del comercio internacional y de los flujos de capital aumente, lo que sugiere una economía mundial más interdependiente, aunque los modelos geográficos puedan cambiar de manera significativa, con un aumento especialmente fuerte de las relaciones económicas Sur-Sur. Las perspectivas mundiales de empleo son bastante sombrías, en parte debido al impacto a largo plazo de la crisis económica mundial, a los efectos de la globalización sobre los salarios y a los avances tecnológicos. Hay algunas discrepancias en las tendencias de la pobreza previstas. Se prevé que las economías emergentes reduzcan significativamente su pobreza (especialmente China y la India, aunque las magnitudes sean bastante inciertas), pero las tendencias actuales sugieren que es probable que la pobreza en el ASS se mantenga alta. Esto sugiere que un sucesor de los ODM debería prestar especial atención a los desafíos que los

países más pobres tienen planteados. En particular, necesitarán apoyo para diversificar sus economías, aumentar sus capacidades productivas y promover la transformación estructural.

En vista de la reciente desaceleración del crecimiento económico en las economías emergentes –especialmente en Brasil, en China y en la India– la pregunta clave es si este fenómeno es cíclico o estructural. Si la desaceleración está relacionada con el envejecimiento de la población, un menor potencial de producción, o lo que se denomina «la trampa de la renta media», entonces las perspectivas de futuro de los países más pobres pueden reducirse significativamente. Esto contribuiría a respaldar la necesidad de un acuerdo de desarrollo mundial.

6.3 Las tendencias medioambientales

Esta sección examina las principales tendencias medioambientales, en particular, en relación con el cambio climático y la escasez de recursos naturales, lo que puede afectar a la sostenibilidad de las actuales tendencias demográficas y económicas.

6.3.1 La atmósfera y el calentamiento global

Existe un amplio consenso académico y político en que el aumento de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) y sus concentraciones atmosféricas han provocado el aumento de las temperaturas mundiales. De hecho, 2000-2009 fue la década más cálida desde que empezaron a registrarse las temperaturas a mediados del siglo XIX. Los modelos actuales prevén que las emisiones de GEI podrían duplicarse en los próximos 50 años, lo que daría lugar a por lo menos 3°C de aumento en la temperatura mundial para finales de siglo (PNUMA, 2012b). La OCDE (2012) prevé un menor aumento en las emisiones de GEI para el año 2050 (50%), pero también prevé que la temperatura mundial podría aumentar entre 3°C y 6°C para el año 2100. Un factor clave que contribuye es el nivel de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) para la producción de la energía, que se espera que crezca en un 70% para 2050 (OCDE, 2012). Estas tendencias podrían tener importantes repercusiones económicas.

67 Kharas y Rogerson (2012) argumentan, sin embargo, que el grueso de la pobreza volverá a los PRB en 2025.



Algunas estimaciones sugieren que el aumento en la temperatura de 2,5°C desde los niveles preindustriales podría generar daños económicos equivalentes al 1-2% del PIB mundial en 2100. Estos valores aumentan significativamente en escenarios alternativos: 2-4% del PIB mundial, con un aumento de 4°C de temperatura, y 10-11% del PIB mundial, con un aumento de 6-7°C (PNUMA, 2012a). Las consecuencias medioambientales, sociales y económicas de estos escenarios serían catastróficas.

Los principales efectos de un incremento significativo a largo plazo de la temperatura mundial incluyen los cambios en los modelos de lluvia, el aumento del nivel de los mares y una mayor intensidad y frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos. Los desastres relacionados con las inundaciones y con las sequías han aumentado en un 230% y un 38%, respectivamente, entre la década de los ochenta y del 2000, mientras que también se espera que se disparen los costes de la adaptación a estos fenómenos y de su mitigación (PNUMA, 2012a). Las regiones más pobres serían las más afectadas por las consecuencias del cambio climático (Cline, 2007). África y Asia, en particular, experimentarían una reducción de la productividad agrícola y de la seguridad alimentaria, y un aumento del estrés hídrico, de las inundaciones y de las sequías, y la propagación de enfermedades como el cólera (IPCC, 2007). Los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), especialmente en el Caribe y el Pacífico, también son extremadamente vulnerables a los fenómenos medioambientales. El cambio climático también va a causar pérdidas considerables de la biodiversidad.

El aumento de la contaminación atmosférica podría generar grandes pérdidas económicas, por ejemplo, por la reducción de los rendimientos agrícolas y la intensificación de los efectos descritos anteriormente. Además, agravaría su impacto en la salud mundial, ya bastante considerable, en particular, en las enfermedades respiratorias. Se espera que la contaminación atmosférica se convierta en la principal causa medioambiental de muertes prematuras en 2050, superando al agua no apta para el consumo y al saneamiento (OCDE, 2012). Esto se debe en parte al aumento del tráfico y de las emisiones industriales, que elevan las concentraciones de contaminación en las zonas urbanas, pero también se debe a la alta contaminación doméstica de las cocinas de biomasa.

Ha habido algunos avances en la protección del ozono estratosférico. Por ejemplo, las medidas adoptadas en virtud del Protocolo de Montreal de 1987 fueron decisivas para reducir drásticamente el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, lo que ha llevado a un descenso significativo de su concentración en la estratosfera desde 1994 (PNUMA, 2012a). Este es un ejemplo alentador de cómo un acuerdo mundial puede conseguir resultados exitosos.

6.3.2 La tierra

Alrededor de una tercera parte de las tierras del planeta se utilizan actualmente para la producción agrícola, otra tercera parte está ocupada por bosques y una quinta parte por sabanas y pastizales. El resto de la tierra es estéril o improductiva, las ciudades cubren sólo el 1% de las tierras del planeta (Hertel, 2010).

Las crecientes presiones por las tierras se deben en parte a las demandas enfrentadas de tierras para los alimentos, los piensos, los combustibles, las fibras y las materias primas, que agravan la deforestación y la desertificación (PNUMA, 2012b). Los factores subyacentes a estas tendencias incluyen el crecimiento de la población, el cambio de las pautas de consumo asociadas a mejores estándares de vida y la búsqueda de fuentes de energía alternativas.

Se estima que la producción mundial de alimentos (es decir, excluyendo los biocombustibles) tendrá que aumentar en un 70% para 2050 con el fin de satisfacer la demanda creciente, con un aumento de la producción de cereales del 50% y de la producción de carne del 75% (FAO, 2009). Estas tendencias requieren un aumento significativo en el rendimiento y/o la expansión de las tierras agrícolas (es decir, de las tierras de cultivo y los pastos), que el calentamiento global podría impedir. Tales aumentos a gran escala no serían necesarios si se tomaran medidas significativas para reducir los residuos. Un estudio reciente sugiere que un tercio de los alimentos producidos para el consumo humano se pierde o se desperdicia en todo el mundo –en Europa y Norteamérica, los residuos de los consumidores individuales son de media 95–115 kg/año comparado con 6-11 kg/año en el ASS y el Sudeste Asiático (Gustavsson et al., 2011).

La clase media de las economías emergentes, que está creciendo rápidamente, llevará a modificaciones considerables en las pautas de consumo, incluyendo

«
Algunas estimaciones sugieren que el aumento en la temperatura de 2,5°C desde los niveles preindustriales podría generar daños económicos equivalentes al 1-2% del PIB mundial en 2100. Estos valores aumentan significativamente en escenarios alternativos: 2-4% del PIB mundial, con un aumento de 4°C de temperatura, y 10-11% del PIB mundial, con un aumento de 6-7°C.»



« Se estima que la producción mundial de alimentos tendrá que aumentar en un 70% para 2050 con el fin de satisfacer la demanda creciente, con un aumento de la producción de cereales del 50% y de la producción de carne del 75%. »

un cambio hacia una dieta con más carne. Aunque la carne representa un pequeño porcentaje de la dieta humana mundial, su producción requiere muchos recursos, sobre todo en términos de tierra y agua, y contribuye significativamente a las emisiones de CO₂. Por ejemplo, la producción ganadera representa el 70% de las tierras agrícolas, mientras que el pastoreo excesivo desempeña un papel importante en la degradación de la tierra (Steinfeld et al., 2006). Por lo tanto, una mayor demanda de carne tendría importantes repercusiones económicas y medioambientales. Por otra parte, la rápida expansión de la producción de biocombustibles, como el etanol, podría perjudicar gravemente la seguridad alimentaria en los países más pobres, conforme se intensifica la competencia por la utilización de la tierra para producción de alimentos o de energía renovable (IED, 2012). Incluso si aumentasen los rendimientos de los cultivos y la productividad de los animales, el impacto del cambio climático en la producción agrícola podría pesar más que las posibles mejoras tecnológicas. Por otra parte, la posibilidad de aumentar los rendimientos mediante el uso de fertilizantes ricos en fósforo no va a ser eterna. Existe una creciente preocupación sobre el agotamiento de las reservas de fósforo, aunque las previsiones varían considerablemente (HLPE, 2011).

6.3.3 El agua

En 2050, la demanda de agua mundial se duplicará, debido a una mayor demanda de la industria, de los hogares y a la necesidad de mantener «caudales ambientales», como los existentes para la agricultura (Foresight, 2011). La OCDE (2012) estima que la demanda de agua mundial aumentará en más del 50% de aquí a 2050 –debido a la creciente demanda de la manufactura (400%), de la generación de electricidad térmica (140%) y de los hogares (130%). Esto deja poco margen para aumentar el riego para la producción de alimentos. Deberían ayudar las tecnologías de eficiencia hidráulica, y la creciente demanda de agua también podría tratarse a través de la asignación de precios y de una mejor gestión de los residuos. La limitación de los residuos en otros sectores, como en la producción de alimentos, que es una actividad que requiere una gran cantidad de agua, también ayudaría a limitar el aumento del consumo de agua.

Si bien se ha avanzado en la meta del ODM 7 de aumentar el acceso sostenible al agua potable limpia y al saneamiento básico, la mala calidad del agua sigue siendo la principal causa de los problemas de

salud mundiales (PNUMA, 2012b). Por otra parte, hacer frente a la escasez de agua y a la contaminación derivada del crecimiento de la población y del cambio climático puede tener costes elevados, por ejemplo, la desalinización y el tratamiento de las concentraciones de nitratos. Más del 40% de la población mundial se espera que viva en cuencas fluviales con estrés hídrico severo, especialmente en África y en Asia (OCDE, 2012). El agotamiento de las aguas subterráneas y la contaminación por nutrientes ya están amenazando la agricultura y el abastecimiento de agua urbano. Además, las poblaciones de peces se están agotando a un ritmo sin precedentes, debido principalmente a la pesca comercial y a la sobrepesca (PNUMA, 2012b).

6.3.4 La biodiversidad

La biodiversidad desempeña un papel importante en la reducción de la pobreza. La pérdida de poblaciones (por ejemplo, de plantas, de animales), de especies y de hábitats tiende a afectar directamente a los pobres, puesto que a menudo ellos dependen de los ecosistemas locales y viven en lugares que son más vulnerables a los cambios ecológicos (PNUMA, 2007). La biodiversidad beneficia a los servicios del ecosistema que proporcionan alimentos, agua dulce, medicinas, biomasa y aire no contaminado, entre otras cosas, que son vitales como medios de subsistencia y de bienestar. Por ejemplo, los materiales genéticos y fisiológicos de especies de la flora y de la fauna son cruciales para el desarrollo de cultivos que garanticen la seguridad alimentaria mundial y para la investigación médica y técnica (WBGU, 2011). Muchos de ellos son bienes públicos, pero su importancia a menudo se subestima (IED, 2012).

Las recientes previsiones apuntan a una aceleración en la extinción de especies, la pérdida de hábitat natural y los cambios en la distribución y la abundancia de las especies (Leadly et al., 2010). Las principales causas de pérdida de biodiversidad incluyen los cambios en el uso de las tierras, las modificaciones de los caudales de los ríos, la contaminación del agua dulce y la explotación de los recursos marinos. El cambio climático y la acidificación de los océanos son cada vez más intensos. La biodiversidad ilustra la interrelación entre los distintos recursos medioambientales. Por otra parte, los impactos de la pérdida de biodiversidad se espera que tengan una incidencia mucho mayor en los países más pobres. Esto pone de relieve la necesidad de encarar los desafíos relacionados con el medio ambiente a escala mundial. También sugiere



que las medidas de sostenibilidad medioambiental deben integrarse en las políticas de desarrollo, ya que los pobres tienden a depender más de su entorno inmediato para su subsistencia.

6.3.5 Recursos energéticos y minerales

El suministro de energía desempeña un papel clave en el desarrollo económico. Por ejemplo, la disponibilidad de fuentes de energía fiables y baratas es crucial para ampliar las capacidades de producción y mejorar la competitividad industrial. Por otra parte, alrededor del 20% de la población mundial (1300 millones de personas) no tiene acceso a la electricidad y 2700 millones de personas dependen de la biomasa para cocinar –una fuente de contaminación atmosférica que causa enfermedades respiratorias (AIE, 2011). Será necesario aumentar las inversiones en infraestructura energética con el fin de garantizar un suministro adecuado y sostenible de energía, así como un mejor acceso.

La demanda de energía primaria mundial se prevé que crezca en un tercio entre 2010 y 2035 (AIE, 2011). Sin embargo, estas previsiones suelen apoyarse bastante en supuestos sobre la eficiencia energética, además de en las tendencias demográficas y económicas. Por ejemplo, BP (2012) estima que el consumo de energía primaria crecerá en casi un 40% entre 2010 y 2030, y la OCDE (2012) argumenta que la economía mundial podría requerir un 80% más de energía en 2050. Estas diferencias se deben en parte también al diseño de escenarios de políticas alternativas con un impacto en la oferta y la demanda de la energía.

A pesar de estas discrepancias, hay cierto consenso en que al menos el 90% de este crecimiento provendrá de países no miembros de la OCDE (AIE, 2011; BP, 2012)⁶⁸. Se espera que China represente alrededor del 30% de la demanda de energía mundial, aunque el aumento del consumo de energía será más rápido en: la India, Indonesia, Brasil y Oriente Medio. En lo que respecta al suministro de energía, se prevé que la producción de petróleo de la OPEP represente

más de la mitad del total mundial en 2035, mientras que más del 70% del gas será producido por países no miembros de la OCDE, como Rusia (AIE, 2011).

En cuanto a su composición, la demanda de combustibles fósiles –que incluyen el petróleo, el carbón y el gas natural– aumentará y seguirá siendo la fuente predominante de energía primaria. El porcentaje global de los combustibles fósiles se espera que experimente una ligera disminución –del 81% en 2010 al 75% en 2035 (AIE, 2011)– o que se mantenga en torno al 85% (OCDE, 2012). El crecimiento del gas natural previsto es considerable, mientras que la dependencia del petróleo y del carbón disminuirá ligeramente. Se espera que la energía nuclear crezca en un 70% (principalmente impulsada por China, la India y Corea del Sur), mientras que fuentes de energía renovables –como la energía hidroeléctrica y la eólica– podrían suponer casi la mitad de la capacidad de generación de electricidad adicional para ayudar a satisfacer la creciente demanda mundial (AIE, 2011)⁶⁹.

Aunque el petróleo seguirá siendo una fuente de energía esencial para la economía mundial, se espera que disminuya lentamente en términos relativos, debido al lento crecimiento del suministro. Sin embargo, varios estudios sugieren que los precios se mantendrán altos por la fuerte demanda del sector del transporte en las economías emergentes (especialmente para los automóviles) y el aumento de los costes de producción⁷⁰. La demanda de petróleo (excluyendo los biocombustibles) se prevé que aumente de 87 millones a 99 millones de barriles al día entre 2010 y 2035, con el aumento de precios hasta aproximadamente 210 USD el barril (en términos nominales) para 2035 (AIE, 2011). No obstante, el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo, las mejoras en la eficiencia del combustible, las inversiones y los avances tecnológicos en las fuentes de energía renovables, y cambios en el comportamiento de los consumidores podrían empujar a la baja el precio del (y en algunos casos la demanda de) petróleo a medio plazo.

« Los impactos de la pérdida de biodiversidad se espera que tengan una incidencia mucho mayor en los países más pobres. Esto pone de relieve la necesidad de encarar los desafíos relacionados con el medio ambiente a escala mundial. También sugiere que las medidas de sostenibilidad medioambiental deben integrarse en las políticas de desarrollo, ya que los pobres tienden a depender más de su entorno inmediato para su subsistencia. »

68 Entre 2010 y 2035, se prevé que países no miembros de la OCDE representen el 90% del crecimiento de la población, el 70% del crecimiento económico y el 90% del crecimiento de la demanda de energía (AIE, 2011).

69 La previsión para la energía nuclear podría tener que revisarse a la baja en vista del desastre de Fukushima.

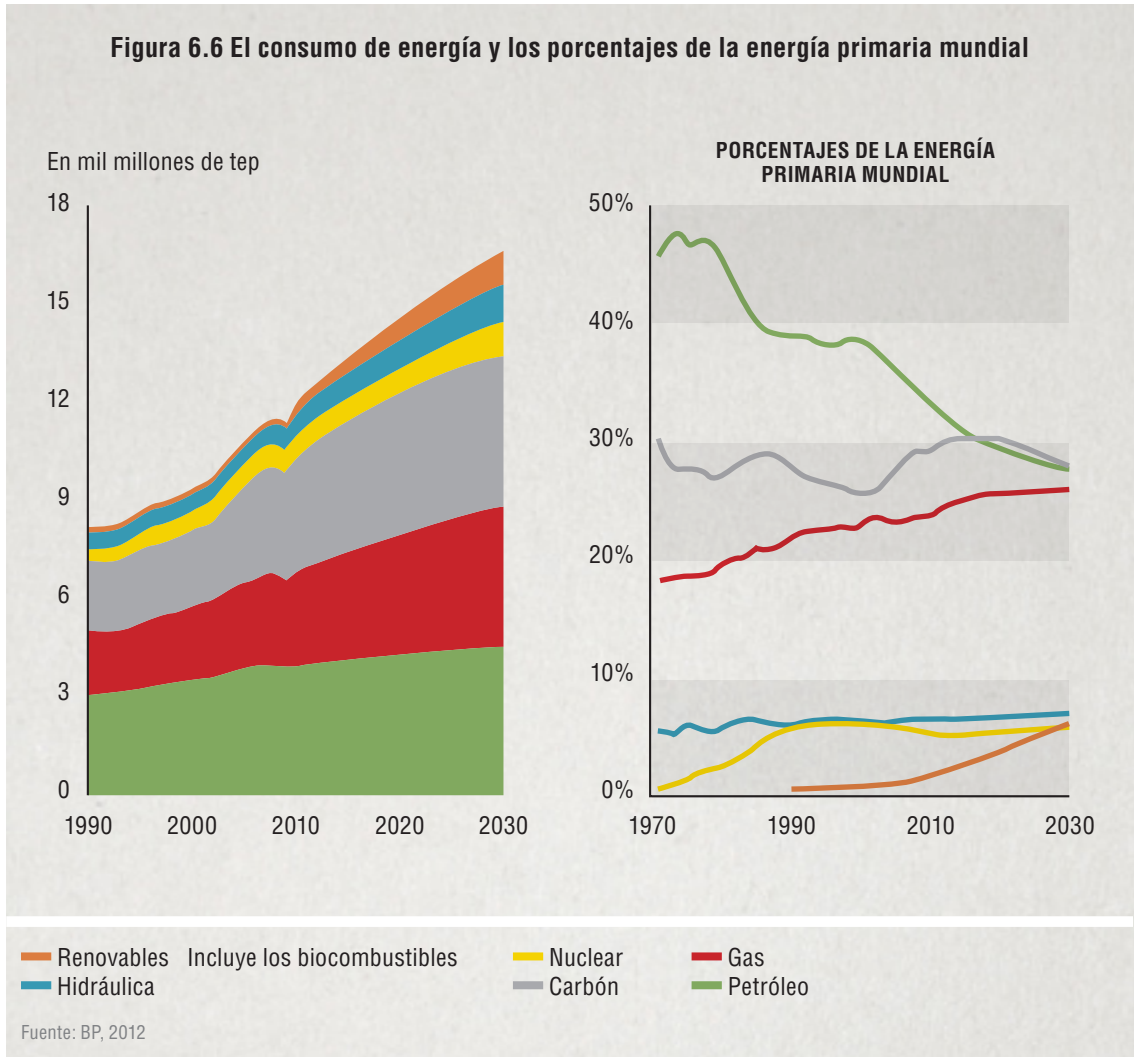
70 Con el fin de satisfacer una demanda mundial cada vez mayor, será necesario explorar fuentes de petróleo no convencionales (por ej., en aguas profundas, arenas petrolíferas y esquistos bituminosos). Aunque dichas fuentes generen mayores costes de producción, el aumento de los precios podría estimular la inversión en estas áreas, especialmente si la demanda se mantiene bastante inelástica con respecto al precio.



CAPÍTULO SEIS

“ El suministro de energía desempeña un papel clave en el desarrollo económico. ”

Figura 6.6 El consumo de energía y los porcentajes de la energía primaria mundial



El porcentaje del gas natural en el mix de energía primaria mundial va a aumentar en un periodo en el que también habrá un considerable crecimiento de la demanda. Los nuevos métodos de extracción –como la fracturación hidráulica o «fracking», que sirve para liberar gas de esquisto– seguramente van a tener un gran potencial para explotar nuevas reservas de gas natural. Sin embargo, el impacto medioambiental de la fracturación hidráulica y de otros nuevos métodos de extracción hará que sigan siendo inciertos y controvertidos. Asimismo, se espera que crezcan considerablemente las fuentes renovables de energía (incluida la energía hidráulica y nuclear posiblemente) en las próximas décadas, pero seguirán siendo una fuente relativamente menor por haber empezado a crecer desde puntos de partida inferiores.

La intensidad energética mundial se prevé que continúe su tendencia a la baja, también en China y la India, lo que conllevará un crecimiento mucho menos consumidor de energía, o la «disociación relativa». Sin embargo, existe cierta evidencia histórica de que la intensidad energética aumenta conforme se industrializan los países y luego disminuye a medida que maduran sus economías –por lo general, coincidiendo con un punto álgido en el porcentaje del sector industrial en el PIB (BP, 2011). Esto sugiere que los países más pobres tienden inicialmente a tener intensidades energéticas crecientes. Hay poca evidencia disponible para sugerir que la «disociación absoluta» se vaya a materializar a corto o a medio plazo, incluso en los países más ricos que ya hayan mejorado su eficiencia.

La mayoría de las tendencias presentadas hasta el momento corresponden a escenarios de referencia de la Agencia Internacional de la Energía, que supone que se van a producir importantes inversiones mundiales en infraestructuras energéticas con el fin de impulsar el suministro –en torno a 38 000 billones de dólares desde 2011 hasta 2035, de los cuales dos tercios serían de países no miembros de la OCDE. De acuerdo con este escenario, las emisiones mundiales aumentarán en un 20%, provocando un incremento de la temperatura mundial a largo plazo de más de 3,5°C, y la continuada dependencia de fuentes de energía fósiles causaría impactos irreversibles en el medio ambiente (AIE, 2011).

Las incertidumbres sobre la energía nuclear, las subvenciones y las inversiones en fuentes renovables,

y los avances tecnológicos pueden conducir a escenarios muy diferentes, todos con implicaciones para el suministro de la energía y sus precios. En un escenario más bien pesimista en el que los Gobiernos no respeten los recientes compromisos políticos, las temperaturas globales podrían aumentar en 6°C o más. Un escenario optimista, que contempla el logro del objetivo internacional de limitar el aumento de la temperatura mundial a 2°C por encima de los niveles preindustriales, requeriría un cambio notable en el suministro de energía –especialmente, dejando de lado el carbón y el petróleo– y, por lo tanto, necesitaría compromisos políticos mucho más fuertes (AIE, 2011).

Resumen de la sección

Las proyecciones medioambientales presentadas anteriormente proporcionan alguna evidencia del probable impacto y de la (falta de) sostenibilidad de las actuales tendencias demográficas y económicas. El crecimiento de la población y el aumento de la producción se prevé que tendrá efectos alarmantes sobre el clima, los recursos naturales y el suministro de energía, y sólo un cambio drástico en las prioridades políticas y en las pautas de consumo y en los residuos evitarán consecuencias catastróficas. El impacto de estas tendencias en los países más pobres es probable que vaya a ser grave. A pesar de que los avances tecnológicos podrían aliviar el peso de las tendencias actuales en el medio ambiente, no está claro si dichos avances se van a materializar a una velocidad o una escala suficiente para absorber la creciente demanda de recursos naturales.

6.4 Conclusiones

Tras esta visión general crítica de las principales tendencias demográficas, económicas y medioambientales, esta sección saca a la luz sus implicaciones a través de una representación esquemática de los principales obstáculos a un itinerario de desarrollo incluyente y sostenible para la economía mundial. Los indicios de muchas de estas tendencias están ilustrados a escala nacional en los cuatro estudios de casos de este informe (véase la tabla 2.2). Los problemas de la degradación medioambiental son perceptibles en los cuatro países. El subempleo y el desempleo son también preocupaciones comunes, y las diferentes estructuras de edad y las tasas de urbanización podrían generar cambios importantes en los tres países más pobres si

« Hay poca evidencia disponible para sugerir que la «disociación absoluta» se vaya a materializar a corto o a medio plazo. »



CAPÍTULO SEIS

« El crecimiento de la población y el aumento de la producción se prevé que tendrá efectos alarmantes sobre el clima, los recursos naturales y el suministro de energía, y sólo un cambio drástico en las prioridades políticas y en las pautas de consumo y en los residuos evitarán consecuencias catastróficas. »

se confirman las tendencias mundiales revisadas en este capítulo.

Muchas de las tendencias destacadas en este capítulo coinciden con los riesgos mundiales identificados en recientes estudios internacionales. Por ejemplo, dentro de cada una de las cinco categorías de riesgo analizadas por el Foro Económico Mundial (FEM, 2012), un amplio abanico de partes implicadas juzgaron que las más graves eran: (a) el crecimiento de la población insostenible (riesgos sociales); (b) los desequilibrios fiscales crónicos (riesgos económicos); (c) las emisiones de GEI (riesgos medioambientales); (d) los fallos de gobernanza mundial (riesgos de gobernanza); y (e) el fallo de sistemas críticos (riesgos tecnológicos). Otros incluyen la mala gestión del envejecimiento de la población, los desequilibrios crónicos del mercado de trabajo, el abandono prolongado de la infraestructura, el clima extremo persistente, y el «aterrizaje forzoso» o la marcada contracción económica de una economía emergente. Sin embargo, la probabilidad y el impacto de los 50 riesgos que se presentan en este estudio varían considerablemente entre las regiones y entre las distintas partes implicadas. Por ejemplo, los riesgos más críticos en el ASS eran la escasez de alimentos, los precios agrícolas y energéticos extremadamente volátiles, el suministro de agua y la fuerte disparidad de ingresos⁷¹.

Las tendencias analizadas en este capítulo sugieren tres tipos de escenarios: neutro, pesimista y optimista. En un escenario neutro, que representa el «status quo», las presiones demográficas siguen pesando sobre el medio ambiente y el envejecimiento de la población plantea considerables desafíos sociales y económicos (véase la tabla 6.1). La urbanización rápida en regiones menos desarrolladas agrava los problemas económicos y medioambientales, tales como el desempleo y la contaminación. La migración internacional sigue estando bastante restringida, a pesar de la escasez de mano de obra en las regiones con poblaciones que envejecen, como Europa, Japón y China posiblemente. Aunque aumenta el PIB mundial per cápita (lo que lleva a niveles de vida más altos), la economía mundial sigue siendo vulnerable al rendimiento de las economías emergentes. El comercio internacional y los flujos de capital aumentan como porcentaje del PIB, reforzando así la interdependencia económica, y las relaciones

económicas Sur-Sur se vuelven más importantes. El empleo sigue siendo débil en muchas partes del mundo, lo que representa un desafío para la inclusión y lo que podría dar lugar a agitación social. La pobreza mundial se reduce, aunque el avance en el ASS siga siendo lento y la desigualdad aumente ligeramente. Por último, el calentamiento global y continuo provoca importantes daños medioambientales y económicos. La escasez de recursos conlleva precios altos y volátiles de los productos básicos, que socavan el rendimiento económico de las regiones menos desarrolladas y dificultan la transformación estructural. El mundo sigue siendo muy dependiente de los combustibles fósiles.

Un escenario más «pesimista» supone la falta de adopción de políticas o de esfuerzos coordinados a escala mundial. En este escenario, la población mundial crece inexorablemente, causando daños irreversibles para el medio ambiente. El envejecimiento de la población se acelera en los países industrializados y en los emergentes (en parte, debido a las restricciones a la migración internacional), creando una crisis social y económica. La urbanización incontrolable tiene grandes impactos económicos y medioambientales. Los estándares de vida mundiales se deterioran porque una fuerte desaceleración económica en China y en la India tiene un impacto devastador en la economía mundial, especialmente para los países pobres. El comercio internacional y los flujos de capital languidecen debido a la incertidumbre económica y política, o incluso a causa de un mayor proteccionismo y nacionalismo. La crisis de empleo se agrava, lo que contribuye a un círculo vicioso de bajo crecimiento. La pobreza mundial se estanca, pero aumenta en el ASS. La desigualdad aumenta significativamente, dando lugar a disturbios sociales en todo el mundo. Finalmente, los niveles considerables de calentamiento global ocasionan daños medioambientales y económicos irreversibles. La escasez de recursos crónica (por ej., la escasez de agua y la inseguridad alimentaria) conlleva precios muy volátiles de los productos básicos, así como violencia interna y conflictos regionales.

La consecución del escenario «optimista» requeriría una acción audaz e inmediata con el fin de lograr resultados más incluyentes y sostenibles. La tasa de crecimiento de la población mundial

71 Data Explorer disponible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2012/>. Véase también el barómetro de 2011.



sigue disminuyendo, aliviando las presiones demográficas. Esto se lograría principalmente a través de mejores estándares de vida en el ASS, que probablemente acarrearían una reducción drástica de las tasas de fertilidad. Una mayor migración internacional desde los países pobres reduce el impacto del envejecimiento de la población en las economías más ricas y ayuda a reducir la pobreza mundial. Una mayor inversión en las zonas rurales ralentiza el crecimiento urbano y está acompañado de una mayor inversión en servicios sociales y municipales. El crecimiento del PIB mundial se mantiene a causa del rendimiento de varios países en desarrollo, contribuyendo a una economía mundial más equilibrada y robusta. De hecho, el ASS se convierte en un mercado importante y en expansión. El comercio internacional y los flujos de capital productivo aumentan, especialmente en el Sur. Una economía mundial dinámica contribuye a la creación generalizada de empleo productivo, elevando los salarios reales y reduciendo la desigualdad de ingresos. La pobreza mundial se reduce de manera significativa y sostenible, especialmente en el ASS. Finalmente, el aumento de la temperatura global se

ajusta al objetivo internacional de 2°C. Los recursos de aguas y tierras están bien gestionados, en parte debido al fuerte desarrollo agrícola para garantizar la seguridad alimentaria nacional. Una gran inversión en la energía renovable reduce drásticamente la dependencia de los combustibles fósiles.

Estos tres escenarios ilustran los grandes desafíos que un nuevo marco global de desarrollo tendrá que afrontar y, por lo tanto, destacan la urgente necesidad de una acción mundial. De hecho, una trayectoria para la economía mundial más incluyente y sostenible (el escenario «optimista») depende en gran medida de una fuerte acción colectiva. Independientemente del escenario que al final prevalezca, el ASS y, en menor medida, Asia Meridional –donde se encuentran la mayoría de los PMA– son especialmente vulnerables a los cambios en el contexto económico y medioambiental mundial. Esto debería obligar a la comunidad internacional a prestar especial atención a esa(s) región(es) y destaca la necesidad de una agenda de desarrollo post-2015 centrada específicamente en la inclusión, la sostenibilidad y el desarrollo transformador.

«
Las tendencias analizadas en este capítulo sugieren tres tipos de escenarios: neutro, pesimista y optimista.»



CAPÍTULO SEIS

Tabla 6.2 Tres escenarios

DEMOGRAFÍA

PESIMISTA



El **envejecimiento de la población se acelera** en las economías industrializadas y en las emergentes (en parte, debido a las restricciones a la **migración** internacional), creando una crisis social y económica.

El crecimiento **incontrolable de la urbanización** tiene grandes impactos económicos y medioambientales.



LA POBLACIÓN MUNDIAL CRECE

inexorablemente, con consecuencias irreversibles para el medio ambiente.

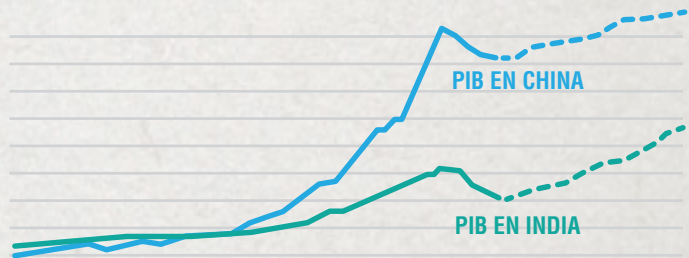
ECONOMÍA

PIB

El crecimiento del PIB ralentiza, con un impacto considerable en la economía mundial (especialmente en los países pobres). El comercio internacional y los flujos de capital languidecen debido a la incertidumbre económica y política.

EL COMERCIO

INTERNACIONAL LANGUIECE



1950

1990

2010

2030

MEDIO AMBIENTE

La crisis de empleo se agrava, lo que contribuye a un círculo vicioso de bajo crecimiento. La pobreza mundial se estanca, pero aumenta en el ASS. La creciente desigualdad aumenta significativamente, dando lugar a disturbios sociales.

La temperatura mundial sigue aumentando, ocasionando daños medioambientales y económicos irreversibles. La escasez de recursos crónica (por ej., la escasez de agua y la inseguridad alimentaria) lleva a la violencia interna y a conflictos regionales. Los precios volátiles de los productos básicos socavan el rendimiento económico mundial.

°C



NEUTRO



DEMOGRAFÍA

La **urbanización** rápida agrava los problemas económicos y medioambientales, tales como el desempleo y la contaminación.

A POBLACIÓN MUNDIAL CRECE
aunque a un ritmo más lento

Pasaporte

Los flujos de **migración internacional** siguen siendo bastante restringidos.

El **envejecimiento de la población** en los países industrializados y en los emergentes plantea considerables desafíos sociales y económicos.

ECONOMÍA

Aumenta el PIB mundial (aunque a un ritmo más lento)

IMPULSADO POR UN PUÑADO DE ECONOMÍAS EMERGENTES

El **aumento del comercio internacional** y de los flujos de capital refuerza las interdependencias económicas, a pesar de los modelos cambiantes (las relaciones Sur-Sur).

La pobreza mundial se reduce, pero el avance en el ASS sigue siendo lento. **La desigualdad aumenta ligeramente.**

La temperatura mundial sigue aumentando, ocasionando daños medioambientales y económicos considerables. La escasez de recursos conlleva precios altos y volátiles de los productos básicos, que socavan el rendimiento económico de los países más pobres.

EL EMPLEO SIGUE SIENDO DÉBIL EN MUCHAS PARTES DEL MUNDO.

MEDIO AMBIENTE

EL MUNDO SIGUE SIENDO MUY DEPENDIENTE DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES.





OPTIMISTA

DEMOGRAFÍA

CAÍDA DE LAS TASAS DE FERTILIDAD

EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL SE REDUCE AÚN MÁS (DEBIDO A LA CAÍDA DE LAS TASAS DE FERTILIDAD), ALIVIANDO LAS PRESIONES DEMOGRÁFICAS.

Una mayor migración internacional desde los países pobres atenúa los impactos del envejecimiento de la población en los países más avanzados. Un crecimiento de la urbanización más lento (debido a las inversiones en las zonas rurales) está acompañado de una mayor inversión en servicios sociales y municipales.

ECONOMÍA

EL CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL ESTÁ SOSTENIDO POR VARIOS PAÍSES EN DESARROLLO.

PIB

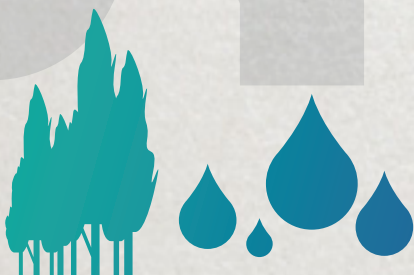
PIB

PIB

El comercio internacional y los flujos de capital (productivo) aumentan, especialmente entre socios del Sur. Una economía mundial dinámica contribuye a la creación generalizada de empleo productivo, elevando los salarios reales y reduciendo la desigualdad de ingresos. La pobreza mundial se reduce de manera significativa y sostenible, incluyendo en el ASS.

MEDIO AMBIENTE

LOS RECURSOS DE AGUAS Y TIERRAS ESTÁN GESTIONADOS ADECUADAMENTE.



EL AUMENTO DE LA TEMPERATURA GLOBAL SE LIMITA A 2°C

(OBJETIVO INTERNACIONAL).

Las fuertes inversiones en la energía renovable reducen drásticamente la dependencia de los combustibles fósiles.



PARTIE III. LOS MOTORES DE LA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

Esta tercera parte se centra en las posibles bases de una nueva estrategia de alianza mundial para el desarrollo a través de tres motores clave: los flujos de dinero, de bienes y de personas. En ella se examina el entorno internacional que crean estos tres motores para que los países en desarrollo fijen sus propias prioridades de desarrollo. Estas cuestiones se abordan en tres capítulos temáticos sobre financiación para el desarrollo (capítulo 7), comercio e inversión (capítulo 8) y migración laboral (capítulo 9), cada uno centrado en su propio impacto, real y potencial, en la lucha contra la pobreza, y en las políticas internacionales por las que se rigen.



7

LOS RECURSOS ECONÓMICOS: LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Una de las cuestiones fundamentales para elaborar un marco global de desarrollo para el periodo post-2015 es encontrar el modo de aumentar la financiación para el desarrollo y de hacerla más eficaz a la vez.

7.1 Introducción y panorama general de las últimas tendencias

La crisis financiera mundial intensifica el desafío que supone aumentar el volumen de la financiación para el desarrollo. El fracaso de todos los países de la OCDE, con excepción de unos pocos, en alcanzar el compromiso de 1970 de destinar el 0,7% de la RNB a la AOD, y el déficit de financiación para los ODM son ejemplos que ilustran las dificultades existentes. A ello hay que añadir el enorme coste que supone financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación. Por tanto, una de las cuestiones fundamentales para elaborar un marco global de desarrollo para el periodo post-2015 es encontrar el modo de aumentar la financiación para el desarrollo y de hacerla más eficaz a la vez.

Un primer paso para ello es observar las últimas tendencias en los principales flujos financieros internacionales. Entre 2000 y 2008, muchos países en desarrollo experimentaron un notorio crecimiento económico, que también supuso el aumento de los ingresos de Estado. En el África subsahariana (ASS), el porcentaje de los ingresos procedentes de los impuestos directos en relación con el PIB durante ese periodo aumentó en 2,9 puntos porcentuales. Este aumento, que fue de 3,4 puntos en los PRB de la región (BAfD, 2012), se observó igualmente en zonas de Asia y Latinoamérica.

Los flujos financieros externos dirigidos a los países en desarrollo también crecieron y se diversificaron desde la adopción de los ODM. Así, por ejemplo, la AOD a países de renta media baja (PRMB) y de renta baja (PRB) aumentó de manera constante (figura

7.1), mientras que la AOD a los países de renta media alta (PRMA) permaneció prácticamente estable. Sin embargo, 2010 marcó un punto de inflexión. En 2011, los envíos de AOD disminuyeron en alrededor de un 2,7% en términos reales (OCDE, 2012b). Teniendo en cuenta las medidas de austeridad que se están adoptando en muchos países donantes se espera que esta tendencia siga en el futuro inmediato (OCDE, 2012c). Del mismo modo, la IDE en los países en desarrollo había estado aumentando hasta la llegada de la crisis financiera mundial (figura 7.2). Se produjo un descenso más pronunciado de las entradas de IDE en los PRMA, que habían estado atrayendo más inversiones que los PRMB y los PRB, mientras que los PRB eran los que generalmente tenían dificultades en atraer la inversión. En comparación con la AOD, la IDE fue más volátil y más vulnerable a la crisis financiera, pero dio muestras de haberse recuperado en 2010, lo cual hace prever una tendencia positiva. Por su parte, los flujos de inversión en carteras de valores dirigidos a los países en desarrollo son muy inferiores y más volátiles que los flujos de IDE (figura 7.3). También se desplomaron en 2008 y mostraron débiles síntomas de recuperación posteriormente. El envío de remesas a los países en desarrollo aumentó desde 2000, aunque a mucho mayor nivel en los PRM que en los PRB (figura 7.4). Tras un leve descenso en 2009, las transferencias de remesas recuperaron rápidamente al año siguiente los niveles anteriores a la crisis.

Al comparar los volúmenes absolutos de flujos externos desde 2000, resulta evidente que la AOD en general ha aumentado desde el principio, pero es poco probable que lo siga haciendo de manera significativa en vista de las medidas de austeridad tomadas en muchos de los países donantes. Aun así, la AOD sigue



Figura 7.1 AOD neta (2000-2010)

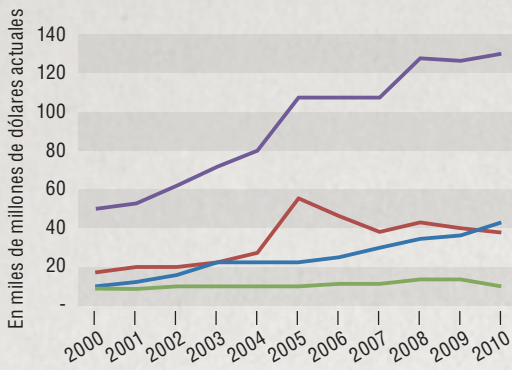


Figura 7.2 IDE (entradas netas) (2000-2010)

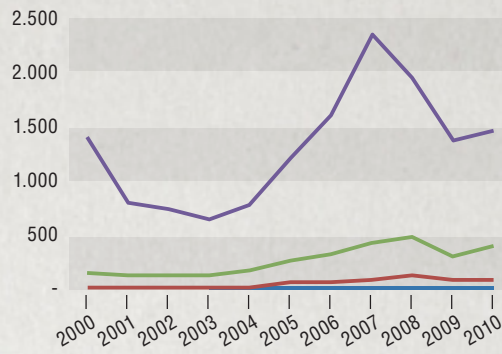


Figura 7.3 Inversiones de cartera (entradas netas) (2000-2010)

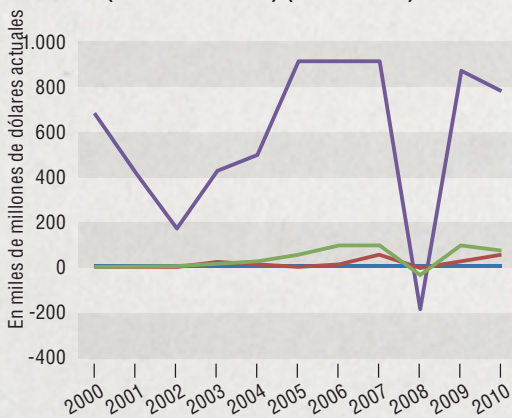
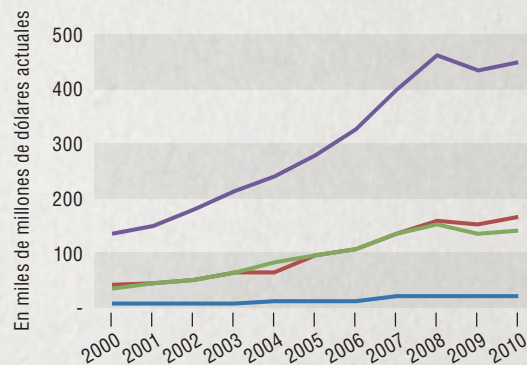


Figura 7.4 Remesas (2000-2010)



PRB PRMA
PRMB Mundo

Fuente: El autor, basado en el Banco Mundial (2012a)

«
Entre 2000
y 2008, muchos
países en
desarrollo
experimentaron
un notorio
crecimiento
económico, que
también supuso
el aumento de
los ingresos
de Estado.»



CAPÍTULO SIETE

« La AOD sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos para los PRB, y el casi estancamiento y la volatilidad de otros flujos externos en estos países hace pensar que seguirá siendo importante, al menos a medio plazo. »

siendo una de las principales fuentes de ingresos para los PRB, y el casi estancamiento y la volatilidad de otros flujos externos en estos países hace pensar que seguirá siendo importante, al menos a medio plazo. En los PRM se espera que las remesas y la IDE, al crecer en volumen, desempeñen un papel cada vez más importante en la financiación para su desarrollo.

Es difícil determinar con exactitud en qué medida la financiación para el desarrollo contribuye realmente a dicho desarrollo. Si, por definición, la AOD pretende promover el desarrollo, la IDE y las inversiones de cartera no tienen por qué promoverlo, al depender de la rentabilidad financiera. No obstante, el entorno actual no deja lugar a dudas: hay que aumentar los recursos financieros, tanto externos como nacionales para afrontar los futuros desafíos en materia de desarrollo.

Este capítulo explora una serie de flujos y de mecanismos que podrían contribuir al desarrollo de manera sostenible, tanto desde el punto de vista económico como ecológico. El debate se centra más concretamente en los flujos y los mecanismos con más potencial. En lo que se refiere a los recursos nacionales, el capítulo se centra en la movilización de la financiación a través de la fiscalidad en vez de depender de los ahorros. Ello se debe a la mayor atención que se ha prestado a la fiscalidad en los debates políticos más recientes y al modo en que los sistemas de impuestos equitativos y transparentes refuerzan el desarrollo de los países. En lo que respecta a los flujos externos, el capítulo analiza el potencial de crecimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS), cada vez más importante en términos económicos y políticos. También aborda los enfoques que podrían aumentar la contribución de la AOD. El papel de la IDE y de las remesas se aborda en los capítulos 8 y 9.

Para valorar la eficacia de los distintos flujos en el fomento del desarrollo, el capítulo presta una especial atención a tres criterios que los estudios de casos de países consideran importantes para los países en desarrollo:

- **Volumen:** ¿Qué nivel de recursos se podría conseguir potencialmente?

- **Previsibilidad:** ¿Hasta qué punto el flujo se ve impactado por las fluctuaciones políticas, sociales, económicas o medioambientales?
- **Espacio de las políticas:** En lo que respecta al flujo ¿qué margen de maniobra y de toma de decisiones deja a los países en desarrollo?

Tomando estos tres criterios como base, este capítulo examina en primer lugar cómo se podría ampliar la posible contribución al desarrollo de una serie de flujos, ya sea aumentando sus volúmenes o asignándolos de manera más eficaz. El grado de contribución de los recursos financieros al desarrollo de los PRB y PRM también dependerá de que se mejore la cooperación internacional. Por lo tanto, el capítulo también considera algunas formas en las que la acción colectiva podría reformar el sistema financiero internacional, con el objetivo de aumentar el impacto de los flujos financieros en el desarrollo. La última sección presenta conclusiones para un marco global post-2015.

7.2 La movilización de recursos nacionales a través de la fiscalidad

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 celebrada en Monterrey, se destacó la importancia de adoptar un enfoque integral para recaudar financiación para el desarrollo como apoyo a la agenda de los ODM, y se reconoció que, dentro de esto, la creación de las condiciones para movilizar los recursos financieros nacionales era un desafío clave (DAES, 2003). Resulta obvio que el impulso principal para conseguir dicha movilización proviene de los propios países en desarrollo, pero desde la Conferencia de Monterrey también la comunidad internacional ha promovido la movilización de recursos nacionales como fuente importante de financiación para el desarrollo⁷³, si bien es cierto que muchos de los esfuerzos de financiación de los ODM se han centrado en la AOD. No obstante, la crisis financiera mundial ha reducido las perspectivas de aumento de la AOD y ha vuelto a centrar la atención en el refuerzo de la movilización de los recursos nacionales (OCDE, 2011b; UNCTAD, 2007; BAfD, 2010).

⁷³ La UE, por ejemplo, reconoce que para la mayoría de los países la principal fuente de financiación para el desarrollo son los ingresos de Estado, y que la AOD solo puede complementar o catalizar otros flujos financieros (COM, 2012).



Existe un amplio consenso sobre la importancia de la movilización de recursos nacionales como medio fundamental de financiación de cualquier marco de desarrollo post-2015, pero hay dudas sobre cómo aumentar la contribución de los recursos nacionales a cualquier conjunto de objetivos acordados. Se ha prestado mucha más atención a los sistemas de impuestos como fuente de ingresos nacionales que a los sectores financieros nacionales. Esta sección se centra en la fiscalidad, dada su importancia en el debate sobre la financiación del posible sucesor de los ODM, así como en el margen de acción de los responsables políticos a la hora de aprovechar los ingresos fiscales.

7.2.1 Formas en las que la fiscalidad puede contribuir al desarrollo

Existe un amplio conjunto de estudios empíricos que sugieren que algunos países en desarrollo podrían aumentar los ingresos fiscales para conseguir más financiación para el desarrollo. Si bien es cierto que existen pocos datos sobre los ingresos fiscales en los países en desarrollo, el rendimiento fiscal (los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, el llamado coeficiente tributario) en los PRB y los PRMB parece haber mejorado desde mediados de la década de los noventa (FMI, 2011). Esto sugiere que los Gobiernos dispondrían de más medios para promover el desarrollo, como realizar transferencias de efectivos a los grupos vulnerables, fomentar el empleo juvenil o subvencionar el sector de las energías renovables. Además, otras estimaciones empíricas apuntan a la posibilidad de aumentar los ingresos de manera significativa en muchos países en desarrollo cuyo rendimiento fiscal es bajo actualmente (OCDE, 2011b; Pessino y Fenochietto, 2010). Dichos ingresos podrían cubrir necesidades más difíciles de satisfacer por la AOD por su magnitud o por su carácter recurrente (OCDE, 2011b).

Con un mayor énfasis en la fiscalidad nacional también se puede mejorar la calidad de la financiación para el desarrollo de un país. Por ejemplo, la volatilidad

y la limitada previsibilidad de los flujos externos pueden intensificar las fluctuaciones de la inversión en países que dependen de dichos flujos. En efecto, tanto el gasto recurrente (por ej., el gasto social -véase el IED 2010) como los proyectos de inversión a largo plazo (por ej., en el sector de las energías renovables) requieren fuentes de financiación previsibles y sostenibles. La reducción de la dependencia de fuentes externas mediante el aumento de los recursos nacionales, y por consiguiente, mediante la diversificación de la cartera financiera, podría mejorar la estabilidad y la previsibilidad de la financiación para el desarrollo de un país, de tal forma que los recursos se puedan aprovechar mejor⁷⁴. Además, el aumento del porcentaje de los recursos nacionales destinados a la financiación para el desarrollo de un país puede aumentar el espacio de las políticas⁷⁵ ya que disminuye la necesidad de adaptarse a los intereses de los contribuidores externos, ya sean donantes o inversores (Montes, 2013). De hecho, los responsables políticos nacionales tienden a sopesar cada vez más los posibles beneficios de las diferentes fuentes de financiación, con vistas a reducir su dependencia de la AOD y a ampliar el espacio de las políticas, como ilustran los estudios de casos de Nepal y Ruanda (Pandey et al., 2012; Abbott et al., 2012). Una mejor alineación a las prioridades nacionales en materia de desarrollo también podría garantizar un uso más eficaz de los fondos.

Cada vez se reconoce más que la fiscalidad aporta más ventajas que simplemente recaudar financiación para el desarrollo. Dada la importancia de la fiscalidad en el ejercicio del poder del Estado, conseguir un sistema de impuestos más eficiente y equitativo puede mejorar la gobernanza al crear y mantener relaciones con el Estado y mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad (Bräutigam et al., 2008; Prichard, 2010; OCDE, 2008a). Las reformas fiscales también pueden ayudar a aumentar los ingresos que pueden destinarse a las estrategias de desarrollo nacional, y una administración fiscal más eficaz mejorará, en última instancia, la gestión financiera pública.

«
 Existe un amplio consenso sobre la importancia de la movilización de recursos nacionales como medio fundamental de financiación de cualquier marco de desarrollo post-2015, pero hay dudas sobre cómo aumentar la contribución de los recursos nacionales a cualquier conjunto de objetivos acordados.»

⁷⁴ Aunque la financiación externa, incluida la ayuda (Martins, 2010) sea volátil, los recursos nacionales no suponen forzosamente una fuente más estable de financiación para los países en desarrollo. Muchos de los principales tipos de imposición en los países en desarrollo, como la imposición a los productos básicos, en especial los impuestos relativos a la extracción de recursos naturales, tienden a ser volátiles. Sin embargo, si se dispone de una cartera financiera para el desarrollo más diversificada se puede conseguir que la dotación destinada al desarrollo de un país concreto sea más estable, independientemente de que, en determinadas circunstancias, los recursos financieros externos y nacionales puedan estar correlacionados y sometidos a las mismas tendencias.

⁷⁵ Por ejemplo, el Gobierno de Ruanda ha puesto en marcha el Fondo de Desarrollo de Agaciro (Fondo de Dignidad) con el objetivo de movilizar recursos voluntarios procedentes tanto del país como del extranjero para invertir en el desarrollo del país, con vistas a reducir la dependencia de la ayuda e impulsar la movilización de recursos por parte de los ruandeses (estudio de casos de Ruanda).



CAPÍTULO SIETE

« La fiscalidad puede promover el desarrollo no solo al incrementar el volumen y la calidad de la financiación, sino también al influir en la gobernanza, haciendo que los Estados estén más inclinados a alinear las políticas de desarrollo a las prioridades de los ciudadanos. »

Asimismo, las reformas fiscales también pueden contribuir a mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, al animar a los ciudadanos a participar en los debates importantes (Prichard, 2010), como por ejemplo, sobre el uso de un sistema de impuestos progresivos. Pocos Gobiernos han implantado sistemas de impuestos eficaces sin haber entablado antes un diálogo nacional sobre la fiscalidad (Tilly, 1992). Más aún, cuando los Gobiernos dependen de los ingresos fiscales, estos representan un incentivo para mejorar la gobernanza y la transparencia con el fin de fomentar el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos (Prichard, 2010). De esto puede deducirse que la fiscalidad puede promover el desarrollo no solo al incrementar el volumen y la calidad de la financiación, sino también al influir en la gobernanza, haciendo que los Estados estén más inclinados a alinear las políticas de desarrollo a las prioridades de los ciudadanos.

7.2.2 Los desafíos planteados para que la fiscalidad contribuya al desarrollo

Los esfuerzos realizados para aumentar la contribución de la fiscalidad nacional a la financiación para el desarrollo han sido estudiados en numerosas investigaciones académicas y observados en experiencias empíricas (FMI, 2011; Bräutigam et al., 2008; OCDE, 2008a; OCDE, 2011b; Byiers y Dalleau, 2011). Estos estudios subrayan la necesidad de partir de una base impositiva amplia para poder disponer de una fuente de financiación para el desarrollo considerable, previsible y sostenible. También es esencial que los sistemas de impuestos formen parte de un sistema fiscal equitativo si se pretende que contribuyan a un desarrollo incluyente. No obstante, como ilustran los cuadros 7.1 y 7.2, por diversas razones políticas y económicas, los sistemas de impuestos de los países en desarrollo no suelen cumplir estos criterios; las bases impositivas son estrechas, los Gobiernos solo tienen una capacidad limitada de recaudar impuestos y los sistemas fiscales no siempre tienen en cuenta los problemas relativos a la distribución.

Bases impositivas estrechas

Parece ser que muchos de los ingresos fiscales adicionales recaudados en los países en desarrollo

durante la última década han procedido de los recursos naturales y no de la ampliación de la base impositiva. Por ejemplo, Perú, aumentó su rendimiento fiscal del 6 al 13% del PIB durante los años noventa, y en 2010 había alcanzado el 17% del PIB aproximadamente (FMI, 2011), gracias sobre todo al aumento de los ingresos procedentes de los recursos naturales (estudio de casos de Perú: Barrantes y Berdegué, 2012). El informe Perspectivas Económicas de África de 2010 pone de relieve un fenómeno similar: el porcentaje de ingresos fiscales nacionales en relación con el PIB ha aumentado progresivamente desde principios de los noventa, y ahora los países africanos tienden a obtener niveles de ingresos similares a los de los demás países, en fases de desarrollo comparables (BAfD et al., 2010). Sin embargo, una vez más, esto es principalmente consecuencia de los ingresos procedentes de los recursos, mientras que los demás ingresos fiscales en el mejor de los casos se han estancado (BAfD, 2010). En los países cuyos Gobiernos dependen de los ingresos de los recursos naturales en lugar de en la ampliación de la base impositiva, es poco probable que la fiscalidad se convierta en una fuente eficaz de financiación para el desarrollo. En primer lugar, la sostenibilidad ecológica y financiera de la base impositiva es cuestionable, ya que los ingresos se obtienen mediante la sobreexplotación de unos recursos limitados. Además, los ingresos son impredecibles debido a la volatilidad de los mercados (FMI, 2011), lo que hace que no sean una fuente fiable de inversión en desarrollo a largo plazo. En segundo lugar, su dependencia de los ingresos procedentes de los recursos naturales puede desanimar a los Gobiernos a ampliar sus bases impositivas. Por último, dicha dependencia puede obstaculizar indirectamente el desarrollo debido a sus efectos negativos en la gobernanza; por ejemplo, podría dar estabilidad a Gobiernos autoritarios (Morrison, 2009; Ross, 2001) o provocar tensiones y conflictos en países ricos en recursos (Ross, 2004; Collier y Hoeffler, 2005; Arellano-Yanguas, 2011).

Otro problema que se presenta a la hora de utilizar la fiscalidad como medio de financiar el desarrollo es el limitado potencial fiscal que poseen muchos de los países que más necesitan dicha financiación⁷⁶. La

⁷⁶ Estudios econométricos han relacionado el rendimiento fiscal y el potencial fiscal de un país con una serie de características estructurales. Muchas de ellas (como el papel de la agricultura en la economía, la renta per cápita o la inestabilidad política en el pasado) escapan al control de los poderes públicos, sobre todo a corto plazo. Para estimar el potencial fiscal de un país se tienen en cuenta las variables de: la agricultura como porcentaje del PIB, la apertura del comercio y la RNB per cápita (OCDE, 2011b). La disparidad entre el potencial fiscal y el rendimiento fiscal se debe tanto a la ineficacia como a las políticas fiscales. El informe de Ivanyna y von Haldenwang (2012) ofrece una valoración de los factores que determinan el rendimiento fiscal en los países en desarrollo.



estimación del potencial fiscal revela que los PRMA en general suelen ser más capaces de movilizar recursos a través de la fiscalidad para financiar el gasto en desarrollo que los PRMB y los PRB (OCDE, 2011b). La figura 7.5 muestra la diferencia en el aumento potencial de impuestos entre países de distintos grupos de renta. Así, observamos que, mientras los ingresos fiscales adicionales potenciales como porcentaje del PIB son similares para todos los grupos, las cantidades potenciales absolutas difieren sustancialmente. La OCDE (2012b), por lo tanto, argumenta que solo el grupo de los PRMA tiene el potencial de recaudar suficientes impuestos para financiar el gasto social a fin de alcanzar los ODM sobre la reducción de la pobreza, la educación y la salud. Por otra parte, varios PRB y PRMB, como Costa de Marfil, ya han alcanzado su potencial fiscal y han recaudado más impuestos de lo que podía esperarse, dadas sus características estructurales (OCDE, 2011b). De ahí que aumentar el potencial fiscal en los países en que sea bajo sea una tarea necesaria, pero que solo pueda conseguirse a medio-largo plazo, porque para ello es necesario ampliar la base impositiva promoviendo el crecimiento de los

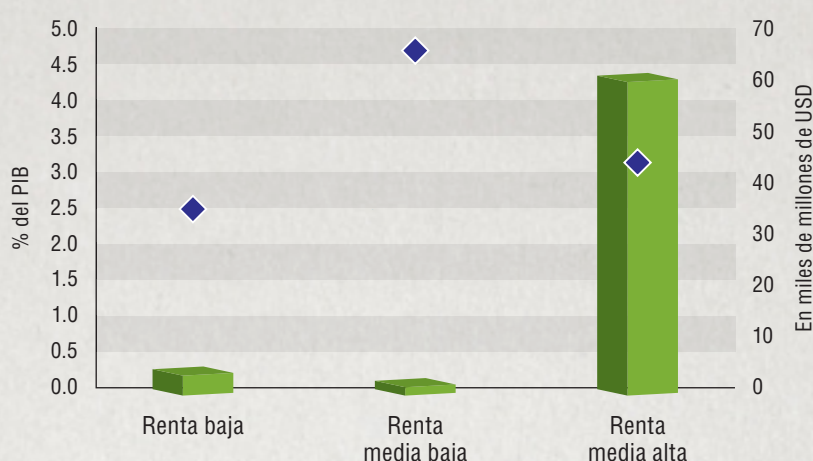
sectores productivos, cosa que puede suponer un verdadero desafío político. Los desafíos políticos surgen porque el crecimiento del sector productivo hace que se tengan que encontrar maneras de reforzar la coordinación y la colaboración entre el Estado y los inversores privados (Moore y Schmitz, 2008), mientras que las reformas del entorno de la inversión tienden a reducir los privilegios de algunos actores poderosos del sector privado y del Gobierno, lo que puede aumentar los conflictos entre ellos.

La capacidad impositiva limitada

Los límites en la capacidad reducen a su vez las posibilidades de contribución de la fiscalidad a la financiación para el desarrollo. Muchos países en desarrollo han logrado aumentar la capacidad técnica de sus administraciones fiscales, por ejemplo, adoptando tecnologías de información y comunicación (TIC), contando con personal adecuado o desarrollando la capacidad de gasto fiscal y de llevar a cabo análisis más profundos en materia de política fiscal (FMI, 2011). Algunos Gobiernos han intensificado sus esfuerzos para mejorar la capacidad técnica de sus administraciones fiscales subnacionales,

« Los PRMA en general suelen ser más capaces de movilizar recursos a través de la fiscalidad para financiar el gasto en desarrollo que los PRMB y los PRB. »

Figura 7.5 Total del aumento potencial de impuestos (en miles de millones de dólares) y media de aumento potencial de impuestos como porcentaje del PIB, distribuido por grupo de renta (cantidades anuales)



■ Total del aumento potencial de impuestos (en miles de millones de USD)

◆ Media del aumento potencial de impuestos (% del PIB)

Fuente: OCDE (2012b)



CAPÍTULO SIETE

«
No solo es importante el volumen de los ingresos fiscales sino también la calidad del gasto: el aumento de la contribución de la fiscalidad al desarrollo incluyente depende de si forma parte de un sistema fiscal progresivo.»

con objeto de remediar el desfase entre la delegación de las responsabilidades financieras públicas y la capacidad de gestión adecuada en los procesos de descentralización. A menudo, tales reformas son lentas o están limitadas por razones políticas (Bird et al., 2008; Bräutigam et al., 2008; di John, 2011).

Con frecuencia, la limitación de la capacidad impositiva se debe a tres tipos de factores políticos:

1. Los incentivos del Gobierno para la recaudación de impuestos se ven influenciados por las fuentes de ingresos existentes (Bräutigam et al., 2008; Ivanyina y von Haldenwang, 2012). Por ejemplo, las rentas de los recursos naturales generan cierto grado de autonomía financiera que requiere poca negociación entre el Gobierno y el contribuyente, o poca inversión en la capacidad de elevar los impuestos (Bornhorst et al., 2009; Chaudhry, 1997). La cuestión de si la AOD reduce los incentivos a los Gobiernos a subir los impuestos suscita un intenso debate, aunque las evidencias empíricas sobre si determinados tipos de ayuda desplazan o no los ingresos nacionales son contradictorias (Moss et al., 2006; Bräutigam y Knack, 2004; Clist y Morrissey, 2011; Benedek et al., 2012; Knack, 2009).
2. La limitada legitimidad de los sistemas de impuestos y los fiscales, junto a la falta de transparencia en la recaudación y el gasto de los ingresos fiscales puede desincentivar el cumplimiento de las obligaciones fiscales (Prichard, 2010; Fjeldstad, 2004). Por ejemplo, el eximir de impuestos a las pequeñas empresas y a las élites de «difícil imposición», haciendo que el peso recaiga en un puñado de empresas formales, puede afectar a la imagen de imparcialidad que pueda tener el contribuyente del sistema de impuestos y, por lo tanto, influir en su disposición y voluntad de pagar.
3. Algunos factores internacionales, en especial la gobernanza financiera internacional (Reuter, 2012; FMI, 2011), pueden limitar la capacidad de elevar los impuestos de los Gobiernos de los países en desarrollo. Por ejemplo, algunas formas de transferencia de beneficios de algunas multinacionales (CMN), jurisdicciones extraterritoriales que aplican el secreto fiscal (o «paraísos fiscales», algunos de los cuales se encuentran en Europa) que ofrecen tipos fiscales

bajos, normativas menos exigentes y el secreto bancario a clientes ricos y empresas, así como regímenes fiscales internacionales, contribuyen a facilitar la evasión y la elusión fiscal.

La escasa sensibilidad de los sistemas fiscales ante los problemas de distribución

La escasa sensibilidad de los sistemas de impuestos y del gasto ante los problemas de distribución, como las políticas fiscales y de impuestos regresivos, hacen que sea más difícil garantizar la contribución de los ingresos fiscales al desarrollo incluyente (BAfD et al., 2010). Así, las ediciones de 2009 y 2011 del informe Perspectivas Económicas de América Latina (OCDE, 2008b; OCDE y CEPALC, 2012) revelan que los impuestos y el gasto público tuvieron un impacto mínimo en la reducción de la desigualdad social en muchos de los países latinoamericanos. La mejora de los sistemas de recaudación y la adopción de políticas fiscales progresivas con transferencias focalizadas en los más pobres deberían reducir la pobreza considerablemente, puesto que la gran desigualdad que existe es una de las principales causas de la persistencia de la pobreza en estos países (OCDE, 2012b). Por consiguiente, como ilustra el cuadro 7.2, no solo es importante el volumen de los ingresos fiscales sino también la calidad del gasto: el aumento de la contribución de la fiscalidad al desarrollo incluyente depende de si forma parte de un sistema fiscal progresivo. En otras palabras, el efecto combinado de la fiscalidad y del gasto influye en la disminución de la pobreza y la desigualdad. Hacer más sensibles el sistema de impuestos y gastos a los problemas de distribución significa confrontarse a intereses políticos afianzados que se benefician de un sistema fiscal y de impuestos regresivos (Prichard, 2010; Bird y Zolt, 2005). A los Gobiernos no les resulta fácil introducir políticas redistributivas que vayan en contra de estos intereses, a menos que ofrezcan alguna compensación, ya que a menudo dependen del apoyo de las élites políticas y económicas (Ascher, 1989; Byiers y Dalleau, 2011). Por ello, es posible que para algunos países el único modo de financiar un gasto público altamente progresivo sea mediante un sistema de impuestos regresivos, mientras que para otros pueda ser más factible políticamente implantar políticas sociales universales financiadas con impuestos progresivos (FMI, 2011; Mahon, 2009). En ambos casos, los esfuerzos para dar más peso a las consideraciones distributivas en la fiscalidad y en los gastos son determinantes con vistas a lograr un desarrollo incluyente.



Cuadro 7.1 Los esfuerzos de Costa de Marfil, Ruanda y Nepal para aumentar los ingresos fiscales

El rendimiento fiscal de Costa de Marfil es excepcional. Desde la década de los noventa, los ingresos fiscales representaban de media el 18% del PIB, mientras que la AOD no llegaba al 1% en el mismo periodo. Este hecho es especialmente notable ya que el Gobierno consiguió mantener los altos niveles de ingresos fiscales durante una década de inestabilidad y conflictos políticos gracias a sus esfuerzos por fomentar el desarrollo del sector privado y por reforzar la capacidad técnica de las administraciones fiscales. No parece probable que el Gobierno pueda aumentar aún más sus ingresos fiscales puesto que, según algunas estimaciones, el país ya recauda más impuestos de lo que podría esperarse dadas sus características estructurales, como su amplio sector agrícola (OCDE, 2011b, Grimm y Zhang, 2012). Además, la administración fiscal del país tiene dificultades en combatir la evasión fiscal, sobre todo la de las pequeñas empresas, que se calcula que podría alcanzar los 120 000 millones de francos CFA anuales (aproximadamente el 1% del PIB).

La autoridad fiscal de Ruanda ha hecho esfuerzos concertados para incorporar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la red fiscal, y

así ampliar la base impositiva, creando incluso una oficina para los pequeños y medianos contribuyentes, simplificando el régimen fiscal y proporcionando formación a los contribuyentes. A pesar de ello, en 2009, la AOD constituyó alrededor del 49% del presupuesto de Ruanda (MINECOFIN, 2010). La ampliación de la base impositiva es un auténtico desafío, habida cuenta de la motivación política de algunas exenciones fiscales y de la debilidad de los sectores productivos.

La debilidad de los sectores productivos y las exenciones fiscales por razones políticas también constituyen un problema en Nepal, al que se añade la inestabilidad política de la última década. Esa es la razón por la que la AOD sigue representando una parte sustancial del presupuesto del Gobierno (una media del 18,5% entre 2008 y 2011). Nepal podría intentar incorporar a más empresas al sistema fiscal pero, en definitiva, la ampliación de la base impositiva dependerá del desarrollo del sector productivo.

Fuentes: estudios de casos de Costa de Marfil, Ruanda y Nepal

“
 Pero la fiscalidad por sí misma no garantiza el desarrollo. El éxito depende de que los responsables políticos se comprometan a largo plazo a ampliar la base impositiva y a desarrollar sistemas fiscales equitativos y transparentes.”

7.2.3 La fiscalidad como fuente de financiación para un marco global post-2015

Cuando un país puede contar con la fiscalidad como fuente de financiación para el desarrollo, le es más fácil movilizar recursos sustanciales, conseguir que dicha financiación sea más previsible gracias a la mayor diversidad de su cartera de financiación, y ampliar su espacio de las políticas. Pero la fiscalidad por sí misma no garantiza el desarrollo. El éxito depende de que los responsables políticos se comprometan a largo plazo a ampliar la base impositiva y a desarrollar sistemas fiscales equitativos y transparentes aun cuando esto signifique desafiar intereses políticos poderosos. Por otra parte, también hay que tener en cuenta el contexto internacional. Los países desarrollados podrían seguir ayudando a las autoridades fiscales de los países en desarrollo a mejorar su capacidad

contributiva y, como se indica el programa de CPD, aumentar la cooperación internacional para reducir la evasión fiscal de algunas CMN e individuos ricos.

La fuerte dependencia de la AOD como medio de financiación de los ODM ha sido objeto de críticas (Peterson, 2010; UNCTAD, 2007). El poder sustentar la financiación para el desarrollo de manera más sostenible dependerá en parte de la capacidad de los países en desarrollo de movilizar recursos nacionales y de mejorar sus propios sistemas financieros. Y es que, disponer de un sector financiero sólido es esencial para conseguir una inversión productiva y una ampliación de la base impositiva. Eso no significa que todos los países puedan conseguir toda la financiación para el desarrollo que necesitan a partir de sus recursos nacionales. Es evidente que los costes del desarrollo (incluidos los relacionados con



CAPÍTULO SIETE

« Desde la introducción de los ODM, las fundaciones privadas, los donantes, tradicionales y emergentes, y los inversores privados han introducido nuevas formas de financiación externa y han aumentado su volumen. »

Cuadro 7.2 El gasto social y los problemas de distribución en Perú

Si bien Perú ha sido durante mucho tiempo uno de los países con más desigualdad de América Latina, su política fiscal durante los años noventa reflejó la presunción de que el crecimiento económico reduciría la pobreza al influir paulatinamente en la sociedad por el efecto de «goteo», y las políticas redistributivas favorecían a los partidarios del Gobierno (Schady, 2000). Sin embargo, en la última década, se produjo un aumento de los ingresos fiscales y del gasto social per cápita, que ascendía de media a 117 dólares en la década de los noventa, pasando a 207 dólares en la década del 2000 (a precios constantes de 2000) (CEPAL, 2011). Por otra parte, Perú introdujo varios programas de gastos específicos, como el programa de transferencias de efectivo condicionadas (CDT) JUNTOS en 2005, y en 2011 creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La política social peruana se inspiró en la experiencia de otros países latinoamericanos, en especial, de Brasil y México, más que en los donantes o en la agenda de los ODM.

Aunque Perú haya mejorado la contribución de su sistema de impuestos y de su sistema fiscal en el desarrollo incluyente; el gasto social, que se situó en torno al 8% del PIB entre 2007 y 2008, permaneció por debajo de la media latinoamericana del 18,4% del mismo periodo (CEPAL, 2011). Además, las transferencias del Gobierno a las administraciones locales obedecen a un canon sobre los recursos naturales que no toma en cuenta como debiera las necesidades en materia de gasto ni la capacidad fiscal en el ámbito local, lo cual aumenta las disparidades regionales existentes y el riesgo de conflicto social ante el no cumplimiento de las expectativas de la población.

Fuente: Estudio de casos de Perú

el cambio climático) superan los que los países en desarrollo pueden movilizar de sus propios recursos. Además, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas con respecto a los bienes públicos globales justifica la financiación externa (Spratt, 2013; Griffith-Jones y al., 2012).

7.3 El panorama de la financiación para el desarrollo: la financiación externa

Desde la introducción de los ODM, las fundaciones privadas, los donantes, tradicionales y emergentes, y los inversores privados han introducido nuevas formas de financiación externa y han aumentado su volumen. La medida en que esto respalda los esfuerzos de los países pobres por desarrollarse al aumentar los recursos disponibles, mejorar la previsibilidad de la financiación externa y aumentar el espacio de las

políticas de los países, varía según el flujo que sea y el contexto nacional.

Esta sección aborda la contribución potencial de las nuevas formas de financiación para el desarrollo externas. Se centra en la Cooperación Sur-Sur (CSS) y en la AOD; la primera por su creciente importancia económica y política, y la segunda porque seguirá siendo una fuente vital de financiación para el desarrollo para los PRB más allá de 2015 (OCDE, 2012b).

7.3.1 La Cooperación Sur-Sur con vistas a la financiación para el desarrollo

La financiación para el desarrollo externa está cada vez más configurada por las economías emergentes, como Brasil, China o la India (Walz y Ramachandran, 2011; Zimmermann y Smith, 2011). El término Cooperación Sur-Sur (CSS) hace referencia a un «amplio marco para la colaboración entre países del Sur en los ámbitos



político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico» (PNUD, 2012). De ahí que la ayuda al desarrollo solo sea un elemento de la CSS, que a menudo combina préstamos, subvenciones, comercio, inversiones y cooperación técnica.

La CSS no es algo nuevo, pero las nuevas realidades geopolíticas han hecho que se le vuelva a prestar atención (Chaturvedi et al., 2012). La aparición de «nuevos» donantes puede verse como el reflejo de un nuevo sistema de gobernanza mundial en el que países como Brasil, China o la India tienen cada vez más influencia (Grimm et al., 2009). La contribución potencial de la CSS será un elemento importante de cualquier marco global post-2015 que pretenda tener relevancia universal.

Oportunidades para que la CSS contribuya al desarrollo

Aunque todos los elementos de la CSS podrían contribuir a un marco post-2015, esta sección se centra en el componente de la ayuda. La falta de cifras oficiales hace difícil distinguir el nivel de recursos de tipo AOD que hay en la CSS. Algunas estimaciones aproximadas apuntan a que la ayuda anual de las economías emergentes ascendería a 15 000 millones de dólares y que potencialmente podrían superar los 50 000 millones en 2025 (Kharas y Rogerson, 2012). Entre 2005 y 2010, el gasto de ayuda exterior de la India creció alrededor de un 11%, hasta los 680 millones de dólares, y el de China, cerca del 24%, alcanzando los 3900 millones (Global Health Strategies initiatives, 2012).

Desde la adopción de los ODM, los donantes tradicionales han tendido a centrarse en los sectores sociales, como la sanidad, la educación y la protección social, en vez de en los sectores productivos. Por el contrario, la CSS ha dirigido más sus inversiones hacia el desarrollo de infraestructuras y el sector productivo (Kragelund, 2011). Por ejemplo, en Nepal, el apoyo de la CSS se centra principalmente en el desarrollo de infraestructuras, como carreteras, puentes y obras hidroeléctricas. Del total de la ayuda del Sur en 2011, el 39,5% se asignó a la construcción de carreteras, el 31,7% al sector de la energía, y el 14,5% a sistemas de irrigación, mientras que los sectores sociales obtuvieron el 13,7% (estudio de casos de Nepal).

Los países receptores de la ayuda consideran igualmente que la CSS impone menos condiciones

políticas que la AOD tradicional, lo que les otorga una mayor autonomía y espacio de las políticas (ONU, 2010). Siguiendo el principio de «no injerencia», la CSS no suele imponer demasiadas condiciones sobre la adopción de políticas en materia de gobernanza, o sobre reformas económicas e institucionales. Menos «condiciones» significa entonces más espacio de las políticas para los Gobiernos nacionales. Por ejemplo, en Costa de Marfil, los donantes del Sur actuaron con mayor flexibilidad que los tradicionales al continuar con su apoyo durante la crisis política (estudio de casos de Costa de Marfil – Kouadio et al., 2013). Pero aunque la CSS no llegue con condiciones de índole político, a menudo lo hace en forma de donaciones en especie o préstamos a proyectos o a la cooperación técnica condicionados a adquisiciones de determinados bienes del país del que proviene. Sin embargo, en Nepal, donde la transferencia de tecnología constituye una necesidad imperiosa, suele preferirse la tecnología del Sur, por sus bajos costes de transferencia y su rápida difusión y adaptación (estudio de casos de Nepal).

Los países que proporcionan la CSS también pueden compartir sus propias experiencias recientes de desarrollo. Por ejemplo, el *Informe sobre países menos adelantados* de 2011 de la UNCTAD afirma que la CSS tendería a ayudar e incentivar más los esfuerzos de construcción estatal gracias, precisamente, al intercambio de experiencias y objetivos en el ámbito del desarrollo (UNCTAD, 2011). Dicho apoyo podría venir en forma de creación de capacidades e intercambio de enseñanzas políticas, cosa que podría ayudar a los países socios a crear instrumentos e instituciones para desarrollar sus capacidades productivas de manera que promuevan la transformación estructural, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

Desafíos para que la Cooperación Sur-Sur contribuya al desarrollo

Un desafío importante es la falta de transparencia en los volúmenes y en las actividades de la CSS. La transparencia es un requisito previo para la evaluación de cualquier ayuda al desarrollo externa (Easterly y Pfütze, 2008), sin el cual resulta difícil determinar el impacto de la CSS. La AOD tradicional se caracteriza por problemas de eficacia, duplicaciones y elevados costes de transacción para todas las partes, parcialmente debido a la escasez de transparencia. Para la CSS, parte del problema consiste en saber cómo reflejar mejor sus

«
 Estimaciones
 aproximadas
 apuntan a que
 la ayuda anual
 de las economías
 emergentes
 ascendería a
 15 000 millones
 de dólares y que
 potencialmente
 podrían superar
 los 50 000
 millones en
 2025.»



CAPÍTULO SIETE

« La mayoría de quienes proporcionan la CSS aún están clasificados como países en desarrollo y tendrán que afrontar sus propios problemas de reducción de la pobreza más allá de 2015. »

distintos componentes. Generalmente, la CSS tiene componentes de «ayuda» y de «no ayuda», y la mezcla de financiación con y sin concesiones hace que no sea fácil tener una idea clara de la magnitud de la ayuda de la CSS. De hecho, muchos proveedores de CSS todavía no pueden hacer una presentación global de sus programas de cooperación, en parte por la falta de una visión central y de una recopilación sistemática de datos.

Además, no debe ser fácil salvar la brecha entre las expectativas internacionales de la CSS y las necesidades de desarrollo nacionales (Grimm y Zhang, 2012). La mayoría de quienes proporcionan la CSS aún están clasificados como países en desarrollo y tendrán que afrontar sus propios problemas de reducción de la pobreza más allá de 2015. Esta tensión entre la asignación de recursos para financiar el desarrollo dentro y fuera del país también explica por qué los proveedores de CSS se muestran en ocasiones reticentes a dar a conocer los detalles de sus programas de cooperación a la opinión pública (Chaturvedi et al., 2012). Pueden decidir no ser transparentes sobre sus contribuciones por temor a reacciones internas o a presiones políticas de los países socios y de la OCDE. Asimismo, dicha falta de transparencia también conlleva la desinformación o una información errónea, que los proveedores de la CSS pueden querer contrarrestar proporcionando información comparable y actualizada (cuadro 7.3).

A menudo se acusa a la CSS de estar más motivada por consideraciones económicas y políticas,

particularmente relacionadas con la extracción de recursos naturales, que por satisfacer las necesidades de desarrollo de sus socios. Una preocupación que con frecuencia se saca a relucir es el hecho de que, al comprometerse con países caracterizados por un débil Estado de derecho, los proveedores de la CSS ignoran los derechos humanos o las normativas medioambientales (Naim, 2007; Chileshe, 2010). En ese sentido, la falta de responsabilidad podría restringir la contribución de la CSS al desarrollo. Además, la CSS tiende a estar más asociada con proyectos individuales que con enfoques y apoyos presupuestarios basados en programas (ECOSOC, 2008). Con frecuencia se argumenta que tales proyectos solo tienen un impacto local y que hacen poco por tratar los problemas estructurales del país. Si los proyectos financiados por la CSS no se alinean con las prioridades de los Gobiernos en materia de desarrollo, pueden llegar a socavar sus capacidades políticas y administrativas, o reducir su espacio de las políticas.

Por último, la falta de coordinación interna y externa de la CSS también podría limitar su contribución al desarrollo. Existen en la actualidad pocos mecanismos o plataformas de coordinación entre las potencias emergentes, aparte de los grupos BRICs, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) o BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), y además son considerables las lagunas en la capacidad de todos ellos de armonizar sus actuaciones. Un ejemplo de ello es el escepticismo latente sobre la influencia potencial de los BRICs, debido a sus distintos

Cuadro 7.3 La transparencia de la ayuda internacional

Los donantes tradicionales han tardado en mejorar su propia transparencia, si bien últimamente se han visto señales de mejora (Publish What You Fund, 2011). La iniciativa más importante para dar más transparencia al sistema de ayuda internacional es la Iniciativa internacional para la transparencia de la ayuda (IATI), que se puso en marcha en 2008, y cuyo propósito en última instancia es garantizar que las agencias de ayuda sean más responsables

tanto de cara al ámbito nacional como de cara a los receptores de dicha ayuda (Faust, 2011). La IATI es una iniciativa voluntaria y con múltiples interesados, que reúne a donantes, países socios y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que han acordado conjuntamente unas normas comunes, abiertas e internacionales (IATI, 2012).



regímenes políticos, sus posiciones divergentes sobre el cambio climático, sus desacuerdos sobre política agrícola y los contenciosos territoriales entre China y la India (de Jesus, 2012). Solo ha habido un limitado compromiso institucional entre los proveedores de la CSS y los donantes tradicionales, y se podría mejorar la eficacia de la ayuda. Por ejemplo, en Ruanda, aunque en el pasado los donantes no tradicionales no se hayan implicado en los esfuerzos del Gobierno por coordinar la ayuda, hay signos recientes de que eso está cambiando. China asistió recientemente a una reunión de socios de desarrollo, y la ayuda al desarrollo de China y de la India para 2012/2013 fue incluida en el presupuesto presentado al Parlamento de Ruanda (estudio de casos de Ruanda – Abbott et al., 2012).

La Cooperación Sur-Sur en un marco de desarrollo post-2015

Esta sección ha mostrado que la CSS puede contribuir de manera significativa al desarrollo. El aumento del volumen de la CSS refleja su creciente importancia, pero también subraya la necesidad de una mayor transparencia. Muchos países perciben la CSS como relativamente predecible y puntual, aunque la mayor parte esté basada en proyectos. Como hemos visto anteriormente en lo que se refería a la condicionalidad, el que la CSS abra más espacio de las políticas a los países socios depende mucho de cada proyecto. Sin embargo, en general, la CSS ha introducido nuevas ideas y nuevos enfoques para la cooperación al desarrollo, ampliando las oportunidades de desarrollo en los países socios.

Esta sección también ha destacado varios elementos que pueden determinar si se ha aprovechado al máximo la CSS. Se pueden sacar dos conclusiones principales de todo ello. En primer lugar, que las economías emergentes han aumentado enormemente su contribución y su responsabilidad en los resultados de desarrollo globales. En segundo lugar, que los proveedores de la CSS podrían participar de forma más activa y útil en los debates internacionales sobre la información y la transparencia, si bien eso exigiría flexibilidad a todas las partes para poder formular definiciones y enfoques aceptables por todos.

7.3.2 La AOD en el nuevo panorama de la financiación para el desarrollo

A los donantes tradicionales se les exige cada vez más que demuestren cómo la AOD contribuye a los resultados de desarrollo. Por un lado, las

restricciones presupuestarias de los países donantes hacen más necesario presentar resultados tangibles a los Gobiernos y contribuyentes que se muestran escépticos respecto a la eficacia de la ayuda. Por otro, de la proliferación de estudios, cumbres y conferencias en el periodo previo a 2015, que destacan la magnitud de los desafíos de desarrollo pendientes, incluidos los relacionados con el cambio climático, ha surgido la idea de que es urgente aumentar la contribución que la AOD hace al desarrollo.

En respuesta, en la última década, los donantes han introducido nuevas formas, instrumentos y mecanismos de ayuda al desarrollo. Esta sección examina los distintos enfoques posibles para mejorar la eficacia de la ayuda y las nuevas formas de financiación para aumentar el volumen de la ayuda. Comparado con los usos que se han dado tradicionalmente a la AOD, los enfoques innovadores todavía no se han difundido ampliamente, pero esta sección destaca algunos que ya se han aplicado en los últimos años, así como las posibilidades de ampliar su uso.

(i) Dos enfoques para aumentar la eficacia de la ayuda

El modo de asignación de la AOD por parte de los donantes ha cambiado significativamente desde la adopción de los ODM, cosa que se observa especialmente en una serie de iniciativas para mejorar el impacto de la ayuda y el desarrollo. Los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo de Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011) han sido la principal plataforma para debatir cómo deberían trabajar juntos los países para cumplir los objetivos de desarrollo y optimizar el impacto de la ayuda. En este sentido es fundamental el principio de «apropiación», que implica que los Gobiernos han de fijar sus propios objetivos de desarrollo, trazar el camino para lograrlos y coordinar sus propias actividades con las de sus socios en la ayuda.

Aunque haya habido una adherencia insuficiente a los compromisos sobre la eficacia de la ayuda, es cierto que se han hecho algunos avances (Wood et al., 2011). Por ejemplo, los enfoques que están integrados en los propios programas de gastos de los Gobiernos contribuyen a la consecución de las metas de eficacia de la ayuda. También han contribuido a mejorar la eficacia de la ayuda las evaluaciones más rigurosas, tanto

«
Solo ha habido un limitado compromiso institucional entre los proveedores de la CSS y los donantes tradicionales, y se podría mejorar la eficacia de la ayuda.»



CAPÍTULO SIETE

« Los SWAp implican que los donantes decidan apoyar a un sector y proporcionar la AOD como modo de ayudar al Gobierno beneficiario a cumplir sus propios objetivos. En el apoyo presupuestario, los donantes canalizan los fondos directamente a través de los presupuestos del Estado, dejando que los Gobiernos establezcan las prioridades y la asignación de los recursos. »

los procesos de evaluaciones por los pares entre socios internacionales como los nuevos enfoques a microescala. En particular, dos tipos de enfoque muestran formas de mejorar la contribución de la AOD al desarrollo: los enfoques por programas (PBA) y los enfoques basados en los resultados (RBA). Los PBA actualmente son el principal enfoque para aplicar los principios de la eficacia de la ayuda, mientras que los RBA demuestran los esfuerzos por documentar los logros de la AOD para justificar su continuación.

Enfoques por programas (PBA)

Los PBA se consideran como un modo de aplicar los principios de eficacia de la ayuda para mejorar la contribución de la AOD al desarrollo, y sobre todo con el objetivo de reforzar el espacio de las políticas para los Gobiernos beneficiarios. A lo largo de la última década, los donantes han trasladado su centro de interés desde los proyectos hacia los PBA, definidos como una forma de «*comprometerse en la cooperación al desarrollo según los principios de apoyo coordinado a un programa de desarrollo propio como, por ejemplo, una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica*» (OCDE/CAD, 2008: 148). La Declaración de París de 2005 comprometía a los donantes a proveer el 66% de la AOD a través de los PBA, pero, hasta la fecha, ninguno de los 78 países que participaron en la evaluación del avance ha cumplido esta meta, y solo el 45% de toda la AOD fue proporcionada a través de los PBA (OCDE, 2012a). Y sin embargo, el cumplimiento, o simplemente el acercamiento a dicha meta de PBA, podría mejorar significativamente la contribución de la AOD al desarrollo.

La adopción de los PBA puede lograrse de varias maneras, ya sea a través de financiación común (o colectiva) para actividades específicas, el apoyo presupuestario sectorial (SWAp), o el apoyo por sector o presupuesto general (Leiderer, 2012; Handley, 2009; Koeberle et al., 2006). Entre todas ellas, destacan especialmente las dos últimas. Los SWAp implican que los donantes –que actúan a menudo como un grupo– decidan apoyar a un sector y proporcionar la AOD como modo de ayudar al Gobierno beneficiario a cumplir sus propios objetivos. En el

apoyo presupuestario, los donantes canalizan los fondos directamente a través de los presupuestos del Estado, dejando que los Gobiernos establezcan las prioridades y la asignación de los recursos, generalmente basándose en debates anteriores.

Ambos mecanismos otorgan a los Gobiernos receptores una mayor apropiación y espacio de las políticas a la hora de emplear la AOD, lo que, según diversas evaluaciones del apoyo presupuestario, contribuye a mejorar la eficacia de la ayuda (Caputo et al., 2011; De Kemp et al., 2011). Los Gobiernos beneficiarios de la ayuda se benefician de la mayor previsibilidad en materia de AOD para los programas plurianuales. La Comisión Europea ha sido uno de los principales promotores del apoyo presupuestario y los SWAp⁷⁷ (Faust et al., 2012a). En Nepal, el porcentaje de SWAp en la ayuda exterior total aumentó del 12,9% de 2004 al 21,1% de 2012 (estudio de casos de Nepal – Pandey et al., 2012). Los SWAp se centraron en la salud, la educación, el desarrollo local, la paz y la reconstrucción, así como en las energías renovables. En Ruanda, el Gobierno ha firmado siete acuerdos de SWAp en los sectores de la agricultura, la educación, la energía, el medio ambiente y los recursos naturales, la salud, la justicia y el transporte, y también prevé adoptar una estrategia y un programa de gasto para cada sector. En Costa de Marfil, Nepal y Ruanda, los Gobiernos han expresado igualmente su clara preferencia por el apoyo presupuestario, ya sea como apoyo a los presupuestos generales o centrado en sectores específicos (estudios de casos de países).

Existen varias formas de mejorar los SWAp y el apoyo presupuestario para hacer más efectiva la contribución al desarrollo. Por ejemplo, en Nepal, y a pesar de los SWAp, en 2011 el Ministerio de Educación puso en marcha 37 proyectos, y el Ministerio de Sanidad y de Población 81. Aparte de eso, los SWAp se aplican frecuentemente al área de responsabilidad de cada ministerio específico, en lugar de a todo el sector. Por ejemplo, la enseñanza primaria puede estar cubierta por un SWAp, pero no necesariamente la secundaria o la superior, que serían competencia de un ministerio distinto, a pesar de la imperiosa necesidad de asegurar la coordinación entre todos los niveles de la educación formal. Por último, a veces se

77 La Comisión Europea se suele referir a los SWAp como Programas de apoyo para políticas sectoriales.



ha observado que los donantes se implicaban más en los SWAp, desde el punto de vista operativo (estudio de casos de Nepal – Pandey et al., 2012).

En lo concerniente al apoyo presupuestario, un desafío importante es el hecho de que con frecuencia los donantes tienen objetivos contrapuestos, lo que dificulta la coordinación y la fijación de prioridades comunes. Sus objetivos en materia de apoyo presupuestario van desde la reducción de la pobreza hasta la promoción de reformas sectoriales y de gobernanza. Aunque evaluaciones de apoyo presupuestario demuestren su eficacia, existe un riesgo de «sobrecargar» dicho apoyo con objetivos contrapuestos (Faust et al., 2012b). Esto hace que los Gobiernos tengan dificultades en centrarse en cualquiera de los objetivos, con lo que el apoyo presupuestario no llega a desarrollar su potencial. En tales casos, la falta de coherencia entre los donantes impide a los Gobiernos beneficiarios hacer cualquier planificación o presupuesto.

Enfoques basados en los resultados

Los enfoques basados en los resultados se pueden dividir en la ayuda basada en los resultados y la financiación basada en los resultados. La primera implica la ayuda entre Gobiernos, mientras que la segunda implica contratos con proveedores de servicios (Pearson, 2011). La ayuda basada en los resultados suele requerir negociaciones con varias fases claves (Klingebiel, 2012). En primer lugar, las partes deben estar de acuerdo en el resultado que se pretende obtener, ya que la AOD está condicionada a su logro. En segundo, se debe señalar a una tercera parte independiente que evalúe los resultados. Resulta difícil determinar el nivel de los RBA hasta la fecha, ya que la mayoría de los proyectos están aún en fase piloto, por lo que dicho nivel solo representa un pequeño porcentaje de toda la AOD.

En principio, vincular más estrechamente la ayuda a los resultados puede ser más interesante tanto para los donantes como para los Gobiernos que la reciben, puesto que ello permite a estos últimos asignar la ayuda de manera más eficaz, ampliar programas con éxito y reducir los que no lo tengan (Morris y Pryke, 2011). También hace posible que los donantes puedan demostrar el impacto de la AOD, puesto que los RBA comprueban que se hayan obtenido los resultados pretendidos. Los RBA representan igualmente una oportunidad para que los Gobiernos obtengan financiación sin que los donantes interfieran en sus

asuntos internos, puesto que lo que se negocian son los resultados, no los enfoques. Así pues, los RBA pueden suponer un incentivo para que los Gobiernos consigan resultados con sus propios métodos, y para que resuelvan sus propias dificultades políticas o burocráticas. Del mismo modo, los Gobiernos pueden también ser más responsables de cara al electorado nacional, en la medida en que los RBA puedan servirles de acicate para mejorar la calidad de la prestación de servicios (Klingebiel, 2012), cosa que a su vez podría darles más apropiación de sus sistemas políticos y administrativos.

Los RBA podrían contribuir más al desarrollo si se trataran ciertas problemáticas. En primer lugar, la definición del concepto no está armonizada y la terminología no es clara. A veces la Comisión Europea, los Gobiernos, las agencias de ayuda bilateral y otros utilizan términos como «ayuda basada en los resultados», «pago al cumplimiento», «remuneración por desempeño» y «financiación en función de los resultados», para referirse a cosas diferentes. Por otra parte, aún faltan pruebas empíricas, debido a que distintas formas de proyectos de «gestión orientada a los resultados», como establece la Declaración de París, siguen en fase piloto o en sus inicios. Un ejemplo lo tenemos en Nepal, país que se ha embarcado en un proyecto de rehabilitación de un puente con el apoyo del Banco Mundial, con un préstamo del «Programa por Resultados» (P4R) que empezó en julio de 2012.

El éxito de los RBA también depende de requisitos que pueden ser difíciles de cumplir. Primero, para poder analizar la situación de manera precisa y exhaustiva, es necesario disponer de datos de referencia fiables. Segundo, las partes contractuales tienen que ponerse de acuerdo sobre una definición precisa de los resultados esperados, así como sobre los métodos de medición y de seguimiento. Tercero, la evaluación de los resultados requiere de nuevo información y datos fiables. Cada uno de estos requisitos puede conllevar costes.

Existe igualmente el riesgo de que los RBA hagan que los donantes prefieran programas a corto plazo, cuyos resultados puedan atribuirse directamente a su apoyo. Esto perjudicaría la coordinación de los donantes y el avance del desarrollo, y además podría desviar fondos de proyectos a largo plazo. Tal preferencia podría provocar una regresión de la ayuda bilateral, que perjudicaría a los enfoques

« En principio, vincular más estrechamente la ayuda a los resultados puede ser más interesante tanto para los donantes como para los Gobiernos que la reciben. »



CAPÍTULO SIETE

«
Existe el riesgo de que los RBA hagan que los donantes prefieran programas a corto plazo, cuyos resultados puedan atribuirse directamente a su apoyo.»»

conjuntos, o a la ayuda multilateral, que suele implicar una ayuda menos condicionada con costes de transacción más bajos.

Por último está la cuestión crucial de si los RBA ayudan a mejorar la eficacia de la ayuda. La respuesta podría depender en gran medida de la iniciativa de cada RBA. Una primera evaluación de los seis RBA más destacados es bastante significativa: con excepción de los Contratos ODM de la UE, las demás iniciativas no apoyaron muy bien los principios de la eficacia de la ayuda (Pereira y Villota, 2012).

Implicaciones de la AOD en el marco post-2015

En general, los estudios de casos de Costa de Marfil, Nepal y Ruanda sugieren que los donantes tradicionales y los países en desarrollo respaldan los principios de la eficacia de la ayuda y del desarrollo, y acogen positivamente enfoques como los PBA y los RBA. Para financiar un marco global post-2015, seguirá siendo importante mantener una mezcla de enfoques, adaptados al contexto de cada país.

El uso de los PBA, y sobre todo del apoyo presupuestario, está ampliamente justificado, ya que ya han sido aplicados en numerosas ocasiones, y los Gobiernos beneficiarios los aprecian porque pueden mejorar la eficacia de la ayuda, la apropiación y la alineación con las prioridades de desarrollo nacionales, particularmente al aumentar el espacio de las políticas y garantizar un cierto nivel de previsibilidad. Tienen un serio problema: los donantes siguen siendo a menudo incapaces de ponerse de acuerdo sobre sus prioridades. De ahí la importancia de que los responsables políticos logren establecer una jerarquía de objetivos y un sistema de incentivos coherente.

Aún es demasiado pronto para valorar la contribución de los RBA a la eficacia de la ayuda, pero prometen ser un valioso complemento para otras formas de AOD, siempre que conserven un enfoque a largo plazo. Por ello, los responsables políticos deberían considerar su adopción caso por caso.

(ii) La ayuda como catalizador: aprovechar los mercados de capitales como fuentes de financiación innovadora

Los donantes han tratado de aumentar los fondos disponibles recurriendo a fuentes y mecanismos de financiación innovadores. Aunque muchos consideren que los ODM han sido eficaces para aumentar el volumen de la ayuda, existe también un amplio consenso sobre su insuficiencia (Spratt, 2013; DAES, 2012). Las numerosas posibilidades de fuentes de financiación innovadora pueden clasificarse en cuatro grandes categorías de mecanismos, destinados respectivamente a:

1. **Movilizar el capital de los inversores**, por ejemplo, a través de asociaciones público-privadas (APP)⁷⁸ o recurriendo a los mercados de capital;
2. **Aumentar los ingresos del sector público**, por ejemplo, a través de impuestos o gravámenes internacionales;
3. **Conseguir recursos globales**, por ejemplo, emitiendo más liquidez internacional en forma de derechos especiales de giro (DEG); y
4. **Aprovechar recursos voluntarios o del sector privado**, como la iniciativa Product RED, en la que las empresas crean productos de marca RED, cuyos beneficios apoyan al Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

Hasta ahora, el primero de estos mecanismos es el que más financiación ha generado (DAES, 2012; Girishankar, 2009). Por ello, esta sección se centra en la financiación para el desarrollo movilizadora a partir de los mercados de capital, ya que, al contrario de otras categorías, su amplia utilización hace que se puedan extraer enseñanzas (Girishankar, 2009; Wälde, 2012).

Aunque desde hace mucho tiempo se ha considerado que la movilización de fondos de los mercados de capital era una buena opción para compensar los déficits de financiación de la inversión en los países

⁷⁸ El término «APP» se refiere a una serie de modelos de cooperación público-privada para movilizar la financiación y mejorar la eficacia de los servicios públicos y de otras funciones públicas (Girishankar, 2009). En muchos modelos, el inversor privado proporciona toda o la mayor parte de la financiación, la planificación, la creación e incluso la gestión de instituciones públicas, a cambio de cantidades de pago acordadas que el Gobierno o los donantes desembolsan (Wälde, 2010).



en desarrollo, ha sido difícil aprovechar los mercados de capital internacionales. Los inversores comerciales se han mostrado reacios a invertir en muchas de las áreas más importantes y relevantes para el desarrollo de los países pobres, por su relativo riesgo y falta de rentabilidad. Aunque se logren grandes beneficios sociales y económicos, la viabilidad financiera y la rentabilidad de estas inversiones son escasas (Spratt y Collins, 2012).

Como respuesta, los donantes han ido empleando cada vez más sus compromisos en materia de AOD para reducir la incertidumbre de las inversiones, garantizando explícita o implícitamente una futura rentabilidad. Al disminuir el riesgo, los donantes pueden llevar a cabo proyectos de inversión más viables financieramente y movilizar fondos de los mercados de capital, aumentando así el volumen de la financiación para el desarrollo. Los bonos especiales y los mecanismos de financiación combinados son dos mecanismos empleados para aprovechar los mercados de capital, que están basados en un uso estratégico de los compromisos financieros de los donantes. Su uso se ha incrementado en los últimos años y se espera que proporcionen un nivel significativo de financiación para el desarrollo más allá de 2015 (Wälde, 2012; Girishankar, 2009). Asimismo, se ha promovido el uso de ambos mecanismos como medio de financiar la energía renovable en los países en desarrollo, lo que puede contribuir al desarrollo sostenible (Griffith-Jones et al., 2012; WBGU, 2012).

Los bonos especiales

Los donantes utilizan los bonos especiales para conseguir fondos de los mercados de capital con el fin de satisfacer necesidades concretas. Un ejemplo de ello es el Fondo Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm), creado en 2006 y gestionado por el Banco Mundial. El IFFIm emite bonos en los mercados de capital para conseguir financiación para los programas gestionados a través de la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI). Estos bonos están respaldados por los compromisos de los donantes en cuanto al pago y reembolso de la deuda con las asignaciones de AOD destinadas a

este fin. Hasta 2012, el IFFIm había conseguido 3600 millones de dólares, más de seis veces la cantidad entregada por los donantes desde 2006 (IFFIm, 2012). Los bonos verdes se utilizan para conseguir fondos para la adaptación al cambio climático o su mitigación en los países en desarrollo, y han llamado la atención de los inversores socialmente responsables que dan prioridad a estas cuestiones. El Banco Mundial ha emitido más de 3000 millones de dólares en bonos verdes desde 2008, vendiendo a los inversores bonos con certificación de triple A (Banco Mundial, 2012b).

Los bonos especiales suponen grandes posibilidades de aumentar la contribución de la AOD al desarrollo, al aumentar su volumen en momentos críticos. En términos más generales, el hecho de que estos bonos tengan el respaldo de Estados soberanos hace que sean más atractivos para los inversores institucionales que pueden aportar parte del capital «paciente» a gran escala necesario para financiar proyectos de infraestructuras (Spratt y Collins, 2012)⁷⁹. Estos bonos permiten conseguir financiación para el desarrollo con vistas a su utilización inmediata, lo que los hace muy apropiados para los proyectos que requieren la mayor parte de los fondos desde el principio (la denominada «distribución anticipada») en vez de en fases posteriores. Este suele ser el caso de los proyectos destinados a la prevención de, por ejemplo, los efectos negativos del cambio climático o la propagación de enfermedades transmisibles, y que, con frecuencia, requieren grandes inversiones iniciales a fin de lograr rentabilidad a largo plazo, aunque después vayan disminuyendo las necesidades de financiación.

Obviamente, existen dificultades a la hora de aumentar la contribución de la AOD mediante estos bonos. En especial, hay que tener en cuenta que los mecanismos de distribución anticipada no consiguen financiación para el desarrollo adicional. Esto se debe a que el aumento neto de la AOD a medio plazo se contrarresta con el compromiso posterior de presupuestos de AOD para el reembolso de la deuda, en vez de para nuevas necesidades de desarrollo. Además, los fondos que se consiguen mediante bonos

« Los bonos especiales y los mecanismos de financiación combinados son dos mecanismos empleados para aprovechar los mercados de capital, que están basados en un uso estratégico de los compromisos financieros de los donantes. »

⁷⁹ Los inversores institucionales podrían ser grandes fuentes de financiación para el desarrollo, dado el nivel de activos que gestionan y sus obligaciones a largo plazo. Por ejemplo, se calcula que los inversores institucionales europeos, como los fondos de pensiones, poseen activos por un valor de hasta 12 000 billones de dólares (Griffith-Jones et al., 2012).



CAPÍTULO SIETE

« La financiación combinada consiste en el uso complementario de subvenciones y fuentes distintas de las subvenciones, como préstamos o capital de riesgo, para financiar proyectos de inversión en países en desarrollo. »

especiales pueden verse afectados por fluctuaciones cíclicas. Hoy en día, los donantes dudan a la hora de comprometerse con nuevas obligaciones futuras con la forma de tales bonos, debido a las restricciones fiscales y a las condiciones del mercado financiero, lo que limita las posibilidades de ampliar su uso.

La financiación combinada

La financiación combinada consiste en el uso complementario de subvenciones y fuentes distintas de las subvenciones, como préstamos o capital de riesgo, para financiar proyectos de inversión en países en desarrollo. Por lo general, los donantes proporcionan el componente de la subvención, que puede ser de diferentes tipos, entre ellos, la inversión directa, las bonificaciones de intereses o las garantías de préstamo. Las instituciones de financiación para el desarrollo o los bancos de desarrollo suelen aportar el otro componente, normalmente a través de fondos movilizados por la emisión de bonos en mercados de capital (Gavas et al., 2011; Núñez Ferrer y Behrens, 2011; Wälde, 2012).

La financiación combinada permite a los donantes utilizar las subvenciones para llevar a cabo proyectos de inversión de una elevada tasa de rentabilidad económica y financieramente viables⁸⁰. A través de su componente de subvención, los donantes pueden colmar las lagunas financieras del proyecto que puedan suponer un obstáculo para que se materialice la inversión. De este modo, la financiación combinada puede hacer que sean más factibles los proyectos de inversión, al disminuir los costes totales de los proyectos, incluidos los intereses, y al reducir los riesgos para los proveedores de financiación distinta de las subvenciones. El componente de subvención permite repartir riesgos y garantiza que, en caso de pérdidas, toda la rentabilidad financiera vaya a los proveedores del componente distinto de las subvenciones. Esto puede aumentar la rentabilidad ajustada al riesgo de los proyectos de inversión, desbloqueando así la financiación distinta de las subvenciones para las inversiones cuya tasa de rentabilidad económica sea elevada pero cuya rentabilidad financiera no baste para atraer a los inversores si no cuenta con el componente de subvención (Rudischhauser, 2012). Así sucede en

numerosos proyectos de infraestructura en los países en desarrollo. Por ejemplo, en la mayoría de las inversiones en energía renovable, la tasa de rentabilidad económica es superior a la de rentabilidad financiera. Por ello, el apalancamiento cuantitativo del elemento de subvención puede catalizar la financiación distinta de las subvenciones de las instituciones que obtengan préstamos en los mercados de capital⁸¹. Además, el uso de financiación distinta de las subvenciones libera fondos de subvenciones para otros proyectos de desarrollo. Ello hace que la financiación combinada sea atractiva para los proveedores de la CSS, y para donantes como la UE (cuadro 7.4), que hacen un mayor uso de los instrumentos de dicha financiación (Núñez Ferrer y Behrens, 2011). Por último, al aumentar la viabilidad financiera de los proyectos que se adhieren a estándares sociales y ecológicos exigentes, la financiación combinada puede contribuir indirectamente al desarrollo porque el elemento de subvención, como palanca cualitativa, sirve para financiar los costes adicionales asociados al cumplimiento de dichos estándares.

A pesar de su potencial, la financiación combinada conlleva el riesgo de que los proyectos de desarrollo se seleccionen más por motivos financieros que de desarrollo, ya que las inversiones deben lograr un mínimo de rentabilidad financiera para atraer la financiación distinta de las subvenciones. En el caso de que los donantes quieran reducir el componente de subvención y hacer hincapié en la viabilidad financiera para atraer la financiación, podrán optar por implicarse en proyectos de alta rentabilidad y bajo riesgo, aunque los proyectos de baja rentabilidad y alto riesgo puedan tener potencialmente un mayor impacto en el desarrollo (Spratt, 2013; Griffiths, 2012). También existen altos costes de oportunidad en el uso de la AOD para aprovechar la financiación distinta de las subvenciones en los proyectos de inversión cuyo impacto en el desarrollo no sea tan evidente. Además, en los casos en los que los inversores podrían haber proporcionado los fondos sin el componente de subvención, la AOD sirve para desplazar la financiación distinta de las subvenciones (Griffiths, 2012). No obstante, puede resultar difícil evaluar si un proyecto que utilice financiación combinada consigue o no más financiación, debido

80 La tasa de rentabilidad económica mide la repercusión económica neta y social total de una intervención. La tasa de rentabilidad financiera, que mide la rentabilidad financiera neta para el iniciador del proyecto, es un subconjunto de la tasa de rentabilidad económica.

81 El coeficiente de apalancamiento (componente del préstamo/componente de la subvención) depende del tipo de proyecto, es decir, de su tasa de rentabilidad económica y financiera y de la diferencia entre ambas.



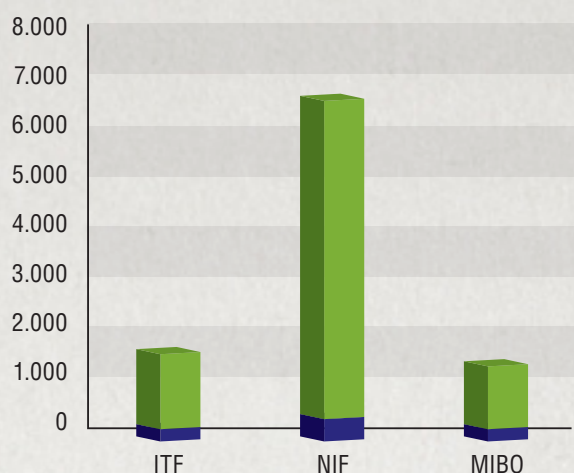
Cuadro 7.4 Instrumentos de financiación combinada de la UE

Desde 2007, la Comisión Europea ha lanzado siete instrumentos de financiación combinada para apoyar el desarrollo de infraestructuras a gran escala y a las PYME. Algunos de ellos son el Fondo Fiduciario para Infraestructuras (ITF) en África; el Instrumento de inversión de la política de vecindad (NIF) para los países vecinos y asociados; el Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO); el Mecanismo de Inversión en América Latina; y el Instrumento de Inversión para Asia Central. Mediante estos instrumentos se vinculan subvenciones presupuestarias de la UE (a las que se añaden a veces subvenciones de instituciones financieras y de los Estados miembros de la UE) con préstamos de instituciones financieras

bilaterales internacionales, regionales y europeas acreditadas, como el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el KfW Bankengruppe. Como la figura 7.6 sugiere, estos instrumentos pueden tener considerables efectos de apalancamiento. Por ejemplo, vemos que el ITF tiene un coeficiente de apalancamiento de alrededor de 7, mientras que los del NIF y el MIBO son aproximadamente de 15 y 5, respectivamente. El coeficiente de apalancamiento es el coeficiente del componente de préstamo aportado por financiadores acreditados, comparado con el componente de subvención aportado para proyectos aprobados desde la creación del instrumento hasta finales de 2011.

« La financiación combinada conlleva el riesgo de que los proyectos de desarrollo se seleccionen más por motivos financieros, ya que las inversiones deben lograr un mínimo de rentabilidad financiera para atraer la financiación distinta de las subvenciones. »

Figura 7.6 Componentes de subvención y de préstamo de instrumentos de financiación combinada de la UE seleccionados (en millones de euros)



■ Financiadores acreditados ■ Subvención total

Fuente: el autor, basándose en datos e informes anuales de 2011



«
Un marco de desarrollo post-2015 que vaya más allá de la ayuda podría afirmar el valor de los nuevos mecanismos de financiación y subrayar la necesidad de elegir los más apropiados para cada caso.»

a la falta de hipótesis de contraste y a una posible falta de transparencia si la financiación combinada se basa en financiación privada, puesto que los contratos suelen incluir cláusulas de confidencialidad comercial (Spratt, 2013). Existen pruebas de que la financiación de las instituciones de financiación para el desarrollo suele aportar valor añadido en los PRB y en sectores menos atractivos desde el punto de vista comercial, cosa que también es aplicable a los fondos combinados (te Velde, 2011; Spratt, 2013). Es menos visible en el caso de los PRM y de los sectores más atractivos desde el punto de vista comercial.

Mecanismos para aprovechar los mercados de capital como fuentes de financiación para el desarrollo

Si se tienen en cuenta los tres criterios: *volumen*, previsibilidad y espacio de las políticas; los bonos especiales y la financiación combinada tienen buenos resultados en el primero, si bien el volumen de financiación movilizable depende claramente de las condiciones del mercado financiero (Spratt, 2013; Wälde, 2012; Girishankar, 2009). Sin embargo, *la estabilidad y la previsibilidad* de la financiación potencial están limitadas, ya que la inversión comercial es sensible a las fluctuaciones del mercado financiero aunque, en el caso de la financiación combinada, una utilización anticíclica de la financiación concesional puede compensar la disponibilidad procíclica de la financiación comercial. Evaluar la eficacia para el desarrollo de los proyectos financiados con la combinada puede resultar complicado, ya que los contratos público-privados suelen tener cláusulas de confidencialidad, lo cual limita la transparencia. El espacio de las políticas para los países en desarrollo a la hora de *emplear* los fondos depende de las condiciones iniciales aplicadas en estos mecanismos. Además, ambos mecanismos ilustran otros dos desafíos generales:

1. En primer lugar, al igual que ocurre con otras formas de financiación, la contribución de los mecanismos que recurren a los mercados de capital para el desarrollo depende del contexto del país y de sus factores económicos y políticos. Por ejemplo, la provisión de fondos en forma de préstamos, como en el caso de la financiación combinada, parece menos apropiada para los PRB. Los PRM suelen tener más capacidad para devolver los préstamos en moneda fuerte que los PRB, cuyos ingresos en divisas suelen ser limitados. Además, hay pruebas de que la calidad

de la gobernanza puede afectar a la capacidad de la ayuda de promover el desarrollo, ya que la AOD es más eficaz en contextos de buena gobernanza (Wright, 2008; Bourguignon y Sundberg, 2007; Burnside y Dollar, 2000). Las pruebas de que la AOD suele estabilizar los regímenes políticos (Morrison, 2009) también sugieren que un eventual aumento del volumen de ayuda (recurriendo a los mercados de capital) podría socavar el desarrollo incluyente de los países con una mala gobernanza.

2. En segundo lugar, una fuente o un mecanismo de financiación específico solo puede movilizar fondos para un número limitado de objetivos. Por lo tanto, los bonos especiales son los más apropiados para los proyectos que requieren una gran inversión inicial, mientras que la financiación combinada es idónea para los proyectos que produzcan beneficios económicos y sociales, y cuya rentabilidad financiera sea suficiente para atraer financiación distinta de las subvenciones sin el componente de subvención. En cualquier caso, desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera, no parece probable que ninguno de estos mecanismos pueda aportar la financiación sostenible necesaria para gastos sociales recurrentes.

Estas limitaciones nos recuerdan la importancia de emplear un amplio abanico de mecanismos para financiar el desarrollo (cuadro 7.5). Un marco de desarrollo post-2015 que vaya más allá de la ayuda ofrece la oportunidad de proponer objetivos concretos, así como los medios para alcanzarlos. Además, podría afirmar el valor de los nuevos mecanismos de financiación y subrayar la necesidad de elegir los más apropiados para cada caso.

7.4 Más allá de las fronteras: la cooperación internacional en la financiación para el desarrollo

A fin de aumentar la contribución de la AOD y de otras fuentes de financiación para el desarrollo en cualquier marco global post-2015, la cooperación al desarrollo deberá centrarse tanto en crear alianzas internacionales como en la financiación y en políticas en países en desarrollo. La globalización ha aumentado el impacto de las políticas internacionales en los países en desarrollo. Por ejemplo, la regulación financiera



Cuadro 7.5 La caja de herramientas de los mecanismos de financiación innovadores

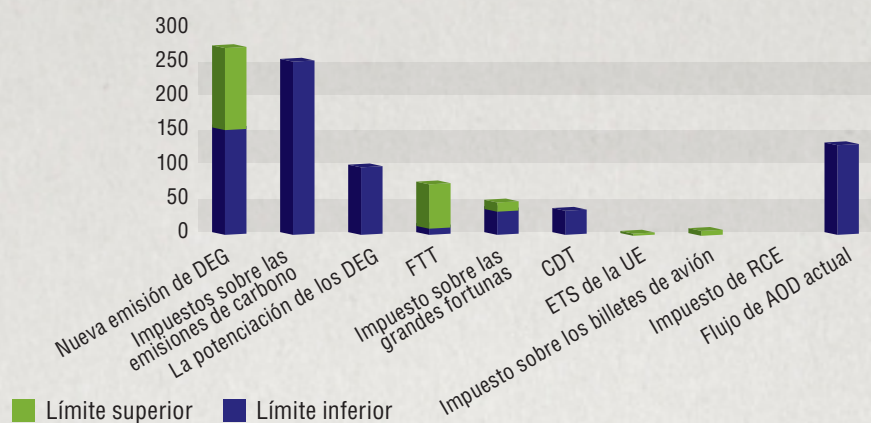
Aparte de los mecanismos para conseguir fondos de los mercados de capital, los mecanismos de captación de recursos internacionales o los ingresos públicos mediante tasas o impuestos tienen un gran potencial de movilización de la financiación para el desarrollo (Wälde, 2012, DAES, 2012, Leading Group, 2012). La figura 7.7 ilustra el potencial de algunas de las fuentes de financiación para el desarrollo, existentes y potenciales, en estas categorías. Las barras azules indican el potencial de ingresos estimado, y las rojas las estimaciones máximas y mínimas del potencial de ingresos donde resulta difícil establecer estimaciones por puntos.

Entre los mecanismos de captación de recursos globales, las propuestas relacionadas con la explotación de los Derechos especiales de giro (DEG) parecen ser las que tienen mayor potencial de ingresos (DAES, 2012). Una propuesta sería que el FMI emitiera nuevos tramos de DEG y los asignara a los países en desarrollo. Esto disminuiría su necesidad de acumular sus propias reservas como un «seguro» frente a futuras crisis, pudiendo liberar así recursos nacionales para otros fines. Otra propuesta sería que los países desarrollados hicieran asignaciones de DEG anuales disponibles para las instituciones financieras internacionales de modo que preserven su carácter de activo de reserva para emitir bonos con el respaldo de los DEG, a fin de aumentar la financiación para el

desarrollo (DAES, 2012). Los Estados miembros de la UE, receptores de una gran cantidad de DEG, podrían promover ambas propuestas.

Existen varios mecanismos que movilizan ingresos públicos adicionales mediante impuestos o tasas aplicados a los mercados existentes o potenciales. Por ejemplo, Alemania aplica un impuesto a sus subastas dentro del Sistema europeo de comercio de derechos de emisión (ETS), en el que los Gobiernos de la UE venden y asignan permisos de emisión, y cuyos beneficios en parte se utilizan para financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación en los países en desarrollo. También existe un pequeño impuesto sobre los beneficios del comercio de la reducción certificada de emisiones (RCE), cantidad que se dedica a financiar el Fondo de adaptación. Asimismo, se aplica un pequeño «impuesto de solidaridad en los billetes de avión» en los países participantes, que se destina a UNITAID, GAVI y al Fondo Mundial. Por último, algunos proponen una tasa internacional sobre el uso de combustibles fósiles y otros productos que contribuyen a las emisiones de CO₂, y otra sobre las transacciones financieras.

Figura 7.7 El potencial de algunas fuentes de financiación para el desarrollo (propuestas y existentes) (en miles de millones de dólares al año)



Fuente: DAES (2012)



CAPÍTULO SIETE

« La crisis financiera internacional ha generado un amplio consenso sobre la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a las deficiencias en la regulación financiera. »

internacional determina la magnitud y la volatilidad de los flujos de capital hacia los países en desarrollo; los regímenes fiscales internacionales determinan su ámbito de imposición; y los compromisos institucionalizados entre los donantes tradicionales y los de la CSS influyen en el nivel y la eficacia de la cooperación al desarrollo. Por consiguiente, a fin de que los países en desarrollo puedan beneficiarse de flujos financieros mayores y más diversificados, es necesario una mejor cooperación internacional para reformar las normas y las políticas relacionadas con los flujos financieros. El resto de este capítulo se centra en las oportunidades y los desafíos para la comunidad internacional en estas áreas.

7.4.1 Un sistema financiero internacional favorable al desarrollo

Con el objetivo de lograr un sistema financiero internacional más propicio para el desarrollo, los reformadores, tanto académicos como responsables políticos, han tratado de promover la cooperación internacional en dos áreas principales. La primera es la reforma de la regulación financiera, a fin de incrementar la estabilidad financiera, esencial para que los países en desarrollo puedan recibir flujos financieros externos más estables; y la segunda, la detención de los flujos financieros ilícitos (IFF) de los países en desarrollo, lo que facilitaría la movilización de recursos nacionales. Esta sección analiza ambos aspectos por separado y posteriormente debate sus posibles implicaciones en un marco global post-2015.

Oportunidades y desafíos para la reforma financiera internacional

La crisis financiera internacional ha generado un amplio consenso sobre la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a las deficiencias en la regulación financiera (FMI, 2012; Levine, 2011; G20, 2010b). Este consenso se puso de manifiesto al conocerse los considerables costes del déficit regulatorio a escala internacional y de la consiguiente crisis financiera y económica de los países en desarrollo. Además de los considerables impactos en el crecimiento y en la pobreza de algunos países (Massa et al., 2012; van Bergeijk, 2012; te Velde, 2010), la crisis económica mundial y las crisis de la eurozona han limitado drásticamente el potencial del capital externo, tanto de la AOD como de los flujos privados

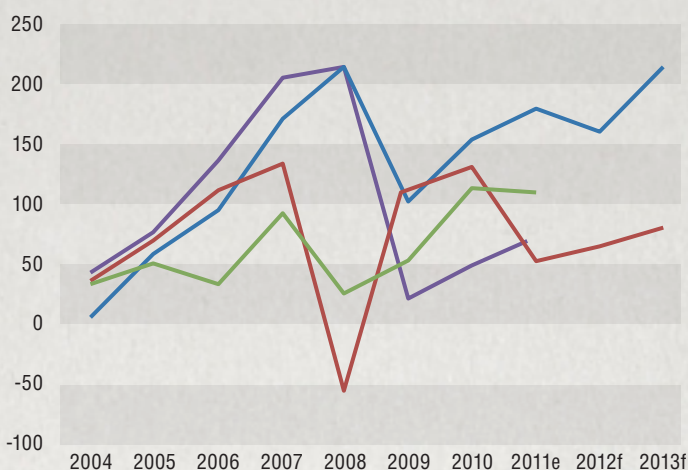
transfronterizos, para financiar el desarrollo. A raíz de sus crisis fiscales, España, Grecia, Irlanda e Italia han reducido significativamente su AOD (Banco Mundial, 2012a), y la AOD de los miembros del CAD también cayó un 2,7% en 2011 en comparación con el año anterior (2012c)⁸². Más aún, como muestra la figura 7.8, la crisis financiera produjo una caída drástica (aunque temporal) de los flujos netos a los países en desarrollo, en parte debida a un aumento de la fuga de capitales. La crisis financiera ha incrementado la volatilidad de los flujos de capital en los PRM a causa de su mayor integración en los mercados financieros internacionales. La volatilidad y la reducción de los flujos financieros netos a los países en desarrollo provocadas por la crisis financiera mundial ha aumentado la concienciación sobre la necesidad de cooperación internacional en el ámbito de la reforma financiera, con objeto de no socavar el desarrollo (Ostry et al., 2011; Volz, 2011; Griffith-Jones y Ocampo, 2009). La falta de estabilidad financiera internacional afecta a la sostenibilidad y a la predictibilidad de los recursos de financiación externa, tanto de la AOD como de los flujos privados, y limita su potencial de contribución al desarrollo.

Desde el inicio de la crisis financiera, los líderes políticos del G20 han ido estando cada vez más de acuerdo sobre la dirección que deben tomar las reformas, cosa que también queda de manifiesto en numerosos informes, tanto oficiales como académicos. Por ejemplo, existe un amplio consenso en que las reformas regulatorias deberían orientarse a frenar las transacciones especulativas a corto plazo, ya que pueden distorsionar los mercados y agravar las crisis. En particular, cada vez se apoya más la idea de que las reformas deberían seguir el principio de globalidad. Para que la regulación resulte eficaz, el regulador debería estar en el mismo área que el mercado que pretende regular (Reinhart y Rogoff, 2008; Mattli y Woods, 2008). Dada la globalidad de los mercados financieros, la supervisión de dicha regulación debería estar basada en una red nacional, regional e internacional de autoridades reguladoras y agencias de supervisión de alcance mundial, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) y el FMI. También existe consenso sobre la importancia de servirse de dicha cooperación global para la

⁸² La evidencia empírica de que las crisis bancarias en países donantes conllevan una caída sustancial de la AOD (Dang et al., 2009) pone de relieve la relación entre la inestabilidad financiera y la AOD.



Figura 7.8 Flujos de capital neto a los países en desarrollo (en miles de millones de dólares)



— Entradas netas de inversiones de cartera — Préstamos bancarios
 — Bonos — Entradas de IDE netas

Nota: entradas de IDE en el eje secundario. e = estimación, f = previsión.

Fuente: el autor, basándose en el Banco Mundial (2012a)

“ Si bien los líderes políticos subrayan su compromiso de reformar y que se han producido avances tangibles, aún existen obstáculos substanciales para la cooperación internacional en la reforma financiera. ”

regulación y la supervisión, por ejemplo, mediante un arbitraje regulador, porque las presiones competitivas dañan la regulación nacional.

Si bien los líderes políticos subrayan su compromiso de reformar y que se han producido avances tangibles, aún existen obstáculos substanciales para la cooperación internacional en la reforma financiera. Las áreas en las que se han observado avances son: (a) el reconocimiento cada vez mayor por parte de las instituciones financieras internacionales de que regular las cuentas de capital puede reforzar la estabilidad financiera en determinadas circunstancias (Ostry et al., 2011); (b) los requisitos de Basilea III para obtener un capital mayor y de mejor calidad, y los colchones de liquidez creados por el BCBS (BIS, 2012), incluidas las reservas de capital anticíclicas; y (c) la creación del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)⁸³. Pero el avance en la reforma financiera

ha sido más bien limitado a escala mundial. Por ejemplo, no existe acuerdo sobre un impuesto sobre las transacciones financieras (FTT), y la cooperación transfronteriza en supervisión bancaria y resolución de crisis bancarias sigue siendo inadecuada. Los obstáculos a la reforma se deben principalmente a intereses políticos y económicos. Por ejemplo, es difícil reformar el sistema de gobernanza financiera mundial sin la estructura correspondiente; es complicado lograr acuerdos entre las autoridades y los Gobiernos nacionales -ya que tienen que rendir cuentas ante sus electorados-, a menudo existe una divergencia entre las prioridades de las políticas nacionales e internacionales y, en algunos casos, puede haber poderosos intereses nacionales que bloqueen las reformas. Todo esto queda reflejado en el modo en que las instituciones financieras han procurado limitar los avances en la reforma financiera con el argumento de que, cuanto más restrictiva sea

⁸³ La misión encomendada al CEF es la de coordinar el trabajo de las autoridades financieras nacionales y de los organismos internacionales de estandarización, así como de promover políticas efectivas de regulación y supervisión.



CAPÍTULO SIETE



Global Financial Integrity estima que los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo alcanzaron aproximadamente los 900 000 millones de dólares en 2009, y según el PNUD, los IFF procedentes de países menos adelantados oscilaron en torno a los 20 000 millones en 2008.



Cuadro 7.6 Ejemplos de acuerdos políticos sobre la necesidad de frenar los flujos ilícitos

El G20 abordó el problema de los flujos ilícitos en su comunicado emitido tras la cumbre de Pittsburg de 2009, y en su Plan de acción plurianual sobre el desarrollo de 2010. En la reunión del Consejo Europeo sobre los ODM en junio de 2010, los Estados miembros de la UE se comprometieron a «hacer presión para conseguir un marco internacional más favorable al desarrollo» para

hacer frente a la evasión fiscal e incrementar la cooperación y la transparencia. Por su parte, el Parlamento Europeo publicó varias resoluciones en 2010 y 2011, y en marzo de 2011, adoptó una resolución no de ley sobre Fiscalidad y Desarrollo que abogaba por una mayor cooperación fiscal internacional.

la regulación y la supervisión financiera, más se reducirá su competitividad externa (Griffith-Jones et al., 2010; Lall, 2011).

Oportunidades y obstáculos para frenar los flujos financieros ilícitos

El problema de los flujos financieros ilícitos (IFF), cada vez más evidenciado, ha puesto sobre la mesa la necesidad de elaborar políticas para frenarlos (Baker, 2005; Kapoor, 2008). A pesar de que existan diferentes definiciones de los IFF⁸⁴, la mayoría de los debates se refieren a tres grandes categorías: (a) los productos de actividades criminales (incluyendo el blanqueo de capitales); (b) la corrupción; y (c) la evasión y la elusión fiscal, incluyendo los precios de transferencia (Leading Group, 2008). Por lo tanto, los IFF comprenden no solo las actividades ilegales, sino también las «dudosas», como la elusión fiscal a gran escala (Reuter, 2012; Kar y Cartwright-Smith, 2008; Everest-Phillips, 2012). La mayoría de los debates se han centrado en la cuestión de la magnitud. El grupo de reflexión Global Financial Integrity (GFI) estima que los flujos financieros ilícitos procedentes de países en desarrollo alcanzaron aproximadamente los 900 000 millones de dólares en 2009 (Kar y Freitas, 2011), y según el PNUD, los IFF procedentes de países menos adelantados oscilaron en torno a los 20 000 millones en 2008. A pesar de que la falta de definiciones consensuadas y la propia naturaleza del fenómeno

hacen que sea difícil establecer una estimación precisa, es evidente que se trata de volúmenes significativos. De ahí el amplio consenso en que los IFF disminuyen los recursos para el desarrollo, en especial, al reducir el margen para movilizar ingresos nacionales (Leading Group, 2008; OCDE, 2011a; Baker, 2005; PNUD, 2011). Además, existen indicios de que los IFF afectan a la gobernanza de los países en desarrollo (Blankenburg y Khan, 2012). Un amplio margen para la expatriación ilícita de fondos puede agravar los problemas de corrupción, puesto que la posibilidad de ocultar beneficios hace más difícil su detección y, consecuentemente, aumenta las expectativas de ingresos por corrupción (Moore, 2012). Como muestra el cuadro 7.6, el volumen de recursos financieros perdidos y los efectos negativos en la gobernanza han reforzado la importancia de frenar los flujos ilícitos (COM, 2010; G20, 2010a).

La concienciación cada vez mayor sobre el coste de los IFF para los países en desarrollo ha hecho que se acuerden amplios borradores de reformas internacionales. Algunos estudios ponen de manifiesto que la estructura del sistema financiero internacional, en particular, la falta de transparencia de algunos centros financieros onshore y offshore, los llamados paraísos fiscales o jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, muchos en países desarrollados e incluso en países de la UE (Government Commission

84 No existe acuerdo en la definición de los IFF. Por ejemplo, Reuter (2012) considera características definitorias de los IFF (a) que los actos relacionados sean en sí mismos ilegales (corrupción o evasión fiscal) en un régimen con cierta legitimidad democrática, o (b) que los fondos procedan indirectamente de la actividad ilegal (por ejemplo, beneficios concedidos a aquellos que han proporcionado financiación ilegal para una elección presidencial). Kar y Cartwright-Smith (2008), por su parte, definen los IFF como fondos obtenidos, transferidos o usados ilegalmente, e incluye a todas las salidas financieras privadas no registradas que permiten la acumulación de activos en el extranjero por los residentes, contraviniendo los marcos legales y reguladores aplicables.



on Capital Flight from Poor Countries, 2009; Cobham, 2012; OCDE, 2012d; Gravelle, 2010), facilita y estimula los IFF. A la luz de estas conclusiones, las propuestas se han centrado en reformas en los países desarrollados para frenar los IFF (por ejemplo, reforzando las administraciones fiscales nacionales y mejorando el clima de inversión), y en reformas internacionales.

Como una gran parte de los fondos ilícitos parece tener relación con la elusión y la evasión fiscal de las CMN (Kar y Freitas, 2011), muchas propuestas buscan reforzar la cooperación internacional para tratar este problema (Leading Group, 2008; The Task Force on Financial Integrity & Economic Development, 2012; COM, 2010; PNUD, 2011). La propuesta de frenar la elusión y la evasión fiscal de las industrias extractoras ha contado con especial apoyo, por los mayores riesgos de salida de flujos ilícitos que parecen tener los países que dependen de sus recursos naturales (Kar y Freitas, 2011). Este riesgo se debe en parte a la dificultad de aplicar impuestos a las CMN del sector de los recursos naturales (von Haldenwang, 2011). Las propuestas que parece que cuentan con más apoyo son las que abogan por la transparencia, por ejemplo, a través de la reforma de las normas contables internacionales (COM, 2011). En concreto, se ha propuesto que se facilite información contable de las corporaciones país por país, como medida contra la manipulación de los precios de las transferencias (TPM)⁸⁵. Por ejemplo, la Comisión Europea, el Banco Mundial y la OCDE acordaron una iniciativa tripartita sobre precios de transferencia que pretende mejorar la capacidad que tienen una serie de países de afrontar este problema. Asimismo, las propuestas de reforma se han centrado en la necesidad de introducir procesos más estructurados en el intercambio de datos fiscales a escala internacional, y en particular en las jurisdicciones que aplican el secreto fiscal (Reed y Fontana, 2008; OCDE, 2011a).

No obstante, a pesar de la retórica y de algún avance tangible en relación con la reforma, la cooperación internacional para frenar los flujos ilícitos tiene planteados desafíos políticos de envergadura. Entre

las áreas en las que se han visto avances incluiríamos la expansión geográfica del Convenio de asistencia administrativa mutua en materia fiscal más allá de los países de la UE y la OCDE, y el Acuerdo africano de asistencia mutua en materia fiscal. Noruega ha liderado los esfuerzos de los Gobiernos por centrar la atención en el tema de los IFF y por el compromiso de facilitar información contable básica de las corporaciones país por país. Además, y aunque aún está pendiente de acuerdo con los Estados Miembros, los legisladores de la UE han votado un proyecto de ley que exige a las grandes compañías extractivas de petróleo, gas y minerales, y de las madereras que explotan bosques primarios, datos exhaustivos de sus pagos a los Gobiernos nacionales, país por país y proyecto por proyecto. La UE ha apoyado también iniciativas internacionales para promover la transparencia en los ingresos, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, y la cooperación internacional sobre evasión y elusión fiscal, como el Pacto Fiscal Internacional⁸⁶. También la comunidad internacional del desarrollo (que incluye las agencias multilaterales, los Gobiernos, las ONG y algunas fundaciones privadas) ha hecho esfuerzos considerables por mejorar la gobernanza y combatir la corrupción en los países en desarrollo, con el fin de cambiar el entorno de incentivos para los IFF en dichos países. Sigue siendo difícil conseguir una acción internacional coordinada para frenar los flujos ilícitos y cambiar el entorno de incentivos en los países destinatarios, aunque es cierto que se han producido algunos avances. La elaboración de informes por países en los sectores no extractores ha avanzado poco, y algunos paraísos fiscales están tardando en cumplir con las obligaciones estipuladas en los tratados de compartir información sobre actividades sospechosas. En realidad, los avances se han visto obstaculizados sobre todo por la oposición de determinados grupos influyentes, como las instituciones financieras que reciben estos flujos ilícitos y de la evasión fiscal de las CMN (Spratt, 2013). Las consideraciones nacionales respecto a la competitividad de las CMN que operan en países en desarrollo o de las instituciones financieras en los paraísos fiscales limitan la cooperación internacional.

« De ahí el amplio consenso en que los IFF disminuyen los recursos para el desarrollo, en especial, al reducir el margen para movilizar ingresos nacionales. »

85 TPM se refiere a la sobrefacturación o a la subfacturación de transacciones dentro de la empresa que las CMN utilizan para aprovecharse de las diferencias entre las regulaciones nacionales y los tipos fiscales, como mecanismos clave de la transferencia ilícita de fondos.

86 La ITIE es una iniciativa voluntaria orientada a reforzar la gobernanza en el sector de las industrias extractivas, mientras que el Pacto Fiscal Internacional es una acción internacional informal y una plataforma de diálogo que agrupa a donantes bilaterales y multilaterales con vistas a reforzar la cooperación con países en desarrollo y en transición para detener la evasión y la elusión fiscal.



CAPÍTULO SIETE

« Un nuevo marco de desarrollo podría fomentar las reformas para crear un sistema financiero más favorable al desarrollo al mayor nivel político factible, ya sea nacional, regional o internacional. »

La cooperación para elaborar un sistema financiero post-2015 favorable al desarrollo

A pesar de los obstáculos que existen para la cooperación internacional, la reforma financiera y la detención de los IFF son dos áreas en las que la comunidad internacional puede tener un gran impacto cambiando sus propias políticas. Existen dos estrategias para hacer frente a las presiones de los poderosos grupos de interés:

- La adopción de reformas a escala regional o nacional, incluso si la acción colectiva internacional elude realizarlas. Por ejemplo, en la UE, 11 Estados miembros planean implantar un FTT sin esperar a ningún acuerdo mundial (cuadro 7.7). Del mismo modo, el gobierno estadounidense aprobó la Ley Dodd-Frank de la Reforma de Wall Street y de Protección del Consumidor, que creó el Consejo de Supervisión de Estabilidad Financiera para vigilar los riesgos sistémicos, y que exige a las compañías registradas en EE.UU. que faciliten informes públicos sobre sus pagos a Gobiernos a cambio de petróleo, gas y minerales por país y por proyecto. Todas ellas son valiosas iniciativas, porque fueron acordadas por los líderes políticos de algunos de los mayores mercados financieros y porque podrían influir en la adopción de regulaciones en otros lugares, al demostrar la viabilidad económica y política de las reformas.
- La ampliación del espacio para las reformas internacionales implicando a las partes interesadas relevantes. Por ejemplo, las corporaciones

preocupadas por su reputación como pagadoras de impuestos pueden ser de gran ayuda para las reformas, como muestra la ITIE. Las compañías que participan en la ITIE hacen públicos los pagos de impuestos y cánones por la extracción de recursos naturales, y los Gobiernos de los países respectivos dan a conocer los pagos que han recibido.

Un nuevo marco de desarrollo podría fomentar las reformas para crear un sistema financiero más favorable al desarrollo al mayor nivel político factible, ya sea nacional, regional o internacional. Eso podría mejorar en el marco de los ODM, si se pone más énfasis en las alianzas mundiales y se deja claro que dichas alianzas incluyen la cooperación no solo en la AOD, sino también en otros flujos financieros. Si bien la coordinación internacional es importante, el avance del desarrollo depende de que los países más pobres mantengan el espacio de las políticas para adaptar las normas internacionales a sus propias necesidades y características. Por ejemplo, los países en desarrollo deberían poder ir adoptando las regulaciones financieras internacionales poco a poco, en función de su capacidad interna y de la necesidad de valorar el impacto de las normas reguladoras tanto en la estabilidad financiera como en la inclusión financiera (Deuchert y Foerch, 2012). Actores influyentes como la UE pueden hacer presión para que los países en desarrollo estén mejor representados en los organismos de normalización mundiales, lo que les ayudaría a salvaguardar el espacio de las políticas en la gobernanza financiera. Un nuevo marco de desarrollo podría catalizar dicha presión.

Cuadro 7.7 El impuesto sobre las transacciones financieras de la UE (FTT)

A falta de un acuerdo mundial, en 2011, la Comisión Europea propuso un FTT comunitario para los 27 Estados miembros de la UE. Cualquier legislación en materia de fiscalidad requiere el acuerdo unánime de todos los Estados miembros, lo que les permite bloquear la implantación a escala de la UE de un FTT, a pesar de sus beneficios potenciales para la estabilidad financiera,

tan importante para el desarrollo sostenible. Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Italia y Portugal decidieron seguir adelante y solicitaron que se aplicara un FTT, y en enero de 2013, los ministros de finanzas de la UE dieron su aprobación para que estos países aplicaran un impuesto sobre las transacciones financieras.



7.4.2 La coordinación de la ayuda y otras políticas

Maximizar la contribución de cualquier financiación para el desarrollo es igual de importante para establecer una alianza internacional de todas las partes interesadas en la cooperación al desarrollo como en la gobernanza financiera mundial. La promoción de las alianzas en la cooperación al desarrollo dependerá de las reformas de coordinación internacional en ámbitos de políticas de ayuda y de no ayuda. Esta sección se centra en las oportunidades y los desafíos para que la comunidad internacional reforme la cooperación al desarrollo, con vistas a aumentar su contribución al desarrollo.

Oportunidades y desafíos para reforzar la eficacia de la ayuda y del desarrollo

Una gran oportunidad para la cooperación internacional es la institucionalización de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda y el desarrollo⁸⁷. Los Foros de Alto Nivel (HLF) sobre eficacia de la ayuda y del desarrollo se han convertido en los principales escenarios donde tratar los problemas de fragmentación de las fuentes y de los canales de ayuda. Estos Foros han aumentado la concienciación sobre la necesidad de que todas las partes interesadas promuevan los principios de la eficacia de la ayuda, y sobre el enorme potencial que existe para asignar la ayuda de forma más eficaz y eficiente. Por ejemplo, un estudio reciente (Bigsten et al., 2011) ha revelado que, solo en la UE y en sus Estados miembros, seguir implementando la agenda de ayuda eficaz podría suponer un ahorro de hasta 5 000 millones de euros al año.

En 2012, la Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo sustituyó al anterior Grupo de trabajo sobre eficacia de la ayuda (WP-EFF) de la OCDE, marcando el inicio de un proceso de transición. La Alianza está gestionada por un Comité Directivo en el que están diferentes partes interesadas que cuenta con representantes de Gobiernos, de la sociedad civil, del sector privado y de agencias multilaterales. Su trabajo está estructurado en ocho «bloques esenciales», que son iniciativas con objetivos específicos y miembros específicos. Los denominados «acuerdos de trabajo

flexibles» reflejan una tendencia hacia «coaliciones mixtas» con un enfoque voluntario y no unánime de la cooperación internacional (Savedoff, 2012). Si bien estas coaliciones mixtas pueden desempeñar un papel cada vez más importante a la hora de abordar los desafíos internacionales, pueden ser tan prometedoras como problemáticas, como refleja el actual estado de la cooperación sobre eficacia de la ayuda y del desarrollo.

El mayor desafío que esto plantea para la comunidad internacional es la implantación a dos velocidades de los principios acordados (Klingebiel y Leiderer, 2011). Los donantes tradicionales han confirmado su compromiso de trabajar por mejorar la eficacia de la ayuda y del desarrollo, y se les ve como los impulsores de la agenda, pero siguen existiendo lagunas significativas en la implantación y los países de la OCDE no han cumplido los compromisos de París de 2005 (Wood et al., 2011). Hasta la fecha, solo se ha conseguido una de las 13 metas de la Declaración de París, y hay un cierto escepticismo sobre si sigue existiendo el impulso de querer mejorar la eficacia. Al mismo tiempo, las economías emergentes se han comprometido de forma más decidida con el HLF de Busan. Queda planteada la cuestión de si la nueva Alianza Global logrará promover una cooperación al desarrollo más eficaz y la necesidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos de Busan. Por ejemplo, Brasil, China y la India acordaron que los principios de la Declaración de Busan se les aplicarían solo de «manera voluntaria» y no se sumaron a los «bloques esenciales» de la Alianza Global para la CSS. Sin embargo, las potencias emergentes han querido emplear cada vez más los ODM para mejorar su desempeño en el desembolso de la ayuda (Grimm y Zhang, 2012). Aunque quizás no vayan a querer ser líderes en la implantación de un marco global post-2015, sí que consideran el refuerzo de la cooperación con otros países en desarrollo como una piedra angular de sus políticas internacionales.

Otro resultado notable de Busan fue la mayor integración de un grupo de países formados recientemente. Varios países y organizaciones

«
Solo en la UE y en sus Estados miembros, seguir implementando la agenda de ayuda eficaz podría suponer un ahorro de hasta 5 000 millones de euros al año.»

87 El término «eficacia del desarrollo» abarca la eficacia organizativa, como la coherencia o la coordinación, los resultados de la AOD y los resultados de desarrollo generales (Kindornay, 2011). El término se emplea aquí para indicar que el debate internacional sobre la eficacia de la ayuda se ha ampliado para incluir estas nociones.



«
Cualquier marco global post-2015 requerirá una mejor cooperación internacional en la ayuda y la eficacia.»»

internacionales⁸⁸ suscribieron un New Deal para el compromiso en Estados frágiles (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011), que reconoce los desafíos de desarrollo específicos a los que se enfrentan los Estados frágiles y establece cinco objetivos (política legítima, justicia, seguridad, fundamentos económicos e ingresos y servicios) para aclarar las prioridades políticas en tales Estados (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011). Estos objetivos complementan la Declaración de París al reforzar su llamamiento al alineamiento y la armonización, proporcionando orientación sobre la aplicación de los principios de París en situaciones de fragilidad, y ampliando el marco de la eficacia de la ayuda para incluir enfoques de «Gobierno en su conjunto» y la coherencia de las políticas en el nexo entre la política, la seguridad y el desarrollo (Manning y Trzeciak-Duval, 2010).

La cooperación internacional para la eficacia de la ayuda y del desarrollo más allá de 2015

Cualquier marco global post-2015 requerirá una mejor cooperación internacional en la ayuda y la eficacia. Hay que mantener el impulso tanto de la aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda como de la integración de nuevas preocupaciones, por ejemplo, el compromiso con los Estados frágiles y el impacto de los flujos financieros distintos de los de la AOD en el desarrollo. Además, es necesario el compromiso más activo de los nuevos actores, especialmente de las potencias emergentes⁸⁹.

Una mejor cooperación puede aumentar la contribución de la ayuda al desarrollo principalmente de dos formas. La primera opción consiste en promover la armonización de las políticas de todos los donantes, en línea con la agenda de ayuda eficaz. No obstante, esto puede no resultar factible por algunas reticencias, particularmente de los donantes no tradicionales, en aceptar un programa que consideren dominado por la OCDE. La segunda opción es la de explorar vías alternativas para garantizar que todos los proveedores

de ayuda respeten los principios de cooperación para la eficacia del desarrollo, en particular, la predictibilidad y el espacio de las políticas.

En un contexto post-2015, todos los países necesitarán continuar con sus esfuerzos para construir una alianza para el desarrollo que sea estable y transparente, y que permita la apropiación y el espacio de las políticas de los países en desarrollo. El marco post-2015 podría suponer una oportunidad para avanzar en la cooperación al tratar desafíos globales, incluyendo el desarrollo, y mecanismos para supervisar la asignación de recursos públicos a los PRB, desde las economías avanzadas y emergentes. Por su parte, la UE también tiene la responsabilidad de fomentar una cooperación internacional más estrecha en el contexto post-2015, incluida la cooperación con las potencias emergentes (cuadro 7.8).

La cooperación internacional en políticas públicas mundiales

En un mundo globalizado, los Gobiernos pueden mejorar su estabilidad interna y su prosperidad hasta cierto punto, pero también deben hacer frente a condiciones internacionales que están fuera de su alcance. Muchos desafíos del desarrollo son mundiales y requieren respuestas coordinadas mundiales. Si bien todos los Gobiernos deben actuar para hacer frente a los desafíos mundiales, coordinar estas acciones resulta complejo. El papel de la ayuda está cambiando de financiar proyectos de desarrollo local a tratar desafíos mundiales (Severino, 2012). Los bienes públicos globales, como un clima estable, comportan beneficios susceptibles de uso simultáneo sin que pueda excluirse de su uso a terceros que traspasan las fronteras nacionales (Kaul et al., 2003). Pero también hay «males públicos globales», que no conocen fronteras y producen efectos generalizados, como el hambre, la contaminación, el cambio climático, la inestabilidad financiera y los conflictos regionales. El aporte de GPG y la existencia de

88 Afganistán, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Burundi, Canadá, Chad, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guinea Bissau, Guinea, Haití, Irlanda, Islas Salomón, Japón, Liberia, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Suecia, Suiza, Timor Oriental, Togo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, la OCDE, el Grupo de Desarrollo de la ONU, la Unión Europea.

89 El estudio de casos de Nepal propone que las economías del Sur emergentes dediquen el 0,2% de la RNB a la ayuda a los PMA y que adhieran a los principios de soberanía nacional, apropiación nacional e independencia, igualdad, no condicionalidad y no injerencia en los asuntos internos, como refleja la Resolución de la ONU sobre la Cooperación Sur-Sur.



Cuadro 7.8 Implicaciones de un compromiso de la UE post-2015 con las potencias emergentes

«
 Un marco de desarrollo post-2015 puede suponer una oportunidad para promover el aporte de varios GPG e identificar formas de pagarlos.»

A fin de lograr consenso en un marco post-2015 con un fuerte compromiso de las potencias emergentes, la UE debería:

1. Demostrar liderazgo forjando un marco post-2015 a través de sensibilización y alianzas.
2. Comprometerse con los proveedores de la CSS, continuando y profundizando el diálogo multicultural y/o los mecanismos de cooperación, como los mecanismos trilaterales que incluyen a todos los socios de CSS, fortaleciendo de esta manera la experiencia y el intercambio de conocimientos con el Sur en su globalidad.

3. Identificar las complementariedades entre la CSS y la cooperación de la UE, p. ej. cómo combinar el éxito de la CSS en el apoyo del desarrollo de infraestructuras (p. ej., las carreteras y el transporte) y las fortalezas de la UE en áreas «blandas» (p. ej., la creación de instituciones), o el enfoque pragmático de la CSS con el enfoque reglamentario de la UE.
4. Contemplar la cooperación al desarrollo con un enfoque más global, haciendo menos hincapié en las políticas de ayuda y más en combinar varias políticas en paquetes adaptados a situaciones y países específicos.

Basado en Grimm y Zhang, 2012

«males» públicos globales afectan al bienestar en todos los países, y para hacer frente a estos desafíos es necesaria la cooperación internacional (Farrell y Gänzle, 2012).

Una gran oportunidad para que el aporte de GPG mejore la contribución de la ayuda al desarrollo es definir intereses globales comunes, especialmente entre las economías desarrolladas y las emergentes. Además de ello, el concepto de GPG puede aclarar las formas de financiación a través de diferentes contribuciones a un país específico. Un importante desafío es el de fomentar acuerdos compartidos sobre los GPG. En particular, resulta difícil desarrollar estrategias para la financiación de los GPG a través de instituciones mundiales que sean responsables de su aporte. Otro desafío para que el componente de AOD financie algunos GPG es garantizar que estos recursos sean adicionales y que no provoquen una reducción de facto de la AOD.

Un marco de desarrollo post-2015 puede suponer una oportunidad para promover el aporte de varios GPG e identificar formas de pagarlos. Eso dependería de que se reforzaran la cooperación y la coordinación, no solo entre los Gobiernos sino también entre las políticas de desarrollo y otras políticas exteriores. El ejemplo de la financiación para la lucha contra

el cambio climático ilustra la necesidad de que la AOD tenga un papel protagonista en hacer frente al «mal» público global del cambio climático y reforzar la integración de la política del desarrollo con otras políticas, ambas cruciales para lograr el desarrollo.

La cooperación al desarrollo dentro y más allá de la ayuda: el ejemplo de la financiación para la lucha contra el cambio climático

El amplio consenso sobre la necesidad de mirar más allá de la AOD para financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación crea oportunidades de cooperación más allá de la ayuda. Si bien no existen estimaciones precisas del nivel requerido de financiación para la lucha contra el cambio climático, resulta claro que excede de manera considerable los actuales niveles de la AOD. Por ejemplo, el Estudio Económico y Social Mundial de 2011 estima en aproximadamente un 3% del producto interior bruto mundial el incremento de la inversión verde necesario para lograr los objetivos de desarrollo sostenible, en un contexto de cambio climático y de limitaciones de las emisiones de carbono mundiales (DAES, 2011). Suponiendo que hará falta aproximadamente el 60% de tal inversión en los países en desarrollo, esto implicaría algo más de 1000 billones de dólares al año en inversión adicional, muy por encima de los actuales 130 000 millones en AOD. Al mismo



CAPÍTULO SIETE

« El amplio consenso sobre la necesidad de mirar más allá de la AOD para financiar la adaptación al cambio climático y su mitigación crea oportunidades de cooperación más allá de la ayuda. »

tiempo, desviar una cantidad sustancial de la AOD hacia iniciativas relacionadas con el clima, en lugar de apoyar otras intervenciones de reducción de la pobreza, podría crear un desajuste entre las prioridades mundiales y las nacionales en los países en desarrollo (DAES). Así, con el fin de satisfacer la necesidad de financiación para la lucha contra el cambio climático y evitar al mismo tiempo el riesgo de tales desajustes, los líderes políticos firmaron en 2009 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de Copenhague, con objeto de ayudar a movilizar fondos «nuevos y adicionales» para la lucha contra el cambio climático, de fuentes públicas, privadas y otras nuevas, aunque tiene que acordar aún cómo definir estos recursos⁹⁰. Dadas las restricciones presupuestarias en muchos países de la OCDE y la limitada viabilidad comercial de muchas inversiones relacionadas con el clima, los esfuerzos se han centrado en propuestas de financiación de lucha contra el cambio climático innovadoras.

La falta de un acuerdo internacional sobre la implantación de algunas de las propuestas de financiación de la lucha contra el cambio climático con el mayor potencial de ingresos plantea un desafío mayor para la cooperación más allá de la ayuda. Por ejemplo, aún no existe apoyo para un impuesto internacional y uniforme sobre las emisiones de carbono, en parte porque algunos países perderían competitividad externa (Ward y Cao, 2012). Tampoco existe un acuerdo internacional sobre un sistema mundial de comercio de emisiones de carbono en el que los países desarrollados, y más adelante los emergentes, se pudieran comprometer en metas de reducción de emisiones vinculantes. Ante la falta de apoyo político a mecanismos con gran potencial de ingresos y los presupuestos más limitados de los países donantes, es probable que, a corto plazo, buena parte de las subvenciones públicas para la lucha contra el cambio climático procedan de los presupuestos de la AOD (Kharas y Rogerson, 2012).

A pesar de estos desafíos políticos, existen varias formas de reforzar la cooperación y la coordinación

para garantizar que cualquiera de los nuevos mecanismos de financiación de la lucha contra el cambio climático apoye el desarrollo incluyente y sostenible. Por consiguiente, los responsables políticos en materia de desarrollo deberían:

1. Reforzar la cooperación y la coordinación para garantizar que los países en desarrollo se encuentren adecuadamente representados en los mecanismos de gobernanza para la financiación de la lucha contra el cambio climático.
2. Intercambiar conocimientos sobre la eficacia de la ayuda. En los últimos años, la proliferación de fondos para la financiación de la lucha contra el cambio climático ha dado como resultado una estructura excesivamente fragmentada e ineficaz. Compartir experiencias sobre coordinación de la ayuda puede ayudar a hacer que la financiación de la lucha contra el cambio climático sea más eficaz.
3. Colaborar para ayudar a los países en desarrollo a aumentar los beneficios de la financiación de la lucha contra el cambio climático para el desarrollo incluyente y sostenible. Esta financiación probablemente llegue a convertirse en una fuente principal de flujos externos. Se requerirá una sólida capacidad administrativa e institucional para acceder a los fondos, adaptarlos a las prioridades nacionales y emplearlos, además de la capacidad de resistir a las condicionalidades intrusivas. Al igual que otros grandes flujos externos, su gestión requerirá también capacidad política y una sólida gobernanza (Arellano-Yanguas, 2011).

Un marco global post-2015 que pretenda orientar el aporte de GPG puede ayudar a garantizar que la arquitectura emergente sobre financiación de la lucha contra el cambio climático apoye al desarrollo incluyente y sostenible. De este modo, al definir un medio para alcanzar los objetivos de desarrollo y reforzar la cooperación internacional, el nuevo marco podría impulsar un acuerdo global sobre mecanismos

90 Brown et al. (2010) identifican las siguientes cuatro definiciones de financiación pública internacional «adicional» para el cambio climático en el debate actual: 1. La financiación de la lucha contra el cambio climático clasificada como adicional a la AOD del objetivo del «0,7%». 2. El aumento con respecto a los niveles de la AOD de 2009 empleada en acciones relacionadas con el clima (es decir, las asignaciones de AOD en 2009 destinadas a acciones sobre el cambio climático fijarían el nivel de referencia, por encima del cual, cualquier nueva financiación de la AOD para medidas sobre el cambio climático sería considerada como adicional). 3. El aumento de los niveles de la AOD que incluyan financiación para la lucha contra el cambio climático hasta un porcentaje especificado. 4. El incremento en la financiación de la lucha contra el cambio climático no vinculada a la AOD (la AOD debería seguir empleándose en actividades de desarrollo tradicionales y la financiación para la lucha contra el cambio climático debería proceder de fuentes distintas de la AOD).



internacionales para la obtención de financiación para la lucha contra el cambio climático.

7.5 Conclusión

Cualquier nuevo marco global con una visión más amplia del desarrollo y de la cooperación requerirá más recursos financieros. No obstante, elevar el nivel de financiación para el desarrollo en el actual contexto político y económico será todo un desafío. Por consiguiente, los debates sobre la financiación para el desarrollo han de centrarse tanto en la forma de emplear mejor y de forma más eficaz los recursos existentes como en las maneras de aumentar su volumen.

El análisis de las oportunidades que ofrecen las diferentes fuentes de financiación para el desarrollo muestra que ningún modelo resulta idóneo universalmente y que cada tipo de financiación se aplica mejor en unos contextos que en otros (en la tabla 7.1 se puede ver una descripción general). Por ejemplo, mientras los bonos especiales parecen ser un modo de aprovechar los mercados de capital internacionales para proyectos que requieren una considerable distribución anticipada, la financiación combinada probablemente funcione mejor donde el aporte de subvenciones ayude a los proyectos a lograr suficiente rentabilidad financiera para atraer financiación distinta de las subvenciones. Por su parte, el refuerzo de la CSS y la movilización de recursos nacionales probablemente se conviertan en fuentes de financiación para el desarrollo más importantes, aunque no lo bastante como para hacer frente a los desafíos mundiales como, por ejemplo, el cambio climático, que requerirán estrategias más concertadas para la financiación y el aporte de GPG.

Aunque se hayan realizado esfuerzos considerables por aumentar el potencial que tiene la financiación para el desarrollo externa para apoyar la apropiación de los países en desarrollo de sus estrategias de desarrollo, la volatilidad de los flujos financieros externos, tanto públicos como privados, podría

perjudicar la calidad del proceso de toma de decisiones y, en general, la gobernanza de las políticas nacionales. La reforma del sistema financiero mundial ayudaría a reducir tal inestabilidad, pero eso llevará tiempo. Dado que la mayor parte de los flujos externos privados hacia países en desarrollo son procíclicos, los flujos públicos podrían reducir las consecuencias negativas de las perturbaciones externas si se proporcionasen de forma anticíclica (Bigsten y Tengstam, 2012, Wolff, 2008)⁹¹.

Sigue siendo importante aumentar la AOD y mejorar su eficacia. Sin embargo, la ampliación de la AOD ha perdido algo de su atractivo debido, en parte, a su fracaso a la hora de alcanzar metas duraderas, al aumento de los flujos financieros distintos de la ayuda, y a la importancia de las políticas nacionales e internacionales para mejorar la contribución que la financiación hace al desarrollo. Por consiguiente, la comunidad internacional ha de pensar en otras medidas a su alcance. Por ejemplo, este capítulo ha argumentado que si hubiera acuerdo para frenar los flujos financieros ilícitos, los cuales superan ampliamente el valor de la AOD, eso serviría para apoyar el desarrollo ya que ampliaría el margen de los Gobiernos para movilizar recursos nacionales, y para mejorar la gobernanza y reducir los incentivos perversos para las élites dirigentes.

En resumen, si la comunidad internacional pretende movilizar recursos de financiación adecuados para contribuir al desarrollo, será necesario ir «más allá de la ayuda». Para poder dar un enfoque más amplio a la financiación para el desarrollo será necesario establecer una alianza mundial que fomente la acción colectiva en una serie de frentes, incluyendo una mejor regulación del sistema financiero internacional y un mayor compromiso político con la CPD, puesto que el impacto de cualquier flujo financiero depende enormemente del entorno de las políticas tanto a escala mundial como local.

«
 Cualquier nuevo marco global con una visión más amplia del desarrollo y de la cooperación requerirá más recursos financieros. No obstante, elevar el nivel de financiación para el desarrollo en el actual contexto político y económico será todo un desafío. Por consiguiente, los debates sobre la financiación para el desarrollo han de centrarse tanto en la forma de emplear mejor y de forma más eficaz los recursos existentes como en las maneras de aumentar su volumen.»

⁹¹ El Mecanismo FLEX de Vulnerabilidad (V-FLEX) de la UE es un buen ejemplo de cómo hacerlo. El mecanismo fue adoptado en 2009 como un servicio temporal de amortiguación de impactos de 500 millones de euros, y se trata de un fondo de emergencia para ayudar a los países ACP más vulnerables a cubrir déficits de financiación fiscal derivados de la crisis financiera mundial, ayudándoles a mantener el gasto prioritario, particularmente en los sectores sociales.



CAPÍTULO SIETE

Tabla 7.1 Recursos seleccionados de financiación para el desarrollo y su potencial

INSTRUMENTOS FINANCIEROS					
	CSS	PBA y RBA	AOD		MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NACIONALES
			MECANISMOS INNOVADORES		
			BONOS ESPECIALES	FINANCIACIÓN COMBINADA	
OPORTUNIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los recursos para el desarrollo • Complemento de la AOD • Enseñanzas de la experiencia en colaboración horizontal 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor apropiación de los países en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización de recursos para uso inmediato 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de subvenciones para movilizar financiación distinta de las subvenciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los recursos para el desarrollo • Mayor independencia de los recursos externos • Refuerzo de los sistemas locales, la gobernanza y la responsabilidad
DESAFÍOS	<ul style="list-style-type: none"> • Tensión entre las necesidades de desarrollo nacionales y el apoyo al desarrollo externo • Falta de transparencia y coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de experiencia • Volatilidad persistente 	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad financiera • Sujeta a las fluctuaciones y a la volatilidad del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de incentivo para seleccionar proyectos de alto riesgo con bajo rendimiento financiero pero con grandes repercusiones sociales • Asegurar y evaluar la adicionalidad financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones en el potencial fiscal • Limitaciones en la capacidad impositiva • Limitaciones en la sensibilidad a las preocupaciones redistributivas
ÁREAS DE APLICACIÓN	En principio todas las áreas, pero con un fuerte énfasis en la infraestructura, la tecnología y la inversión productiva	En todas las áreas	Varias aplicaciones en la actualidad, principalmente en las áreas de protección del clima, medio ambiente y salud	Principalmente en el sector privado y en las infraestructuras	En todas las áreas
CONTEXTO DEL PAÍS	PRB, PRMB y PRMA	Principalmente PRB y PRMB	Principalmente proyectos de distribución anticipada en PRMB y PRMA, menor en PRB	Principalmente PRMB y PRMA, menor en PRB	Principalmente PRMB y PRMA, más difícil en PRB
NIVEL DE RECURSOS	En aumento	Limitado	Limitado	En aumento	En aumento



INSTRUMENTOS FINANCIEROS

	CSS	AOD		MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NACIONALES	
		PBA y RBA	MECANISMOS INNOVADORES		
			BONOS ESPECIALES	FINANCIACIÓN COMBINADA	
PREVISIBILIDAD	Limitada	Buena	Limitada	Limitada	Buena
EFICACIA DE LAS ASIGNACIONES	En aumento si pueden asegurarse las complementariedades y la coordinación	En aumento si puede asegurarse la supervisión y la presentación de informes	En aumento	En aumento si los recursos se dirigen a sectores de alto beneficio social	En aumento si los sistemas tributarios y fiscales son progresivos
ESPACIO DE LAS POLÍTICAS	Medio	Medio		Amplio	
CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA UE	Esfuerzos para lograr más coordinación y armonización	Mayor uso, promoción y evaluación de los mecanismos y las modalidades		Promoción de la cooperación internacional en temas fiscales para frenar los flujos ilícitos	



8

BIENES: COMERCIO E INVERSIÓN

8.1 Introducción

Este capítulo analiza el papel de las políticas de comercio e inversión en un marco de desarrollo post-2015. Como ya analizó el capítulo 1, una de las mayores limitaciones de los ODM es que no han sido capaces de incluir dimensiones de transformación económica estructural ni de integrar el desarrollo de las capacidades productivas en los países pobres. Esto significa que, si bien los ODM tratan algunos de los aspectos sociales del desarrollo, no prestan suficiente atención al desarrollo económico, y, como resultado, la sostenibilidad a largo plazo de los logros sociales sigue siendo cuestionable.

El debate se centra en el panorama cambiante del comercio y la inversión, así como en los desafíos a los que se enfrentan las economías vulnerables y marginadas, es decir, las de los países de renta baja y los países menos adelantados (PRB y PMA). Este capítulo argumenta que los importantes cambios que se están produciendo darán forma al contexto de cualquier marco global post-2015. Por ejemplo, las economías emergentes representan ahora un porcentaje cada vez mayor de las carteras de comercio e inversión de los PRB y los PMA. Asia ha emergido como un centro de fabricación con la evolución de las cadenas de valor mundiales (GVC) y las redes de producción mundial (GPN). Este contexto mundial en plena evolución presenta nuevas oportunidades y desafíos para las economías marginadas y vulnerables.

Muchos de estos desafíos económicos no son nuevos: la falta de diversificación de la producción y del comercio, la dependencia de los productos básicos, los mercados pequeños y poco

desarrollados, las infraestructuras deficientes que dificultan la conectividad regional y mundial, la integración del comercio demasiado superficial y las débiles capacidades institucionales. Todas ellas son cuestiones que resultan familiares, sin embargo, siguen constituyendo problemas clave para las economías marginadas y vulnerables. El capítulo argumenta que la falta de una dimensión económica efectiva en el marco de los ODM ha permitido que muchos de estos problemas persistan, lo que menoscaba los logros de los ODM en el sector social. Cualquier marco post-2015 tiene que tratar obligatoriamente estos problemas teniendo en cuenta el panorama cambiante de la economía mundial y los desafíos medioambientales apremiantes. El capítulo aboga por que tal agenda se centre en ayudar a los PRB y a los PMA a aumentar sus capacidades de producción y a lograr una transformación económica estructural ampliando los efectos de las políticas de comercio y de inversión.

A pesar del papel cada vez mayor de las economías emergentes en los PRB y los PMA, en especial, a través de la CSS, la UE sigue siendo importante para ellos –como mercado para sus exportaciones, como fuente de inversión y como principal donante. Por ello es tan importante lo que ha hecho la Unión Europea hasta la fecha y lo que vaya a hacer después de 2015. Los cambios importantes de las políticas de la UE tendrán una gran repercusión en los PRB y en los PMA y tendrán que tenerse en cuenta en los debates sobre el papel de la UE en cualquier agenda de desarrollo post-2015. Dichos cambios están relacionados con los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), la reforma del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE, las políticas sobre productos básicos y sobre inversión, y el cambio climático.

«
Una de las mayores limitaciones de los ODM es que no han sido capaces de incluir dimensiones de transformación económica estructural ni de integrar el desarrollo de las capacidades productivas en los países pobres.
»



Este capítulo primero analiza algunas de las limitaciones de los ODM, basándose en una definición del desarrollo como proceso para alcanzar la transformación económica estructural, así como el papel del comercio y la inversión para conseguirlo. Luego examina los recientes cambios en la estructura y los flujos de comercio e inversión, así como los desafíos concretos a los que se enfrentan los PRB y los PMA. Seguidamente, examina las políticas de la UE en materia de comercio e inversión, actuales y futuras, y, por último, propone elementos relativos al comercio y a la inversión para una agenda de desarrollo mundial post-2015, centrándose especialmente en cuatro áreas fundamentales: (a) la promoción de las exportaciones de los sectores modernos en los PMA y los PRB; (b) la disminución de la vulnerabilidad a las crisis; (c) el refuerzo de las inversiones productivas; y (d) la mejora de la coordinación mundial en la política de inversión.

8.2 Los perfiles de una agenda «más allá de los ODM» sobre comercio e inversión

8.2.1 ODM 8: desarrollo sin desarrollo

Los roles del comercio y de la inversión solo aparecen como subobjetivos del ODM 8, que trata

esencialmente de lograr una alianza mundial para generar los recursos, las oportunidades y los conocimientos técnicos necesarios para que los países en desarrollo alcancen los primeros siete ODM. Tres de sus seis metas (8.A, 8.B y 8.C) están relacionadas específicamente con el comercio y la inversión (resumidas en la tabla 8.1 que aparece a continuación). El ODM 8 incluye igualmente indicadores para controlar el avance pero, aunque la meta 8.A tenga que ver en parte con la inversión, no existen indicadores específicos para controlar el avance en la mejora del sistema financiero mundial.

Los ODM son a la vez un producto y un reflejo de una visión particular del desarrollo (Nayyar, 2011). En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo se definía sobre todo en términos económicos y se medía por el crecimiento de los PIB nacionales y las rentas per cápita (Sen, 2000). Sin embargo, a finales de los años ochenta y en los años noventa, varios estudiosos del desarrollo presentaron una tesis diferente, conceptualizándolo como «desarrollo humano» (Streeten, 1994; Desai, 1991; Sen, 1989; Haq, 1995). Ellos argumentaban que el desarrollo tenía que centrarse en el bienestar de las personas, aumentando su capacidad de elección y su libertad. Según esta visión, y a pesar de reconocer su importancia, el crecimiento económico no es

« Los ODM son a la vez un producto y un reflejo de una visión particular del desarrollo. »

Tabla 8.1: Metas e indicadores del ODM 8 sobre comercio e inversión

Metas	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> • 8.A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio • 8.B: Atender las necesidades especiales de los PMA. • 8.C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los PEID. 	<ul style="list-style-type: none"> • 8.6: Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y excepto armamentos) procedentes de países en desarrollo y PMA, admitidas sin pagar derechos • 8.7: Aranceles medios aplicados por los países desarrollados a los productos agrícolas, textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo • 8.8: Estimación de la ayuda agrícola de los países de la OCDE en porcentaje de su PIB • 8.9: Proporción de AOD destinada a consolidar la capacidad comercial



CAPÍTULO OCHO

« Los ODM dan gran importancia a los objetivos y a las metas del sector social, pero queda planteada la cuestión de si es posible alcanzar y, sobre todo, mantener el desarrollo social sin un desarrollo económico. »

suficiente. Como afirma Sen: «La idea fundamental es que el impacto del crecimiento económico depende mucho de cómo se utilicen sus frutos» (Sen, 2000: 44).

El hecho de ver el desarrollo como «desarrollo humano» significó un notable cambio desde el punto de vista intelectual. Ilustrados hasta cierto punto por la literatura sobre el desarrollo humano, los ODM representaron un contrato con objetivos y mundial sobre la promoción de los principios fundamentales del desarrollo humano (Saith, 2006). Los siete primeros objetivos tienen que ver con las diferentes dimensiones del desarrollo humano, mientras que el octavo constituye un contrato mundial para alcanzar los siete primeros. Este es el contexto en el que deben evaluarse los logros y las limitaciones de los ODM, en especial del ODM 8. Para dicha evaluación existirían dos puntos de partida. En primer lugar, un ejercicio de evaluación: ¿se han cumplido las metas? En segundo lugar, ¿los ODM eran realmente de desarrollo?

El Informe de 2012 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM (ONU, 2012) reveló resultados dispares en el avance hacia la consecución de las metas relativas al comercio del ODM 8. Si el avance se mide en términos de indicadores sobre el acceso al mercado (indicadores 8.6 al 8.9), a primera vista se diría que los resultados son lo esperado. Sin embargo, a medida que profundizamos, dicho avance es más cuestionable. Los países desarrollados y, cada vez más, los países en desarrollo, han ampliado el acceso a los mercados libres de impuestos y de cuotas (DFQF) para los PMA. No obstante, dicha cobertura no es completa (en el compromiso de la Declaración de Hong Kong de la OMC de 2005 era del 97%) y, teniendo en cuenta las limitadas exportaciones de los PMA, lo que queda excluido marca la diferencia (UNCTAD, 2010). Los aranceles aplicados a las exportaciones agrícolas de los PMA descendieron del 3% en 2004 al 1% en 2010, si bien los aplicados a los productos textiles permanecieron prácticamente sin cambios (ONU, 2012). También existen diferencias entre los países que se benefician de un régimen u otro y en la medida en que lo hacen. Si bien los márgenes preferenciales⁹² aplicados a los PMA son importantes, las barreras no arancelarias suponen un mayor obstáculo para sus exportaciones. En conjunto, los países de la OCDE están disminuyendo

sus subsidios agrícolas con respecto a su PIB. En 2011, dichos subsidios ascendían a 407 000 millones de dólares, lo que aún supone una considerable distorsión del mercado (Cantore, 2012). Los países en desarrollo que dependen de las exportaciones agrícolas serán los primeros beneficiados por la reducción de los subsidios agrícolas en los países de la OCDE, mientras que los que importan productos agrícolas, muchos de los cuales son PMA, podrían tener que pagar más por ellos (Ackerman, 2005; Charlton y Stiglitz, 2005). La utilización de la ayuda para el comercio para promover la capacidad comercial de los países en desarrollo es una respuesta positiva a la creciente demanda, pero tendrá que estar más centrada y orientada para que siga siendo efectiva (Basnett, 2012).

La mayor preocupación tiene que ver con los propios ODM: ¿favorecen realmente el desarrollo? Los ODM dan gran importancia a los objetivos y a las metas del sector social, pero queda planteada la cuestión de si es posible alcanzar y, sobre todo, mantener el desarrollo social sin un desarrollo económico. Por ejemplo, aunque sea importante mejorar las tasas de alfabetización, podría cuestionarse hasta qué punto eso mejora la vida de las personas si luego no hay puestos de trabajo que les permitan beneficiarse de tener una mejor educación. Del mismo modo, se han producido grandes avances (sobre todo gracias a las ayudas) en las mejoras de los servicios sanitarios y en su expansión en muchos países pobres pero estos países, sin recursos económicos, ¿cómo podrán mantener dichas mejoras? Además, donde existe una dimensión económica, por ejemplo, en el componente de comercio del ODM 8, se trata de hacer más de lo mismo. En otras palabras, la agenda de los ODM pretende ayudar a los países a que aumenten sus exportaciones actuales, pero no ayudar a los países en desarrollo pobres a pasar a actividades de mayor productividad (Chang, 2010). De ahí que los ODM representen una agenda para el desarrollo, pero que esa agenda no sea necesariamente de desarrollo.

Como mencionamos anteriormente, los ODM fueron forjados por un movimiento intelectual de finales de los ochenta y principios de los noventa que pretendía corregir las concepciones y las prácticas precedentes en materia de desarrollo que hacían énfasis en las rentas y en las medidas económicas.

92 La diferencia entre los aranceles a productos originarios de los PMA y del resto del mundo.



El problema es que ello pudo haber contribuido a crear un nuevo desequilibrio, en la medida en que se concedió la prioridad al desarrollo social, mayormente impulsado por la AOD, sin considerar debidamente la importancia del desarrollo económico en los países receptores de la ayuda. Este modelo de desarrollo mundial «funcionó» mientras los países donantes estaban experimentando un crecimiento económico suficiente para poder transferir recursos en forma de AOD para la financiación de los objetivos sociales. Sin embargo, la crisis económica y financiera mundial, y la consiguiente austeridad fiscal en muchos de los países donantes, está haciendo que el modelo sea cada vez más insostenible (ONU, 2010). Algunos países en desarrollo que han alcanzado un desarrollo económico y han obtenido a la vez logros sociales relativos a los ODM realizan y consiguen mantener avances. Sin embargo, en muchos PRB y PMA con un desarrollo económico aún no enraizado, el futuro de cualquiera de esos logros es incierto. Los puntos del ODM 8 relativos al comercio estaban pensados para ayudar a estos países, pero se concentran en las acciones que deben emprenderse en la OMC y en los capitales de algunos países de la OCDE, en lugar de en los propios países en desarrollo. Para corregir este enfoque se tendrá que ajustar de nuevo la concepción intelectual del desarrollo. En el resto de este capítulo se debate en primer lugar lo que esto significa para los países pobres en general y, a continuación, el papel que podrían desempeñar las políticas de comercio e inversión.

8.2.2 Conceptualizar el papel del comercio y la inversión en el desarrollo

Este informe aboga por una agenda de desarrollo mundial post-2015 que vaya «más allá de los ODM» y «más allá de la ayuda», basándose en una interpretación del desarrollo que sea incluyente y sostenible. Este apartado aborda el papel del comercio y la inversión en la promoción de dicho desarrollo.

El comercio y la inversión han desempeñado un papel esencial en el rápido desarrollo económico y la reducción de la pobreza en muchas economías avanzadas (Bhagwati y Srinivasan, 2002). Los ejemplos de las economías del Este asiático, del primer grupo de los nuevos países industrializados (NPI) – Corea del Sur, Taiwán y Singapur – al segundo grupo – Malasia, Tailandia e Indonesia – apuntan todos a la importancia del comercio y la inversión en el logro de los altos niveles del crecimiento económico. Muchas de estas economías pasaron, en una sola generación,

de ser economías en desarrollo pobres a países de renta alta (Chang, 2010). El rápido crecimiento, impulsado por el comercio, de economías como las de Brasil, China, la India y Sudáfrica, corrobora aún más la importancia del comercio y la inversión para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. A pesar de las crecientes desigualdades, China disminuyó drásticamente su pobreza expandiendo el comercio y la inversión (Lin, 2011). Más recientemente, los altos niveles de crecimiento económico y de reducción de la pobreza en países más pobres, como Bangladesh, Etiopía, Ghana y Vietnam, ilustran cómo el comercio y la inversión pueden contribuir al desarrollo económico de países con niveles de renta diferentes y que evolucionan en contextos variados.

Estas experiencias también conllevan importantes enseñanzas. Las políticas de comercio e inversión han sido más eficaces cuando han contribuido a la transformación estructural de la economía (Lin, 2011; Chang, 2004; Lall, 2004). Entre ellas están las políticas que dirigen la economía hacia una mayor productividad, lo que a su vez contribuye a aumentar el nivel de vida. No se puede subestimar la importancia de esto, ya que los PRB y los PMA se caracterizan por sus muchas dependencias, ya sea de los productos básicos, de la AOD o de pequeños mercados de exportación o tecnologías. Para superarlas es preciso una transformación estructural de la economía, en la que las políticas de comercio y de inversión sean determinantes puesto que amplían las oportunidades de mercado, obligan a que los procesos de producción sean más eficaces y proporcionan recursos (financieros y tecnológicos) para extender las capacidades de producción (North, 1955).

Las políticas de comercio e inversión de forma aislada no incentivan forzosamente la transformación estructural, lo que significa que necesitan integrarse en una estrategia de desarrollo dirigida a lograrla. Reconocer esto significa ir más allá de suposiciones simplistas como que la liberalización del comercio es algo bueno y todo lo demás es malo; una dicotomía en la que se han basado las políticas de comercio e inversión para el desarrollo de las dos últimas décadas (Serra y Stiglitz, 2008; Rodrik, 2010). Es más sensato contemplar la adopción de un amplio abanico, o de numerosas fórmulas, de políticas de comercio e inversión en función de los países y de los objetivos a alcanzar (Rodrik, 2008).

« El comercio y la inversión han desempeñado un papel esencial en el rápido desarrollo económico y la reducción de la pobreza en muchas economías avanzadas. Los ejemplos de los nuevos países industrializados apuntan todos a la importancia del comercio y la inversión en el logro de los altos niveles del crecimiento económico. »



CAPÍTULO OCHO

« Las políticas de comercio e inversión de forma aislada no incentivan forzosamente la transformación estructural, lo que significa que necesitan integrarse en una estrategia de desarrollo dirigida a lograrla. »

El debate sobre qué tipo de políticas de comercio e inversión favorecen la transformación estructural de la economía se ha reavivado a la luz de la experiencia contemporánea del desarrollo económico (Lin y Monga, 2011; Lin y Chang, 2009). Este debate incorpora ahora la revisión del concepto de «ventaja comparativa» y de las políticas de comercio, concluyendo con la pregunta de si los países deberían seguir con o modificar sus supuestas ventajas comparativas.

La visión predominante de la ventaja comparativa fue ampliada por tres eminentes economistas: Eli Heckscher, Bertil Ohlin y Paul Samuelson (Samuelson, 1948). Para ellos, las diferencias en cuanto a ventajas comparativas entre países se debían a sus dotaciones de factores. Por ello, los países debían especializarse en la producción y el comercio de bienes que utilizaran factores relativamente abundantes (por ej., la mano de obra). David Ricardo, el primer defensor del concepto, teorizó sobre ello en términos de diferencias de horas de mano de obra empleadas en producir un mismo bien, lo que, a su vez, dependía de las diferencias de capacidades tecnológicas (Evans, 1976). Así, la mejora de las capacidades tecnológicas se convierte en un importante objetivo de las políticas destinadas a aumentar la capacidad productiva, cuyos resultados van a ser susceptibles de alterar la ventaja comparativa de un país, y de situarlo en una senda de desarrollo dinámico.

El rápido crecimiento del Asia Oriental en los últimos años del siglo XX, y el crecimiento actual de las economías emergentes, subraya el papel que desempeña la tecnología en el logro de la transformación económica estructural. De exportar cabello humano en 1963⁹³, Corea del Sur ha pasado a estar en la vanguardia de la tecnología (Kuznets, 1988; Amsden, 1989). Singapur, antiguo PRB, también ha conseguido una notoria transformación (Yew, 2000), siendo un país que, aunque no produzca petróleo, cuenta con una de las mayores refinerías de petróleo del mundo. Bangladesh, un PMA, está experimentando un rápido crecimiento en la construcción de barcos para la exportación (Ethirajan, 2012).

De estos ejemplos se deduce que *lo que importa* no es solo lo que exporta un país, sino también *cómo* lo hace. Alejándose del debate de principios de los noventa, en los que se suponía que la liberalización del comercio llevaba al crecimiento, en los últimos años se ha redefinido esta relación de causalidad, debatiéndose cada vez más sobre el comercio-crecimiento en términos de nexo crecimiento-comercio. Se considera que el PIB y la renta per cápita, como medidas agregadas, engloban los nuevos aspectos comerciales⁹⁴. Los debates más recientes sobre comercio y crecimiento a nivel de las empresas (excluyendo el debate sobre los flujos de comercio «cero») sostienen no solo que las empresas más productivas de un sector se centren en las exportaciones, sino también el hecho de que quizás hayan sido las más productivas del sector antes de exportar, es decir, que los exportadores se seleccionan a sí mismos para entrar en los mercados. Esto se debe a que los modelos de especialización establecidos pueden persistir aunque vayan en contra de las ventajas comparativas.

El papel del Estado también se está reconsiderando, y la política industrial figura de nuevo en las agendas, aunque de forma más matizada (Krugman y Obstfeld, 2000; Krugman, 1984). En vez de considerar el Estado como único responsable de la realización de una transformación estructural, se le ve cada vez más como encargado de corregir las imperfecciones del mercado y de superar las deficiencias del mercado. A los Estados que así lo hacen se les describe como «Estados de desarrollo» (Woo-Cumings, 1999; te Velde, 2010). Un Estado de desarrollo puede definirse como el que tiene una capacidad de gobernanza que fomenta el crecimiento que puede lograr y sostener una alta inversión así como que puede implantar políticas que incentiven la adquisición y el aprendizaje de nuevas tecnologías (Khan, 1996). Gestiona las relaciones entre el Estado y las empresas para lograr la transformación económica estructural; en otras palabras, un Estado que está lo suficientemente implicado para influir en las actividades de las empresas, pero que también es lo suficientemente autónomo para evitar ser «capturado» por grupos de interés (véase el cuadro 8.2 sobre Costa de Marfil, más adelante).

93 El cabello humano era el tercer producto más exportado de Corea del Sur en 1963 (Noland, 2005). Asimismo, las notables mejoras en los indicadores de desarrollo humano del país se vieron facilitados por un aumento de la capacidad productiva, de la productividad económica y a altos niveles de crecimiento económico (Lee, 1997).

94 Como señalan Lall et al. (2005:6): «la medida de sofisticación [del producto] es una amalgama de estas influencias y no una medida tecnológica específica». Párrafo adaptado de Keane (2010).



Cuadro 8.1 Unirse a los gansos voladores

Kaname Akamatsu postulaba que, a medida que las economías fueran avanzando, la producción de ciertos bienes iba a pasar a las economías menos avanzadas, en las que dicha producción sería relativamente competitiva en cuanto a los precios (Akamatsu, 1962). Este modelo, ampliamente conocido como el «modelo de los gansos voladores», se ha utilizado para explicar el caso del proceso de industrialización de Asia Oriental, en Japón, Corea del Sur, China... (Kasahara, 2004). Ahora bien, si el «modelo de los gansos voladores» resulta válido como proceso de desarrollo económico, ¿en qué medida los países que tomen la senda de la industrialización más tarde que los demás podrán participar en este tipo de evolución y beneficiarse de ello?

La capacidad tecnológica será un elemento clave para que los PRB se beneficien cuando la producción de ciertos bienes se reubique (Lall, 2004), a no ser, claro está, que la tecnología también acompañe a los cambios en la localización de la producción, en cuyo caso, factores como la infraestructura y las instituciones cobran importancia. En la mayoría de los PRB y los PMA, los tres requisitos (tecnología, infraestructura e instituciones) puede que no estén lo suficientemente desarrollados.

El caso de Nepal, un PMA, proporciona ideas interesantes. Este país, que limita con dos gigantes económicos emergentes, China y la India, no se ha beneficiado del crecimiento económico de sus vecinos. Pandey et al. (2012) argumentan que un factor que ha impedido que el país aumente su capacidad productiva y que se integre en las cadenas de valor regionales ha sido el bajo desarrollo de sus capacidades tecnológicas. Asimismo, han argumentado que los mecanismos basados en el mercado, exceptuando los del sector bancario, no han contemplado la transferencia de

tecnología. En el caso de Nepal, las tecnologías que han aumentado las capacidades de producción y que han transformado las vidas de las personas se transfirieron por lo que ellos denominaron «vías de desarrollo»; por ejemplo, la transferencia de tecnologías de energía fotovoltaica y briquetado biológico de Japón, de tecnología de biogás de los Países Bajos, de variedades de semillas de alto rendimiento (VAR) del Instituto internacional de investigaciones sobre el arroz (IRRI), la tecnología para la conversión de biomasa de desechos agrícolas en energía de la India, y la tecnología de trillado y molienda del arroz de China. No obstante, aparte de estos pocos ejemplos, el campo de las capacidades tecnológicas y de la transferencia de tecnologías de Nepal sigue siendo en gran parte estéril.

Pandey et al. (2012) señalan una serie de áreas en las que se debería fomentar la transferencia de tecnologías. Por ejemplo, una coordinación eficaz entre el sector privado, el Gobierno y las instituciones académicas de los PRB puede mejorar tanto la transferencia de tecnologías como su asimilación. Sin embargo, también subrayan las limitaciones que imponen las normas de la OMC relativas a la transferencia de tecnología. Por un lado, dichas normas instan a los países desarrollados a que animen a sus empresas e instituciones a transferir sus tecnologías a los PMA (Artículo 66.2 del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio). En ese sentido, un estudio llevado a cabo por el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, que examinó 79 informes presentados por países desarrollados entre 1999 y 2010, concluyó que todo seguía como siempre (Moon, 2011). Por otro lado, las normas de la OMC prohíben a los PMA que la transferencia de tecnología sea un requisito de actuación para los inversores extranjeros.

« Los debates más recientes sostienen no solo que las empresas más productivas de un sector se centren en las exportaciones, sino también el hecho de que quizás hayan sido las más productivas del sector *antes* de exportar. »



« En vez de considerar el Estado como único responsable de la realización de una transformación estructural, se le ve cada vez más como encargado de corregir las imperfecciones del mercado y de superar las deficiencias del mercado. A los Estados que así lo hacen se les describe como «Estados de desarrollo». »

8.3 Los cambios en la estructura y los flujos de comercio e inversión

Los cambios en los modelos de comercio e inversión que darán forma al proceso de integración de los países más pobres tienen que ver con los cambios en los tipos y en la cantidad de los flujos. Estos cambios han traído nuevas oportunidades y nuevos desafíos para los PRB.

8.3.1 Los cambios estructurales en la producción y el comercio mundiales

El efecto de las grandes economías con rápido crecimiento en los modelos de comercio e inversión mundiales ha incitado a algunos países a adaptar su enfoque del comercio y sus políticas de desarrollo. El efecto de los «motores asiáticos» –los nuevos países industrializados (NPI) de Asia Oriental, incluida China– en los modelos del comercio mundial empezó a suscitar debates políticos a finales de la década del 2000, antes de que estallara la crisis económica y financiera mundial. Otra preocupación tenía que ver con el grado en que los cambios en la estructura de la demanda mundial habían causado cambios en las condiciones de comercio para los bienes manufacturados y los productos básicos primarios (Kaplinsky, 2010). Esto se debe a que los cambios estructurales en la demanda mundial pueden alterar la posible trayectoria de desarrollo de los países de industrialización tardía, además de introducir cambios en los modelos de producción mundiales.

El continente asiático es, cada vez más, un centro de fabricación –la llamada «fábrica asiática» (Baldwin, 2008)– junto con otros países y regiones que, o bien se integran en esta división internacional del trabajo, o bien se quedan fuera y sufren los efectos de la competencia en sus industrias nacionales. La relativa evolución de los precios está afectando a las estrategias de desarrollo concebidas para reducir la dependencia de los productos básicos en regiones como Latinoamérica y el ASS, que tratan de diversificar la base de sus exportaciones para disminuir la vulnerabilidad provocada por esa dependencia (Jenkins, 2010; McCormick et al., 2007).

Las tendencias generales en materia de consolidación de los vínculos entre la comercialización y la distribución, que se han hecho mucho más visibles

en los últimos años, sugieren que todos los tipos de comercio evolucionan hacia estructuras de gobernanza de GVC más jerárquicas y dirigidas por los compradores (Keane, 2012a). La gobernanza mundial de los intercambios comerciales, negociada y formulada por los Gobiernos, influye en las decisiones del sector privado en materia de producción y de comercio. Por ello, es importante comprender mejor las limitaciones que impiden las mejoras sociales y económicas en cada nivel de producción de la cadena de valor, así como los movimientos de un nivel a otro, y entender mejor las políticas que pueden ayudar a atenuar estas limitaciones. Los procesos de modernización de empresas de países PRB y PMA en las GVC dependen no solo de las políticas de desarrollo convencionales (por ej., conocimientos técnicos, tecnología y política de inversión), sino también de la forma en la que estas empresas interactúan a través de las fronteras, un elemento sobre el cual los Gobiernos pueden influir en interés de la promoción del desarrollo.

El comercio mundial se caracteriza por la fragmentación de la producción, dispersa por varios países, y coordinada por las empresas importantes dentro de las GPN y las GVC. La integración de los productores en estas GPN y GVC también conlleva el desarrollo paralelo del comercio y la IDE, puesto que la fabricación mundial está caracterizada por el mercado de las tareas entre países que se especializan en segmentos concretos de una determinada cadena de producción (o de valor). La mayor parte del comercio internacional trata de los bienes intermedios y no de los bienes finales. Por lo tanto, y por regla general, se debería considerar que los países comercian con tareas, actividades o fases de procesos de productos intermedios, en vez de finales (Grossman y Rossi-Hansberg, 2008; Hanson, 2012; OCDE, 2011; OMC-IDE, 2011).

Las políticas deben ser adaptadas en función de estos cambios estructurales en los motores y en los modelos del comercio mundial. Cada vez está más ampliamente reconocida la necesidad de que los responsables políticos mundiales tengan en cuenta y traten los cambios estructurales de los flujos de comercio: se producen entre naciones, pero están coordinados por empresas transnacionales y multinacionales (TNC y CMN) que operan dentro o entre empresas⁹⁵. Por ejemplo, un reciente documento

95 La diferencia entre una CMN y una TNC reside en que, mientras la segunda opera en todo el mundo sin estar identificada con una sede nacional, la primera mantiene vínculos estrechos en las operaciones internacionales con más de un país.



de estrategia para la UE sobre la formulación de una política industrial integrada para la era de la globalización afirma que el éxito en la nueva economía mundial que interactúa tan intensamente depende de la capacidad de las empresas de acceder a los mercados internacionales y de aprovechar las GVC (COM, 2010a)⁹⁶. El documento también deja clara la necesidad de una política de industrialización adaptada a la era de la globalización, necesidad que se ha hecho más evidente desde la crisis financiera mundial. El desafío que tienen planteado todos los responsables políticos es garantizar que los beneficios económicos derivados de la participación en las GPN y las GVC sirvan para facilitar, y no obstaculizar, el desarrollo de las capacidades productivas. Esto, a su vez, depende de que existan estructuras de gobernanza eficaces, tanto en el modo de interacción de las empresas como en el modo de interacción de los Gobiernos con las empresas⁹⁷.

8.3.2 Los cambios en el panorama de las políticas de inversión

El panorama de las políticas de inversión también está cambiando rápidamente. Dichos cambios están siendo impulsados no solo por el paso del poder económico del mundo desarrollado al mundo en desarrollo, sino también por las presiones generadas por las últimas crisis mundiales (por ej., el fuerte aumento de los precios de los alimentos y de la energía, las crisis financieras y las crisis de la eurozona). Además, se están produciendo una serie de cambios en políticas clave.

En primer lugar, los Gobiernos vuelven a mostrar interés por la regulación de la inversión. Una de las muchas razones es que la crisis financiera mundial ha puesto de relieve lo destructivas e irracionales que pueden ser las fuerzas del mercado no reguladas. Como resultado, cada vez se ve más necesaria una mayor intervención directa de los Gobiernos, incluso en el ámbito de las políticas industriales, y la regulación estatal se está haciendo más patente en determinados sectores estratégicos. Por ejemplo, en el sector agrícola se han introducido recientemente barreras de entrada o se han reforzado los procedimientos de selección para los inversores extranjeros, especialmente en África y en Latinoamérica, con el fin de evitar

una excesiva adquisición de tierras por parte de las grandes empresas extranjeras y de fondos soberanos (UNCTAD, 2012a).

En segundo lugar, las políticas de inversión de «nueva generación» buscan situar el crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible en el centro de las prácticas de inversión (UNCTAD, 2012b). Estas políticas tienen tres características principales: (a) reconocen el papel de la inversión como principal motor del crecimiento económico y del desarrollo sostenible y, por lo tanto, abogan por que las políticas de inversión sean parte integrante de cualquier estrategia de desarrollo nacional o mundial; (b) pretenden promover la inversión responsable, que reconoce la relevancia de los objetivos sociales y medioambientales; y (c) buscan subsanar las deficiencias existentes en la política de inversión. Con el fin de asegurar que cualquier nueva política de inversión cumpla estas características, la UNCTAD (2012b) ha elaborado una serie de principios o directrices fundamentales (véase el anexo 3).

Además de las fuentes de inversión privada, las organizaciones para la financiación del desarrollo (OFD) se han ido convirtiendo en importantes inversores en los países pobres, y pueden ayudar a promover buenas prácticas. Estas inversiones pueden tener efectos positivos en el desarrollo, de forma más general. Hay pruebas recientes de que las OFD pueden ayudar a impulsar la inversión y el crecimiento incluyente y sostenible (te Velde, 2011a; Massa, 2011b). Los PRB se benefician principalmente de las inversiones de las OFD en la industria agroalimentaria y en las infraestructuras, mientras que los países de mayor renta parecen beneficiarse sobre todo de las inversiones en las infraestructuras y en la industria.

Las OFD contribuyen igualmente a reforzar la inclusión económica, que es un factor determinante en la reducción de la pobreza y en el logro de un crecimiento incluyente y sostenible. En efecto, al proporcionar apoyo financiero directo e indirecto (por ej., a través de instituciones financieras, instituciones de microfinanza, fondos de inversión e instituciones financieras no bancarias), al reforzar las capacidades de los hogares y de las pequeñas y

« Las políticas deben ser adaptadas en función de estos cambios estructurales en los motores y en los modelos del comercio mundial. »

⁹⁶ Esta política incluye «todas las partes de la cada vez más internacional cadena de valor; desde el acceso a las materias primas hasta el servicio postventa» (COM, 2010a).

⁹⁷ Para más información, véase Keane (2012a).



«
La IDE procedente de Brasil, Rusia, la India y China (BRICs) ha experimentado un rápido aumento en la última década, alcanzando cerca de los 100 000 millones de dólares en 2009.
»

medianas empresas (PYME), y al apoyar el desarrollo de infraestructuras financieras (por ej., agencias de crédito y registros de garantías), las OFD contribuyen a hacer que la financiación sea accesible, asequible y que esté disponible (Massa, 2012). Al promover las inversiones del sector privado, las OFD pueden aportar una financiación complementaria en los países pobres, así como garantizar la difusión e integración de las buenas prácticas en las políticas.

8.3.3 El creciente papel de las economías emergentes como inversoras en los PRB: nuevos desafíos y oportunidades

Aunque la mayoría de la IDE en los PRB proviene de países desarrollados, las economías emergentes se están convirtiendo en inversores cada vez más importantes. En particular, la IDE procedente de Brasil, Rusia, la India y China (BRICs) ha experimentado un rápido aumento en la última década, alcanzando cerca de los 100 000 millones de dólares en 2009 (Mlachila y Takebe, 2011). De los BRICs, China ha sido el mayor inversor en los PRB, con una cantidad que se ha multiplicado por 20 entre 2003 y 2009 (ibídem). Cabe señalar que, si bien la crisis financiera mundial ha debilitado la inversión de los países de la OCDE, los flujos de IDE procedentes de los BRICs han seguido aumentando de manera constante (Massa, 2010).

Los flujos de IDE de inversores de las economías emergentes han estado fuertemente motivados por el deseo de adquirir nuevos mercados y acceder a los recursos naturales, si bien la inversión de los BRICs también incluye los sectores de las infraestructuras, la agricultura, la manufactura y los servicios. Por ejemplo, en el ASS, la inversión brasileña y china está orientada sobre todo a los sectores del petróleo y la minería, el grueso de la IDE india va a la fabricación y a los servicios, y Rusia está mostrando un mayor interés por los servicios financieros y las telecomunicaciones (Massa, 2010; Mlachila y Takebe, 2011). China también invierte en infraestructura en los países del ASS, un sector vital pero a menudo descuidado por los donantes de la OCDE en favor del sector social (Massa, 2011a; Dabla-Norris et al., 2010).

En el futuro, se espera que los flujos de IDE de los BRICs desempeñen un papel más importante en los resultados económicos de los PRB. De hecho, proporcionan recursos que pueden emplearse para crear capital físico, lo que aumenta directamente la capacidad productiva de los países receptores. Esta IDE conlleva igualmente una serie de beneficios indirectos que pueden contribuir al crecimiento económico general: la inversión puede mejorar los conocimientos técnicos locales, promover la transferencia de conocimientos tecnológicos y aumentar la competitividad, el rendimiento y la eficacia de las empresas nacionales. Por ejemplo, China ofrece formación a profesionales africanos⁹⁸ (Massa, 2011a).

Además, los flujos de IDE procedentes de los BRICs tienen el potencial de aumentar considerablemente los niveles generales de IDE en países en los que los inversores tradicionales de la OCDE sean reacios a invertir, por considerarlos demasiado arriesgados o corruptos. Más aún, los BRICs contribuyen a llenar el vacío de IDE dejado por los inversores de la OCDE a raíz de la crisis económica y financiera mundial, ayudando de este modo a los países en desarrollo a contrarrestar sus efectos negativos en las inversiones productivas.

A pesar de algunos de los efectos positivos de la IDE de las economías emergentes en países en desarrollo más pobres, no está necesariamente exenta de riesgos para los países receptores, como queda de manifiesto en estudios existentes sobre los inconvenientes de la inversión de China en países africanos (Massa, 2011a). En primer lugar, y a diferencia de los donantes e inversores más tradicionales, China proporciona financiación sin (casi) ninguna contraprestación de tipo político, económico, medioambiental o referente a los derechos humanos⁹⁹. Este enfoque, menos riguroso, ha sido fundamental en la penetración china en mercados como Sudán y Zimbabue, que los inversores occidentales han preferido evitar. En segundo lugar, como las inversiones chinas en infraestructuras suelen conllevar trabajadores chinos para realizarlas, no crean necesariamente puestos de trabajo para los africanos. Por último, existe el riesgo

98 Entre 2000 y 2006, 16 000 profesionales africanos recibieron formación en China, otros 15 000 entre 2007 y 2009; y entre 2010 y 2012 se calcula que otros 20 000 (Massa, 2011a).

99 Muchos países en desarrollo prefieren que los donantes no impongan condiciones.



de que los países africanos estén sufriendo la merma de sus recursos naturales sin obtener beneficios suficientes de los acuerdos con China. Por ejemplo, hay indicios de que países como Angola, Congo y Nigeria no están utilizando sus recursos para obtener mejores contratos con China como un medio de promoción de su propio desarrollo (Haroz, 2011).

8.4 Los desafíos que los PRB y los PMA tienen planteados

Los PRB y los PMA han de enfrentarse generalmente a múltiples desafíos económicos, que suelen estar relacionados con la producción (bajos niveles de capacidades tecnológicas), ser físicos (poca infraestructura), institucionales (falta de políticas eficaces) y humanos (falta de competencias y conocimientos). Como consecuencia, estos países siguen teniendo pequeños porcentajes de rendimiento económico en relación con el tamaño de su población (véase la figura 8.1). En la reciente fase de globalización¹⁰⁰ se ha observado la convergencia de algunos países con otros países ya industrializados en términos de renta per cápita, mientras que la mayoría de los PRB y los PMA siguen estancados en un nivel de equilibrio bajo o la trampa de la pobreza. Además, muchos de los PRB y los PMA siguen dependiendo de las exportaciones agrícolas y de otros productos básicos que, por sí solos, no pueden sustentar un crecimiento dinámico (Collier, 2007; Gore, 2009; Mitchell y Farrington, 2006; Sindringre, 2009). Esta sección trata estas cuestiones en relación con el comercio y la inversión.

8.4.1 Intercambios comerciales y cesta de inversiones limitados

Entre 2003 y 2009, los PMA, en su conjunto, experimentaron un rápido crecimiento comercial. Durante este periodo, las exportaciones de los PMA crecieron con una tasa media anual del 14%, aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento del comercio mundial (OMC, 2010). Gran parte de ello se debió a los productos básicos, que representaron alrededor del 75% de las exportaciones de los PMA. Algunos PMA han conseguido diversificar sus exportaciones, principalmente a favor de la confección

y del turismo. También está creciendo el comercio Sur-Sur. En 2009, el 50% de las exportaciones de los PMA estuvieron destinadas a países del Sur, representando estos últimos un porcentaje similar de las importaciones de los PMA (UNCTAD, 2011).

El valor total de la IDE para los PRB y los PMA en 2009 fue de unos 45 200 millones de dólares, cantidad que descendió hasta los 42 200 millones en 2010, para volver a ascender, en 2011, a 46 700 millones. Sin embargo, para los PMA en general, y en particular los países del ASS, los flujos de IDE han estado bajando desde 2009. Además, la crisis financiera mundial y las crisis de la eurozona han disminuido igualmente los flujos mundiales generales. La desaceleración de la IDE se ha hecho notar más intensamente en los PRB, si bien la UNCTAD (2012a) observa un aumento marginal en las que se han denominado «economías pequeñas, vulnerables y estructuralmente débiles», que incluye a los PMA, a los países en desarrollo sin litoral y a los PEID¹⁰¹.

Los flujos de IDE hacia los PMA tienden a concentrarse en unos pocos países ricos en recursos, lo cual distorsiona la media de los PMA. Por poner un ejemplo, solo en Angola, en 2011, las desinversiones y los reembolsos de los préstamos dentro de la empresa de los inversores redujeron la entrada de IDE en los PMA en general hasta el nivel más bajo en cinco años. La minería, el petróleo y la explotación de canteras siguen siendo los tres sectores principales de atracción de IDE en los PMA, aunque está aumentando la inversión en los servicios públicos, el transporte y el almacenamiento (UNCTAD, 2012a).

Esto significa que los productos básicos se están llevando la mayor parte de este aumento de los flujos de comercio y de inversión. Aunque el aumento de los precios mundiales de los productos básicos haya propiciado en cierto modo un contexto más favorable al crecimiento para los exportadores, no deja de preocupar a largo plazo en lo que respecta al desarrollo de los PRB y los PMA. La diversificación limitada de los intercambios comerciales y de las inversiones en los PMA ha servido de puerta de entrada a la crisis económica mundial.

«Entre 2003 y 2009, los PMA, en su conjunto, experimentaron un rápido crecimiento comercial. Las exportaciones de los PMA crecieron con una tasa media anual del 14%, aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento del comercio mundial. Gran parte de ello se debió a los productos básicos.»

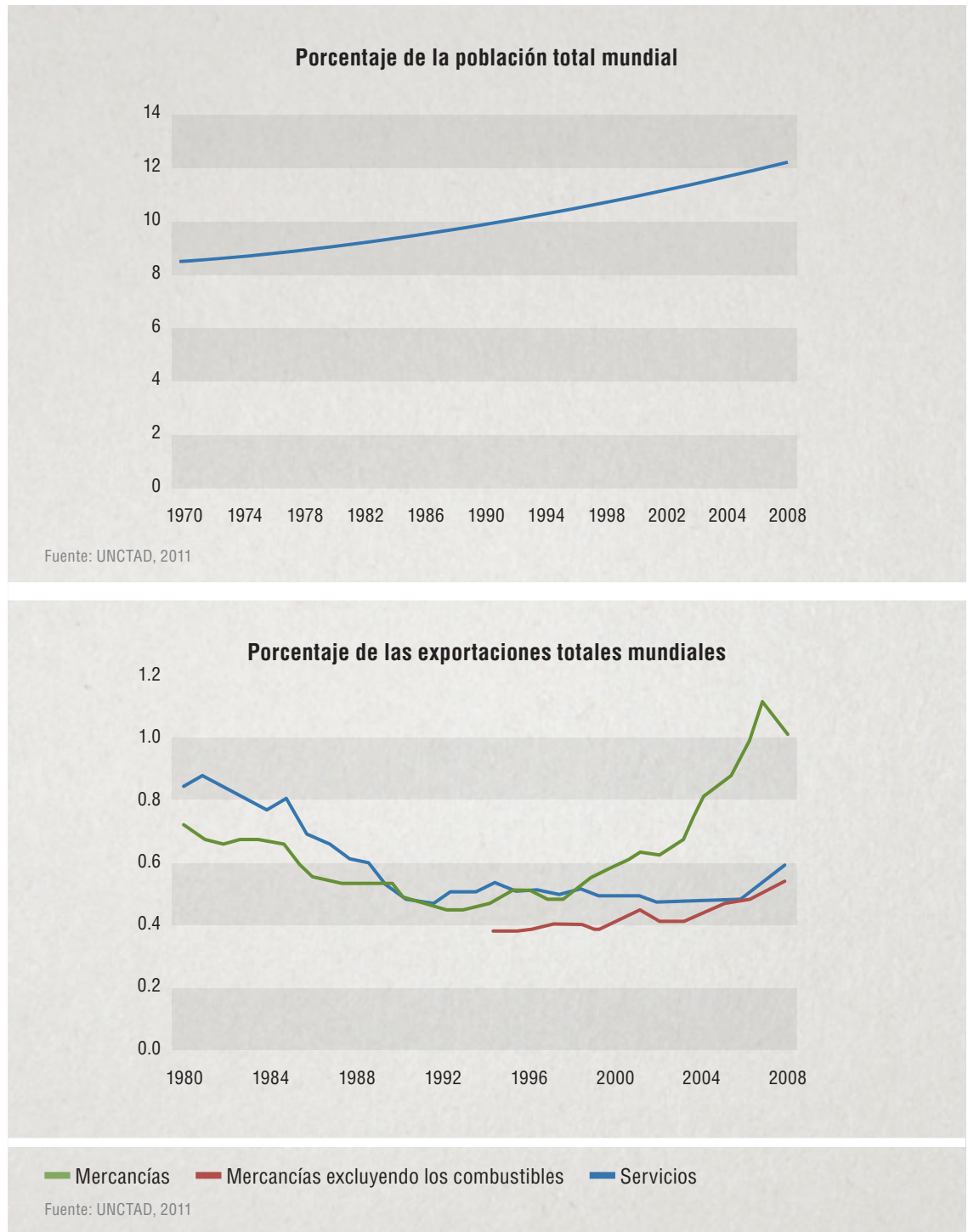
¹⁰⁰ La última fase de globalización se inició en los años ochenta y se ha caracterizado por una financiarización más prominente, según algunos autores (por ej., Fine, 2009).

¹⁰¹ La mayoría de los PRB entran dentro de una o más de estas categorías de la ONU.

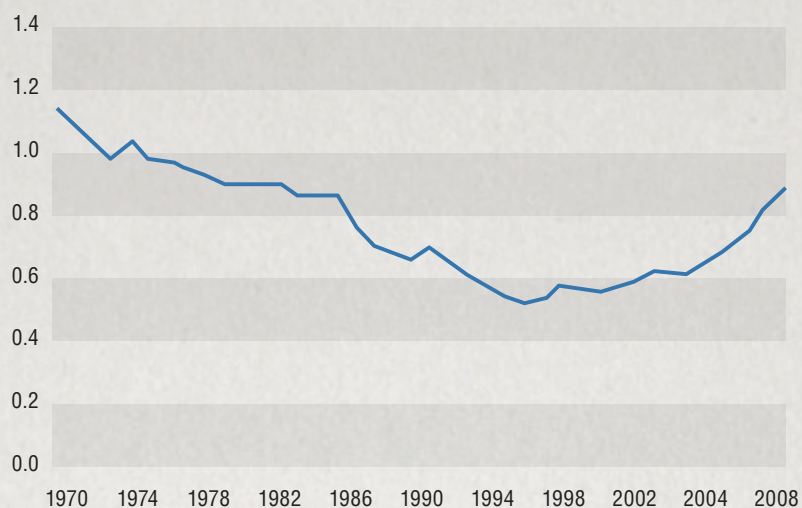


CAPÍTULO OCHO

Figura 8.1 Porcentaje de los PMA en la población mundial, el PIB, las exportaciones y la IDE recibida, 1970-2008



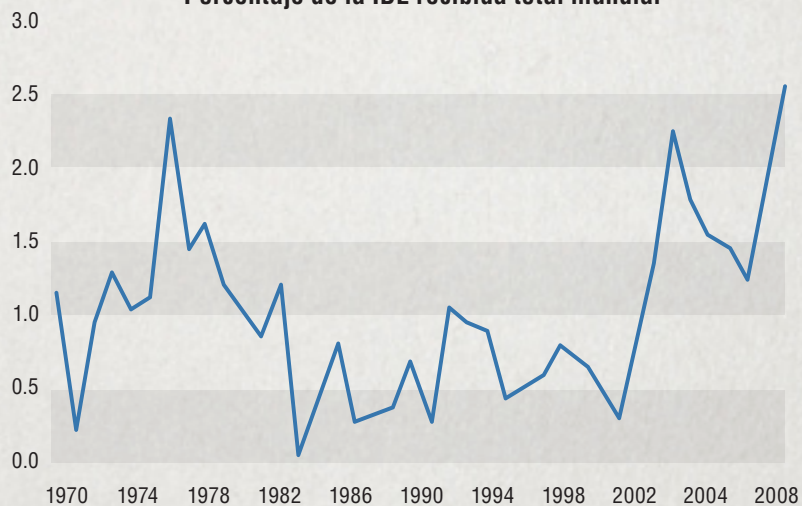
Porcentaje del PIB total mundial



Fuente: UNCTAD, 2011

“ Los PRB y los PMA siguen teniendo pequeños porcentajes de rendimiento económico en relación con el tamaño de su población. ”

Porcentaje de la IDE recibida total mundial



Fuente: UNCTAD, 2011



« La volatilidad de los precios mundiales de los productos básicos, y la deficiente capacidad institucional para gestionarlos, han contribuido a la vulnerabilidad de los PMA. »

8.4.2 La vulnerabilidad económica por la dependencia de los productos básicos

Muchos PMA siguen siendo dependientes de productos básicos. Existen precedentes históricos de países como Canadá, EE.UU. y algunos de los países nórdicos, que utilizaron con éxito sus dotaciones de recursos naturales y sus exportaciones de productos básicos primarios para impulsar el desarrollo de sus economías. Sin embargo, la volatilidad de los precios mundiales de los productos básicos, y la deficiente capacidad institucional para gestionarlos, han contribuido a la vulnerabilidad de los PMA por su dependencia de productos básicos (Maizels, 1994).

La figura 8.2 destaca el porcentaje de productos básicos primarios en las exportaciones totales, así como el grado de concentración de las exportaciones de los PMA en tan solo unos pocos productos básicos primarios. Tales niveles de concentración acentúan su vulnerabilidad económica a los cambios en los precios mundiales de los productos básicos (Sachs y Warner, 2001). Por ejemplo, en los años ochenta y los años noventa, los grandes ciclos de los precios de los productos básicos se hicieron más frecuentes, más cortos y más amplios. A principios de los ochenta también se produjo una drástica caída de los precios reales de los productos básicos, tras la subida vertiginosa provocada por la crisis del petróleo de 1973-74 y el subsiguiente periodo de gran volatilidad de los precios en los años setenta (Erten y Ocampo, 2012). Estas negativas condiciones de comercio de los productos básicos se prolongaron en los años ochenta y noventa y tuvieron un impacto devastador en el desarrollo de muchos países de renta baja y dependientes de productos básicos, muchos de ellos tuvieron que soportar 20 años de duras crisis económicas y de la deuda.

A principios de la década del 2000 se produjo una mejora significativa de los precios de los productos básicos primarios (véase la figura 8.3). Tras dos décadas de precios bajos, a veces incluso demasiado, a partir de 2002 el precio nominal de muchos productos básicos primarios experimentó un marcado aumento, alcanzando un máximo histórico a mediados de 2008, justo antes de que estallara la crisis financiera mundial, que afectó a todos los grupos de productos básicos. Este notable aumento

de los precios nominales provocó también una fuerte subida de los precios reales entre 2000 y 2010. Esto hizo que muchos observadores concluyeran que los productos básicos habían entrado en un nuevo «superciclo» de precios a principios de la década del 2000 (por ej., Kaplinsky, 2010).

La extremadamente alta volatilidad de los precios de los productos básicos ha sido un rasgo característico de las tendencias más recientes. Y ello porque, después de experimentar casi una caída libre en el último trimestre de 2008, varios productos básicos destacados siguieron experimentando grandes cambios, alcanzando casi el nivel máximo de antes de la crisis a principios de 2011. A continuación, los precios volvieron a caer, debido a la fuerte desaceleración de la economía mundial y al agravamiento de la crisis de la eurozona. Por otra parte, nuevos datos sobre la producción agrícola apuntan a una inminente escasez mundial de alimentos básicos. Así pues, se podría estar generando ya otro ciclo de subida y caída de los precios de los productos básicos. Las consecuencias de tal ciclo suscitan la preocupación entre los exportadores y los importadores de productos básicos y deberían ser una prioridad en la agenda política internacional (cuadro 8.2).

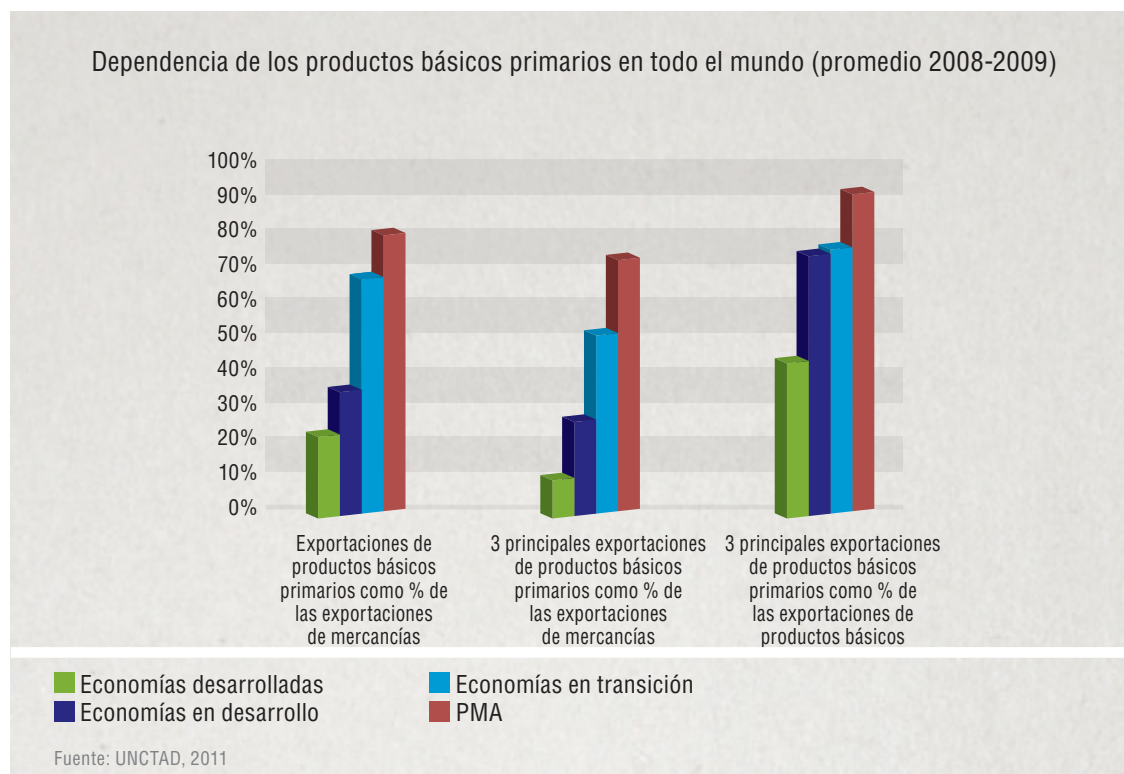
8.4.3 La falta de integración en el mercado mundial de los servicios

Los servicios constituyen uno de los sectores más dinámicos y de más rápido crecimiento en muchos PRB. Los servicios son esenciales para el crecimiento y la transformación económica, puesto que facilitan las transacciones y aumentan la productividad (Hoekman y Mattoo, 2008). En muchos PRB, la economía informal, en gran parte constituida por los servicios, es la que absorbe la mano de obra que emigra de las áreas rurales. Por lo tanto, el funcionamiento del sector servicios tiene grandes repercusiones en la economía en conjunto. Sin embargo, si el valor añadido de los servicios representaba más del 40% de media del PIB de los PRB durante el periodo 1990-2011, la media del comercio de servicios se situó en el 17%¹⁰². Hasta 2003, la media se situaba en el 15%, y una gran parte del crecimiento del porcentaje del comercio de servicios en el PIB se produjo entre esa fecha y 2007. Ha estado disminuyendo desde 2008. El crecimiento y posterior declive del comercio de

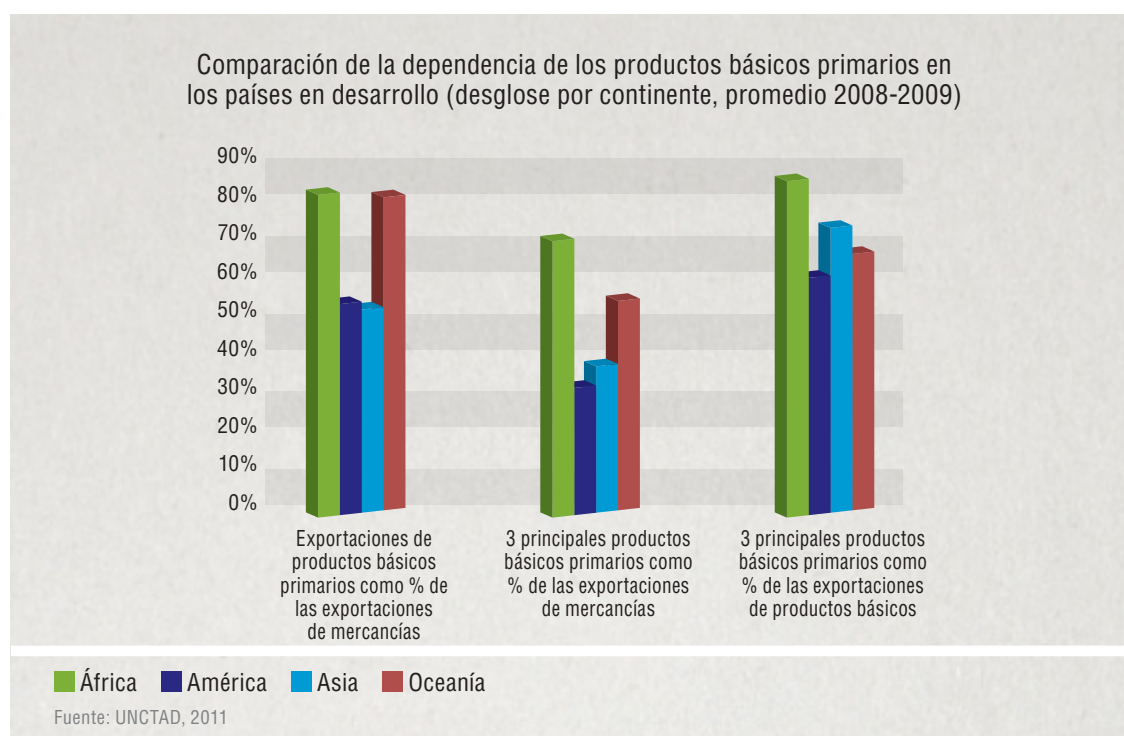
102 Cálculo de los autores basado en los Indicadores del Desarrollo Mundial (consultados en octubre de 2012).



Figura 8.2 Porcentaje de los productos básicos primarios en las exportaciones, por grupos de países



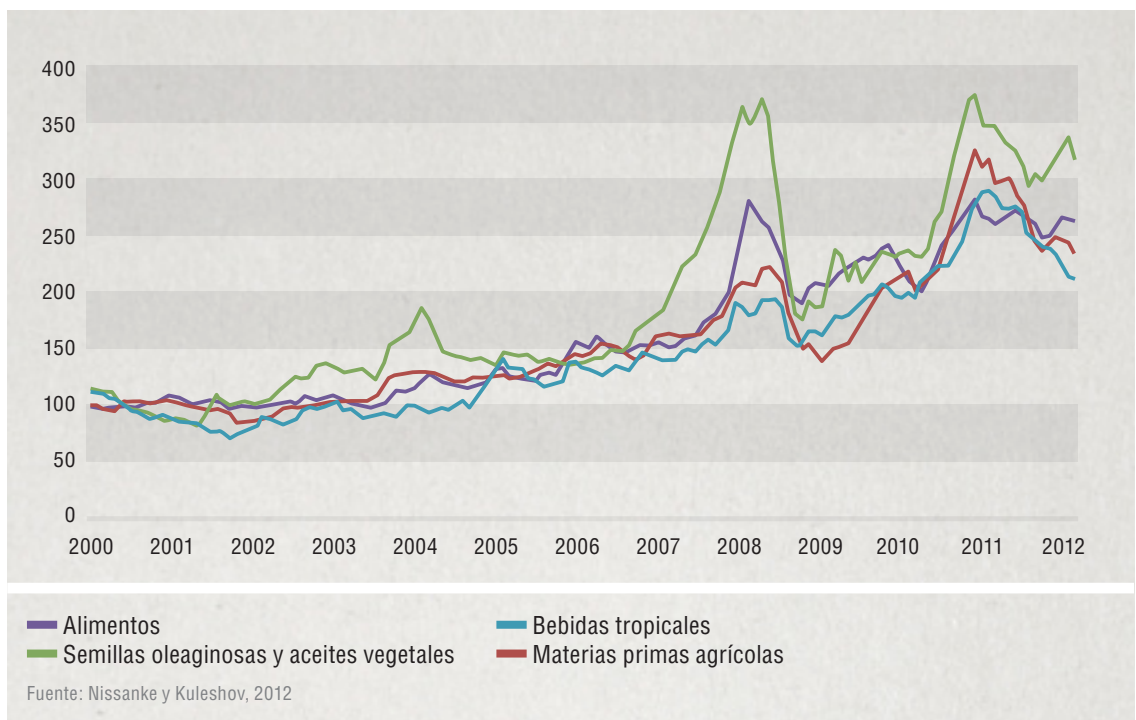
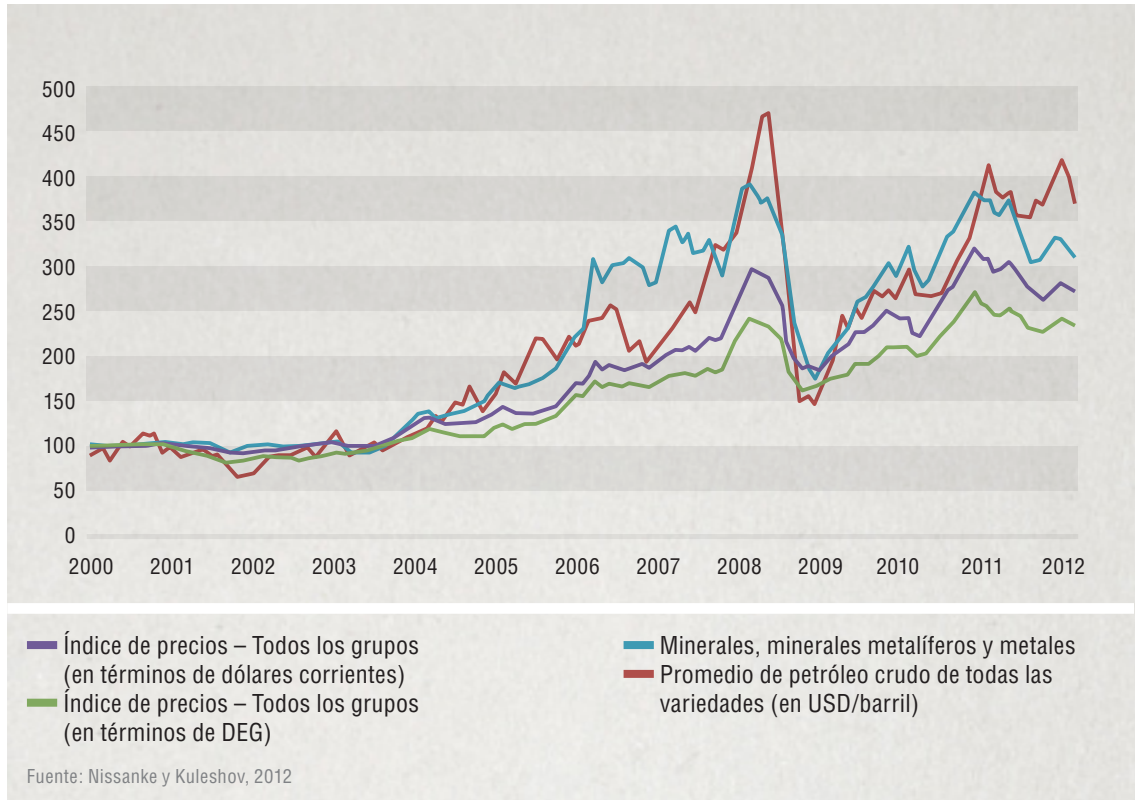
La figura 8.2 destaca el porcentaje de productos básicos primarios en las exportaciones totales, así como el grado de concentración de las exportaciones de los PMA en tan solo unos pocos productos básicos primarios. Tales niveles de concentración acentúan su vulnerabilidad económica.



CAPÍTULO OCHO

« A principios de la década del 2000 se produjo una mejora significativa de los precios de los productos básicos primarios. Tras dos décadas de precios bajos, a partir de 2002 el precio nominal de muchos productos básicos primarios experimentó un marcado aumento, alcanzando un máximo histórico a mediados de 2008. »

Figura 8.3 Índices de precios de productos básicos mensuales por grupos de productos básicos, enero de 2000-mayo de 2012 (2000=100)



Cuadro 8.2 Economía política de la dependencia de los productos básicos –el caso de Costa de Marfil

En Costa de Marfil, si bien el cacao ya no es el producto dominante de la economía como lo fue antaño, sigue siendo una fuente de subsistencia importante, junto con el café y el algodón. La dependencia histórica del cacao ha tenido grandes consecuencias en la economía y el desarrollo político del país, subrayando los efectos de la dependencia de los productos básicos en las trayectorias de desarrollo. El alza continua de los precios del cacao tras la independencia, en 1960, y la disponibilidad de tierras, llevó al Gobierno de Houphouët-Boigny (él mismo antiguo cultivador de cacao) a fomentar la inmigración y la migración interna con el fin de explotar la tierra para la producción de cacao, iniciándose un periodo «milagroso» de 15 años.

Sin embargo, los precios cayeron a finales de los setenta, a pesar de varios intentos de retener las existencias y restringir el suministro. La falta de nuevas tierras para ampliar los cultivos, la disminución de la productividad de los árboles de cacao existentes, y la espiral de la deuda del país, abonaron el terreno para el ajuste estructural, las protestas populares, las elecciones multipartidistas, el fin de la «gran coalición» de Houphouët-Boigny y las políticas étnicas controvertidas de los años siguientes. El desempleo y los movimientos migratorios de retorno a las áreas rurales añadieron presión sobre la tierra y resentimiento contra los inmigrantes, entrando el país en un periodo de inestabilidad social. Todo esto socavó la economía y la estabilidad política que la redistribución de las rentas del cacao había permitido mientras los precios se mantuvieron altos. Algunos piensan (p. ej. Boone, 2007) que las políticas de liberalización han descentralizado aún más las rentas, retardando el crecimiento por no haberse centralizado y utilizado dichas rentas de manera productiva.

En las crisis postelectorales más recientes, la prohibición de las exportaciones de cacao, o lo que es lo mismo, la pérdida de ingresos por los impuestos a la exportación, fue una de las medidas que contribuyeron a la destitución del Presidente.

Entonces, ¿cuál puede ser el papel de la política de comercio en el fomento de la transformación económica de Costa de Marfil? La Unión Económica y Monetaria del África Occidental introdujo su arancel exterior común en 2000, pero Costa de Marfil no ha aumentado su comercio con los demás miembros de la UEMOA, debido a las barreras al comercio aún existentes en la región, entre las que están los impuestos adicionales, las prohibiciones a la importación y las barreras no arancelarias –que han puesto de relieve la necesidad de una política de comercio que vaya más allá de las medidas arancelarias. El aumento repentino del comercio con la CEDEAO se debe principalmente a las importaciones de petróleo bruto de Nigeria y las exportaciones de petróleo refinado, insuficientes para lograr una gran transformación. Hasta la fecha, el AAE interino con la UE no ha tenido un impacto significativo en los modelos de comercio de Costa de Marfil, si los comparamos con los del anterior régimen de Cotonú, si bien la alternativa de utilizar el SPG sí que podría haber tenido un impacto negativo en los flujos de comercio. Mientras las exportaciones incluyen cada vez más cierto grado de valor añadido, la historia sugiere que la política de comercio solo puede desempeñar un papel en la promoción de la transformación económica si los grupos de interés políticos y económicos pueden acordar programas que promuevan una transformación estructural más profunda.



« El porcentaje del comercio de servicios en el PIB de los PRM a lo largo del periodo 1990-2011 se situó en alrededor del 24%, lo que indica hasta qué punto podría ampliarse en los PRB. »

servicios podría ser un reflejo de los cambios en los flujos de IDE hacia los PRB, particularmente, la financiarización de los productos básicos y las inversiones en las industrias extractivas (véase la sección 8.3.2), aunque también podría deberse a un fuerte crecimiento del PIB. El porcentaje del comercio de servicios en el PIB de los PRM a lo largo del periodo 1990-2011 se situó en alrededor del 24%, lo que indica hasta qué punto podría ampliarse en los PRB, con el consiguiente aumento de las rentas y expansión económica.

Los servicios y, en particular, el comercio de servicios, desempeñan un papel importante en la promoción del desarrollo humano y conllevan mejoras en materia de educación y de salud, entre otras áreas (Cali et al., 2008). El comercio de servicios de salud y educación es especialmente importante en los PEID, donde hay muy pocos proveedores locales (Basnett, 2008 y 2007). No obstante, el potencial del comercio de servicios de promover un desarrollo incluyente y sostenible sigue siendo limitado, principalmente debido a las barreras institucionales (reglas) y políticas¹⁰³. Por ejemplo, muy pocos PRB se comprometen a acuerdos de comercio de servicios significativos que eliminen barreras y establezcan sistemas y normas armonizados. Los acuerdos actuales se dan principalmente a escala regional o subregional, mientras que las mejores prácticas en el sector de los servicios es probable que se den fuera de la región. Del mismo modo, las políticas nacionales suelen imponer restricciones a los proveedores extranjeros, o bien porque grandes grupos de interés consiguen impedir que los responsables políticos emprendan reformas, o bien/y en razón de su incapacidad de comprender el impacto de las reformas y de elaborar reglamentos y garantías.

La cláusula de exención de los PMA en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), acordado en la OMC en diciembre de 2011, despeja el camino para que las economías avanzadas concedan un trato preferencial a los PMA en materia de comercio de servicios. En ese sentido, un área que beneficiaría a los PMA sería la concesión de dicho trato preferencial en el Modo 4 (o movilidad laboral) a los trabajadores temporales originarios de los PMA

(véase el capítulo 9). La UE podría tomar la iniciativa elaborando un acuerdo preferencial para el comercio de servicios con los PMA similar a la iniciativa «Todo menos armas»¹³ sobre bienes.

8.4.4 Estancamiento a escala multilateral

En 2001 se inició la Ronda de Desarrollo de Doha (DDR) de la OMC. Las negociaciones siguen en punto muerto, y a la vista del poco interés actual por encontrar soluciones multilaterales, no parece probable que vayan a lograrse avances sustanciales en un futuro inmediato. No obstante, algunos PMA sí han manifestado su interés por la DDR, y más concretamente, por un nuevo acceso al mercado libre de impuestos y de cuotas (DFQF) para todas las gamas de productos en los mercados de los países desarrollados, por un acuerdo sobre facilitación del comercio, por asegurar la prestación adecuada de asistencia relacionada con el comercio, y por la necesidad de consenso sobre determinadas gamas de productos en general y de productos básicos, como el algodón. Mientras el tema del comercio a escala multilateral tiene que ver directamente con la DDR y la OMC, otras plataformas multilaterales para otras cuestiones mundiales, como el cambio climático, están igual de estancadas. El hecho de que se hayan visto tan pocos avances puede significar que quizás no sea el multilateralismo del comercio lo que está en punto muerto, sino más bien el multilateralismo en general, como enfoque para abordar problemáticas mundiales.

La falta de un marco multilateral activo puede perjudicar y marginar más a los PRB y a los PMA. Un proceso multilateral, comparado con enfoques bilaterales o regionales, suele ser más incluyente y más capaz de diluir las jerarquías de poder, además, sus resultados tienden menos a marginar los intereses de las economías débiles (Keohane y Nye, 1985). Pero también es importante para el multilateralismo afrontar los nuevos desafíos de desarrollo mundiales y lograr resultados. En materia de comercio, como establecen las reglas de la OMC y como se está negociando en la DDR, se han producido algunos resultados positivos desde el punto de vista de los PMA, como: el compromiso de un acceso al mercado DFQF para todos los PMA; un entorno de comercio

103 Para más información sobre las restricciones del comercio de servicios en los países en desarrollo véase (te Velde, 2005).

103 La iniciativa «Todo menos armas» (TMA) permite a los PMA exportar productos agrícolas y manufacturados a los mercados de la UE sin aranceles ni cuotas (véase Comisión Europea, 2012d).



predecible y regulado; un entorno de elaboración de políticas en el que todos puedan expresarse en pie de igualdad, en principio, independientemente de la situación económica de cada país; y esfuerzos concertados con el fin de movilizar recursos para ayudar a los países en desarrollo, en especial los PMA, a ampliar su capacidad de comercio (el programa AfT). Pero aún quedan problemas y asuntos pendientes, por ejemplo: la continuación de la escalada de aranceles en algunos bienes, así como de los «aranceles molestos» (aranceles muy bajos cuya recaudación resulta más cara de lo que generan en ingresos); la falta de avances en los aranceles para los productos agrícolas; la mala definición de los tratos especiales y diferenciales (Montes, 2013); la mejora de la facilitación del comercio; y la clara ausencia de debate sobre la movilidad laboral, que podría hacer más por la promoción del desarrollo que todas las propuestas de comercio actuales juntas.

Dada la importancia del multilateralismo en el comercio para los PRB y los PMA, la cuestión sería ahora cómo resucitarlo. La respuesta sería, en parte, cómo debería evolucionar la OMC y, en parte, cómo la comunidad mundial podría aliar multilateralismo de comercio con el contexto mundial cambiante y hacer sus procesos de toma de decisiones más incluyentes. Las negociaciones comerciales multilaterales deberían ir más allá de la DDR e incluir cuestiones limítrofes, como el comercio y las finanzas, y el comercio y el cambio climático (Page, 2011). Tendrían que tratar los desafíos mundiales actuales¹⁰⁵, como la escasez de recursos naturales y la seguridad alimentaria, y ayudar a encontrar una respuesta consensuada a estos desafíos basada en el comercio.

Para desempeñar ese papel, la OMC podría tener que dejar de lado su restringida agenda sobre liberalización del comercio (Basnett, 2011b). La OMC tiene que dotarse de una agenda para impulsar una serie de políticas de comercio más amplias que traten los desafíos mundiales emergentes. Debería seguir siendo garante de reglas, normas y conocimientos que apoyen el desarrollo, (Hoekman, 2004), pero es más probable que se produzca una integración comercial más profunda y significativa a escala

bilateral y/o regional. Por consiguiente, las reglas y normas multilaterales de la OMC deberían intentar consolidar las experiencias bilaterales y regionales (Wignarajara, 2011). Todo esto plantea la cuestión de cómo garantizar que la liberalización del comercio a niveles más bajos de funcionamiento sea consistente¹⁰⁶ y cómo proteger la voz y los intereses de las economías en desarrollo. Esto último punto es esencial puesto que las jerarquías y las relaciones de poder pueden ser importantes a escala bilateral y/o regional.

8.5 Las políticas de la UE actuales y futuras en materia de comercio e inversión

Europa es ya un socio comercial importante y estable para los PRB (COM, 2012a y 2012b). De hecho, es uno de los destinos más importantes para sus exportaciones, superando a Canadá, China, Japón y EE.UU. La UE ya cuenta con comercio preferencial e instrumentos de desarrollo para los PMA, como por ejemplo el TMA, y teniendo en cuenta los países que entran dentro de los criterios de dicho TMA, también representa un buen indicador de la política comercial de la UE con respecto a los PRB¹⁰⁷.

En 2000, el valor de las exportaciones de los PRB a la UE ascendió a 11 400 millones de euros, aumentando a los 19 500 millones en 2011. El porcentaje de las importaciones procedentes de los PRB, como porcentaje de las importaciones totales de la UE, ha pasado de un máximo de 1,3% en 2001 a un mínimo de 0,9% en 2008, situándose en el 1,1% en 2011. La mayoría del crecimiento de las exportaciones de los PRB a la UE ha estado encabezado por Bangladesh (26%), Camboya y Kenia (11% cada uno). Por lo tanto, la relativa importancia de la UE como mercado para las exportaciones de los PRB se debe en gran medida a Bangladesh, que a su vez, depende enormemente de los acuerdos de comercio preferenciales de la UE para las importaciones del sector textil y de la confección.

Además, Europa es un importante socio comercial para las importaciones de los PRB, con 9800 millones del valor total en 2005 y 19 300 millones en 2011.

« La falta de un marco multilateral activo puede perjudicar y marginar más a los PRB y a los PMA. »

¹⁰⁵ Encontrará información más detallada en te Velde, 2011b y te Velde, 2012a.

¹⁰⁶ En particular, algunos se preocupan de las repercusiones de los acuerdos de comercio bilaterales y regionales en materia de bienestar y de si van a crear comercio o a desviarlo.

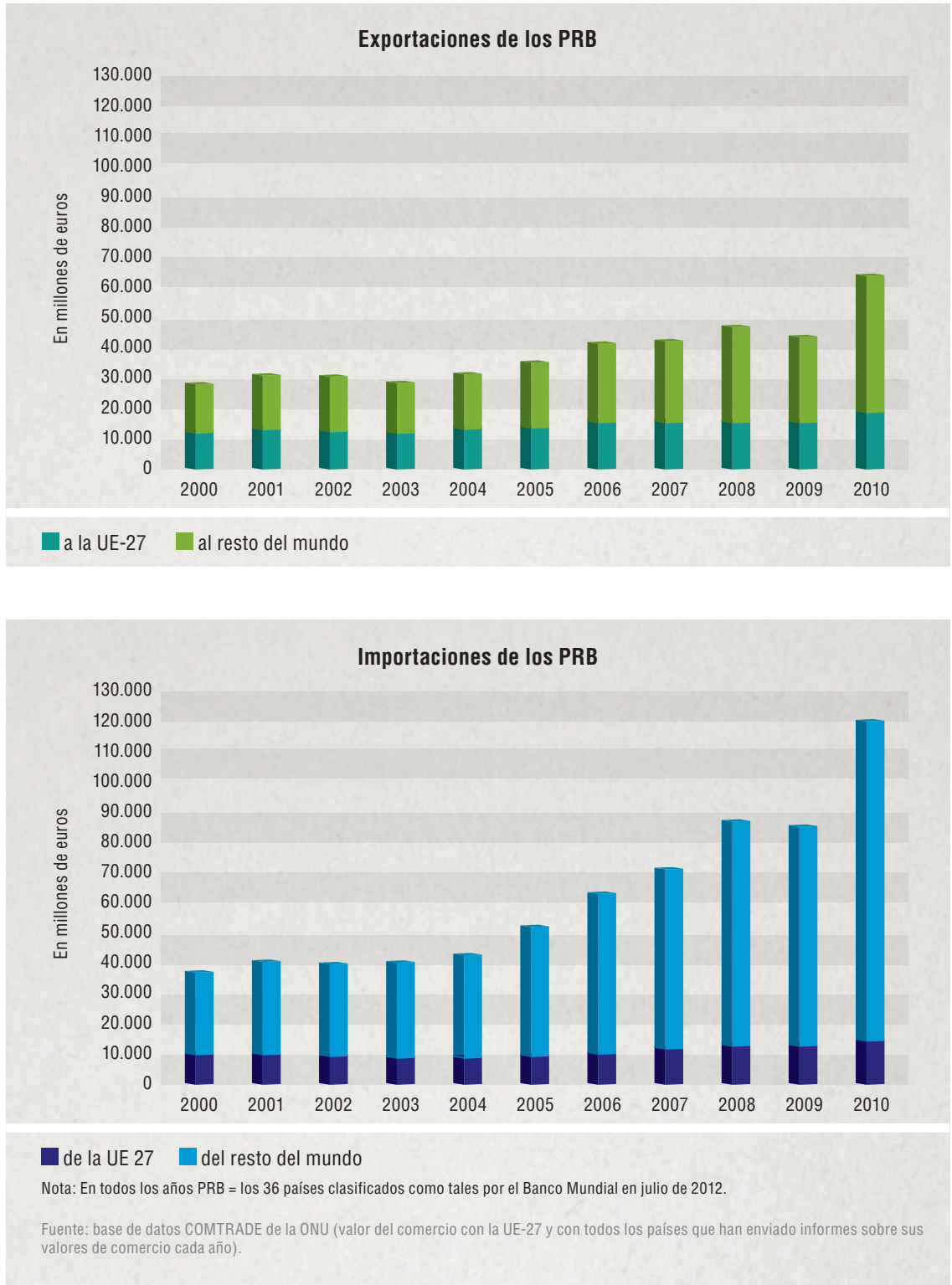
¹⁰⁷ Con algunas excepciones, entre ellas, Kenia. Véase Stevens (2012).



CAPÍTULO OCHO

«
Mientras el comercio de los PRB con el resto del mundo se ha incrementado durante los últimos diez años, su comercio con la UE ha permanecido estable (figura 8.4). Esto también refleja que algunos socios comerciales, además de la UE, están cobrando importancia para los PRB, una tendencia que es probable que siga.
»

Figura 8.4 El valor de las exportaciones de los PRB hacia la UE y el resto del mundo y de sus importaciones



Mientras el comercio de los PRB con el resto del mundo se ha incrementado durante los últimos diez años, su comercio con la UE ha permanecido estable (figura 8.4). Esto también refleja que algunos socios comerciales, además de la UE, están cobrando importancia para los PRB, una tendencia que es probable que siga.

En la comunicación más reciente de la Comisión Europea sobre comercio y desarrollo (COM, 2012c) se reconoce que el panorama del comercio y de la inversión ha cambiado radicalmente en los últimos años. En respuesta, ha propuesto importantes reformas de sus instrumentos de comercio y desarrollo. Los cambios en la política comercial de la UE de aquí a 2015 pueden reforzar, pero también socavar, el logro de los ODM, así como los modelos de producción y comercio de los PRB existentes.

8.5.1 Los Acuerdos de asociación económica y la agenda de desarrollo post-2015

A fin de que los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) mantengan un nivel de acceso al mercado similar al que tenían en los aspectos relacionados con el comercio del Acuerdo de Asociación de Cotonú (CPA, 2000-2020), es especialmente importante que los países que no sean PMA entren en las negociaciones de los AAE. Se argumenta para ello que los AAE proporcionan un acceso al mercado más liberal y predecible para los países ACP (COM, 2012c). En el Acuerdo de Cotonú, la UE y los ACP acordaron negociar AAE regionales entre las regiones ACP y la UE. Como resultado, desde el fin del régimen de comercio del Convenio de Lomé y el permiso de la OMC que lo prorrogaba dentro del CPA hasta el 31 de diciembre de 2007¹⁰⁸, algunos ACP ya han aprobado o firmado acuerdos de libre comercio (FTA) conocidos como los AAE ACP-UE¹⁰⁹ y otros están pendientes de hacerlo. Además, algunos han obtenido un derecho de acceso preferencial al mercado no recíproco en el marco del SPG o del TMA (todos los PMA).

La integración económica regional ha sido una de las piedras angulares de las negociaciones de los AAE (Bilal et al., 2009). La Comisión Europea reconoce

que la integración económica regional ampliaría las oportunidades de mercado para los productores ACP, facilitaría la inversión y ofrecería más posibilidades de desarrollo (COM, 2012c). Si bien los AAE han fomentado la integración en algunas regiones (por ejemplo, en el Caribe con el CARIFORUM), hay opiniones divergentes con respecto a lo positivo de su impacto en otras. Así, preocupa el caso de las comunidades económicas regionales (CER), que son uniones aduaneras, y cómo les afectaría el hecho de que algunos miembros firmaran AAE y otros no. Como ilustración, en el caso de la CEDEAO, solo Ghana y Costa de Marfil han rubricado AAE (véase el estudio de casos de Costa de Marfil). Si estos AAE provisionales empezaran a aplicarse, sería necesario realizar ajustes internos para implantar el arancel exterior común, que podría influir en los beneficios de la integración previstos, desde el punto de vista económico y político (Walker, 2009). De aquí a 2015, es posible que se produzca una importante liberalización del comercio en los países ACP a través del proceso de AAE, lo que afectará a la integración regional en algunas CER.

8.5.2 La reforma del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE

El actual sistema de preferencias comerciales de la UE incluye tres importantes acuerdos para los países en desarrollo con necesidades diversas desde el punto de vista comercial, financiero y del desarrollo. Los beneficios de dicho sistema se presentan en forma de supresión de aranceles aduaneros en las importaciones de bienes. Estos acuerdos son: (1) Todo menos armas, únicamente para los PMA; (2) régimen general para todos los países en desarrollo; y (3) régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza¹¹⁰ (COM, 2012c). Existen pruebas del impacto positivo del SPG de la UE en el fomento del comercio y en el modelo de inversión de los países en desarrollo. Las preferencias pueden ayudar a incrementar las exportaciones de los PMA, sus índices de adopción suelen ser altos y los exportadores de los PMA tienden a beneficiarse de los márgenes preferenciales (CARIS, 2010). El crecimiento del comercio y la inversión con la UE

« Los cambios en la política comercial de la UE de aquí a 2015 pueden reforzar, pero también socavar, el logro de los ODM, así como los modelos de producción y comercio de los PRB existentes. »

108 El Acuerdo de Asociación de Cotonú (CPA) ACP-UE continúa hasta 2020.

109 Desde 2007, 36 de los 76 Estados ACP que participaron en las negociaciones de AAE han rubricado ya un acuerdo, y la mayoría han pasado a firmar acuerdos provisionales o definitivos.

110 Estos se extienden a las economías vulnerables por sus esfuerzos para implantar la Convención Internacional sobre Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible (COM, 2012c).



CAPÍTULO OCHO

« Los nuevos SPG entrarán en vigor en 2014 y discurrirán paralelamente a cualquier marco global de desarrollo post-2015, actuando como telón de fondo de los acuerdos de asociación mundiales que se puedan firmar. »

en los últimos años ha sido mayor para los países beneficiarios del sistema de preferencias que para los demás, un crecimiento que va desde poco más del 10% para los países ACP hasta el casi 30% para el grupo SPG+ (Stevens, 2012).

Como el actual ciclo de diez años del sistema de preferencias comerciales de la UE se termina en 2013, será reformado para beneficiar a los países que más lo necesitan. La reciente reforma del SPG de la UE también se centrará en estos países, con lo que se reducirá de 176 a 89 el número de beneficiarios (COM, 2011a): 49 PMA y 40 PRB, que no tengan otros acuerdos preferenciales (generalmente FTA) de acceso al mercado de la UE. Si bien 87 países ya no se beneficiarán del programa, 67 de ellos no se verán afectados puesto que ya se benefician de otros acuerdos¹¹¹. El impacto negativo de todo eso en las exportaciones de estos países debería ser mínimo (menos del 1% de bajada del total de exportaciones) (COM, 2011b), sin olvidar que seguirán siendo «elegibles», es decir, que si dejan de ser clasificados como PRA o PRMA, volverán a ser beneficiarios del programa.

Los nuevos SPG entrarán en vigor en 2014 y discurrirán paralelamente a cualquier marco global de desarrollo post-2015, actuando como telón de fondo de los acuerdos de asociación mundiales que se puedan firmar. Las reformas ampliarán las oportunidades de mercado de los países que se sigan beneficiando de SPG¹¹². Las Normas de origen (RoO), que ofrecen nuevas oportunidades y acumulación regional, también han sido mejoradas, simplificándose su derogación, e incluyendo la posibilidad de tomar decisiones rápidas en algunos casos, por ejemplo, de desastres naturales. Otros cambios prácticos importantes son la simplificación del proceso de adquisición de certificados de origen y la creación de un servicio de asistencia para los exportadores de los países en desarrollo. El objetivo de centrar las preferencias en los países más necesitados es un paso en la dirección correcta¹¹³. Pero para que sea efectivo a la hora de influir en

su transformación económica estructural, los SPG tendrán que estar complementados con medidas que aumenten sus capacidades productivas a través de la mejora de su capacidad de suministro y de su competitividad. Esto último es lo que puede marcar la diferencia determinando qué países se beneficien de las reformas, y en qué medida.

También sería posible implantar políticas que actúen sobre la demanda (como los SPG) y sobre el suministro (la AfT). Por ejemplo, muchos de los bienes sobre los que se aplicará un nuevo sistema de graduación son bienes que los países pobres y no competitivos no pueden suministrar (Stevens et al., 2011). Además, es posible que la mayor parte del crecimiento de las exportaciones de los PRB y los PMA debido a la reforma del SPG se produzca en los recursos naturales. Un análisis preliminar llevado a cabo por CARIS (2011) concluyó que, para los PMA que se benefician del régimen TMA que ya les ofrece el acceso al mercado DFQF, los resultados son contrastados. Se requieren políticas más creativas que traten los problemas estructurales que obstaculizan las capacidades de exportación de los PMA, (por ej., en el área de los productos básicos primarios) en vez de incentivar la transformación económica estructural.

Hay pruebas de que se han producido algunos cambios en el régimen preferencial de la UE, que incentivan la capacidad productiva a través de la aportación de valor y la integración en las cadenas de suministro mundiales (Stevens, 2012). Por ejemplo, los PMA ahora pueden recurrir a las importaciones no originarias, como el textil, cosa que les sitúa en la misma posición que los beneficiarios de la Ley de Crecimiento y de Oportunidades para África de EE.UU. Los nuevos regímenes aplican varios criterios RoR en lugar de uno solo, como por ejemplo los umbrales de valor añadido¹¹⁴. Esto significa que los exportadores de los países en desarrollo podrán encontrarse con reglas diferentes para distintos tipos de productos en sectores diferentes.

111 En la práctica, 20 socios dejarán de contar con preferencias: ocho PRA (Arabia Saudí, Baréin, Brunéi, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Macao, Omán y Qatar), y 12 PRMA (Argentina, Bielorrusia, Brasil, Cuba, Gabón, Kazajistán, Libia, Malasia, Palaos, Rusia, Uruguay y Venezuela).

112 A pesar del posible efecto significativo de esta reforma en los modelos de comercio actuales, y en los PMA en particular, existen relativamente pocos estudios de evaluación del impacto en esta área.

113 En Bilal et al. (2011) pueden encontrarse más comentarios sobre la coherencia entre el SPG y los objetivos generales de la UE en materia de comercio y desarrollo.

114 Los umbrales de valor añadido pueden definirse en términos de porcentaje máximo de insumos importados del total de insumos o del valor del producto, o de porcentaje mínimo del valor del producto que tiene que añadirse en el país de origen.



8.5.3 La política relativa a los productos básicos

La actual política de la UE para tratar algunas de las vulnerabilidades asociadas a la dependencia de los productos básicos de los PRB está limitada a los países ACP, pero los cambios al régimen comercial del CPA han introducido cierto grado de incertidumbre sobre el modo de desarrollar cualquier nuevo régimen o mecanismo. La política anterior tenía dificultades a la hora de definir la dependencia de los productos básicos y sus consiguientes vulnerabilidades (Nissanke y Kuleshov, 2012).

Por ejemplo, el último Plan de acción de la UE sobre productos básicos establece que el término Países en desarrollo dependientes de los productos básicos (PDDPB) se emplea por conveniencia y que se refiere a los países que están particularmente expuestos a la variabilidad de los precios en los mercados internacionales de productos básicos agrícolas, y que por consiguiente comparten ciertos desafíos en materia de desarrollo (COM, 2004). Una definición más rigurosa analíticamente podría proporcionar una base más sólida para identificar a los países que requieran asistencia con respecto a problemáticas específicas de los productos básicos (Nissanke y Kuleshov, 2012). Hace falta actualizar el Plan de acción de la UE sobre productos básicos vigente en varios aspectos para tratar dos áreas problemáticas:

- La falta de medida común para luchar contra la vulnerabilidad de los países relacionada con los productos básicos; y
- Los desafíos de la ejecución: las estrategias previstas consisten en estudios de mercado y recomendaciones genéricas sobre el desarrollo agrícola, pero no están suficientemente detalladas, siendo difíciles de ejecutar. El énfasis en la competitividad no ha mejorado significativamente los resultados.

Sería importante que la política de la UE avance hacia intervenciones dirigidas a evitar la emergencia de vulnerabilidades a mayor escala. Esto va más allá

de garantizar que haya recursos adecuados para mecanismos de amortiguación de impactos, como debatió la última comunicación de la UE sobre comercio y desarrollo (COM, 2012c). Por ejemplo, la Comisión Europea ya ha presentado varios programas de amortiguación de impactos, siendo los más recientes el FLEX, el Mecanismo FLEX de Vulnerabilidad (V-FLEX) (véase el capítulo 7) y las iniciativas Mecanismo Alimentario¹¹⁵. Partiendo del V-FLEX, creado en 2009 para ayudar a mitigar los efectos de las crisis alimentaria y financiera mundiales en los países ACP, la UE «trabaja para crear un nuevo sistema amortiguador centrado en impactos exógenos más amplios con carácter transfronterizo» (Griffith-Jones y te Velde, 2012). No obstante, la UE podría ser más ambiciosa a la hora de reforzar los esfuerzos por conferir resistencia en el área más extensa de la ayuda programable, además de en algunas reformas de los mecanismos de amortiguación de impactos y su puesta en marcha. Esto sería con vistas a planear intervenciones eficaces previas, en vez de limitarse a las intervenciones a posteriori.

8.5.4 La política de inversión

Como hemos visto en la sección 8.3, los PRB están experimentando modelos de inversión que cambian con rapidez. La UE también ha vivido algunos cambios importantes como consecuencia del Tratado de Lisboa, en particular, ahora tiene competencia exclusiva¹¹⁶ en materia de IDE como parte de la política comercial común, si bien se cuestiona el modo en que se integrarán los principios de desarrollo incluyente y sostenible en la política de inversión de la UE. Por ejemplo, en la última Comunicación de la UE sobre este tema se hace poca referencia al comercio y al desarrollo o a cómo se integrarán los principios de desarrollo sostenible en la política de inversión.

Por lo tanto, aunque la inversión pueda incluirse dentro de los FTA negociados por la UE, las disposiciones relativas a las normas sociales y medioambientales pueden resultar más débiles o menos exigentes que las que están contempladas en el régimen especial de incentivos para fomentar

« Sería importante que la política de la UE avance hacia intervenciones dirigidas a evitar la emergencia de vulnerabilidades a mayor escala. »

¹¹⁵ Evaluados recientemente por te Velde et al. (2011).

¹¹⁶ El término «competencia exclusiva» significa que la política relativa al área especificada se formula a nivel de la UE, en lugar de a nivel de cada Estado miembro.



« Al abogar por un énfasis en la transformación estructural para la agenda de desarrollo post-2015, el capítulo hace hincapié en las economías marginadas. »

el desarrollo sostenible y la gobernanza del SPG (el denominado SPG+). Las disposiciones de los nuevos FTA acordados con algunos países y regiones, como América Central son insuficientes cuando se las compara con las que se han aplicado hasta ahora al comercio de la UE (Stevens, 2012: 11).

A pesar de que haya cierto respaldo a algunas políticas, como la iniciativa de las materias primas (IMP) de la UE, esta política asume que existen condiciones de competencia equitativas en los mercados de productos básicos. Además, la restricción absoluta de utilizar limitaciones a la exportación no tiene en cuenta los esfuerzos de los PDDPB por mitigar su vulnerabilidad (Nissanke y Kuleshov, 2012). Los fondos sustanciales destinados a la promoción de la ITIE para hacer más transparentes los ingresos de Estado (impuestos, beneficios, cánones) se basan en una iniciativa y una norma voluntarias y privadas que se considera que ejercen una influencia indirecta en el logro de objetivos de desarrollo. Esta dependencia, en cierta medida, pone de relieve otras cuestiones relativas a la capacidad de los PRB de aprovechar los flujos de inversión relacionados con su integración en las GVC y las GPN. Los verdaderos problemas que puede ocasionar el aumento del comercio escapan cada vez más al control de los Gobiernos. En esta área, instrumentos específicos como la AfT pueden ayudar a los productores y los Gobiernos a modernizarse y cumplir los estándares requeridos, como veremos en la siguiente sección.

8.5.5 Nuevos desafíos

La reciente Comunicación sobre Comercio y Desarrollo de la UE no tiene en cuenta la relación entre el comercio y el cambio climático, a pesar de que constituye un desafío comercial que los PRB tendrán que afrontar después de 2015. Esta ausencia resulta sorprendente teniendo en cuenta las intervenciones para canalizar recursos hacia los PMA para este propósito. Por ejemplo, la UE actualmente es uno de los principales compradores de reducción certificada de emisiones (RCE), obtenida a través del mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Todos los países en desarrollo abastecen este mercado. No obstante, a partir de 2013, solo se permitirá la RCE que se obtenga a través del MDL¹¹⁷. Eso representa

una nueva fuente de financiación para la inversión en la adaptación al cambio climático y su mitigación en los PMA. A pesar de todo, aún quedan obstáculos considerables para dichas inversiones, como las limitaciones de capacidad.

8.6 Elementos de comercio e inversión para una agenda de desarrollo mundial post-2015

Cualquier agenda de desarrollo mundial post-2015 debería tratar las deficiencias del marco de los ODM, y en particular, la falta de una dimensión económica. La experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que lograron la transformación económica estructural también redujeron la pobreza y mantuvieron un nivel de vida más alto. De ahí que la dimensión económica debería conllevar el logro de la transformación estructural, como lo pedía el Programa de Acción de Estambul para los PMA. Esta sección debate cómo las políticas de comercio e inversión pueden ayudar a lograrlo y qué puede hacer la comunidad internacional para facilitar tales resultados. La UE servirá de ejemplo para ilustrar cómo se podrían aplicar estas políticas en la práctica.

Al abogar por un énfasis en la transformación estructural para la agenda de desarrollo post-2015, el capítulo hace hincapié en las economías marginadas. Dejando de lado algunas duplicaciones, serían los PRB, los PMA, los países sin litoral y los PEID¹¹⁸, todas ellas categorías que, según la ONU, se enfrentan a especiales desafíos en materia de desarrollo. Muchas de estas economías están estructuralmente marginadas de los procesos de producción mundiales, son vulnerables a los impactos externos y no tienen la capacidad (institucional, humana y física) para afrontar con eficacia los desafíos de desarrollo. Como consecuencia, la pobreza afecta a un porcentaje considerable de la población de estos países, y la ayuda exterior solo podrá ser eficaz y sostenible si se transforman las economías de las que dependen las personas. Una nueva agenda de desarrollo mundial debería movilizar a todos los países para que se centren en ayudar a las economías marginadas y vulnerables.

117 Véase Keane (2012b).

118 Véase el cuadro 10.4 sobre los PEID en el capítulo 10.



Este capítulo ha abordado los desafíos de comercio e inversión que tienen planteados tales economías, y también el hecho de que muchas de ellas siguen dependiendo de unos pocos productos básicos. Mientras que esto las hace más vulnerables a los impactos externos, la volatilidad que eso conlleva también tiene implicaciones de mayor alcance, más allá del comercio y de la inversión. Al mismo tiempo, en un círculo virtuoso, los productos básicos pueden representar también una fuente de oportunidades y recursos para el desarrollo económico. Así pues, lo que necesitan realmente las economías marginadas es aumentar sus capacidades de producción. Pero en un contexto de deficiencias generalizadas de coordinación y de mercado, ¿quién impulsará tales políticas? Hay pruebas contundentes que apuntan al papel de un Estado de desarrollo (véase el capítulo 2).

Si bien las políticas de comercio e inversión destinadas a lograr la transformación estructural tendrán que adaptarse a la situación de cada país, el contexto mundial será igualmente importante. Eso por la creciente interdependencia, lo que significa que el contexto mundial debe posibilitar que las economías marginadas adopten políticas apropiadas. Por ejemplo, este capítulo ha argumentado que el estancamiento de los debates comerciales multilaterales, con la emergencia de una multitud de enfoques regionales y bilaterales, puede marginar a las economías más débiles. A pesar de esta advertencia, también se reconoce la importancia del regionalismo del desarrollo que implica la aplicación de enfoques regionales para integrarse en la economía mundial (por ej., enfoques regionales para mejorar la infraestructura necesaria para el comercio, armonizar las normas y reforzar la circulación transfronteriza de los bienes, los servicios y las personas).

Los cambios en los flujos y en las políticas de inversión y de comercio mundiales constituirán el trasfondo de cualquier futura agenda de desarrollo post-2015. Se observa una reorientación notable de los flujos de comercio y de inversión del eje Norte-Sur al eje Sur-Sur. Esta evolución reorienta la división mundial del trabajo, con la emergencia de Asia como centro de fabricación (sección 8.3.1). La mayoría de los PMA asiáticos, aunque no todos (por ej., Nepal y Myanmar/Birmania), se han integrado activamente en estas nuevas redes de producción. Una vez dentro de la cadena de producción, muchos han relanzado sus procesos de producción

estratégicamente reposicionándose más abajo para mantener la competitividad de los precios. Esto no está sucediendo al mismo nivel en los PMA de África, donde la mayoría de ellos siguen dedicándose al comercio de los productos básicos.

Todo esto sugiere que, para que las políticas de comercio y de inversión contribuyan a la transformación económica estructural, la comunidad internacional tiene que ayudar a las economías marginadas y vulnerables a: 1) promover las exportaciones de los sectores modernos; 2) reducir la vulnerabilidad a los impactos externos; 3) promover las inversiones productivas; y 4) mejorar la coordinación mundial en materia de políticas de inversión. La siguiente sección se apoya en estas constataciones y aborda los papeles específicos que la UE podría desempeñar.

8.6.1 Promover las exportaciones de los sectores modernos

Como ha mostrado este capítulo, actualmente los países pobres están marginados de las formas de comercio más dinámicas, y apenas están integrados en las GVC y las GPN. La experiencia de países que han logrado transformar sus economías con éxito –en un lapso de tiempo increíblemente corto– demuestra la gran importancia que tiene promover las exportaciones de los sectores modernos como parte de una estrategia general de crecimiento y transformación estructural, junto con un entorno favorable para las políticas comerciales.

Los posibles efectos macroeconómicos adversos de la dependencia de los productos básicos, así como, de manera más general, los flujos de AOD (Montes 2013), constituyen otros argumentos a favor de las preferencias comerciales. Ante esto, uno de los elementos de la agenda post-2015 para los PRB debería ser la promoción de las exportaciones de los sectores modernos dentro de una agenda de crecimiento y desarrollo general centrada en lograr la transformación estructural. Aunque este objetivo pueda alcanzarse de distintas formas, la política de comercio puede desempeñar un papel importante, tanto a escala mundial como regional, entre otras podría: a) hacer que las preferencias comerciales sean más eficaces, b) facilitar el comercio y c) garantizar el diálogo político, que también puede ser útil. La UE, como gran socio comercial mundial de los países en desarrollo, supone un buen ejemplo de lo que podría hacerse en esas tres áreas y, por supuesto,

« Los cambios en los flujos y en las políticas de inversión y de comercio mundiales constituirán el trasfondo de cualquier futura agenda de desarrollo post-2015. »



« Uno de los elementos de la agenda post-2015 para los PRB debería ser la promoción de las exportaciones de los sectores modernos. »

otros grandes socios comerciales mundiales podrían tomar medidas similares.

(a) Hacer que las preferencias comerciales sean más eficaces

Las preferencias comerciales bien orientadas pueden incentivar la inversión que permita reforzar las capacidades de producción. Las capacidades de los productores de beneficiarse de las ventajas de los aranceles preferenciales depende de cómo estén distribuidos por los distintos canales y niveles de la cadena de valor en los que comercian, que también incluye a los productores, los operadores, los transportistas, los minoristas y los consumidores, en función de las relaciones de poder (Stevens, 2012: 35). Una serie de medidas podrían hacer que las preferencias comerciales fueran más eficaces, como la mejora de las normas de origen (RoO), la inclusión de cuestiones no arancelarias y el comercio de los servicios.

Los países desarrollados y en desarrollo podrían llevar a cabo una serie de ajustes en las RoO para ayudar a los PRB y a los PMA a hacer un mejor uso de las preferencias formales disponibles, por ejemplo, permitiendo más insumos importados y facilitando el proceso de importación. Habida cuenta de que la mayoría de los PRB y los PMA importan la mayor parte de sus insumos, algunas normas liberales sobre acumulación¹¹⁹ les ayudaría a integrarse en las cadenas de suministro mundiales. Como ilustración, la UE, a través de nuevas RoO menos gravosas para los PMA en el SPG y para los firmantes de los AAE, ha aceptado ya el principio de tales ajustes. Por otra parte, las RoO de los FTA mundiales tienen que estar mucho más orientadas al desarrollo, incentivando la integración de los PMA y los PRB en la cadena de suministro¹²⁰.

La UE es el organismo que más preferencias arancelarias concede a los países en desarrollo. Su reciente proceso de reforma del SPG está más

centrado en los PMA y en los países más necesitados, pero no debería dejar de contemplar a los países con el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza, es decir, algunos PRMB y PRM (Bilal et al., 2011). Además, preferencias enfocadas a los PRMB y los PRM podrían desempeñar un importante papel para contribuir a que los PMA y los PRB se integren en cadenas de suministro mundiales dinámicas¹²¹. Sin embargo, puede ocurrir que las preferencias por sí solas no sean suficientes, sino que se tengan que complementar con medidas en materia de suministro (ayuda para el comercio) para impulsar la capacidad productiva de los PMA y los PRB.

Las preferencias comerciales deben incluir medidas arancelarias y no arancelarias. El valor de las preferencias arancelarias está disminuyendo rápidamente a medida que los tipos de las naciones más favorecidas (NMF) se acercan al cero. Por ejemplo, el arancel NMF de la mayoría de los bienes que exporta Afganistán a la UE ya ha llegado al cero, por lo que acceder a las preferencias arancelarias dentro de un TMA aporta poco valor adicional (CARIS, 2010). Sin embargo, para otros, como los países que exportan productos textiles y calzado a la UE, dichas preferencias son de vital importancia, ya que los tipos NMF siguen siendo considerables. En consecuencia, el margen de preferencia es más importante que el valor absoluto de la preferencia, y estos márgenes disminuyen. Por eso es necesario que las preferencias comerciales reduzcan las barreras que impiden las exportaciones a la UE, que son cada vez más de naturaleza «no arancelaria». Asimismo, existe un enorme margen de mejora en el ámbito del comercio de servicios, que sigue estando limitado por numerosas barreras, incluyendo la movilidad laboral (OMC Modo 4).

Con la rápida ascensión de las economías emergentes, el G20 se convertirá en un foro más importante en materia de políticas de comercio y de inversión mundiales y su impacto en los PRB y los

119 La acumulación permite que los insumos importados de algunas fuentes (a menudo un socio comercial regional) se tengan en cuenta para satisfacer los requisitos para la exportación dentro de la preferencia en cuestión, pero rara vez se utiliza, en parte por sus condiciones restrictivas.

120 Las nuevas RoO más ligeras de la AGOA para las prendas de vestir han ayudado a algunos países como Lesoto. Esta medida con éxito se debería ampliar a una gama de productos más amplia, y la acumulación en el marco de RoO diferenciadas constituye un modo de lograrlo.

121 Uno de los aspectos que diferencian a muchos PMA/PRB asiáticos de los de África es su participación activa en las cadenas de valor lideradas por Japón, Corea del Sur y, ahora, China. Así, a medida que las grandes economías siguen desarrollándose, las que están más abajo en la jerarquía se están llevando estas tareas (véase también el cuadro de texto 8.1), cosa que pueden hacer de manera competitiva gracias a su participación en esas cadenas de valor inicialmente. Por lo tanto, para que las preferencias comerciales sean «de desarrollo», deberán ser dinámicas y, en determinados casos, no limitarse a los países situados más abajo en la cadena de valor.



PMA. De ahí la necesidad de movilizar al G20 para que promueva la integración de los PRB y los PMA en las redes de producción emergentes de forma que se pueda demostrar y medir. Por ejemplo, los recientes esfuerzos de las economías emergentes de conceder preferencias a los PRB y los PMA (Laird, 2012) son loables, pero hay que evaluarlas tanto por lo que aportan como por su impacto final.

(b) Facilitar el comercio

La emergencia de cadenas de valor mundiales (GVC) como característica dominante del comercio mundial implica nuevas oportunidades para las empresas que atraviesan las fronteras, además de una reducción de los costes de importación y exportación en los mercados mundiales (Newfarmer, 2012). En este punto, la política comercial puede desempeñar un papel importante, por ejemplo, en relación con la reducción de los aranceles entre países integrados en redes de producción, pero también con respecto a la armonización de medidas no arancelarias para facilitar la integración de los productores en las redes de producción regionales y mundiales. Es así sobre todo porque, aunque las GVC puedan ofrecer a los países de industrialización tardía nuevas oportunidades de crecimiento rápido, este tipo de comercio aumenta igualmente las consecuencias negativas de la ineficacia de los trámites aduaneros y, puesto que esta ineficacia puede también disminuir la competitividad relativa de los socios comerciales dentro de los países de las GVC, y de las empresas de esos países, todos ellos tendrán el mismo interés en reducir los retrasos provocados por las políticas y la ineficacia en las fronteras.

Por su parte, la UE puede hacer más para ayudar a los productores de los PRB a conseguir exportaciones competitivas que cumplan los requisitos comerciales sanitarios, fitosanitarios y técnicos. En ese sentido se pueden acoger positivamente las propuestas de la Comunicación sobre Comercio y Desarrollo de la Comisión Europea de 2012, si bien ahora han de llevarse a la práctica. La capacidad de producir de acuerdo con las especificaciones de calidad, coste y entrega, es un criterio fundamental para las empresas fabricantes multinacionales a la hora de escoger a socios comerciales y subcontratistas¹²². Una buena logística permite a los fabricantes garantizar la rapidez de la entrega de los insumos

y de los productos acabados, reducir los costes de transporte y acortar los tiempos de producción, todo ello contribuye a hacer que las empresas sean más competitivas. Estas son las condiciones esenciales para atraer a los inversores, particularmente en el caso de las empresas que fabrican productos de alto valor, en respuesta a las demandas cambiantes de los consumidores. La capacidad de llevar a cabo estas tareas cumpliendo las normas requeridas determina si el proveedor puede o no formar parte de la GVC (Kimura y Obashi, 2010).

c) Garantizar el diálogo político

Establecer mecanismos que garanticen el diálogo entre empresas y Gobiernos requiere tiempo, así como integrar dichos mecanismos en los procesos de formulación de políticas. Por lo tanto, un marco post-2015 debería considerar cómo se compromete el sector privado con el Gobierno, y la manera en que este último puede ayudar al sector privado a que consiga objetivos de desarrollo específicos. Ante los recientes cambios en los modelos de comercio y de inversión, la última fase de globalización requiere que se reconsidere el papel de las políticas industriales. Podría decirse que también necesita una nueva forma de diálogo entre los socios comerciales y los países.

Por ejemplo, en lo referente a facilitar el comercio, la UE puede ayudar a los PRB a participar en las GVC que tengan como mercado a la UE, lo que podría incluir la asistencia a los productores de dichos países, ayudándoles a superar los obstáculos técnicos u otros al comercio en la frontera. Estas inversiones influirían indirectamente en la capacidad de los PRB de participar en las nuevas redes de producción de otras regiones. Como se debatió en la sección 8.5, la ayuda aportada por la UE también podría resolver problemas internos, lo que podría contribuir a la promoción del desarrollo incluyente y sostenible.

Esto implicaría un cambio en el enfoque actual que se basa, por ejemplo, en la adherencia de las empresas a iniciativas voluntarias, como la ITIE, con vistas a garantizar un marco normativo nacional apropiado. La UE intenta ejercer una influencia indirecta en sus socios comerciales para que se produzcan cambios en su marco normativo nacional, mediante las evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad (SIA) que lleva a cabo como parte del

« Se pueden acoger positivamente las propuestas de la Comunicación sobre Comercio y Desarrollo de la Comisión Europea de 2012, si bien ahora han de llevarse a la práctica. »

¹²² Esto incluye la ausencia de defectos, un precio poco elevado y una entrega puntual (Ohno, 2009).



« Un elemento importante de cualquier marco post-2015 debería ser reducir las vulnerabilidades a los impactos externos, puesto que pueden retrasar la transformación estructural, mientras que, la inestabilidad macroeconómica puede incidir negativamente en las estrategias de diversificación de las exportaciones en términos generales. »

proceso de negociación de los FTA. Actualmente, el proceso de SIA suele detenerse cuando concluyen las negociaciones. Una mejor alineación de estos procesos podría ayudar a distinguir las necesidades más claramente e incorporarlas en una estrategia de comercio y desarrollo creíble, dada la naturaleza de la concesión de AfT, basada en la demanda.

El proceso de emprender las SIA conforme empiezan las negociaciones, debería continuar mientras duren y más allá de su conclusión, como base de un diálogo continuo con los socios comerciales, incluidos aquellos con capacidades más limitadas, como los PRB. Garantizar que este proceso cambie en un marco post-2015, incluyendo en relación con las actuales negociaciones con los países ACP (como se vio en la sección 8.5), sería una forma de que la UE contribuya al crecimiento sostenible e incluyente. La UE podría ayudar a mitigar las consecuencias adversas del nuevo FTA para los PRB, así como tomar medidas para reducir y mitigar las vulnerabilidades que pueden provocar unas relaciones comerciales más estrechas y los impactos exógenos en general.

8.6.2 Reducir la vulnerabilidad a los impactos externos

El entorno post-2015 que los PRB tendrán que encarar conllevará no solo nuevas oportunidades relacionadas con los cambios esperados en cuanto a comercio y la inversión, sino también desafíos relacionados con las nuevas incertidumbres y las posibles carencias. En ese sentido, un elemento importante de cualquier marco post-2015 debería ser reducir las vulnerabilidades a los impactos externos, puesto que pueden retrasar la transformación estructural, mientras que, la inestabilidad macroeconómica puede incidir negativamente en las estrategias de diversificación de las exportaciones en términos generales.

Los cambios en el modo de comercialización de los productos básicos hacen que sea necesario orientar las intervenciones políticas hacia la prevención de las vulnerabilidades relacionadas con los cambios rápidos en los ingresos (o gastos) generados por los productos básicos (Nissanke y Kuleshov, 2012; Nissanke, 2011). Esto implicaría realizar un mayor número de intervenciones diferenciadas y a nivel macro. Ello se debe a que la multitud de problemas y cuestiones que tienen que ver con los productos básicos en el grupo ACP lleva, obligatoriamente, a la fragmentación de acciones individuales, y requiere

una mayor diferenciación entre los distintos tipos de exportadores e importadores de productos básicos. En este sentido, la fragmentación del grupo ACP, como se mencionó en la sección 8.5, se percibe de forma bastante más positiva.

Esta sección identifica y trata tres áreas políticas en las que podrían emprenderse acciones para reducir la vulnerabilidad de los PRB a los impactos externos y, por consiguiente, ayudarles en el proceso de lograr la transformación estructural de sus economías. De nuevo, la UE sirve de ejemplo para ilustrar cómo se podrían implantar estas medidas.

(a) Avanzar hacia intervenciones focalizadas

El énfasis en los desafíos específicos que encaran los productores en países concretos, en lugar de en el grupo ACP de forma más general, va a implicar necesariamente pasar de las políticas genéricas a intervenciones más focalizadas. En ese sentido es necesario reconsiderar los instrumentos existentes, como la Iniciativa de las materias primas (IMP) de la UE, que ofrece una política que cubre en general a los exportadores de productos básicos, como se vio en la sección 8.5. Esto es así porque la IMP se centra en una lista de 14 productos básicos minerales esenciales, donde la política hacia terceros países está destinada a garantizar el acceso en igualdad de condiciones a las materias primas. Todo esto se basa en el supuesto de que el actual sistema de comercio mundial ofreciera a todos los participantes un acceso justo a los beneficios del comercio y una distribución equitativa de los mismos, pero eso no es así.

Para tratar las vulnerabilidades económicas inherentes a la dependencia de los productos básicos, se deberán combinar las ventajas de impulsar el potencial de los mercados de productos básicos, con el tratamiento de sus causas subyacentes. Puesto que los precios de los productos básicos están determinados por las bolsas de productos básicos mundiales, es fundamental examinar los factores subyacentes a la dinámica de los precios antes de adoptar respuestas políticas para contrarrestar cualquier posible impacto negativo en el desarrollo. Entre estos factores habría dos fenómenos interrelacionados: a) los cambios estructurales que afectan a las bases de la relación oferta-demanda; y b) la creciente financiarización de los mercados de productos básicos. Tomando como referencia el análisis de la evidencia disponible sobre estos factores como determinantes del tipo de vulnerabilidad asociado con la dependencia de



los productos básicos, tanto para las exportaciones como para las importaciones, las dos direcciones que podrían tomar las medidas políticas son:

- los programas para reducir la excesiva volatilidad de los precios en las bolsas de productos básicos mundiales; y
- los mecanismos contingentes para mitigar los impactos en los ingresos, provocados por la volatilidad de los precios de los productos básicos.

La UE, junto con otros actores internacionales, podría desempeñar un papel directa o indirectamente, en relación con tales medidas. De hecho, la UE podría aprovechar su enorme peso a nivel multilateral para comprometer a otros actores relevantes. Teniendo en cuenta que estas cuestiones también están relacionadas con la inversión y las finanzas, la UE y otros actores del desarrollo deberían considerar estas vulnerabilidades macroeconómicas y relacionadas con el comercio dentro del contexto más amplio de las fragilidades existentes que se tienen que tratar en el actual proceso de globalización.

(b) Reducir la volatilidad de los precios

Para poder disipar la «excesiva» volatilidad de los mercados induciendo un cambio rápido del comportamiento comercial que se aleje del desestabilizador ruido de las transacciones bursátiles de los inversores puramente financieros, una nueva generación de programas podría incluir, por ejemplo, una reserva virtual de productos básicos individuales o un impuesto de transacciones con varios tramos. Se las ha llamado aquí intervenciones «virtuales», puesto que están relacionadas con compromisos contraídos por una entidad pública mundial para responder a los movimientos de los operadores «ruidosos», ya sea firmando contratos de compensación en mercados de futuros o imponiendo un impuesto a las transacciones bien diferenciado a la luz de la evolución del mercado. Estos y otros programas innovadores para contrarrestar los costes de la volatilidad del mercado mundial de productos básicos, requerirán voluntad política y un sólido compromiso por parte de los Gobiernos para lograr un desarrollo más sostenible de los mercados de productos básicos.

Los últimos debates a este respecto tratan también la necesidad de crear los marcos de inversión y los incentivos adecuados para canalizar fondos desde los mercados de productos básicos hacia el sector productivo. Entre las propuestas que se están debatiendo y que están siendo encabezadas por el Fondo Común para los Productos Básicos (CFC), está una iniciativa público-privada sobre la volatilidad del mercado para «tratar el impacto en materia de sostenibilidad de la negociación de los productos derivados en los productos básicos». De este proceso surgen algunos principios comunes, como el reconocimiento¹²³ de que: (a) la inversión sigue siendo la única forma sostenible de tratar las causas principales de la volatilidad mundial de los mercados de productos básicos; (b) los bancos pueden contribuir más a mejorar la coordinación y la eficacia de las medidas internacionales de apoyo a las personas pobres afectadas por la volatilidad en los mercados de los productos básicos; y (c) los bancos poseen los instrumentos y la experiencia necesarios para facilitar recursos financieros para la inversión en las capacidades físicas de producción de productos básicos.

Estos principios, en cierto modo, reorientan el debate político sobre cómo tratar la cuestión de la financiarización en los mercados de los productos básicos, y reconocen que los mercados de futuros son financieros por definición, lo que significa que la cuestión no es la penetración del capital financiero en los mercados de productos básicos como tal, sino las externalidades de este proceso. Las preocupaciones por la seguridad alimentaria, especialmente relevantes para los importadores y los exportadores de productos básicos motiva el que se traten estas externalidades y, por lo tanto, que se intente tratar la volatilidad en los mercados de productos básicos. En esta área, la UE podría desempeñar un papel directo e indirecto (como influencia), tratando las deficiencias de gobernanza y dando forma al entorno de comercio e inversión para los PRB después de 2015.

(c) Desarrollar mecanismos de mitigación de impactos mundiales más eficaces y reactivos

Tomando como referencia la evidencia y los debates mencionados en este capítulo, existen razones de peso para crear mecanismos mundiales más eficaces

« Puesto que los precios de los productos básicos están determinados por las bolsas de productos básicos mundiales, es fundamental examinar los factores subyacentes a la dinámica de los precios antes de adoptar respuestas políticas para contrarrestar cualquier posible impacto negativo en el desarrollo. »

¹²³ Extraído del documento «CFC UN Commodities Project Context and Scope for Agreement», disponible en: http://www.common-fund.org/uploads/tx_cfc/CFC_UN_Commodities_Project_Context_and_Scope_for_Agreement_Final.pdf.



« Las preocupaciones por la seguridad alimentaria, especialmente relevantes para los importadores y los exportadores de productos básicos motiva el que se traten estas externalidades y, por lo tanto, que se intente tratar la volatilidad en los mercados de productos básicos. En esta área, la UE podría desempeñar un papel directo e indirecto (como influencia), tratando las deficiencias de gobernanza y dando forma al entorno de comercio e inversión para los PRB después de 2015. »

para los PRB, en momentos de crisis de las balanzas de pagos, provocadas por las variaciones repentinas en los precios de los productos básicos. Nissanke y Kuleshov (2012) debaten varias propuestas sobre posibles formas de elaborar contratos de deuda flexibles y eficaces que incluyan una cláusula de contingencia. Entre ellas están mecanismos de contingencia estatales en función de la capacidad de pago del deudor. La elaboración de contratos de deuda contingente estatales compatibles con los incentivos permitiría a los deudores soberanos un acceso directo a la financiación de contingencia ante eventos adversos imprevistos. Además, ayudaría a superar muchas de las limitaciones de los actuales instrumentos políticos que posee la UE para gestionar los impactos de los precios de los productos básicos. La mejor solución es evitar desde el principio estas vulnerabilidades, lo que significa que las intervenciones deberían ser a priori en vez de a posteriori.

8.6.3 Promover las inversiones productivas

(a) Emplear la AfT para superar los obstáculos más apremiantes

Hay un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de garantizar que la AOD esté dirigida a los sectores productivos, como el de la agricultura y la manufactura, que representan el camino más eficaz para acelerar el crecimiento y la distribución de la riqueza (Asante y Fosú, 2012). Muchos países en desarrollo han acogido positivamente la llegada de la Ayuda para el comercio (AfT) como una utilización de la AOD que trata directamente los problemas que ellos tienen para integrarse en la economía mundial. La eficacia de la AfT depende de que los países beneficiarios de la ayuda cuenten con estrategias creíbles para el comercio y la integración económica regional, que luego puedan apoyar los socios internacionales.

Si bien la AfT ha contribuido a mejorar los resultados comerciales de muchos países en desarrollo, su impacto queda reducido por una serie de limitaciones. La elaboración de las intervenciones de AfT no siempre tiene en cuenta los problemas comerciales de la región o del país beneficiario. Existen deficiencias de coordinación que impiden la elaboración y la implantación de los programas de inversión de AfT (Basnett, 2011a), y además, la información de retorno que permitiría extraer enseñanzas está limitada por los enfoques de seguimiento y evaluación (S&E) que no relacionan

forzosamente las intervenciones con los impactos deseados.

En cualquier caso, la AfT seguirá siendo un valioso recurso para ayudar a los PRB y a los PMA a fomentar el desarrollo incluyente y sostenible, siempre que esté centrada en (Basnett et al., 2012):

- ayudar a tratar los obstáculos más apremiantes que no permiten un crecimiento incluyente y sostenible;
- tratar de reducir el coste del comercio;
- lograr una coordinación eficaz entre donantes y beneficiarios para la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de AfT;
- seleccionar instrumentos de AfT y enfoques de ejecución que permitan tratar los obstáculos comerciales a escala transnacional y regional;
- elaborar sistemas de seguimiento y evaluación realistas que permitan vincular el logro de objetivos a los resultados, basándose en la recopilación de datos de referencia, y extrayendo enseñanzas que puedan mejorar la elaboración de programas futuros.

Al ser la UE uno de los mayores donantes de AfT, está en una posición idónea para movilizar la AfT para ayudar a los PRB y a los PMA a que fomenten su crecimiento comercial y logren la transformación económica estructural. En 2010, el volumen total de las contribuciones de la UE y de sus Estados miembros ascendió aproximadamente al 40% de los flujos mundiales de AfT (Basnett, 2012). A escala mundial, la UE también podría ayudar a que la agenda de la AfT se centre en reducir los costes del comercio y en hacer frente a los obstáculos apremiantes que dificultan el crecimiento en los PRB.

La UE actualmente proporciona más AfT a los PRMA que a los PRB y, proporcionalmente, proporciona menos AfT a los PRB que otros donantes (Stevens, 2012). Eso tiene que cambiar, para alinear la política comercial de la UE en el SPG (para dar prioridad a los PRB y los PRB con respecto a los PRMA) y su apoyo positivo al comercio (que favorece a los PRMA con respecto a los PRB). Dado que la capacidad de oferta (incluyendo las limitaciones de las infraestructuras y el débil marco político) es un



gran obstáculo para incrementar las exportaciones de los PRB y los PMA, obstáculo que no pueden compensar las preferencias comerciales, podría decirse que la UE ha tomado la dirección equivocada. Aumentar la ayuda para reforzar las capacidades de abastecimiento de los PRB permitiría reducir la necesidad alegada de aumentar los aranceles a las importaciones de los PRMA, con objeto de ayudar a los Estados más pobres.

(b) Invertir en un desarrollo incluyente y sostenible

El panorama de la inversión nacional e internacional está experimentando cambios significativos. Por ejemplo, las economías emergentes –en especial los BRICs– están invirtiendo cada vez más y su porcentaje de IDE hacia el exterior representa alrededor del 30% de los flujos de IDE mundiales (UNCTAD, 2012a). Los fondos soberanos se están convirtiendo en inversores considerables y, aunque solo representan un pequeño porcentaje de la IDE mundial, disponen de recursos para asumir más protagonismo. Las empresas estatales (SOE), también son inversores importantes, representando sus inversiones en el extranjero el 11% de los flujos de IDE mundiales (UNCTAD, 2012b). Esta proliferación de inversiones conlleva nuevas oportunidades, pero también nuevos desafíos, puesto que resulta más difícil alcanzar el doble objetivo de maximizar las entradas de inversión y de establecer un marco normativo que garantice que las ventajas conseguidas beneficien a la sociedad. En el caso de China, el aumento significativo de su inversión ha ido a parar con frecuencia a las industrias extractivas, que generalmente tienen amplias externalidades sociales y medioambientales.

Al mismo tiempo, los Gobiernos cada vez participan más activamente en la definición de la política de inversión. Solo por dar algunos ejemplos, y como informó la UNCTAD (2012b), están promoviendo más reglamentaciones relacionadas con la inversión, fomentando las inversiones para la creación de empleo (especialmente para contrarrestar los efectos de las actuales crisis económicas y financieras mundiales), explotando actividades de promoción de la inversión para apoyar la integración de empresas nacionales en las GVC, y prefiriendo la calidad de las inversiones a la cantidad. Una vez más, estas tendencias ponen de relieve las dificultades de encontrar el equilibrio adecuado entre la promoción y la regulación de la inversión.

Un marco post-2015 debería tener en cuenta todos estos cambios en el panorama de la inversión, con vistas a garantizar que las inversiones ayuden a promover el desarrollo incluyente y sostenible. Para ello, es importante:

- **Fomentar la inversión en los PRB y los PMA.** Los estudios de casos nacionales de Nepal y Ruanda defienden la creación de incentivos fiscales para las inversiones destinadas a los PRB y los PMA. El estudio de casos de Nepal argumenta que el marco post-2015 debería también incluir metas que animaran a los países desarrollados y a las economías emergentes a proporcionar incentivos (como los créditos subvencionados o las reducciones de impuestos) que permitieran a sus empresas hacer inversiones favorables al desarrollo en los PMA. El estudio de casos destaca igualmente que las metas indicativas deberían ser al menos del 2% de los flujos de IDE, y del 1% de todas las inversiones de creación de nuevas empresas.
- **Integrar la política de inversión en la estrategia de desarrollo.** Las inversiones deberían dirigirse a las áreas susceptibles de fomentar el crecimiento, la productividad y la transformación estructural. Así también se podrían reducir las consecuencias de los impactos externos. Asimismo, debería lograrse una mayor coherencia entre la política de inversión y las demás políticas destinadas a la promoción del desarrollo (por ej., las destinadas a la creación de empleo).
- **Incorporar objetivos de desarrollo sostenible en la política de inversión.** Se tendrían que tomar en cuenta las cuestiones medioambientales, sociales, éticas y de gobernanza en las prácticas de inversión, lo que significa promover la inversión que genere tanto valor económico como sostenible (es decir, la inversión responsable).
- **Mejorar la calidad de las instituciones.** Para garantizar la pertinencia y la eficacia de las inversiones, es necesario crear instituciones de gran calidad, sobre todo para reforzar el papel de los Gobiernos en la política de inversión.

8.6.4 Mejorar la coordinación mundial en materia de política de inversión

El panorama actual de la política de inversión está muy fragmentado. Actualmente existen miles

“ El panorama de la inversión nacional e internacional está experimentando cambios significativos. Un marco post-2015 debería tener en cuenta todos estos cambios. ”



«
Para los PRB,
el problema
consiste en
aumentar tanto la
cantidad como la
calidad de la IDE.
»

de tratados, incluyendo los tratados de inversión bilaterales, los acuerdos y los FTA regionales con disposiciones sobre la inversión, además de numerosas negociaciones en curso y varios mecanismos de resolución de conflictos (UNCTAD, 2012b). Esto plantea numerosos problemas, algunos de incoherencias, ambigüedades y duplicaciones. Un sistema tan fragmentado perjudica igualmente a las crecientes interconexiones económicas, financieras y sociales entre los países y está en contradicción con la globalidad de las crisis actuales, que requieren una respuesta coordinada. Además, existe una brecha entre las políticas de inversión y las políticas comerciales, medioambientales y financieras.

Los principios económicos básicos implican que la IDE busca la mayor rentabilidad. Para los PRB, el problema consiste en aumentar tanto la cantidad como la calidad de la IDE. Para lograrlo, puede ser útil considerar las futuras políticas o las acciones en términos de factores propios de los países beneficiarios (capacidades de producción), factores propios de los países de origen de la inversión (relaciones económicas con el país beneficiario) y acuerdos internacionales (disposiciones bilaterales, regionales y multilaterales en materia de inversión) (te Velde et al., 2012). Así, aunque las medidas en el país de origen, junto con la participación en los acuerdos internacionales, pueden ayudar a reducir riesgos e incertidumbres, los flujos de IDE dependen enormemente de las capacidades de producción y las oportunidades existentes en el país beneficiario. La concentración de IDE en el sector extractivo en los PRB es un reflejo de posibilidades rentables desde el punto de vista comercial. Pero para cambiar considerablemente esta situación, será necesario modificar la base y la capacidad de producción, y los ingresos procedentes de los recursos naturales podrían suponer una fuente vital para hacerlo (North, 1955).

Esto implica que una agenda de desarrollo post-2015 debería centrarse en la creación de un sistema de políticas de inversión más coordinado, así como en reforzar la coordinación entre las políticas de inversión y otras áreas políticas. Esto es importante para evitar las duplicaciones de esfuerzos y garantizar una respuesta eficaz y colectiva a los desafíos mundiales, como las crisis económicas y financieras, el cambio climático y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el contexto de la crisis económica y financiera actual, la cooperación

en política de inversión puede ayudar a evitar el peligroso aumento del proteccionismo en materia de inversiones.

8.7 Conclusión

Este capítulo ha analizado el papel de las políticas de comercio e inversión en una agenda de desarrollo mundial post-2015. Ha argumentado que el desarrollo de las capacidades y de las oportunidades de comercio y de inversión constituye el principal medio de aumentar los ingresos y de mejorar los niveles de vida de los hogares en los PRB y los PMA, ayudando a estos países a ser menos dependientes de la AOD. Este capítulo ha explicado que, aunque los ODM han desempeñado un papel importante al movilizar apoyo y recursos mundiales para algunas de las cuestiones más urgentes como la pobreza, la salud y la educación, la ausencia de una agenda de desarrollo económico incluyente y sostenible ha hecho que sus logros dependan de la ayuda. El presente informe considera cómo un marco post-2015 podría ir «más allá de la ayuda» y, este capítulo ha tratado el papel de las políticas de comercio y de inversión en el fomento del desarrollo incluyente y sostenible.

Basándose en las experiencias históricas y contemporáneas del desarrollo económico, este capítulo ha defendido que se orienten las políticas de comercio y de inversión hacia la consecución de la transformación estructural de la economía en los PRB y los PMA. Si bien la mayoría de las personas que viven en la pobreza están en los PRM, el capítulo se ha centrado en los PRB y los PMA, por ser países con instituciones más débiles, con menor base de producción, con una gama de exportaciones limitada y con escasa conexión con los mercados mundiales. Además, el porcentaje de población que vive en la pobreza es mayor en los PRB que en los PRM. Desde la perspectiva del comercio, el capítulo ha mostrado que la mayoría de los PRB y de los PMA dependen de las exportaciones de productos básicos, lo que les hace especialmente vulnerables a los ciclos de precios mundiales. Por esta razón, el capítulo ha defendido que se ayude a los PRB y a los PMA a ampliar su base de producción y a diversificar su cartera comercial.

Al ser el objeto central de este informe determinar qué marco global de desarrollo podría facilitar mejor



que los PRB y los PMA alcanzaran sus objetivos de desarrollo, este capítulo propone una serie de elementos en materia de comercio e inversión para una agenda de desarrollo mundial post-2015. Se trata de:

- (1) **Promover las exportaciones de los sectores modernos**, por ejemplo, reforzando la amplitud y el alcance de las preferencias (como las reformas en las RoO que permitan a los PRB y los PMA participar en las GVC), ayudándoles a aumentar su capacidad de superar barreras no arancelarias, por ejemplo, las normas sanitarias y fitosanitarias, y continuando el diálogo político sobre los marcos normativos nacionales con los PRB y los PMA.
- (2) **Reducir las vulnerabilidades a los impactos externos mediante medidas enfocadas**, incluyendo programas innovadores para reducir la excesiva volatilidad de los precios en las bolsas mundiales de productos básicos, y mecanismos de contingencia para mitigar los impactos en los ingresos producidos por dicha volatilidad. También hace falta desarrollar mecanismos mundiales más eficaces y reactivos para prevenir y absorber los impactos.
- (3) **Reforzar las inversiones productivas**: la AfT debería utilizarse para ayudar a los PRB y a los PMA a tratar los obstáculos apremiantes que dificultan el comercio y a aumentar su capacidad productiva. Asimismo, es necesario aumentar la inversión en desarrollo incluyente y sostenible, lo que podría hacerse incentivando la inversión en los PRB y los PMA, integrando la política de inversión en las estrategias de desarrollo e incorporando objetivos de desarrollo sostenible en la política de inversión.
- (4) **Mejorar la coordinación mundial en materia de política de inversión**: el panorama actual de la política de inversión está muy fragmentado y no hay suficientes conexiones entre las políticas de inversión y las políticas comerciales, medioambientales o financieras. Es necesario crear un sistema mejor coordinado en materia de política de inversión y reforzar la coordinación entre la política de inversión y las demás políticas, como las que tienen que ver con las crisis financieras, la seguridad alimentaria y el cambio climático).

Estos son elementos generales por los que podría hacer mucho la comunidad internacional. El capítulo ha destacado elementos en los que la UE, en particular, por su calidad de mayor potencia comercial mundial, podría contribuir más y mejor, aunque otros socios comerciales internacionales tendrían que contribuir también. Con el telón de fondo del panorama cambiante de los flujos de comercio y de inversión y, especialmente, del crecimiento del comercio Sur-Sur, la UE seguirá siendo un actor importante, pero también habrá otros actores no tradicionales que influirán y participarán en el diseño del nuevo panorama. Las formas de cooperación que surjan tendrán repercusiones importantes en las economías pobres y en desarrollo. El capítulo tenía por objetivo presentar las grandes líneas de las medidas que podrían ayudar más a los PMA y a los PRB a entrar en un proceso dinámico de transformación estructural y de desarrollo económico y que podrían integrarse en un marco post-2015.

«
 Con el telón de fondo del panorama cambiante de los flujos de comercio y de inversión y, especialmente, del crecimiento del comercio Sur-Sur, la UE seguirá siendo un actor importante, pero también habrá otros actores no tradicionales que influirán y participarán en el diseño del nuevo panorama. Las formas de cooperación que surjan tendrán repercusiones importantes en las economías pobres y en desarrollo.
 »



9

PERSONAS: MIGRACIÓN LABORAL

«
Facilitar la
movilidad laboral
internacional
podría traer
consigo beneficios
económicos
considerables,
estimados entre
el 50% y el 150%
del PIB mundial.
»

9.1 Introducción

Refiriéndose a la migración como «el Plan B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio», Lant Pritchett (2003) afirmó que, si no se lograban los ODM para 2015, la migración se tendría que convertir en un elemento central del concepto de desarrollo, dominado hasta la fecha por el énfasis en la AOD. Aunque la migración y la movilidad no figuran en los ODM, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) las considera fundamentales por los desafíos y las oportunidades que presentan para la consecución de los objetivos (OIM, 2010a). La migración puede transformar potencialmente la vida de las personas, pero con posibles efectos positivos y negativos en el desarrollo humano, con frecuencia simultáneamente. Para los Gobiernos, la migración es una de las áreas más difíciles de regular y muchos de ellos tratan de luchar contra ella, en lugar de tratarla a través de una gobernanza más eficaz. Desde la perspectiva de desarrollo incluyente y sostenible (ISD), la migración es más beneficiosa cuando las personas y sus familias pueden elegir cuándo y a dónde quieren ir. Sin embargo, hasta la fecha, dicha posibilidad de elección sigue siendo un privilegio de los ciudadanos de los países de la OCDE, quienes en general tienen menos restricciones de movimiento. El Informe de las Naciones Unidas entregado al Secretario General por el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones

Unidas sobre la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas después de 2015 (ONU, 2012) habla de «reglas equitativas de gestión de la migración», como un factor que facilita el ISD. Cualquier marco post-2015 tendrá que ir más allá de la ayuda, y la migración es una forma de conseguirlo, ya que puede beneficiar potencialmente a los países emisores y a los receptores de migrantes¹²⁴, además de a los propios migrantes. Este capítulo analiza cómo la migración laboral podría contribuir a un marco post-2015.

Facilitar la movilidad laboral internacional podría traer consigo beneficios económicos considerables, estimados entre el 50% y el 150% del PIB mundial (Walmsley y Winters, 2003; Clemens, 2011). Este capítulo se centra en la movilidad de la mano de obra poco cualificada¹²⁵, ya que «los beneficios mundiales de la movilidad de la mano de obra no cualificada son mayores que los de la mano de obra cualificada, fundamentalmente porque los trabajadores que pierde la producción del país en desarrollo como resultado de la movilidad son mucho menos productivos en el primer caso» (Winters, 2003:4). Además, la migración de la mano de obra poco cualificada concierne generalmente a personas que viven en la pobreza, por lo que dicha migración es más pertinente para la consecución de las metas de los ODM, pero también se trata de una de las áreas en la que los países receptores de migrantes suelen ser más reacios a hacer concesiones¹²⁶.

124 Empleamos el término «receptores» para países en los que haya más migración hacia dentro que hacia fuera, y «emisores», a la inversa.

125 Empleamos la definición de la OCDE (2008) de trabajadores poco cualificados: «aquellos cuyo nivel de estudios es inferior a la enseñanza secundaria superior. Por definición, los comerciantes y los artesanos con estudios secundarios superiores o con formación profesional superior no están incluidos en el grupo de trabajadores poco cualificados».

126 La migración de mano de obra más cualificada también influye en la reducción de la pobreza y en el desarrollo pero, por razones de espacio, este informe se ha centrado en la parte de la migración laboral que más repercusión tiene en la reducción de la pobreza.



La migración laboral produce remesas, las cuales desempeñan un papel clave en la reducción de la pobreza. En 2010, se calcula que las personas que vivían en los países en desarrollo recibieron un total de 325 000 millones de dólares de flujos de remesas registrados, un 6% más que en 2009. En 2009, las remesas registradas casi triplicaron la AOD total, situándose casi al nivel de los flujos de IDE hacia los países en desarrollo. Se estima que las remesas informales son al menos un 50% superiores a los flujos registrados (Banco Mundial, 2011; Ratha, 2012). Además del efecto de las remesas en la reducción de la pobreza, la migración laboral también puede ser un modo de responder al cambio demográfico que se está produciendo en algunas regiones, en las que está aumentando la esperanza de vida mientras están disminuyendo las tasas de fertilidad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) proclama que «toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio» (artículo 13), pero ello no le otorga el derecho a entrar en otro. Hasta la fecha, y a pesar de que existen normas internacionales sobre la protección de los derechos humanos y sobre los derechos de los trabajadores migrantes, los Gobiernos no han sido capaces de acordar un marco global que regule la movilidad laboral internacional. El sistema actual pone obstáculos a la movilidad regular y, en ocasiones, incluso priva a los migrantes de sus derechos. En muchos países, los migrantes dependen completamente de sus empleadores, ya que su permiso de residencia está vinculado a un trabajo específico (Hart, 2006). Raramente se respeta el marco de derechos internacionales para el trato de los migrantes. No obstante, un compromiso de lograr el desarrollo incluyente y sostenible debería implicar que los Gobiernos consideren que el respeto de los derechos de los migrantes es un imperativo ético. Con ello, probablemente, se obtendrían otros efectos positivos, como el aumento de la productividad económica y la mejora de la cohesión social en los países receptores. Sin embargo, la falta de acuerdos sobre movilidad internacional fomenta la migración

irregular¹²⁷. Las políticas de inmigración actuales en general disuaden la migración circular¹²⁸ y tienden a obligar a los inmigrantes a instalarse de forma permanente. Ante la falta de acuerdo internacional sobre la manera de aumentar la movilidad respetando los derechos de los migrantes, la ONU (con el apoyo de organizaciones regionales) es actualmente el único organismo que potencialmente puede velar por los intereses de todos los trabajadores migrantes. Además, es un organismo con autoridad para identificar los problemas en la manera en que los Gobiernos pueden limitar el acceso y los derechos de los migrantes, y proponer soluciones para resolverlos.

En 2010, las migraciones Sur-Norte y Sur-Sur alcanzaron cifras muy similares (74 millones de personas frente a 73 millones). Entre 1990 y 2010, el número de migrantes del Sur que vivían en países más ricos aumentó en un 85% (pasando de 40 a 74 millones), mientras que la migración Sur-Sur creció en un 18% (de 60 a 73 millones) (DAES, 2012) (véase la figura 9.1). Las cifras reales podrían ser mucho más altas, ya que la migración Sur-Sur no suele estar bien documentada. En las regiones más pobres, los trabajadores migrantes suelen desplazarse a países fronterizos (Banco Mundial, 2009), y la mayoría de los migrantes internacionales en África (el 81%), en Asia (el 75%) y en Latinoamérica y el Caribe (el 60%) nacieron en la misma región. Por consiguiente, un marco global de desarrollo post-2015 tendrá que tratar ambas migraciones: la de Sur-Norte y la de Sur-Sur, incluyendo la ampliación de la libertad de circulación en el marco de los acuerdos de cooperación económica regionales.

Para completar la visión de conjunto, cabe destacar el aumento de la migración interna¹²⁹, en particular, de las zonas rurales a las urbanas. Como señala el capítulo 6, se espera que la población urbana mundial aumente en 2 600 millones de personas entre 2011 y 2050. Por último, desde los años setenta, también ha aumentado el número de mujeres migrantes independientes, especialmente desde Asia hacia Oriente Medio y dentro de Asia (Castles y Miller, 2009).

« La migración laboral produce remesas, las cuales desempeñan un papel clave en la reducción de la pobreza. En 2009, las remesas registradas casi triplicaron la AOD total, situándose casi al nivel de los flujos de IDE hacia los países en desarrollo. »

127 Empleamos el término «irregular» en lugar de «ilegal», que se asocia con programas políticos y criminaliza a los migrantes. La migración irregular suele ser una infracción administrativa, en vez de un delito. El glosario de la OIM restringe el término «migración ilegal» a los casos de tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas.

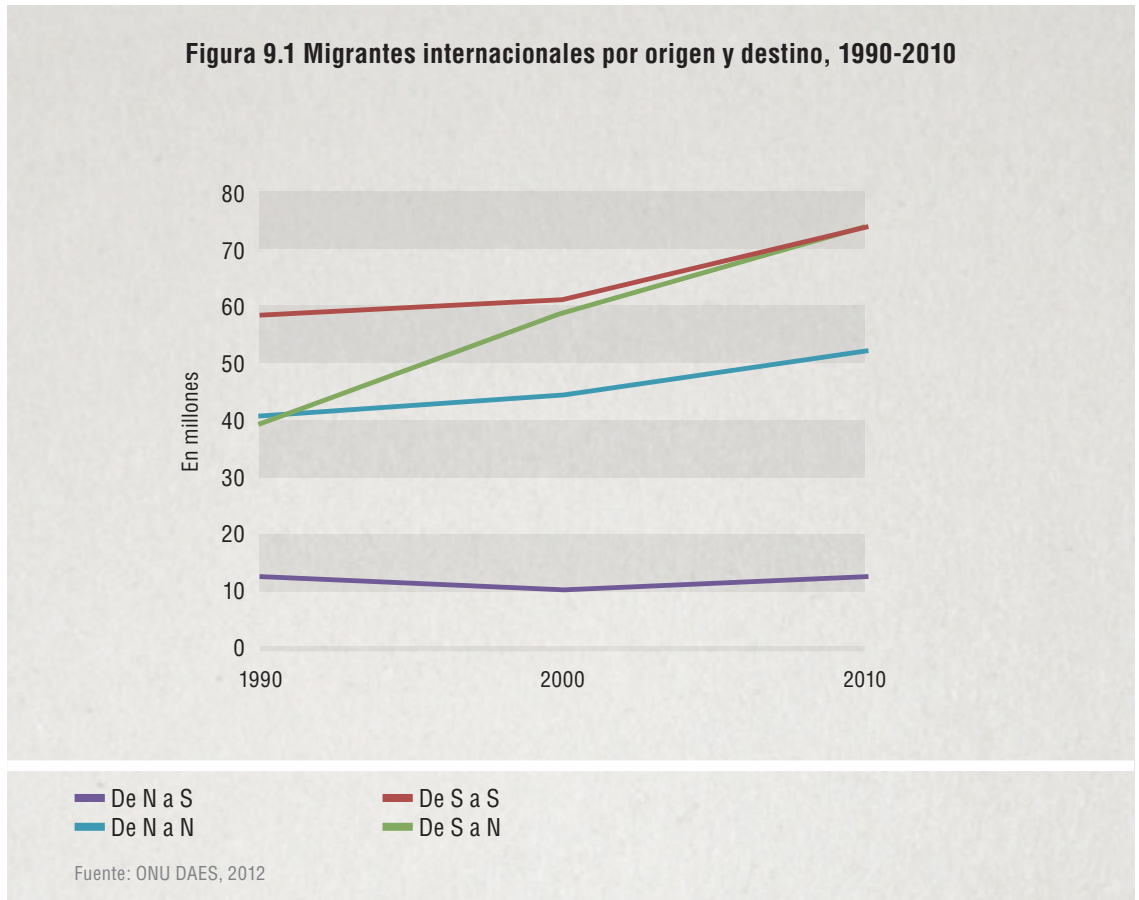
128 La Comisión Europea define la migración circular como «una forma de migración que se gestiona de una manera que hace posible cierto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido» (COM, 2007).

129 No abordamos aquí la migración interna, ya que el presente informe se centra en un marco global post-2015 al que pudieran contribuir actores externos. Los aspectos relacionados con la migración interna, como la urbanización, se tratan en otros puntos de este informe.



CAPÍTULO NUEVE

En 2010, las migraciones Sur-Norte y Sur-Sur alcanzaron cifras muy similares (74 millones de personas frente a 73 millones).



Cualquier marco de desarrollo post-2015 deberá tener en cuenta los nuevos factores que influyan en la migración. Por ejemplo, los cambios medioambientales afectarán las razones económicas, sociales y políticas para emigrar (Foresight, 2011). Por otra parte, según las previsiones, la población activa de los países en desarrollo aumentará de los 2400 millones de 2005 a 3000 millones en 2020, y llegará hasta los 3600 millones en 2040. Con las previsiones de estancamiento en el empleo en numerosas regiones menos adelantadas, a menudo debido al impacto de la agricultura intensiva y de la reestructuración industrial, es probable que el aumento de población activa conlleve un mayor desempleo y que se amplíe la brecha económica entre los países más ricos y los más pobres. El resultado de todo esto será una creciente demanda de acceso a los mercados de trabajo en los países más ricos (Khosler, 2010:310), a pesar de que también haya aumentado el

desempleo en los países de la OCDE a raíz de la crisis económica mundial. Al mismo tiempo, los cambios en la economía mundial podrían hacer que países que hoy en día son pobres tengan que competir por la mano de obra con los actualmente ricos, en los próximos 20-30 años. Por ejemplo, China es probable que quiera atraer a migrantes internacionales, puesto que su población está envejeciendo y que su mano de obra está empezando a disminuir, mientras está creciendo su economía. Algunos países de América, Asia, Europa, el Norte de África, etc. están llegando a tasas de fertilidad de crecimiento cero de la población, con lo que se enfrentarán al envejecimiento de la población y a la disminución de la mano de obra en los próximos 10-20 años.

La crisis financiera mundial de 2008 trajo consigo una caída de la tasa de migración Sur-Norte. La crisis afectó con más fuerza a los trabajadores inmigrantes,



ya que con frecuencia fueron los primeros en perder sus puestos de trabajo, por la mayor precariedad de sus contratos, y porque solían trabajar en sectores más sensibles a los ciclos económicos (OCDE, 2009). Desde entonces, la migración hacia los países de la OCDE ha vuelto a subir (OCDE, 2012). Numerosos países emisores de emigrantes han experimentado la disminución de su emigración laboral¹³⁰. No obstante, los flujos de remesas han mantenido relativamente los mismos niveles durante la crisis, siendo el medio de sustento de muchos hogares y cobrando cada vez más importancia como fuente externa de financiación (Mohapatra y Ratha, 2010:3).

Este capítulo argumenta que la migración y sus efectos intersectoriales, como en el empleo y en la población, deberían destacarse en cualquier marco post-2015. Los Gobiernos, tanto los emisores como los receptores de migrantes, a menudo evitan adoptar políticas favorables a la migración, bien por miedo a las consecuencias políticas, bien por conocer apenas los efectos de la migración. Respetar los derechos de los migrantes y ofrecer más oportunidades a los poco cualificados tiene muchos efectos positivos tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. Por eso los Gobiernos deberían reconsiderar los efectos de la migración y cómo se dan a conocer. Las organizaciones internacionales y regionales pueden contribuir a paliar ese déficit de información y ayudar a los Gobiernos a encontrar formas de reducir los efectos negativos de la movilidad laboral, y de reforzar sus efectos positivos.

9.2 El impacto de la movilidad laboral en los países emisores y receptores de migrantes

9.2.1 El impacto en la reducción de la pobreza y en la consecución de los ODM

El impacto de la movilidad internacional y de las remesas de los migrantes en la reducción de la pobreza está ampliamente reconocido (Adams y Page, 2005; Acosta et al., 2008). Lo confirma el caso de Nepal, donde las remesas internacionales representan una fuente fundamental de ingresos en los hogares, en el actual contexto de estancamiento del crecimiento económico. Tanto es así que «casi el 20 por ciento del descenso de la pobreza en

Nepal entre 1995 y 2004 puede atribuirse a la migración laboral y a las correspondientes remesas que envían a casa los emigrantes» (Pandey et al., 2012:39). Pero no es solo la migración Sur-Norte la que proporciona tales beneficios. La creciente importancia de la migración laboral Sur-Sur y las remesas que envían los trabajadores migrantes a sus familias, según consta, han contribuido también a reducir la pobreza y a mejorar el bienestar de los hogares, la salud, la nutrición y las condiciones de vida en general (Nguvulu, 2011:29; de Haas, 2009). La migración Sur-Sur o la migración regional suele ser menos costosa, y por lo tanto, más asequible para los trabajadores más pobres, si bien estos migrantes «tienen más probabilidades de vivir en circunstancias menos favorables que la mayoría de los emigrantes Sur-Norte, en cuanto a ingresos, alojamiento y protección legal» (Bakewell, 2009:53) y tienen más probabilidades de sufrir explotación y expulsiones masivas. Asimismo, a los emigrantes laborales Sur-Sur suele costarles más caro enviar remesas a través de los canales formales que a los migrantes Sur-Norte, aunque la entrega de dinero en mano y el envío a través de canales informales son prácticas bastante habituales (Bakewell, 2009).

Así pues, y puesto que la migración laboral hace posible que los hogares diversifiquen sus fuentes de ingresos, el movimiento y transferencia de remesas puede desempeñar un papel de «seguro» ante eventos como los desastres naturales (Ratha et al., 2011a: 69; Mohapatra et al., 2009; Ratha, 2010).

La movilidad laboral y los ODM

Además de contribuir a reducir la pobreza, la migración laboral internacional y sus remesas están relacionadas con los ODM en materia de educación, salud e igualdad de género. La magnitud de tal impacto dependerá de cómo se utilicen esas remesas. Parece cada vez más claro que la tendencia es emplearlas principalmente en educación y en salud, en vez de en el consumo diario (Ratha et al., 2011b; GDN/IPPR, 2010).

Los países de Latinoamérica han observado un impacto positivo de las remesas en el gasto en **educación**, la escolaridad, la educación de las niñas y la alfabetización (Calero et al., 2009; Adams y Cuecuecha, 2010; Hanson y Woodruff, 2003). En

« Este capítulo argumenta que la migración y sus efectos intersectoriales, como en el empleo y en la población, deberían destacarse en cualquier marco post-2015. »

¹³⁰ Por ejemplo, la emigración desde Bangladesh en 2009 fue casi la mitad con respecto a 2008.



CAPÍTULO NUEVE

«
Además de contribuir a reducir la pobreza, la migración laboral internacional y sus remesas están relacionadas con los ODM en materia de educación, salud e igualdad de género. La magnitud de tal impacto dependerá de cómo se utilicen esas remesas.»

países de Asia (Yang, 2008) y de África (Ratha et al., 2011a: 65), los resultados son similares. Aunque algunos estudios también hayan revelado un impacto negativo de la migración internacional en los logros educativos (McKenzie y Rapoport, 2010), la evidencia general apunta a que la migración y las remesas contribuyen en el gasto de los hogares en educación, y que pueden influir positivamente en su calidad, a pesar de que un mayor gasto en educación no afecta forzosamente al número de años de escolarización de los hijos de migrantes (GDN/IPPR, 2010).

También las remesas internacionales de los emigrantes tienen impactos positivos en los ODM relacionados con la **salud**, como reducir la mortalidad infantil y la mortalidad materna, y hay pruebas de que las remesas internacionales, junto con la inversión de la diáspora, han aumentado el gasto en infraestructura sanitaria (CEPA, 2006; Chauvet et al., 2009). Las remesas pueden permitir que las familias paguen sus gastos de salud y de atención sanitaria, y tener una mejor alimentación (OIM, 2010a), y están relacionadas con un mejor acceso a los servicios sanitarios oficiales (Drabo y Ebeke, 2010). Sin embargo, estos resultados positivos pueden verse ensombrecidos por, al menos, tres factores. En primer lugar, un gran número de migrantes laborales poco cualificados trabajan en condiciones peligrosas, sin tener acceso a los servicios sanitarios (Lee et al., 2011). En segundo lugar, la migración, y sobre todo la migración circular, parece ser que contribuye a la propagación del VIH y del SIDA (ONUSIDA, 2008; OIM et al., 2008). Y por último, el logro de los objetivos relacionados con la salud en los países emisores de migrantes podría verse comprometido por la emigración de profesionales sanitarios, lo que se denomina «fuga de cerebros», pero como este fenómeno se refiere generalmente a la migración de personal altamente cualificado, no se trata en este capítulo.

En lo que concierne a la promoción de la **igualdad de género**, si los hombres emigran, las mujeres pueden tener un papel más prominente en la toma de decisiones en el ámbito comunitario, y ser más autónomas en el hogar (Deshingkar y Grimm, 2005; Pandey et al., 2012:81). Pero a pesar del empoderamiento de las mujeres con roles nuevos o no tradicionales, que mejoran su estatus y su reconocimiento social, la migración de los hombres también aumenta su carga de trabajo (OSCE, 2009). Un ejemplo lo tenemos en Nepal donde, cuando los

hombres están ausentes, las mujeres suelen asumir más responsabilidades y ocuparse de labores más allá de sus tradicionales obligaciones domésticas (Pandey et al., 2012:63). En otros lugares, como en algunas zonas rurales de México, las remesas han permitido que las mujeres se dediquen menos al empleo informal y mal pagado (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2006). El impacto social en los niños cuando un miembro cercano de la familia se ve obligado a emigrar varía según las circunstancias particulares y el contexto nacional general. Los **niños** pueden resultar beneficiados si su familia cuenta con más ingresos, pero también ser más vulnerables si uno de sus padres ha emigrado.

Algunos países están registrando un aumento en el número de migrantes mujeres independientes (ONU-INSTRAW y SAIIA, 2007). Esto puede verse como una forma de empoderamiento, puesto que las mujeres pueden procurarse su propio sustento y el de su familia, y tienen más control sobre sus ingresos, lo que puede reforzar su autoestima (OSCE; 2009). Todos los migrantes son potencialmente vulnerables durante el proceso de migración. Las mujeres migrantes tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en el área social y en la atención sanitaria, además de en los servicios domésticos, que suelen estar menos regulados e incluso a veces pueden no estar cubiertos por la legislación laboral (OSCE, 2009; Timothy y Sasikumar, 2012). Incluso las mujeres migrantes con estudios secundarios, superiores o con formación profesional terminan a menudo ocupando puestos mal remunerados y que requieren poca cualificación (OSCE, 2009; Gaye y Jha, 2011). La falta de promoción internacional de vías legales y seguras para las trabajadoras migrantes ha acabado traducéndose en migración irregular y “sin papeles”, lo que acentúa las vulnerabilidades existentes, como ocurre en Asia Meridional (Timothy y Sasikumar, 2012:2).

El impacto macroeconómico

La migración laboral internacional tiene también efectos macroeconómicos en los países emisores y además puede reducir la pobreza por efecto multiplicador. Tres factores influyen en el equilibrio entre la migración y el desarrollo a nivel macroeconómico: (a) el impacto de las remesas en la economía; (b) el impacto de la migración internacional en la productividad de la economía nacional; y (c) el impacto de la migración en el mercado de trabajo nacional (OIM, 2008: 330).



Las conclusiones de los estudios empíricos sobre los impactos de las remesas en el **crecimiento del PIB** difieren enormemente (Catrinescu et al., 2009; Chami et al., 2003). Dichos impactos son ambiguos porque las remesas se pueden utilizar para el consumo sin que se produzca una transformación económica, pueden reducir la presión sobre los Gobiernos para que mejoren las políticas y las instituciones, aumentar las presiones inflacionistas o crear efectos similares a los del «síndrome holandés»¹³¹ (Ebeke, 2012; Pandey et al., 2012; Ratha et al., 2011b). Por otro lado, las remesas pueden proporcionar capital para empresas y negocios (Woodruff y Zenteno, 2007), reducir el número de trabajadores pobres (Combes et al., 2011), promover un desarrollo financiero mundial (Gupta et al. 2007; Aggrawal et al., 2006; Ma y Pozo, 2012) y mejorar la asignación de capitales (Giuliano y Ruiz-Arranz, 2009). Numerosos estudios confirman que las condiciones económicas y la configuración institucional influyen en cómo se utilizan las remesas y en su impacto global. La influencia de las instituciones en la canalización de las remesas como fuente clave de ingresos y, por consiguiente, de inversión potencial, «es tan crucial como el impacto del comercio, de la IDE y de cualquier otra forma de inversión» (Catrinescu et al., 2009:82).

Datos recientes hacen pensar que las remesas conllevan mayores ingresos fiscales debido al aumento del consumo. Este fenómeno, unido a los efectos positivos de la posibilidad de contraer préstamos soberanos en los mercados de capitales, puede permitir que los Gobiernos se desarrollen. Hay más probabilidades de alcanzar el crecimiento sostenible en el sector público con el aumento de los ingresos fiscales que con la AOD (Singer, 2012). No obstante, dado que las remesas no incrementan directamente la capacidad de producción, y ante los diferentes resultados sobre el crecimiento del PIB, no se puede afirmar que supongan una fuente de financiación sostenible para la expansión del sector público. Tampoco se puede afirmar que el desarrollo basado en los ingresos fiscales beneficie a la sociedad en su conjunto.

Los costes y los beneficios de la migración laboral internacional y de las remesas pueden cambiar las

estructuras de incentivos y las motivaciones de los principales actores y partes interesadas en relación con la responsabilidad política y la corrupción. Aun así, su efecto en la corrupción y la gobernanza es discutible (Tyburski, 2012; Abdih et al., 2010; Grabel, 2008) y puede depender de las estructuras y de las condiciones de gobernanza existentes (Ebeke, 2012).

El efecto en los mercados de trabajo

La migración laboral puede influir de dos maneras en los mercados de trabajo y en los salarios de los países emisores: directamente, a través de cambios en la oferta de mano de obra, e indirectamente, a través de las remesas. En primer lugar, en un marco económico simple de oferta y demanda de mano de obra, la caída de la oferta de mano de obra resultante de la migración debería llevar a un aumento de los salarios. Datos empíricos de Polonia, donde se observó una considerable emigración, sobre todo de trabajadores con cualificación media-alta, entre 1998 y 2007, revelan que se produjo un aumento en los sueldos de los trabajadores no migrantes. Sin embargo, algunos resultados desglosados revelan un impacto ligeramente negativo en los sueldos de los trabajadores poco cualificados no migrantes (Dustman et al., 2012). Algo similar se ha observado en Honduras (Gagnon, 2011) y en Nepal, donde los altos niveles de migración y la escasez de trabajadores agrícolas ha hecho que aumenten los salarios en la agricultura, en comparación con los de otros sectores (Pandey et al., 2012:24).

En el ámbito familiar, dependiendo de la contribución precedente del migrante, puede surgir una necesidad de sustituir la producción perdida para mantener el mismo nivel de vida –el denominado «efecto de la mano de obra perdida»– (OCDE, 2011:89). Este aspecto puede ser especialmente pertinente allí donde las condiciones de vida dependen de la agricultura, pero, como se argumentó anteriormente, los efectos de la mano de obra perdida se compensan ampliamente con los ingresos de las remesas (OCDE, 2011: 92), puesto que los trabajadores migrantes instalados en los países ricos generalmente ganan mucho más que sus homólogos en los países más pobres (Ruhs, 2013).

«**Datos recientes hacen pensar que las remesas conllevan mayores ingresos fiscales debido al aumento del consumo. Este fenómeno, unido a los efectos positivos de la posibilidad de contraer préstamos soberanos en los mercados de capitales, puede permitir que los Gobiernos se desarrollen. Hay más probabilidades de alcanzar el crecimiento sostenible en el sector público con el aumento de los ingresos fiscales que con la AOD.**»

¹³¹ Esto describe la apreciación del tipo de cambio real a través de niveles elevados de flujos de capital, que llevan a la movilización de recursos que favorecen a los sectores no exportadores en detrimento de los bienes exportables, lo que puede ocasionar una pérdida de competitividad exportadora y un mayor déficit comercial.



«
Una cuestión importante es hasta qué punto son incluyentes la migración laboral internacional y las remesas.»»

En segundo lugar, las remesas pueden desanimar a los miembros de las familias receptoras a participar en el mercado de trabajo (Ratha et al., 2011b), si bien es posible que haya más demanda de mano de obra cuando se utilizan las remesas con fines productivos (Combes et al., 2011: 6; Lucas, 2008: 8). Por lo tanto, la migración laboral puede significar un aumento de oportunidades y de la demanda para los trabajadores no migrantes. Combes et al. (2011) han observado un efecto de reducción de la pobreza en los trabajadores no migrantes con bajos ingresos. Han demostrado que la migración laboral internacional y las remesas podrían haber reducido sustancialmente el porcentaje de trabajadores que viven con menos de 2 dólares al día. Esto, obviamente, depende en gran medida de las características del mercado de trabajo nacional (Lucas, 2008; OCDE, 2011; Banco Mundial, 2006).

Los problemas de desigualdad

Una cuestión importante es hasta qué punto son incluyentes la migración laboral internacional y las remesas. Algunos estudios revelan una variación significativa en el impacto que tienen las remesas en la desigualdad de los ingresos en los países emisores de migrantes (Black et al., 2006). En algunos casos, como en Ghana y en Nicaragua, la migración internacional parece haber agudizado esta desigualdad de ingresos (Adams et al., 2008; Hobbs y Jameson, 2012). Por lo general, los más pobres no emigran, ya que raramente disponen «de los recursos para asumir los costes y los riesgos de la migración internacional» (ONU, 2006:13). Esto significa que las remesas no van a parar a los hogares más pobres ni a los países más pobres (PNUD, 2009:72) y que, a menudo, se concentran en regiones específicas dentro de los países. No obstante, en Nepal, la migración laboral internacional se ha convertido igualmente en una estrategia de subsistencia para las familias más pobres (Pandey et al., 2012:106). El hecho de que los trabajadores más pobres tiendan a emigrar dentro de la región hace que la migración internacional, contrariamente a la regional o la transfronteriza, pueda tener efectos diferentes en la desigualdad de ingresos en los países emisores. Por ejemplo, en Burkina Faso, la migración internacional ha tendido a agravar la desigualdad de ingresos entre

los hogares, mientras que la regional parece haber tenido el efecto contrario (Wouterse, 2008).

Con el tiempo, el efecto sobre la desigualdad de ingresos en los países emisores podría cambiar, haciéndose más incluyente, contagiado por los efectos de red (McKenzie y Rapoport, 2007). La migración de trabajadores poco cualificados es más probable que reduzca la gravedad de la pobreza y la desigualdad en los países emisores que la migración de trabajadores más cualificados (OIM, 2008; Ebeke y Le Goff, 2009). Cuantas más posibilidades de migración laboral y de acceso a los mercados de trabajo tengan las familias más pobres, y cuanto menores sean los costes de la movilidad más se podrá contribuir a la igualdad en el reparto de los beneficios potenciales, tanto para los trabajadores migrantes como para los países emisores.

Los efectos de la migración laboral en la desigualdad de los ingresos en los países emisores no son, de ningún modo, el único factor de desigualdad. El impacto de la migración laboral se deja sentir a distintos niveles, y puede tener profundas implicaciones para las familias y las élites gobernantes, y también entre países. Por ejemplo, las remesas procedentes de organizaciones de la diáspora pueden ayudar a las élites locales y reforzar las estructuras de poder establecidas, como se ha observado con parte de la diáspora nigeriana en Londres¹³². Dichas contribuciones pueden afianzar la «autoridad tradicional», los desequilibrios de poder y las desigualdades socioeconómicas en el país de origen (Lambert, 2012).

El impacto social y el bienestar psicológico

Existen relativamente pocos estudios que analicen las implicaciones psicológicas y sociales de la migración laboral para las familias «transnacionales». En Nepal, el hecho de que sean sobre todos los hombres quienes emigran al extranjero está relacionado con un aumento de los casos de divorcio y de fugas amorosas (Pandey et al., 2012). Lo que preocupa, sobre todo es el bienestar psicológico de los hijos de los migrantes y las consecuencias sociales para las familias y los jóvenes. En Filipinas, donde la migración laboral internacional existe desde hace mucho tiempo, no parece haber grandes diferencias en el bienestar

¹³² Las organizaciones de diáspora a menudo están compuestas por migrantes más cualificados, y las de la diáspora nigeriana en Londres, en concreto, son predominantemente masculinas (Lambert, 2012).



psicológico de los hijos de los migrantes con respecto al bienestar psicológico de los no migrantes, pero en otros países asiáticos, como Indonesia o Vietnam, sí se han observado efectos negativos. No se pretende decir que las familias no migrantes representen un ideal, sino que la migración parental puede tener implicaciones a largo plazo que las políticas sociales deben tomar en cuenta. Las normas culturales y sociales, y el modo en que se percibe la migración laboral, así como la existencia de estructuras de apoyo adecuadas para los que se quedan en el país, son factores que influyen en el impacto de la migración parental (Graham y Jordan, 2011).

En resumen, si bien los resultados dependen de las circunstancias socioeconómicas del país emisor, de los costes de la migración y de quién puede migrar, y aunque no se pueda restar importancia a los costes y a los riesgos, en conjunto, el impacto de la migración laboral parece que es positivo, para los migrantes y sus familias. En particular, los impactos económicos negativos para los migrantes y los países emisores suelen ser poco significativos, y se suelen ver compensados por los positivos, de aumento de los ingresos y las remesas. Por consiguiente, crear más oportunidades para que los trabajadores poco cualificados emigren, facilitar su acceso a los mercados de trabajo y reducir los costes asociados, podría ser enormemente beneficioso para los trabajadores migrantes y sus familias, teniendo a la vez efectos macroeconómicos más amplios. Además, gracias a tales medidas se conseguiría que los beneficios de la migración laboral fueran más incluyentes, si bien las políticas de regulación de la migración laboral deberían intentar prevenir las posibles consecuencias sociales negativas.

9.2.2 El impacto de la movilidad laboral en los países receptores

Los debates políticos en los países receptores de migrantes a menudo se centran en la percepción del fardo económico de la inmigración, caracterizado por pérdidas de puestos de trabajo, bajada de los salarios, presiones en los servicios públicos, tensiones sociales y aumento de la criminalidad (PNUD, 2009). Esto se suele dar más en los periodos de dificultades económicas. No obstante, datos empíricos dan una imagen más matizada del impacto de la migración laboral en las economías y en las sociedades receptoras, y muestran fuertes variaciones en función del contexto. Aunque existen aspectos

negativos, la realidad es que muchos de los miedos e inquietudes se basan en conceptos erróneos. Al mismo tiempo, es importante reconocer que aunque pueda haber beneficios económicos para los países receptores, no se distribuyen de manera equitativa, y que la inmigración de trabajadores poco cualificados puede beneficiar a algunos y perjudicar a otros. En primer lugar, los efectos de la migración laboral en el mercado de trabajo, especialmente en los salarios, dependen de las estructuras de cualificación de los migrantes y de los trabajadores locales (Dustman et al., 2008) y de la existencia de políticas que regulen las condiciones de trabajo de los migrantes. «... Aunque la entrada de trabajadores poco cualificados o semicualificados a un país desarrollado podría reducir los salarios reales de sus propios trabajadores poco cualificados, su presencia tal vez sería ventajosa para los trabajadores altamente cualificados y la economía en términos más generales, ya que ambos sectores se beneficiarían de los precios más bajos de los bienes y servicios que proporcionan los trabajadores migrantes» (OIM, 2008:43). En economías con estructuras salariales relativamente flexibles, como EE.UU., algunos hechos demuestran que la oferta adicional de mano de obra hace disminuir los salarios de los trabajadores con similar nivel de estudios (Borjas, 2003), y lo mismo puede ocurrir cuando los migrantes no complementan a la mano de obra existente (Muenz et al., 2006). En los países con estructuras salariales menos flexibles, como ocurre en la mayoría de los países de Europa, el impacto de los trabajadores inmigrante suele traducirse por un aumento del desempleo (Muenz et al., 2006). Estos impactos negativos afectan a menudo a los trabajadores migrantes ya instalados (Brueckner, 2012), especialmente a los jóvenes. Sin embargo, el impacto exacto en los salarios reales es muy discutible, incluso algunos afirman que los trabajadores migrantes hace que suban los salarios medios (Card, 2007; Ottaviano y Peri, 2006) y que se tienda a una mayor igualdad de salarios (Docquier et al., 2011). Los estudios empíricos sobre los efectos de la inmigración en los mercados de trabajo dependen enormemente de las suposiciones, las hipótesis y los métodos de estimación empleados, de ahí que no sean forzosamente comparables. En resumidas cuentas, aun teniendo efectos distributivos, el impacto global en los salarios medios y en el empleo en los países receptores parece más bien insignificante (PNUD, 2009) comparado con otros factores (Somerville y Sumption, 2009). Lo mismo puede decirse de los

« Los debates políticos en los países receptores de migrantes a menudo se centran en la percepción del fardo económico de la inmigración. No obstante, datos empíricos dan una imagen más matizada del impacto de la migración laboral en las economías y en las sociedades receptoras, y muestran fuertes variaciones en función del contexto. »



CAPÍTULO NUEVE

«
Un resultado positivo se consigue casando la distribución de las competencias con las necesidades del mercado de trabajo.»»

impactos fiscales netos, que dependen del nivel de cualificación de los trabajadores migrantes y de los derechos que se les concedan, y que tienden a ser relativamente bajos (PNUD, 2009:89). No obstante, estos aspectos con frecuencia determinan las políticas de inmigración de los países receptores ricos.

Para los países receptores del Sur, existen algunos datos empíricos sobre los impactos macroeconómicos de la inmigración que cuantifican los impactos en los salarios y los mercados de trabajo. De nuevo, el efecto de la migración Sur-Sur en los salarios locales parece ser negativo, pero también es muy limitado (PNUD, 2010; Ratha y Shaw, 2007; Athukorala y Devadason, 2011). En Tailandia, donde los migrantes poco cualificados trabajan en los sectores de la agricultura, la pesca y la construcción, los efectos distributivos son claros. La presencia de migrantes poco cualificados tendría como efecto la disminución de los sueldos de los trabajadores tailandeses con menos estudios (la enseñanza primaria o menos), mientras que los salarios de los trabajadores tailandeses más cualificados tenderían a aumentar. De hecho, los trabajadores migrantes poco cualificados han hecho posible que los trabajadores tailandeses encuentren mejores oportunidades de empleo, dejando para los primeros los trabajos «sucios, difíciles y peligrosos» («dirty, difficult and dangerous» en inglés, las 3D), y contribuyendo positivamente al crecimiento del PIB de Tailandia (Martin 2007).

La inmigración laboral puede impulsar la actividad económica, contribuir al PIB y crear más empleo o mejores puestos de trabajo, argumentos que suelen utilizarse contra la idea de que la migración laboral aumenta el desempleo. El estudio de casos por países de Costa de Marfil (Kouadio et al., 2013) revela que, durante el periodo de crecimiento económico de 1960 a 1978, los trabajadores migrantes de los países vecinos fueron indispensables en las plantaciones como las de cacao, entre otras, lo que permitió que creciera la economía en un 7% anual, hasta que los precios del cacao empezaron a caer, en la década de los ochenta. Su presencia también permitió que muchos marfileños dejaran las granjas para dirigirse a las zonas urbanas, lo que promovió el desarrollo de una clase media más próspera y con más estudios (CIRES, 2012). En la UE, los trabajadores migrantes de países terceros con frecuencia han ocupado puestos de poca o media cualificación, y han contribuido al crecimiento y a la innovación. Si bien los migrantes más cualificados parecen haber tenido

un impacto más positivo, los poco cualificados también han desempeñado un papel importante (Brueckner, 2012; Venturini, 2012). Los efectos pueden variar con el tiempo. Un estudio (Gross, 2002) sobre la migración de mano de obra altamente cualificada y poco cualificada en Francia, reveló que había aumentado ligeramente el desempleo a corto plazo, pero que lo había reducido a largo plazo. Un resultado positivo se consigue casando la distribución de las competencias con las necesidades del mercado de trabajo. En todos los países que ahora presentan una inmigración neta, los inmigrantes, ya sean poco o altamente cualificados, tienden a desempeñar un papel significativo en el aumento de la capacidad productiva, al tiempo que generan presión en otras áreas, como los sistemas sanitarios (PNUD, 2009). Como se mencionó anteriormente, el impacto fiscal global es escaso y a menudo positivo, ya que los trabajadores migrantes generan ingresos y pagan impuestos, lo que puede cubrir su demanda de servicios.

En segundo lugar, la percepción de los impactos negativos de la inmigración, ya sean demostrados o no, muchas veces se propaga y se manipula. Con frecuencia puede estar también relacionada con prejuicios raciales, lo que agrava las tensiones sociales y puede socavar la cohesión social. Los debates sobre la inmigración laboral tienden a girar en torno a los efectos distributivos negativos, en lugar de en los posibles beneficios netos generales. A veces, los prejuicios contra los inmigrantes se utilizan con fines políticos. En Costa de Marfil, la migración de retorno a las zonas rurales tras los años de crecimiento económico aumentó las presiones sobre la utilización de las tierras y generó resentimiento contra los migrantes, que se habían dedicado a la agricultura durante ese periodo. Todo esto sirvió de caldo de cultivo para la manipulación política de las tensiones étnicas (Kouadio et al., 2013). En los países desarrollados, sobre todo en respuesta a la crisis financiera mundial, la inmigración y los debates sobre el multiculturalismo han pasado a ser grandes desafíos políticos, y a muchos les preocupa las opiniones contra los inmigrantes. Las encuestas de opinión de varios países europeos revelan un constante aumento de la hostilidad de la población con respecto a la migración a raíz de la recesión económica. Sin embargo, es importante destacar que determinados factores, como la desigualdad y la pobreza, en vez de la diversidad étnica como tal, pueden ser más determinantes para la cohesión



social (Demireva, 2012; Saggat et al., 2012). Estas problemáticas plantean auténticos obstáculos para mejorar el impacto de la migración en el desarrollo, y con frecuencia acaban por restringir el acceso a los trabajadores migrantes.

Por último, potencialmente, la inmigración podría formar parte de un paquete de medidas para tratar el problema del envejecimiento de la población y del descenso de la población activa, así como el riesgo de mayores desequilibrios en la financiación de la protección social. Por ejemplo, Europa tiene

actualmente el menor porcentaje de jóvenes del mundo (véase el cuadro 9.1). Va a necesitar mano de obra con todos los niveles de cualificación, lo que va a requerir políticas para casar las competencias de los migrantes con la demanda futura (BEPA, 2010).

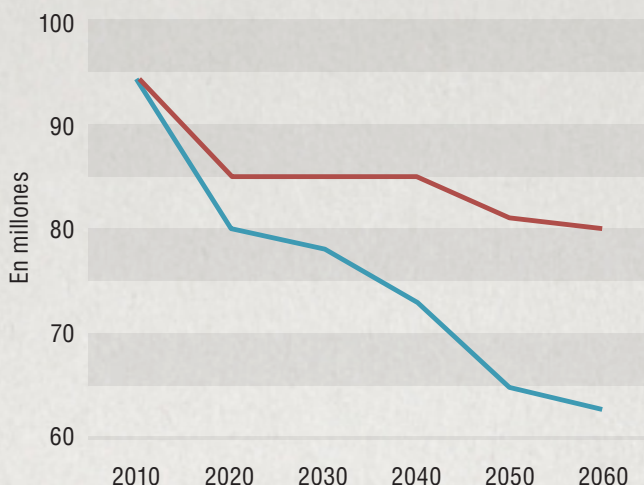
Europa no es el único caso: en países como China y Rusia también se prevé una gran escasez de mano de obra, en cuyo caso, la movilidad laboral internacional se convertirá en un factor cada vez más importante para mantener la actividad económica (Bruni, 2011; Iontsev e Ivakhnyuk, 2012). Al mismo

« Potencialmente, la inmigración podría formar parte de un paquete de medidas para tratar el problema del envejecimiento de la población y del descenso de la población activa, así como el riesgo de mayores desequilibrios en la financiación de la protección social. »

Cuadro 9.1 Población joven de la UE y de fuera de la UE, en Europa

Para 2050, la población joven en Europa podría haber disminuido en 14 millones. Según la Comisión Europea (2012), los inmigrantes suelen llegar cuando tienen entre 25-35 años, lo que contribuye a rejuvenecer la población a la que se incorporan, porque son relativamente jóvenes y es probable que tengan hijos.

Población juvenil prevista (15-29 años) – con y sin migración, UE-27, 2010-2060



Población juvenil (15-29 años)
 — incluyendo migración — sin migración
 Fuente: Eurostat 2010



« Los países en desarrollo rara vez incluyen la migración en sus estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza, y cuando lo hacen, se centran principalmente en las remesas. »

tiempo, como muestran las tendencias demográficas presentadas en el capítulo 6, pronto se producirá una masiva incorporación de jóvenes en el mercado de trabajo en muchos países en desarrollo. A la luz de los debates sobre la cohesión social, para conseguir resultados positivos en materia de ISD para los trabajadores migrantes, así como para los países emisores y receptores, es necesario un cambio de actitud y un debate abierto e informado sobre las ventajas y las posibles compensaciones de la apertura de los mercados de trabajo a determinados grupos de competencias, así como sobre las políticas para contrarrestar los efectos negativos en los países receptores. Básicamente, esto dependerá del equilibrio entre la oferta y la demanda laboral.

9.3 Posiciones y políticas sobre los derechos de los migrantes y promoción del acceso de los migrantes a los mercados de trabajo

Esta sección analiza las reacciones de los países emisores de migrantes y de los receptores ante los efectos de la movilidad laboral abordados anteriormente.

9.3.1 Países emisores de migrantes

Los Gobiernos de algunos países de Asia Meridional y del Sudeste Asiático han tomado medidas para apoyar a los trabajadores migrantes potenciales, y Filipinas y Sri Lanka cuentan con políticas de movilidad proactivas para trabajadores poco cualificados (OIM, 2005). Por el contrario, la migración africana hacia el Norte, principalmente hacia Europa sigue percibiéndose ampliamente como un problema (Bakunda y Mpanga, 2011). La mayoría de los países africanos tienen una política de no intervención en la emigración, aunque algunos han intentado frenarla y fomentar el retorno de los trabajadores migrantes (Spaan y van Moppes, 2006). Más recientemente, varios Gobiernos africanos han creado ministerios para sus nacionales en el extranjero o secciones dedicadas a la diáspora en sus ministerios de asuntos exteriores.

Un estudio realizado por de Haas y Vezzolli (2011) reveló el interés general para los países en desarrollo de la emigración de trabajadores poco cualificados, susceptibles de enviar remesas. El estudio también señaló que «a menudo, la emigración se ve también como una oportunidad para exportar excedente de

mano de obra y de deshacerse de intelectuales [...], disminuir la pobreza y el desempleo, generar remesas, frenar la inestabilidad política interna y mantener el statu quo político [...]» (de Haas y Vezzolli, 2011:16). La figura 9.2 muestra las principales veinte rutas de migración en 2010.

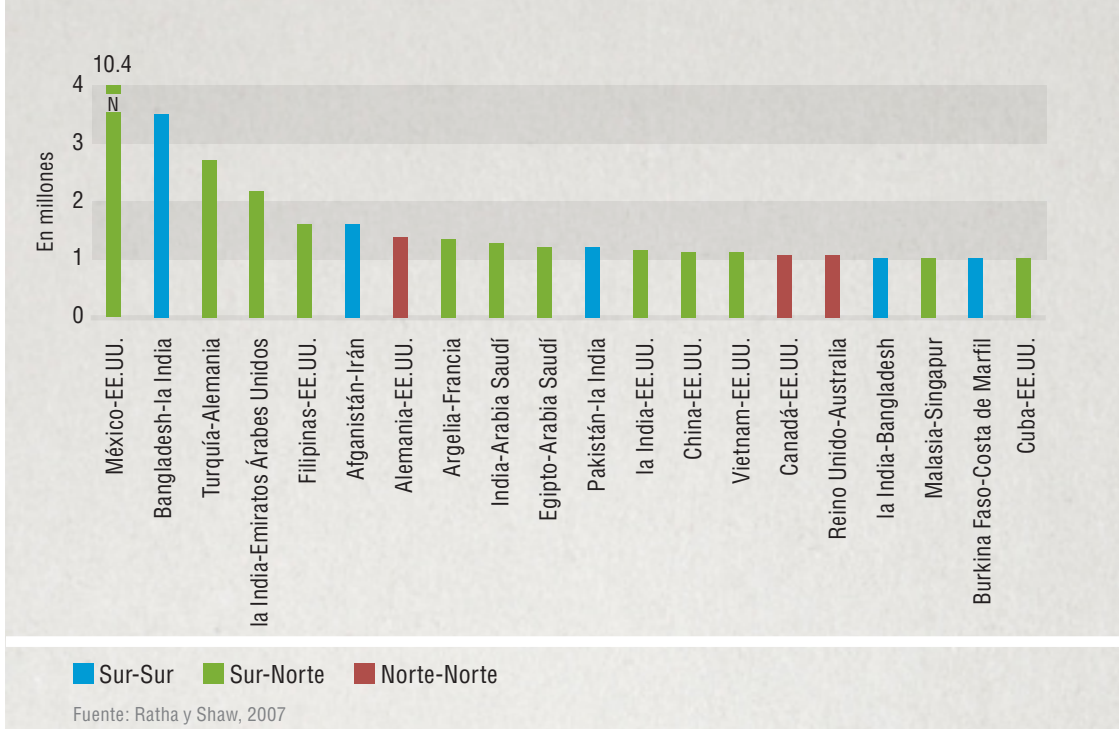
Algunos países emisores han tomado medidas para proteger a sus trabajadores migrantes. Varios países asiáticos ofrecen cursos para los futuros migrantes, fondos de ayuda social, y asistencia para la reintegración, aunque las agencias de envío de mano de obra no siempre están reguladas adecuadamente. El cuadro 9.2 describe los esfuerzos que ha realizado Nepal para incorporar los derechos de los migrantes en las leyes laborales en el extranjero. En algunos casos la migración está prohibida hacia determinados países –por ejemplo, Nepal ha prohibido a los trabajadores migrantes ir a Afganistán y a Irak, al considerarlos países inseguros– pero estas prohibiciones han llevado a los migrantes a pasar por vías irregulares y han incrementado su vulnerabilidad (Ruhs, 2013).

Los países en desarrollo rara vez incluyen la migración en sus estrategias de desarrollo nacional y de reducción de la pobreza, y cuando lo hacen, se centran principalmente en las remesas (Wickramasekara, 2011a). Las referencias a la migración que aparecen en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) tratan en gran medida de los aspectos negativos del vínculo entre la migración y el desarrollo (Black y Sward, 2009). Pandey et al. (2012) subrayan que, a pesar de la considerable migración laboral en Nepal, muy pocas agencias de desarrollo han hecho que la migración sea una prioridad.

La gobernanza internacional inadecuada de la movilidad laboral va en detrimento de los migrantes y de los países emisores, o como argumenta Betts (2011:22), «A falta de una regulación formal, los países receptores son los “creadores” implícitos de la gobernanza de la migración y los Estados emisores son los “tomadores” de la gobernanza de la migración». Aunque las medidas que tomen sean limitadas, los países asiáticos han sido los más activos a la hora de usar su margen de maniobra política para ayudar y/o proteger a sus migrantes poco cualificados. La mayoría de los Gobiernos de los países emisores siguen sin considerar la migración laboral como parte de una estrategia de desarrollo.



Figura 9.2 Las 20 principales rutas de migración (excluyendo la antigua Unión Soviética), 2010



« Después de Europa y Estados Unidos, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) es quien recibe el mayor volumen de trabajadores migrantes. »

Cuadro 9.2 Nepal: Disposiciones de los derechos internacionales en las leyes sobre el empleo en el extranjero

Nepal ha incorporado las disposiciones de los derechos y las convenciones internacionales sobre normas laborales en sus leyes sobre el empleo en el extranjero como, por ejemplo, las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), el Convenio sobre discriminación de la OIT (empleo y ocupación), el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos y el Convenio sobre

la edad mínima. Evidentemente, ningún país tiene competencia extraterritorial para proteger a sus trabajadores migrantes, ni para procesar a individuos u organizaciones extranjeras si abusan de ellos. Además, no todos los países receptores de migrantes han firmado los convenios en cuestión (Pandey et al., 2012). Muchos otros países emisores sufren estos problemas.

« Algunos países emisores han tomado medidas para proteger a sus trabajadores migrantes. »



« La crisis financiera ha conllevado controles más estrictos en la mayor parte de los países receptores de migrantes. »

9.3.2 Países receptores de migrantes

Un estudio internacional sobre la economía política de inmigración (Facchini y Mayda, 2009) concluyó que las políticas restrictivas a grandes rasgos eran consistentes con las opiniones de los votantes sobre la migración, mientras que las políticas más liberales podían explicarse por la influencia de determinados grupos de interés.

Existe poca documentación y apenas hay estadísticas sobre los países en desarrollo receptores de migrantes. Klugman y Pereira (2009) han indicado que, al igual que en otros países receptores, existe una preferencia por los trabajadores (temporales) más cualificados pero que, en general, estos países están más abiertos a los trabajadores poco cualificados que los países desarrollados. Al igual que en los países desarrollados, en estos países se conceden más derechos a los migrantes más cualificados que a los menos, y el respeto de los derechos de los migrantes sigue siendo un importante desafío (Klugman y Pereira, 2009; Ruhs, 2012a; CIREs, 2012).

En África, a menudo los trabajadores migrantes hacen la competencia en los empleos y los servicios públicos (escuelas, clínicas), se les hace responsables de la criminalidad, y la mayoría del electorado apoya un control mayor de la inmigración. En 2005, solo 11 países africanos tenían políticas para facilitar la integración para los trabajadores migrantes; y las políticas de inmigración más estrictas de África responden tanto a las demandas de los ciudadanos como a la presión externa (Bakewell, 2009). Por su parte, los Estados miembros de la UE han adoptado la técnica del “palo y la zanahoria” con los países del Norte de África y de África Occidental con el fin de gestionar la migración de forma más estricta, lo que afecta a la vez a los migrantes entrantes y salientes.

Las recientes respuestas de los países desarrollados hacia los trabajadores migrantes poco cualificados se pueden clasificar en dos categorías. Con algunas excepciones, los Gobiernos de los países de la OCDE han tratado de restringir la migración de los trabajadores poco cualificados mientras que, los Estados del Golfo y Singapur, en lugar de optar por una restricción absoluta, han adoptado un sistema estricto de rotación de trabajadores migrantes poco cualificados. Los inmigrantes gozan de muy pocos derechos en estos países –no pudiendo obtener la residencia permanente y estando sometidos a

condiciones estrictas para la reagrupación familiar– sin embargo, después de Europa y Estados Unidos, el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) es quien recibe el mayor volumen de trabajadores migrantes (OIM, 2008). La mayoría de los países receptores prefiere acuerdos bilaterales, ya que estos les permiten elegir las cuestiones que se abordan y, por ejemplo, pueden incluir la cooperación sobre la prevención y el control de la migración.

La crisis financiera ha conllevado controles más estrictos en la mayor parte de los países receptores de migrantes. A pesar de la falta de pruebas generales del impacto de la crisis en los mercados de trabajo, apenas unos meses después del inicio de la crisis se adoptaron nuevas restricciones a la entrada de migrantes o cambios en sus condiciones laborales (Khosher, 2010). En algunos casos esto fue en detrimento de los empresarios locales, como en Tailandia, donde estas restricciones produjeron una escasez de trabajadores agrícolas (OCDE, 2011:26).

La Unión Europea

El sistema de movilidad regional de la UE forma parte de los principios básicos de su integración económica, aunque se aplican algunas restricciones. Los Estados miembros pueden limitar el acceso a su mercado de trabajo a los ciudadanos de los nuevos países miembros. Actualmente, 15 Estados miembros están aplicando estas restricciones a ciudadanos rumanos y búlgaros, y este periodo podría ser prorrogado hasta 2014 (COM, 2011). Del mismo modo, tales restricciones podrían aplicarse a los ciudadanos de Croacia por entrar en la UE.

En el caso de los trabajadores procedentes de terceros países, los Estados miembros de la UE utilizan políticas como cuotas y listas de falta de mano de obra para regular la movilidad laboral. En general, los programas de migración temporal (TMP) suelen ser el único medio legal por el que los trabajadores poco cualificados pueden venir a Europa. Algunos países europeos han experimentado algunas formas de TMP (por ej., el sistema sectorial británico o el programa holandés Blue Birds), pero muchos de ellos han dejado de utilizarse. La reforma de la inmigración laboral de Suecia es una excepción notable. También se han realizado numerosas investigaciones sobre las mejores prácticas en TMP (por ej., OIM, 2008; Ruhs, 2003, 2006; Dauvergne y Marsden, 2011; Martin 2003; Abella, 2006), pero pocas de las



enseñanzas extraídas¹³³ se han llevado a la práctica, probablemente debido a las presiones políticas para no ser (o parecer) demasiado indulgentes con la migración laboral (particularmente la poco cualificada). Así, el sistema sectorial británico introducido en 2003 permitía la obtención de permisos de trabajo de un solo año, pero a algunos les preocupaba que después de ese plazo se quedaran los migrantes, por lo que el programa fue abandonado unos años después (Ruhs, 2013).

Un estudio de la OIM (2010c) sostiene que los mecanismos adoptados por los Estados miembros de la UE son a menudo inflexibles y no reflejan las necesidades del mercado de trabajo. Como el proceso de admisión de trabajadores migrantes es largo, complejo y costoso, empleadores y migrantes se ven empujados hacia vías irregulares. Según el Informe sobre las migraciones en el mundo 2010 (OIM, 2010b), ciertos sectores de Europa ya dependen de mano de obra migrante barata y sin protección, una situación a la que los Gobiernos a menudo hacen la vista gorda (Hanson, 2009). El resumen de la Oficina de Consejeros de Política Europea (BEPA, 2010) en el que se revisan las políticas de los Estados miembros sobre la migración poco cualificada, muestra que dichas políticas varían considerablemente. Dicho informe observa que «a pesar de [la necesidad de trabajadores poco cualificados] ninguno de los 27 Estados miembros dispone de sistemas institucionales o legislativos específicos para gestionar su acceso al mercado de trabajo» (BEPA, 2010:8–9).

Europa considera que respeta los derechos. Una de las razones que se da con frecuencia para no firmar la Convención sobre trabajadores migratorios de la ONU (CMW)¹³⁴ es que la legislación europea vigente va más allá de sus disposiciones (Khosler, 2010). La Oficina de Consejeros de Política Europea (BEPA, 2010) considera que los migrantes poco cualificados

raramente gozan de la protección de las normas laborales, incluso de las más rudimentarias, y que corren el riesgo de ser explotados¹³⁵. Esto puede deberse a que, en la mayoría de los TMP existentes en Europa, los migrantes no tienen «ni el derecho a la libre elección de empleo, ni los derechos de los que suelen disfrutar los ciudadanos y los residentes legales a largo plazo» (Ruhs, 2013: 14). En 2011, la UE adoptó una directiva (Directiva 2011/98) sobre un procedimiento de solicitud única con vistas a la concesión de un permiso único para los ciudadanos de terceros países que quisieran residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro. La directiva también trata sobre una base común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. Las disposiciones de dicha directiva obligan a los Estados miembros a garantizar la igualdad de trato para los trabajadores migrantes en áreas relacionadas con el empleo (por ej., las condiciones laborales, la seguridad social -incluidas las pensiones-, el reconocimiento de los títulos, la fiscalidad, el acceso a los servicios). El permiso único no se concede a ciertas categorías de trabajadores migrantes, como los trabajadores estacionales y, aunque ya es un paso en la dirección correcta, su efecto se ha descrito como «muy poco armonizador» para un conjunto limitado de derechos (Pascouau y McLoughlin, 2012).

La UE no cuenta con ninguna política armonizada sobre migrantes poco cualificados. Para la Comisión sigue siendo un desafío alentar a los Estados miembros a acordar nuevas normas y reglamentaciones sobre este tema (la propuesta de la Directiva sobre el trabajo estacional de 2010 (COM, 2010), aunque planteada en 2005, aún no ha sido aprobada) (véase el cuadro 9.3). La migración continúa siendo una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros¹³⁶ y la migración/movilidad laboral es

«**La UE no cuenta con ninguna política armonizada sobre migrantes poco cualificados.**»

133 Algunas de estas enseñanzas son: el movimiento circular de los trabajadores ayuda a limitar el incentivo de no respetar el acuerdo quedándose más tiempo; cuando los empleadores comparten los gastos, se reduce la carga financiera para el Gobierno; los programas deben ser viables comercialmente para asegurar que sean gestionados por el sector privado y deben reflejar las condiciones del mercado en vez de rellenar las cuotas; la protección de los derechos de los migrantes debe garantizarse permitiendo que los permisos de trabajo para un sector/ocupación puedan utilizarse en otros diferentes después de un cierto periodo de tiempo; es aconsejable proporcionar un conjunto de incentivos y de medidas de aplicación para facilitar el regreso de los migrantes cuyos permisos de trabajo temporales hayan caducado; también es ventajoso dar a una pequeña minoría de trabajadores migrantes temporales la residencia permanente bajo reglas y criterios bien definidos.

134 El nombre completo de la convención es Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) de la ONU.

135 Este resultado también se apoya en la Directiva sobre la evaluación del impacto del trabajo estacional, Comisión Europea 2010b [SEC(2010)888]

136 En los últimos años ha ido surgiendo gradualmente un marco jurídico común sobre inmigración y asilo. Los Estados miembros han apostado por una «política común de la UE sobre inmigración», que incluye un sistema común de asilo europeo, asociaciones con países de origen y tránsito, y el trato justo a los ciudadanos de terceros países. Aunque el Tratado de Lisboa amplía las codecisiones cualificadas basándose en los votos de la mayoría en el área de migración y asilo, el derecho de los Estados miembros a determinar el número de ciudadanos de terceros países admitidos no se ve afectado.



CAPÍTULO NUEVE

« Europa solo será una voz internacional creíble en los debates sobre facilitación de la movilidad de mano de obra poco cualificada y sobre el refuerzo de los derechos de los migrantes, cuando utilice la movilidad laboral como parte de un conjunto de respuestas a sus desafíos demográficos. »

un área donde los Gobiernos no están dispuestos a ceder soberanía a pesar del importante derecho derivado que se ha adoptado en esta área¹³⁷. Así, a falta de voluntad política para ampliar las rutas legales para los trabajadores migrantes, la Comisión tiene las manos atadas. Debido a la crisis económica y financiera, el acceso de trabajadores poco cualificados a los mercados de trabajo es una cuestión especialmente controvertida, como quedó patente tras demostrarse la dificultad de cumplir con el componente de «movilidad» ofrecido a los países de la «primavera árabe» como parte de los «3 M» (del inglés, money, market access, mobility, es decir, dinero, acceso a los mercados, movilidad). Europa solo será una voz internacional creíble en los debates sobre facilitación de la movilidad de mano de obra poco cualificada y sobre el refuerzo

de los derechos de los migrantes, cuando utilice la movilidad laboral como parte de un conjunto de respuestas a sus desafíos demográficos.

En 2005, la Comisión Europea elaboró el Enfoque Global de la Migración, que pasó a llamarse en 2011 Enfoque global de la migración y la movilidad (GAMM). El GAMM es un enfoque más bien equilibrado, favorable a la migración en todos los aspectos de la política migratoria y que destaca la importancia de la cooperación¹³⁸. La Comisión ha empleado un diálogo estructurado y ha recurrido a asociaciones de movilidad para implantar el GAMM. Con ello pretende garantizar la buena gestión de la migración y permitir una mayor movilidad. Antes de la revisión del GAMM en 2011, algunos observadores (por ej., Carrera y Sagrera, 2009) afirmaron que se

Cuadro 9.3 La propuesta de Directiva sobre el trabajo estacional

En la actualidad, la propuesta de Directiva sobre el trabajo estacional (COM, 2010) es la iniciativa más importante en el ámbito de la UE relativa a los migrantes poco cualificados, aunque solo se centra en el trabajo estacional en lugar de en el trabajo «poco cualificado». Este último se inscribe en el marco de la Directiva 2011/98 que garantiza los derechos de los migrantes, pero que permite a los Estados miembros establecer los criterios de admisión. La propuesta estacional reconoce que existe una necesidad más permanente de trabajo estacional dentro de la UE y tiene como objetivo mejorar los procedimientos de acceso una vez que los Estados miembros hayan decidido permitir la entrada de dichos trabajadores. También busca

proteger los derechos de los migrantes y asegurar la igualdad de trato en toda la UE. La propuesta prevé la creación de permisos multiestacionales. En un debate en el Consejo en julio de 2010, varios ministros cuestionaron si los derechos otorgados a los nacionales de terceros países debían ser equivalentes a los de los ciudadanos de la UE, en particular, en lo referente a las prestaciones sociales. Otras delegaciones cuestionaron si la propuesta sobre los trabajadores estacionales estaba en consonancia con el principio de subsidiariedad (Parlamento Europeo, 2010). En sus observaciones sobre la propuesta, la OIT criticó la ausencia de referencias a la igualdad de trato con los nacionales (OIT, 2010).

137 Las Directivas sobre los residentes de larga duración (Directiva 2003/109), la reunificación familiar (Directiva 2003/86), el empleo altamente cualificado (Directiva 2009/50), los investigadores (Directiva 2005/71), los estudiantes (Directiva 2004/114) y los derechos de los trabajadores migrantes en general (Directiva 2011/98).

138 El GAMM de la UE se basa en cuatro pilares, de los cuales los tres primeros tratan sobre los procesos de migración (migración legal y movilidad, migración irregular y tráfico, y protección internacional y asilo), mientras que el cuarto pretende maximizar el impacto sobre el desarrollo de la migración y la movilidad, abordando cuestiones como las remesas, el compromiso de la diáspora en el desarrollo, el freno de la fuga de cerebros, el desarrollo de capacidades para las políticas nacionales sobre gestión de la migración, los costes sociales de la migración y la incorporación de la migración en la política de desarrollo.



estaban acordando asociaciones a cambio de acuerdos de readmisión. Hasta la fecha, se han acordado cuatro asociaciones de movilidad (Moldavia, Cabo Verde, Georgia y Armenia), con la Unión Europea (representada por la Comisión) y los Estados miembros como firmantes. El número de Estados miembros participantes varía de cuatro (Cabo Verde) a dieciséis (Georgia). Se están llevando a cabo negociaciones de movilidad con Marruecos y Túnez. Lavenex y Stucky (2011) sostienen que en el área de la movilidad laboral, los países con los que existe tal asociación podrían empujar a la UE a adoptar una posición más unificada sobre migración laboral legal o, al menos, a mejorar la coordinación en este tema. Su logro dependerá de la capacidad de establecer asociaciones de movilidad con países emisores de migrantes más grandes y con más Estados miembros de la UE.

9.3.3 Marcos regionales de movilidad

Dado que una parte considerable de la migración internacional se lleva a cabo dentro de las regiones, se necesitan marcos regionales más sólidos para permitir una mayor movilidad y mejorar el trato a los migrantes. La migración regional suele implicar una menor distancia de desplazamiento y menos gastos que la migración Sur-Norte. Además de vincular la oferta y la demanda, la integración regional de los mercados de trabajo podría ayudar a muchos miles de migrantes y contribuir a reducir la pobreza. Un escollo es el elevado grado de informalidad de muchos mercados de trabajo, lo que dificulta la protección de los derechos laborales. Como se señaló anteriormente, rara vez se crean políticas centradas en la integración social de los trabajadores migrantes (Melde, 2011).

« Dado que una parte considerable de la migración internacional se lleva a cabo dentro de las regiones, se necesitan marcos regionales más sólidos. »

Cuadro 9.4 La migración regional: acceso y tratamiento

En *África*, la CEDEAO y la CAO han tomado medidas para facilitar la libre circulación de los trabajadores. El protocolo sobre la libre circulación de personas de la CEDEAO también insta al reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de los migrantes. La falta de una plena integración económica restringe la libre circulación de los trabajadores (Adepoju, 2006; Addy, 2005). Basnett (de próxima aparición), muestra que el Protocolo de la CAO no está a la altura de sus aspiraciones en materia de libre circulación de trabajadores puesto que utiliza un sistema de permisos de trabajo, da preferencia a los trabajadores más cualificados, no proporciona derechos ni acceso preferencial a los trabajadores regionales, y prevé disposiciones inadecuadas para

el reconocimiento mutuo de cualificaciones y de la experiencia.

En *Asia*, varios miembros de la ASEAN han firmado convenios laborales bilaterales, en particular, convenios que cubren a los trabajadores nacionales. En 2007, la ASEAN publicó una Declaración sobre la promoción y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. La declaración ha sido criticada por no referirse a los convenios de la OIT y por ser aplicable solo a los trabajadores legales (Kneebone, 2010), así como por su falta de influencia sobre las prácticas de los Estados miembros (OCDE, 2011).



«
Dado su tamaño y su potencial, es importante reforzar los marcos de la movilidad regional y maximizar su impacto en el desarrollo. Sin embargo, ellos solos no van a resolver las actuales restricciones sobre la movilidad internacional de los trabajadores y el incumplimiento del marco mundial de derechos.»

En la actualidad, existen acuerdos de movilidad regional en unas 13 regiones¹³⁹ (véase el cuadro 9.4), que establecen sus propias normas sobre los derechos de los migrantes y el acceso a los mercados de trabajo. Se trata de acuerdos más avanzados en regiones donde se está llevando a cabo un proceso de integración económica extensivo, como en la Unión Europea o entre Australia y Nueva Zelanda. Hoy en día, solo unas pocas regiones permiten la libre circulación de trabajadores poco cualificados, aunque una mayor integración económica puede llevar a una mayor movilidad laboral (MacLaren, 2008).

Los Procesos consultivos regionales (RCP) (denominados «regionales» aunque algunos incluyen países de más de una región geográfica) han existido desde la década de los noventa. Los RCP se han centrado en la creación de relaciones de confianza, en vez de en la convergencia de las políticas en el ámbito internacional (Koehler, 2011). Achieng (2012) cuestiona si realmente han sentado las bases para lograr una mayor gobernanza mundial, pero algunas iniciativas demuestran que los RCP influyen en la gobernanza de la migración en general (por ej., el Proceso de Colombo ayudó a establecer unidades de investigación sobre los mercados de trabajo en los países miembros). Los RCP se superponen a las CER, desde el punto de vista geográfico y temático, pero varios países se oponen a establecer una cooperación más estrecha y a institucionalizar vínculos entre diversos foros regionales (OIM, 2010d; Achieng, 2012).

Algunas iniciativas sobre movilidad laboral regional también partieron del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, como un nuevo grupo de trabajo para reforzar la cooperación entre países africanos en lo relativo a la movilidad laboral regional, y que concierne a seis países africanos¹⁴⁰ (GFMD, 2012).

Dado su tamaño y su potencial, es importante reforzar los marcos de la movilidad regional y maximizar su impacto en el desarrollo. Sin embargo, ellos solos no van a resolver las actuales restricciones

sobre la movilidad internacional de los trabajadores y el incumplimiento del marco mundial de derechos. Aunque facilitar la migración intrarregional puede ayudar a los migrantes que carezcan de medios financieros para irse más lejos, no palía las asimetrías mundiales que causa la migración Sur-Norte, en la que las ganancias económicas de los migrantes son generalmente más altas.

9.4 El marco mundial sobre los derechos de los migrantes

Las siguientes secciones tratan del marco multilateral de derechos de los esfuerzos internacionales con vistas a la promoción de la movilidad laboral y de otras opciones futuras.

Tres convenios principales forman la base del marco multilateral sobre los derechos y el trato de los trabajadores migrantes:

- La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU (1990)
- El Convenio 97 de la OIT: Convenio relativo a los trabajadores migrantes (1949), en el que se introduce el principio de igualdad de trato para los trabajadores nacionales y los migrantes
- El Convenio 143 de la OIT: Trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) (1975), que amplía los derechos a la igualdad de oportunidades y a la integración de los trabajadores migrantes, y se aplica también a los migrantes irregulares.

En total, 86 países han ratificado al menos uno de estos convenios vinculantes. La decisión de elaborar un Marco multilateral para las migraciones laborales no vinculante (MFLM) (OIT, 2004) surgió de la preocupación por lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denominó una creciente tendencia mundial en materia de migración laboral, como el aumento de la migración irregular

139 Entre ellas: el Pacto Andino, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA/CAIS), el Mercado común para África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad de Estados independientes (CEI), la Comunidad del África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA), el MERCOSUR, la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR), la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la Unión Europea (UE)

140 Ghana, Kenia, Liberia, Mali, Mauricio y Nigeria.



por el mayor número de barreras transfronterizas a la movilidad laboral, la problemática de la protección de los derechos humanos y laborales, y la exposición de los migrantes al abuso y a la explotación. El Marco multilateral se inspira en el programa emblemático de la OIT sobre trabajo digno (Basnett, 2012) y se basa en las mismas normas que figuran en los Convenios de la OIT. Los mecanismos de vigilancia del respeto de los derechos y del tratamiento de los migrantes comprenden la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR), que supervisa los Convenios de la OIT, y el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU.

9.4.1 La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios de la ONU

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU (CMW) garantiza derechos económicos, sociales y culturales universales, así como determinados derechos humanos civiles y políticos, para los trabajadores migrantes y sus familias. Su origen se remonta a 1976, cuando el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) expresó su preocupación sobre la migración laboral ilegal y clandestina y el trato discriminatorio recibido por los trabajadores migrantes en los países receptores (Basnett, 2012). La Convención, además de reafirmar los derechos humanos fundamentales, reconoce derechos específicos a la situación de los trabajadores migrantes y sus familias¹⁴¹.

Su eficacia en la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes se ha visto limitada por la lentitud de su ratificación, siendo tan solo 46, de un total de 193 países, los que la han ratificado (Basnett, 2012). Los países que lo han hecho son, en su mayoría, países emisores, a pesar de que los países receptores suelen respetar más los derechos de los trabajadores migrantes. Algunos de estos países receptores han optado por la no ratificación de la Convención por su amplitud y complejidad, sus obligaciones técnicas

y financieras, su opinión de que el texto contradice la legislación nacional existente o que no le aporta valor añadido, y el temor de que otorgue derechos a los migrantes (especialmente a los que están en situación irregular) que no estén contemplados en los tratados de derechos humanos actuales (Khosler, 2010). En la UE, ningún Estado la ha ratificado. No obstante, la CMW define ciertas normas en las que pueden basarse los Gobiernos y otros que aboguen por los derechos de los trabajadores migrantes (Ruhs, 2013).

9.4.2 Los Convenios de la OIT y el Marco multilateral

Además de los Convenios fundamentales de la OIT, cuyo objetivo es promover una serie de normas de trabajo fundamentales para todos los trabajadores, los Convenios 97 y 143 de la Organización se centran específicamente en los derechos de los trabajadores migrantes. Hasta la fecha, dichos Convenios solo han sido ratificados por 48 y 23 países respectivamente, una cifra muy modesta en comparación con los demás convenios de la OIT, y en relación con el número total de Estados miembros (Ruhs, 2013). Algunos países son reacios a ratificar estos convenios porque determinadas disposiciones entran en conflicto con sus leyes nacionales, por ejemplo, en el caso del derecho de un trabajador migrante a buscar otro empleo en el país receptor en caso de despido, o la obligación de los Gobiernos de ayudar a los trabajadores migrantes y garantizar el mismo trato que a los nacionales en materia de remuneración, seguridad social, derechos culturales y acceso al empleo (Kuptsch y Martin, 2011). Incluso si las leyes laborales nacionales coinciden en lo esencial con lo estipulado en los Convenios de la OIT, los trabajadores migrantes pueden verse sin recurso ante las violaciones de sus derechos (Kuptsch y Martin, 2011: 38) a no ser que existan mecanismos de aplicación adecuados. De todos modos, todas las normas internacionales laborales son aplicables a todos los trabajadores migrantes, excepto en los pocos casos en los que están explícitamente excluidos. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se encarga de supervisar el cumplimiento de los convenios ratificados.

«**El Marco multilateral para las migraciones laborales no vinculante de la OIT contiene 15 principios para la promoción de los derechos y el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias, proporcionando una serie de «principios y directrices para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos».**»

141 Por ejemplo, el artículo 26 reconoce el derecho de los trabajadores migrantes a afiliarse y a participar en las reuniones y actividades de los sindicatos. El artículo 23 establece el recurso a la protección y a la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen. El artículo 18 establece que «Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia», y el artículo 22 (1), que «Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente» (ONU, 1990).



«
La supervisión
-y en última
instancia la
aplicación- del
derecho a recibir
un trato digno es
un elemento clave
del desarrollo
incluyente y
podría conllevar
la mejora de
la productividad
y la mayor
integración y
cohesión social.
»

El Marco multilateral para las migraciones laborales no vinculante de la OIT contiene 15 principios para la promoción de los derechos y el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias, proporcionando una serie de «principios y directrices para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos». Por ejemplo, dichos principios comprenden «oportunidades para que todos los hombres y las mujeres en edad laboral, incluyendo los trabajadores migrantes, consigan un trabajo digno y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana», así como «el reconocimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, un ingreso que permita a la gente satisfacer sus necesidades y cumplir con sus responsabilidades económicas y familiares básicas, y un nivel adecuado de protección social para los trabajadores y sus familiares» (OIT, 2004).

El Marco multilateral ha proporcionado información para el desarrollo de las políticas nacionales en materia de migración laboral, a menudo sirviendo incluso de punto de referencia. A pesar de que ha desempeñado un papel importante en la definición de las normas, su carácter no vinculante hace que los Gobiernos puedan elegir qué principios y políticas recomendadas desean aplicar a los trabajadores migrantes (Basnett, 2012; Wickramasekara 2011b). No existe ningún mecanismo de supervisión verdaderamente fiable para evaluar cómo se aplican estos principios.

9.4.3 Reforzar la supervisión del respeto de los derechos de trato

El párrafo 25 de la Declaración del Milenio habla de la necesidad de «adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias» (ONU, 2000). Hasta la fecha, la comunidad internacional ha avanzado poco a la hora de conceder derechos a los migrantes, según lo estipulado en la Convención de la ONU y en el Marco multilateral de la OIT. Sin embargo, la supervisión -y en última instancia la aplicación- del derecho a recibir un trato digno es un elemento clave del desarrollo incluyente y podría conllevar efectos muy positivos, como la mejora de la productividad y la mayor integración y cohesión social.

La ONU y la OIT han intensificado sus esfuerzos en materia de control del respeto de los derechos de los migrantes. Los países que han ratificado la CMW están obligados a presentar informes periódicos¹⁴² al Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU, convocado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los informes detallan cómo se han cumplido los derechos estipulados en la CMW, y el Comité los examina antes de emitir sus «conclusiones finales». El Comité supervisa únicamente a los países que han ratificado la CMW, cosa que no han hecho muchos de los países receptores. Además, la demora del envío de los informes de los países ha puesto en entredicho la eficacia del sistema de control (Ruhs, 2013).

La OIT también dispone de su propio sistema de supervisión de la implantación de sus Convenios por parte de los países que los han ratificado. De nuevo, los informes sobre el Convenio 97 y el Convenio 143, de especial relevancia para los trabajadores migrantes, se envían cada cinco años. La CEACR evalúa hasta qué punto la legislación y las prácticas del país están conformes con sus obligaciones. Puede recibir información adicional que le envíen las organizaciones que representan a empleadores y a trabajadores. Luego la CEACR publica sus observaciones y peticiones a los respectivos Gobiernos.

El trabajo del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU incluye a cualquier país, independientemente de si ha ratificado o no convenios relevantes de la ONU o de la OIT, y aporta información importante sobre los derechos de los trabajadores migrantes y su respeto. Sus informes especiales por países revisan las condiciones de los trabajadores migrantes, señalan las áreas problemáticas, efectúan recomendaciones y son presentados al Consejo de Derechos Humanos de la ONU (ACNUR). La labor del Relator Especial se ve en cierto modo limitada por su reducido presupuesto, su escaso personal y el hecho de que las visitas a los países solo puedan efectuarse por invitación o petición del Gobierno en cuestión. Las ONG que se preocupan de los derechos de los trabajadores migrantes también pueden proporcionar información al proceso de examen, documentando

142 Los informes deben ser presentados un año después de la ratificación de la CMW y, posteriormente, cada cinco años.



violaciones de los derechos humanos y elaborando informes no oficiales (Ruhs, 2012a, b). A pesar de todos estos esfuerzos, el control más eficaz y global de los derechos de los migrantes se ve dificultado por la falta de un índice comparativo internacional oficial de los derechos que permita proporcionar información sobre el respeto de los derechos tanto en la legislación como en la práctica.

Un índice que abarcara los derechos de los migrantes podría satisfacer esta necesidad de contar con información más fiable. El Índice de políticas de integración de inmigrantes (MIPEX)¹⁴³, un proyecto cofinanciado por la UE, utiliza un conjunto de indicadores jurídicos y de resultados para determinar en qué medida los Estados miembros de la UE y varios países no miembros seleccionados respetan la legislación, las directivas y las buenas prácticas recomendadas de la UE en seis áreas relacionadas con el trato a los trabajadores migrantes. Sería útil establecer datos comparativos a escala mundial. Tal base de datos debería ser global, independientemente de que un país haya ratificado o no los convenios internacionales pertinentes. Asimismo, debería incluir indicadores jurídicos, además de los derechos en la práctica, y permitir desglosar los datos por niveles de competencias, edad y sexo de los trabajadores migrantes, con objeto de facilitar el análisis de los modelos, los determinantes y los efectos de las restricciones de los derechos de los migrantes. Se podrían analizar una serie de cuestiones, tales como (Ruhs, 2013):

- ¿Cómo varían las restricciones de los derechos en función de los distintos derechos, grupos de migrantes y países? ¿Qué derechos son los que sufren más restricciones? ¿Cómo cambian dichas restricciones con el tiempo?
- ¿Por qué se restringen los derechos de los trabajadores migrantes? ¿En qué medida estas restricciones afectan a los mercados de trabajo, los sistemas de seguridad social y las políticas de admisión?
- ¿Cuáles son los efectos de la restricción de los derechos de los migrantes en los migrantes, y en los países emisores y receptores?

Ese tipo de base de datos proporcionaría más información a las agencias especializadas de la ONU, a otras organizaciones internacionales y a las OSC, incluyendo a los sindicatos, lo que facilitaría el seguimiento a escala internacional. Además, podría ayudar a promover los derechos de los migrantes, creando presión social y proporcionando un medio para hacer a los países emisores y a los receptores responsables. Aquí es precisamente donde radica la dificultad política. Algunos Gobiernos pueden temer las repercusiones de unos malos resultados, mientras que otros no desean que su electorado los considere como «demasiado abiertos» y a favor de los migrantes. De ahí que un instituto de investigación independiente podría ser el más indicado para crear y mantener dicho índice (Ruhs, 2013). Aunque las investigaciones de este tipo puedan proporcionar una base más sólida para políticas a favor del respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, no van a resolver los problemas políticos que subyacen al no respeto del conjunto de los derechos de los trabajadores migrantes.

9.5 Posiciones y políticas sobre los derechos de los migrantes y promoción del acceso de los migrantes a los mercados de trabajo

Varias agencias especializadas de la ONU, el Banco Mundial y la OMC se ocupan a diversos grados de la movilidad laboral y de los derechos de los migrantes puesto que se tratan de cuestiones transversales. Recientemente, se han creado numerosas agencias y organizaciones que trabajan en la migración, en parte debido a la existencia comprobada de vínculos entre la migración, el desarrollo y el comercio. A fin de mejorar la coordinación en las cuestiones relacionadas con la migración, la ONU creó en 2007 el Grupo de Migración Mundial (GMG). Esta sección trata de algunas de las principales organizaciones implicadas en la promoción del acceso a los mercados de trabajo de los trabajadores migrantes (poco cualificados) y en el respeto de los derechos de los migrantes. Examina diversas formas de mejorar este sistema, que, como señala Betts (2010:13): «no está basado en una concepción institucional racional

« El control más eficaz y global de los derechos de los migrantes se ve dificultado por la falta de un índice comparativo internacional oficial de los derechos. »

¹⁴³ El MIPEX fue publicado por primera vez en 2004 con el nombre de Índice Europeo de Ciudadanía Cívica e Inclusión. El MIPEX II, realizado por el British Council y el Migration Policy Group, fue lanzado en 2007. Está cofinanciado por la Unión Europea. Sus datos están disponibles en: www.mipex.eu.



CAPÍTULO NUEVE

«
Se concede menos importancia al trabajo que a los bienes, a pesar de que muchos miembros de la OMC (incluidos países emisores y receptores de migrantes) obtienen beneficios sustanciales de la movilidad laboral.
»

dirigida a responder a las realidades de la migración, sino que es un producto de la adaptación histórica progresiva a nuevas circunstancias». Ella también describe varias ideas para la creación de una agencia internacional destinada a casar la oferta con la demanda de mano de obra.

9.5.1 Las agencias de la ONU, el Banco Mundial y la OIM

La OIT es la única agencia especializada de la ONU con mandato internacional de protección de los derechos laborales. Su estructura tripartita (con representantes de Gobiernos, empresarios y trabajadores) aporta un valor añadido al debate internacional sobre la migración laboral (Kneebone, 2010). La OIT contribuye a la negociación, la aplicación y el seguimiento del marco internacional de derechos de los migrantes, aunque no en los debates sobre la pertinencia o la manera de aumentar la movilidad (de los migrantes poco cualificados).

El Banco Mundial cada vez trabaja más en el área de la migración y el desarrollo, habiendo llevado a cabo importantes estudios sobre las remesas. El Banco promueve un aumento de la migración de mano de obra poco cualificada como medio de reducir la pobreza a través de las remesas. Ha estado implicado en la elaboración de programas como el sistema de empleadores estacionales reconocidos de Nueva Zelanda y el Plan experimental de trabajadores estacionales del Pacífico de Australia (Betts, 2011; Ruhs, 2013). Ha propuesto combinar la migración temporal de trabajadores poco cualificados con incentivos para su retorno (Betts, 2010), pero se preocupa menos por las cuestiones relacionadas con los derechos de los migrantes.

El Informe sobre el desarrollo humano de 2009 del PNUD (PNUD, 2009) se centró en la movilidad de las personas y el desarrollo, abogando por una mayor movilidad laboral y una mejor aplicación del marco de derechos.

La OIM (que no forma parte del sistema de la ONU) proporciona servicios a los Gobiernos y ha contribuido a la negociación y a la implantación de los acuerdos bilaterales sobre TMP. Si bien no se ha mostrado especialmente explícita sobre los derechos de los migrantes, sí que ha sido cosignataria de algunos memorandos de acuerdo (por ej., entre Guatemala y Canadá) (Betts, 2010).

La creación del Grupo de Migración Mundial (GMG)¹⁴⁴, que incluye a la OIM y al Banco Mundial entre otros muchos organismos, tenía como finalidad lograr una respuesta más eficaz y coherente de la ONU a las cuestiones de la migración. No obstante, actualmente el GMG está siendo revisado, ya que no ha satisfecho las expectativas. Betts (2010) argumenta que estas expectativas eran irrealistas, puesto que el GMG no fue concebido como un mecanismo de coordinación global, mientras que Newland (2010) afirma que las agencias participantes no se comprometieron totalmente a coordinar sus actividades en materia de migración.

Contar con nuevos tipos de mecanismos de coordinación temáticos (Betts, 2010) puede ayudar a dar un enfoque más sistemático a los temas tratados y a realizar el seguimiento necesario. Varios subgrupos podrían tratar diferentes temas relacionados con la migración. Por ejemplo, uno de ellos se centraría en la migración/movilidad laboral, ocupándose, idealmente, de los derechos de los migrantes y la promoción de la movilidad laboral. Otro podría tratar cuestiones como la futura escasez de trabajadores en determinadas regiones, proponiendo remedios. Estos subgrupos temáticos combinarían las actividades de cooperación técnica y operacional, incluyendo el desarrollo de capacidades, la investigación, el análisis de políticas y el desarrollo, encargándose también de la recopilación y el análisis de información y datos relacionados con la migración. En 2005, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales aconsejó que se creara una nueva agencia sobre migración laboral que asumiera estas funciones.

144 Los miembros del Grupo de Migración Mundial son: el ACNUR, el Banco Mundial, las Comisiones Regionales de la ONU, el DAES, el FNUAP, la OACDH, la OIM, la OIT, la OMS, el PNUD, la UNCTAD, la UNESCO, el UNITAR, la ONUDD, UNICEF y UNWOMEN.



9.5.2 El Modo 4 en la OMC

El Modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC permite a los países miembros estipular disposiciones sobre el acceso al mercado de los trabajadores migrantes¹⁴⁵. Pocos países han previsto compromisos en el marco del Modo 4 y, hasta la fecha, los compromisos se han limitado a traslados dentro de una misma empresa y/o de personal altamente cualificado. El Banco Mundial estima que el Modo 4 representa menos del 2% del comercio total de los servicios (Banco Mundial, 2004). Los países que han hecho compromisos en el marco del Modo 4 los han debilitado al añadir un gran número de limitaciones (Chanda 2004; Hanson, 2009), y en este sentido, el AGCS ha hecho muy poco para eliminar las barreras a la migración laboral. Esta situación está relacionada al hecho de que la ventaja comparativa de muchos PRB estriba en ofrecer servicios con gran intensidad de mano de obra con poca o baja cualificación (Winters, 2003).

Se han presentado propuestas para mejorar el Modo 4 (OMC, 2000a;b, OMC, 2001 a-d), pero su estructuración dentro del AGCS ha acallado el debate sobre la movilidad laboral. Se concede menos importancia al trabajo que a los bienes, a pesar de que muchos miembros de la OMC (incluidos países emisores y receptores de migrantes) obtienen beneficios sustanciales de la movilidad laboral (Basnett, 2012).

En 2011, los miembros de la OMC acordaron conceder una derogación a los países menos adelantados sobre el AGCS, lo que permitió ampliar el Modo 4 a los trabajadores de los PMA. La OMC funciona según el principio de «Nación más favorecida» (NMF), lo cual significa que sus miembros no pueden discriminarse entre sí. La derogación permite que un país ofrezca el trato preferencial a otro país o grupo de países, sin tener que aplicar el mismo tratamiento a todos los miembros. Dicha exención a los PMA está acordada solo en principio, por lo que es demasiado pronto para hacer comentarios sobre sus implicaciones para

los miembros de los PMA en la OMC, en particular sobre si ampliará la movilidad transfronteriza para los trabajadores de los PMA. Una vez que esté en funcionamiento, es muy probable que los PMA traten de ampliar el acceso a los mercados de trabajo para sus trabajadores.

La derogación de la OMC sobre el AGCS para los PMA es un paso en la dirección adecuada. Sin embargo, la ampliación de la movilidad laboral en la OMC seguirá siendo limitada, tanto para los PMA beneficiarios de la derogación como para el resto de los miembros, particularmente, para otros países en desarrollo (Basnett, 2012). Dado que en la OMC la movilidad laboral es un subconjunto del AGCS, el nivel de ampliación de dicha movilidad estará determinado por los sectores de servicios que se incluyan en el compromiso de cada miembro. Los sectores elegidos puede ser que no beneficien realmente a los trabajadores de los PMA. Por lo tanto, los beneficios para los PMA dependerán de los sectores de servicios que se incluyan y de los tipos de compromiso asumidos por los miembros de la OMC.

9.5.3 Crear una agencia para casar la oferta con la demanda de empleo

Si varios países estuvieran dispuestos a crear una nueva organización, una agencia que casara la oferta y la demanda de empleo, podría ser un medio de intercambiar información y bases de datos sobre los trabajadores migrantes, así como de racionalizar la oferta y la demanda (De Buil y Siegel, 2012). Dicha agencia podría resultar especialmente útil para los pequeños países receptores de migrantes que carezcan de recursos o de la capacidad de evaluar las opciones en lo que respecta a la mano de obra de un largo abanico de países emisores. Los emigrantes potenciales se beneficiarían tanto de la ampliación del número de destinos como del menor coste para conseguir información. Además, podrían mejorar las condiciones de trabajo. La agencia debería prestar servicios a los miembros de la ONU, aunque sería

« Si varios países estuvieran dispuestos a crear una nueva organización, una agencia que casara la oferta y la demanda de empleo, podría ser un medio de intercambiar información y bases de datos sobre los trabajadores migrantes, así como de racionalizar la oferta y la demanda. »

¹⁴⁵ El AGCS, creado en 1994, permite a los miembros definir los términos del acceso al mercado según cuatro modos de prestación de servicios: Modo 1 (suministro transfronterizo), Modo 2 (consumo en el extranjero), Modo 3 (presencia comercial) y Modo 4 (presencia de personas físicas). Aunque el AGCS concierne al comercio de los servicios, se puede considerar que el Modo 4 amplía las disposiciones de acceso al mercado para la movilidad laboral temporal. El Modo 4 concierne a los proveedores de servicios contratados en sus países de origen para prestar servicios en el extranjero. Cada uno de estos modos de suministro está adaptado a áreas específicas del comercio de los servicios, por ej., la construcción, la hostelería, los servicios bancarios, etc.). El Modo 4 se convierte así en uno de los medios de suministro de dichos servicios. Como ilustración, en materia de comercio de servicios bancarios, el Modo 1 implicaría que un banco extranjero realizara las operaciones, mientras que el Modo 4 implicaría que personas extranjeras ofreciera asesoría bancaria a clientes. Así pues, la OMC aborda el derecho de acceso, aunque para un número muy limitado de migrantes, al ser necesario que los trabajadores estén ya contratados por la empresa que les envía.



CAPÍTULO NUEVE

«
Ante el aumento de los flujos migratorios y la evidencia clara de su vínculo con la reducción de la pobreza a escala mundial y con el envejecimiento de la población en muchos países, la ONU deberá ejercer un mayor liderazgo en las cuestiones relativas a la migración, y encontrar formas de dar la voz a los 214 millones de migrantes de todo el mundo. »

conveniente situar a la agencia fuera de la estructura de la ONU para evitar la excesiva burocracia e interferencias políticas. La agencia sería responsable ante los Gobiernos participantes. Por su parte, los Gobiernos de los países receptores de emigrantes, en cooperación con el sector privado, determinarían los lugares en los que serían necesarios los trabajadores migrantes, en qué proporción y por cuánto tiempo. De Buil y Siegel (2012) proponen que tal agencia se encargue de:

- evaluar el valor de las cualificaciones (creando escalas de equivalencia) internacionales;
- garantizar que los contratos de trabajo cumplan las normas de trabajo mínimas y supervisarlos;
- comunicar a los migrantes potenciales ofertas de trabajo. Se firmarían contratos temporales, que podrían renovarse de ser necesario;
- facilitar la expedición de visados.

Obviamente, la agencia tendría que abordar cuestiones como el criterio de selección de emigrantes de similar cualificación o de evaluación de las competencias de cada migrante, informaciones que se pudieran transmitir a los países participantes.

9.6 El futuro marco

9.6.1 La unidad de migración de la Oficina del Secretario General

En los últimos 20 años se han publicado varios informes con recomendaciones sobre cómo llenar las lagunas de la gobernanza mundial en materia de migración. Debido a la escasa voluntad política de realizar cambios sustanciales, en 2007 se creó el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD). Se trata de un proceso de consulta informal, no vinculante, voluntario y gestionado por los Gobiernos. Desde su primera reunión, se ha ampliado el abanico de temas tratados y ha aumentado el número de participantes (EE.UU. envió a su primer alto funcionario en 2009), si bien algunos Gobiernos son reacios a la creación de una secretaría para el GFMD (Newland, 2010). Más allá de las consultas gubernamentales, el GFMD proporciona igualmente una plataforma de intercambio para las OSC. Según Betts (2010), el GFMD tiene varios puntos débiles, a saber: (a) no es permanente; (b) está situado fuera

de la ONU; (c) es informal; y (d) es temático, lo que se traduce en poca continuidad o seguimiento, por ej., el trabajo sobre la migración y el desarrollo no aborda determinadas cuestiones como los derechos humanos. Además, en él participan principalmente representantes de los ministerios de interior, y no de los ministerios de asuntos exteriores, de empleo o de desarrollo.

A raíz del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de 2013, se podría decidir la creación de una unidad de migración dentro de la Oficina del Secretario General, con un importante estatus y amplios conocimientos técnicos (Newland, 2010). Esta nueva unidad permitiría garantizar que se tuvieran en cuenta a alto nivel la naturaleza transversal de la migración y sus efectos en otros sectores. Los Gobiernos influyentes no han respaldado la creación de una nueva institución para la migración. No obstante, ante el aumento de los flujos migratorios y la evidencia clara de su vínculo con la reducción de la pobreza a escala mundial y con el envejecimiento de la población en muchos países, la ONU deberá ejercer un mayor liderazgo en las cuestiones relativas a la migración, y encontrar formas de dar la voz a los 214 millones de migrantes de todo el mundo. La unidad actuaría como un grupo de reflexión interno sobre política de desarrollo (Newland, 2010) y trabajaría en estrecha colaboración con el GMG, por ej., en casos como el de la movilidad laboral, basándose en la experiencia y en los conocimientos del subgrupo del GMG y de las agencias responsables pertinentes. Una de sus funciones fundamentales sería la de evaluar, apoyándose en la información de los Gobiernos, de las instituciones regionales e internacionales y de partes interesadas no gubernamentales, cómo mejorar la gobernanza de la migración (laboral), facilitar la movilidad y proporcionar mayor protección a los migrantes. En coordinación con el GMG, la unidad podría ayudar a esclarecer y definir mandatos sobre movilidad/migración laboral entre varias organizaciones internacionales. La unidad también podría asumir algunas de las funciones de secretaría del GFMD.

9.6.2 Lo que debería prever el marco post-2015 en materia de movilidad laboral

El Grupo de Trabajo de la ONU (OIM y DAES, 2012) ha propuesto integrar la migración como cuestión transversal en un marco post-2015, y reconocer los vínculos entre la migración y otras cuestiones como



el empleo. La OIM y el DAES proponen igualmente examinar la contribución potencial de la migración al logro de determinados objetivos de desarrollo. Conforme a esta idea, el DAES, el GFMD, el GMG y la Iniciativa conjunta entre la UE y la ONU sobre migración y desarrollo abogan por una mejor integración de las cuestiones sobre migración en la planificación del desarrollo. Estas organizaciones han publicado también varios manuales y directrices sobre estas cuestiones. La racionalización de la migración se ha incorporado recientemente a la agenda de la ONU y de otras organizaciones, pero pronto tendrá que pasar de la retórica a la realidad. Los cambios institucionales propuestos, un proceso racionalizado para casar la oferta con la demanda de mano de obra, así como la facilitación de datos en forma de un índice sobre los derechos de los migrantes, podrían ayudar al proceso de integración de la migración laboral en la planificación del desarrollo.

El marco post-2015 debería reconocer los derechos de los migrantes y las oportunidades que puede ofrecer el aumento de la movilidad laboral a escala mundial. Debería instar a los Gobiernos a fomentar y facilitar la movilidad laboral como medio de reducir la pobreza y de afrontar el cambio demográfico. El marco podría recalcar que todos los países tienen la responsabilidad de paliar los efectos negativos de la movilidad laboral y mencionar el papel de las organizaciones regionales, la ONU y otras agencias en la elaboración de mejores políticas y programas. El marco también podría referirse a las relaciones entre la migración y otros sectores (por ej., el cambio climático y el empleo), e insistir en la importancia de recopilar datos más pertinentes sobre migración y de vigilar el cumplimiento del respeto de los derechos. Además, podría abordar las cuestiones relacionadas con las diferentes características de las migraciones Sur-Sur y Sur-Norte.

9.6.3 ¿Qué podría hacer la UE?

La UE debería ejercer su influencia en la ONU para garantizar que la migración laboral y sus efectos sean incorporados en cualquier marco global de desarrollo post-2015. Esto iría claramente en su propio interés, puesto que la UE depende ya de la movilidad laboral, y seguirá dependiendo de ella. Además, debería considerar la posibilidad de apoyar la creación de una unidad de migración a alto nivel en el seno de la Oficina del Secretario General de la ONU. La Comisión Europea podría estudiar la posibilidad de destinar fondos para financiar

esta unidad, así como un nuevo mecanismo de coordinación del GMG. La UE apoya ya algunas iniciativas de recopilación de datos sobre migración, especialmente a nivel regional, y podría considerar la financiación de un índice internacional sobre los derechos de los migrantes. También podría ofrecer asistencia técnica a los países que hayan ratificado los convenios relevantes de la OIT, con el fin de ayudarles a cumplir sus obligaciones en materia de seguimiento.

Como indica en su *Programa para el Cambio*, la UE puede, y debería, «ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus políticas, capacidades y acciones en el ámbito de la migración y la movilidad», a través de su cooperación al desarrollo. Dicho esto, las acciones de la UE en materia de migración en otras regiones y a escala internacional tendrán más peso si la UE afirma claramente su intención de crear un sistema para gestionar la migración de trabajadores poco cualificados dentro de sus propias fronteras. Hasta que no lo haga, la UE, al igual que otros tantos países donantes, podrá ser acusada de apoyar la migración regional con objeto de mantener a los migrantes fuera de sus fronteras (por ej., Bakewell, 2008).

9.7 Conclusión

En el sistema actual de movilidad laboral internacional hay muchos perdedores, especialmente los trabajadores poco cualificados de los países pobres, quienes son los que más pueden beneficiarse por trabajar en el extranjero. Los trabajadores no tienen suficiente acceso a los mercados de trabajo extranjeros y con frecuencia no se respetan sus derechos. Los países emisores se ven perjudicados, puesto que las remesas que reciben son mucho menores de lo que recibirían si hubiera más movilidad. Los países desarrollados quizás se consideren a sí mismos como ganadores, al imponer condiciones de entrada a través de acuerdos bilaterales o de programas unilaterales, pero sus resultados económicos pueden verse perjudicados por la falta de trabajadores poco cualificados que ocupen puestos de trabajo básicos, sobre todo teniendo en cuenta que el cambio demográfico creará aún más demanda para este tipo de puestos. Una parte considerable del electorado de los países desarrollados teme, o al menos no le agrada, la idea de recibir más inmigrantes, aunque estas actitudes se deben a menudo a la falta de información o a información errónea.

«
 La UE debería ejercer su influencia para garantizar que la migración laboral y sus efectos sean incorporados en cualquier marco global de desarrollo post-2015.»



CAPÍTULO NUEVE

«
Un marco global de desarrollo post-2015 tendrá que tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la migración, y las organizaciones regionales e internacionales necesitarán apoyo en la elaboración de mecanismos para promover el respeto de los derechos de los migrantes y la movilidad.»

Algunos países emisores de migrantes también perciben la migración como una amenaza, en la medida en que pueden perder sus ciudadanos más móviles, determinados y trabajadores. A pesar de los beneficios económicos que la migración puede conllevar, ésta también puede ser un factor desestabilizador para las familias que se quedan, por las dificultades a las que deben enfrentarse. Por otra parte, en los próximos años, se prevé un aumento de la migración laboral Sur-Sur y Sur-Norte. Por lo tanto, es de interés de todos que se produzca un debate público informado sobre la migración, que abordara sus efectos positivos y negativos, así como la necesidad de tomar medidas de ajuste.

Si bien la mayoría de los Gobiernos desean desalentar la migración irregular y respetar los derechos de los trabajadores migrantes, para lograrlo hará falta un cambio en las actitudes con respecto a

la migración laboral. Un marco global de desarrollo post-2015 tendrá que tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la migración, y las organizaciones regionales e internacionales necesitarán apoyo en la elaboración de mecanismos para promover el respeto de los derechos de los migrantes y la movilidad. La migración debería ser tratada como una cuestión transversal en la ONU, y sus agencias especializadas y otras organizaciones tendrían que determinar de qué manera su contribución podría ser más beneficiosa. También la UE podría abogar por la incorporación de la migración laboral en el marco post-2015, promover el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, financiar estas iniciativas regionales e internacionales con objeto de gestionar mejor la migración y ayudar a sus países socios a optimizar el impacto de la migración en el desarrollo. No obstante, al final, su contribución será evaluada por su capacidad de poner en práctica lo que predica.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo de conclusión identifica una serie de mensajes importantes, tanto sobre el posible contenido de un marco post-2015 (el «qué»), como sobre los instrumentos y mecanismos que podrían utilizarse para lograr esta visión (el «cómo»). Analiza, además, cómo se podría alcanzar un acuerdo post-2015, así como las implicaciones que tal acuerdo tendría para la UE (capítulo 10).



10

ELABORAR LA AGENDA POST 2015



La Declaración del Milenio sigue siendo relevante y su implantación en el marco de los ODM ha hecho posible establecer una referencia de acción colectiva internacional ampliamente reconocida.

10.1 Introducción

De los capítulos precedentes se desprenden cuatro conclusiones clave para la elaboración de un marco global de desarrollo post-2015:

- **Una agenda transformadora es vital:** La comunidad internacional debería adoptar un enfoque más amplio y más transformador del desarrollo que el que fue empleado con los ODM, para realmente erradicar la pobreza. Se requieren transformaciones económicas y sociales centradas en crear empleo, en combatir las desigualdades y en desarrollar soluciones sostenibles. La pobreza debería seguir siendo un punto central de esta agenda, pero el objetivo debería ser combatir sus causas adoptando un modelo de desarrollo más incluyente y sostenible.
- **La apropiación nacional es algo fundamental:** El nuevo marco debería prestar más atención a cómo están relacionados los objetivos mundiales con los requerimientos y los objetivos de las políticas nacionales, respetando el espacio de las mismas y vinculando los esfuerzos nacionales e internacionales de forma flexible y de tal manera que se apoyen mutuamente. Un tipo de marco de «diseño mixto» que permita tanto objetivos mundiales como nacionales, así como metas y principios generales, podría resultar útil.
- **Es necesario intensificar la acción colectiva mundial:** Los países más ricos, como los de la UE, deberían reforzar su apoyo a ese nuevo marco a través de la ampliación de la acción colectiva a áreas importantes para el desarrollo, tales como la regulación financiera internacional, el comercio, la migración y el cambio climático; la mejora de la coherencia de todas las políticas con el desarrollo internacional, de acuerdo con el principio de coherencia de las políticas a favor del desarrollo (CPD); y la ampliación aún más del nivel y la eficacia de su ayuda.
- **Un nuevo marco tendría que abordar los instrumentos tanto como los objetivos:** Al reflexionar sobre un posible sucesor de los ODM se puede caer en la tentación de centrarse únicamente en los objetivos y en las metas de desarrollo humano a alcanzar. Aun así, algunas de las áreas en las que los avances han sido menos esperanzadores, como el ODM 8, tenían que ver precisamente con una mejor utilización de los instrumentos identificados para la cooperación internacional, como la ayuda oficial al desarrollo (AOD), así como otros recursos, acuerdos y regímenes internacionales. Por eso, el nuevo marco debería poner de relieve los instrumentos que se vayan a utilizar y establecer las metas para su utilización.



Este último capítulo reúne los distintos elementos de los argumentos presentados a lo largo del presente informe y demuestra de qué manera han llevado a estas cuatro conclusiones clave. Identifica una serie de mensajes importantes, tanto sobre el posible contenido de un marco post-2015 (el «qué»), como sobre los instrumentos y mecanismos que podrían utilizarse para lograr esta visión (el «cómo»). Este capítulo analiza, además, cómo se podría alcanzar un acuerdo post-2015 y las implicaciones que tal acuerdo tendría para la UE.

10.1.1 Basarse en la Declaración del Milenio

Una de las primeras conclusiones de este informe es que la Declaración del Milenio sigue siendo relevante y que su implantación en el marco de los ODM ha hecho posible establecer una referencia de acción colectiva internacional ampliamente reconocida. Además, este impulso debe mantenerse en lo que se podría considerar como una segunda fase de implantación. Todas las opiniones expresadas en los cuatro estudios de casos realizados para este informe, y en la literatura académica, los debates públicos y los foros nacionales e internacionales, señalan la relevancia de esta Declaración y la necesidad de continuar su implantación. Por lo tanto, la base sobre la que se va a elaborar un nuevo marco global de desarrollo sigue siendo muy sólida.

La propuesta central de la Declaración del Milenio «es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo». La misma cláusula (art. 5) hace referencia a la necesidad de hacer que la globalización sea incluyente y equitativa e insta a la elaboración de políticas y medidas mundiales que respondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición. La Declaración afirma que es necesario dar un enfoque participativo a la formulación y a la aplicación de estas políticas. Estos elementos hacen eco a demandas más recientes para que se celebre un debate sobre un marco de desarrollo post-2015. La principal sección de la Declaración, que se centra en el desarrollo y la erradicación de la pobreza, es la que inspiró la mayor parte de los ODM, incluida la fecha límite de 2015 (art.19) para alcanzar los objetivos de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, y de proporcionar acceso al agua potable.

La Declaración contiene igualmente otras secciones importantes sobre la paz, la seguridad y el desarme, así como sobre la protección del medio ambiente, y

secciones más cortas sobre los derechos humanos, la buena gobernanza, la protección de los más vulnerables y las necesidades especiales de África, además de una página final sobre el refuerzo de la ONU. Su amplia visión puede resumirse con la expresión *desarrollo incluyente y sostenible*, aunque dicha expresión se hizo de uso corriente después de la Declaración. Las secciones sobre el desarrollo, el medio ambiente, los derechos y la protección de las personas vulnerables presentan una visión que se resume muy bien con este término. Estas secciones hacen igualmente referencia a algunos de los temas clave de este informe: el comercio (art. 13 y 15), la inversión y las finanzas internacionales (art. 13), la financiación para el desarrollo (art. 14 y 15) y los derechos de los migrantes (art. 25).

Los elementos de la visión global contemplada en la Declaración son menos visibles en los ODM, que apenas hacen referencia al medio ambiente y que se centran en los más pobres en lugar de abordar la cuestión más amplia de la inclusión. Como ha demostrado este informe, la implantación de los ODM se centró aún más en los sectores sociales como medio de reducir la pobreza de ingresos, y se logró muy poco en lo relativo a la sostenibilidad medioambiental, la reducción de las desigualdades o en el tema tan importante de la transformación económica a través de sistemas mundiales más equitativos para fomentar y regular el comercio, la inversión y las finanzas.

La decisión de resumir la visión general de la Declaración en unos cuantos objetivos específicos, para centrar la atención y los recursos en la consecución de metas identificables, fue por razones principalmente pragmáticas, pero en el transcurso de este proceso se sacrificaron elementos clave del enfoque integrado de la Declaración. Este informe sostiene que es esencial retomar esta agenda más amplia para determinar si algunos de los elementos que no se incluyeron en los ODM podrían integrarse en una segunda fase de implantación de la Declaración. Para este marco de desarrollo post-2015, es fundamental el que primero se reconozca la importancia de una nueva agenda transformadora, que se centre mucho más en los roles de la producción económica y del empleo para el desarrollo y la erradicación de la pobreza. En segundo lugar, es evidente que la agenda debe ser mucho más explícita e incisiva a la hora de abordar tanto la inclusión como la sostenibilidad.

«
 Para lograr
 la visión de la
 Declaración, será
 necesario ir más
 allá de los ODM.
 »



CAPÍTULO DIEZ

« Para este marco de desarrollo post-2015, es fundamental el que primero se reconozca la importancia de una nueva agenda transformadora, que se centre mucho más en los roles de la producción económica y del empleo para el desarrollo y la erradicación de la pobreza. La agenda debe ser mucho más explícita e incisiva a la hora de abordar tanto la inclusión como la sostenibilidad. »

En resumen, se desprende claramente de los estudios llevados a cabo en el marco de este informe que la visión general de la Declaración sigue siendo muy relevante y que es importante seguir su implantación más allá de 2015. Se trata de una base acordada que cuenta con un gran apoyo internacional. Además, en muchos sentidos, la fórmula de los ODM ha demostrado su valor como herramienta para la aplicación de la agenda, de ahí que sea conveniente seguir empleando un enfoque similar para aprovechar su impulso. Al mismo tiempo, para lograr la visión de la Declaración, será necesario ir más allá de los ODM.

10.1.2 Anclar el marco global a la realidad: los estudios de casos de países

Uno de los elementos primordiales del nuevo marco global es que tendrá que apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo con el fin de promover el desarrollo y erradicar la pobreza. Este informe se ha basado en cuatro estudios de casos de países (capítulo 2). Dos de estos países (Perú y Costa de Marfil) son PRM, aunque el primero es un PRMA y el segundo un PRMB, mientras que los otros dos países (Nepal y Ruanda) son ambos PRB y PMA. Estos cuatro países han experimentado periodos de vulnerabilidad y conflictos en los últimos 15-20 años. Aunque sería imposible generalizar a partir de una muestra tan pequeña, estos países presentan diferentes casos que, hasta cierto punto, ofrecen un abanico de situaciones que un nuevo marco global debería tratar.

Desde la perspectiva nacional, queda claro que el marco de los ODM, y el aumento en la AOD que ha conllevado, han sido muy importantes para Nepal, Ruanda, y Costa de Marfil, aunque en el caso de Costa de Marfil, ha sido más un factor que ha permitido que el Gobierno normalice sus acuerdos de gobernanza y que consolide sus apoyos del exterior.

- En **Nepal**, al Gobierno le ha faltado estabilidad y, ante la falta de un consenso nacional sólido, el país ha tenido dificultades en impulsar su desarrollo. Los ODM están marcados como objetivos, pero no se han perseguido lo suficientemente. Los donantes se han centrado en los sectores sociales, manteniendo un control férreo, y el sector privado ha sido reacio a invertir. Como resultado, el Gobierno tiene poco espacio de las políticas. Con un crecimiento económico estancado que ofrece pocas perspectivas de empleo, la considerable migración ha generado suficientes ingresos de remesas para mejorar los resultados del país con respecto a los ODM.
 - El Gobierno de Ruanda ha adoptado una sólida estrategia de desarrollo en la que los ODM han desempeñado un papel central. Los donantes han apoyado este proceso adaptándose a sus políticas y tendiendo a utilizar tipos de financiación más predecibles, que permiten que el Gobierno tenga un mayor espacio de las políticas. Sin embargo, los recientes desacuerdos con algunos donantes demuestran que incluso esta previsibilidad tiene sus límites. El crecimiento ha sido esperanzador y el Gobierno ha empezado a movilizar más recursos nacionales.
 - **Costa de Marfil**, con una economía abierta y liberal, se ha visto perjudicada tanto por la caída de los precios de los productos básicos que ha afectado a sus principales exportaciones como por la inestabilidad del Gobierno. Aunque el país ha mantenido considerables niveles de ingresos fiscales a lo largo de estas crisis, ha seguido siendo necesario el apoyo continuo de los donantes para suplir la falta de recursos y ayudar a restablecer la confianza. Los planificadores gubernamentales siguen considerando los ODM como un marco útil, en parte porque proporcionan un cierto grado de continuidad y permiten garantizar el apoyo de los donantes en periodos turbulentos. Las desigualdades y las grandes divisiones sociales y étnicas son serios motivos de preocupación, así como la necesidad urgente de restablecer la confianza y el crecimiento.
 - **Perú**, después del periodo de conflicto interno de la década de los ochenta y de los noventa, ha conseguido llegar a un consenso nacional para el desarrollo y ha tomado la senda del desarrollo con determinación. Los ODM fueron adoptados después de que se hubiera establecido este consenso nacional, de ahí que no estén muy presentes en las ideas del Gobierno. El crecimiento se ha basado en la exportación de productos básicos, de ahí la gran importancia de los precios del mercado mundial y de las modalidades del comercio. Aunque todavía recibe financiación de donantes, el país está más interesado en el intercambio de conocimientos, en las tecnologías y en otras formas de cooperación internacional. Una de las principales preocupaciones es la persistencia de las desigualdades.
- La primera conclusión que puede extraerse de estas cuatro instantáneas es la importancia vital que tiene



la cooperación internacional. La agenda de los ODM para la pobreza es claramente lo más importante para los países más pobres y para los Gobiernos que han tomado la senda del desarrollo con determinación, pero el marco de los ODM y el apoyo de los donantes que aporta han sido igualmente valiosos en periodos de inestabilidad y de gobernanza frágil. Para Perú, que sigue una senda de crecimiento y de desarrollo estable, los ODM son, en gran medida, irrelevantes, pero la cooperación internacional sigue aportando beneficios, y el asunto más urgente ahora es proporcionar al Gobierno los conocimientos y la experiencia que le permitan luchar contra la desigualdad social persistente. Aunque Ruanda apoye los ODM, el Gobierno quiere ir más lejos y desea fijarse un abanico más amplio de desafíos.

Estos cuatro países participan activamente, en mayor o menor medida, en la economía mundial, aunque de maneras muy diferentes. En Nepal, las remesas son una fuente clave de ingresos y el país ha tenido dificultades en atraer la IDE, mientras que la IDE está aumentando en Ruanda. Ambos países necesitan incrementar y diversificar sus exportaciones. Para Costa de Marfil es vital restablecer la estabilidad para atraer la IDE, como también lo es diversificar sus exportaciones, principalmente compuestas por dos productos agrícolas básicos. Perú sigue siendo demasiado dependiente de las exportaciones de productos básicos, pero la IDE está llegando, los migrantes empiezan a regresar y el país está comenzando a atraer a trabajadores migrantes europeos.

A pesar de las diferentes maneras en que se han tratado y utilizado los ODM en estos cuatro países, los estudios de casos demuestran que fueron considerados como medios importantes de movilización de los esfuerzos internacionales hacia un objetivo común y que, por lo tanto, se acogería favorablemente un marco post-2015. Asimismo, los estudios dejan claro que cualquier nuevo marco tiene que estar más adaptado a un amplio abanico de situaciones nacionales. En otras palabras, debería estar diseñado de tal manera que cubra las necesidades de los países de renta media, como Perú y Costa de Marfil, cubriendo además las necesidades de los países de renta baja, como Nepal y Ruanda.

Esta breve descripción de algunas consideraciones importantes de los cuatro estudios de casos muestra

que, para que pueda funcionar en diversas situaciones nacionales, el marco global de desarrollo post-2015 deberá poderse adaptar y evolucionar tanto en los objetivos que persigue como en las herramientas que emplea. Además, deberá ser lo suficientemente diversificado y flexible para poder responder a distintos tipos de necesidades y de circunstancias nacionales.

10.2 Argumentos a favor de un marco post-2015

Mensaje principal 1: Se requiere un nuevo marco global de desarrollo

Los ODM han contribuido a movilizar el apoyo mundial para el desarrollo, mientras que la visión de la Declaración del Milenio sigue siendo muy relevante. El nuevo marco de desarrollo debería basarse en estos esfuerzos. La magnitud y la urgencia de los desafíos y de las oportunidades que encaran los países en desarrollo también justifican plenamente la necesidad de un acuerdo post-2015. Dada su naturaleza intrínsecamente internacional, el nuevo marco tendría que abarcar una serie de problemáticas mundiales que inciden en los resultados del desarrollo como el cambio climático y las pautas de consumo.

- ▶ Para el post-2015, los gobiernos del mundo deberían acordar un nuevo marco de desarrollo que se base en el esfuerzo de los ODM y que haga que se avance en los objetivos fundamentales de la Declaración del Milenio.

La cercana fecha límite de 2015 plantea interrogantes sobre qué debería reemplazar el conjunto de objetivos y metas reflejados en los ODM. A pesar del intenso debate sobre el posible contenido y el diseño de un nuevo marco de desarrollo, la comunidad internacional no debería dar por sentado que vaya a retrasarse la fecha límite de los ODM, ni que se vaya a acordar un nuevo marco. De ahí que sea importante afirmar la necesidad y el fundamento de un nuevo marco global de desarrollo sucesor de los ODM.

10.2.1 Enseñanzas de la experiencia de los ODM

Se pueden extraer enseñanzas muy positivas de la experiencia de los ODM (capítulo 1). Antes que nada, los ODM han proporcionado el primer marco común y global para **hacer el seguimiento** de los avances mundiales en un amplio abanico de cuestiones relacionadas con el desarrollo humano. Sin duda, el

« Los estudios dejan claro que cualquier nuevo marco tiene que estar más adaptado a un amplio abanico de situaciones nacionales. En otras palabras, debería estar diseñado de tal manera que cubra las necesidades de los países de renta media, como Perú y Costa de Marfil, cubriendo además las necesidades de los países de renta baja, como Nepal y Ruanda. »



«
Cualquier marco de desarrollo post-2015 emergerá en un mundo que ha cambiado considerablemente desde la concepción de los ODM.»

seguimiento de los compromisos de la Declaración del Milenio fue uno de los objetivos clave de la creación de los ODM. Ellos reconocen implícitamente que el crecimiento económico es una medida importante, aunque insuficiente, del avance en el desarrollo humano, una visión que debería valorarse y conservarse¹⁴⁶. Los ODM han ido adquiriendo una mayor presencia en las declaraciones políticas, en los documentos de programas, en los estudios, y hoy en día están reconocidos en el mundo entero. Se han convertido en un punto de referencia clave en las cuestiones de desarrollo. Sin duda, los ODM han contribuido también a la mejora de la recopilación de los datos y de los análisis. Sin los ODM, habría sido más difícil formular las observaciones hoy en día habituales sobre el avance del desarrollo a escala mundial, regional y nacional. Este es un argumento de peso para la conservación de un marco de evaluación de los avances en una serie de cuestiones fundamentales del desarrollo.

Por supuesto, los ODM son mucho más que un instrumento de seguimiento. También se crearon con el objetivo de promover una **acción mundial** concertada en áreas clave del desarrollo humano. En ese sentido, con los ODM se pretendía influir por igual en las políticas y las acciones de los países desarrollados y en los países en desarrollo, aunque de diferentes maneras. Sobre todo han tenido un impacto en los donantes. Los niveles de la AOD aumentaron de forma sustancial tras la adopción de los ODM (capítulo 7), y estos recursos adicionales se concentraron en gran parte en algunos sectores relacionados con los ODM. Sin embargo, los ODM no han sido tan eficaces para impulsar otras políticas de cooperación internacional. Por ejemplo, la Ronda de Desarrollo de Doha, que empezó en 2001, sigue estando incompleta (capítulo 8), y en ella ni siquiera figuran las políticas migratorias. Si bien es difícil evaluar su impacto preciso en la formulación de políticas nacionales, algunos hechos hacen pensar que los ODM han desempeñado un papel importante en ciertos casos. Los cuatro estudios de casos de países confirman esta impresión.

En general, los ODM han tenido un impacto positivo en las políticas y en las medidas tomadas, lo que refuerza los argumentos a favor de un nuevo

acuerdo mundial. En realidad, la fecha límite actual proporciona la oportunidad de corregir algunos de los puntos débiles del enfoque de los ODM, y de intentar reflejar mejor la visión del desarrollo incluyente y sostenible que presenta la Declaración del Milenio (ONU, 2012).

10.2.2 Futuros desafíos y oportunidades

Cualquier marco de desarrollo post-2015 emergerá en un mundo que ha cambiado considerablemente desde la concepción de los ODM. El poder en el mundo está basculando y hay nuevos actores prominentes que esperan participar plenamente en las negociaciones. Además, también ha evolucionado la distribución de la pobreza, y las tendencias sociales, económicas y medioambientales plantean nuevos desafíos.

Países como Brasil, China y la India son ahora importantes potencias económicas y políticas (capítulo 4), mientras que los países de la OCDE sufren en el ámbito económico. Muchos países de África han experimentado un crecimiento constante durante varios años y, como grupo de naciones, África está ahora mejor organizada para expresar sus opiniones en la escena internacional. Un marco post-2015 tendrá que reconocer los intereses que estos diferentes actores tienen en el sucesor de los ODM y las contribuciones que pueden aportar para afrontar los desafíos mundiales. Aunque algunos países ya se están beneficiando de relaciones Sur-Sur más sólidas, para integrar este proceso positivo en un esfuerzo coordinado con el enfoque de la AOD de los donantes tradicionales, es necesario plantear nuevas ideas y hacer ajustes. Algunos desequilibrios económicos mundiales podrían resurgir a falta de una mejor coordinación internacional, amenazando la estabilidad económica.

El paso de algunos PRB al estatus de países de renta media en los últimos 15 años significa que, en términos absolutos, hay muchas más personas que viven en la pobreza en los PRM (capítulo 5). Al mismo tiempo, y a pesar de las recientes mejoras, la pobreza extrema sigue siendo generalizada en el África subsahariana, particularmente en los Estados frágiles, incluyendo en países que están progresando en general, mientras que los grupos vulnerables siguen estando en grave peligro de volver a la pobreza con la mínima crisis.

146 En realidad, los informes sobre desarrollo humano del PNUD han puesto de manifiesto esta visión desde su creación en 1990.



En los PRM, donde están creciendo las clases medias, existe una gran desigualdad de ingresos, lo que constituye un obstáculo clave al avance más rápido en una serie de áreas de desarrollo.

Independientemente de la duración que vaya a tener, un marco global de desarrollo post-2015 va a tener que encargarse de un amplio abanico de situaciones continuando el apoyo a los países más pobres, donde la erradicación de la pobreza extrema podría seguir siendo el principal desafío, así como a los Estados frágiles con sus propios problemas específicos, pero también apoyando a aquellos países que necesiten hacer frente a los desafíos relacionados con la pobreza relativa y la desigualdad persistente.

Las futuras **tendencias** demográficas, económicas y medioambientales recuerdan los enormes y duros desafíos a los que se enfrenta el mundo (capítulo 6). Las presiones demográficas mundiales se están intensificando y el envejecimiento de la población podría amenazar los niveles de vida de los ciudadanos que viven en las economías avanzadas y en ciertas economías emergentes. El fuerte aumento de la población joven en el ASS puede verse a la vez como una oportunidad de oro o como una amenaza de desestabilización. Todo dependerá de si se han establecido las condiciones favorables necesarias, como el acceso a una educación de alta calidad y la existencia de oportunidades de empleo productivo. Del mismo modo, el rápido crecimiento urbano en el ASS y en Asia presenta grandes oportunidades, ya que puede facilitar la prestación de servicios y estimular la actividad económica. No obstante, esto también puede tener efectos negativos si los ciudadanos no pueden encontrar un trabajo digno y si los servicios públicos no son capaces de dar respuesta a las demandas cada vez mayores de dichos ciudadanos (por ej., de una vivienda o de servicios públicos dignos y asequibles).

Tal vez lo más importante de todo sea que, si se sigue con las actuales pautas de consumo, se sobrepasarán varios «límites planetarios» medioambientales, especialmente en las economías más prósperas. El cambio climático y la escasez de recursos debilitarán enormemente las perspectivas de la economía mundial y podrían llevar a una inestabilidad social y política (IED, 2012). Si bien los precios de los productos básicos podrían ser una gran ventaja para los países con abundancia de recursos, los ingresos resultantes se deben invertir en la diversificación

de la economía y en fomentar la transformación estructural (capítulo 8). A menos que se aborden con urgencia, tales desafíos mundiales tendrán repercusiones en otras áreas y podrían incluso revertir los logros en la reducción de la pobreza. Para que el desarrollo sea incluyente y sostenible, es necesario tener una idea general de lo que ha de lograrse en todas estas circunstancias, sin embargo, la manera en que esta visión se articule y se oriente variará según las situaciones específicas.

Los hechos presentados en este informe sobre la experiencia de los ODM y los desafíos futuros a los que se enfrentan los países en desarrollo proporcionan argumentos sólidos a favor de la creación de un **nuevo marco global de desarrollo**. La experiencia ampliamente positiva de los ODM sugiere que es particularmente útil tener un marco para supervisar el avance en el desarrollo y movilizar a la comunidad internacional en torno a un conjunto de objetivos comunes. Además, las amenazas cada vez mayores a las que se enfrentan los países en desarrollo y las posibles oportunidades que se les presentan, sobre todo a los países más pobres y vulnerables, subrayan la necesidad de una agenda post-2015 firme y progresiva. Recientes encuestas de las partes implicadas también sugieren que muchos países en desarrollo están a favor de la creación de un marco de desarrollo post-2015 (Vandemoortele, 2012).

10.3 Más allá de los ODM: el contenido de un nuevo marco

Este informe partió de la premisa de que era importante examinar tanto los objetivos que podrían incluirse en una agenda mundial post-2015 como los instrumentos que podrían utilizarse para implantarla. Estos dos ejes de la investigación se sintetizaron en un diagrama de matriz titulado Más allá de los ODM y Más allá de la ayuda (Introducción, figura 1). Aquí el informe se centra primero en la dimensión “Más allá de los ODM” de los objetivos con tres mensajes clave que luego se detallan.

Mensaje principal 2: El nuevo marco debería promover el desarrollo incluyente y sostenible

La erradicación de la pobreza sigue siendo un objetivo central, pero su logro y protección requerirán estrategias de desarrollo que sean a la vez incluyentes y sostenibles, puesto que la pobreza a largo plazo

“ La experiencia ampliamente positiva de los ODM sugiere que es particularmente útil tener un marco para supervisar el avance en el desarrollo y movilizar a la comunidad internacional en torno a un conjunto de objetivos comunes. ”



no puede ser erradicada únicamente a través de prestaciones sociales. El crecimiento económico es clave pero tiene que ser socialmente incluyente y ambientalmente sostenible para erradicar la pobreza de manera decisiva. La exclusión y las crecientes desigualdades socavan el progreso económico y social continuo, y además, quienes viven en situación de pobreza suelen verse mucho más afectados por la degradación medioambiental y por los efectos adversos del cambio climático.

- ▶ El diseño de un nuevo marco debería incorporar más claramente las dimensiones de la inclusión (por ejemplo, la desigualdad, el empleo productivo) y la sostenibilidad (económica, social y medioambiental). Estas dimensiones deberían estar claramente reflejadas en las metas y en los indicadores.

Mensaje principal 3: El marco debería elaborarse con una renovada interpretación de la pobreza

El marco post-2015 tendrá que hacer frente a la pobreza absoluta así como a la privación, desde una perspectiva de ingresos y de no ingresos, de ahí que se tenga que relacionar con conceptos de la pobreza multidimensional. Asimismo, tendrá que abordar problemáticas de la pobreza relativa, que incorporen aspectos de la inclusión social y de la desigualdad.

- ▶ El nuevo marco debería ir más allá de la definición de la pobreza de 1,25 USD al día para orientarse mejor a los desfavorecidos y a las personas en riesgo de caer en la pobreza de ingresos.
- ▶ Deberían tomarse en consideración las mediciones de la pobreza nacionales, puesto que son más pertinentes para los contextos nacionales.
- ▶ Los aspectos de la pobreza no relacionados con la renta se deberían incorporar mejor para reflejar la naturaleza multidimensional de la pobreza y reflejar mejor las experiencias de privación de los pobres.
- ▶ Hay que abordar la problemática de la desigualdad –tanto entre individuos como entre grupos sociales– para facilitar la erradicación de la pobreza y fomentar formas incluyentes de crecimiento.

Mensaje principal 4: Para esta visión es esencial una agenda de desarrollo transformadora

Para fomentar el desarrollo económico y social de forma sostenible se tendrá que hacer un mayor

hincapié en el impulso de la transformación estructural y especialmente en la creación de empleo. Esto puede implicar un replanteamiento fundamental del actual paradigma de desarrollo para garantizar una mayor coherencia de la acción global. La agenda transformadora requerirá un mayor énfasis en los procesos y en las vías de transición. Por ejemplo, si se centrara en el empleo productivo se apoyarían esas transformaciones económicas, sociales y políticas, que a su vez, promoverían una mayor inclusión y sostenibilidad.

- ▶ El nuevo marco debería hacer explícita la necesidad de complementar las inversiones en los sectores sociales (salud, educación, protección social) con inversiones en infraestructuras clave y en los sectores productivos a fin de conseguir cambios estructurales esenciales.

10.3.1 La erradicación de la pobreza como parte de un desarrollo incluyente y sostenible

Los ODM no se concibieron como una agenda mundial normativa para el desarrollo humano, aunque a veces se interpretaran como tal (Vandemoortele, 2012). No obstante, cada vez se insiste más en que el marco post-2015 esté articulado en torno a una visión global y ambiciosa del desarrollo. En ese caso, el nuevo marco tendrá que reflejar un propósito que vaya más allá de los ODM, y que se pueda adaptar al contexto mundial cambiante.

Este informe ha destacado varios elementos potenciales de una agenda de desarrollo post-2015. Algunos de los temas que se olvidaron o subestimaron en el marco de los ODM son: la naturaleza multidimensional de la pobreza, la desigualdad, el crecimiento económico y los sectores productivos, el empleo y la sostenibilidad del medio ambiente, sin olvidar muchos otros elementos omitidos que se encontraban en la Declaración del Milenio (capítulo 1). Para reflejar mejor la visión del desarrollo incluyente y sostenible, cualquier acuerdo post-2015 debería incorporar estos aspectos. En particular, la erradicación de la pobreza debería seguir estando en el centro del nuevo marco, aunque se tengan que contemplar las múltiples dimensiones de la pobreza. Será crucial destacar la inclusión para tratar las desigualdades horizontales y verticales, que con frecuencia dificultan el progreso de los países y amenazan su estabilidad. La sostenibilidad



del medio ambiente tiene que abordarse de nuevo, especialmente a la luz de sus vínculos con el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Finalmente, el logro de esta visión requerirá una agenda transformadora que sea novedosa y audaz. Los párrafos siguientes justifican brevemente la necesidad de incluir estos elementos en el marco post-2015. No obstante, este informe no pretende proponer una lista de objetivos, metas o indicadores potenciales sobre el desarrollo.

La erradicación de la pobreza sigue siendo un imperativo para la comunidad internacional del desarrollo, aunque se tenga que reconsiderar la noción de pobreza. El umbral de 1,25 USD al día para definir la pobreza extrema es un punto de referencia útil para evaluar los niveles de vida, ya que permite realizar comparaciones internacionales entre países y entre diferentes periodos de tiempo. No obstante, este umbral también tiene desventajas. Como se destacó en el capítulo 5, en muchas partes del mundo, la utilización de un umbral de la pobreza tan bajo no es muy pertinente. Si bien podría resultar útil mantener umbrales de la pobreza comparables a escala internacional, sería necesario complementarlos con umbrales de la pobreza nacionales, que captan mejor los contextos locales.

Los umbrales de la pobreza también tienden a crear divisiones artificiales entre personas con idéntico nivel de vida que están justo por debajo o por encima del umbral, lo que suele ocultar vulnerabilidades y puede ser particularmente engañoso si muchas personas se encuentran justo por encima del umbral de la pobreza. Además, la pobreza es un fenómeno dinámico: muchas personas entran y salen de la pobreza en el transcurso de sus vidas, a menudo con frecuencia. De ahí que sea importante contemplar la definición de umbrales de la pobreza múltiples y diferenciados, con el fin de obtener una imagen más completa y precisa de la naturaleza de la pobreza.

Si se busca conseguir una mayor inclusión, no solo es necesario erradicar la pobreza extrema, sino también reducir la pobreza relativa, en la medida en que ambas son indicadoras de la exclusión económica y social. La pobreza relativa se tiene que tomar en cuenta en el marco de la justicia social, puesto que está estrechamente relacionada con la desigualdad, pero también porque impide que las personas participen plenamente en la sociedad. Dadas las recientes tendencias en la reducción de la

pobreza extrema, las medidas relativas han ganado importancia en numerosos contextos.

Asimismo, se deberían considerar las dimensiones de la pobreza no relacionadas con los ingresos. Mientras que los ingresos son un medio importante para alcanzar un nivel de vida digno, no son un fin en sí mismos. En realidad, como los ingresos poco elevados a menudo no tienen una correlación con otras dimensiones de privación, como las capacidades, es importante considerar las mediciones de la pobreza que no estén relacionadas con los ingresos. Una perspectiva multidimensional de la pobreza (sección 5.3.1) que refleje mejor las experiencias de las personas concernidas permite comprender mejor las causas del problema y sugiere un conjunto de enfoques más matizado para poner fin a las múltiples privaciones que sufren las personas que viven en situación de pobreza.

Por lo tanto, la erradicación de la pobreza debería seguir estando en el centro del nuevo marco de desarrollo post-2015, puesto que sin eso sería imposible plasmar la visión de un desarrollo incluyente y sostenible. En particular, la erradicación de la pobreza extrema debería ser una prioridad urgente. Al mismo tiempo, el nuevo marco global debe estar adaptado a las diferentes realidades nacionales. Por ejemplo, si bien la pobreza extrema de ingresos sigue siendo un desafío considerable en el ASS, en Asia Meridional y en partes de otras regiones, la pobreza relativa de ingresos parece reflejar mejor las preocupaciones de numerosas economías emergentes, en transición, e incluso avanzadas. Además, cada vez está más ampliamente reconocido que las mediciones de la pobreza que se basan en los ingresos no consiguen captar todos los aspectos de la privación y la exclusión. Por lo tanto, los conceptos de pobreza multidimensional y de bienestar son cruciales para cambiar la forma de entender, medir y combatir la pobreza.

El marco post-2015 debería tratar explícitamente la **desigualdad**. A menudo se han criticado las metas de los ODM por centrarse en indicadores promedio que enmascaran los distintos índices de progreso entre los países y entre diferentes grupos de población. De hecho, la evidencia sugiere que las personas que no se han beneficiado de los avances conseguidos para lograr los ODM suelen formar parte de grupos sociales vulnerables, como los pobres, las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. El aumento de

« La erradicación de la pobreza sigue siendo un imperativo para la comunidad internacional del desarrollo, aunque se tenga que reconsiderar la noción de pobreza. »



« El crecimiento económico y la erradicación de la pobreza no pueden ser sostenibles sin tener en cuenta el medio ambiente. El marco post-2015 tendrá que tener en cuenta las dimensiones medioambientales, económicas y sociales de la sostenibilidad. »

la desigualdad en un país dificulta la participación activa de las personas en la economía y en la sociedad, lo que acentúa aún más la pobreza. Por lo tanto, un marco post-2015 debería medir estas desigualdades de forma explícita y prever incentivos para reducir la desigualdad de oportunidades y la desigualdad de ingresos con vistas a alcanzar un desarrollo incluyente y sostenible. Esto podría requerir el desglose de indicadores determinantes para después de 2015, como los relacionados con las oportunidades de obtención de ingresos (por ej., el empleo) y el acceso a servicios básicos, con vistas a controlar y paliar los problemas específicos a los que se ven confrontados los grupos sociales vulnerables. Por lo tanto, las medidas para fomentar el crecimiento incluyente y garantizar una redistribución adecuada deberían ser prioritarias en la agenda.

El cuadro 10.1 explica cómo Perú, un PRMA, está tratando sus problemas de exclusión económica y social. Algunos países más pobres no tienen la capacidad de adoptar estrategias similares debido a limitaciones financieras, humanas y técnicas. Como destaca el estudio de casos de Perú (Barrantes y Berdegué, 2012), la comunidad internacional debería seguir apoyando a estos países para ayudarles a resolver sus problemas de exclusión social (por ej., ayudándoles a establecer y a mejorar los sistemas de protección social).

Otro de los elementos cruciales concierne la **sostenibilidad** del medio ambiente. El ODM 7 con frecuencia ha sido considerado como relativamente débil y mal concebido, sobre todo debido a la falta de metas claramente definidas (con excepción de las relacionadas con el agua y el saneamiento) y a desacuerdos sobre principios tales como el de las responsabilidades «comunes pero diferenciadas». Los datos actuales sobre los efectos potencialmente devastadores del cambio climático y de la degradación del medio ambiente subrayan la magnitud y la urgencia de las amenazas que tendrán que tomarse en cuenta en el nuevo marco (véase el capítulo 6). Por ejemplo, los cambios medioambientales afectan de forma desproporcionada a las personas que viven en la pobreza, ya que a menudo tienen un impacto directo en sus medios de subsistencia. El crecimiento económico y la erradicación de la pobreza no pueden ser sostenibles sin tener en cuenta el medio ambiente. Con el fin de promover un desarrollo incluyente y sostenible, el marco post-2015 tendrá que tener en cuenta las dimensiones medioambientales,

económicas y sociales de la sostenibilidad, así como sus fuertes interacciones en términos de riesgos y de vulnerabilidades.

10.3.2 Seguir una agenda transformadora

Algunos observadores han afirmado que la conceptualización del desarrollo como la «erradicación de la pobreza» podría haber llevado a la simplificación en exceso de los desafíos planteados (Fukuda-Parr, 2012; Chang, 2010). El marco de los ODM puede haber desviado la atención de debates más fundamentales, como el paradigma del desarrollo actual y las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Esto cuestiona la sostenibilidad de los logros recientes, puesto que los ODM no pretendían proporcionar una **agenda transformadora** para promover el desarrollo incluyente y sostenible, ni cambiar el discurso sobre el desarrollo (Nayyar, 2012; capítulo 2). En los ODM tampoco se reconoció la importancia de las vías de transición. Si bien la mejora de la sanidad y de la educación son objetivos importantes en sí mismos y justifican fuertes inversiones, la experiencia muestra que, para obtener mejoras sostenibles en el desarrollo humano, hace falta una transformación profunda de las estructuras económicas y sociales, por ej., una transición desde las actividades agrícolas hacia sectores más productivos, como la manufactura y los servicios modernos. Dicho «cambio estructural» es necesario para mantener el crecimiento económico y generar empleo productivo, sin los cuales no es posible impulsar el desarrollo (capítulo 8). De hecho, Chang (2010) describió la visión subyacente a los ODM como «desarrollo sin desarrollo», en la medida en que pasaron por alto la necesidad de transformar las capacidades productivas de los países.

Los empleos dignos y productivos son cruciales para estas transformaciones económicas, sociales y políticas. Los empleos conllevan transformaciones puesto que determinan «lo que ganamos, lo que hacemos, e incluso quiénes somos» (Banco Mundial, 2012a). Los ingresos generados por el trabajo pueden ayudar a reducir la pobreza y la vulnerabilidad, mientras que el acceso equitativo a oportunidades de empleo productivo es vital para reducir la desigualdad y combatir así la exclusión económica y social. Una persona con trabajo suele participar más en la vida social y política. Los modelos de crecimiento económico recientes no han sido lo suficientemente incluyentes, en parte porque no han generado suficiente empleo productivo. De hecho, muchos



Cuadro 10.1 La inclusión económica y social

En 2011, el Gobierno peruano creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el objetivo de reducir la desigualdad de oportunidades. Aunque el país ha experimentado un fuerte crecimiento económico en los últimos años, los beneficios no se han repartido equitativamente. En 2001, el 50% de los habitantes de las zonas urbanas eran pobres, en comparación con el 77% en las zonas rurales. En 2010, la pobreza urbana había caído hasta el 19%, mientras que la pobreza rural estaba en el 54%, lo que ilustra la mayor lentitud de los avances en las zonas rurales en términos absolutos y relativos. La creación del MIDIS fue una iniciativa clave para coordinar los esfuerzos dirigidos a minimizar la exclusión social, en parte vinculando programas sociales con oportunidades de crecimiento económico.

El MIDIS tiene tres objetivos políticos principales. El primero es promover el acceso universal a los servicios públicos, centrándose especialmente en las poblaciones rurales pobres y vulnerables, principalmente a través de programas temporales de transferencias de efectivo. El segundo es incrementar los ingresos, la seguridad alimentaria y el empleo productivo, mediante programas de refuerzo de las capacidades. El tercero es desarrollar un sistema de aprendizaje continuo y de control de calidad a través de procedimientos permanentes de seguimiento y evaluación. El MIDIS recibió tres programas existentes y creó dos nuevos para lograr sus objetivos. JUNTOS es un programa de transferencias de efectivo condicionadas

(CDT) concebido para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza promoviendo la educación infantil. El programa CUNA MAS proporciona servicios de cuidado de los niños y de ayuda familiar para mejorar el desarrollo integral de los niños menores de tres años que viven en la pobreza. PENSION 65 otorga transferencias de efectivo a los ancianos pobres para reducir su vulnerabilidad y permitir que las familias dediquen recursos a actividades productivas. FONCODES promueve el desarrollo local, con un enfoque territorial, interviniendo en cuatro áreas: la producción, el refuerzo de las capacidades, el desarrollo de infraestructuras y la interconexión territorial. Finalmente, PRONAA se creó para prevenir la malnutrición, particularmente en los niños pobres.

El MIDIS pretende racionalizar estos programas con el fin de proporcionar mejores servicios sociales. Los principales desafíos son: orientar mejor la ayuda, reforzar las intervenciones con un enfoque territorial, promover la gestión de los fondos públicos orientada a los resultados, armonizar los objetivos estratégicos dentro de los programas sociales, centrarse en las características y en las necesidades específicas de los beneficiarios potenciales y aunar los esfuerzos para lograr objetivos comunes.

Fuentes: Barrantes y Berdegú, 2012; MIDIS, 2012; Banco Mundial, 2012b

“ Las personas que no se han beneficiado de los avances conseguidos para lograr los ODM suelen formar parte de grupos sociales vulnerables, como los pobres, las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas. ”





Una premisa básica de este informe es que los debates sobre un nuevo marco de desarrollo post-2015 no deberían tratar únicamente de los objetivos, sino también de los instrumentos.



países han sido víctimas de una tendencia perniciosa: los trabajadores del campo han abandonado la agricultura de subsistencia (que es, en general, una actividad poco productiva) para dedicarse a actividades informales en las zonas urbanas con un potencial de productividad aún menor (McMillan y Rodrik, 2011). Este cambio estructural reductor de crecimiento limita las perspectivas de los países en desarrollo de mejorar el bienestar de sus ciudadanos de forma sostenible.

Las problemáticas de empleo afectan más a los jóvenes. Numerosos países africanos están experimentando transiciones demográficas considerables, y se prevé que un gran número de jóvenes se incorpore a la población activa en los próximos años. Este fuerte aumento de la población joven es susceptible de generar un importante dividendo demográfico, que podría conllevar transformaciones económicas, sociales y políticas positivas. No obstante, todo dependerá de si se cumplen una serie de condiciones previas, en particular en términos de enseñanza de alta calidad y de buenas oportunidades laborales. El acceso al empleo productivo y digno contribuye tanto a elevar los ingresos de los más vulnerables como a mejorar otras dimensiones del bienestar (como la autoestima) y la cohesión social. Si no se tratan estos problemas, existe el riesgo de que se aviven los conflictos sociales y políticos, con consecuencias duraderas para las generaciones futuras (véase el cuadro 10.2).

10.4 Más allá de la ayuda: la implantación del nuevo marco

Una premisa básica de este informe es que los debates sobre un nuevo marco de desarrollo post-2015 no deberían tratar únicamente de los objetivos, sino también de los instrumentos. Los ODM llegaron a relacionarse estrechamente con la AOD. Aunque se trate claramente de un elemento importante de la financiación para el desarrollo, los avances que se consiguen en el desarrollo no dependen únicamente de los recursos. Dependen igualmente de las políticas y de los bienes públicos que crean un entorno propicio para el desarrollo. El informe ha identificado varios instrumentos que van «más allá de la ayuda», como políticas financieras, comerciales y migratorias, que podrían aplicarse a cualquier nueva agenda de desarrollo mundial. Esta sección se centra en la manera en que cada uno de estos instrumentos puede

contribuir en el desarrollo incluyente y sostenible, y en la manera en que las diversas áreas políticas interactúan y se complementan. Esta sección destaca también los obstáculos que dificultan la acción colectiva internacional con vistas a coordinar los distintos enfoques y conseguir una cierta coherencia política, y contempla nuevas formas de organizar las políticas mundiales para favorecer un desarrollo incluyente y sostenible.

El centro de interés está sobre todo en el plano internacional, ya que un marco post-2015 tiene el potencial de influir en las normas y en los estándares con vistas a que se lleve a cabo una acción colectiva mundial (Hulme y Fukuda-Parr, 2009). Estas políticas con frecuencia definen el contexto en el que funcionan los Gobiernos nacionales, y pueden desempeñar un papel determinante para el avance del desarrollo. Las normas, las políticas y las reglamentaciones mundiales o regionales pueden tener un enorme impacto en las trayectorias de desarrollo nacionales. Las políticas de comercio, las normas internacionales de inversión o la falta de reglamentaciones internacionales sobre los flujos financieros pueden fomentar, dificultar o impedir los avances en materia de desarrollo. Por ejemplo, la incapacidad de los mercados financieros internacionales de resolver los problemas relacionados con los flujos financieros ilícitos puede representar un gran obstáculo para el refuerzo de la fiscalidad en el ámbito nacional.

10.4.1 La utilización de todos los instrumentos disponibles

Si bien los ODM constituyen una lista de objetivos sobre el desarrollo, en ellos también se hace un llamamiento para mejorar el uso de determinados instrumentos. Todos ellos están agrupados bajo el lema «alianza mundial para el desarrollo» evocado en el ODM 8. Esto incluye metas en materia de la AOD, el comercio internacional, los sistemas financieros y la sostenibilidad de la deuda. Los argumentos presentados en este informe indican que alcanzar acuerdos sobre una acción colectiva internacional en dichas áreas es de vital importancia para plasmar la visión de un desarrollo incluyente y sostenible articulada en la Declaración del Milenio. Los avances realizados en el marco del ODM 8 han sido decepcionantes, lo que hace que la cuestión de reforzar los instrumentos disponibles para hacer avanzar el desarrollo sea una de las cuestiones más apremiantes para cualquier nuevo marco global.



Cuadro 10.2 El empleo juvenil

Alrededor del 85% de los jóvenes en el mundo vive en países en desarrollo y, mientras que la población de la mayoría de los continentes está envejeciendo, en el siglo XXI, en África, el número de jóvenes seguirá creciendo de forma significativa. En todo el mundo los jóvenes tienen una probabilidad tres veces mayor de estar desempleados que los demás adultos.

Por lo tanto, la juventud mundial es un factor fundamental para encarar desafíos mundiales acuciantes. Con frecuencia tienen dificultades en encontrar empleos productivos, por lo que recurren a trabajos informales y precarios para evitar el desempleo. Su exclusión económica y social conduce al aumento de la desigualdad, la pobreza y la inestabilidad social. Así, la falta de perspectivas de empleo para los jóvenes fue uno de los desencadenantes de la primavera árabe. En Costa de Marfil, este factor ha facilitado la manipulación de los jóvenes desilusionados por las élites políticas, provocando la inestabilidad política. El número de jóvenes desempleados suele ser desproporcionado, y también son muchos los que tienen empleos mal remunerados y muy irregulares. El desafío planteado por el empleo juvenil está relacionado tanto con su exclusión del mercado de trabajo (y del proceso económico de forma general) como con las condiciones de integración en el mercado de trabajo.

De ahí que sea crucial que se adopten estrategias que promuevan la participación económica y social de los jóvenes y que garanticen que se tengan en cuenta sus opiniones. Esto se podría traducir en la inversión en la enseñanza y la formación técnica y profesional para subsanar la inadecuación de las cualificaciones, y en el apoyo a programas de

desmovilización tras épocas de conflicto armado para reforzar la cohesión social. Los programas de empleo temporal (como por ej., en las obras públicas) pueden generar ingresos y permitir el desarrollo de competencias, así como generar el sentimiento de trabajo con una finalidad. Los programas de iniciativa empresarial pueden evitar el desaprovechamiento de su talento y de su energía. Sin embargo, para generar empleo productivo y permitir un acceso equitativo a las oportunidades se necesita un amplio abanico de políticas que vayan más allá de la esfera del mercado de trabajo tradicional. Harán falta políticas macroeconómicas, sectoriales, relacionadas con el mercado de trabajo y sociales para conseguir el pleno empleo y que todos tengan un trabajo digno.

El marco post-2015 podría abordar el desafío del empleo juvenil de varias maneras. Por ejemplo, en él se podría reconocer la importancia de esta cuestión a través de la inclusión de metas e indicadores de seguimiento pertinentes (o incluso de un objetivo específico). Otra solución sería que las preocupaciones de los jóvenes estuvieran integradas dentro de diversos objetivos (proporcionando datos desglosados por edad), para poner de relieve las desigualdades existentes. En la medida en que esta área está relacionada con muchas otras (como la educación), el futuro marco podría concebirse implícitamente teniendo estos desafíos en mente. Por último, podrían incluirse declaraciones tajantes sobre la necesidad de abordar estos desafíos de forma urgente, y un compromiso firme de hacerlo, vinculándolos a la visión de un desarrollo incluyente y sostenible.

Fuentes: Oya et al., 2012; Mathiva, 2012; CIRES, 2013; van der Hoeven, 2012; OCDE 2012

«
Los empleos dignos y productivos son cruciales para estas transformaciones económicas, sociales y políticas. Las problemáticas de empleo afectan más a los jóvenes.
»



« Los avances realizados en el marco del ODM 8 han sido decepcionantes, lo que hace que la cuestión de reforzar los instrumentos disponibles para hacer avanzar el desarrollo sea una de las cuestiones más apremiantes. »

A continuación se resumen los mensajes principales del informe relacionados con los instrumentos «más allá de la ayuda»:

Mensaje principal 5: El marco global de desarrollo debería apoyar las decisiones políticas y las trayectorias de desarrollo nacionales.

El espacio de las políticas de los Gobiernos debería ser respetado en la determinación de las prioridades de desarrollo nacionales y en otras áreas como la financiación para el desarrollo, el comercio, la inversión y la migración. El marco global de desarrollo debería apoyar esos objetivos y estar diseñado para reconocer que se necesita flexibilidad para hacer frente a diversas circunstancias nacionales.

- ▶ Todos los donantes, quienes proporcionan cooperación Sur-Sur y otras partes implicadas en la cooperación internacional deberían respetar los principios de apropiación nacional y alineación establecidos en el proceso del Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda y, más recientemente, confirmados en su Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo.
- ▶ Los socios internacionales deberían comprender la importancia de invertir en la realización de análisis y de diagnósticos fiables de las realidades y de las prioridades de desarrollo nacionales de los países en desarrollo que ellos apoyan para optimizar la eficacia de sus contribuciones.

Mensaje principal 6: Es esencial que se desarrolle una amplia gama de políticas «más allá de la ayuda».

Las políticas en áreas tales como el comercio y la inversión, las finanzas internacionales y la migración tienen una incidencia considerable en los resultados del desarrollo y deben ser diseñadas en consecuencia y de manera coherente. La AOD seguirá siendo importante, pero tendrá que emplearse de manera más precisa y catalizadora para movilizar otras formas adecuadas de financiación para el desarrollo.

- ▶ El principio de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) debería ser un enfoque fundamental del nuevo marco global de desarrollo.
- ▶ Se debería reconocer la importancia de instrumentos diferentes a los de la cooperación al desarrollo en el nuevo marco global y, cuando sea posible, especificar con objetivos y metas.

Mensaje principal 7: Harán falta diversas fuentes de financiación para el desarrollo.

Los recursos nacionales deberían ser la principal fuente de financiación para el desarrollo, no sólo porque proporcionan el mayor espacio de las políticas. La inversión privada interna y la IDE también son importantes y deberían ser apoyadas. Hay que animar a quienes proporcionan la CSS a que refuercen aún más su contribución puesto que ofrece a los países socios más opciones y oportunidades. Se deberían mantener los niveles de la AOD y aumentarlos. La AOD debería asignarse con vistas a maximizar su impacto. Para mejorar la eficacia y la complementariedad de los diferentes tipos de financiación para el desarrollo, es importante fomentar la transparencia de todos los flujos financieros.

- ▶ Los socios internacionales para el desarrollo (donantes tradicionales, quienes proporcionan cooperación Sur-Sur y otras partes implicadas) deberían apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por aumentar los recursos nacionales.
- ▶ Los países donantes deberían mejorar el nivel y la eficacia de su ayuda al desarrollo.
- ▶ Se deberían establecer mecanismos para aumentar la transparencia de toda la financiación internacional para el desarrollo con vistas a mejorar su despliegue.

Mensaje principal 8: Se necesita urgentemente una acción colectiva mundial más amplia.

Para lograr la visión de la Declaración del Milenio hará falta una acción colectiva internacional de mayor envergadura a través de políticas públicas mundiales. Tal acción colectiva es fundamental para crear un entorno internacional propicio para el desarrollo incluyente y sostenible y para hacer frente a las problemáticas mundiales que incidan directamente en la capacidad de cada país de conseguir avanzar en su desarrollo (por ej., en las áreas de la financiación para el desarrollo, el comercio, la inversión y la migración).

- ▶ Hace falta una mayor acción colectiva internacional para lograr la visión establecida en la Declaración del Milenio. Algunas áreas específicas en las que se requiere urgentemente crear o mejorar los regímenes internacionales son el comercio, la regulación financiera, la migración y el cambio climático.



10.4.2 La protección del espacio de las políticas y la apropiación nacional

Si bien existen fuertes vínculos internacionales, regionales y nacionales, los cuatro estudios de casos (capítulo 2) han revelado que los avances en materia de desarrollo dependen sobre todo de las **instituciones nacionales, de las políticas gubernamentales y de las reformas políticas**, factores que pueden fomentar o impedir el crecimiento económico y la distribución social. Estos elementos destacan la importancia de un «espacio de las políticas» nacional (además de regional y local) suficiente, es decir, es necesario que todos los países tengan la posibilidad de adoptar políticas y estrategias que ellos elaboren, se apropien y pongan en práctica con las diferentes partes implicadas. Asimismo, es crucial que todos los esfuerzos que pretendan mejorar la cooperación internacional se realicen también en el ámbito nacional (Kaul, 2013) y por ello los Gobiernos nacionales deberían poder determinar libremente sus propias políticas y trayectorias de desarrollo.

El marco post-2015 deberá adaptar, con un justo equilibrio, estas diferentes articulaciones entre el nivel nacional y el nivel internacional, especialmente cuando se trate de superar problemas de coordinación que puedan resolverse mejorando la cooperación internacional. Kaul (2013) sugiere que es importante destacar que «en las áreas de interdependencia política y en desafíos de tipo GPG, a los propios Estados le interesa una cooperación internacional eficaz». Aun así, los Estados se suelen mostrar reticentes a comprometerse en una real cooperación por temor a perder parte de su soberanía. La autora propone la noción de «soberanía inteligente» para superar esta reticencia. El principio de **soberanía inteligente** tendría que aplicarse a todos los Gobiernos, tanto en lo concerniente a sus deberes con sus ciudadanos, como en sus responsabilidades en las relaciones exteriores. Según este principio, los responsables políticos nacionales no deberían rechazar la cooperación internacional, sino ser selectivos y participar en ella cuando se trate del mejor medio para lograr las prioridades nacionales y proporcionar a sus ciudadanos mejores condiciones de desarrollo y de crecimiento. Los Gobiernos tienen la libertad de adoptar sus propias políticas, pero tienen que respetar la soberanía de otros países o grupos de países. Esto hace eco a la noción de la CPD, según la cual los Gobiernos deben garantizar que sus políticas (en cualquier área) no incidan negativamente en las posibilidades de desarrollo de otros países.

En el ámbito nacional, sin lugar a dudas, la AOD es vital para numerosos países pobres en desarrollo, pero es más eficaz cuando los Gobiernos toman la iniciativa y los donantes adoptan un papel secundario, se alinean a las políticas del Gobierno y utilizan los sistemas del país.

Los cuatro estudios de casos de este informe muestran que los países más dependientes de la ayuda y los que requieren apoyo externo para recuperarse de periodos de fragilidad, a veces pueden sentirse coartados por los programas de los donantes. La AOD y su apoyo político inherente pueden ser útiles en periodos de fragilidad. Sin embargo, cuando los Gobiernos se hacen más estables, la mayor estabilidad fomenta el comercio y las inversiones, y se abren nuevas oportunidades para otros tipos de financiación, con lo que disminuye la importancia relativa de la AOD. Otros vínculos internacionales, como el comercio y la inversión, cobran más importancia, al igual que lo hace la cooperación en áreas como el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología.

Aunque sea inevitable que los grandes donantes de un determinado país tiendan a ejercer una mayor influencia sobre él, esta influencia tiene que ejercerse de forma responsable y aplicando los principios de apropiación y alineación que fueron desarrollados a partir de la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda, y recientemente confirmados en la Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo del HLF de Busan. Además, como vimos igualmente en el New Deal de Busan, la necesidad de respetar las cuestiones relacionadas con la apropiación nacional y el espacio de las políticas es especialmente importante en el caso de los Estados frágiles, siendo uno de los puntos clave de los esfuerzos del grupo g7+ de Estados frágiles, que intentan formular los objetivos para la consolidación de la paz y del Estado (OPE) como contribución al debate post-2015 (cuadro 10.3).

10.4.3 Regímenes internacionales para el comercio, la inversión y la migración

Este informe ha destacado tres instrumentos principales para lograr el desarrollo incluyente y sostenible: la financiación para el desarrollo, el comercio y las inversiones, y la migración. Estas tres áreas no son las únicas posibles: muchas otras no han podido tratarse por falta de espacio y de tiempo. Cada área política aporta su propia contribución, de ahí

« El marco post-2015 deberá adaptar, con un justo equilibrio, estas diferentes articulaciones entre el nivel nacional y el nivel internacional, especialmente cuando se trate de superar problemas de coordinación que puedan resolverse mejorando la cooperación internacional. »



CAPÍTULO DIEZ

« Este informe destaca la necesidad de orientar las políticas de comercio y de inversión hacia el logro de la transformación económica estructural. »

que sea importante tener en cuenta sus interacciones y los conflictos potenciales que se puedan dar entre ellas.

El **comercio y la inversión**, como se explicó en el capítulo 8, son fundamentales para aumentar los ingresos y los niveles de vida de las personas que viven en los PRB y en los PMA. En particular, este informe destaca la necesidad de orientar las políticas de comercio y de inversión hacia el logro de la transformación económica estructural. Estas deben adaptarse a cada situación nacional, pero también debe tenerse en cuenta el contexto mundial definido por los acuerdos internacionales pertinentes.

A escala multilateral, en la DDR se destacó el vínculo entre el comercio y el desarrollo, aunque las negociaciones han sido por desgracia lentas y que todavía no se ha alcanzado un acuerdo. El capítulo 8 sugiere que las negociaciones comerciales multilaterales deberían ir más allá de la DDR, e incluir otras cuestiones concomitantes como el comercio y las finanzas, y el comercio y el cambio climático. Para desempeñar ese papel, la OMC podría tener que dejar de lado su restringida agenda sobre liberalización del comercio y tendría que dotarse

de una agenda para impulsar una serie de políticas de comercio más amplias que traten estos desafíos mundiales. Debería seguir siendo garante de reglas comerciales, normas y conocimientos que apoyen el desarrollo, pero es más probable que se produzca una integración más profunda y significativa a escala bilateral y/o regional. Por consiguiente, las reglas y normas multilaterales de la OMC deberían elaborarse «desde abajo».

En el ámbito internacional, los flujos de comercio y de inversión están ya experimentando una reorientación notable hacia los intercambios Sur-Sur. Esta evolución está reorientando la división mundial del trabajo, y los países asiáticos se están convirtiendo en un centro mundial de la fabricación. Muchos de los PMA asiáticos se han integrado activamente en estas nuevas redes de producción y han conseguido los procesos de producción conforme iban avanzando hacia abajo para mantener la competitividad de los precios. Conviene animar a los PMA de África a que sigan ese camino, puesto que ellos siguen comerciando principalmente con productos básicos. El entorno actual de la política de inversión está muy fragmentado y no existen suficientes vínculos entre las políticas de inversión y las políticas de comercio,

Cuadro 10.3 Los objetivos para la consolidación de la paz y del Estado

El g7+, un grupo de Estados frágiles, empezó a formular objetivos con relevancia específica para los Estados frágiles en el Diálogo internacional para la consolidación de la paz y del Estado. Estos se precisaron más tarde en el New Deal del HLF de Busan, lo que dio lugar a un nuevo acuerdo sobre el compromiso en los Estados frágiles y representó un paso más hacia la responsabilidad mutua y la mayor utilización de las estrategias y de los sistemas implantados por los países.

El New Deal se centra en cinco objetivos para la consolidación de la paz y del Estado: (i) la legitimidad política: fomentar los acuerdos

políticos incluyentes y la resolución de los conflictos; (ii) la seguridad: establecer y reforzar la seguridad de las personas; (iii) la justicia: remediar las injusticias y aumentar el acceso de las personas a la justicia; (iv) los fundamentos económicos: crear empleo y mejorar los medios de subsistencia; y (v) los ingresos y los servicios: gestionar los ingresos y reforzar las capacidades de prestación de servicios responsables y equitativos.

Fuentes: g7+: www.g7plus.org; The New Deal: <http://g7plus.squarespace.com/new-deal-document>



medio ambiente y finanzas. Por lo tanto, requiere un sistema mejor coordinado en materia de política de inversión y una mayor coordinación entre la política de inversión y otras áreas políticas, como en las áreas de la lucha contra la crisis financiera, la seguridad alimentaria y el cambio climático.

Para poder lograr un desarrollo incluyente y sostenible será necesario disponer de un conjunto más diverso de políticas internacionales sobre el comercio y la inversión, aunque está claro que su introducción en la agenda de desarrollo post-2015 podría plantear problemas de coordinación y coherencia con otras áreas políticas.

Migración: El capítulo 9 mostró que los grandes niveles de remesas de los migrantes que trabajan en el extranjero ya desempeñan un papel clave en la financiación para el desarrollo. El volumen de las remesas oficiales para los países en desarrollo en 2009 fue tres veces superior al volumen de la AOD, y casi igualó al volumen de la IDE. Los flujos de remesas informales son mucho mayores. El capítulo señaló que una migración laboral más libre podría tanto fomentar el crecimiento económico mundial como reducir la pobreza en los países emisores de migrantes. No obstante, actualmente no existe ningún régimen internacional que regule la movilidad.

El capítulo 9 abogó por que se creara tal régimen, ya que las políticas nacionales o bilaterales crean externalidades que pueden favorecer o perjudicar los objetivos de desarrollo (Farrell y Gänzle, 2012). Un sistema de gestión de la migración internacional podría proporcionar un marco que permitiera maximizar el impacto de las políticas de migración en el desarrollo, y que resolviese problemas. La falta de tal régimen disminuye la migración legal, fomenta la migración informal o irregular y los abusos, y limita los derechos de los migrantes. Si bien en los países más ricos han aumentado los niveles de desempleo a raíz de la crisis económica mundial, lo que en cierta forma reduce su atractivo para la migración laboral, aún existe una disparidad salarial entre los países ricos y los pobres. Dicha disparidad probablemente irá en aumento dado el incremento de la población activa y el estancamiento de las oportunidades de empleo en muchos países más pobres. Los cambios medioambientales pueden convertirse en otro factor de migración. A estos factores de incitación puede añadirse el del envejecimiento de la población en los países ricos.

Cualquier marco post-2015 debería reconocer los derechos de los migrantes y los beneficios potenciales de una mayor movilidad laboral a escala mundial para reducir la pobreza y hacer frente al cambio demográfico. El marco podría destacar que los Gobiernos de los países emisores y receptores de migrantes tienen responsabilidad en la mitigación de los efectos negativos de la movilidad laboral. Además, el marco debería hacer referencia a los vínculos entre la migración y otras cuestiones importantes para el desarrollo (por ej., el cambio climático y el empleo), subrayar la importancia de recopilar mejores datos sobre migración y de controlar que se respetan los derechos laborales. El marco debería insistir en la necesidad de superar la reticencia que tienen los Gobiernos de los países receptores de migrantes a crear un régimen internacional para gestionar la migración temporal de trabajadores poco cualificados, que podría contribuir de forma significativa a la ambición de erradicar la pobreza a escala mundial.

10.4.4 Gestionar la diversidad de la financiación para el desarrollo

Como se explicó en el capítulo 7, cualquier marco global de desarrollo post-2015 requerirá más recursos financieros; y sin embargo, solo unos pocos donantes han cumplido sus compromisos en materia de AOD. La ampliación de los objetivos de la agenda de desarrollo mundial acentuará las presiones sobre los actores concernidos para que aporten la financiación necesaria y garanticen su impacto positivo en el desarrollo. Se espera que el coste de la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo sea de entre 70 000 y 100 000 millones al año entre 2010 y 2050 (Banco Mundial, 2010). Un enfoque más amplio del desarrollo basado en los bienes públicos globales podría atraer más financiación para el desarrollo (Severino, 2012), aunque relegue a la erradicación de la pobreza al rango de objetivo entre las demás reivindicaciones de financiación concurrentes. La incorporación de objetivos nuevos y más amplios a la agenda de desarrollo mundial conllevará inevitablemente la redistribución de la financiación para el desarrollo existente y la resolución de los conflictos entre diferentes objetivos (por ej., entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente). Desde esta perspectiva, dos de los principales desafíos relacionados con la financiación para el desarrollo para después de 2015 son la complementariedad y la adicionalidad.

“Cualquier marco post-2015 debería reconocer los derechos de los migrantes y los beneficios potenciales de una mayor movilidad laboral a escala mundial para reducir la pobreza y hacer frente al cambio demográfico.”



CAPÍTULO DIEZ

«
A medida que se vayan ampliando y diversificando las fuentes de financiación para el desarrollo, será fundamental que se garantice su complementariedad y una coordinación eficaz entre diferentes enfoques.»

A medida que se vayan ampliando y diversificando las fuentes de financiación para el desarrollo, será fundamental que se garantice su complementariedad y una coordinación eficaz entre diferentes enfoques. Existe el riesgo de que la fragmentación cada vez mayor del panorama del desarrollo haga que aparezcan demasiadas estructuras y sistemas nuevos, lo que dificultaría mucho más la armonización de la financiación para el desarrollo. La falta de coordinación se traduciría en duplicaciones, ineficacia y costes de transacción más elevados. También será importante determinar cómo se deben «contabilizar» las nuevas fuentes de financiación para el desarrollo, a fin de reducir el riesgo de que se produzcan «dobles recuentos», y garantizar la **adicionalidad**. Aunque numerosos tipos de financiación externa tienen más de un objetivo, como el desarrollo y el clima, estos deben contarse y evaluarse por separado en relación a los diferentes compromisos internacionales¹⁴⁷.

Estos desafíos tienen que abordarse en el amplio abanico de los tipos de financiación para el desarrollo a fin de optimizar la utilización de los recursos y de conseguir el mayor impacto posible. Algunos puntos clave sobre la financiación para el desarrollo en el contexto post-2015 son:

- Los **recursos nacionales** deberían ser la principal fuente de financiación para el desarrollo, ya que son la mejor forma de garantizar el espacio de las políticas. Para que los Gobiernos puedan establecer sistemas fiscales eficaces y con un mejor funcionamiento, sus esfuerzos tienen que verse apoyados por regímenes internacionales que traten las problemáticas de la transparencia, los flujos de capitales ilícitos y las fugas de capitales.
- La **AOD** seguirá siendo una importante fuente de financiación para los países más pobres. Si bien es poco probable que los niveles de la AOD aumenten en un futuro cercano (OCDE/CAD, 2012b), el compromiso de aumentarlos sigue existiendo. Todavía hay un margen considerable para ampliar el impacto de la AOD mediante el

programa sobre la eficacia de la ayuda, incluso se puede emplear para movilizar otros tipos de financiación para el desarrollo. Los donantes europeos tienen realmente la posibilidad de evitar la fragmentación de la ayuda si utilizan enfoques estrechamente armonizados y unificados (programación conjunta, división del trabajo, etc.).

- Los recursos de la **Cooperación Sur-Sur** (CSS) idealmente se deberían explotar mejor para respaldar el nuevo marco global de desarrollo. La CSS proporciona una oferta adicional y oportunidades interesantes para los países socios, pero hay pocos datos sobre su contribución específica al desarrollo. Una mayor transparencia en lo que respecta a la CSS relacionada con el desarrollo facilitaría su complementariedad con otras fuentes de financiación para el desarrollo y ampliaría el espacio de las políticas de los Gobiernos socios.
- Las enseñanzas sobre la **eficacia de la ayuda y del desarrollo** extraídas del proceso de los HLF de París y de Busan pueden aplicarse a todas las formas de financiación para el desarrollo. Además, los donantes pueden ganar credibilidad al aplicar estas normas a los instrumentos y a los enfoques no relacionados con la ayuda (por ej., a créditos para la exportación de los países de la OCDE). La mayor transparencia y previsibilidad de todos los flujos financieros internacionales son condiciones importantes para que su impacto sea más significativo en los objetivos de desarrollo.
- Las **financiaciones innovadoras** siguen siendo limitadas en términos de volumen, pero algunos proyectos piloto han demostrado el potencial de enfoques como la financiación combinada, los bonos especiales o los impuestos mundiales. En general, es necesario conseguir que aumenten la armonización, la simplificación de los mecanismos de entrega, la asignación de recursos según las necesidades y la coherencia entre el uso de la AOD y de otras fuentes de financiación para el desarrollo. Una de las características del

¹⁴⁷ El acuerdo de la CMNUCC precisa que los recursos asignados a la adaptación al cambio climático y su mitigación deberían ser «nuevos y adicionales» que se añadan a los compromisos existentes en materia de AOD (CMNUCC, 2009, decisión-/ CP.15). El G77 defiende esta posición afirmando con fuerza que los compromisos en materia de AOD son necesarios para financiar el desarrollo y que el cambio climático es un factor adicional a añadir a los desafíos del desarrollo.



panorama de la financiación para el desarrollo es que la financiación internacional está menos dominada por los flujos Norte-Sur, siendo cada vez más universal (Severino, 2012).

- La **estabilidad financiera internacional** es vital para garantizar y mantener los logros del desarrollo. La crisis económica y financiera mundial ha anulado algunos de los avances conseguidos en los ODM. Cualquier marco de desarrollo post-2015 se vería muy beneficiado de una reforma del sistema financiero y monetario internacional. La volatilidad de la financiación pública y privada internacional supone un problema muy grave para los países más pobres, ya que restringe el espacio de las políticas y su capacidad de hacer que avancen sus políticas de desarrollo nacionales. Los países más ricos podrían contribuir a mejorar la situación aumentando la previsibilidad de la AOD y de otras ayudas y controlando mejor los flujos financieros internacionales privados. En especial, la adopción de medidas firmes para frenar los flujos ilícitos permitiría a los Gobiernos movilizar recursos nacionales, incluyendo las entradas fiscales.

La integración de estas fuentes y políticas de financiación para el desarrollo en la agenda post-2015 debería basarse en la mejora de la eficacia y de la complementariedad. Será importante explorar marcos alternativos y complementarios para registrar los flujos de financiación para el desarrollo y las actividades de cooperación que pudieran quedarse al margen de las definiciones convencionales de la AOD y de otras ayudas al desarrollo. También tendría que plantearse un sistema de informes más global sobre la financiación para el desarrollo, incluyendo una reflexión sobre el papel de la AOD (Vanheukelom et al., 2012; OCDE/CAD, 2012a). Cualquier nuevo marco debería garantizar que quienes proporcionan financiación para el desarrollo estén firmemente comprometidos a actuar con transparencia y responsabilidad.

10.4.5 Promover una acción colectiva internacional

La creación de un nuevo marco global de desarrollo requiere que se mejore la cooperación y la acción colectiva internacional. En un contexto post-2015 «más allá de la ayuda», el marco para la cooperación internacional tendrá que reunir a un amplio abanico de actores, instrumentos y políticas, de los que

solo unos pocos están orientados principalmente hacia el desarrollo. Si bien la formulación de una nueva agenda de desarrollo ofrece la posibilidad de establecer normas para la cooperación internacional que sean favorables al desarrollo, algunos obstáculos podrían impedir que diversos instrumentos se orientaran hacia la consecución de un desarrollo incluyente y sostenible.

Los dos principales desafíos para la acción colectiva son la coordinación de los actores internacionales y la coherencia de las distintas políticas. Una **coordinación** eficaz implica que todas las partes concernidas se sometan a reglas y a normas definidas conjuntamente en materia de política exterior con el fin de evitar las duplicaciones y de promover las sinergias. Los modos de coordinación tienen que reflejar una realidad internacional que está conformada por diversos actores, está presente en muchos niveles diferentes, y que engloba numerosas cuestiones al mismo tiempo. La **coherencia** requiere que las políticas nacionales e internacionales estén en sintonía con los objetivos acordados a escala mundial, pero es difícil de lograr cuando los compromisos con los objetivos mundiales a largo plazo entran en conflicto con preferencias o prioridades nacionales más apremiantes. Es probable que estos dos desafíos vayan a ocupar un lugar más importante en el proceso de formulación del marco post-2015, y es urgente que se produzcan avances en ambos frentes. Si no se avanza en la coordinación y en la coherencia y, más concretamente, en la **CPD**, se podría perder la oportunidad de definir objetivos de desarrollo post-2015 y la cooperación internacional no iría «más allá de la ayuda».

Es crucial que se resuelvan estos problemas relacionados con la falta de acción colectiva internacional, con el fin de promover un marco global de desarrollo que no solo luche contra la pobreza, sino que también dé forma a las **políticas públicas mundiales** para proporcionar bienes públicos globales. La acción colectiva debe superar los fallos del mercado como, por ejemplo, el hecho de que algunos se beneficien de los esfuerzos globales sin aportar ninguna contribución, o la reticencia a respetar cualquier obligación que requiera compromisos financieros considerables a largo plazo. Igual de problemático es que los países no respeten el principio de «soberanía inteligente» (véase la sección 10.4.2), o que no reconozcan que para que la acción colectiva funcione, quizás tengan que limitar su propia soberanía y su libertad política

« La creación de un nuevo marco global de desarrollo requiere que se mejore la cooperación y la acción colectiva internacional. »



« Las políticas públicas mundiales deberían ser elaboradas dentro de un conjunto de regímenes internacionales que apoyaran el aporte de bienes públicos globales y la mitigación o la reducción de «males» públicos globales. »

en caso de conflicto con la soberanía y la libertad política de otros países.

Las políticas públicas mundiales deberían ser elaboradas dentro de un conjunto de regímenes internacionales que apoyaran el aporte de bienes públicos globales y la mitigación o la reducción de «males» públicos globales. Generalmente, los regímenes internacionales proporcionan reglas, normas y estructuras para una área política determinada, como el comercio o los flujos financieros internacionales. Por ejemplo, la reciente inestabilidad financiera mundial y sus consecuencias para las regiones en desarrollo sacaron a la luz dos realidades. En primer lugar, las políticas en áreas «más allá de la ayuda» son cruciales para que se produzcan avances en el desarrollo, en cualquier lugar. En segundo, aunque las políticas nacionales sean la clave para el progreso, la acción a escala mundial es necesaria para complementar los esfuerzos nacionales.

Varios estudios (Cepparulo y Giuriato, 2009; te Velde et al., 2002) que describen la relación entre la ayuda externa y los GPG han revelado que, en estos últimos veinte años, ha aumentado el porcentaje de la AOD, tanto bilateral como multilateral, destinado a la financiación de los GPG. Esta tendencia se debe en parte a los vínculos entre el aporte de los GPG y los ODM. Como ilustración, la forma en que se han organizado los esfuerzos de financiación para alcanzar el ODM 6 sobre combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves, está proporcionando un bien público global de forma eficaz. Las políticas públicas mundiales requieren una mayor acción colectiva internacional en términos de más recursos financieros y de compromisos a más largo plazo. La orientación de los esfuerzos a favor de una acción colectiva internacional se hace más complicada, puesto que numerosos actores heterogéneos tienen su propio programa y están concentrados en los resultados a corto plazo. Al mismo tiempo, esta diversidad puede generar más recursos financieros, instrumentos y mecanismos innovadores, que permitan aportar GPG. Como se asignan más fondos para el desarrollo, para hacer frente a los «males» públicos globales específicos, será necesaria una mayor coordinación para evitar que el sistema internacional de ayuda funcione sin duplicaciones ni omisiones.

Entre los modelos que se utilizan para ordenar la complejidad del panorama de desarrollo están el enfoque ecosistémico (Barder, 2009), que consiste en una estructura ligera para la cooperación internacional organizada en torno a un conjunto de directrices, responsabilidades y obligaciones que rigen las interacciones entre los diferentes actores. En contraste, el enfoque de la acción hipercolectivo (Severino y Ray, 2010) considera a las organizaciones multilaterales como agentes de acción colectiva, los cuales estarían integrados a su vez en un sistema mundial caracterizado por iniciativas de intercambio de conocimientos, información y evaluación, para mejorar la convergencia y conseguir la emergencia de nuevas redes y coaliciones. La AOD no quedará obsoleta en ninguno de estos modelos. Al contrario, seguirá siendo un importante instrumento complementario en la lucha contra la pobreza. Además, puede desempeñar un papel más importante en la promoción de la acción colectiva y fomentar la convergencia.

La dificultad de llegar a una mayor convergencia en el complejo panorama del desarrollo no desaparecerá con ninguna agenda post-2015. El enfoque de GPG es un paradigma central de la transformación de la cooperación internacional en este contexto (Severino, 2012). La expresión más visible de este efecto de transformación puede encontrarse en la proliferación de instrumentos financieros sectoriales, que crean nuevos desafíos de coordinación y coherencia. Dichos desafíos consisten en garantizar la complementariedad y la adicionalidad sin que se descuiden temas transversales como el refuerzo de las capacidades en los países en desarrollo.

10.5 El diseño de un marco post-2015

La forma que tendrá el nuevo marco es objeto de numerosos debates. A grandes rasgos, aparecen tres opciones principales: (a) ampliar el actual marco con ajustes menores para reflejar un contexto y objetivos en pleno cambio; (b) realizar modificaciones profundas en el marco actual; y (c) diseñar un marco completamente nuevo, quizás sin objetivos ni metas, centrado en estructuras y procesos transformadores (Vandemoortele, 2012)¹⁴⁸.

148 La CEPAL (2012) también identificó opciones similares: (a) conservar los ODM con su configuración actual (suponiendo que el periodo de implantación iba a ser demasiado corto); (b) reformular los ODM con el fin de hacer frente a los nuevos desafíos (ODM+); y (c) desarrollar un marco alternativo, que pueda incluir objetivos centrados específicamente en la transformación estructural.



En cuanto al alcance, un escenario «ODM +» podría abarcar un conjunto más amplio de problemáticas, mientras que el escenario «ODM -» minimizaría la posibilidad de duplicación y de superposición de metas (Nayyar, 2012). A raíz de la conferencia «Río+20», celebrada en 2012, se ha debatido mucho sobre las posibles interacciones entre los procesos de los post-2015 y los ODS (Melamed, 2012). Si bien este informe no pretende sugerir una concepción específica, esta sección aporta un análisis crítico de algunas de las principales cuestiones a tener en cuenta.

10.5.1 Los objetivos y las metas

El marco de los ODM fue concebido como una herramienta mundial de supervisión, con el objetivo implícito de influenciar y dar forma a las políticas internacionales. Está compuesto por 8 objetivos mundiales y 21 metas, que en un principio se consideraron únicamente como puntos de referencia a escala mundial. No obstante, una vez aprobados, su aplicación a los contextos regionales y nacionales fue sin duda inevitable, incluso en los informes de la ONU sobre los ODM. Esta forma de actuar presenta varios problemas porque las metas se obtuvieron extrapolando tendencias históricas mundiales, por lo que estaban desconectadas de la realidad a nivel nacional o regional. Uno de los principales desafíos para el marco post-2015 es conservar el atractivo de los objetivos mundiales, forjándolos de tal manera que sean pertinentes para las realidades y las necesidades nacionales. Como muestran claramente los estudios de casos de países de este informe, no existen «soluciones de talla única». Será esencial vincular al nuevo marco global a los contextos nacionales para conseguir avances tangibles en el desarrollo (véase el capítulo 2). Esta sección ofrece algunas ideas sobre cómo lograr esto combinando objetivos mundiales y metas nacionales.

La experiencia de los ODM refleja claramente que un marco global tiene el potencial de aumentar y concentrar los esfuerzos políticos y económicos en un conjunto de problemas concretos. Esto es factible si el marco se mantiene lo suficientemente simple (con un número limitado de objetivos) e incluye

metas intuitivas y cuantificables, que sean medidas con indicadores bien establecidos, para garantizar su fiabilidad. Al mismo tiempo, este tipo de marco implica también importantes compromisos, como muestra claramente la experiencia de los ODM.

En primer lugar, mientras que los ODM contribuyeron a la sensibilización sobre las cuestiones del desarrollo y a su promoción (y hasta cierto punto influenciaron el comportamiento de los donantes), su impacto en las políticas nacionales es más cuestionable. Esto se explica en parte por la falta de apropiación nacional de las metas y su escasa pertinencia con respecto a la planificación nacional. Por consiguiente, cualquier marco post-2015 debería ser el resultado de un proceso más participativo y estar concebido para que sea pertinente y compatible con las diferentes circunstancias y prioridades nacionales.

En segundo lugar, la elección de metas y de indicadores de seguimiento debería ser objeto de una atención especial, a fin de evitar la creación de incentivos contraproducentes o resultados insatisfactorios¹⁴⁹. En otros términos, las metas deberían reflejar directamente y de manera adecuada la finalidad que se pretende. Además, el marco post-2015 podría incluir algunas metas e indicadores de procesos junto con indicadores más convencionales basados en las contribuciones y los resultados. El desafío clave será desarrollar indicadores que proporcionen incentivos positivos, sin que sean demasiado prescriptivos y sin que limiten el espacio de las políticas.

Al mismo tiempo, la definición de objetivos mundiales debería agradar a la comunidad internacional del desarrollo como ocurrió con los ODM. Esto es importante por la necesidad de seguir supervisando el respeto de la aplicación de los valores y de los principios de la Declaración del Milenio. La creación de un marco de seguimiento (más bien) global y comparable es uno de los principales legados de los ODM.

Por supuesto, pocos indicadores y metas serán pertinentes para todos los países, y ninguno será

«**No existen soluciones de talla única**». Será esencial vincular al nuevo marco global a los contextos nacionales para conseguir avances tangibles en el desarrollo. Esta sección ofrece algunas ideas sobre cómo lograr esto combinando objetivos mundiales y metas nacionales.

¹⁴⁹ Un ejemplo de incentivo contraproducente sería que la eliminación de las disparidades de género en la educación se consiguiera reduciendo la escolarización de los niños, en lugar de conseguir el efecto previsto de aumentar la escolarización de las niñas; mientras que un énfasis excesivo en las medidas cuantitativas podría hacer que se descuidase o incluso que se sacrificase la calidad. Así, en el caso de la escolarización en la escuela primaria, se ha argumentado que el enfoque de los ODM en el número de alumnos escolarizados ha podido provocar un aumento en el número de alumnos por clase, en detrimento de la calidad de la enseñanza proporcionada.





El desafío clave será desarrollar indicadores que proporcionen incentivos positivos, sin que sean demasiado prescriptivos y sin que limiten el espacio de las políticas. »

igual de pertinente en cada situación. Aunque la pobreza, en el sentido amplio, sea una preocupación con resonancia en el mundo entero, las mediciones de la pobreza relativa seguramente serían más pertinentes en un número creciente de países. Además, la experiencia de los ODM muestra que no es aconsejable la adopción de metas comunes para países con diferentes puntos de partida y desafíos, puesto que estas metas pueden requerir niveles de esfuerzo muy distintos y, sin duda, respuestas muy diferentes.

Cualquier meta e indicador adoptado tiene que ser pertinente con respecto a las circunstancias locales, especialmente si se busca incentivar y movilizar una acción nacional. En ese sentido, **las metas nacionales** tendrían más probabilidades de reforzar la apropiación nacional (y la legitimidad) del marco global, así como de aumentar la responsabilidad¹⁵⁰. Tales metas podrían definirse mediante procesos de consulta nacionales e integrarse en estrategias de planificación nacionales, lo que podría ampliar la responsabilidad pública de los gobiernos en cuanto a su consecución. Esto permitiría además garantizar que las metas sean realistas y que se basen en necesidades y prioridades nacionales, con lo que sería más probable fomentar acciones pertinentes.

Los objetivos nacionales podrían agregarse para calcular el valor de una meta mundial. Este último paso podría ser técnicamente complejo (sobre todo porque, dependiendo de cómo se fijen las metas, quizás se tendrían que tener en cuenta las proyecciones demográficas), y llevar mucho tiempo, pero merecerá la pena para evitar el enfoque descendente de los ODM, más simple pero muy criticado. Dado que es imposible que se lleve a cabo un proceso de consulta completo en todos los países antes de 2015, las metas nacionales podrían integrarse a medida que vayan estando disponibles, a fin de dejar el tiempo suficiente para que se lleven a cabo los procesos de consulta sin comprometer su calidad ni su amplia apropiación.

Es importante no sobrecargar la agenda post-2015 con una larga lista de objetivos ambiciosos que intenten cubrir todos los aspectos posibles del desarrollo incluyente y sostenible. De lo contrario, se correría el riesgo de diluir las principales bazas del marco de tipo ODM, como su claridad, su concisión y su objetividad. Sería necesario establecer prioridades en relación con lo que una agenda post-2015 puede lograr en áreas donde haya un acuerdo significativo. También sería importante evitar la duplicación y las superposiciones abordando de forma adecuada las cuestiones transversales. Dichas cuestiones podrían destacarse, integrarse o simplemente omitirse (Vandemoortele, 2012). Algunas de ellas probablemente justificarían una meta específica debido a su valor instrumental (por ej., el género). La gobernanza y el respeto de los derechos humanos pueden resultar demasiado difíciles de medir objetivamente, y su inserción en el marco podría hacerse de una forma distinta a las metas específicas. Algunos han sugerido que el marco post-2015 debería ser ilustrativo en vez de exhaustivo, sugerente en vez de definitivo (Nayyar, 2012). Existe el peligro de sobrecargar la agenda pero, a la vista del creciente interés internacional y del aumento de las expectativas, así como de los grandes desafíos a encarar, es fundamental tratar de encontrar un enfoque que pueda abarcar de forma eficaz una agenda algo más amplia que la de los ODM. De ahí que quizás se necesite un nuevo diseño.

10.5.2 ¿Un diseño completamente nuevo?

Una agenda de desarrollo basada en un diseño completamente nuevo y sólido tanto en el plano conceptual como técnico podría distanciar a quienes están acostumbrados a los ODM actuales e incluso se podría perder una parte de su apoyo, lo que supondría un grave revés (Vandemoortele, 2012). En particular, la inclusión de un amplio abanico de cuestiones, especialmente de dimensiones que no sean fácilmente medibles, podría suponer un paso atrás. Una de las razones es que las metas son cuantitativas, concretas

150 En el marco de los ODM, algunos países ya han acordado metas nacionales adicionales, a menudo denominadas ODM 9 (p. ej., tanto Laos como Camboya han adoptado un ODM 9 sobre el desminado, y Mongolia un ODM 9 sobre los derechos humanos y la gobernanza democrática). Igualmente, un futuro marco podría incorporar metas regionales (por ej., las establecidas por organizaciones regionales representativas como la UA y la UE), aunque se correría el riesgo de que se produjera lo peor de ambos mundos: que no tuvieran el atractivo de las metas mundiales ni fueran particularmente pertinentes para algunos contextos nacionales.



y que pueden contextualizarse y presentarse claramente, mientras que los valores son cualitativos, abstractos, absolutos y difíciles de definir con precisión (Vandemoortele, 2012). Los valores y los criterios normativos potencialmente podrían ser más ambiciosos e inspiradores, pero sería más difícil movilizar acciones eficaces en torno a ellos.

Parece haber cierto debate sobre si la agenda post-2015 debería centrarse en los resultados o si debería también proporcionar ideas sobre cómo alcanzarlos (por ej., mediante indicadores de procesos). Hasta cierto punto, el ODM 8 proporcionó de forma implícita una hoja de ruta internacional, aunque fuera incompleta e imprecisa. De hecho, el consenso sobre los ODM probablemente se alcanzó precisamente porque permitía un acuerdo sobre los resultados deseables, aunque hubo un desacuerdo considerable sobre el modo de alcanzarlos (Fukuda-Parr, 2012). Por esta razón, la agenda post-2015 debería evitar ser demasiado prescriptiva, ya que hay problemas de desarrollo complejos que requieren varias soluciones, y una hoja de ruta detallada también limitaría el espacio de las políticas nacionales. No obstante, es importante definir qué tipos de procesos son fundamentales para alcanzar una visión de desarrollo incluyente y sostenible, en parte porque esta visión requiere transformaciones económicas y sociales fundamentales. Por ello, conviene ponerse de acuerdo sobre «facilitadores», «impulsores» o «propuestas» generales que sirvan como orientación general (ONU, 2012)¹⁵¹.

En este contexto, podría ser factible seguir un diseño mixto que incluya metas y principios generales (o criterios normativos)¹⁵². En ese caso, los elementos sobre los que hubiera suficiente consenso podrían definirse concretamente con metas e indicadores medibles, mientras que una serie de principios estarían apoyados por compromisos firmes. Esta configuración permitiría que se tomaran en cuenta problemáticas fundamentales, como la sostenibilidad

medioambiental, dejando espacio para futuras negociaciones. También aseguraría que las cuestiones controvertidas no fueran un lastre ni pusieran en peligro el acuerdo en otras áreas. Si bien los principios y los compromisos pudieran ser más débiles que las metas medibles, ya que están más sujetos a interpretaciones erróneas y son difíciles de controlar, los Gobiernos seguirían siendo responsables del respeto de estas normas y del cumplimiento de estas promesas. Como los ODM han supuesto un maravilloso impulso, este enfoque podría conseguir que se mantuviera el esfuerzo.

El marco post-2015 igualmente podría suponer un **acuerdo general** basado en acuerdos temáticos y/o regionales. Una visión común a escala mundial facilitaría su coordinación y coherencia, definiendo claramente los resultados a alcanzar conforme a un calendario acordado. Esta visión se inspiraría en la Declaración del Milenio y sería afinada a través de un proceso participativo. Los detalles específicos, tales como la definición de las metas o de las normas, se confiarían a expertos sectoriales. De esta manera se garantizaría que los acuerdos especializados fueran preparados por expertos técnicos, encargados de definir objetivos, metas y políticas que fueran prácticos¹⁵³.

Finalmente, el marco de desarrollo post-2015 tendrá que reconocer que esta iniciativa no va a poder abordar todos los desafíos a los que se enfrenta la humanidad y que seguramente haya medios más adecuados de tratar algunos asuntos como el cambio climático y la regulación financiera mundial. Sin embargo, es vital para el desarrollo abordar algunos de estos desafíos mundiales. Algunos procesos de ese tipo ya están en marcha. Además de los ODS, es importante crear sinergias con otros procesos pertinentes, como los Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado (OPE) del «New Deal» para el compromiso en Estados frágiles y la implantación del Plan de acción de Estambul para los PMA (2011–2020). Por consiguiente,

«
 Es importante
 no sobrecargar la
 agenda post-2015
 con una larga lista
 de objetivos
 ambiciosos que
 intenten cubrir
 todos los aspectos
 posibles del
 desarrollo
 incluyente y
 sostenible.»

151 Algunas sugerencias para tales propuestas generales son: «la acción pública forma parte integrante de este proceso»; «el único medio de reducir la pobreza de manera sostenible es la creación de empleo»; «las políticas no se deberían prescribir como inamovibles porque hay especificidades relacionadas con el tiempo y el espacio»; «la financiación externa es un complemento, pero no puede ser un sustituto de los recursos nacionales»; «el papel del Estado sigue siendo crítico en el proceso del desarrollo» (Nayyar, 2012).

152 Severino (2012), por ejemplo, sugiere un diseño de dos niveles con (i) una serie de «metaobjetivos» aplicables a la comunidad internacional en su conjunto, tales como la erradicación de la pobreza, y (ii) una serie de «derechos universales» que impliquen el acceso a servicios como el agua potable, la atención sanitaria, la energía sostenible, la seguridad, la biodiversidad, etc. A esto se añadiría una nueva alianza mundial de tipo ODM 8.

153 Este trabajo también tendría que efectuarse con un enfoque participativo para que tomara en cuenta información procedente de un amplio abanico de contextos diferentes.



« Podría ser factible seguir un diseño mixto que incluya metas y principios generales (o criterios normativos). En ese caso, los elementos sobre los que hubiera suficiente consenso podrían definirse concretamente con metas e indicadores medibles, mientras que una serie de principios estarían apoyados por compromisos firmes. »

es crucial que los marcos y **los procesos internacionales** existentes se **refuercen mutuamente**, creando la complementariedad entre ellos y reforzándolos, con vistas a favorecer un desarrollo incluyente y sostenible.

Mensaje 9: Los procesos para encarar los desafíos mundiales tienen que reforzarse mutuamente.

Quizás sean necesarios varios procesos internacionales para responder a los múltiples desafíos mundiales y apoyar el desarrollo incluyente y sostenible. Su eficacia también dependerá de que se busquen complementariedades y sinergias. Es importante que aspectos en los que sea más difícil llegar a un consenso no sean un lastre ni pongan en peligro un acuerdo en otras áreas. El impulso creado por los ODM es una gran baza, que se tiene que apoyar. Su sucesor no debería tratar de abordar cada desafío mundial si eso disuade el avance continuo, y especialmente si otros procesos y marcos existentes están en mejores condiciones para hacerlo. El marco post-2015 se puede concebir mejor como un acuerdo que reúne a una serie de agendas interconectadas, interdependientes y de ayuda mutua.

- ▶ La comunidad internacional debería reconocer la urgencia y la importancia de establecer regímenes para que la acción colectiva internacional haga frente a una serie de desafíos globales interrelacionados que afectan al desarrollo (en particular los desafíos relacionados con el comercio, la regulación financiera, la migración y el cambio climático) e intente establecer y respetar acuerdos y regímenes complementarios en estas áreas tan pronto como sea posible.
- ▶ La comunidad internacional debería explorar la posibilidad de un diseño mixto para el marco post-2015, que combine las metas y los principios. Un marco de este tipo permitiría que cuestiones como la sostenibilidad medioambiental fueran reconocidas como principios y que se añadieran metas más adelante. Igualmente sería preferible prever espacio para metas tanto mundiales como nacionales con el fin de aumentar la flexibilidad del marco, permitir la diversidad y maximizar la apropiación nacional.

10.5.3 ¿Para quién es el marco?

Los ODM no han constituido nunca un auténtico marco mundial. No se midieron las tendencias del desarrollo humano en los países desarrollados, en parte porque las metas fijadas no eran realmente pertinentes para ellos. Los ODM fomentaron implícitamente una dicotomía¹⁵⁴ entre países desarrollados y países en desarrollo y relaciones de poder desiguales entre los donantes y los beneficiarios.

En un contexto mundial cambiante, no pueden darse estas divisiones. El rápido ascenso de economías emergentes como Brasil, China y la India, desdibuja las fronteras convencionales del área del desarrollo y hace que el modelo donante-beneficiario sea obsoleto y cada vez más inútil. Las economías en desarrollo emergentes, sin duda, se mostrarán reacias a contraer compromisos concretos para conseguir determinadas metas si las economías avanzadas no están obligadas a hacerlo. Esta situación debería ser considerada como una oportunidad para construir un marco post-2015 con un alcance más amplio y que sea más representativo en su composición.

Algunos expertos han reclamado un marco universal en lugar de uno centrado en los países en desarrollo. Esta postura se apoya en tres razonamientos principales. En primer lugar, es evidente que un conjunto de objetivos universales tendría un valor político inmenso. En segundo lugar, algunos de los desafíos mundiales más acuciantes afectan a todos los países en diferentes grados. La pobreza, la desigualdad, el empleo y el medio ambiente son temas que preocupan a todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. En tercer lugar, para hacer frente a ciertos desafíos del desarrollo como, por ejemplo, la sostenibilidad medioambiental, es necesario que se produzca una acción colectiva mundial. En principio, es posible diseñar un nuevo marco global que trate las preocupaciones y los desafíos a los que se enfrentan todos los países.

Si bien un marco universal tiene un atractivo evidente y natural, seguramente será muy difícil elaborar y negociar objetivos y metas aceptados de forma universal, y que sean pertinentes en los

¹⁵⁴ La responsabilidad final de alcanzar los siete primeros ODM recayó en los países en desarrollo, mientras que los países desarrollados tenían una lista imprecisa y mal especificada de compromisos a favor del ODM 8, que estaban destinados a apoyar los esfuerzos nacionales.



diferentes contextos. Ciertas metas representarán un desafío mayor para algunos países que para otros¹⁵⁵. Mientras que la erradicación de la pobreza absoluta sería particularmente pertinente para los países más pobres, las metas sobre la pobreza relativa y la desigualdad serían más pertinentes para las economías emergentes y las avanzadas, y las metas medioambientales para los países avanzados y de rápida industrialización. Lo ideal sería que la agenda post-2015 representara un desafío para todos los países, aunque no del mismo modo en todas las áreas. Tal enfoque sería compatible con la visión de que la pobreza afecta a todos los países y que tiene una naturaleza multidimensional. Independientemente de la forma que tome el nuevo marco, las economías emergentes van a desempeñar un papel central en la negociación del acuerdo sobre el desarrollo para después de 2015.

Es evidente que los desafíos y las necesidades de los países en desarrollo varían considerablemente según su estructura económica, sus capacidades humanas, su situación política, su geografía y sus propias vulnerabilidades. El ODM 8 hace referencias específicas a África, los PMA, los países en desarrollo sin litoral (LLDC) y a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). El marco post-2015 tendrá que reflejar adecuadamente estos contextos diferentes. Aunque este informe haya puesto de relieve los desafíos a los que se enfrentan los países más pobres, el cuadro 10.4 trata de algunos de los desafíos específicos planteados a los PEID. Entre ellos están la gran vulnerabilidad ante las crisis económicas y medioambientales, así como sus limitaciones estructurales que les impiden tener un desarrollo incluyente y sostenible, tales como su tamaño y su lejanía geográfica. Los Estados frágiles y los afectados por conflictos constituyen otro grupo de países a los que se debería prestar especial atención en el marco post-2015. Estos países no solo, por definición, tienen más dificultades para conseguir avances en su desarrollo humano, debido a la escasa capacidad de sus Estados y a la violencia que sufren, sino que además, la fragilidad y los conflictos amenazan con socavar cualquier avance que hayan podido lograr.

En resumen, si la finalidad del marco post-2015 es promover el cambio a escala mundial y nacional, entonces tiene que diseñarse de tal forma que sea pertinente en las diversas realidades nacionales. El marco podría permitir cierta flexibilidad en la elección de indicadores y metas específicos, lo que contribuiría a reforzar la apropiación nacional y la responsabilidad, aunque las evaluaciones realizadas a escala mundial serían más complejas. Un marco que pretenda sobre todo un cambio a escala mundial (por ej., con cuestiones de tipo ODM 8) requerirá metas mundiales claras sobre las finanzas, el comercio y la migración (probablemente basadas en indicadores de procesos) con vistas a crear los tipos de incentivos deseados, que serán tratados en el siguiente capítulo. El marco post-2015 podría incluir una mezcla de metas e indicadores para algunos objetivos, mientras que otros temas se tratarían con el establecimiento de normas. El diseño del marco post-2015 se determinará en gran medida en función de sus objetivos últimos. Si se pretende que sea una estrategia mundial de desarrollo, entonces será muy diferente de los ODM. Si bien lo preferible sería que fuera un marco universal, el que eso se convirtiera en un objetivo explícito desde el principio podría dificultar la obtención de un acuerdo.

10.5.4 Conseguir un acuerdo

La Declaración del Milenio y los ODM se forjaron en circunstancias muy específicas que no se van a reproducir en los meses que quedan hasta 2015. Los ODM se crearon en los años noventa en un periodo intenso de debates internacionales organizados en torno a una serie de conferencias mundiales de la ONU sobre diferentes aspectos del desarrollo y de la cooperación mundial. El comienzo del nuevo milenio también constituyó un momento simbólico que proporcionó el impulso necesario para hacer una importante declaración de intenciones. Los ODM fueron aprobados no por consenso, sino por un pequeño grupo de funcionarios internacionales que pretendían crear una herramienta de supervisión tangible basada en la propia declaración.

Ninguna de estas condiciones se dará en el periodo previo a 2015 y la falta de avance a favor de una

“ Lo ideal sería que la agenda post-2015 representara un desafío para todos los países, aunque no del mismo modo en todas las áreas. ”

¹⁵⁵ Otro enfoque sería trabajar con normas que fueran reforzándose progresivamente. Por ejemplo, la OIT emplea un conjunto de normas básicas (las «normas laborales básicas») que va mejorando con el tiempo en función de la elaboración progresiva de normas superiores.



Cuadro 10.4 Los pequeños Estados insulares en desarrollo

Según la clasificación de la ONU, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) comprenden 52 países y territorios, que se encuentran principalmente en el Caribe y en las regiones del Pacífico. Se estima que entre 50 y 60 millones de personas viven en los PEID, menos del 1% de la población mundial. Los PEID constituyen un grupo bastante diversificado en términos de ingresos medios, que va desde países de renta alta, como Singapur y Bahrein, hasta países de renta baja, como las Comoras y Haití. A pesar de esta diversidad, los PEID se enfrentan a desafíos comunes en sus intentos por promover un desarrollo incluyente y sostenible que son, entre otros: el tamaño reducido de sus poblaciones, la lejanía geográfica, la escasez de recursos y la vulnerabilidad ante los desastres naturales y las crisis externas.

Los PEID están situados en algunas de las regiones más vulnerables del planeta, por lo que están especialmente expuestos a los desastres naturales y medioambientales, como los huracanes, las inundaciones, las sequías y los terremotos, que con frecuencia comportan elevados costes económicos, sociales y medioambientales. Tienen recursos naturales limitados, en particular, tienen escasez de agua dulce, de tierras y de fuentes de energía. Además, los PEID se ven afectados de forma desproporcionada por el cambio climático. Los aumentos de temperatura a escala mundial tendrán consecuencias dramáticas en los medios de subsistencia de los ciudadanos de estos países y podrían provocar desplazamientos de población. La totalidad de la superficie de algunos países (por ej., las Maldivas y Kiribati), podría desaparecer como consecuencia de las subidas de los niveles de los mares. Es probable que el cambio climático aumente la frecuencia y la intensidad de las catástrofes naturales.

Asimismo, los PEID se enfrentan a considerables desafíos económicos y sociales. Su pequeña

población y su lejanía geográfica en particular dificultan su competitividad internacional y los esfuerzos por promover la transformación estructural. En razón de sus pequeñas poblaciones, sus mercados nacionales son pequeños y sus economías de escala limitadas. Su aislamiento de los mercados internacionales comporta costes elevados de transporte y comunicaciones. Como resultado, la mayoría de los PEID dependen en gran medida de la ayuda externa y del comercio internacional. En algunos casos, las remesas y el turismo constituyen también importantes fuentes de ingresos. Estos niveles de exposición internacional hacen que los PEID sean muy vulnerables a las crisis externas, como las fluctuaciones en la demanda y en los precios de los productos básicos. Estos problemas estructurales se suelen ver agravados por las limitadas capacidades humanas e institucionales y, en algunos casos, por una mala gobernanza.

Estos factores explican en parte sus decepcionantes resultados en varias áreas de los ODM, especialmente en comparación con otros países en desarrollo. Mirando más allá de 2015, la comunidad internacional puede ayudarles a hacer frente a sus desafíos específicos, especialmente en las áreas de la financiación para el desarrollo, el comercio, las inversiones y la migración. La AOD podría emplearse para atraer a otros flujos externos, como el comercio y la inversión. Así, las inversiones en las infraestructuras de transporte y en las capacidades humanas podrían mejorar su competitividad internacional (por ej., en el turismo), mientras que una mayor apertura a la migración de los PEID también podría ser beneficiosa.

Fuentes: McGillivray, 2003; Winters y Martins, 2004



acción colectiva internacional reforzada en algunas cumbres recientes, no es un buen augurio. Teniendo en cuenta las expectativas actuales de transparencia y participación, la elaboración de un nuevo conjunto de objetivos se llevará a cabo en un foro mucho mayor y más abierto. Por otro lado, los ODM han sentado un precedente y el considerable impulso que generaron debería ayudar a que avanzara el debate, aunque probablemente eso no vaya a ser suficiente para garantizar el éxito.

Al mismo tiempo, existen otras oportunidades y desafíos que pueden facilitar o dificultar el debate. Una excelente oportunidad es la implicación potencial de nuevos actores de peso. En primer lugar, países como Brasil, China y la India gozan de una influencia política cada vez mayor y disponen de recursos propios que pueden utilizar. Es importante destacar que sus éxitos en el área del desarrollo constituyen un modelo más tangible que numerosos países más pobres podrían seguir. Otra baza es su participación en el Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL) y en el G77, ya que esto significa que pueden contar con un apoyo que los países de la OCDE no siempre pueden reunir. En segundo lugar, un grupo más amplio de países en desarrollo goza de mayor influencia y gana en confianza. El hecho de que los Estados africanos como grupo, a través de la Unión Africana (UA), ahora puedan expresar mejor sus puntos de vista en la escena internacional es un avance muy positivo¹⁵⁶.

Por otra parte, como este informe ha demostrado, la lucha contra la pobreza se ha hecho más compleja, y la necesidad cada vez más acuciante de integrar cuestiones relacionadas con la sostenibilidad medioambiental acentúa las dificultades, sobre todo en la medida en que la obtención de un acuerdo internacional sobre el cambio climático ha sido un proceso muy complejo. Dentro de los ODM, el objetivo medioambiental (ODM 7) y la alianza mundial (ODM 8) ya fueron los que presentaron una mayor dificultad a la hora de llegar a un acuerdo sobre metas e indicadores, y estas áreas no van a ser fáciles de abordar en el nuevo marco global.

Para lograr un consenso en el seno de un amplio abanico de Gobiernos enfrentados a desafíos diversos

y a circunstancias específicas, los países deberán tener la convicción de que el nuevo marco apoye sus propios esfuerzos para lograr el desarrollo incluyente y sostenible. Por lo tanto, será importante mostrar cómo el marco post-2015 combina las preocupaciones nacionales y los desafíos internacionales o mundiales, y que es lo suficientemente flexible para responder a intereses diferentes.

Si bien se presentan nuevas oportunidades, también está claro que no será fácil llegar a acuerdos internacionales a favor de una acción colectiva en todos los frentes –y en particular, en los que ha abordado este informe– para promover el desarrollo incluyente y sostenible. Se tendrá que tomar en cuenta toda una serie de preocupaciones nacionales. Los distintos procesos de debate sobre cómo articular un nuevo marco orientado hacia el desarrollo incluyente y sostenible son esenciales, pero la lentitud del avance en un área no debería frenar o poner en peligro el avance en otra. Sería aconsejable seguir avanzando en varios frentes a la vez con el objetivo de alcanzar un acuerdo en cada área, cuando eso sea posible, y no esperar a tener un acuerdo completo. Al mismo tiempo, está claro que estos diferentes acuerdos tendrían que reforzarse mutuamente, que todos son necesarios y que, por lo tanto, ninguno puede dejarse de lado.

10.6 Implicaciones para la UE

10.6.1 El papel y los resultados de la UE

Este informe ha analizado cómo la UE ha promovido los ODM y hasta qué punto los ODM han influido en sus propias acciones. En general, la Unión Europea, como grupo de países, ha hecho contribuciones notables al proporcionar de forma constante más de la mitad de la AOD mundial y al alinear su política de cooperación al desarrollo a la agenda de los ODM. También ha desempeñado un papel importante en la promoción de los flujos financieros y comerciales internacionales, que son grandes promotores del crecimiento. Igualmente, la UE es una de las más fervientes partidarias de la CPD en el CAD de la OCDE, y es gran defensora y promotora de la acción colectiva internacional en diversos campos. Sin embargo, al mismo tiempo, la UE, en su apoyo a los

“
Teniendo en cuenta las expectativas actuales de transparencia y participación, la elaboración de un nuevo conjunto de objetivos se llevará a cabo en un foro mucho mayor y más abierto.”

¹⁵⁶ Desde que la OUA se convirtiera en la UA en 2003, los Estados africanos están expresando cada vez más un punto de vista común en los foros internacionales. El ejemplo más reciente ha sido la posición común que tomaron en el HLF de Busan, y que prepararon en conjunto la Unión Africana y la NEPAD.



CAPÍTULO DIEZ

«
Para lograr un consenso en el seno de un amplio abanico de Gobiernos enfrentados a desafíos diversos y a circunstancias específicas, los países deberán tener la convicción de que el nuevo marco apoye sus propios esfuerzos para lograr el desarrollo incluyente y sostenible.»

ODM, no ha alcanzado las metas que se había fijado para sí misma tanto en la cooperación al desarrollo como en otras áreas políticas.

Por supuesto, la UE no es la única que se enfrenta a estos problemas, pero es un actor importante y respetado, en parte porque se ha puesto el listón muy alto. Al hacerlo, también sirve de ejemplo a seguir para otros, razón por la cual su actuación tiene que ser analizada de manera crítica, con objeto de mejorarla aún más. Esta sección resume las conclusiones del informe sobre los roles clave y la actuación de la UE en la promoción de los ODM, identifica enseñanzas a extraer de su experiencia y formula recomendaciones prácticas.

En el contexto de la agenda de desarrollo mundial actual, deberían abordarse cuatro aspectos fundamentales del papel de la UE:

- **Los niveles de la AOD:** A pesar de los esfuerzos recientes, casi ningún donante europeo (salvo los que ya habían superado el umbral en ese momento) cumplirá sus compromisos acordados en Monterrey en 2002 y en Barcelona en 2005 de asignar el 0,7% de su RNB a la AOD para 2015. Teniendo en cuenta los programas de austeridad europeos y las tendencias de la AOD, es probable que los volúmenes de ayuda se estanquen en valor real, al menos a medio plazo.
- **La eficacia:** Aunque el volumen de la AOD siguiera siendo el mismo, se podría aumentar su impacto, como se reconoce en documentos recientes de política como el Programa para el Cambio (2011). La agenda de ayuda eficaz y su aplicación a las políticas, los programas y los instrumentos de la UE puede ejecutarse con mayor profundidad en numerosas áreas. Ahora es necesario avanzar en la coordinación y la complementariedad mediante compromisos a largo plazo para mejorar la programación conjunta y la «división del trabajo» entre las instituciones de la UE y los Estados miembros.
- **La coherencia de las políticas a favor del desarrollo:** Para lograr avances tangibles sigue siendo crucial la promoción de la CPD, que debería implicar que otras políticas, como la seguridad o el comercio, por lo menos no perjudiquen los objetivos de la cooperación al desarrollo y, en el mejor de los casos, refuercen el

avance en el desarrollo. No es fácil lograr avances en la CPD, y la UE ha hecho más esfuerzos que la mayoría de los demás, pero el impacto de estos esfuerzos ha sido reducido incluso en los casos en los que eran más claros los impactos negativos para el desarrollo. Por ejemplo, la UE lleva mucho tiempo teniendo dificultades para conciliar sus propios intereses nacionales con los de los países en desarrollo, particularmente en las políticas de agricultura y de pesca, por lo que es necesario realizar esfuerzos más concretos para aliviar estas tensiones. No obstante, al haber planteado la UE sus objetivos de CPD, es importante para su credibilidad que consiga avances tangibles y produzca resultados.

- **Las negociaciones internacionales:** Mientras permanezca unida, la posición internacional de la UE y su calidad de socio le confieren un potencial considerable de influenciar los regímenes internacionales existentes y de contribuir a la creación de nuevos regímenes internacionales que apoyen los objetivos de políticas públicas mundiales (Gänzle et al., 2012). Sin embargo, para que la UE desempeñe un papel más eficaz, debería seguir mejorando las estructuras de su representación exterior y su lugar dentro de las organizaciones internacionales. La UE y sus Estados miembros son muy visibles en las instituciones mundiales, pero no siempre se organizan de la mejor manera. Una postura política exterior más eficaz podría incrementar la influencia colectiva de la UE y de sus Estados miembros en la formación de los regímenes internacionales y garantizar la reforma de la arquitectura de la gobernanza mundial. A pesar de lo difícil que es impulsar políticas públicas mundiales, la UE se encuentra en una posición de más fuerza que muchos otros para promover el debate a favor de una revisión favorable al desarrollo de los regímenes internacionales actuales y potenciales.

La contribución de la UE a cualquier marco post-2015 debería evaluarse en gran parte en función de su capacidad de proporcionar un apoyo eficaz «más allá de la ayuda». Su capacidad de hacerlo dependerá entre otras cosas de la disposición y la voluntad de la comunidad internacional de mirar más allá de la AOD y de comprometerse en una acción colectiva para lograr objetivos más amplios de GPG, pero también del nivel de ambición y de compromiso de la UE.



Los cuatro estudios de casos realizados para este informe reconocen el valor de la ayuda al desarrollo de la UE a diversos grados, pero también destacan la importancia del apoyo de la UE en otras áreas «más allá de la ayuda». Los acuerdos comerciales favorables al desarrollo, el intercambio de conocimientos sobre los sistemas de protección social, la mejora de la gobernanza financiera mundial y la transparencia, las nuevas tecnologías (particularmente para luchar contra los efectos del cambio climático) y las intervenciones en entornos frágiles que tengan en cuenta los conflictos: todas ellas fueron citadas como ejemplos de las áreas en las que sería muy útil el apoyo de la UE (véase también el cuadro 10.5).

Este informe ha examinado tres motores internacionales del desarrollo: la financiación para el desarrollo, el comercio y la inversión, y la migración laboral. A continuación, se resumen algunos aspectos de los roles que la UE ha tenido y que podría mejorar en cada una de estas áreas con vistas a promover un marco post-2015 (tabla 10.1).

En conclusión, si bien la UE ha hecho importantes contribuciones a favor de la realización de los ODM, su actuación en estas cuatro áreas claves tiene luces y sombras. De ahí que la UE pueda mejorar, especialmente en los ámbitos que vayan «más allá de la ayuda». La UE contribuyó a que el marco de los ODM se centrara en gran medida en la AOD. Si, como explica este informe, el marco post-2015 supera el eje más bien restringido de los ODM en la cooperación al desarrollo y la AOD, hacia el enfoque más amplio en las acciones colectivas internacionales en varias áreas, incluyendo la cooperación al desarrollo, el eje del apoyo de la UE deberá adaptarse para seguir ese cambio.

10.6.2 Recomendaciones específicas sobre el rol de la UE

Los estudios de casos ya identifican una serie de áreas en las que el apoyo de la UE a los procesos de desarrollo nacionales resultaría útil. Aparecen resumidas en el cuadro 10.5.

Para desempeñar un papel más progresivo en la era post-2015, la UE puede apoyarse en sus resultados en materia de AOD y aplicar las lecciones extraídas sobre la eficacia de la ayuda en su trabajo con la AOD a las demás contribuciones relacionadas con el desarrollo. Sobre todo, la UE debería hacer que sus propias políticas distintas de la cooperación al

desarrollo fueran más favorables al desarrollo, de forma que promovieran también sus intereses y sus valores a largo plazo. Además, la UE podría hacer una contribución significativa promoviendo la creación de regímenes internacionales o la consolidación de los regímenes existentes a favor de los GPG, con especial urgencia en el área del clima. Finalmente, basándose en los estudios realizados, sería fundamental que tomase en cuenta las expectativas de otros países en relación a cómo la UE y otros países desarrollados podrían apoyar mejor los esfuerzos para plasmar la visión de la Declaración del Milenio.

Mensaje principal 10: Por encima y más allá de su esfuerzo en la AOD, la contribución de la UE post-2015 también debería ser evaluada en su capacidad de promover la CPD y regímenes internacionales propicios.

La contribución más valiosa de la UE a un nuevo marco global de desarrollo será en una serie de políticas más allá de la cooperación al desarrollo (por ejemplo, en el comercio, la migración, la CPD, el intercambio de conocimientos, el cambio climático, la promoción de la acción colectiva mundial, y la contribución al establecimiento de regímenes internacionales favorables al desarrollo) sin dejar de mantener y mejorar su cooperación al desarrollo. En particular, la UE debería adoptar políticas internas que apoyen el desarrollo incluyente y sostenible a escala mundial.

- ▶ Fortalecer las políticas de comercio y de inversión de la UE favorables al desarrollo y seguir las medidas propuestas para mejorar la transparencia.
- ▶ Seguir cumpliendo los compromisos de la UE sobre los niveles y la eficacia de la AOD a medio plazo, pero reforzando la eficacia para el desarrollo de otras contribuciones financieras.
- ▶ Desarrollar e implantar políticas comunitarias favorables al desarrollo que faciliten la migración laboral.

A corto plazo, y para optimizar su gran influencia en los asuntos internacionales, la UE debería:

- ▶ Buscar una posición común comunitaria que sea lo suficientemente sólida pero flexible para participar en los debates post-2015 en la ONU y en otros foros multilaterales y minilaterales apropiados (por ej., el G20 y el G8).
- ▶ Abogar por un marco global de desarrollo post-2015 basado en la Declaración del Milenio y en la

« La UE es un actor importante y respetado, en parte porque se ha puesto el listón muy alto. Al hacerlo, también sirve de ejemplo a seguir para otros, razón por la cual su actuación tiene que ser analizada de manera crítica, con objeto de mejorarla aún más. »



Tabla 10.1 El papel de la UE en los flujos internacionales de dinero, bienes y personas

	La UE como socio comercial y de inversión	La UE como proveedor de AOD y de financiación para el desarrollo	La UE como facilitador de la migración laboral	La UE como actor internacional que influye en la gobernanza mundial
Influencia positiva hasta ahora	<ul style="list-style-type: none"> + Política clara para facilitar el acceso de los PMA a los mercados de la UE (TMA) + Es el mayor proveedor de ayuda para el comercio + Avances realizados en los debates sobre la promoción de la elaboración de informes por países en sectores específicos 	<ul style="list-style-type: none"> + Mayor donante mundial (en conjunto UE + Estados miembros) + Promoción de la utilización de fuentes de financiación innovadoras (COM y algunos Estados miembros) + Papel importante en la promoción de la agenda internacional de la eficacia de la ayuda y el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> + Mejora de la política sobre migración: «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» 	<ul style="list-style-type: none"> + Gran influencia en las negociaciones sobre el cambio climático + Grandes esfuerzos de comunicación en la promoción de los ODM destinados al público general de la UE + Compromiso a favor de la finalización de la Ronda de Desarrollo de Doha
Necesita mejorar	<ul style="list-style-type: none"> - Todavía existen barreras arancelarias y no arancelarias (por ej., las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias o MSF) - Poca flexibilidad en las negociaciones del AAE - Falta de transparencia en los acuerdos de IDE, (por ej., en las industrias extractivas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disminuyó el volumen de la AOD en 2011, no cumplió con las metas en 2010 y probablemente tampoco las cumpla en 2015 - La fragmentación del sistema de ayuda de la UE dificulta su eficacia - Lentitud del avance en el control de los flujos de capital ilícitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas nacionales restrictivas en materia de inmigración - La reticencia de algunos Estados miembros dificulta el avance en la legislación europea sobre la migración 	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacidad de facilitar avances reales en la Ronda de Desarrollo de Doha - Actuación desigual a la hora de formular y promover posiciones conjuntas de la UE en los foros internacionales - Actuación desigual en la petición de una reforma de las instituciones de gobernanza mundiales



Cuadro 10.5 Áreas en las que la UE podría aportar su apoyo: Recomendaciones extraídas de los estudios de casos

« Los estudios de casos ya identifican una serie de áreas en las que el apoyo de la UE a los procesos de desarrollo nacionales resultaría útil. »

Nepal

- **Ayuda:** Movilizar el 0,7% de la RNB como AOD, puesto que eso ayuda a los países beneficiarios a planificar los recursos. Adherirse a las Declaraciones de París, Doha y Busan. Asignar el 40% de las ayudas a sectores productivos, como la agricultura y el desarrollo de las infraestructuras. Enfocar la AOD en la creación de empleo, incluyendo la utilización de las competencias de los emigrantes que regresan a sus países.
- **Ayuda para el comercio:** Debería ser adicional, previsible y estar orientada a las necesidades. Movilizar la ayuda al desarrollo para promover las exportaciones, así como para facilitar la IDE de la UE.
- **Régimen comercial:** Suprimir las barreras paraarancelarias y las no arancelarias.
- **Migración:** Ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU y animar a otros países receptores a hacerlo. Prestar apoyo a Nepal para que logre una mejor gestión de todas las dimensiones de la migración.
- **Apoyo internacional:** Contribuir en la detección de las transferencias financieras internacionales ilícitas.

Ruanda

- **Ayuda:** Garantizar que el 0,7% de la RNB sea destinado a la ayuda al desarrollo. Respetar las declaraciones de París, Doha y Busan. Asignar un volumen de ayuda apropiado para financiar los sectores productivos.
- **Ayuda para el comercio:** Fomentarla y ampliarla; debería ser adicional y fiable. Proporcionar asistencia en el refuerzo de las capacidades de los exportadores para que comprendan y puedan responder a las exigencias de control de calidad de la UE para la exportación de productos alimenticios procesados y sus envases.
- **Régimen comercial:** Garantizar un acuerdo de acceso al mercado con la CAO lo antes posible.
- **Apoyo internacional:** Apoyar la continuación de la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Costa de Marfil

- **Ayuda:** Apoyar la realización de cualquier ODM no conseguido de aquí al 2015. Apoyar la mejora de la gestión financiera del gasto público.
- **Régimen comercial:** Evitar romper la unidad del

bloque regional de Estados de la CEDEAO en las negociaciones del AAE. Reflexionar sobre la mejor manera de gestionar los diferentes niveles de preferencias y de regímenes de acceso entre los PMA y otros países en desarrollo.

- **Inversión:** Promover inversiones del sector privado y el crecimiento con creación de empleo. Contribuir al refuerzo del sector privado y al espíritu empresarial mediante el refuerzo de las capacidades en las áreas de normalización y de control de calidad. Facilitar el acceso a la información y sensibilizar sobre los procesos de licitación nacionales e internacionales.
- **Buena gobernanza:** Apoyo para la creación del Alto Tribunal y del Tribunal de Cuentas.
- **Apoyo internacional:** Reforzar la cooperación con Costa de Marfil sobre el control de los fondos ilícitos. Apoyar el desarrollo de las capacidades en el área de los servicios aduaneros y de los impuestos. Apoyo para el seguimiento de las migraciones de origen militar o paramilitar.

Perú

- **Cooperación:** Reorientar el eje de la cooperación del apoyo para un desarrollo básico hacia la promoción de objetivos más amplios y completos.
- **Intercambio de conocimientos:** Ayudar a Perú a tratar los principales desafíos que tendrá que encarar en el futuro: el desarrollo institucional y la gobernanza democrática; la prestación de servicios de alta calidad a la población y la reducción de las desigualdades estructurales. Para Perú, Europa es una fuente importante de inspiración, conocimientos técnicos y políticos, así como de ayuda financiera.
- **Desarrollo de las capacidades:** Reforzar las capacidades del Gobierno en materia de gestión de los recursos naturales, ofrecer servicios públicos de forma eficaz y fomentar la redistribución. Cooperación técnica en lo referente al refuerzo de las instituciones para la oferta de servicios públicos (educación, salud, seguridad y justicia). La UE puede hacer una contribución muy útil en estas áreas, ya que, en la mayoría de ellas, Perú no recibe el apoyo y la cooperación adecuados de muchos otros de sus socios de desarrollo.



CAPÍTULO DIEZ



La credibilidad de la UE en este debate se vería reforzada en gran medida si demostrara la disposición y voluntad de fijar objetivos medibles y controlables que pudieran aplicarse a Europa. Por consiguiente, sería deseable que la UE promoviese un marco que fuera verdaderamente mundial, que integrara una serie de objetivos diferentes y que supusiera un desafío para todas las Naciones, no solo para las más pobres. »

experiencia de los ODM y que pretenda realizar la visión de un desarrollo incluyente y sostenible.

Para sacar el máximo partido de estas recomendaciones, las conclusiones del informe indican una serie de acciones específicas que pueden agruparse en cada una de ellas. Estas acciones están descritas en el cuadro 10.6 que aparece a continuación.

Está claro que las negociaciones sobre un nuevo marco global no serán fáciles. Por lo tanto, es importante considerar no solo lo que se necesita para promover el desarrollo incluyente y sostenible, sino también lo que atraerá el apoyo de las principales potencias que participan en la negociación.

La credibilidad de la UE en este debate se vería reforzada en gran medida si demostrara la disposición y voluntad de fijar objetivos medibles y controlables que pudieran aplicarse a Europa. Por consiguiente, sería deseable que la UE promoviese un marco que fuera verdaderamente mundial, que integrara una serie de objetivos diferentes y que supusiera un desafío para todas las Naciones, no solo para las más pobres. Tal conjunto de objetivos mundiales estaría completamente en conformidad con la Declaración del Milenio de la ONU y supondría un claro paso «más allá de los ODM».

Debido, entre otras cosas, a su apoyo a los ODM, la UE será un importante actor en las negociaciones de un marco global de desarrollo post-2015, y muchas otras naciones esperarán que haga una contribución constructiva. La actualización y el refuerzo de la «Alianza Mundial para el desarrollo» del ODM 8, serán elementos esenciales del debate y los puntos de vista de la UE sobre este tema serán analizados con especial atención. Convendrá comprometerse a seguir manteniendo y a incrementar los niveles de la AOD y a poner en práctica los compromisos en materia de eficacia de la ayuda. No obstante, la AOD va a desempeñar sin duda un papel más específico y catalizador en una cartera de diferentes tipos de financiación para el desarrollo. Además, para lograr el desarrollo incluyente y sostenible, hace falta una acción en un frente mucho más amplio, no solamente a través de la cooperación al desarrollo. Por esta razón, la UE debería presionar para que se lleve a cabo una acción colectiva más internacional en una serie de áreas políticas importantes para el desarrollo incluyente y sostenible, que deben abordarse de manera coherente para que los resultados obtenidos se refuercen mutuamente. La elaboración de un acuerdo positivo y eficaz sobre un nuevo marco global de desarrollo post-2015 es un desafío estratégico esencial para la comunidad internacional, y la UE debería utilizar su influencia para garantizar que se consiga.



Cuadro 10.6 Contribuciones europeas a un nuevo marco global

« La elaboración de un acuerdo positivo y eficaz sobre un nuevo marco global de desarrollo post-2015 es un desafío estratégico esencial para la comunidad internacional, y la UE debería utilizar su influencia para garantizar que se consiga. »

A. Reforzar la propensión de las políticas de comercio e inversión de la UE de favorecer el desarrollo y llevar a cabo las medidas propuestas para mejorar la transparencia

- La UE debería revisar sistemáticamente sus políticas de comercio y de inversión, sobre todo las que tengan objetivos/metast específicos/as para los PMA, con vistas a intentar maximizar su contribución a la transformación económica estructural.
- En la medida en que la UE tiene un gran interés por los productos básicos primarios (particularmente por los recursos extractivos) de los países en desarrollo y que depende de ellos, le interesa, en calidad de mayor unión comercial, intentar diversificar las economías europeas.
- Del mismo modo, la UE debería continuar sus esfuerzos revisando sus directivas relacionadas con la contabilidad para garantizar que las grandes empresas, tanto si cotizan en bolsa como si no, presenten informes sobre todos sus pagos a los Gobiernos de terceros países, por país y por proyecto. Basándose en las enseñanzas extraídas, debería contemplar la ampliación del marco de esta directiva a otros sectores de su economía, una vez adaptada.
- La UE debería fomentar que las CMN presentaran los informes «país por país» (por ej., sobre las transacciones entre la sociedad matriz y sus filiales) para luchar contra los precios de transferencia, que dificultan la movilización de los recursos nacionales.

B. Seguir cumpliendo los compromisos de la UE sobre el volumen y la eficacia de la AOD, y centrarse en el refuerzo de la eficacia de otras contribuciones financieras en materia de desarrollo

- La UE debería seguir cumpliendo sus propios compromisos de AOD, pero al mismo tiempo intentar desempeñar un papel proactivo en los debates sobre la financiación de un marco post-2015.
- La UE debería seguir haciendo presión para

conseguir enfoques europeos integrados de la ayuda, que incluyan una mayor coordinación, una programación conjunta, complementariedad y división del trabajo.

- La UE no debería contentarse con debatir sobre la utilización de los recursos públicos sino promover un acuerdo sólido sobre la contribución de actores privados al marco post-2015 y en este contexto intentar integrar a las grandes CMN basadas en economías emergentes.
- La UE debería buscar convergencia y consenso entre sus intereses nacionales divergentes para fomentar la transparencia financiera y dejar de ser intermediario o destino de los flujos financieros ilícitos provenientes de países en desarrollo.

C. Elaborar e implantar políticas europeas favorables al desarrollo sobre la facilitación de la migración laboral

- Como requisito básico para garantizar la credibilidad de las intervenciones internacionales, la UE debería adaptar la legislación para fomentar la migración de trabajadores poco cualificados procedentes de terceros países.
- La UE debería abogar por la adopción de un acuerdo en la OMC sobre migración laboral y hacer esfuerzos por formular una posición europea común favorable al desarrollo para incorporarla a esas negociaciones.
- A fin de ampliar la base de información de un eventual acuerdo en la OMC y de reforzar el apoyo, la UE debería organizar una iniciativa más informal para reunir a los países emisores y receptores y a las organizaciones internacionales con vistas a debatir sobre las posibles mejoras en cuanto al respeto de los derechos de los migrantes y en cuanto al acceso de los trabajadores poco cualificados a los mercados de trabajo. Al hacerlo, la UE podría compartir sus propias experiencias de los programas de migración temporal.



D. Buscar una postura lo suficientemente flexible pero firme en los debates sobre el periodo post-2015 e influir en las posturas adoptadas en otros foros multilaterales y minilaterales (por ej., el G20 y el G8)

- Apoyándose en propuestas iniciales (COM, 2013), la UE debería expresarse con una sola voz en la preparación de un nuevo marco post-2015.
- La UE debería mostrarse proactiva haciendo de vínculo entre los diferentes foros y procesos de toma de decisiones multilaterales, y los debates post-2015, sobre todo en los debates y las negociaciones individuales sobre la definición de los ODS.
- La UE tendría que evitar adoptar una postura europea sobre el post-2015 demasiado detallada, ya que esto restringiría su flexibilidad en las negociaciones, y acordar las formas de revisar su posición en el transcurso del proceso.

E. Abogar por un marco global de desarrollo post-2015 basado en la Declaración del Milenio y en la experiencia de los ODM, cuyo objetivo sea plasmar la visión de un desarrollo incluyente y sostenible.

- La UE debería intentar conseguir un marco post-2015 que disponga de una agenda actualizada de

lucha contra la pobreza e integre las problemáticas de los ODS, con el fin de abordar los tres aspectos del objetivo del desarrollo incluyente y sostenible y reflejar mejor las diferentes necesidades de la comunidad internacional en su conjunto.

- La UE tendría que promover y apoyar la celebración de una serie de acuerdos internacionales que se apoyen mutuamente en diversos ámbitos necesarios para lograr la visión general (por ej., el cambio climático, la migración y el comercio).
- La UE debería examinar objetivos medibles y controlables que se aplicaran a Europa, con lo que se reforzaría en gran medida la credibilidad de la UE en este debate.



REFERENCIAS



Estudios de casos del IED 2013

Abbott, P., Malunda, D. y Ngamije Festo (2012) "Rwanda Case Study for the 2013 European Development Report", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Ruanda: Institute of Policy Analysis and Research.

Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) "Peru: Great Progress, Greater Challenges", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.

Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013) "Développement dans un Monde en Mutation: Eléments pour un Agenda Global Post-2015", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Costa de Marfil: CIRES.

Pandey, P.R., Adhikari, R., y Sijapati, B. (2012) "Nepal Case Study", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Nepal: SAWTEE, Social Science Baha y CESLAM.

Documento de referencia para el IED de 2013

Asante, F.A. y Fosu, A.K. (2012) "Supporting National and Regional Development Strategies in sub-Saharan Africa", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

de Buil, C. y M. Siegel (2012) "A new Multilateral Framework for Labour Migration: Options and Feasibility". *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Farrell, M. y Gänzle, S. (2012) "Coherence of International Regimes, the Role of the European Union and the Provision of Global Public Goods", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Grimm, S. y Zhang, C. (2012) "South-South Cooperation and the Millennium Development Goals (MDGs): Preparing for a post-2015 setting", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Mathivha, O. (2013) "Youth and the Post-2015 Development Framework: Challenges and Opportunities", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

McGillivray, M. (2013) "Small Island Development States and the Post-2015: Challenges and Opportunities", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Montes, M. (2013) "Obstacles to development in the international economic architecture", *Documento de*

referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.

Nissanke, M. y Kuleshov, A. (2012) "An Agenda for International Action on Commodities and Development: Issues for EU Agenda beyond the MDGs", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Oya, C. y McKinley, T. (2013) "Growth Dynamics, Structural Change and Productive Employment to Reduce Poverty and Income Inequality", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Ruhs, M. (2013) "Towards a post-2015 development agenda: What role for migrant rights and international labour migration?", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Severino, J.-M. (2012) "La Belle et la Bête - Transmutations et reformulations dans les politiques globales" *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Spratt, S. (2013) "Innovative Finance for development in a post-2015 framework", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Stevens, C. (2012) "EU trade policy's contribution to a post-2015 consensus on international development: co-ordinated and differentiated EU trade, investment and development policy", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.

Introducción

Banco Mundial (2007) *Meeting the Challenges of Global Development*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Barder, O. (2011) "Can Aid Work? Written testimony to the House of Lords", 13 de julio. Disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425286/> (Consulta: 23 de enero de 2013).

COM (2011) *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, COM(2011) 637 final, Bruselas: Comisión Europea.

Fukuda-Parr, S. (2012) "Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?", Documento de trabajo de DESA 117, julio de 2012, Nueva York: DAES.

Kabeer, N. (2010) *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenges of Intersecting Inequality*, IDS/Fondo para el logro de los ODM.

Sachs, J. (2005) *The End of Poverty: How we can make it happen in our lifetime*, Penguin Books, Londres.



PNUD (2011) *Informe sobre el desarrollo humano 2011: Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

UNRISD (2010) *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Capítulo 1

Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2012), *Global Monitoring Report 2012: Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals*, April 2012, Washington, DC: Banco Mundial.

Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) “Peru: Great Progress, Greater Challenges”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.

Chandy, L. y Gertz, G. (2011) “Poverty in Numbers: The changing state of global poverty from 2005 to 2015”, Síntesis de política 2011–01, Washington, DC: The Brookings Institution.

Chang, H-J. (2010) “Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today’s development discourse”, en S. Khan y J. Christiansen (eds.) *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abingdon: Routledge.

Easterly, W. (2009) “How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa”, *World Development*, Elsevier, vol. 37(1), páginas 26–35, enero de 2009.

Fukuda-Parr, S. (2010) “Reducing inequality – the missing MDG: a content review of PRSPs and bilateral donor policy statements”, *IDS Bulletin* 41(1): 26–35.

Gore, C. (2010) “The MDG paradigm, productive capacities and the future of poverty reduction”, *IDS Bulletin* 41(1):70–79.

Harrison, M., Klugman, J. and Swanson, E. (2005) “Are Poverty Reduction Strategies Undercutting the Millennium Development Goals? An Empirical Review”, mimeo, Washington, DC: Banco Mundial.

Kabeer, N. (2010) “Women’s empowerment, development interventions, and management of information flows”, *IDS Bulletin* 41(6): 105–113.

Kenny, C. and Sumner, A. (2011) “More Money or More Development: What have the MDGs achieved?”, *Working Paper*, Washington, DC: Center for Global Development.

Manning, R. (2009) “Using Indicators to Encourage Development: lessons from the Millennium Development

Goals”, DIIS Report on the Future of Aid: Danish Institute for International Studies.

Manning, R. (2010) “The impact and design of the MDGs: some reflections”, *IDS Bulletin* 41(1): 7–14.

Melamed, C. (2012) “Putting inequality in the post-2015 picture”, marzo de 2012, Londres: IDU.

Melamed, C. y Sumner, A. (2010) “The MDGs and Beyond”, *IDS Bulletin*, 41(1): 1–6.

OCDE (2012) Base de datos en línea OECDStat. Disponible en: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=en&DataSetCode=TABLE5#>. Consulta: febrero de 2013.

ONU (2012a) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2012*, Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (2012b) *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos*, Informe del 2012 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los OMD, Nueva York: Naciones Unidas.

PNUD (2010) *Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals*, Nueva York: PNUD.

UNCTAD (2011) “Poverty Reduction and Progress towards MDGs in the LDCs: Encouraging Signs but Much Remains to be Done”, *UNCTAD Policy Briefs*, Least Developed Countries Series, n° 20/E, mayo de 2011, Ginebra: UNCTAD.

UNECA (2012) Note for the High Level Panel Discussion on “Articulating a Post-2015 MDG Agenda”, E/ECA/CM/45/4, Adís Abeba: Comisión Económica para África de las Naciones Unidas.

UNESCO (2011) *EFA Global Monitoring Report 2011: The hidden crisis: Armed conflict and education*, París: UNESCO.

Save the Children (2010) *A Fair Chance at Life: why equity matters for child mortality*, Londres: Save the Children.

Sumner, A. and Tiwari, M. (2011) “Global poverty reduction to 2015 and beyond”, *Global Policy* 2, (2): 138–151.

Vandemoortele, J. (2008) “Making sense of the MDGs”, *Development* 51:220–227.

Capítulo 2

Abbott, P., Malunda, D. y Ngamije Festo (2012) “Rwanda Case Study for the 2013 European Development Report”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Ruanda: Institute of Policy Analysis and Research.



REFERENCIAS

- Andrews, L., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2012) "Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation". CID Working Paper 239. Boston, MA: Harvard University.
- Andrews, M. (2013) *The Limits of Institutional Reform in Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Banco Mundial (2011) *Large Scale Migration and Remittance in Nepal: Issues, Challenges and Opportunities*, Kathmandu: Banco Mundial.
- Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) "Peru: Great Progress, Greater Challenges", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.
- Booth, D. (2011) *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*, Africa Power and Politics Programme, Londres: IDU.
- Booth, D. (2012) *Development as a collective action problem: addressing the real challenges of African governances*. Londres: IDU.
- Booth, D. y Golooba-Mutebi, F. (2011) *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda*, Londres: Africa Power and Politics.
- Booth, D. y Golooba-Mutebi, F. (2012) "Policy for agriculture and horticulture in Rwanda. A different political economy?", *Future Agricultures Consortium Working Paper 38*, Londres: Future Agricultures.
- Centre for the Future of the State (2010) *An Upside Down View of Governance*. Brighton: IDS.
- Comisión Nacional de Planificación y el equipo de las Naciones Unidas en Nepal (2010) *Nepal: Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe de desarrollo de 2010*, Kathmandu: Comisión Nacional de Planificación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Declaración conjunta de cinco programas de investigación (2012) *The political economy of development in Africa*, Africa Power and Politics Programme, Danish Institute for International Relations, Developmental Leadership Programme, Future Agriculture, Tracking Development, DIIS, Copenhage.
- Developmental Regimes in Africa (2012) "Policy Brief 2", Africa Power and Politics Programme and Tracking Development, Londres: IDU.
- DIIS (2012) "Elites, Production and Poverty. A comparative study", Programa de investigación, sitio Web del proyecto: <http://www.diis.dk/sw71294.asp>.
- Faust, J. (2011) "Donor Transparency and Aid Allocation", *Discussion Paper 12/2011*, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo (DIE).
- Gibson, C.C., Andersson, K. Ostrom, E. y Shivakumar, S. (2005) *The Samaritan's Dilemma. The Political Economy of Development Aid*, Nueva York: Oxford University Press.
- Kelsall, T. (2011), "Rethinking the Relationship between Neo-patrimonialism and Economic Development in Africa", *IDS Bulletin 42(2)*: 76-87.
- Kelsall, T., Booth, D. con Cammack, D. y Golooba-Mutebi, F. (2010) "Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa", *Working Paper 9*, Londres: Africa Power and Politics Programme, IDU.
- Khan, M. (2007) "Governance, Economic Growth and Development since the 1960s", en J.A. Ocampo, K.S. Jomo y R. Vos (eds.) *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*, Londres: Zed Books/Naciones Unidas: 285-323.
- Khan, M. (2010) "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions", Draft Paper in *Research Paper Series on "Growth-Enhancing Governance"*, Londres: SOAS.
- Khan, M. (2012) "The Political Economy of Inclusive Growth", en OCDE y el Banco Mundial (Eds.) *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*, París: OCDE.
- Knack, S. y Rahman, A. (2007) "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", *Journal of Development Economics* 83(1): 176-197.
- Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013) "Développement dans un Monde en Mutation: Eléments pour un Agenda Global Post-2015", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Costa de Marfil : CIRES.
- Leftwich, A. (2011) "Thinking and Working Politically", Developmental Leadership Programme, *Discussion Paper*, York: Developmental Leadership Programme, University of York.
- Martens, B., Mummert, U., Murrell, P. y Seabright, P. (2002) *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGovern, M. (2011) *Making War in Côte d'Ivoire*, Londres: Hurst.
- Moore, M. (1998) "Death without Taxes: Democracy, State Capacity and Aide Dependence in the Fourth World". En: M. Robinson y White, G. (eds) *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford: Oxford University Press.
- Moore, M. (2011) "The Governance Agenda in Long Term Perspective: Globalisation, Revenues and the Differentiation of States", *Working Paper 378*, Brighton: IDS.



Moore, M. y Schmitz, H. (2008) "Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries", *Working Paper 307*, Brighton: IDS.

Moore, M., Schmidt, A. y Unsworth, S. (2009) "Assuring Our Common Future in a Globalised World: The Global Context of Conflict and State Fragility", *Working Paper*, Londres: DFID.

OCDE (2011) *International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis*, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

OCDE (2012) *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Pandey, P.R., Adhikari, R., y Sijapati, B. (2012) "Nepal Case Study", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Nepal: SAWTEE, Social Science Baha y CESLAM.

Putzel, J. y Di John, J. (2012) *Meeting the Challenges of Crisis States*. Londres: Crisis States Research Centre.

Rodrik, D. (2003) "Growth Strategies", *Working Paper 10050*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Rodrik, D. y Rosenzweig, M.R. (2009) "Development Policy and Development Economics: An Introduction". Introducción del *Handbook of Development Economics*, Vol 5, North-Holland: Elsevier

UE (2005) Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo", Bruselas: UE.

Unsworth, S. y Williams, G. (2011) "Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness", *DEVCO concept note*, Bruselas: CE.

Uvin, P. (1998) *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, West Hartford, CT: Kumarian Press.

van Donge, J. K. and Henley, D. (2012) "Tracking development in South-East Asia and sub-Saharan Africa", *Development Policy Review* 30 (S1): S5–S24.

Whitfield, L. y Therkildsen, O. (2011) "What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications", *DIIS Working Paper 15*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Capítulo 3

Asamblea General de las Naciones Unidas (2010) "Keeping the promise: united to achieve the Millennium

Development Goals - Draft resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly by the General Assembly at its sixty-fourth session", Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Benyon, J. y Dusu, A. (2010) "Budget Support and MDG Performance", *DG DEV Development Paper 2010/01*, Bruselas: Comisión Europea.

Bigsten, A. Platteau, J.-P., y Tengstam, S. (2011) "The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead", Bruselas: SOGES/Comisión Europea.

Bourguignon, F., Bénassy-Quéré, A. Dercon, S. Estache, Gunning, J.W. Kanbur, R. Klasen, S., Maxwell, S. Platteau, J.P. Spadaro, A. (2008) "Millennium Development Goals at Midpoint: Where do we stand and where do we need to go?", Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo*, septiembre de 2008, Bruselas: Comisión Europea.

Carlsson, B., Buhigas Schubert, C. y Robinson, S. (2009) *The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*, Hemel Hempsted: HTSPE/Comisión Europea.

Consejo de Asuntos Exteriores (2012) "Council conclusions on Policy Coherence for Development", Reunión del Consejo Europeo nº 3166, Brussels, 14 de mayo, Bruselas: Consejo de la Unión Europea.

Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (2009) Conclusiones del consejo sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo, 17 de noviembre, Bruselas: Consejo Europeo.

COM (2010a) *EU Contribution to the Millennium Development Goals: Some Key Results from Commission Development Programmes*, Bruselas: Unión Europea.

COM (2010b) "Europeans, development aid and the Millennium Development Goals", Eurobarómetro especial 352, Bruselas: Comisión Europea.

COM (2011) *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, COM(2011) 637 final, Bruselas: Comisión Europea.

COM (2012a) "Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development", COM (2012) 366 final, Bruselas: Comisión Europea.

COM (2012b) "Solidarity that spans the globe: Europeans and development aid", Eurobarómetro especial 392, Bruselas: Comisión Europea.

CONCORD (2011) "Spotlight on EU Policy Coherence for Development", noviembre de 2011, Bruselas: CONCORD.

ECDPM e ICEI (2005) "EU mechanisms that promote policy coherence for development – a scoping study", *Studies in European Development Co-operation*



REFERENCIAS

- Evaluation* n° 2, Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (2012) *De cara a la escasez: Gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible*, IDU, DIE y ECDPM, Bruselas: UE.
- Faust, J., Koch, S., Molenaers, N., Tavakoli, H. y Vanheukelom, J. (2012) “The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination”, European Think Tanks Group / Institute of Development Policy and Management, Informe sobre la política de la universidad de Amberes, mayo de 2012, Londres: IDU.
- Global Financial Integrity (2011) “Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009”, Washington, DC: Global Financial Integrity.
- Goerens, C. (2012) “Report on an Agenda for Change: the Future of EU Development Policy, (A7-0217/2012) 22 de octubre de 2012, Luxemburgo, Parlamento Europeo.
- Keijzer, N. (2011) “Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the Common Fisheries Policy from the perspective of Policy Coherence for Development”, *ECDPM Discussion Paper* 120, Maastricht: ECDPM.
- Keijzer, N. y Oppewal, J. (2012) “Learn to walk before you run? A review of methodological approaches for evaluating coherence in the field of international cooperation”, *ECDPM Discussion Paper* 132, Maastricht: ECDPM.
- Kendall, A. (2012) *The Global Challenge of HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria*, Washington, DC: Congressional Research Center.
- Klavert, H. Engel, P. y Koeb, E. (2011) “Still a thorn in the side? The reform of the Common Agricultural Policy from the perspective of Policy Coherence for Development”, *Discussion Paper* 126, Maastricht: ECDPM.
- Koulaïmah-Gabriel, A. and Oomen, A. (1997) “Improving Coherence: Challenges for European Development Cooperation”, *ECDPM Policy Management Brief* 9, Maastricht: ECDPM.
- Mackie, J. et al. (2007) *Evaluation Study on the EU Institutions & member States’ mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, Studies in European Development Co-operation Evaluation 7, Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Mathews, A. (2011) “Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals”, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, *Issue Paper* 39. Ginebra: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- OCDE (2012) *OECD Strategy on Development*, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OCDE-CAD (2012) *Unión Europea: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) Peer Review 2012*, París: OCDE.
- ONU (2012a) *Realizing the Future We Want for All*, Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, junio de 2012, Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (2012b) *Objetivo de Desarrollo del Milenio 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo: Convertir la retórica en realidad*, Informe del 2012 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM, Nueva York: Naciones Unidas.
- Piebalgs, A. (2012) “Foreword”. En: Gänzle, S., Grimm, S. y Makhan, D. (eds.) *The European Union and Global Development: An “Enlightened Superpower” in the Making?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Reuter, P. (ed.) (2012) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial
- te Velde, D.W., Page, S., Cantore, N., Matthews, A., King, M., Boysen, O. y Keijzer, N. (2012) “The EU’s Common Agricultural Policy and development”, *ODI Project Briefings Issue* 79, Londres: IDU.
- PNUD (2011) “Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008”, *Discussion Paper*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Unión Europea (2005) «El consenso europeo sobre desarrollo», Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, Bruselas: Unión Europea.
- Van Reisen, M. (2010) *The EU’s contribution to the Millennium Development Goals: Keeping the Goals alive*. Copenhagen: Alliance 2015.
- Wijnberg, B. y Monster, M. (2010) “Innovation and access: medicines for the poor – the IGWG strategy and plan of action”, *Global Forum Update on Research for Health* 5, disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd045364/globalforum5/cap3.pdf>.

Capítulo 4

Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: “Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.



- Birdsall, N. (2012) “The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the “Development Agenda?” CGD Policy Paper 003. Washington, DC: Center for Global Development.
- Bundesregierung (2011) *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*, Berlín: Auswärtiges Amt.
- Chemnitz, C. y Fuhr, L. (2012) “To have or have not: Resource equity in a finite world”. Heinrich-Böll-Stiftung International Dialogue Project essay, agosto. Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung.
- COM (2011) *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, COM(2011) 637 final, Bruselas: CE.
- COM (2012) “Report on the Consultation Process on “Towards A Post-2015 Development Framework”, *Final Report*, noviembre de 2012.
- COM (2013) *Una vida decente para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, Comunicación COM (2013) 92 final, Bruselas: Comisión Europea.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2009) *Superar la fragilidad en África, Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2009, Superar la fragilidad en África*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Bruselas: UE.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2012) *De cara a la escasez: Gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible*, IDU, DIE y ECDPM, Bruselas: UE.
- Frieden, J., Pettis, M., Rodrik, D. y Zedillo, E. (2012) *After the Fall: The Future of Global Cooperation*, Ginebra: International Center for Monetary and Banking Studies.
- Fues, T., Chaturvedi, S. y Sidiropoulos, E. (2012) “Conclusion: Towards a global consensus on development cooperation”. En: Chaturvedi, S., Fues, T. y Sidiropoulos, E. (eds.) *Development cooperation and emerging powers: New partners or old patterns?* Londres: Zed Books.
- Furness, M. y Makhan, D. (2011) “EU global development policy: the public goods conundrum”, *The Broker* 26(10): 24–30.
- Howes, S. (2011) “An overview of aid effectiveness determinants and strategies”, *Development Policy Centre Discussion Paper* 1, Canberra: Crawford School of Economics and Government, Australian National University.
- International Dialogue on Peacebuilding and State-building (2011) “A new deal for engaging in fragile states”, en OCDE/CAD (ed.). París: OCDE/CAD.
- Kagan, R. (2012) “Why the world needs America”, *Wall Street Journal* 11 de febrero. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203646004577213262856669448.html>.
- Kharas, H. (2010) “The emerging middle class in developing countries”. Documento de trabajo 285 del Centro de desarrollo de la OCDE. París: OCDE.
- Koch, S. (2012) “From Poverty Reduction to Mutual Interests? The Debate on Differentiation in EU Development Policy”, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper* 13/2012, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo (DIE).
- Mitchell, A. (2011) “Africa is open for business”, Discurso pronunciado en la London School of Business, 11 de julio. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/news/speeches-and-statements/2011/andrew-mitchell-on-why-trade-and-business-is-booming-in-africa/> (Consulta: 8 de agosto de 2012).
- Page, S. (2008) “Uncertainty, difficulty, and complexity”, *Journal of Theoretical Politics* 20(2): 115–149.
- Reuters (2012) “Wal-Mart focused on existing Africa markets”, Reuters 10 de mayo. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2012/05/10/us-walmart-africa-idUSBRE8490L120120510> (consulta: 10 de julio de 2012).
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. Nueva York: W.W. Norton.
- Stamm, A. (2004) “Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft”. Documento de debate 1/2004 del Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo (DIE).
- Stiglitz, J. (2003) “Challenging the Washington Consensus: an interview with Lindsey Schoenfelder”, *The Brown Journal of World Affairs* IX (2): 33–40.
- The Economist* (2011) “The hopeful continent: Africa rising”, 3 de diciembre. Disponible en <http://www.economist.com/node/21541015>.
- Tran, M. (2012) “New aid effectiveness indicators agreed at post-Busan meeting”, *Guardian* 23 de mayo. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/may/23/aid-effectiveness-indicators-agreed-busan> (Consulta: 14 de agosto de 2012).
- Wonacott, P. (2011) “A continent of new consumers beckons”, *Wall Street Journal* 11 de enero. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704720804576009672053184168.html> (Consulta: 9 de julio de 2012).



Capítulo 5

- Alkire, S. (2002) "Dimensions of Human Development," *World Development*, 30 (2): 181–205.
- Alkire, S. (2007) "The Missing Dimensions of Poverty Data: Introduction to the Special Issue", *Oxford Development Studies*, 35 (4): 347–359.
- Alkire, S. y Foster, J. (2011) "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics* 95 (7–8): 476–487.
- Alkire, S. y Santos, M.E. (2010) "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries", *OPHI Working Papers* ophiwp038, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Alkire, S. y Sumner, A. (2013) "Multidimensional Poverty and the Post-2015 MDGs", *OPHI Research Brief*, febrero, Queen Elizabeth House, Oxford.
- Alkire, S., Roche, J.M., Santos, M. E. y Seth, S. (2011) "Multidimensional Poverty Index 2011", *OPHI Briefing*, diciembre.
- Anand, S. y Segal, P. (2008) "What Do We Know about Global Income Inequality?", *Journal of Economic Literature*, 46 (11), 57–94.
- Aryeetey, E. y McKay, A. (2007) "Growth with poverty reduction, but increased spatial inequality: Ghana over the 1990s". En: Grimm, M, Klasen, S. y McKay, A. (eds.) *Determinants of Pro-Poor Growth: Analytical Issues and Findings from Country Cases*, pp. 57–80, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial (2011) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012) "Nuevas estimaciones revelan reducción de la pobreza extrema 2005–2010". Disponible en: <http://go.worldbank.org/4K0EJIDFA0>.
- Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) "Peru: Great Progress, Greater Challenges", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.
- Bhorat, H. y Kanbur, R. (2006) "Poverty and Well-being in Post-Apartheid South Africa", en Bhorat y Kanbur (eds.) *Poverty and Policy in Post-Apartheid South Africa*, Pretoria: Human Sciences Research Council Press, 1–17.
- Bourguignon, F. (2011) "Non-anonymous growth incidence curves, income mobility and social welfare dominance", *Journal of Economic Inequality*, 9, 605–627.
- Chambers, R. (2004) "Ideas for development: reflecting forwards," *IDS Working Paper* 238, Brighton: Institute of Development Studies.
- Chandy, L. y Gertz, G. (2011) "Poverty in numbers: the changing state of global poverty from 2005 to 2015", *Policy brief* 2011–01, Washington, DC: Global Economy and Development at Brookings, The Brookings Institution.
- Chen, S. y Ravallion, M. (2012) "More relatively poor people in a less absolutely poor world", *Policy Research Working Paper* 6114, Washington, DC: Banco Mundial.
- Cornia, G.A. (2012) "Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990–2011", *UNUWIDER Working Paper* 2012/09, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki.
- Deaton, A. (Forthcoming) "Reshaping the world: The 2005 round of the International Comparison Program", en Rao, P. y Vogel, F. (eds) *Measuring the size of the world economy: the framework, methodology, and results from the International Comparison Program*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Deaton, A. y Drèze, J. (2002) "Poverty and inequality in India, a reexamination", *Economic and Political Weekly* (7 de septiembre): 3729–48.
- Deb, U., Hoque, Z., Khaled, N y Bairagi, S.K. (2008) *Growth, Income Inequality and Poverty Trends in Bangladesh: Implications for Development Strategy*, Documento presentado en el diálogo "Addressing Regional Inequalities: Policy Options and Strategies" del 28 de febrero de 2008 en el auditorio CIRDAP; organizado por el Centro para el Diálogo sobre Políticas (CPD)-Bangladesh.
- Dorius, S.F. y F. Firebaugh (2010) "Trends in global gender inequality", *Social Forces* 88(5): 1941–1968.
- Easterly, W. (2009) "How the Millennium Development Goals are unfair to Africa", *World Development* 37(1): 26–35.
- Fukuda-Parr, S. (2004) "Millennium Development Goals: Why They Matter", *Global Governance*, 10 (4), 395402.
- Gentilini, U. y Sumner, A. (2012) "What Do National Poverty Lines Tell Us About Global Poverty?", Brighton: IDS.
- Hillebrand, E. (2009) *Poverty, Growth and Inequality over the next 50 years*, Documento presentado en la reunión de expertos de la FAO sobre cómo alimentar al mundo en 2050, (24–26 de junio).
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2012) *De cara a la escasez: Gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible*, IDU, DIE y ECDPM, Bruselas: UE.



- Kabeer, N. (2010) *Can the MDGs Provide a Pathway to Social Justice? The Challenges of Intersecting Inequalities*, Nueva York: Fondo para el logro de los ODM.
- Karshenas, M. (2010) "Global Poverty: New National Accounts Consistent Estimates based on 2005 Purchasing Power Exchange Rates, with extension to the Least Developed Countries poverty trends", *Background Paper for UNCTAD's LDC Report 2010*, n° 8.
- Kharas, H. y Rogerson, A. (2012) *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Londres: IDU.
- Klasen, S. (2013, forthcoming) "Measuring Levels and Trends in Absolute Poverty in the World: Open questions and possible alternatives". En: Betti, G. y Lemmi, A. (eds.) *Poverty and Social Exclusion New Methods of Analysis*, Abingdon: Routledge.
- Krishna, A. (2007) "The Dynamics of Poverty: Why Don't 'The Poor' Act Collectively?", *2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People*, Washington, DC: IFPRI.
- Krishna, A., Lumonya, D. Markiewicz, M. Mugumya, F. Kafuko, A. and Wegoye, J. (2006) "Escaping poverty and becoming poor in 36 villages of Central and Western Uganda", *Journal of Development Studies* 42(2): 346-70.
- Loewe, M. y Rippin, N. (2012) "Changing global patterns of poverty", *Briefing Paper* 3/2012, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo.
- Lustig, N. (2009) "La Pobreza y la Desigualdad en America Latina, y los Gobiernos de la Izquierda", *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, 7.
- McGregor, J. A. y Sumner, A. (2009) "After 2015: '3D Human Wellbeing'", *IDS in Focus Policy Briefing* 9.2, junio, Brighton: IDS.
- Melamed, C. (2012) "Putting inequality in the post-2015 picture", *ODI Research reports and studies*, marzo, Londres: IDU.
- Milanovic, B. (2011) "Global inequality: from class to location, from proletarians to migrants", *Policy Research Working Paper* 5820, Washington, DC: Banco Mundial.
- Milanovic, B. (2012) "Global income inequality by the numbers: in history and now - an overview", *Policy Research Working Paper Series* 6259, Washington, DC: Banco Mundial.
- Narayan, D., R. Chambers, M. K. Shah, y Petesch, P. (2000) *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, Oxford University Press for the World Bank, Nueva York, 2000.
- Ortiz, I. y Cummins, M. (2011) *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion - A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*, Nueva York: UNICEF.
- Palma, J.G. (2011) "Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'Inverted-U': it's all about the share of the rich", *Development and Change* 42(1): 87-153.
- PovcalNet (2012): el instrumento electrónico para medir el índice de pobreza desarrollado por el Grupo de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial, Disponible en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>, consulta: 7/7/2012.
- Poverty Analysis Discussion Group (2012) "Understanding Poverty and Wellbeing: A Note with Implications for Research and Policy", mimeo, Londres: IDU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997, 2010, 2011) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ravallion, M. (2011) "On Multidimensional Indices of Poverty", *Serie de documentos de trabajo de investigación política del Banco Mundial*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ravallion, M. (2012) "New Brookings Study is Overly Optimistic on Progress against Poverty", Blog. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/new-brookings-study-is-overly-optimistic-on-progress-against-poverty>.
- Reddy, S., Visaria, S. y Asali, M. (2009) "Inter-country comparisons of income poverty based on a capability approach", en Basu, K. y R. Kanbur (eds.) *Arguments for a Better World*, Oxford: Oxford University Press, Vol II, 7-30.
- Sahn, D. E. and Younger, S.D. (2006) "Changes in inequality and poverty in Latin America: Looking beyond income to health and education", *Journal of Applied Economics*, IX(2): 215-33.
- Sahn, D. E. y Younger, S.D. (2007) "Changes in inequality and poverty in Latin America: Looking Beyond Income to Health and Education", *Working Papers UNU-WIDER Research Paper*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Samman, E., G. Ranis, et al. (2011) *Inequality in multiple dimensions of Human Development*, Oxford, Queen Elizabeth House.
- Sen, A. K. (1979) "Equality of What?". En: McMurrin (ed.) *Tanner Lectures on Human Values*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (1992) *Inequality Reexamined*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.



REFERENCIAS

- Sen, A. K. (2009) *The Idea of Justice*, Londres: Allen Lane.
- Sen, B. (2003) “Drivers of escape and descent: changing household fortunes in rural Bangladesh”, *World Development* 31(3), 513–534.
- Shepherd, A. (2011) “Tackling chronic poverty: The policy implications of research on chronic poverty and poverty dynamics”, Londres: Chronic Poverty Research Centre.
- Sicular, T., Yue, X., Gustafsson, B. y Li, S (2006) “The Urban-Rural Gap and Income Inequality in China”, *Review of Income and Wealth* 53, 93–126.
- Stewart, F. (2009) “A Global View of Horizontal Inequalities: Inequalities Experienced by Muslims Worldwide”, *MICROCON Research Working Paper* 13, Brighton: MICROCON.
- Stiglitz, J., Sen, A. and Fitoussi J.-P. (2009) *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- Sutherland, D. and Yao, S. (2011) “Income inequality in China over 30 years of reforms”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4: 91–105.
- UNCTAD (2010) *Los países menos adelantados. Informe 2010*, Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD (2011) “Poverty Reduction and Progress towards the MDGs in LDCs”, *Policy Brief* n° 20, Ginebra: UNCTAD
- ## Capítulo 6
- AIE (2011) *World Energy Outlook 2011*, Agencia Internacional de Energía, París: AIE.
- Anderson, A. y Strutt, A. (2011) “Asia’s Changing Role in World Trade: Prospects for South-South Trade Growth to 2030”, Banco Asiático de Desarrollo, *Economics Working Paper* 264, Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- BP (2011) “Energy Outlook 2030”, British Petroleum, Londres: BP.
- BP (2012) “Energy Outlook 2030”, British Petroleum, Londres: BP.
- Chandy, L. y Gertz, G. (2011) “Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015”, The Brookings Institution, *Global Economy and Development Policy Brief* 2011–01, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Cline, W. (2007) *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Washington, DC: Center for Global Development y Peterson Institute for International Economics.
- COM (2011) “Global Europe 2050: Executive Summary”, Bruselas: Comisión Europea.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2012) *De cara a la escasez: Gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible*, IDU, DIE y ECDPM, Bruselas: UE.
- DAES (2011a) “World Population Prospects: the 2010 Revision”, División de Población de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York: DAES.
- DAES (2011b) “International Migration Report 2009: A Global Assessment”, División de Población de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York: DAES.
- DAES (2011c) “International Migration in a Globalizing World: The Role of Youth”, *Technical Paper* 2011/1, División de Población de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York: DAES.
- DAES (2012a) “World Population Prospects: the 2011 Revision”, División de Población de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Nueva York: DAES.
- DAES (2012b) “Migrants by Origin and Destination: The Role of South-South Migration”, División de Población de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Population Facts 2012/03 Nueva York: DAES.
- FAO (2009) “Cómo alimentar al mundo en 2050”, *Issues Brief*, Foro de expertos de alto nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma 12–13 de octubre.
- Foresight (2011) “The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability”, Informe final de proyecto de Foresight, Londres: The Government Office for Science.
- Fouré, J., Bénassy-Quéré, A. y Fontagné, L. (2012) “The Great Shift: Macroeconomic Projections for the World Economy at the 2050 Horizon”, Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales (CEPII), *Working Paper* 2012–03, París: CEPII.
- Grant, U. (2008) “Opportunity and Exploitation in Urban Labour Markets”, *ODI Briefing Paper* n° 44: Londres.
- Gustavsson, J. Cederberg, C., Sonesson, U., van Otterdijk, R. y Meybeck, A. (2011) *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention*, Roma: FAO.
- Hertel, T. (2010) “The Global Supply and Demand for Agricultural Land in 2050: A Perfect Storm in the Making”. *GTAP Working Paper* 63, Indiana: Purdue University.
- Hillebrand, E. (2010a) “Poverty, Growth, and Inequality Over The Next 50 Years”, Documento redactado para la reunión de expertos de la FAO sobre cómo alimentar al



- mundo en 2050, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Hillebrand, E. (2010b) “Deglobalization scenarios: who wins? Who loses?” *Global Economy Journal* 10(2): 118.
- PEAN (2011) *Price volatility and food security* Informe redactado por el Grupo de alto nivel de expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma.
- OIT(2012a) “Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Job Crisis”, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT.
- OIT (2012b) “Global Employment Trends 2012: OIT.
- IPCC (2007) *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- Kharas, H. (2010) “The Emerging Middle Class in Developing Countries”, OECD Development Centre, *Working Paper* 285, París: Centro de desarrollo de la OCDE.
- Kharas, H. y Rogerson, A. (2012) *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Londres: IDU.
- Leadley, P., Pereira, H.M., Alkemade, R., Fernandez-Manjarrés, J.F., Proença, V., Scharlemann, J.P.W. y Walpole, M.J. (2010) *Biodiversity Scenarios: Projections of 21st Century Change in Biodiversity and Associated Ecosystem Services: A Technical Report for the Global Biodiversity Outlook 3*, Serie de publicaciones técnicas sobre el Convenio sobre la Diversidad Biológica, documento n° 50, Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Maddison, A. (2010) “Historical Statistics of the World Economy: 1–2008 AD”, Universidad de Groninga. Disponible en: www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls.
- McKinsey (2011) “Urban World: Mapping the Economic Power of Cities”, Nueva York: McKinsey Global Institute.
- MoD Francia (2012) “Horizons Stratégiques”, París: Ministerio de Defensa, República Francesa.
- Mold, A. (2010) “Maddison’s Forecasts Revisited: What Will the World Look Like in 2030?”, *VOX Column*, 24 de octubre de 2010.
- OCDE (2012) “Perspectivas Ambientales de la OCDE hacia 2050: Consecuencias de la inacción”, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- RBSC (2012) “Trend Compendium 2030”, Munich: Roland Berger Strategy Consultants.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M. y de Haan, C. (2006) “Livestock’s Long Shadow: Environmental Issues and Options”, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Subramanian, A. (2011) “Eclipse: Living in the Shadow of China’s Economic Dominance”, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Sumner, A. (2012a) “Where will the world’s poor live? Global poverty projections for 2020 and 2030”, *IDS In Focus Policy Briefing*, agosto de 2010. Número 26, Brighton: IDS.
- Sumner, A. (2012b) “Where will the world’s poor live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion”, *CGD Working Paper* 305, septiembre, Washington, DC: Center for Global Development.
- Thorbecke, E. (2006) “The Evolution of the Development Doctrine, 1950–2005”, *UNU-WIDER Research Paper* 2006/155, Helsinki: UNU-WIDER.
- PNUMA (2007) *Global Environment Outlook 4: Environment for Development*, Valletta: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Progress Press.
- PNUMA (2012a) *Global Environment Outlook 5: Environment for the future we want*, Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- PNUMA (2012b) “Growing Urbanization, Globalization and Weak Governance Major Threats to Environment “. Comunicado de prensa, 7 de junio, Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- FNUAP (2011) “State of World Population 2011: People and Possibilities in a World of 7 Billion”, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York: FNUAP.
- ONU-Hábitat (2012) “The Challenge”. Disponible en: www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=10&cid=928
- WBGU (2011) “World in Transition: A Social Contract for Sustainability”, Berlín: Consejo Asesor Alemán sobre el Cambio Climático (WBGU).
- FEM (2012) *Global Risks 2012*, séptima edición, Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Banco Mundial (2010) “Informe sobre seguimiento mundial 2010: los ODM después de la crisis”, Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2011) “Global Development Horizons 2011: Multipolarity – The New Global Economy”, Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012a) *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Jobs*, Washington, DC: Banco Mundial.



Capítulo 7

- Abbott, P., Malunda, D. y Ngamije Festo (2012) “Rwanda Case Study for the 2013 European Development Report”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Ruanda: Institute of Policy Analysis and Research.
- BAfD (2010) *African Economic Outlook 2010*, Tunes: Banco Africano de Desarrollo/OCDE.
- BAfD (2012) African Economic Outlook 2010 (Datos) Disponible en: <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/data-statistics/> y en <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/data-statistics/aeo-fiscal-data-1996-2010/> (Consulta: 07 de octubre de 2012)
- BAfD, OCDE y CEPA (2010) *African Economic Outlook – Public Resource Mobilisation and Aid*, Tunes y París: Banco Africano de Desarrollo y OCDE.
- Arellano-Yanguas, J. (2011) “Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru”, *The Journal of Development Studies*, 47, 617–638.
- Ascher, W. (1989) “Risk, politics, and tax reform: lessons from some Latin American experiences”. En: Gillis, M. (ed.) *Tax reform in developing countries*, Durham: Duke University Press.
- Baker, R. W. (2005) *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*, Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) “Peru: Great Progress, Greater Challenges”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.
- Benedek, D., Crivelli, E., Gupta, S. and Muthoora, P. (2012) “Foreign Aid and Revenue: Still a Crowding Out Effect?”, *Working Paper*, Washington, D.C.: FMI.
- Bigsten, A. y Tengstam, S. (2012) “International Coordination and the Effectiveness of Aid”, *UNU-WIDER Working Paper*, Helsinki: UNU-WIDER.
- Bigsten, A. L., Platteau, J. P. y Tengstam, S. (2011) *The Aid Effectiveness Agenda: the benefits of going ahead*, Bruselas: Comisión Europea.
- Bird, R. M. y Zolt, E. M. (2005) “The limited role of the personal income tax in developing countries”, *Journal of Asian Economics*, 16, 928–946.
- Bird, R. M., Martínez-Vázquez, J. y Torgler, B. (2008) “Tax Effort in Developing Countries and High Income Countries: The Impact of Corruption, Voice and Accountability”, *Economic Analysis and Policy*, 38, 55–71.
- BIS (2012) “International regulatory framework for banks (Basel III)” [En línea], Basilea: Comité de Inspección Bancaria de Basilea. Disponible en: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> Consulta: 16 de noviembre de 2012.
- Blankenburg, S. y Khan, M. (2012) “Governance and Illicit Flows”, En: Reuter, P. (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Bornhorst, F., Gupta, S. y Thornton, J. (2009) “Natural resource endowments and the domestic revenue effort”, *European Journal of Political Economy*, 25, 439–446.
- Bourguignon, F. y Sundberg, M. (2007) “Aid Effectiveness: Opening the Black Box”, *The American Economic Review*, 97, 316–321.
- Bräutigam, D. A. y Knack, S. (2004) “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa”, *Economic development and cultural change*, 52, 255–285.
- Bräutigam, D., Fjeldstad, O. H. y Moore, M. (2008) *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Brown, J., Neil, B. y Schalatek, L. (2010) “Climate finance additivity: emerging definitions and their implications”, *Climate Finance Policy Brief* nº 2, Heinrich Boell Foundation y IDU.
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000) “Aid, Policies, and Growth”, *The American Economic Review*, 90, 847–868.
- Byiers, B. y Dalleau, M. (2011) “Fiscal challenges, development opportunities? 20 key questions on domestic resource mobilisation”, *Discussion Paper*, Maastricht: ECDPM.
- Caputo, E., Kemp, A. D. y Lawson, A. (2011) “Assessing the impacts of budget support: Case studies in Mali, Tunisia and Zambia”, París: OCDE/CAD.
- Chaturvedi, S., Fues, T. y Sidiropoulos, E. (eds) (2012) *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?*, Londres: New York Zed Books.
- Chaudhry, K. A. (1997) *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca NY y London, Cornell University Press.
- Chileshe, C. (2010) “Chinese Debt, Aid and Trade: Opportunity or Threat for Zambia?”, *Occasional Paper* nº 72, China in Africa Project, December, SAIIA.
- Clist, P. y Morrissey, O. (2011) “Aid and tax revenue: Signs of a positive effect since the 1980s”, *Journal of International Development*, 23, 165–180.
- Cobham, A. (2012) “Tax Havens and Illicit Flows”, En: Reuter, P. (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial.



- Collier, P. y Hoeffler, A. (2005) "Resource rents, governance, and conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 49, 625–633.
- COM (2010) "Fiscalidad y desarrollo Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales", Comunicación de la Comisión para el Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo, SEC(2010) 426, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2011) "Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión", Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2012) *Mejorar la ayuda de la UE a los países en desarrollo a fin de movilizar financiación para el desarrollo*, Communication COM (2012) 366 y 2012 EU *Accountability Report on Financing for Development*, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2012) 199, Bruselas: Comisión Europea.
- Dang, H.-A., Knack, S. y Rogers, H. (2009) *International Aid and Financial Crises in Donor Countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- de Jesus, D. (2012) "From Yekaterinburg to New Delhi: Advances and Obstacles in the Definition of the BRICS Agenda" [En línea]. Disponible en: <http://bricspolicycenter.org/homolog/Event/Evento/151>.
- de Kemp, A., Faust, J. y Leiderer, S. (2011) "Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia", La Haya: Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.
- Deuchert, A. y Foerch, T. (2012) *A Building Block Approach. Financial Sector Regulation and Supervision in Emerging Markets and Developing Economies*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- di John, J. (2011) "Taxation, developmental state capacity and poverty reduction", *International Journal of Social Welfare*, 20, 270–279.
- Easterly, W. y Pfitze, T. (2008) "Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid", *Journal of Economic Perspectives*, 22.
- CEPAL (2011) "Public social spending in Latin America: general trends and investment in developing the skills of the new generations", En: CARIBBEAN, E. C. F. L. A. A. T. (ed.) *Social Panorama of Latin America 2010*, Santiago: Naciones Unidas.
- ECOSOC (2008) "Background study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation", Nueva York: Naciones Unidas.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2010) *La protección social para el desarrollo inclusivo*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Bruselas: UE.
- Everest-Phillips, M. (2012) "The Political Economy of Controlling Tax Evasion and Illicit Flows", En: Reuter, P. (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Farrell, M. y Gänzle, S. (2012) "Coherence of International Regimes, the Role of the European Union and the Provision of Global Public Goods", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- Faust, J. (2011) *Donor transparency and aid allocation*, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo.
- Faust, J., Koch, S., Molenaers, N., Tavakoli, H. y Vanheukelom, J. (2012) *The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination*, European Think Tanks Group.
- Faust, J., Leiderer, S. y Schmitt, J. (2012b) "Financing poverty alleviation vs. promoting democracy? Multi-Donor Budget Support in Zambia", *Democratization*, 19, 438–464.
- Fjeldstad, O. H. (2004) "What's trust got to do with it? Non-payment of service charges in local authorities in South Africa", *The Journal of Modern African Studies*, 42, 539–562.
- G20 (2010a) Anexo II: Plan de Acción Plurianual para el Desarrollo, Seul.
- G20 (2010b) *Declaración de la cumbre del G-20 en Toronto*, 26–27 de junio de 2010, Toronto: G-20.
- Gavas, M., Geddes, M., Massa, I. y te Velde, D.W. (2011) *EU Blending Facilities: Implications for Future Governance Options*, European Think-Tanks Group, Londres: IDU.
- Girishankar, N. (2009) "Innovating Development Finance: From Financing Sources to Financial Solutions", *PPC Working Paper Series No.1*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Global Health Strategies Initiatives (2012) *How the BRICS Are Reshaping Global Health and Development*, Nueva York, Nueva Deli y Río de Janeiro: Global Health Strategies Initiatives.
- Government Commission on Capital Flight from Poor



REFERENCIAS

- Countries (2009) "Tax havens and development. Status, analyses and measures", Informe de la comisión del Gobierno sobre la fuga de capital de los países pobres, nombrado por el Real Decreto del 27 de junio de 2008, enviado a Erik Solheim, ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Internacional, el 18 de junio de 2009, Oslo: Noruega, ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Internacional.
- Gravelle, J. G. (2010) *Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion*, Washington, D.C.: Servicio de investigación del Congreso.
- Griffith-Jones, S. and Ocampo, J. A. (2009) *The financial crisis and its impact on developing countries*, Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
- Griffith-Jones, S., Ocampo, J. A. y Spratt, S. (2012) "Financing renewable energy in developing countries. Mechanisms and responsibilities", Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2012*, Bruselas: UE.
- Griffith-Jones, S., Thiemann, M. y Seabrooke, L. (2010) "Taming Finance by Empowering Regulators. A Survey of Policies, Politics and Possibilities", *Discussion Paper*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Griffiths, J. (2012) *Leveraging private sector finance. How does it work and what are the risks?*, Londres: Proyecto Bretton Woods.
- Grimm, S. y Zhang, C. (2012) "South-South Cooperation and the Millennium Development Goals (MDGs): Preparing for a post-2015 setting", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- Grimm, S., Humphrey, J., Lundsgaarde, E. y de Souza, S. L. J. (2009) "European development cooperation to 2020: challenges by new actors in international development", *EDC 2020 Working Paper 4*, Bonn: Asociación Europea de Institutos de Investigación y Formación sobre el Desarrollo.
- Handley, G. (2009) *Sector Budget Support in Practice - Literature Review*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- IATI (2012) *About The International Aid Transparency Initiative (IATI)* [En línea], Glasgow: Iniciativa internacional para la transparencia de la ayuda (IATI). Disponible en: <http://www.aidtransparency.net/>.
- IFFIM (2012) *About IFFIm. Overview* [En línea]. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.iffim.org/about/overview/> [Acceso: 24 de agosto de 2012].
- FMI (2011) *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2012) *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, Washington, D.C.: FMI.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011) *A new deal for engaging in fragile states*, París: OCDE/CAD.
- Ivanyna, M. y von Haldenwang, C. (2012) "A Comparative View on the Tax Performance of Developing Countries: Regional Patterns, Non-Tax Revenue and Governance", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 6.
- Kapoor, S. (2008) "Increasing Domestic Resource Mobilization by Tackling Tax Flight", *Financing for Development Series*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kar, D. y Cartwright-Smith, D. (2008) *Illicit Financial Flows From Developing Countries 2002—2006. Executive Report*, Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Kar, D. y Freitas, S. (2011) *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*, Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Kaul, I., Conceicao, P., Le Goulven, K. y Mendoza, R. U. (2003) *Providing global public goods: managing globalization*, Oxford University Press, EE.UU.
- Kharas, H. y Rogerson, A. (2012) *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Londres: IDU.
- Kindornay, S. (2011) *From Aid Effectiveness to Development Effectiveness*, Ottawa: The North South Institute.
- Klingebiel, S. (2012) *Results-Based Aid (RBA): new aid approaches, limitations and the application to promote good governance*, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Klingebiel, S. y Leiderer, S. (2011) "Two-speed aid effectiveness" [Online], Leiden: The Broker Online. Disponible en: <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Busan-High-Level-Forum/Two-speed-aid-effectiveness>.
- Knack, S. (2009) "Sovereign rents and quality of tax policy and administration", *Journal of Comparative Economics*, 37, 359–371.
- Koerberle, S., Stavreski, Z. y Walliser, J. (2006) "Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons", World Bank Publications.



- Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013) “Développement dans un Monde en Mutation: Eléments pour un Agenda Global Post-2015”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Costa de Marfil: CIRES.
- Kragelund, P. (2011) “Back to BASICS? The Rejuvenation of Non-traditional Donors” Development Cooperation with Africa”, *Development and Change*, 42, 585–607.
- Lall, R. (2011) “Reforming Global Banking Standards: Back to the Future?”, En Ponte, S., Gibbon, P. y Vestergaard, J. (eds.) *Governing through Standards: Origins, Drivers and Limitations*, Londres: Palgrave.
- Leading Group (2008) “Illicit Financial Flows”, A Task Force led by Norway, set up under the Leading Group on Solidarity.
- Leading Group (2012) Peer review of existing innovative financings for development.
- Leiderer, S. (2012) “Fungibility and the Choice of Aid Modalities: The Red Herring Revisited”, *UNU-WIDER Working Paper No. 2012/68*.
- Levine, R. (2011) *The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis*, Providence RI: Brown University.
- Mahon, J. (2009) “Tax reforms and income distribution in Latin America”. Borrador para el XXVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Río de Janeiro, 11–14 de junio de 2009.
- Manning, R. y Trzeciak-Duval, A. (2010) “Situations of fragility and conflict: aid policies and beyond”, *Conflict, Security & Development*, 10, 103–131.
- Martins, P. M. G. (2010) *A Post-2015 Development Agenda: What Role for ODA*, Londres: Centre for Development Policy and Research SOAS.
- Massa, I., Keane, J. y Kennan, J. (2012) *The euro zone crisis and developing countries*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Mattli, W. y Woods, N. (2008) “A new architecture for global financial regulation”, *Financial Times*, 19 de noviembre de 2008.
- MINECOFIN (2010) *Informe de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Edición inaugural) F Y 2009/2010*, Kigali: Ministerio de Finanzas y Planificación Económica de Ruanda.
- Montes (2013) “Obstacles to Development in the International Economic Architecture” *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- Moore, M. (2012) “The Practical Political Economy of Illicit Flows”, En Reuter, P. (ed.) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Moore, M. y Schmitz, H. (2008) “Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries”, *Documento de trabajo del IDS*, Brighton: IDS.
- Morris, M. y Pryke, J. (2011) “Beyond Paris: 11 innovations in aid effectiveness”, *Development Policy Centre Discussion Paper 10*, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, Canberra.
- Morrison, K. M. (2009) “Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability”, *International Organization*, 63, 107–138.
- Moss, T., Pettersson, G. y van de Walle, N. (2006) “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa”, *Working Paper 74*, Washington, DC: Center for Global Development.
- Naim, M. (2007) “Rogue aid”, *Foreign Policy*, 159, 95–96.
- Núñez Ferrer, J. y Behrens, A. (2011) *Innovative Approaches to EU Blending Mechanisms for Development Finance*, Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos.
- OCDE (2008a) *Governance, Taxation and Accountability. Issues and Practices*, París: OCDE.
- OCDE (2008b) *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, París: OCDE.
- OCDE (2011a) *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*, París, OCDE.
- OCDE (2011b) “Revisiting MDG Cost Estimates from a Domestic Resource Mobilisation Perspective”, *Working Paper*, París: Centro de desarrollo de la OCDE.
- OCDE (2012a) *Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration*, París: Better Aid, OECD Publishing.
- OCDE (2012b) “Can we still Achieve the Millennium Development Goals? From Costs to Policies”, París: Development Centre Studies, OECD Publishing.
- OCDE (2012c) “Development aid to developing countries falls because of global recession” [En línea] Disponible en: <http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidto-developingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm> [Consulta: 27 de agosto de 2012].
- OCDE (2012d) “Tax Haven Criteria” [En línea]. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/taxhavencriteria.htm> [Consulta: 16 de noviembre de 2012].



REFERENCIAS

- OCDE y CEPAL (2012) *Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development*, París: OCDE.
- OCDE/CAD (2008) *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, París: OCDE/CAD.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Habermeier, K., Chamon, M., Laeven, L., Qureshi, M. S. y Kokenyne, A. (2011) “Managing Capital Inflows: What tools to use?”, *Staff Discussion Paper*, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- PEARSON, M. (2011) “Results based aid and results based financing: What are they? Have they delivered results?”, Londres: Instituto HLSP.
- Pereira, J. y Villota, C. (2012) *Hitting the target? Evaluating the effectiveness of results-based approaches to aid*, Bruselas: Eurodad.
- Pessino, C. y Fenochietto, R. (2010) “Determining countries’ tax effort”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195, 65–87.
- Peterson, S. (2010) “Rethinking the Millenium Development Goals for Africa”, Adia Abeba: The African child Policy Forum (AcPF).
- Prichard, W. (2010) *Citizen-State Relations – Improving Governance Through Tax Reform*, París: OCDE.
- Publish What You Fund (2011) *Pilot Aid Transparency Index 2011*. Londres: Publish What You Fund.
- Reed, Q. y Fontana, A. (2008) *Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches*, Bergen: Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- Reinhart, C. y Rogoff, K. (2008) “Regulation should be international”, *Financial Times*, 18 de noviembre de 2008.
- Reuter, P. (ed.) (2012) *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ross, M. L. (2001) “Does oil hinder democracy?”, *World Politics*, 53, 325–361.
- Ross, M. L. (2004) “What do we know about natural resources and civil war?”, *Journal of Peace Research*, 41, 337–356.
- Rudischhauser, K. (2012) “Engaging the Private Sector for Development: What Role for the EU Regional Blending Facilities?”, *GREAT Insights*, 1, 5–6.
- Savedoff, W. D. (2012) *Global Government, Mixed Coalitions, and the Future of International Cooperation*, Washington, DC: Center for Global Development.
- Schady, N. R. (2000) “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991–95”, *The American Political Science Review*, 94, 289–304.
- Severino, J.-M. (2012) “La Belle et la Bête - Transmutations et reformulations dans les politiques globales” Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- Spratt, S. (2013) “Innovative Finance for development in a post-2015 framework”, Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- Spratt, S. y Collins, L. R. (2012) *Development Finance Institutions and Infrastructure: A Systematic Review of Evidence for Development Additionality*, Sutton: Private Infrastructure Development Group Trust.
- te Velde, D.W. (2010) *The global financial crisis and developing countries*, Phase 2 synthesis, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D.W. (2011) *The role of development finance institutions in tackling global challenges*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- The Task Force on Financial Integrity and Economic Development (2012) “Trade Mispricing” [En línea]. Washington D.C.: Grupo de trabajo sobre integridad financiera y desarrollo económico. Disponible en: <http://www.financialtaskforce.org/issues/trade-mispricing/> Consulta: 11 de noviembre de 2012.
- Tilly, C. (1992) *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*, Oxford: Blackwell Publishers.
- DAES de la ONU (2003) “Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development”, The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18–22 de marzo de 2002, Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.
- DAES de la ONU (2011) *Estudio Económico y Social Mundial 2011: La gran transformación basada en tecnologías ecológicas*, Nueva York: Naciones Unidas.
- DAES de la ONU (2012) *Estudio Económico y Social Mundial 2012. En busca de nueva financiación para el desarrollo*, E/2012/50/Rev. 1 ST/ESA/341, Nueva York: DAES de la ONU.
- PNUD (2011) *Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2012) “What Is South-South Cooperation?” [En línea]. Nueva York: PNUD. Disponible en: http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html.



Organización de las Naciones Unidas (2010) *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development*, Nueva York: Office of the Special Adviser on Africa.

UNCTAD(2007) *Economic Development in Africa 2007. Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Development States*, Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

UNCTAD (2011) *Los países menos adelantados. Informe de 2011: The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development*, Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

van Bergeijk, P. A. G. (2012) *Where the Financial and Economic Crisis Does Bite: Impact on the Least Developed Countries*, Rotterdam: Instituto de Estudios Sociales.

Volz, U. (2011) "Capital flows to developing countries - prelude to the next crisis? The Current Column of May 2011" [En línea]. Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo.

von Haldenwang, C. (2011) "Taxation of Non-Renewable Natural Resources - What are the Key Issues?", *Briefing Paper*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Wälde, H. (2012) "Überblick über neuere "innovative" Instrumente zur internationalen Entwicklungsfinanzierung", *KfW Development Research*, Fokus Entwicklungspolitik, Frankfurt: KfW.

Walz, J. and Ramachandran, V. (2011) *Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*, Washington, DC: Center for Global Development.

Ward, H. and Cao, X. (2012) "Domestic and International Influences on Green Taxation", *Comparative Political Studies*, marzo.

WBGU (2012) "Financing the Global Energy-System Transformation", *Politikpapier n° 7*, Berlín: Consejo Asesor Alemán sobre el Cambio Climático.

Wolff, P. (2008) "The Financial Crisis and Developing Countries", En: DIE (ed.) *Financing for Development Series*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Wood, B., Betts, J., Etta, F., Gayfer, J., Kabell, D., Ngwira, N., Sagasti, F. y Samaranyake, M. (2011) "The Evaluation of the Paris Declaration", *Phase 2: Final Report*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Banco Mundial (2012a) *Perspectivas económicas mundiales: Incertidumbre y vulnerabilidad*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2012b) "World Bank Green Bonds" [En línea]. Washington, D.C. Disponible en: <http://treasury.worldbank.org/cmd/htm/WorldBankGreenBonds.html>

Consulta: 24 de agosto de 2012.

Wright, J. (2008) "To Invest or Insure? How Authoritarian Time Horizons Impact Foreign Aid Effectiveness", *Comparative Political Studies*, 41, 971-1000.

Zimmermann, F. y Smith, K. (2011) "More Actors, More Money, More Ideas for International Development Cooperation", *Journal of International Development*, 23, 722-738.

Capítulo 8

Ackerman, F. (2005) "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections". *Working Paper 05-01*, Medford, MA: Global Development and Environment Institute, Tufts University.

Akamatsu, K. (1962) "A historical pattern of economic growth in developing countries", *Journal of Developing Economies* 1(1): 3-25.

Amsden, A.H. (1989) *Asia's next giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford: Oxford University Press.

Asante, F.A. y Fosu, A.K. (2012) "Supporting National and Regional Development Strategies in sub-Saharan Africa", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.

Baldwin, R. (2008) "Magaing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism", *The Singapore Economic Review (SER)*, World Scientific Publishing Co Pte. Ltd., Vol. 53(03): 449-478.

Basnett, Y. (2007) "Trade, poverty and human development". En: Gay, D. (ed.) *Vanuatu diagnostic trade integration study*, Ginebra: Enhanced Integrated Framework.

Basnett, Y. (2008) "Trade, poverty and human development". En: Gay, D. (ed.) *The Solomon Islands diagnostic trade integration study*, Geneva: Enhanced Integrated Framework.

Basnett, Y. (2011a) *Integrating Globally - Namibia's Aid for Trade Framework and Strategy*, Gaborone: El Gobierno de Namibia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Basnett, Y. (2011b) "Time for the World Trade Organization to change tack", *blog del IDU* 19 de diciembre de 2011, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

Basnett, Y. (2012), The EC communication on trade, growth and development: A targeted approach to promoting Aid for Trade effectiveness". En: te Velde, D.W. (ed.), *The next decade of EU trade policy: Confronting challenges?* Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.



REFERENCIAS

- Basnett, Y., Engel, J., Kennan, Kingombe, C., Massa, I., y te Velde, D. W. (2012) „Increasing the effectiveness of Aid for Trade: the circumstances under which it works best”, *Working Paper 353*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Bhagwati, J. y Srinivasan, T.N. (2002) “Trade and poverty in the poor countries”, *The American Economic Review* 92(2): 180–183.
- Bilal, S., Stevens, C. (2009) (eds) “The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African States”, *Policy Management Report 17*, Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- Bilal, S., Ramdoo, I., y de Roquefeull, Q. (2011) “GSP Reform: Principles, values and coherence”, *ECDPM Briefing Note n° 24*, Maastricht: Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo.
- Boone, C. (2007) “Africa’s new territorial politics: regionalism and the open economy in Côte d’Ivoire”, *African Studies Review* 50(1): 59–81.
- Cali, M., Ellis, K. y te Velde, D.W. (2008) “The contribution of services to development and the role of trade liberalisation and regulations”, *ODI Working Paper 298*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Cantore, (2012) “Impact of the Common Agricultural Policy on food price volatility for developing countries”, *Research Report*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- CARIS (2010) “Mid-term Evaluation of the EU’s Generalised System of Preferences”, Informe encargado por la CE, Brighton: Centre for the Analysis of Regional Integration at Sussex, University of Sussex.
- CARIS (2011) “A Preliminary Investigation into the Effects of Changes in the EU’s GSP”, Brighton: Centre for the Analysis of Regional Integration at Sussex, University of Sussex.
- Chang, H.-J. (2010) “Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today’s ‘development’ discourse” En: Khan, S. y Christiansen, J. (eds), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abingdon: Routledge.
- Chang, H.-J. (2004) *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Londres y Nueva York: Zed Books.
- Charlton, A. H. y Stiglitz, J.E. (2005) “A development-friendly prioritisation of Doha Round Proposal”, *The World Economy* 28(3): 293–312.
- Collier, P. (2007) *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford: Oxford University Press.
- COM (2004) “Cadenas de productos básicos agrícolas, dependencia y pobreza - Propuesta de plan de acción de la UE”, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, EU COM (2004) 89 final, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2010a) Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2010) 614 final, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2011a) “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas”, COM (2011) 241 final 2011/0117 (COD), 10 de mayo, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2011b) “Evaluación del impacto: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión”, SEC (2011) 536 final, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2012a) “EU highlights trade led growth as central to modern development agenda”, *European Commission Press Release IP/12/28*, 27 de enero de 2012.
- COM (2012b) “EU highlights trade led growth as central to modern development agenda”, *European Commission MEMO/12/48*, 27 de enero de 2012.
- COM (2012c) “Comercio, crecimiento y desarrollo: Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, COM (2012) 22 final 12, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2012d) “Generalised Scheme of Preferences – Everything but Arms”, Bruselas: DG de comercio, Comisión Europea.
- Dabla-Norris, E., Honda, J., Lahreche, A. y Verdier, G. (2010) “FDI Flows to Low-Income Countries: Global Drivers and Growth Implications”, *IMF Working Paper WP/10/132*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Desai, M. (1991) “Human development: concept and measurements”, *European Economic Review* 35: 350–357.
- Erten, B. y Ocampo, J.A. (2012) “Super-cycles of Commodity Prices since the Mid-nineteenth Century”. *DESA Working Paper No 110*, ST/ESA/2006/DWP/24, Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.



- Ethirajan, A. (2012) "Bangladesh shipbuilding goes for export growth", BBC News 20 August 2012, Chittagong: BBC News.
- Evans, D. (1976) "Unequal exchange and economic policies: Some implications of neo-Ricardian critique of theory of comparative advantage", *Economic and Political Weekly* 11(5/7):143-158.
- Fine, B. (2009) "Neoliberalism in Retrospect? – It's Financialisation, Stupid", In *Developmental Politics in the Neo-Liberal Era and Beyond*, 22-24 de octubre de 2009, Centro de Ciencias sociales, Seoul National University. (No publicado)
- Gore, C. (2009) "The International Poverty Trap and the Global Financial Crisis", Documento presentado en "Transmission Mechanisms of the Global Financial Crisis on the Developing World: The commodity and financial market linkages", 10-11 de julio, School of African and Oriental Studies (SOAS), University of London.
- Griffiths-Jones, S. y te Velde, D.W. (2012) "Protecting Developing Country Growth from Global Shocks". European Development Cooperation Strengthening Programme (EDCSP), Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Grossman, G. and Rossi-Hansberg, E. (2008) "Trading tasks: a simple theory of offshoring", *American Economic Review* 98(5): 1978-1997.
- Hanson, G. (2012) "The rise of middle kingdoms: emerging economies in global trade", *Journal of Economic Perspectives* 26(2): 41-64.
- Haroz, D. (2011) "China in Africa: Symbiosis or Exploitation", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 35(2). Medford, MA: Tufts University.
- Hoekman, B. (2004) "Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment", Documento presentado en la tercera conferencia Preparing the Doha Development Round – WTO Negotiators Meet the Academics, Instituto Universitario Europeo, 2-3 de julio de 2004.
- Hoekman, B. and Mattoo, A. (2008) "Services Trade and Growth", *Policy Research Working Paper* 4461, Washington, DC: Banco Mundial.
- Jenkins, R. (2010) "China's global expansion and Latin America", *Journal of Latin American Studies* 24(4): 809-837.
- Kaplinsky, R. (2010) "Asian Drivers, Commodities and The Terms of Trade". En: Nissanke, M. y Movrotas, G. (eds) *Commodities, Governance and Economic Development under Globalization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kasahara, S. (2004) "The flying geese paradigm: A critical study if its application to East Asian regional development", *Discussion Paper* 169, Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- Keane, J. (2010) Análisis de publicaciones, no publicado.
- Keane, J. (2012a) "The governance of global value chains and the effects of the global financial crisis transmitted to producers in Africa and Asia", *Journal of Development Studies* 48(6):783-797.
- Keane, J. (2012b) "The Aviation Industry, the EU's Emissions Trading Scheme and Small and Vulnerable Economies: development friendly frameworks", *Project Brief*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Keohane, R. O. and Nye, J. S. (1985) "Two cheers for multilateralism", *Foreign Policy* 60 (otoño):148-167.
- Khan, M. (1996) "A typology of corrupt transactions in developing countries", *IDS Bulletin* 27(2):12-21.
- Kimura, F. y Obashi, A. (2010) "Production Networks in East Asia: What we know so far", *ADB Working Paper*, Tokio: Asian Development Bank Institute.
- Krugman, P. (1984) "Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale". En: Kierzkowski, H. (ed.) *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford: Clarendon Press.
- Krugman, P. and Obstfeld, M. (2000) *International Economics: Theory and Policy*, Boston, MA: Addison-Wesley.
- Kuznets, P. W. (1988) "An East Asian model of economic development: Japan, Taiwan, and South Korea", *Economic Development and Cultural Change* 36 (3, suplemento): S11-S43.
- Laird, S. (2012) "A Review of Trade Preference Schemes for the World's Poorest Countries", *ICTSD Issue Paper* n° 25, Ginebra: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- Lall, S. (2004) *Stimulating Industrial Competitiveness in Africa: Lessons from East Asia on the Role of FDI and Technology Acquisition*, Tokio: NEPAD/TICAD Conference on Asia-Africa Trade and Investment.
- Lall, S. Weiss, J. and Zhang, J. (2005) "The 'Sophistication' of Exports: A new Measure of Product Characteristics", *QEH Working Paper Series*, n° 123, Oxford: Queen Elizabeth House, Oxford University.
- Lee, Jong-Wha (1997) "Economic growth and human development in the Republic of Korea, 1945-1992", *Occasional Paper*, n° 24, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



REFERENCIAS

- Lin, J. y Chang, H.-J. (2009) "Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang", *Development Policy Review* 27(5): 483-502.
- Lin, J. y Monga, C. (2011) "Growth identification and facilitation: The role of the State in the dynamics of structural change", *Policy Research Working Paper* 5313, Washington, DC: Banco Mundial.
- Maizels, A. (1994) "The continuing commodity crisis of developing countries", *World Development*, 22(11): 1685-1695.
- Massa, I. (2010) "How emerging markets are changing the investor landscape in low-income countries". En: te Velde, D.W. (ed.) *The G20 framework for strong, sustainable and balanced growth: what role for low - income, small and vulnerable countries?*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Massa, I. (2011a) "Export finance activities by the Chinese government", *European Parliament Briefing Paper* EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot7/15, 2011, Bruselas: Parlamento Europeo.
- Massa, I. (2011b) "The impact of multilateral development finance institutions on economic growth", *ODI Research Report*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Massa, I. (2013) "Current support of DFIs to financial inclusion", forthcoming in the AfDB Special Issue on "Financial Inclusion in Africa", Túnez: Banco Africano de Desarrollo.
- McCormick, D., Kimuyu, P. y Kinyanjui, M.N. (2007) "Textiles and Clothing: Global Players and Local Struggles". En: McCormick, D., Alila, P.O. y Omosa, M. (eds) *Business in Kenya: Institutions and Interactions*, Nairobi: University of Nairobi Press.
- Mitchell, J. and Farrington, J. (2006) "How Can the Rural Poor Participate in Global Economic Processes?", *Natural Resources Perspective 103*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Mlachila, M. y Takebe, M. (2011) "FDI from BRICs to LICs: Emerging Growth Driver?", *IMF Working Paper* WP/11/178, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Montes, M. (2013) "Obstacles to Development in the International Economic Architecture" *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- Moon, S. (2011) "Meaningful Technology Transfer to the LDCs: A Proposal for a Monitoring Mechanism for TRIPS Article 66.2", *Policy Brief Number 9*, abril de 2011, Ginebra: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- Nayyar, D. (2011) "The MDGs Beyond 2015", *Research Paper* 38, Ginebra: South Centre.
- Newfarmer, R. (2012) "Reducing the Thickness of Borders to Promote Trade and Participation in Global Value Chains: An Issues Paper", *OECD Policy Dialogue on Aid for Trade*, París: OCDE.
- Nissanke, M. (2011) *Commodity Markets and Excess Volatility: Sources and Strategies to Reduce Adverse Development Impacts*, Amsterdam: Fondo Común para los Productos Básicos.
- Nissanke, M. y Kuleshov, A. (2012) "An Agenda for International Action on Commodities and Development: Issues for EU Agenda beyond the MDGs", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- North, D. (1955) "Location theory and regional economic growth", *Journal of Political Economy* 63(3): 243-258.
- OCDE (2011) "Global Value Chains: Preliminary evidence and policy issues", Documento para el seminario "Revisiting trade in a globalised world: Global Value Chains and their impact", 18 de octubre, Chengdu.
- Ohno, K. (2009) "Avoiding the Middle-Income Trap - Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.26(1):25-43.
- OMC (2010) "Market access to product and services of export interest to least developed countries", Subcomité sobre los Países Menos Adelantados, OMC, WT/COMTD/LDC/W/48.
- OMC-IDE-JETRO (2011) *Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- ONU (2010) *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU (2012) "The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality, Informe del 2012 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los ODM", Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Page, S. (2011) "The Future of the World Trading System", Presentación realizada en el Overseas Development Institute, Londres, 22 de julio de 2011.
- Pandey, P.R., Adhikari, R., y Sijapati, B. (2012) "Nepal Case Study", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Nepal: SAWTEE, Social Science Baha y CESLAM.
- Rodrik, D. (2008) *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2010) "Diagnostics before prescription", *Journal of Economic Perspectives* 24(3): 33-44.



- Sachs, J. y Warner, A. (2001) "Natural resources and economic development: the curse of natural resources", *European Economic Review* 45: 827–838.
- Samuelson, P. (1948) "International trade and the equalisation of factor prices", *The Economic Journal* 58(230):163–184.
- Sen, A. (1989) "Development as capability expansion", *Journal of Development Planning* 19: 41–58.
- Sen, A. (2000) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Serra, N. y Stiglitz, J.E. (eds) (2008) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sindzingre, A. (2009) "The impact of the global crisis on commodity-dependent low-income countries: confirming the relevance of the concept of poverty trap?", *Documento presentado en la conferencia annual de la Development Studies Association (DSA)*, 2–4 de septiembre, University of Ulster, Coleraine.
- Stevens, C. (2012) "EU trade policy's contribution to a post-2015 consensus on international development: co-ordinated and differentiated EU trade, investment and development policy", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- Stevens, C., Keane, J., Kennan, J., Bird, K. y Higgins, K. (2011) "The poverty impact of the proposed graduation threshold in the Generalised System of Preferences (GSP) trade scheme", *Research Reports and Studies*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Streeten, P. (1994) "Human development: means and ends", *The American Economic Review* 84(2): 232–237.
- te Velde, D. W. (2005) "Revitalising services negotiations at the WTO – Can technical assistance help? Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D. W. (2010) "Effective state-business relations, industrial policy and economic growth", *IPPG– ODI Briefing*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D. W. (2011a) "The role of development finance institutions in tackling global challenges". *Project Briefing*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D. W. (2011b) "A problem-driven WTO for the 21st century", *blog del IDU* entrada del 4 de diciembre de 2011, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D. W. (2012) *Natural Resources and Sustainable Growth: A 21st Century Trade Issue*, *European Development Cooperation Strengthening Programme (EDCSP) Essay*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D.W., Griffith-Jones, S., Kingombe, C., Kennan, J. y Tyson, J. (2011) "Study on Shock Absorbing Schemes in ACP Countries: FLEX Study", *Report to the EC*, Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- te Velde, D.W., Page, S., Cantore, N., Matthews, A., King, M., Boysen, O., Keijzer, N. (2012) "The EU's Common Agricultural Policy and Development", *Project Briefing* 79, Instituto de Desarrollo de Ultramar: Londres.
- ul Haq, M. (1995) *Reflections on Human Development*, Oxford: Oxford University Press.
- UNCTAD (2010) *Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo en favor de los PMA: Los países menos adelantados. Informe 2010*, Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- UNCTAD (2011) *Commodities at a Glance*, Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- UNCTAD (2012a) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2012. Hacia una nueva generación de políticas de inversión*, Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- UNCTAD (2012b) "Investment policy framework for sustainable development", Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.
- Walker, A. (2009) "The EC-SADC EPA: the moment of truth for regional integration", *Trade Negotiations Insight* 8(6):1–3.
- Wignaraja, G. (2011) "The Future of the World Trading System", Presentación hecha en el Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 22 de julio de 2011.
- Woo-Cumings, M. (1994) *The Developmental State*, Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Yew, L. K. (2000) *From the third world to the first: The Singapore story: 1965–2000*, Nueva York: HarperCollins Publishers.

Capítulo 9

Abdih, Y., Chami, R., Dagher, J. y Montiel, P. (2010) "Remittances and institutions – Are Remittances a Curse?". Disponible en: <http://web.williams.edu/Economics/wp/MontielRemittancesAndInstitutions.pdf>.

Abella, M. (2006) *Policies and best practices for management of temporary migration*, Documento para el Simposio internacional sobre la migración internacional y el desarrollo celebrado en Turín, 28–30 de junio, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.



REFERENCIAS

- Achieng, M. (2012) "Regional and inter-regional processes: advancing the discourse and action on migration and development", *Global Perspectives on Migration and Development 1*: 187–205.
- Adams, R. y Cueduecha, A. (2010) "Remittances, household expenditure and investment in Guatemala", *World Development* 38(11): 1626–1641.
- Adams, R. y Page, J. (2005) "Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries?", *World Development* 33 (10):1645–1669.
- Adams, R., Cueduecha, A. y Page, J. (2008) "Poverty and Inequality in Ghana", *World Bank Policy Research Working Paper* n° 4732, Washington, DC: Banco Mundial.
- Addy, D. N. (2005) "Labour Migration and regional integration in West Africa", Conferencia de Ministros de Trabajo de CEDEAO, Abuja, 19–21 de septiembre.
- Adepoju, A. (2006) "The challenge of labour migration flows between West Africa and the Maghreb", *International Migration Papers* 84E, Ginebra: OIT.
- Aggrawal, R., Demircuc-Kunt, A. y Martinez Peria, M. (2006) "Do Remittances promote financial development?", *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3957, Washington, DC: Banco Mundial.
- Amuedo-Dorantes, C. y Pozo, S. (2006) "Migration, remittances, and male and female employment patterns", *American Economic Review* 96(2):222–226.
- Athukorala, P. y Devadason, E. (2011) "The impact of foreign labour on host country wages: The experience of a Southern Host, Malaysia", *The Australian National University Working Papers in Trade and Development*, n° 2011/03, Canberra: Australia National University.
- Banco Mundial (2004) *Global Economic Prospects 2004*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006) *Global Economic Prospects – Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2009: Reshaping economic geography*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2011) *Migration and remittances Factbook 2011*, 2ª edición, Washington, DC: Banco Mundial.
- Bakewell, O. (2008) "Keeping them in their place: the ambivalent relationship between development and migration in Africa", *Third World Quarterly* 29(7): 1341–58.
- Bakewell, O. (2009) "South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences", *UNDP Human Development Research Paper* 2009/07, Nueva York: PNUD.
- Bakunda, G. y Mapanga, G.F.W. (2011) "Labor Export as Government Policy: An Assessment of Uganda's Potential for Export of Labor in the Framework of Regional and Multilateral Agreements", *ICBE-RF Research Report* n° 12/11, Dakar: Trust Africa e IDRC.
- Basnett, Y. (2012) "Essays on Labour Migration and Development: An Institutional Perspective", *Tesis de doctorado*, University of Cambridge.
- Basnett, Y. (forthcoming) "Labour Mobility in East Africa: An analysis of East African Community's common market and the free movement of workers", *Development Policy Review* 31(1).
- BEPA (2010) "Opening Europe's doors to unskilled and low-skilled workers: A practical handbook", Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.
- Betts, A. (2010) "Migration Governance: Alternative Futures", *World Migration Report 2010 Background Paper*, Ginebra: OIM.
- Betts, A. (2011) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Black, R. y Sward, J. (2009) "Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development", *Research Paper del Informe sobre Desarrollo Humano* 2009/38, Nueva York: PNUD.
- Black, R., Natali, C. y Skinner, J. (2006) "Migration and Inequality", *World Development Report 2006 Background Paper*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Borjas, G. (2003) "The labor demand curve is downward sloping: re-examining the impact of immigration on the labor market", *The Quarterly Journal of Economics* 118(4):1335–1374.
- Brueckner, H. (2012) "The Labor Market Impact of Immigration and its Policy Consequences", *Migration Policy Centre (MPC) Analytical and Synthetic Note* 2012/04, Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Bruni, M. (2011) "China's New Demographic Challenge: From Unlimited Supply of Labour to Structural Lack of Labour Supply. Labour market and demographic scenarios: 2008–2048", *CAP Paper* n° 82, Universidad de Modena y Reggio, Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP).
- Calero, C., Bedi, A. y Sparrow, R. (2009) "Remittances, liquidity constraints and human capital investments in Ecuador", *World Development* 37(6): 1143–1154.
- Card, D. (2007) "How Immigration affects US Cities", *CReAM Discussion Paper* 11/07, Londres: University College London.



- Carrera, S. y Sagrera, R. H. (2009) "The Externalisation of the EU's Labour Immigration Policy - Towards Mobility or Insecurity Partnerships", *CEPS Working Document* n° 321, Bruselas: Centro de Estudios Políticos Europeos.
- Castles, S. y Miller, M.J. (2009) *The age of migration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Catrinescu, N., Leon-Ledesma, M., Piracha, M. y Quillin, B. (2009) "Remittances, institutions and economic growth", *World Development* 37(1):81-90.
- Chami, R., Fullenkamp, C. y Jahjah, S. (2003) "Are immigrant remittance flows a source of capital for development?", *IMF Working Paper Series* WP/03/189, Washington, DC: FMI.
- Chanda, R. (2004) *Movement and Presence of Natural Persons and Developing Countries: Issues and Proposals for the GATS Negotiations*, Ginebra: South Centre.
- Chauvet, L., Gubert, F., Mesplé-Somps (2009) "Are remittances more effective than aid to reduce child mortality? An empirical assessment using inter-and intra-country data", *DIAL Working Paper* DT/2009-11, París: Développement Institutions et Analyses de Long-terme.
- Clemens, M. (2011) "Economics and emigration: trillion-dollar bills on the sidewalk?", *Journal of Economic Perspectives* 25(3): 83-106.
- COM (2007) "Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries", MEMO/07/197, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2010) "Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional", COM(2010) 379 final, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2010b) "Resumen de la evaluación del Impacto adjunto a la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional", SEC(2010)888, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2011) "Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers from Bulgaria and Romania", MEMO/11/773, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2012) "EU Youth Report", *Commission Staff Working Document*, SWD (2012) 257 final, Bruselas: Comisión Europea.
- Combes, J., Ebeke, C., Maurel, M. y Yogo, T. (2011) "Remittances and the Prevalence of Working Poor", *CERDI Etudes de Documents* E2011.09, Clermont-Ferrand: CERDI.
- DAES (2012) "Migrants by origin and destination: The role of South-South migration", *UN DESA Population Facts* n° 2012/03, Nueva York: DAES.
- Dauvergne, C. y Marsden, S. (2011) "The Ideology of Temporary Labour Migration in the Post-Global Era" *Conference Paper - Citizenship in a Globalized World: Perspectives from the immigrant democracies*, Sidney, Australia, julio de 2010.
- de Buil, C. y M. Siegel (2012) "A new Multilateral Framework for Labour Migration: Options and Feasibility". *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- de Haas, H. (2009) "Mobility and Human Development", *Research Paper del Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York: PNUD.
- de Haas, H. y Vezzoli, S. (2011) "Leaving Matters - The nature, evolution and effects of emigration policies", *DEMIG project paper* n° 4, Oxford: Instituto de Migraciones Internacionales.
- Demireva, N. (2012) "Immigration, Diversity and Social Cohesion", *The Migration Observatory Briefing*, Oxford: The Migration Observatory at the University of Oxford.
- Deshingkar, P. y Grimm, S. (2005) "International Migration and Development: A Global Perspective", *Migration Research Series* n° 19, Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Docquier, F., Ozden, C. and Peri, G. (2011) "The Wage Effects of Immigration and Emigration", *World Bank Policy Research Working Paper* 5556, Washington, DC: Banco Mundial.
- Drabo, A. y Ebeke, C. (2010) "Remittances, Public Health Spending and Foreign Aid in the Access to Health Care Services in Developing Countries", *CERDI Etudes et Documents* E2010.04, Clermont-Ferrand: Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International.
- Dustman, C., Frattini, T. y Rosso, A. (2012) "The effect of emigration from Poland", Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM) *Discussion Paper* n° 29/12, Londres: Department of Economics, University College London.
- Dustmann, C., Frattini, T. y Glitz, A. (2008) "The Labour Market Impact of Immigration", *CReAM Discussion Paper* n° 11/08, Londres: Centre for Research and Analysis of Migration.
- Ebeke, C. (2012) "Do remittances lead to a public moral hazard in developing countries? An empirical investigation", *Journal of Development Studies*, 48(8):1009-1025.



REFERENCIAS

- Ebeke, C. y Le Goff, M. (2009) "Why migrant's remittances reduce income inequality in some countries and not in others?", *CERDI Document de Travail* E2009:19, Clermont-Ferrand: CERDI.
- European Parliament (2010) "2010/0210(COD) - 07/10/2010 Debate in Council". (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1126300&t=e&l=en>)
- Facchini, G. y Mayda, A. (2009) "The Political Economy of Immigration Policy", *Human Development Research Paper* 2009/03, Nueva York: PNUD.
- Foresight (2011) *Migration and Global Environmental Change*, Informe final de proyecto, Londres: The Government Office for Science.
- Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (GFMD) (2012) "Enhancing Intra-African Cooperation on Migration and Development Policies: Proposed labour mobility and skills development program", síntesis del informe de las reuniones generales celebradas del 11 al 15 de junio de 2012 en Mauricio.
- Gagnon, J. (2011) "Stay with us? The Impact of Emigration on Wages in Honduras", *OECD Development Centre Working Paper* n° 300, París: OCDE.
- Gaye, A. y Jha, S. (2011) "Measuring women's empowerment through migration", *Diversities* 13(1): 49-66.
- GDN/IPPR (2010) *Development on the Move: Measuring and Optimising Migration's Economic and Social Impacts*, mayo, Londres: Global Development Network and Institute for Public Policy Research.
- Giuliano, P. y Ruiz-Arranz, M. (2009) "Remittances, financial development and growth", *Journal of Development Economics* 90(10): 144-152.
- Grabel, I. (2008) "The Political Economy of Remittances: What do we know? What do we need to know?", *Political Economy Research Institute (PERI) Working Paper* n° 184, Amherst, MA: University of Massachusetts Amherst.
- Graham, E. y Jordan, L. (2011) "Migrant parents and the psychological well-being of left behind children in Southeast Asia", *Journal of Marriage and the Family* 73(3): 763-787.
- Gross, D. (2002) "Three million foreigners, three million unemployed? Immigration flows and the labour market in France", *Applied Economics* 34(16): 1969-1983.
- Gupta, S., Pattillo, C. y Wagh, S. (2007) "Impact of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa", *IMF Working Paper*, WP-07-38, Washington, DC: FMI.
- Hanson, G. y Woodruff, C. (2003) "Emigration and Educational Attainment in Mexico", San Diego: Department of Economics, University of California San Diego.
- Hanson, G. H. (2009) "The Governance of Migration Policy", *Research Paper del Informe sobre Desarrollo Humano* 2009/02, Nueva York: PNUD.
- Hart, D.M. (2006) "Managing the global talent pool: sovereignty, treaty, and intergovernmental networks", *Technology in Society* 28(4):421-434.
- Hobbs, A. y Jameson, K. (2012) "Measuring the effect of bi-directional migration remittances on poverty and inequality in Nicaragua", *Applied Economics* 44(19):2451-2460.
- Iontsev, V. e Ivakhnyuk, I. (2012) "Role of International Labour Migration in Russian economic development", *CARIM-East Research Report* 2012/04, Florencia: Robert Schuman Centre for Advanced Studies - Migration Policy Centre.
- Khoser, K. (2010) "Introduction: international migration and global governance", *Global Governance* 16:301-315.
- Klugman, J. y Pereira, I. (2009) "Assessment of National Migration Policies: An emerging picture on admissions, treatment and enforcement in developing and developed countries", *Research Paper del Informe sobre Desarrollo Humano* 2009/48, Nueva York: PNUD.
- Kneebone, S. (2010) "The governance of labor migration in Southeast Asia", *Global Governance* 16: 383-396.
- Koehler, J. (2011) "An Analysis of Selected Regional Consultative Processes". En: R. Hansen, Koehler, J. y Money, J. (eds) *Migration, Nation States, and International Cooperation*, Londres: Routledge.
- Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013) "Développement dans un Monde en Mutation: Eléments pour un Agenda Global Post-2015", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Costa de Marfil: CIRES.
- Kupectsch, C. y Martin, P. (2011) "Low-skilled labour migration". En: Betts, A. (ed.): *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Lampert, B. (2012) "Diaspora and development? London-based Nigerian organizations and the transnational politics of socio-economic status and gender", *Development Policy Review* 30(2): 149-167.
- Lavenex, S. y R. Stucky (2011) "Partnering" for Migration in EU External Relations". En: Kunz, R., Lavenex, S. y Panizzon, M. (eds) *Multilayered Migration Governance - The Promise of Partnership*, Londres: Routledge.
- Lee, K., McGuinness, C. y Kawakami, T. (2011) "Research on occupational safety and health for migrant workers in five Asia and the Pacific countries: Australia, Republic of Korea, Malaysia, Singapore and Thailand", *ILO Asia and the Pacific Working Paper Series*, Ginebra: OIT.



- Lucas, E. (2008) "International Labor Migration in a Globalizing Economy", *Carnegie Papers*, nº 92. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ma, R. y Pozo, S. (2012) "International labor migration and foreign bank penetration in developing economies", *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 3(1): 1–17.
- MacLaren (2008) "Labour Mobility and Trade in the Americas: Current Frameworks and Socio-economic Implications", *FOCAL Research Paper*, junio de 2008, Ottawa: FOCAL. Martin, P. (2003) "Managing labour migration: Temporary worker programs for the 21st century", Special lecture on migration, Ginebra: OIT.
- Martin, P. (2007) "The economic contribution of migrant workers to Thailand: Towards Policy Development", Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2007) "Network effects and the dynamics of migration and inequality: theory and evidence from Mexico", *Journal of Development Economics* 84 (1): 1–24.
- McKenzie, D. y Rapoport, H. (2010) "Can migration reduce educational attainment? Evidence from Mexico", *Journal of Population Economics* 24 (4): 1331–1358.
- Melde, S. (2011) "From evidence to action – Facilitating South-South labour migration for development", Global Forum on Migration and Development 2011, *Documento de referencia para la reunión temática*. Disponible en: http://www.gfmd.org/documents/switzerland/abuja/gfmd_swiss11_abuja_background_paper.pdf.
- Mohapatra, S. y Ratha, D. (2010) "Impact of the Global Financial Crisis on Migration and Remittances", *World Bank Economic Premise* 2:1–8
- Mohapatra, S., Joseph, G. y Ratha, D. (2009) "Remittances and Natural Disasters, Ex-post Response and Contribution to Ex-ante preparedness", *Policy Research Working Paper* 4972, Washington, DC: Banco Mundial.
- Muenz, R., Straubhaar, T., Vadean, F. y Vadean, N. (2006) "The Costs and Benefits of European Immigration", *HWWI Policy Report* nº 03, Hamburgo: Hamburg Institute of International Economics.
- Newland, K. (2010) "The governance of international migration: mechanisms, processes, and institutions", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 16(3): 331–343.
- Nguvulu, K. (2011) "The Potential of South-South Migration for Human Development in Sub-Saharan Africa". *NAF International Working Paper Series*, Document 11/01, Pavia, Italia: NAF-IRN. OCDE (2008) "Management of low-skilled labour migration". En: OCDE (ed.) *International Migration Outlook*, París: OECD Publishing.
- OCDE (2009) "International Migration Outlook 2009", París: OCDE
- OCDE (2011) "Tackling the Policy Challenges of Migration – Regulation, Integration, Development", Development Centre Studies, París: OECD Publishing.
- OCDE (2012) "International Migration Outlook 2012", París: OCDE
- OIM (2005) "Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits", Ginebra: OIM.
- OIM (2008) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2008: La gestión de la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*, Ginebra: OIM.
- OIM (2010a) "Migration and the Millennium Development Goals", *IOM Policy Brief*, September 2010, Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- OIM (2010b) *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010 - El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio*, Ginebra: OIM.
- OIM (2010c) "Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2000–2009)", Bruselas: IOM Regional Mission to Belgium, Luxembourg, the EU and NATO.
- OIM (2010d) "Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration", Ginebra: OIM.
- OIM y DAES (2012) "Migration and human mobility", Artículo de reflexión del Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015.
- OIM, OIT y Onusida (2008) "HIV and International Labour Migration", *Policy Brief*, Ginebra: OIM, OIT y Onusida.
- OIT (2004) "ILO Multilateral Framework on Labour Migration", Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. (Disponible en: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf)
- OIT (2010) "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional", COM(2010) 379: ILO Note based on International Labour Standards with reference to relevant regional standards", Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OMC (2000a) "Communication from India: Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under General Agreement on Trade in Services (GATS)", S/CSS/W/12 Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 24 de



REFERENCIAS

- noviembre de 2000, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2000b) "Communication from the United States: Movement of Natural Persons", S/CSS/W/29, Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 18 de diciembre de 2000, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2001a) "Communication from Japan: Movement of Natural Persons Supplement", S/CSS/W/42/Suppl.2, Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 6 de julio de 2001, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2001b) "Communication from the European Communities and their Member States: AGCS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers", S/CSS/W/45, Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 14 de marzo de 2001, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2001c) "Communication from Colombia: Proposal for the Negotiations on the Provision of Services Through Movement of Natural Persons", S/CSS/W/97, Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 9 de julio de 2001, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (2001d) "Communication from Canada: Initial Negotiating Proposal on Temporary Movement of Natural Persons Supplying Services under the GATS (Mode 4)", S/CSS/W48, Periodo extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, 14 de marzo de 2001, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- ONU (1990) "International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families", *General Assembly Resolution 45/158*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU (2000) *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU (2006) "International Migration and Development", *Report of the Secretary General for the Sixtieth Session of the General Assembly, A/60/871*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU (2012a) *Realizing the Future We Want for All*, Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, junio de 2012, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU-INSTRAW y SAIIA (2007) *Gender, Migration and Remittances in Selected SADC Countries: Preliminary Finding*. (Disponible en: http://saiaa.org.za/images/upload/saia_instraw_sa_report.pdf).
- Onusida (2008) *Report on the global AIDS Epidemic*, Ginebra: Onusida.
- OSCE (2009) *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, Viena: OSCE.
- Ottaviano, G. y Peri, G. (2006) "Rethinking the effect of immigration on wages", *NBER Working Paper 12497*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Pandey, P.R., Adhikari, R., y Sijapati, B. (2012) "Nepal Case Study", *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Nepal: SAWTEE, Social Science Baha y CESLAM.
- Pascouau, Y. y McLoughlin, S. (2012) "EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy", *EPC Policy Brief*, Bruselas: European Policy Centre.
- PNUD (2009) "Overcoming Barriers: Human Mobility and Development", Nueva York: PNUD.
- PNUD (2010) "Mobility and Migration", Nota de orientación para los equipos del Informe sobre el desarrollo humano, Nueva York: PNUD.
- Pritchett (2003) "The Future of Migration: Irresistible Forces meet Immovable Ideas", Documento presentado en "The future of Globalisation: Explorations in light of the recent turbulence" en Yale University, Center for the Study of Globalisation (no publicado).
- Ratha, D. (2010) "Helping Haiti through migration and remittances", *People Move*, blog del Banco Mundial sobre migración, remesas y desarrollo. Acceso: 19 de enero, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ratha, D. (2012) "Remittances: Funds for the folks back home", blog del FMI sobre finanzas y desarrollo. Acceso: 28 de marzo, Washington, DC: FMI.
- Ratha, D. y Shaw, W. (2007) "South-South Migration and Remittances", *World Bank Working Paper* n° 102, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ratha, D., Mohapatra, S. y Scheja, E. (2011b) "Impact of Migration on Economic and Social Development – A Review of Evidence and Emerging Issues", *World Bank Policy Research Working Paper 5558*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ratha, D., Mohapatra, S., Oezden, C., Plaza, S., Shaw, W. y Shimeles, A. (2011a) *Leveraging Migration for Africa – Remittances, Skills, and Investments*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Ruhs, M. (2003) "Temporary foreign worker programmes: policies, adverse consequences, and the need to make them work", *Perspectives on labour Migration* 6, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.



- Ruhs, M. (2006) “The potential of temporary migration programmes in future international migration policy”, *International Labour Review* 145 (1–2):7–36.
- Ruhs, M. (2012a) “The human rights of migrant workers – why do so few countries care?”, *American Behavioral Scientist* 20(10):1–17.
- Ruhs, M. (2012b) “Labour immigration and labour market protectionism: Protecting local workers” preferential access to the national labour market”, Documento presentado en la conferencia *Migrants at Work*, St Catherine’s College, Oxford, 20 de junio.
- Ruhs, M. (2013) “Towards a post-2015 development agenda: What role for migrant rights and international labour migration?”, *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2013*, Bruselas: UE.
- Saggar, S., Somerville, W., Ford, R. y Sobolewska, M. (2012) “The impacts of migration on social cohesion and integration”, Informe final para el UK Migration Advisory Committee, enero de 2012.
- Santestevan, A-M. (2007) “Free Movement of Persons in South America: The Experience of the MERCOSUR and the Andean Community”. En: Cholewinski, R. Perruchoud, R. y McDonald, E. (eds) *International Migration Law: Development paradigms and key challenges*, La Haya: T.M.C. Asser Press.
- Singer, D. (2012) “The family channel: Migrant remittances and government finance”, *MIT Political Science Department Research Paper* n° 2012–23, Cambridge, MA: MIT.
- Somerville, W. y Sumption, M. (2009) “Immigration and the labour market: Theory, evidence and policy”, Washington, DC: MPI.
- Spaan, E. y van Moppes, D. (2006) “African Exodus? Trends and Patterns of International Migration in Sub-Saharan Africa”, *Working Papers Migration and Development Series*, Nijmegen: Radboud University.
- Timothy, R. and Sasikumar, S. (2012) “Migration of Women Workers from South Asia to the Gulf”, Nueva Deli: Giri National Labour Institute y ONU Mujeres.
- Tyburski, M. (2012) “The resource curse reversed? Remittances and corruption in Mexico”, *International Studies Quarterly* 56: 339–350.
- UNECA (2006) “International Migration and the Achievement of MDGs in Africa”, Simposio internacional sobre la migración internacional y el desarrollo, Turín, Italia, 28–30 de junio de 2006, Comisión Económica para África de la Organización de las Naciones Unidas.
- Venturini, A. (2012) “Innovation and Migration”, *Migration Policy Centre (MPC) Analytical and Synthetic Note* 2012/05, Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Walmsley, T. L. y Winters, L. A. (2003) “Relaxing the Restrictions on the Temporary Movements of Natural Persons: A Simulation Analysis”, *CEPR Discussion Paper* n° 3719, Londres: CEPR.
- Wickramasekara (2011a) “Labour migration in South Asia: a review of issues, policies and practices”, *ILO International Migration Paper* n° 108, Ginebra: OIT.
- Wickramasekara (2011b) “International Labour Migration: The Missing Link in Globalization”. En: Heinrich Boell Stiftung (ed.) *Dossier Transnationalismus & Migration*, Berlín: Heinrich Boell Stiftung.
- Winters, L. A., (2003) “GATS Mode 4: The Temporary Movement of natural Persons”, *Documento de referencia para Trade for Development, UN Millennium Project*, Nueva York.
- Woodruff, C. y Zenteno, R. (2007) “Migration networks and micro-enterprises in Mexico”, *Journal of Development Economics* 82 (2):509–528.
- Wouterse, F. (2008) “Migration, Poverty and Inequality – Evidence from Burkina Faso”, *IFPRI Discussion Paper* 00786, Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Yang, D. (2008) “International migration, remittances and household investment: evidence from Philippine migrants” exchange rate shocks”, *Economic Journal of the Royal Economic Society* 118 (528): 591–630.

Capítulo 10

Banco Mundial (2010) *The Economics of Adaptation to Climate Change*, Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2012a) *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Jobs*, Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2012b) *Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI 2012)* Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2012>.

Barder, O. (2009) *Beyond planning: markets and networks for better aid*, Washington, DC: Center for Global Development.

Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) “Peru: Great Progress, Greater Challenges”, *Estudio de casos para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.

CEPA (2012) *Assessing Progress in Africa toward the Millennium Development Goals: MDG Report 2012*, Adís Abeba: CEPA.

Cepparulo, A. y Giuriato, L. (2009) *Aid Financing of Global Public Goods: an Update*, no publicado.



REFERENCIAS

- Chang, H.-J. (2010) "Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's "development discourse", In Khan, S. y Christiansen, J. (eds), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, Abingdon: Routledge.
- COM (2011) *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*, COM(2011) 637 final, Bruselas: Comisión Europea.
- COM (2013) *Una vida decente para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible*, Comunicación COM (2013) 92 final, Bruselas: Comisión Europea.
- Farrell, M. y Gänzle, S. (2012) "Coherence of International Regimes, the Role of the European Union and the Provision of Global Public Goods", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- Fukuda-Parr, S. (2012) "Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?", *DESA Working Paper* n° 117, julio de 2012, Nueva York: DAES.
- Gänzle, S., Grimm, S. y Makhan, D. (2012) *The European Union and Global Development: An "Enlightened Superpower" in the Making?*, Palgrave Macmillan.
- Hulme, D. y Fukuda-Parr, S. (2009) "International norm dynamics and "the end of poverty": understanding the Millennium Development Goals (MDGs)", *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 96.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) (2012) *De cara a la escasez: Gestión del agua, la energía y el suelo para un crecimiento incluyente y sostenible*, IDU, DIE y ECDDPM, Bruselas: UE.
- Kaul, I. (2013) "Global Public Goods: a Concept for Framing the post-2015 Debate?", *Discussion Paper* 2/2013, Bonn: Instituto Alemán de Política de Desarrollo/ Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Mathivha, O. (2013) "Youth and the Post-2015 Development Framework: Challenges and Opportunities", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- McGillivray, M. (2013) "Small Island Development States and the Post-2015: Challenges and Opportunities", Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013, Bruselas: UE.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011) "Globalization, Structural Change and Productivity Growth", *NBER Working Paper* n° 17143, NBER Working Papers 17143, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Melamed, C. (2012) *Post-2015: the road ahead*, Londres: IDU.
- MIDIS (2012) "A policy for development and social inclusion in Peru, Ministry of Development and Social Inclusion of Peru", octubre de 2012. Disponible en: http://www.midis.gob.pe/doc/midis_politicas_desarrollo_en.pdf.
- Nayyar, D. (2012) "The MDGs After 2015: Some Reflections on the Possibilities", Documento de referencia preparado para el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, abril de 2012.
- OCDE (2012) *African Economic Outlook 2012*, París: OCDE.
- OCDE/CAD (2012a) "New Directions in DAC Measurement and Monitoring of External Financing for Development - Draft HLM Issues Paper", París: OCDE/CAD.
- OCDE/CAD (2012b) "Outlook on aid: Survey on donors" forward spending plans 2012-2015", París: OCDE/CAD.
- ONU (2012a) *Realizing the Future We Want for All*, Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015, junio de 2012, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Oya, C. y McKinley, T. (2013) "Growth Dynamics, Structural Change and Productive Employment to Reduce Poverty and Income Inequality", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- Severino, J. M. y Ray, O. (2010) "The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action", *CGD Working Paper* 218, Washington, DC: Center for Global Development.
- Severino, J.-M. (2012) "La Belle et la Bête - Transmutations et reformulations dans les politiques globales", *Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2013*, Bruselas: UE.
- te Velde, D. W., Morrissey, O. y Hewitt, A. (2002) "Allocating Aid to International Public Goods". En: M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2009), decision -/CP.15, Document UNFCCC/CP/2009/CP.15.
- van der Hoeven, R. (2012) "MDGs Post-2015: Beacons in Turbulent Times or False Lights?", *Documento de referencia preparado para el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones*



Unidas para el Desarrollo después de 2015, junio de 2012.

Vandemoortele, J. (2012) “Advancing the global development agenda post-2015: some thoughts, ideas and practical suggestions”, *Documento de referencia preparado para el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015*, abril de 2012.

Vanheukelom, J., Migliorisi, S., Herrero Cangas, A., Keijzer, N. and Spierings, E. (2012) *Reporting on Development: AOD y Financiación para el desarrollo*, Estudio encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, abril de 2012.

Winters, A. y Martins, P. (2004) “When comparative advantage is not enough: business costs in small remote economies”, *World Trade Review* 3(3): 347–383.

Anexo 2

Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012) “Peru: Great Progress, Greater Challenges”, Perú: Instituto de Estudios Peruanos y Rimisp.

Booth, D. y Golooba-Mutebi, F. (2011) *Developmental patrimonialism? The case of Rwanda*, Londres: Africa Power and Politics.

Booth, D. y Golooba-Mutebi, F. (2012) *Policy for agriculture and horticulture in Rwanda. A different political economy?*, Londres: Future Agricultures.

Elgin-Cossart, M., Jones, B. y Esberg, J. (2012) *Pathways to Change. Baseline Study to Identify Theories of Change on Political Settlements and Confidence Building*. Londres.

FMI (2012) *Rwanda-Fourth Review Under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria*, Informe del personal técnico 12/152, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

McGovern, M. (2011) *Making War in Côte d’Ivoire*, Londres: Hurst.

PNUD (2011) “Illicit Financial Flows from the Least Developed Countries: 1990–2008”, *Discussion Paper*, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Schady, N.R. (2000) “The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991–95”, *The American Political Science Review* 94 (2): 289–304.

Segal, M. (2008) “Governance Assessments in Practice – Case Studies, Nepal”, Estudio de casos preparado para la conferencia de OCDE/CAD GOVNET sobre Evaluación

de gobernabilidad y ayuda eficiente, Londres 2021 de febrero de 2008, París: OCDE.

UNCTAD (2012) *Informe sobre las inversiones en el mundo 2012. Hacia una nueva generación de políticas de inversión*, Ginebra: Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo.





ANEXOS



ANEXO 1 – LISTA DE INDICADORES DE LOS ODM

Lista oficial de los indicadores de los ODM

Todos los indicadores deben ser desglosados por sexo y zona urbana/rural, en la medida de lo posible.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas (extraídos de la Declaración del Milenio)	Indicadores de seguimiento de los progresos
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1.A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día* 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1.B: Alcanzar empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada 1.2 Tasa de ocupación 1.3 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día 1.4 Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares con respecto al empleo total
Meta 1.C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Niños menores de 5 años con peso inferior al normal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 2.A: Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en educación primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de educación primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	
Meta 3.A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior 3.2 Proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola 3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales
Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	
Meta 4.A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión

* Para el seguimiento de las tendencias de la pobreza en los países, se debería utilizar indicadores basados en las líneas nacionales de pobreza, si se dispone de ellos.



Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas (extraídos de la Declaración del Milenio)	Indicadores de seguimiento de los progresos
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 5.A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Razón de mortalidad materna 5.2 Proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado
Meta 5.B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de fecundidad adolescente 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años
Meta 6.B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6.C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 7.A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono
Meta 7.B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros



ANEXO 1 – LISTA DE INDICADORES DE LOS ODM

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas (extraídos de la Declaración del Milenio)	Indicadores de seguimiento de los progresos
	<p>7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada</p> <p>7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas</p> <p>7.7 Proporción de especies en peligro de extinción</p>
Meta 7.C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	<p>7.8 Proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable</p> <p>7.9 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento mejorados</p>
Meta 7.D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios*
Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	
<p>Meta 8.A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8.B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) 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 expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8.C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p>	<p><i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.</i></p> <p>Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)</p> <p>8.1 OD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje la RNB de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su RNB</p>

* En la práctica, la proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y d) viviendas construidas con materiales precarios.



Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas (extraídos de la Declaración del Milenio)	Indicadores de seguimiento de los progresos
Meta 8.D: Abordar en todas sus dimensiones 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	<p>Acceso a los mercados</p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.8 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p> <p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
Meta 8.E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles
Meta 8.F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	<p>8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

Los objetivos y metas de desarrollo del Milenio están enunciados en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre del 2000 por 189 países, entre cuyos representantes se encontraban 147 Jefes de Estado (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>) y en acuerdos posteriores de los Estados miembros en la Cumbre Mundial 2005 (Resolución adoptada por la Asamblea General - A/RES/60/1, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>). Los objetivos y metas están interrelacionados y deberían considerarse como un conjunto. Representan una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como se afirma en la Declaración, con el fin de «crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza».



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

Las secciones 1–4 de este anexo resumen las informaciones de los estudios de casos de países¹⁵⁷ encargados para el presente informe y completados con investigación documental complementaria¹⁵⁸ –sobre Nepal, Ruanda, Costa de Marfil y Perú–, que analizan el contexto político, económico y medioambiental del desarrollo incluyente y sostenible (ISD), las trayectorias de desarrollo y el papel y la importancia de los vínculos externos, particularmente con la UE. El papel desempeñado por los ODM en cada uno de los cuatro países y las interacciones de los procesos políticos nacionales con el marco internacional de los ODM aparecen debatidos en detalle en el informe principal, en el capítulo 2.

Cada resumen comienza con una visión general de las trayectorias de desarrollo de cada país y las características del país en términos de economía política, incluyendo la situación política y las incitaciones o las limitaciones a las que se enfrentan los actores clave. Este enfoque de economía política aporta una nueva perspectiva para evaluar los efectos de los tres temas principales del informe y de otros motores internacionales que influyen en la consecución de las metas de los ODM, así como las oportunidades y los desafíos principales en términos de ISD.

Cada sección resume algunas de las conclusiones esenciales y sus principales implicaciones para las contribuciones futuras de la UE al ISD y a la agenda post-2015.

1. Nepal

1.1 Trayectorias de desarrollo, situación política y fragilidad

Nepal es un país caracterizado por una diversidad étnica, cultural y política compleja y por condiciones medioambientales variadas. El país sigue encarando enormes desafíos en términos de desarrollo y de modernización, mientras se esfuerza por construir su propia identidad nacional y por consolidar las instituciones del Estado.

Nepal ha tenido varios regímenes políticos desde 1990, año en que la monarquía se vio obligada a promulgar una nueva constitución y a organizar elecciones multipartidistas. No obstante, la nueva democracia multipartidista siguió teniendo un carácter muy excluyente, con desigualdades persistentes y pobreza que llevaron a una insurgencia maoísta o guerra popular en 1996.

«En el periodo posterior a 1990, las prioridades en materia de economía y de desarrollo quedaron completamente eclipsadas por los eventos políticos. Los planes de desarrollo periódicos apenas se aplicaron y la mayoría de los ingresos de Estado sirvieron para cubrir los gastos recurrentes. El Gobierno no estaba en condiciones de llevar a cabo actividades de desarrollo a causa de la insurrección, de la malversación de fondos y, después de mediados de 2002, de la ausencia de autoridades locales. La mayoría de las actividades de desarrollo financiadas por los donantes estuvieron concentradas en los sectores sociales y fueron gestionadas por los propios donantes, esgrimiendo la poca capacidad de absorción, la corrupción institucionalizada y la mala gobernanza» (Estudio de casos de Nepal).

Como PRB, Nepal ha experimentado una serie de cambios estructurales. A pesar de que el 80% de la población de Nepal sea rural, y que el 75% de ella dependa de la agricultura, la contribución de la agricultura al PIB del país ha ido disminuyendo rápidamente. La tasa de crecimiento del PIB de Nepal ha variado enormemente y, en general, ha permanecido por debajo del 5%. En el transcurso de las dos últimas décadas, los donantes han seguido enviando la ayuda por medio de sistemas gubernamentales, concebidos en gran medida para dispensar servicios sociales en las zonas urbanas, «perpetuando el status quo» (Elgin-Cossart et al., 2012). En 2001, el monarca declaró el estado de emergencia y los maoístas pusieron fin a una tregua de cuatro meses. Ante esta situación, los donantes reflexionaron sobre el callejón sin salida en el que se encontraba el país y las causas profundas del conflicto, incluyendo las desigualdades y la exclusión. En 2002, el DFID emprendió una profunda evaluación estratégica

¹⁵⁷ Los informes completos están disponibles en el sitio web del IED. Los estudios de casos fueron realizados por:

- SAWTEE y CESLAM en Nepal, bajo la dirección de Pandey, P.R., Adhikari, R. y Sijapati, B. (2012)
- IPAR en Ruanda, bajo la dirección de Abbott, P., Malunda, D. y Ngamije Festo (2012)
- CIREC en Costa de Marfil, bajo la dirección de Kouadio, E.K., Ouattara, Y. y Souleymane, S.D. (2013)
- RIMISP e IEP en Perú, bajo la dirección de Barrantes, R. y Berdegué, J.A. (2012).

¹⁵⁸ La mayor parte del material empleado aquí proviene



del conflicto (Strategic Conflict Assessment), que también analizó las relaciones entre los donantes, la ayuda y el conflicto. Este trabajo fue presentado a la OCDE como estudio de casos sobre la gobernanza (Segal, 2008).

Esta evaluación estratégica afirmaba que la AOD estaba basada en premisas falsas, señalando que la persistencia de la pobreza en Nepal no se debía a la falta de capacidades dentro de la administración estatal, sino al carácter excluyente del régimen político. El estudio indicó también que el refuerzo de las capacidades del Estado para dispensar servicios básicos serviría para afianzar un régimen político injusto, represivo y explotador:

“...aunque la pobreza y la exclusión social hayan estado estrechamente relacionadas con las causas del conflicto, las acciones y el comportamiento del Gobierno dominado por una élite, de la administración y de los donantes intrínsecamente eran parte del problema... El punto crucial es que la ayuda de los donantes, según el informe, se basaba en premisas erróneas, estipulando: (i) que la persistencia de la pobreza se debía a la falta de capacidades dentro de la administración, y (ii) que el medio de remediarla era reforzar las capacidades del Estado de dispensar servicios básicos y de satisfacer necesidades humanas, y estimular la demanda entre las poblaciones más pobres” (Segal, 2008).

Además, la evaluación abogó por un replanteamiento drástico de las estrategias de los donantes. Aunque este estudio fue realizado por el DFID solo, cuando en 2005 el monarca gobernante protagonizó otro golpe de estado, la mayoría de los donantes, incluida la UE, estaban rediseñando sus enfoques en materia de ayuda para impulsar un cambio estructural de forma gradual. Sus esfuerzos más coherentes y mejor coordinados con vistas a apoyar un proceso de paz más abierto a las diversas fuerzas políticas e instituciones democráticas, parecen haber contribuido a «preparar el terreno para un cambio de régimen político», a través de la intermediación de actores, de iniciativas y de movimientos nacionales (Elgin-Cossart et al., 2012: 48). Esto también implicó que los donantes se

distanциaran de la élite gobernante, que todavía se inclinaba por el uso de la fuerza militar como medio de resolución de conflictos. El cambio de actitud de los donantes, al que el estudio del DFID contribuyó, ilustra la gran utilidad de un diagnóstico fiable e independiente que se centre menos en el aspecto formal de las instituciones políticas y económicas y más en su modo de funcionamiento.

Un nuevo régimen político emergió a raíz de la firma de un acuerdo de paz definitivo en 2006. Se trata del régimen político más incluyente de la historia de Nepal, pero sigue siendo inestable, como lo mostró el levantamiento de 2007. Solo se ha producido una expansión gradual de inclusión horizontal, con una representación política más extensa apoyada en una base más amplia en términos de pertenencia étnica, de casta, de comunidad regional, de religión y de sexo. Sin embargo, el proceso de renegociación del sistema político no ha transformado significativamente la relación vertical entre el Estado y la sociedad. Como consecuencia, se ha criticado a los nuevos dirigentes por perpetuar un sistema político basado en las relaciones de clientelismo y en la corrupción. Las elecciones a la Asamblea Constituyente, aplazadas dos veces, se llevaron a cabo en abril de 2008, y en ellas el partido maoísta obtuvo el mayor número de votos. La Asamblea, encargada de redactar la nueva constitución, fue disuelta en mayo de 2012 sin que lo hubiera conseguido, debido principalmente a diferencias de opinión sobre la cuestión del federalismo y sobre la posible división del país en función de las diferentes etnias. Aún no se ha encontrado ninguna alternativa política real.

1.2 El papel y la importancia de los vínculos internacionales

La financiación para el desarrollo y las inversiones

La ayuda exterior ha desempeñado un papel fundamental para cubrir los gastos de desarrollo de Nepal. La AOD en su conjunto constituyó el 25,4% del gasto total en 1990-1991 y el 19,2% en 2009-2010.¹⁵⁹ En relación con el gasto total para el desarrollo, la AOD en dichos periodos fue del 37,5% y del 55,2% respectivamente. En cuanto al porcentaje

¹⁵⁹ Fuente: Cálculo de los autores del estudio de casos, que utilizaron varios libros de referencia. Véase la sección sobre ayuda y financiación del estudio de casos.



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

de donaciones totales, la parte desembolsada por la Comisión Europea supuso únicamente un 1,1% en 2009-2010¹⁶⁰. Actualmente, el 90% de la ayuda de la Comisión Europea al Gobierno de Nepal consiste en apoyo presupuestario, del cual el 60% se destina al sector educativo, el 30% a misiones de paz y reconstrucción y el 10% a comercio e inversiones. La Comisión Europea también envía recursos a través de agencias multilaterales como el Fondo Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

A diferencia de la AOD, la IDE representa una pequeña fuente de financiación para el desarrollo. En Asia Meridional, Nepal sigue siendo una de las naciones que menos IDE recibe, con el índice potencial de IDE más bajo en la región, y en el puesto 175 de 182 países a nivel mundial (UNCTAD, 2012). Los datos indican que la mayor parte de la inversión se destina a la manufactura (38%), seguida de la energía (21%) y los servicios (19%), mientras que la IDE en el sector agrícola solo representa el 1%. Los inversores europeos han hecho importantes contribuciones. Aunque están en tercera posición, en términos de cantidades de IDE aprobadas, cuentan con la mayor intensidad de empleo de todos los inversores extranjeros. El estudio de casos menciona la posibilidad de conceder créditos subvencionados para reducir la aversión al riesgo de los inversores extranjeros y promover la inversión en los PMA y los PRB en el contexto post-2015.

Nepal ha sufrido fugas de capitales, que representaron una pérdida considerable para la financiación para el desarrollo, del orden de los 7900 millones de dólares en 1990 y de 20 200 millones en 2008 (PNUD, 2011).

El comercio

La balanza comercial es otro de los puntos débiles de Nepal. A pesar del aumento de las exportaciones y de las importaciones, el crecimiento absoluto de las importaciones ha sido mucho mayor, lo que ha provocado continuos déficits comerciales. En 2010-2011, las exportaciones del país alcanzaron los 570 millones de euros, mientras que las importaciones se elevaron a los 3500 millones de euros, lo que implica un déficit de 2900 millones de euros. India era el socio

comercial más importante de Nepal, con casi el 67% de las exportaciones y el 66% de las importaciones en 2010-2011. En cuanto a su relación comercial con la UE, Nepal solo ha registrado superávit comercial tres veces desde 2001-2002. Eso demuestra que el país no ha conseguido aprovechar al máximo el sistema de preferencias generalizadas (SGP), que concede a las exportaciones nepalíes facilidades de acceso a los mercados europeos. A pesar de esto, la Comisión Europea ha contribuido a mejorar las capacidades del Departamento de tecnología de los alimentos y de control de la calidad y de la Oficina de normalización y metrología de Nepal. No obstante, los exportadores nepalíes no han podido aprovechar plenamente estos servicios, debido principalmente a las lagunas en el ámbito nacional que les han impedido reunir las condiciones previas para la producción.

La migración

La migración y las remesas enviadas por los migrantes constituyen una considerable fuente de financiación para el desarrollo para Nepal. La emigración laboral desde Nepal tiene una larga tradición, pero en los últimos veinte años el número de emigrantes se ha disparado. Los ciudadanos nepalíes no necesitan un permiso para trabajar en la India, puesto que no hay control en las fronteras entre los dos países. Si bien no existen cifras precisas, se estima que hay entre 1,5 y 3 millones de trabajadores nepalíes en la India. Además de este país, entre los principales destinos figuran los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y Malasia. Estas migraciones han provocado un aumento de las remesas, que en 2010 supusieron más del 20% del PIB, el sexto mayor porcentaje de remesas con respecto al PIB nacional de todo el mundo.

1.3 Conclusiones principales del estudio de casos de Nepal con vistas a una agenda de desarrollo post-2015

El estudio de casos señala que en el contexto post-2015 la reducción de la pobreza debería definirse con un sentido más amplio que el de «reducir el sufrimiento humano y ampliar las libertades –en el plano económico, social y político». Un nuevo marco también debería tener en cuenta el cambio climático y la vulnerabilidad financiera.

¹⁶⁰ Basado en una entrevista a Giap Dang, coordinador de cooperación de la delegación de la UE en Nepal, (29 de junio de 2012). El SWAp en las áreas de educación y de sanidad no se considera apoyo presupuestario. Se otorga SWAp a las áreas de sanidad, educación, energías alternativas y de la paz. Según el Ministerio de Finanzas, el país recibió ayuda presupuestaria de Japón (mediante el Fondo de Alivio de la Deuda), de China (una sola ayuda de 20 millones de dólares) y del Reino Unido (mediante la Iniciativa Multilateral para el Alivio de la Deuda).



El informe del estudio de casos sugiere que Nepal vería con muy buenos ojos un compromiso más fuerte de los donantes en aumentar la AOD y en aplicar los principios de la eficacia de la ayuda y del desarrollo aprobados a escala internacional (en el marco de los HLF), especialmente los principios de apropiación nacional, de alineación y de armonización. La comunidad internacional debería también considerar los cambios que se han producido en el panorama de la ayuda y formular una definición precisa de la financiación para el desarrollo innovadora, que complemente la relación tradicional de la AOD. Por ejemplo, el estudio de casos de Nepal hace referencia a la posibilidad de obtener financiación adicional a través de las medidas de financiación para la lucha contra el cambio climático. En cuanto a la distribución de la financiación, el estudio de casos de Nepal menciona que sería necesario destinar más recursos a los sectores productivos como la agricultura o el desarrollo de infraestructuras. También destaca los niveles elevados de fuga de capitales y propone que se integren en la agenda post-2015 el seguimiento y la supervisión de las transferencias de dinero transfronterizas para controlar los flujos ilícitos. El estudio de casos considera la IDE como un componente fundamental de la financiación para el desarrollo en un marco post-2015. Por ello, debe alentarse a los donantes a que contemplen medidas destinadas a movilizar financiación para el desarrollo que favorezcan las exportaciones hacia sus países respectivos y faciliten la IDE proveniente de sus inversores. Se podrían fijar objetivos y metas en términos de inversión.

Las limitaciones específicas a las que se enfrentan los PMA deberían considerarse en un contexto post-2015, por ejemplo, con un «Fondo de integración de los PMA» vertical en el ámbito del comercio.

El estudio sobre Nepal aboga por un compromiso más firme para reforzar el potencial que representa la migración para el desarrollo y para reducir sus consecuencias negativas en el plano social y en otros. De ahí que la migración deba identificarse como una cuestión de desarrollo en el contexto post-2015, tanto en sus dimensiones económicas como en las del ámbito social y de los derechos. Como parte de los esfuerzos para garantizar un mejor trato a los migrantes, deberían ratificarse los convenios internacionales sobre la protección de los derechos de los migrantes. Otra contribución posible de un marco post-2015 podría ser la mejora de la cooperación y el

refuerzo de las capacidades en los países de origen y de tránsito. Nepal también ve con buenos ojos las iniciativas en materia de remesas.

Finalmente, el estudio de casos propone que se preste una particular atención a la ciencia y a la tecnología como medios de mejorar las perspectivas de futuro para el desarrollo.

2. Ruanda

2.1 Trayectorias de desarrollo, situación política y fragilidad

Tras haber sufrido los efectos devastadores del genocidio de 1994, Ruanda ha realizado grandes progresos durante la última década. Desde el año 2000, el país ha logrado un fuerte crecimiento económico, con un aumento del PIB per cápita de más del 160%, pasando de 225 dólares en 2000 a 595 dólares en 2011.

La situación política tras el genocidio estuvo marcada por una victoria militar inicial del Frente Patriótico Ruandés (FPR), y se caracterizó por el control centralizado de las rentas económicas. Booth y Golooba-Mutebi (2011, 2012) clasifican esta estrategia de supervivencia política en Ruanda como *patrimonialismo de desarrollo*, pero sin el alto nivel de corrupción que se asocia generalmente a las estructuras patrimoniales. El control de las fuentes de rentas económicas (véase el capítulo 2) parece estar centralizado y desplegado de una forma eficaz, que se inscribe en una visión del desarrollo a largo plazo que da prioridad al aporte de bienes y de servicios públicos. El Gobierno se ha empleado a fondo en fomentar la reconciliación nacional y en emprender la reforma institucional. El compromiso a favor de la buena gobernanza constituye uno de los tres pilares de la estrategia de desarrollo a medio plazo del país, la EDPRS-1. A este respecto, la experiencia de Ruanda contrasta con los modelos instaurados en otras partes de África, donde los líderes políticos comparten oportunidades de generación de rentas con un pequeño grupo de partidarios como medio de asegurar su propia supervivencia política.

En cambio, la élite política ruandesa se apoya en una amplia base y está demostrando su capacidad de reducir la pobreza y el compromiso de realizar la transformación económica. Durante la última década, el país ha aumentado sus ingresos nacionales;



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

ha hecho esfuerzos para mejorar la gobernanza, la responsabilidad y el Estado de derecho; ha luchado contra la corrupción y ha tomado la iniciativa en los esfuerzos para reforzar la coordinación entre los donantes. Además, con un número cada vez mayor de socios del Sur, ha contribuido a la integración económica regional en el marco de la Comunidad del África Oriental (CAO). A semejanza de algunos países en desarrollo del Asia Oriental y del Sudeste asiático, el gobierno ruandés lleva a cabo una política basada en la convicción de que los esfuerzos de desarrollo y de transformación en materia económica y social son indispensables para evitar que se repita una «catástrofe nacional reciente que aún se recuerda» (Booth y Golooba-Mutebi, 2011, 2012). Además de su fuerte crecimiento económico, Ruanda también muestra signos de transformación económica. Han mejorado sus indicadores de gobernanza, aunque sigue teniendo resultados mediocres en el área de la democracia y de las libertades civiles.

El Gobierno ha creado una asociación sólida con sus principales donantes. Sin embargo, su número es relativamente pequeño (con seis donantes bilaterales y cuatro multilaterales que representan hasta el 80% de la AOD), y la enorme dependencia que tiene Ruanda de la AOD para su gasto público y sus operaciones de cambio también comportan riesgos y vulnerabilidades –especialmente cuando se producen desacuerdos sobre las decisiones políticas a escala nacional y regional. A mediados de 2012, las continuas denuncias de que Ruanda apoyaba al grupo rebelde M23 en la vecina RDC provocaron el rechazo de cuatro donantes, entre ellos la UE, que decidió aplazar la adopción de cualquier nueva decisión sobre apoyo presupuestario a Ruanda. En los hechos, esto se tradujo en el aplazamiento de dos iniciativas de apoyo presupuestario, que representaban un total de 70 millones de euros, aunque una de ellas se retomó tras discusiones con el Gobierno. Los incidentes de este tipo disminuyen la previsibilidad de la ayuda y pueden reducir la disponibilidad de divisas extranjeras (que sirven para financiar el déficit por cuenta corriente), para la planificación macroeconómica y para la financiación de las importaciones. La crisis económica y alimentaria mundial, la pérdida de los ingresos de las exportaciones y la actual disminución de las inversiones extranjeras sacan a la luz la continua dependencia de la AOD, y las escasas perspectivas de encontrar fuentes de financiación alternativas de forma inmediata.

2.2 El papel y la importancia de los vínculos internacionales

Mientras que el sector agrícola, en gran parte informal, sigue siendo muy importante y proporciona empleo al 73% de la población, se ha producido un aumento del empleo no agrícola, de las exportaciones y de los ingresos provenientes de la fiscalidad nacional. También han crecido la IDE y las inversiones nacionales, así como el ahorro interno. La contribución de la agricultura informal al PIB bajó del 39% en 2006 al 32% en 2011, y el sector servicios ha superado a la agricultura en su contribución al PIB. Ha habido un escaso crecimiento en la manufactura.

Ruanda tiene el nivel de IDE más bajo de la región, según el FMI (2012) y además tiene que superar una serie de desventajas, entre ellas, la falta de recursos naturales, la distancia con respecto a los puertos, el tamaño del mercado local y la escasez y el elevado coste de la mano de obra cualificada. La estrategia ruandesa en materia de comercio y de inversión tiene tres vertientes: aumentar el volumen y el valor añadido de las exportaciones tradicionales (especialmente del café, del té y de los minerales), desarrollar la industria del turismo y buscar áreas de inversión susceptibles de generar crecimiento. El Gobierno ha puesto en marcha estrategias para hacer frente a los problemas de congestión en la infraestructura, pero de momento no han dado resultados. En diez años, las inversiones han sido más elevadas en los sectores del turismo, de la manufactura y de la construcción.

El Gobierno de Ruanda se esfuerza por diversificar los mercados, promover su comercio y aumentar el acceso a los mercados. Se benefició de la ayuda de la UE para realizar estudios en estas áreas. Ruanda considera la propuesta de un acuerdo de asociación económica entre la UE y la CAO como una oportunidad de atraer IDE, de aumentar el acceso al mercado y de promover el espíritu empresarial. Las exportaciones han estado creciendo rápidamente, pero partían de un nivel bajo, y las importaciones han estado creciendo más rápidamente, lo que provocó un aumento de los déficits comerciales en un 40% entre 2000 y 2011. Las exportaciones representan menos del 10% del PIB total en Ruanda frente al 32% de media del PIB en los países del ASS y el 47% para la CAO.

En 2009, los ingresos fiscales en Ruanda supusieron el 12,1% del PIB, un porcentaje similar al de la mayoría de sus vecinos de la CAO. Los ingresos



fiscales están aumentando debido a los constantes esfuerzos (respaldados por los donantes) que está realizando la Autoridad Fiscal de Ruanda para mejorar la eficacia del sistema fiscal. El Gobierno ha intentado subir los niveles relativamente bajos de los ahorros mediante la introducción de cooperativas de ahorro en el ámbito local con vistas a facilitar el acceso al crédito y a reforzar la inclusión económica. Entre los demás medios empleados para movilizar los recursos nacionales a fin de financiar el desarrollo están el fondo denominado Dignidad pensado para atraer contribuciones voluntarias, que espera emitir obligaciones en un Bono de la diáspora. El Gobierno también pretende implantar un *Fondo para el medio ambiente y el cambio climático* con el fin de facilitar el acceso a la financiación internacional de la protección del medio ambiente y de la adaptación al cambio climático.

El Gobierno de Ruanda sigue dependiendo enormemente de la ayuda exterior, en la medida en que la AOD contribuye con el 44,2% del presupuesto nacional. La AOD total ascendió a 322 millones de dólares en el año 2000, alcanzando los 1034 millones de dólares en 2010. El presupuesto de Gobierno casi se triplicó en el periodo de la primera *Estrategia de desarrollo económico y lucha contra la pobreza* (2007-2012). En 2010-2011, la ayuda total equivalió al 17,6% del PIB nominal. Este porcentaje, inferior con respecto a los años anteriores, hace pensar que Ruanda puede estar reduciendo su dependencia de la ayuda en términos relativos incluso si el valor real de la ayuda va en aumento.

El Gobierno ha dado prioridad a la calidad de la ayuda y ha criticado abiertamente a los donantes por su falta de disciplina en el cumplimiento de las fechas de desembolso y por la imprevisibilidad de los flujos de ayuda. Por ello, el Gobierno ha tomado la iniciativa en los esfuerzos de coordinación de los donantes y de aplicación de los principios fundamentales de la agenda de ayuda eficaz del HLF. El seguimiento conjunto de la alineación de los donantes, de la transparencia y de la previsibilidad de la ayuda mediante un marco de evaluación de los resultados refleja que una serie de donantes de la OCDE no están observando los principios. La Comisión Europea está considerada como un actor que contribuye considerablemente a los objetivos de previsibilidad y de apropiación. Incrementó su apoyo presupuestario desde el 23% en 2008 hasta el 70% en 2009-2010, y está entre los donantes que mejor cumplen los calendarios

de desembolso. Su contribución total a Ruanda entre 2008 y 2013 asciende a 380 millones de euros. En 2010, más de dos tercios de la AOD se destinó a sectores tradicionalmente no productivos y la ayuda para la infraestructura económica representó el 29% del total.

La ayuda de nuevos socios de desarrollo como China y los Fondos Árabes estuvo destinada en su mayoría a los sectores productivos, principalmente en forma de préstamos acordados con condiciones favorables y de asistencia técnica. La ayuda a menudo está vinculada a la adquisición de bienes y servicios del país del que proviene. Dada la naturaleza diferente de la Cooperación Sur-Sur (CSS), los múltiples socios del Sur no han suscrito la agenda de ayuda eficaz, aunque el Gobierno de Ruanda está alentando a China a que lo haga.

Ruanda destaca la importancia de la movilización de inversiones extranjeras y de recursos adicionales a través de la ayuda para el comercio (AfT) y de los fondos para mitigar el cambio climático, pero no ha hecho solicitudes específicas a la UE a este respecto. A raíz de las decisiones tomadas recientemente por los donantes, que han decidido interrumpir o reducir su ayuda en respuesta a las acusaciones de que Ruanda estaba implicada en la inseguridad de la región, el Gobierno ha criticado la imprevisibilidad de algunos de sus socios de desarrollo.

Las tasas de migración interna e internacional han sido muy altas. Casi el 80% de los migrantes ruandeses están viviendo en otros países de la CAO y un poco menos del 10% lo hace en la UE, pero estas cifras son poco fiables. Aunque siguen siendo escasas, las remesas están aumentando y el Gobierno está animando a la diáspora a que contribuya al desarrollo del país con sus recursos financieros y técnicos.

2.3 Conclusiones principales del estudio de casos de Ruanda con vistas a una agenda de desarrollo post-2015

El Gobierno de Ruanda prefiere que la ayuda se asigne con la forma de apoyo presupuestario directo, seguido por el apoyo presupuestario sectorial. Ruanda va a seguir dirigiendo la aplicación de la política de ayuda y garantizando que la AOD se destine a las prioridades del país según su estrategia EDPRS-2. Dicha estrategia está más centrada en la promoción de las inversiones productivas, y sus cuatro áreas estratégicas son: la transformación económica, el



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

Cuadro A1. Los desafíos que tienen planteados los jóvenes en Ruanda

Con un 42% de subempleados o desempleados, cada vez resulta más difícil dar trabajo productivo a los jóvenes adultos. Las competencias demandadas y las que los jóvenes adultos pueden ofrecer no coinciden, a lo que se añade la escasez de empleo:

cada año, entre 2005-2006 y 2010-2011, solo se ha ido creando un tercio de los empleos necesarios para absorber a los recién llegados al mercado de trabajo.

desarrollo rural, la productividad y el empleo juvenil, y la gobernanza responsable. Aunque se incorporarán en ella las metas de los ODM, la nueva estrategia va claramente más allá de los ODM y pone un mayor énfasis en el desarrollo del sector productivo y en la generación de empleo.

En el marco de la estrategia que ha adoptado, Ruanda pretende continuar los esfuerzos para movilizar fuentes de financiación alternativas, incluida la CSS, pero a su vez sostiene que los donantes deberían cumplir sus compromisos con respecto a la meta de destinar el 0,7% de la RNB a la AOD y mantener los enunciados en las Declaraciones de París, Doha y Busan sobre la eficacia de la ayuda. De ahí que el estudio de casos de Ruanda abogue por una mayor transparencia por parte de todos los donantes, incluidos los proveedores de CSS; así como por que estos últimos adopten los principios de la eficacia de la ayuda.

En cuanto al comercio internacional y a la inversión en el contexto de una agenda post-2015, el estudio de casos revela que a Ruanda le gustaría recibir apoyo en su esfuerzo por promover las exportaciones, especialmente en forma de asistencia para el comercio, como ayuda predecible y orientada a las necesidades y el refuerzo de las capacidades. El estudio sostiene también que el marco post-2015 debería incorporar obligaciones para que los países desarrollados proporcionen incentivos a sus inversores, tales como desgravaciones fiscales, para animarles a invertir en los PMA. En lo referente a las relaciones comerciales con la UE, la UE debería velar por que el Acuerdo de Acceso al Mercado con la CAO se pacte lo más rápidamente posible.

Las recomendaciones en el área de la migración son: garantizar que se ratifiquen y que se apliquen las disposiciones del Tratado de la CAO sobre la

movilidad laboral. Las prioridades nacionales giran en torno al desarrollo de una política de migración, a la integración de la migración en el desarrollo y a garantizar la correspondencia entre las demandas del mercado de trabajo y la migración.

3. Costa de Marfil

3.1 Trayectorias de desarrollo, situación política y fragilidad

Costa de Marfil ha atravesado varias crisis sociopolíticas y militares desde diciembre de 1999, si bien parece que vuelve la estabilidad tras los violentos disturbios postelectorales de 2011. La situación política que prevalecía a raíz de la independencia se hizo insostenible tras las crisis económicas y políticas de los ochenta. Entre 1960 y 1978, la economía creció a un promedio anual del 7% del PIB, favoreciendo la migración hacia la capital y creando una clase media instruida relativamente amplia. La política de migración fue una parte integral de esta economía política. Además, el Gobierno de Houphouët-Boigny fue capaz de extraer rentas del cacao a través del sistema de comercialización. Se utilizaron estos recursos, junto con los préstamos externos, para inversiones productivas, aunque también para la redistribución por todo el país para pagar a los militares y recabar apoyo político, lo que proporcionaba un grado de estabilidad social. Los primeros quince años de independencia se asocian con lo que se ha denominado «patrimonialismo» en el desarrollo (Booth y Golooba-Mutebi, 2012), pero también es un periodo descrito como «milagroso», en el que el país fue considerado como la «locomotora» de la región del África Occidental, gracias a unas altas tasas de crecimiento económico, a la expansión de los sectores del cacao y del café, y a una gran inversión pública.



Con la crisis del petróleo, la crisis de la deuda y el deterioro en las condiciones del comercio en la década de los ochenta, particularmente la caída de los precios del cacao, finalizó el periodo de crecimiento y mucho de lo que se había logrado en los años anteriores se perdió entre 1979 y 1993. Estas crisis externas coincidieron con un declive estructural en la producción de cacao con el agotamiento de las tierras vírgenes para la producción y la poca productividad de los árboles de cacao al final del ciclo de plantación de 30 años. A pesar de su dominio en el mercado mundial del cacao y de un intento fallido de aumentar los precios manteniendo stocks a finales de los años ochenta, los ingresos derivados del cacao siguieron disminuyendo. La presión exterior para la celebración de elecciones multipartidistas llevó a la «gran coalición» del presidente Houphouët-Boigny a romperse justo antes de su muerte en 1993, y en última instancia, sentó las bases de las políticas étnicas divisorias de años después. La tasa de crecimiento anual de la producción de café también cayó del 0,7% de 1985 a 1989 al -7,9% entre 1990 y 1994, exacerbando aún más las presiones sufridas por el declive del sector del cacao.

La distribución centralizada de las rentas del cacao había permitido la estabilidad política cuando los precios de las materias primas eran altos. Pero el deterioro del mercado socavó la economía y la estabilidad política. A esto siguió una migración de retorno a las zonas rurales de los desempleados, lo que aumentó las presiones sobre la utilización de las tierras y generó resentimiento contra los migrantes, que se habían dedicado a cultivarlas durante los años de expansión. Todo esto sirvió de caldo de cultivo para la manipulación etnopolítica en un sistema electoral multipartidista competitivo. Las políticas de liberalización aplicadas a mediados de los ochenta descentralizaron aún más las rentas (McGovern, 2011). La importancia de este sistema de rentas para la supervivencia política de la élite gobernante fue ilustrada dramáticamente en la crisis poselectoral de 2010, en la que el presidente saliente fue finalmente destituido a raíz de las «medidas restrictivas» de la UE destinadas a cortar el acceso del presidente saliente a las rentas procedentes de las exportaciones de cacao y a cortar la financiación del ejército bajo el mando de Gbagbo. Las divisas extranjeras proporcionadas por el cacao y las redes comerciales que sostiene siguen siendo importantes, mientras que las conexiones del nuevo Gobierno con estos mecanismos de rentas no están claras.

Existen dudas sobre la influencia que la competencia política tendrá sobre la voluntad, la capacidad organizativa y los incentivos de la élite gobernante para tratar cuestiones determinantes a corto y largo plazo relacionadas con el aporte de bienes públicos, la estabilidad y la transformación económica, tres aspectos importantes para el crecimiento y la creación de empleo. El presidente Ouattara ha tratado de promover la reconciliación y la apertura política, mencionando la posibilidad de una coalición estatal a favor del desarrollo. Pero la coalición que sostiene al actual régimen político puede que no sea suficientemente fuerte para tomar las decisiones necesarias en un clima de violencias persistentes y de frustración política que conciernen a una gran parte de la población, con respecto al trato que algunos ven como injusto infringido al expresidente Gbagbo, actualmente inculpaado por la Corte Penal Internacional (CPI). Los recientes brotes de violencia han llamado la atención sobre el gran número de jóvenes desempleados en las ciudades, a los que pueden movilizar fácilmente los instigadores de campañas etnopolíticas violentas.

A pesar de los objetivos del nuevo presidente de reducción de la pobreza y su apoyo a los ODM, el país es probable que atraviese tiempos de incertidumbre. Hasta ahora no parece que haya ningún equilibrio político estable, con una coalición suficientemente fuerte que posea a la vez capacidades organizativas y una visión a largo plazo de emprender una transformación económica e institucional. Los riesgos de enfrentamientos políticos violentos fragilizan el régimen político.

3.2 El papel y la importancia de los vínculos internacionales

Las inversiones

Las inversiones públicas y las privadas en general han sido escasas desde el inicio de la crisis económica de los años ochenta, con un mínimo repunte entre 1995 y 1999, después de la devaluación del 50% del franco CFA, que confirió una competitividad efímera a las exportaciones del país. Paradójicamente, entre 1996 y 2011, la IDE creció a pesar de la crisis, principalmente debido a un incremento de las inversiones asiáticas y africanas, mientras que las inversiones de la UE disminuían. Sin embargo, la UE, (y dentro de ella, Francia) sigue siendo la principal fuente de IDE, aportando alrededor del 31% de las inversiones privadas. Es importante destacar que pocas inversiones van destinadas a la agricultura, excepto



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

al sector agroindustrial, que ha recibido una parte considerable de la inversión en los últimos años, junto a las TIC y los servicios.

El gobierno de Ouattara hace hincapié en la restauración del sector privado, en la reconciliación y en la «recuperación del papel de líder regional de Costa de Marfil». La carrera tecnócrata del presidente Ouattara podría inspirar confianza. En cierta medida, estos esfuerzos pueden basarse en el nuevo código de inversión acordado en junio de 2012 que ofrece incentivos para promover la inversión fuera de Abidjan y por todo el país, y en iniciativas destinadas a fomentar las inversiones a través de eventos entre empresas con inversores extranjeros. Si bien varios cientos de empresas abandonaron el país durante la crisis, aún quedan 650 empresas francesas, que representan el 30% del PIB, más de la mitad de los ingresos fiscales, y casi un tercio del empleo formal, con 90.000 trabajadores asalariados. Otra medida susceptible de suscitar confianza puede ser la firma de la *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas* (ITIE). Asimismo, en junio de 2012, el país entró en el grupo de *Países pobres muy endeudados* (PPME), lo que también le ha hecho recuperar cierta credibilidad.

El estudio sobre Costa de Marfil señala la necesidad de las inversiones privadas y de un crecimiento que favorezca la creación de empleo. La UE podría contribuir al desarrollo del sector privado y a la creación de empresas apoyando el refuerzo de las capacidades en las áreas de normalización y de control de calidad, facilitando el acceso a la información y comunicando más con respecto a los procesos de licitación nacionales e internacionales.

Comercio

En términos de política comercial, Costa de Marfil se encuentra entre dos aguas, entre su dependencia del comercio con la UE y sus planes de integración regional. Para no perder el acceso preferencial al mercado de la UE como PRM, firmó un *Acuerdo Interino de Asociación Económica* con la UE, algo que no han hecho sus vecinos, exceptuando Ghana. La gran incertidumbre para el futuro es saber si los países de la CEDEAO van a acordar un AAE común con la UE. Si no lo consiguen, la falta de acuerdo podría tener un impacto negativo en los procesos de integración regional de la CEDEAO. Otro elemento fundamental de la política comercial es la implantación de un arancel exterior común de la Unión Económica y

Monetaria del África Occidental (UEMOA) a partir de 2000, si bien, según los datos presentados en el estudio de casos, esto no ha afectado considerablemente a los intercambios comerciales entre Costa de Marfil y los demás miembros de la UEMOA.

El estudio de casos de Costa de Marfil expresaba opiniones que criticaban las políticas comerciales de la UE con el país y la región. La firma del AAE interino con la Unión se veía como impuesta. Con respecto a Costa de Marfil, el estudio de casos afirmaba que las preferencias concedidas por la UE con los AEE en el marco de las relaciones comerciales entre la UE y África Occidental no han favorecido la integración regional y el desarrollo.

La financiación para el desarrollo

Incluso durante el periodo de conflicto, la movilización de recursos internos a través de la fiscalidad ha seguido siendo relativamente fuerte en el país. Ello se debió en parte a la dominación económica del sur, que quedó en manos del Gobierno durante la partición del país, pero también a las reformas en la contribución territorial y en la administración fiscal, lo que daba más autonomía a la autoridad fiscal. Según algunos estudios, la recaudación fiscal puede que esté por debajo del objetivo de la UEMOA y su «potencial fiscal», pero es interesante ver cómo las autoridades han conseguido mantener unos niveles relativamente altos de ingresos fiscales durante un largo periodo de crisis (los ingresos internos se han mantenido entre el 16 y el 22% del PIB desde la década de los noventa).

Tradicionalmente, la AOD ha constituido una parte muy pequeña del presupuesto del país (alrededor del 5% de media). Las relaciones con los donantes han fluctuado mucho debido a la inestabilidad política, lo que llevó a la suspensión del apoyo presupuestario de la UE por motivos de «mala gobernanza» durante el periodo de 1998 a 2002, y a la considerable disminución de la AOD de varios donantes después de 1999 y durante la partición. Hubo flujos de ayuda más normales entre 2001 y 2007. La UE dio prioridad a sectores que habían sido ampliamente ignorados por el Gobierno. Por ejemplo, el gasto público en la agricultura, el medio de subsistencia del 60% de la población, no representó más del 3% del presupuesto anual total entre 1999 y 2010.

En el periodo de crisis de 2003-2009, la UE apoyó a sectores como la agricultura y la ganadería (el 26%



del total), el agua, el saneamiento y la energía (el 22%) y la gobernanza política, la consolidación de la paz y los derechos humanos (el 14%). La Comisión Europea desembolsó 490 millones de euros durante este periodo. La contribución de la UE en especial destacó en el área de la ayuda humanitaria, así como en los esfuerzos de facilitación política en ciertos momentos clave del conflicto. La negativa del presidente saliente de dejar el cargo tras perder las elecciones de 2010 hizo que la UE tomara «medidas restrictivas» dirigidas a los bancos por los que pasaban los fondos del ejército y que bloquearon las rentas procedentes de las exportaciones de cacao. En abril de 2011, tras el arresto de Laurent Gbagbo y con Alassane Outtara en la Presidencia, el Consejo de la UE acordó reanudar la ayuda al desarrollo destinada a Costa de Marfil (Consejo, 2011).

Las colaboraciones Sur-Sur con Costa de Marfil han sido bien acogidas porque parecían representar, de algún modo, la cooperación entre «iguales». La cooperación con China no ha dejado de crecer desde 1995, a través de donaciones diversas, de acuerdos de cooperación, de la construcción de hospitales, de proyectos agrícolas y de un centro de conferencias. China ha aportado igualmente 5000 millones de euros para la construcción de la autopista de Grand-Bassam, un importante enlace con Abidjan, mientras que Eximbank, la agencia de créditos para exportaciones de China, ha concedido un préstamo de 572 millones de euros para la construcción de la presa hidroeléctrica de Soubré.

Los flujos entrantes de remesas han sido menores con respecto a los flujos salientes. El papel y la importancia de la migración ya se han mencionado anteriormente, la migración entrante proveniente de la región ha sido en definitiva mucho más determinante para la trayectoria de desarrollo del país que la migración hacia los países de la UE. En 2010, se calculó que aproximadamente el 1% de la población marfileña vivía en el extranjero, el 45% de ella en Europa, principalmente en Francia, y el 31% en EE.UU.

3.3 Conclusiones principales del estudio de casos de Costa de Marfil con vistas a una agenda de desarrollo post-2015

El caso de Costa de Marfil, que logró el estatus de PRM entre 1987 y 1992, y que posteriormente volvió a ser PRB antes de volver a la categoría de PRMB en

2008¹⁶¹, sirve de recordatorio de las incertidumbres a las que se enfrentan los países en desarrollo, incluidos algunos PRM, y de los riesgos de que sufran reveses socioeconómicos y conflictos internos potencialmente violentos. En Costa de Marfil, la amplitud de las desigualdades y de las fracturas sociales suscita preocupación, junto con la necesidad urgente de restaurar la confianza y el crecimiento. Es vital restaurar la estabilidad para promover la IDE, también diversificar las exportaciones más allá de sus dos productos básicos agrícolas. Todas estas condiciones deben reunirse para remediar la escasez de empleo productivo, uno de los problemas fundamentales de Costa de Marfil.

La cuestión de saber cómo los actores externos pueden fomentar la estabilidad política interna es compleja. El estudio de casos insiste en el refuerzo de las capacidades, especialmente en la prestación de servicios sociales, en la atención que potencialmente se podría prestar a las dinámicas presentes en el ámbito local, donde haya más tendencia a la estabilidad política, y a los esfuerzos para apoyar la estrategia de apertura del Gobierno.

4. Perú

4.1 Trayectorias de desarrollo, situación política y fragilidad

En treinta años, Perú ha pasado por tres etapas: la de los años ochenta, de inestabilidad macroeconómica y política con un Gobierno democrático; la de los noventa, de creciente estabilidad macroeconómica y mayor estabilidad política, marcada no obstante por la corrupción masiva y por la búsqueda de rentas, bajo la presidencia de Fujimori (1991-2000); y la etapa posterior de democracia con un crecimiento significativo desde entonces. Durante este periodo, Perú pasó de ser un PRB caracterizado por altos niveles de pobreza y desigualdad, desorden macroeconómico, emigración masiva, régimen democrático débil y por un conflicto armado interno que se cobró más de 70 000 vidas, a un país de renta media alta (PRMA).

Perú ha sido durante mucho tiempo uno de los países menos igualitarios de América Latina. Bajo la presidencia de Fujimori se produjo un fuerte impulso para restaurar la estabilidad macroeconómica, como

161 Présentation de la Côte d'Ivoire sur le site web de la Banque mondiale: <http://www.banquemondiale.org/fr/country/cotedivoire/overview>.



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

parte de un programa de ajuste estructural. Estos esfuerzos se combinaron con la creación del Fondo Social Peruano (1991), destinado a crear empleo, disminuir la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales, si bien algunos estudios sugieren que, en la práctica, los fondos se destinaron en gran medida al electorado más favorable al Presidente (Schady, 2000). En este marco autoritario, la asesoría y los incentivos provenientes del extranjero –principalmente a través de instituciones financieras internacionales (IFI)– resultaron ser influyentes y ayudaron a reforzar ciertas «islas de eficacia burocrática». Sin embargo, estas políticas no contribuyeron a reducir la pobreza estructural ni a lograr la transformación económica, sino que provocaron una pérdida progresiva de legitimidad y la fragmentación de la coalición gobernante.

Después de la era Fujimori hubo un considerable crecimiento de los ingresos fiscales y de los gastos sociales. Entre 1990-1991 y 2008-2009, Perú aumentó en más del triple su gasto social per cápita (8% del PIB), aunque manteniéndose por debajo de la media latinoamericana del 18,4% del PIB en el mismo periodo. También se aportaron mejoras cualitativas al gasto social, centrándose en las necesidades en vez de en la política. La pobreza disminuyó, aumentó el número de niños escolarizados, se amplió la cobertura de los sistemas de seguridad social, y disminuyeron las tasas de mortalidad infantil.

Pero a pesar de estos rápidos avances económicos y sociales, los niveles de pobreza siguen siendo altos, en especial en las zonas rurales, y las desigualdades en términos de ingresos siguen siendo muy fuertes. Estos fenómenos son el resultado de la marcada desigualdad de oportunidades y de los servicios públicos de mala calidad y de cobertura limitada. A causa de estas disparidades verticales y horizontales en términos de oportunidades y de bienestar, es como si de hecho coexistieran dos países en un único territorio nacional: uno que experimenta un rápido avance y otro rezagado que muestra pocos signos de cambio económico y social. Esta situación se ve agravada por los medios financieros que el Gobierno asigna a las autoridades locales, que no tienen en cuenta las necesidades en materia de gastos y la capacidad fiscal a escala local, lo que refuerza las disparidades regionales existentes y el riesgo de conflicto social al no satisfacerse las expectativas de la población. El modelo de desarrollo está ampliamente basado en una explotación de los recursos naturales

insostenible para el medio ambiente, teniendo en cuenta los ecosistemas vulnerables de Perú.

Desde 2000, la gobernanza política de Perú parece demasiado fragmentada como para encontrar soluciones que le permitan salir de la *trampa de la renta media*. En la última década se han producido situaciones de bloqueo político, reflejo de la debilidad de la coalición gobernante. Por ejemplo, estos problemas se tradujeron en los bajos aumentos de los esfuerzos fiscales (0,6% del PIB entre 2005 y 2011, excluyendo el sector minero) a pesar de las considerables tasas de crecimiento. Entre julio de 2001 y julio de 2012, Perú tuvo 12 Gobiernos diferentes, de una duración media de 11 meses. El país necesita instituciones públicas que regulen la industria y que coordinen a los múltiples actores y agencias para asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones. La élite gobernante no apoya lo suficiente la transformación económica basada en la creación de empleo en los segmentos más pobres de la población y en una reducción de las desigualdades a través de la creación de vínculos más estrechos entre los sectores económicos y las regiones. Al mismo tiempo, existe un consenso bastante amplio entre la élite política, los economistas y los tecnócratas sobre la necesidad de salvaguardar la estabilidad macroeconómica.

Parece ser que el poder político se preocupa sobre todo por satisfacer a las clases medias urbanas. Eso no le impide llevar a cabo determinadas políticas redistributivas, pero reina una gran desconfianza ante la perspectiva del regreso de un gobierno de izquierdas.

«Durante la década del 2000, las políticas redistributivas apostaban por un efecto de “goteo” y se implantaron políticas sociales a través de programas que pretendían cada vez más ayudar a la población en situación de pobreza extrema. Al mismo tiempo, la clase media creció y, con ella, la noción de que los logros adquiridos con tanto esfuerzo se perderían si los grupos políticos de izquierda ganaran las elecciones» (Estudio de casos de Perú).

Existen conflictos sociales, pero los más persistentes parecen estar provocados por la presencia de las industrias extractivas (de minería, gas y petróleo) en las zonas rurales. Son zonas en las que los niveles de pobreza siguen siendo altos, con una fuerte concentración de poblaciones indígenas, que siempre han estado excluidas de los beneficios del crecimiento



económico y de las políticas sociales. Aparentemente, estos conflictos, así como otros que se anuncian, están demasiado alejados del centro del poder y demasiado fragmentados como para amenazar la supervivencia política de las coaliciones gobernantes. Las amenazas para la supervivencia política planteadas por los problemas de sostenibilidad ecológica de, entre otras cosas, las actuales políticas y prácticas de extracción, pueden crear presiones a favor de un cambio en las prioridades políticas.

4.2 El papel y la importancia de los vínculos internacionales

El crecimiento económico, el comercio y las inversiones

El crecimiento económico de Perú, que llegó al 7% anual entre 2005 y 2011 es uno de los más altos de América Latina. Dicho crecimiento se debe en gran parte a la industria extractiva y se explica por las necesidades de China en materia de importación de minerales. Las inversiones extranjeras pasaron de los 5000 millones de dólares en 1995 a los 25 000 millones en 2011, de los cuales el 20% fue a parar al sector extractivo, que actualmente representa el 14% del PIB. En 2011, la minería representaba el 24% del total de la IDE, las finanzas el 18%, las comunicaciones el 17% y la industria el 14%. El reciente ciclo de expansión económica del sector extractivo ha venido acompañado de nuevas políticas medioambientales, por ejemplo, en lo concerniente a los sistemas de gestión medioambiental. El proceso de elaboración de estas medidas se ha inspirado en los marcos internacionales normativos y reglamentarios relacionados con la protección del medio ambiente.

La mayoría de los nuevos empleos se han creado en sectores de alta productividad y de fuerte intensidad de capital, mientras que el desempleo y el subempleo se dan principalmente en los sectores de baja productividad. Perú exporta sobre todo productos tradicionales (principalmente materias primas), que representan el 78% del total de las exportaciones, lo que hace al sector vulnerable a las fluctuaciones de los precios de los mercados mundiales. Entre 2000 y 2011, el comercio internacional creció más rápidamente que la actividad económica, con un aumento del total de las exportaciones e importaciones, que pasaron del 27% al 47% del PIB. Las materias primas encabezaron la lista de las exportaciones, mientras que los bienes de inversión y los insumos representaron más del 80% de las importaciones totales. En 2011, la UE fue el destino del 22% de las exportaciones peruanas, y

el origen del 15% de sus importaciones. El estudio de casos destaca que la UE es un «actor importante de la economía peruana». El recién firmado Acuerdo de Libre Comercio (FTA) entre la UE y Perú hace esperar que los intercambios comerciales seguirán aumentando a pesar de los «problemas a corto plazo» de Europa.

Como se ha indicado antes, el crecimiento económico no ha estado acompañado de políticas e instituciones públicas con vistas a regular el sector de las industrias extractivas, a garantizar la inversión en bienes y servicios públicos que contribuyan a remediar las desigualdades, o a coordinar el conjunto de las funciones y de los niveles gubernamentales necesarios para transformar la economía y disminuir las desigualdades.

La financiación para el desarrollo

En términos de gobernanza política, el estudio de casos compara la influencia y el apoyo de EE.UU., que ha desempeñado «un importante papel en el refuerzo de la gobernanza en Perú» y la contribución de la UE en esta área, que podría reforzarse con el intercambio de conocimientos y de experiencia. La mayor parte de la AOD entregada a Perú proviene de la Comisión Europea (que aporta el 11,4% de la AOD total) y de los Estados miembros de la Unión (cuya contribución conjunta se eleva al 58,2%). El estudio de casos sugiere que la UE podría aprovechar otras oportunidades de comprometerse en vías susceptibles de contribuir al desarrollo incluyente y sostenible. La ayuda representa 300 millones de dólares, de los cuales, el 20% fue invertido en la meta de los ODM sobre el suministro de agua potable y el resto esencialmente en los sectores sociales.

Las remesas han ido aumentando cada año en un 19% desde 1990. El país recibió 2600 millones de dólares en remesas en 2011 (el 1,9% del PIB total), el 70% de esos fondos fue a parar a familias residentes en las ciudades, que los destinaron principalmente al consumo doméstico (66% de media) y a la educación (el 21%). Aproximadamente un tercio de los migrantes peruanos viven en la UE.

El estudio de casos de Perú evoca la posibilidad de obtener financiación adicional mediante las disposiciones que tratan de la adaptación al cambio climático. No obstante, advierte del riesgo de que el país se quede atrapado en estructuras duales y fragmentadas que se han reforzado incluso en los recientes periodos de crecimiento.



ANEXO 2 – ESTUDIOS DE CASOS DE PAÍSES

4.3 Conclusiones principales del estudio de casos de Perú con vistas a una agenda de desarrollo post-2015

El estudio de casos de Perú sostiene que un nuevo marco global de desarrollo debería tomar en cuenta las diferentes categorías de los países en desarrollo, así como reconocer las necesidades y el potencial que son específicos de los PRM, junto con la heterogeneidad interna de los países en desarrollo. Si bien la pobreza seguirá siendo un problema en Perú, los mayores desafíos del país –en los que la UE podría ayudar– tienen que ver con el desarrollo institucional y la gobernanza democrática, la prestación de servicios públicos de calidad y la reducción de las desigualdades estructurales.

El crecimiento económico de Perú se ha basado en las exportaciones de productos básicos, lo que significa que los precios y las condiciones comerciales

en el mercado mundial son cruciales. Aunque todavía exista la AOD, ya no es un aporte decisivo. El estudio sugiere que la contribución de la UE podría ser mayor «si dejara de dar la prioridad al apoyo técnico y financiero para objetivos de desarrollo básicos, para darla a relaciones económicas, políticas y culturales más amplias y enriquecedoras» (Barrantes y Berdegú, 2012). Europa, además de donante de AOD, está considerada como una fuente de inspiración, de conocimientos técnicos y políticos que podrían favorecer el desarrollo institucional y la gobernanza democrática, la implantación de sistemas de protección social de alta calidad y la reducción de las desigualdades estructurales. El estudio también recomienda encarecidamente la transferencia de tecnologías y de capacidades en el marco de la asistencia técnica de la UE en el área de la gestión de los recursos naturales, de la evaluación del impacto y de la protección medioambiental.



ANEXO 3 – PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Área		Principios básicos
1	La inversión para el desarrollo sostenible	El objetivo fundamental de la política de inversión es promover la inversión para el crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible.
2	La coherencia de las políticas	Las políticas de inversión deben estar enraizadas en la estrategia global de desarrollo del país. Todas las políticas con impacto en la inversión deberían ser coherentes y sinérgicas entre ellas, tanto a escala nacional como internacional.
3	La gobernanza y las instituciones públicas	Las políticas de inversión deberían ser elaboradas con la participación de todos los actores interesados e inscritas en un marco institucional basado en el Estado de Derecho y regido por normas de gobernanza pública rigurosas, que garanticen a los inversores procedimientos previsibles, eficaces y transparentes.
4	La elaboración dinámica de las políticas	Las políticas de inversión deberían ser revisadas con regularidad para comprobar su eficacia y su pertinencia, adaptándolas a la evolución de la dinámica del desarrollo.
5	El equilibrio entre los derechos y las obligaciones	Los derechos y las obligaciones de los Estados y de los inversores enunciados en las políticas de inversión deberían ser equilibrados, en interés del desarrollo para todos.
6	El derecho de regular	Cada país tiene el derecho soberano de establecer las condiciones de entrada y de actividad de las inversiones extranjeras, sujeto a sus compromisos internacionales, en el interés general y con el fin de minimizar los posibles efectos negativos.
7	La apertura a la inversión	En función de la estrategia de desarrollo del país, la política de inversión tendría que establecer condiciones de entrada abiertas, estables y predecibles para la inversión.
8	La protección y el tratamiento de la inversión	Las políticas de inversión deberían proporcionar una protección adecuada a los inversores establecidos. El tratamiento de los inversores establecidos debería ser de naturaleza no discriminatoria.
9	La promoción y la facilitación de la inversión	Las políticas de facilitación y de promoción de la inversión deberían estar en línea con los objetivos de desarrollo sostenible y estar concebidas para minimizar el riesgo de competencia perjudicial para la inversión.
10	La gobernanza y la responsabilidad corporativa	Las políticas de inversión deberían fomentar y facilitar la adopción y la conformidad con las mejores prácticas internacionales sobre responsabilidad social corporativa y buena gobernanza corporativa.
11	La cooperación internacional	La comunidad internacional debería cooperar en el tratamiento de los problemas comunes en materia de políticas de inversión para el desarrollo, especialmente en los países menos adelantados. También deberían realizarse esfuerzos conjuntos para evitar que la inversión sea objeto de medidas proteccionistas.

Fuente: UNCTAD (2012b).





MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN EUROPEA A FAVOR DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO



INFORME EUROPEO
SOBRE EL **DESARROLLO**

Este proyecto está financiado por la Unión Europea y por siete Estados miembros de la UE (Alemania, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia).



El IED 2013 y todos los documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.erd-report.eu/>



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-79-28773-2



9 789279 287732