

---

# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: ¿UNA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO?

ENARA ECHART MUÑOZ Y  
LUIS MIGUEL PUERTO SANZ\*

---

## RESUMEN

*Este artículo busca insertar a los objetivos del milenio en la secuencia histórica de los análisis sobre el desarrollo, repasando la evolución de las diferentes visiones del desarrollo, y como se ha ido llegando a la lucha contra la pobreza como eje central de las políticas, con las implicaciones que puede tener adoptar un enfoque centrado en paliar las consecuencias más que en atajar las causas del subdesarrollo. Se presenta asimismo el panorama general del cumplimiento de estos objetivos, para terminar con algunas consideraciones acerca de la adopción de esta nueva agenda... ¿de desarrollo?*

## ABSTRACT

*This article seeks to insert the Millenium Development Goals in the historical sequence of developmental studies, revising the evolution of the different visions of development and how the fight against poverty has become a central issue in development policies, with the implications of adopting an approach centered in relieving the consequences more than approaching the roots of underdevelopment. The article also presents a general panorama of the fulfillment of these goals, to end with some considerations about the adoption of this new... development agenda?*

---

\* Enara Echart es investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Luis Miguel Puerto es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCM e investigador asociado al IUDC.

## RÉSUMÉ

*Cet article prétend situer les objectifs du millénaire dans la séquence historique des analyses sur le développement, en révisant l'évolution des différentes visions du développement, et comment nous arrivons à la lutte contre la pauvreté comme axe central des politiques, avec les implications que peut supposer avoir adopté une analyse centrée en pallier les conséquences plutôt que de finir avec les causes du sous-développement. De même, les auteurs présentent le panorama général de l'accomplissement de ces objectifs, pour terminer avec quelques considérations sur l'adoption de ce nouvel agenda... de développement?*

## Introducción

En el año 2000, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron, en la Cumbre del Milenio, a cumplir una serie de objetivos de desarrollo, que tenían como eje central la lucha contra la pobreza y el hambre. Además de este primer objetivo, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) se refieren a la necesidad de lograr una educación primaria universal; promover la equidad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, como la tuberculosis; garantizar la sostenibilidad medioambiental (deteniendo la deforestación, disminuyendo las emisiones de dióxido de carbono, asegurando el acceso a agua potable y mejorando las condiciones de vida en las chabolas); y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (lo que se traduce en mejorar las condiciones comerciales, incrementar y mejorar la ayuda oficial al desarrollo, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, sin litoral y pequeñas islas, encarar los problemas de la deuda externa, proporcionar un trabajo digno y productivo a los jóvenes, asegurar el acceso a los medicamentos esenciales, y velar por el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías).

Estos objetivos surgen tras los sucesivos fracasos de las políticas en pro del desarrollo, que llevan a las Naciones Unidas, y a otros organismos internacionales, a reestructurar los compromisos anteriores bajo la forma de una guía de mínimos, en la que no se incorporan los conceptos más evolucionados de las teorías del desarrollo, ni se pretende reformar el contexto en el que se inserta el subdesarrollo (más allá de algunas cuestiones incorporadas en el objetivo octavo), lo que les convierte en una política de alivio

de las consecuencias del mismo, más que en una verdadera política de desarrollo que enfrente las causas del fenómeno. Situación tanto más cuestionable en la medida que han introducido una concepción del desarrollo, asociada esencialmente a la erradicación de la pobreza, medida de forma concreta.

A pesar de estas cuestiones, los ODM han recibido una calurosa acogida por parte de numerosos actores del sistema de cooperación internacional, lo que hace conveniente detenerse a reflexionar, desde una perspectiva crítica, sobre las implicaciones que tiene esta nueva agenda... ¿de desarrollo?. Para ello, el artículo comenzará repasando la evolución de las teorías del desarrollo hasta llegar, en el momento actual, a la lucha contra la pobreza, como eje central de cualquier política de desarrollo. A continuación, se abordarán algunas dimensiones del objeto de estudio, a saber, las implicaciones que tiene el hecho de situar la pobreza como objetivo central.

Más allá de estas cuestiones, que permiten situar estos objetivos en un contexto más amplio, desvelando la filosofía que encierran en tanto guía de mínimos para la lucha contra la pobreza, cinco años después de esta declaración de intenciones, son todavía demasiado escasos los avances, como se verá en los siguientes apartados. Se comenzará analizando los ejes centrales de la Asociación mundial para el desarrollo, a saber, los temas de comercio y deuda; y se ofrecerán algunos apuntes sobre los avances en la consecución de los siete primeros objetivos. El artículo se cerrará con unas breves conclusiones acerca de las implicaciones de esta nueva agenda de la cooperación internacional para el desarrollo.

## **Una aproximación sintética y tentativa hacia la teoría del desarrollo**

Los análisis sobre el desarrollo son, dentro de la disciplina económica, relativamente recientes en el tiempo. No obstante, cabe mencionar que los desarrollos teóricos, con diferentes perspectivas, desde los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, experimentaron cierta efervescencia, y en todo caso es necesario reconocer que la economía del desarrollo ha experimentado mayores impulsos, aún considerando ciertos períodos de atonía, que su objeto de estudio, a saber, el desarrollo económico. Se puede, incluso, interpretar que no hay un dinamismo en la disciplina con relación a nuevas aportaciones teóricas y que ha tenido lugar, en el momento actual, una reorientación en la medida que el estudio sobre el desarrollo se ha visto reemplazado por el análisis de la lucha contra la pobreza.

Las discusiones a propósito del desarrollo suponen un ejercicio de creación *ex novo* que se concreta, esencialmente, después de la segunda guerra mundial. De un lado, el esfuerzo institucional de carácter internacional por dar cabida a las nuevas preocupaciones relativas al desarrollo en el marco de las Naciones Unidas<sup>1</sup> y, de otro lado, la articulación de los esfuerzos de los países subdesarrollados que reclamaban la descolonización y el desarrollo<sup>2</sup>, permiten la aparición en el panorama mundial de una interpretación del desarrollo como un tema esencialmente económico, en particular, identificado, las más de las veces, con el crecimiento. De la mano de la industrialización, de la utilización de tecnologías modernas, de la presencia activa del Estado como promotor del crecimiento, de la ayuda exterior bajo la forma de inversión extranjera o de ayuda oficial, se alcanzaría el objetivo de la modernización. Una lectura optimista que gustaba de ser oída por los países subdesarrollados.

Esta visión del desarrollo, ligada casi en exclusiva al crecimiento económico, es dominante, pero no hegemónica. Es posible encontrar voces discordantes entre los estudiosos internacionales de la economía del desarrollo, análisis que supusieron el arranque de otros enfoques críticos, punto por punto, con la teoría de la modernización. Entre los mismos, conviene señalar las aportaciones de D. Seers<sup>3</sup> quién rechaza, a partir de consideraciones históricas y empíricas, la validez universal de la economía, y realiza una fundamentada crítica de la teoría de la modernización al considerar que no se puede establecer una ley aplicable de forma universal y atemporal que se infiera del estudio de casos particulares, que son la excepción en la economía mundial. El caso general que la realidad proporcionaba, y proporciona, es el de los países subdesarrollados, de modo que emplear la referencia histórica de los países desarrollados es un grave error metodológico.

Los planteamientos modernizadores son muy atractivos mirados desde la perspectiva del Norte pues justificaban el mantenimiento de políticas que favorecían el crecimiento económico interno y la ayuda internacional en el contexto de la guerra fría. De otro lado, las etapas del crecimiento se convertían en una suerte de promesa, que actuaba como la recompensa para y por

---

1. En el marco de las Naciones Unidas se crea en el año 1958 el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, dentro del Banco Mundial en el año 1956 ve la luz la Sociedad Financiera Internacional; aparecen también durante los años sesenta los Banco Regionales de Desarrollo para África (1964) y para Asia (1966). Asimismo, surge en 1964 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo. En buena medida estas instituciones se han encargado de impulsar el *modelo de desarrollo* propuesto desde los países industrializados, para mantener la terminología de época.

2. La mayoría de las demandas establecidas en los diferentes foros que han estructurado las posiciones de los países subdesarrollados han sido incorporadas en las resoluciones de las Naciones Unidas, e incluso progresivamente aceptadas en el marco internacional.

3. SEERS, D. (1963), "The limitations of the special case", publicado en el *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, número 25, pp. 77-98.

abordar un modelo de desarrollo eurocéntrico. No obstante, a pesar de que los primeros teóricos del desarrollo hacen hincapié en los factores internos por sobre los internacionales para intentar comprender el fenómeno del subdesarrollo, en sus trabajos hay una honda preocupación por los efectos del comercio, de los movimientos internacionales de capital, e incluso de las migraciones, bajo diferentes acepciones y con distintas conclusiones a lo largo del tiempo. A finales de los años cincuenta comienzan a aparecer análisis que dudan del supuesto impacto beneficioso que se atribuía, y atribuye, al comercio sobre el crecimiento desde los planteamientos de la teoría neoclásica del comercio internacional<sup>4</sup>.

La reacción a estos enfoques se realizó desde dos perspectivas: de un lado, se encuentran quienes realizan algunas reflexiones sobre la teoría de la modernización con sentido conservador, que concentran su trabajo en reforzar el papel del mercado como garantía de eficiencia y de libertad económica, por lo que sugieren, en términos de recomendaciones de política, un esfuerzo liberalizador en los países subdesarrollados.

Por otro lado, están los análisis neomarxistas estadounidenses<sup>5</sup> y los enfoques dependetistas. Para los primeros se hace necesario establecer una conexión entre los análisis de la tradición marxista y la realidad del momento, en particular prestando atención al fenómeno de la concentración del capital en la economía. Su obra supone un aporte y mantiene una influencia considerable en la forma de interpretar las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados en tanto que, de una parte, considera a los países subdesarrollados como actores del desarrollo a lo largo de la historia, en particular de los países desarrollados; y de otra, entienden que el logro del desarrollo no se alcanzará integrándose en el sistema sino abandonándolo. En cuanto a los dependetistas, es difícil identificar un cuerpo de conceptos y una posición teórica común, por ello conviene hablar de diversos enfoques que prestan atención a elementos distintos, si bien complementarios. Esta circunstancia no merma un ápice su contribución a la teoría del desarrollo, su perspectiva ha permitido cuestionar de forma clara la teoría de la modernización y pensar el desarrollo y el subdesarrollo de forma nueva, superando la naturalidad de las etapas del crecimiento al incorporar en el análisis una visión histórica de las transformaciones de la periferia en función de su inserción en la economía mundial.

---

4. Se puede ver, en ese sentido, las aportaciones de Ragnar Nurkse "Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico", en AGARWALA, A. y SING, S. (1973), *La economía del subdesarrollo*, Tecnos, Madrid. O también, MYRDAL, G. (1959), *Teoría económica y países subdesarrollados*, F.C.E., México. Sólo por citar dos clásicos.

5. Con Paul A. Baran y Paul M. Sweezy tal vez como máximos representantes, con su texto de 1969, *El capitalismo monopolista*, Anagrama.

Más allá de los debates teóricos entre las diferentes interpretaciones sobre el desarrollo y el subdesarrollo, sus múltiples conexiones, al final de la década de los años sesenta la situación de la mayoría de la población de los países subdesarrollados no ha experimentado una mejora. Aparece, en ese momento, el concepto de “desarrollo autocentrado” en el lenguaje del desarrollo. Resumido, de forma en exceso simplificadora, en la consigna de basarse en las propias fuerzas, se trata de una continuación lógica de los trabajos de la escuela de la dependencia. La línea argumental se planteó como sigue: si la inserción en el sistema mundial genera dependencia, lo razonable es practicar la desconexión del sistema<sup>6</sup>, persiguiendo la libertad interna y la política exterior autónoma. A pesar de esta primera y radical aproximación, una revisión más detenida sugiere que autonomía no significa autarquía. No se excluyen la ayuda, ni las inversiones extranjeras, particularmente siempre que se orienten a favorecer las propias fuerzas, y ello a pesar de que realiza una fuerte crítica contra la ayuda en tanto que, por sí sola y con independencia de su monto, no se considera suficiente para promover la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población. Se trata de un modelo de desarrollo distinto del dominante en el contexto internacional, con una reducción del papel del comercio, una minimización de la contribución industrial, la propuesta de regresar a la tierra y todo ello colmado con un estilo de vida que se adecue a los valores tradicionales, incorporando la disciplina en el trabajo y la redistribución de la renta<sup>7</sup>.

La década de los años setenta se percibe como un período de incremento de la presencia en la escena internacional de los países subdesarrollados, sin embargo es difícil percibir mejoras en materia de desarrollo, aunque sigue existiendo una visión optimista a propósito del mismo en tanto que la distribución de los recursos y del poder a gran escala podía facilitar el logro del desarrollo. Los países desarrollados deben ceder espacios en la dimensión política y compartir, además de cooperar, en el plano económico. Surge, en este marco, un esfuerzo más por discutir un nuevo orden económico internacional (NOEI), que no representa avances sensibles en cuanto a la interpretación del fenómeno del desarrollo, por el contrario es más de lo mismo. Es del centro desarrollado de donde provienen aquellos elementos que contribuyen al desarrollo: la ayuda internacional; las inversiones privadas; los recursos destinados a las organizaciones y organismos internacionales; la tecnología; el aumento de la capacidad de compra de los ingresos por exportación de materias primas, resultado de un precio más elevado; la facilidad de acceso a

---

6. La Declaración de Arusha incorpora un discurso con contenido normativo, con un catálogo de prescripciones.

7. Esta suerte de autonomía social, permitir a un grupo humano sobrevivir contando con sus propios recursos, es el modo de vida característico desde los albores de la humanidad.

los mercados de los países industrializados, la renegociación de la deuda... Empleando la perspectiva del tiempo se pueden formular dos consideraciones: de una parte, que lejos de reducirse la diferencia entre los países desarrollados y subdesarrollados, las formulaciones del NOEI no hacen sino aumentarla; y de otra, que buena parte de los aspectos que se necesitan para acometer la tarea del desarrollo siguen estando en las demandas de las agendas internacionales<sup>8</sup>.

Una vía original en cambio se encuentra en el informe *¿qué hacer?*<sup>9</sup>, con sugerentes aportaciones. Considera el desarrollo como un todo, con carácter endógeno y ligado a la cultura propia, lo que limita los modelos imitativos. Debe orientarse a la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y para ello debe ser autocentrado. Reconoce las articulaciones entre las dimensiones interna e internacional que favorece la explotación de amplias mayorías del Sur, y de minorías del Norte. Incluye los límites ecológicos, relacionados con los sistemas sociales y tecnológicos, para cualquier modelo de desarrollo. Por último, incorpora una propuesta de reforma del sistema de las Naciones Unidas, a tenor de los cambios acaecidos en el mundo desde su configuración al concluir la segunda guerra mundial.

La constatación de que el paso del tiempo no facilita la cobertura de las necesidades básicas de la población da pie a nuevos análisis que proponen la incorporación de la aproximación de las “necesidades fundamentales”<sup>10</sup> con el apoyo de grandes instituciones internacionales y de las organizaciones no gubernamentales. En sus primeras formulaciones incluyen dos elementos: en primer lugar, el mínimo necesario en una familia para el consumo individual, alimentación, alojamiento y ropa adecuada, junto a algunos artículos domésticos y mobiliario; en segundo lugar, hay una referencia a los servicios básicos agua potable, sistema sanitario, medios de transporte, posibilidades de instrucción y servicios de salud. Se refuerza la interpretación del desarrollo entendido como un todo y, así, se establece una ruptura con la esencia económica. Las dudas y los planteamientos críticos se concentran en qué debe entenderse por necesidades básicas y en cuáles son los medios para alcanzarlas.

8. Por ejemplo, en el objetivo 8 dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la meta doce se contempla el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, regulado, previsible y no discriminatorio. O bien, la meta quince según la que se debe encarar de manera general los problemas de la deuda de los países subdesarrollados.

9. El informe Dag Hammarskjöld, sobre el desarrollo y la cooperación internacional *¿Qué hacer?*, preparado con ocasión de una reunión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas durante el año 1975. También cuenta con el patrocinio del Banco Mundial, de la OIT y del Foro del Tercer Mundo, de modo que tuvo un efecto mediático considerable y permite reconciliar a las organizaciones no gubernamentales con las instituciones multilaterales, en particular con el Banco Mundial.

10. Una de las primeras apariciones es en el informe *¿Qué hacer?*.

En el final de la década de los setenta y durante los primeros años ochenta se asiste a la denominada contrarrevolución neoclásica, sus planteamientos giran alrededor de los siguientes ejes: en primer lugar, la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, junto a una fuerte crítica sobre la intervención del Estado, en tanto que distorsiona la actividad económica; en segundo lugar, la reivindicación de la inserción en la economía mundial, de la mano de esquemas liberalizados y liberalizadores de los sistemas de protección existentes. De nuevo la lógica del mercado es universal y cualquier cambio que se haya puesto en marcha para facilitar alguna oportunidad a los países subdesarrollados no hace más que alterar las reglas del juego, esto es restar posibilidades a las economías impulsadas por la competencia.

En este período también hace su aparición la idea del “desarrollo sostenible”, pero estrechamente conectada al crecimiento permanente, como un esfuerzo por conciliar el respeto al medio ambiente y el desarrollo. De ahí, en adelante, la preocupación por las cuestiones medioambientales quedará incorporada al discurso sobre el desarrollo. Lo más destacable es que sigue ampliando el ámbito de trabajo del desarrollo más allá de lo económico, incluyendo los costes sociales y ambientales de las políticas de crecimiento, que por otro lado propugna<sup>11</sup>.

Las necesidades básicas, el respeto al medio ambiente e incluso el “ajuste con rostro humano” fueron algunas de las aportaciones desde las organizaciones y los organismos internacionales. Así, un grupo de expertos se dedican a hacer del desarrollo algo deseable de nuevo, tras cuatro décadas de fracasos en las recomendaciones de política emanadas desde las instituciones internacionales.

La aparición del “desarrollo humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sigue profundizando algunos elementos previos al sacar de la esfera de lo económico el concepto de desarrollo. Combinaba, en sus primeras etapas tres indicadores: la renta *per cápita*, la esperanza de vida y el grado de alfabetización, posteriormente se incorpora un indicador de libertad humana. De ese modo, es posible definir los alcances de los países subdesarrollados en otros términos más allá del crecimiento económico<sup>12</sup> que,

---

11. El informe Brundtland, titulado *Nuestro futuro común* identifica un catálogo de problemas que tendrán consecuencias en la ecología: la deforestación, la degradación de los suelos, el aprovisionamiento de agua, el deterioro de la capa de ozono, el calentamiento global, la crisis energética, la extinción de diferentes formas de vida en el planeta.

12. Cabría considerar que se produce, por fin, la ruptura de los automatismos interpretativos entre crecimiento y desarrollo. Puede haber crecimiento sin desarrollo, desarrollo sin crecimiento y, por supuesto, crecimiento con desarrollo, o ni uno ni otro.

adicionalmente, permite valorar la asignación de los fondos disponibles, tanto internos en forma de políticas públicas de desarrollo, como internacionales bajo las distintas modalidades de la cooperación internacional, y comprobar su eficacia con relación a las prioridades.

La concepción del desarrollo humano sugiere ampliar las posibilidades que se ofrecen a cada *uno*, se encuentran el repliegue individualista y la exaltación de la competencia que permita ganar a los mejores junto al compromiso con los más desfavorecidos y la preocupación por la miseria humana. Cada sujeto se convierte así en el principal actor de su desarrollo, se abandona la tradición teórica de pensar el desarrollo en tanto que proceso colectivo, se condena al ostracismo cualquier esfuerzo por pensar sobre las causas del fenómeno contra el que se realizan las propuestas de política, se entra en un período en el que la consecución pragmática de ciertos indicadores, con los que se construye el índice de desarrollo humano, condiciona las propuestas de política y relega el análisis crítico sobre lo que se hace, y las razones o el sentido de lo que se hace.

Varias décadas dedicándose al análisis del desarrollo no han logrado la erradicación del objeto de trabajo, pero han desilusionado a muchos que han renunciado al estudio de la economía del desarrollo y que han volcado sus esfuerzos, junto con, y en las Naciones Unidas, por identificar un nuevo objeto de estudio que justifique su participación en el escenario internacional y su pervivencia como institución. El *nuevo* problema es el de la pobreza, para ser operativo se identifica como la “lucha contra la pobreza”, caminamos decididos hacia el mundo de la pobreza cero, haciendo caso omiso de la tendencia estructural dentro del sistema económico capitalista hacia la polarización y la desigual en el crecimiento, pero también en el desarrollo.

### **Algunas cuestiones relacionadas con el nuevo ámbito de trabajo**

Es difícil encontrar a alguien que se niegue a la reducción del número de pobres, como queda reflejado en las campañas promovidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y apoyadas por un buen número de organizaciones no gubernamentales y otras del contexto social, e incluso por actores gubernamentales que han incluido los Objetivos de Desarrollo del Milenio en parte, en las orientaciones estratégicas de su política de cooperación. Cuentan, en definitiva con innumerables adhesiones de la más diversa procedencia.

Cualquier aproximación requiere encuadrar el objeto de análisis, al menos tres reflexiones deberían ser tomadas en consideración. En primer lugar, la pobreza no existe en el vacío sino que es necesario encuadrarla en el marco de las relaciones sociales, económicas, políticas, etc., de lo contrario se corre el riesgo de aislar el fenómeno y dejar de la mano de los pobres la responsabilidad de su erradicación. Si se empleara el mismo método de análisis, igualmente la riqueza es un problema y nadie ha formulado, y las Naciones Unidas menos aún, un conjunto de estrategias para luchar contra la riqueza. La riqueza y la pobreza son dos caras de una misma realidad, tanto al interior de los territorios, como en el plano internacional.

En segundo lugar, al igual que ha ocurrido con la definición de las necesidades básicas, el concepto de pobreza es una construcción social de carácter multidimensional, de modo que es razonable pensar que se vea afectada por la historicidad del objeto y del sujeto. De otro modo, qué es y qué deja de ser la pobreza depende del período de tiempo y del lugar en el que situemos el objeto de estudio, y depende, a su vez, de la perspectiva de quién realice la aproximación conceptual.

Por último, lo que el Banco Mundial, por ejemplo, ha identificado con la complejidad del desarrollo permite establecer actuaciones en multitud de campos: el crecimiento económico, las relaciones de género, la descentralización, la formulación de políticas públicas, la construcción de capital social, el buen gobierno, por señalar algunas. Las recomendaciones de política sugieren que es necesario abordar todas las dimensiones a un tiempo, combinadas entre sí, y buscando la coherencia interna de las políticas, lo que sugiere un escenario complejo en extremo. Pero, ¿qué esconde este enfoque multidisciplinar? Más allá de la complejidad del desarrollo el Banco Mundial y el PNUD intentan dos objetivos: por un lado, hacer más eficaces los mercados y ampliarlos en la medida de posible, para lo que se admite la oportunidad de la corrección de los fallos del mercado por parte de las instituciones públicas, especialmente si actúa a favor de los marginados y excluidos; por otro lado, promover el buen gobierno impulsando el papel de la denominada “sociedad civil”, reduciendo el poder del Estado en pro de las organizaciones sociales que se entienden más próximas a las necesidades de la población.

## **Fomentar una asociación mundial para el desarrollo**

La aparición de problemas globales en el escenario internacional es, en buena medida, resultado de la creciente desigualdad internacional. La magnitud de estos problemas no permite abordar su tratamiento desde una perspectiva

individual, sino que hace precisa la asociación multilateral para intentar enfrentar simultáneamente sus causas y sus consecuencias pues unas y otras se reparten a lo largo y ancho del mundo. El deterioro del medio ambiente, los movimientos migratorios, las pandemias, el agotamiento de los recursos, las crisis humanitarias, los conflictos armados, etc, requieren de un compromiso entre países desarrollados y países subdesarrollados, con presencia de instituciones internacionales. Esta hipotética asociación queda contemplada en el identificado como objetivo ocho dentro de los ODM, donde por medio de la ayuda internacional, del alivio de la deuda, del acceso a los mercados y de la transferencia de tecnología, tal y como se podría desprender de las metas número doce, quince y diecisiete interpretadas de forma sintética, los países desarrollados intentan favorecer la consecución del resto de objetivos vinculados esencialmente a la dimensión interna en los plazos establecidos. Aunque el contexto actual es nuevo, las propuestas son iterativas, aspecto al que no habría que darle mayor trascendencia si estuvieran operando en el sentido adecuado para lograr cumplir la agenda internacional en materia de lucha contra la pobreza, sin embargo ¿qué está ocurriendo en lo que se refiere a un sistema de comercio más abierto, regulado, previsible y no discriminatorio?, ¿cuánto se ha avanzado en favorecer el alivio de la deuda?

En lo que hace a la primera cuestión, es preciso señalar, para enmarcar la respuesta, que los países subdesarrollados han cambiado su presencia en las negociaciones multilaterales de comercio en los últimos veinte años. De una casi nula participación hasta la Ronda Uruguay (1986-1994) a una creciente preocupación por los temas que se incluían en la agenda internacional del comercio y a una conciencia de las posibilidades de influir en el sentido de los acuerdos adoptados<sup>13</sup>.

Por encima de denominaciones interesadas, la Ronda Doha (2001) conocida como la Ronda del Desarrollo no ha supuesto grandes avances en materia de coordinación y de coherencia de políticas públicas internacionales para avanzar en la construcción de una estrategia de asociación global para luchar contra la pobreza<sup>14</sup>. Los esfuerzos de liberalización comercial necesitan de algunas precondiciones para que faciliten el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, entre otras: de políticas de fortalecimiento institucional para la

---

13. Hay que dejar constancia de que el grupo de países subdesarrollados es muy heterogéneo, si bien se han producido coincidencias en algunos asuntos como el de la liberalización de los mercados agrícolas, bloqueando las negociaciones en la reunión de Seattle (1999) o frenar las discusiones en la conferencia de Cancún (2003).

14. El Consejo Consultivo de la OMC reconoce el carácter limitado de las iniciativas destinadas a favorecer la coherencia y la coordinación de políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas, más allá de la defensa del liberalismo, sobre lo que sí hay un acuerdo tácito.

creación de redes de protección enfocadas a todos aquellos sectores productivos, y colectivos humanos que pierden como resultado de la puesta en práctica de la apertura externa indiscriminada. Como cualquier política es necesario ser conscientes de que generará ganadores y perdedores, de muy distintos grados en cada grupo, generando efectos contrarios a los que se pretende alcanzar.

Otro aspecto que ha suscitado notable interés ha sido la liberalización textil. Formalmente la desaparición del acuerdo multifibras se ha concretado en enero de 2005, se trata de la supresión de un sistema de protección de treinta años de duración que ha permitido proteger los mercados de los países desarrollados de la competencia textil de algunos subdesarrollados. Pero junto al beneficio de los productores localizados en los países desarrollados, con presencia de empresas transnacionales<sup>15</sup>, es preciso cuestionar la utilización de medidas *antidumping* por parte de los países desarrollados, en ocasiones empleadas de forma abusiva, convirtiendo la herramienta en un mecanismo de protección encubierta que limita el alcance de los acuerdos de liberalización<sup>16</sup>.

Adicionalmente, un tercer elemento de reflexión se sitúa en la liberalización agrícola. Los niveles de protección fundamentalmente articulados por los países desarrollados, aunque también se puede incluir algún país subdesarrollado de renta media, mediante prácticas arancelarias y no arancelarias, como las subvenciones a la producción y a la exportación llegan a representar entre cinco y seis veces más de lo destinado por los mismos para ayuda oficial para el desarrollo. Las negociaciones que están teniendo lugar, previas a la Ronda de Hong Kong (2005), no incluyen a los que se encuentran en la categoría de países menos avanzados, en su mayoría importadores netos de todos los productos agrícolas. Las diferentes posiciones dentro del amplio abanico de países subdesarrollados complican la posibilidad de entendimiento, máxime cuando no está claro si es preferible centrarse en las rebajas arancelarias o en la eliminación de subsidios, toda vez que la liberalización arancelaria suele ser contestada por parte de los países desarrollados con la inclusión de sistemas compensatorios de protección.

---

15. Parece excesivo a la luz de la creciente transnacionalización de las ramas productivas textiles que buena parte de las exportaciones textiles procedentes geográficamente de países subdesarrollados sea en realidad producción nacional de los mismos. Debería analizarse en el marco del creciente comercio intrafirma dentro del comercio mundial y de las estrategias empresariales de localización productiva más ventajosa para la empresa.

16. El que fuera Secretario General de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, Raúl Prebisch, señalaba que "los centros jamás violan los principios: cuando no les vienen bien los dejan de lado". Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Finalmente, la discusión a propósito de la denominada agenda de Singapur sobre los temas de inversión, compras públicas y competencia, armonización de estándares laborales y medioambientales, entre otros, supone un conjunto de restricciones que no facilitan la posibilidad de pensar el desarrollo en los términos idóneos para el territorio. Los países desarrollados no sólo cuestionan las políticas de desarrollo emprendidas en el Sur, cuando aquellos históricamente aplicaron estrategias de desarrollo en las que éstas se inspiran, sino que pretenden cambiar el marco institucional internacional en el que algunas de esas propuestas se inscriben.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión planteada, la deuda externa, en los días 24 y 25 de septiembre de este año en las reuniones anuales de las instituciones financieras internacionales por excelencia, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los países miembros aprueban el plan de cancelación de la deuda propuesto desde el G8 en Gleneagles en el verano pasado. El acuerdo permitirá cancelar la deuda multilateral acreditada en el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el FMI, y el Banco Mundial de 18 países<sup>17</sup>, que forman parte de la iniciativa de alivio de la deuda (HIPC) y que cumplen ciertos requisitos, y aportar una cantidad semejante a la cancelada a las instituciones financieras internacionales, excepción hecha del FMI.

Toda la operación sugiere tres niveles de crítica, el primero que en realidad mediante las aportaciones adicionales al Banco Africano de Desarrollo y al Banco Mundial, se dotan recursos para que dichas instituciones cumplan sus objetivos dentro del programa HIPC. En segundo lugar, que no se trata de aportaciones de recursos para los beneficiarios, sino que se trata de una transferencia de capital que los gobiernos donantes realizan a las instituciones financieras internacionales para que estas cancelen la deuda con el grupo de países señalados. Algunos podrían argumentar que de esa manera se produce un ahorro en el pago de intereses desde estos 18 países que podría emplearse en financiar estrategias de lucha contra la pobreza, pero para ello debería cumplirse que en efecto los países estaban acometiendo los pagos de intereses o la devolución de una parte del principal de la deuda, condiciones en la argumentación que no concurren en todos los casos, se reconoce que en la medida que no atienden las obligaciones derivadas del endeudamiento no es coherente mantener una deuda que no será nunca pagada. En tercer lugar, es preciso llamar la atención sobre el reducido número de países beneficiarios de la iniciativa y lo condicionado que está el acceso a la categoría HIPC, no sólo

---

17. Se trata de cuatro países latinoamericanos: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua, y catorce africanos: Benin, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.

por los criterios económico financieros<sup>18</sup>, sino por las exigencias establecidas para lograr el grado de cumplimiento.

Se crea así una división entre los potenciales beneficiarios y los marginados de la iniciativa que guarda alguna extraña coherencia con las recomendaciones del señor Sachs sobre la asignación geográfica de la ayuda, concentrando las actuaciones desde la perspectiva de la ayuda exterior en los países africanos de renta baja, que cuenten con buenos índices de gobernabilidad y que se encuentren en la lista de preferencias de la Cuenta del Milenio elaborada por la cooperación estadounidense. Se sugiere, además, que debe retirarse la ayuda de los países de renta media en la medida que se entiende cuentan con los suficientes recursos propios para financiar la consecución de los ODM, se regresa así a un planteamiento en el que la explicación de la pobreza y los esfuerzos para su erradicación se concentran en los propios países subdesarrollados, eliminando del escenario cualquier referencia a la estrategia de asociación contenida en el objetivo ocho. Se lleva a cabo una disociación entre las políticas públicas internas e internacionales para trabajar en la lucha contra la pobreza.

## **Un repaso de lo alcanzado o la vuelta al catálogo de las decepciones**

Si bien la preocupación que ha guiado hasta aquí estas líneas ha sido el de cuestionar el estado de algunos elementos relativos al objetivo octavo, no se debe concentrar el estudio exclusivamente en la estrategia de asociación. Conviene por ello, establecer un repaso sobre lo logrado hasta la fecha en el grueso de la propuesta de los ODM. En efecto, dado el escaso alcance que tienen los objetivos en la reforma de las estructuras, y su focalización en lograr mínimos en relación a necesidades básicas, cabría esperar que se avanzara, al menos, en el cumplimiento de estas metas poco controvertidas. En efecto, ya que ese es el compromiso adoptado por los países, es lo mínimo que se les puede exigir que cumplan.

No obstante, los datos ofrecidos hasta ahora por los sucesivos informes no parecen augurar buenas perspectivas incluso en estas cuestiones. Si nos atenemos a las tendencias por regiones (ver cuadro 1), los avances son todavía demasiado escasos en la mayoría de las regiones, y especialmente preocupantes en África

---

18. Los límites económico financieros son tres: en primer lugar, tener un nivel de deuda calificado de insostenible que se mide por medio de dos indicadores sustitutivos a saber, que la relación entre la deuda y las exportaciones supere el 150% o que la relación entre la deuda y los ingresos públicos sea superior al 250%; en segundo lugar, que se trate de un país de baja renta *per cápita*; y en tercer lugar, que haya acometido estrategias de reducción de la pobreza

subsahariana, a pesar de ser el objetivo estrella de los ODM, así como en Asia meridional y en Europa y Asia central.

**Cuadro 1. Principales tendencias de los ODM por región**

	África subsahariana	Asia meridional	Países árabes	América Latina y el Caribe	Europa y Asia central	Asia del Este y Pacífico
O1: Reducir la extrema pobreza a la mitad	■	□	□	■	■	□
O1: Reducir el hambre a la mitad	■	■	■	□	■	■
O2: Enseñanza primaria universal	■	■	□	□	□	□
O3: Igualdad en la enseñanza primaria	■	■	□	□	□	□
O4: Reducir en 2/3 la mortalidad de niños menores de cinco años	■	■	□	□	■	■
O5: Reducir la mortalidad materna en 3/4 partes	■	■	■	■	□	□
O6: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA	■	■	□	■	■	■
O6: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del paludismo	■	■	□	■	■	■
O7: Reducir a la mitad el porcentaje de la población sin acceso a agua potable	■	■	□	■	■	■

Fuente: Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Millennium project, 2005.

- Logrados o en camino
- Progresos, pero demasiado lentos
- Ningún cambio, o cambio negativo

Adentrándose más concretamente en cada uno de esos siete objetivos, ya se han señalado algunas consideraciones acerca de situar la lucha contra la pobreza

como objetivo central de las políticas de desarrollo. Además, cabe señalar que se adopta, en el enfoque de los ODM, una medición economicista de la misma, a través de la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día, lo cual que deja fuera aquellas consideraciones más amplias que incorporan el incremento de las capacidades y las opciones para una vida digna. Ateniéndose a la definición que se da aquí, según los datos del último informe del Proyecto del Milenio<sup>19</sup>, si bien el número de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en aproximadamente 130 millones entre 1990 y 2002 (a pesar de lo cual siguen existiendo más de 1.000 millones en esa situación), las disparidades entre países y regiones siguen siendo enormes. Así, frente a importantes avances en Asia oriental y Pacífico, donde la pobreza de ingresos se ha visto disminuida a la mitad, o en Asia meridional, donde ha descendido en casi 10 puntos porcentuales, en el resto de regiones el porcentaje se mantiene más o menos estable (América Latina, Oriente medio y África septentrional), e incluso se incrementa (África subsahariana, y Europa y Asia central). El costo humano que representa seguir las tendencias actuales asciende a 380 millones de personas, que podrían salir de la pobreza en caso de cumplir el primero de los ODM, de las cuales casi 220 millones se encuentran en África subsahariana y poco más de 100 millones en Asia meridional<sup>20</sup>. Las tendencias en relación a la disminución del número de personas que padecen hambre siguen la misma lógica, con avances en términos globales, pero con situaciones preocupantes en Asia, Europa del Este y África subsahariana, lo que hace necesario ampliar el enfoque de la seguridad alimentaria, con la búsqueda orientada hacia la erradicación de las situaciones que la generan. Siendo la lucha contra la pobreza y el hambre los objetivos centrales, las tendencias señaladas no dejan muchas esperanzas sobre el resto.

Así, las metas referidas a los niños ofrecen perspectivas preocupantes. En relación a la educación primaria universal, medida una vez más en términos cuantitativos (sin referencia a la calidad de la enseñanza recibida), en la actualidad siguen existiendo 115 millones de niños sin escolarizar, un 80% de los cuales viven en África subsahariana y Asia meridional. Y de seguir las tendencias actuales sólo 53 países lograrían alcanzar este objetivo en el 2015, frente a 67 que no, e incluso 39 no lo alcanzarían llegado el año 2050. En cuanto a la mortalidad infantil, siguen muriendo al día 30.000 niños menores de 5 años, la mayoría de las veces por causas evitables. A pesar de la gravedad de la situación, si no cambian las tendencias, 90 países no lograrían alcanzar la meta de

---

19. Proyecto del Milenio, *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2005

20. PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Informe de Desarrollo Humano, 2005.

reducir en 2/3 la mortalidad infantil, y 44 tampoco lo lograrían en el 2050. En definitiva, de aquí al 2015 morirán 4,4 millones de niños, que no lo harían de cumplirse el objetivo, principalmente en África subsahariana.

En cuanto a la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, una vez más los ODM ofrecen indicadores minimalistas, bastante alejados de las reivindicaciones de la Plataforma de Beijing. A pesar de esta rebaja, en los países en desarrollo la tasa de alfabetización entre las mujeres de 15 a 24 años es del 81,2%, porcentaje que se reduce drásticamente al hablar de los países menos adelantados (tan sólo el 56,8%). Asimismo, en términos generales, las mujeres ocupan tan sólo el 16% de los escaños en los parlamentos del mundo. En lo que a salud materna se refiere, de la que han quedado excluidas numerosas cuestiones clave en salud reproductiva, todavía hoy mueren medio millón de mujeres al año en el parto. De modo que, por cada 100.000 niños nacidos vivos en el 2000, la mortalidad materna es de 420 en el conjunto de los países subdesarrollados (cifra que asciende a 920 en África subsahariana), frente a 14 en el mundo desarrollado.

En cuanto a la lucha contra la gran epidemia de los últimos años, el VIH/SIDA, por la que ya han muerto más de 20 millones de personas en el mundo, y que afecta a casi 40 millones de personas en la actualidad, los avances siguen siendo demasiado escasos. Quince millones de niños se han quedado huérfanos como consecuencia del avance de esta enfermedad. En África, el 7% de los adultos padecen la enfermedad, por la que mueren al año más de 2 millones de personas, y su incidencia a llevado a disminuciones drásticas de la esperanza de vida, más graves aún que las sufridas en Europa por la primera guerra mundial. Por ejemplo, en Bostwana, en tan sólo 20 años, la esperanza de vida ha caído en 31 años. Por su parte, el paludismo sigue costándole la vida a un millón de personas al año.

Finalmente, para cerrar este catálogo de decepciones, algunas reflexiones sobre el séptimo objetivo, referido a la sostenibilidad medioambiental, que recoge con una filosofía reduccionista, algunas de las aportaciones de la Cumbre de la Tierra. Cabe señalar, de entrada, que se trata de un objetivo que refleja claramente ese afán por las consecuencias, sin cuestionar el modelo adoptado por los países ricos de desarrollo, de producción y de consumo, devastador de los recursos naturales, que ha llevado a la situación que aquí se pretende atajar. Esta orientación hace dudar de la capacidad de este objetivo para revertir el deterioro medioambiental. Los datos reflejan estas apreciaciones: las emisiones de dióxido de carbono se han incrementado en casi todas las regiones del mundo (salvo en África subsahariana y en Europa central y oriental, donde han disminuido), siendo los países en desarrollo responsables del

39,6% del total de las emisiones, y de ellos, los menos adelantados sólo del 0,4%, frente a los países de la OCDE, que generan el 51% del total. Cabe resaltar que los Estados Unidos son los responsables del 24,4% del total de esas emisiones, sin haber ratificado además el Protocolo de Kyoto. En otras palabras, los países con un índice de desarrollo humano alto generan el 53%, los de desarrollo medio el 39%, y los de desarrollo bajo, el 0,5%<sup>21</sup>. No obstante, las consecuencias del cambio climático se hacen sentir de forma más dramática en aquellos países dependientes de los recursos naturales. Tomando el indicador del acceso al agua potable, si bien el acceso ha mejorado en todas las regiones, frente al 98% de la población que tiene acceso al agua en los países de la OCDE, sólo el 79% lo tiene en los países en desarrollo (y el 58% en África subsahariana).

En definitiva, a pesar de que los objetivos del milenio son una guía de mínimos que no implica cambios sustanciales en las estructuras y la lógica imperantes, lo cierto es que no están conociendo un avance mucho mayor que el de otros compromisos de las Naciones Unidas, hoy relegados a un segundo plano, como son los recogidos en la Agenda 21 o el Plan de acción de la Plataforma de Acción de Beijing, entre otros muchos.

## Conclusiones

Este artículo ha pretendido insertar a los objetivos del milenio en la secuencia histórica de los análisis sobre el desarrollo, repasando la evolución de las diferentes visiones del desarrollo, y como se ha ido llegando a la lucha contra la pobreza como eje central de las políticas (pobreza además entendida básicamente como carencia de ingresos y de cobertura de necesidades básicas, sin tener en cuenta la importancia de lo político para superar estas situaciones, con un incremento de las capacidades y opciones ciudadanas y una mayor influencia en la toma de decisiones), con las implicaciones que puede tener adoptar un enfoque centrado en paliar las consecuencias más que en atajar las causas del subdesarrollo. No se trata por tanto de una agenda de desarrollo, sino de lucha contra la pobreza. Para ello sería necesario un cuestionamiento de las actuales reglas del juego, a lo que no parecen dispuestos los países ricos, salvo algunas referencias a las normas del comercio, tema en el que tampoco se ha avanzado mucho. Pero incluso limitándose al cumplimiento de estos objetivos mínimos, aunque de vital importancia para millones de seres

---

21. PNUD: *La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Informe de Desarrollo Humano, 2005, p. 316.

humanos, lo cierto es que los avances son demasiado escasos, ya que se mantienen las lógicas en este ámbito de falta de voluntad política, escasa cantidad y calidad de la ayuda, falta de coherencia entre las políticas, mala gobernanza, el corto plazo, la imprevisión, etc. En realidad no se trata de cuestiones nuevas, sino de cumplir los compromisos ya adoptados en multitud de ámbitos, principalmente en los que se refiere a tratados vinculantes sobre derechos humanos, del niño, de la mujer, derechos laborales, medio ambiente, etc.

Por otra parte, la falta de mención a las dinámicas actuales hace que esta nueva agenda se aleje de reivindicaciones ya clásicas en términos de democracia y de derechos humanos, políticos, civiles, sociales y culturales; así como de las nuevas demandas relacionadas con la dignidad y la justicia social, y la noción de una ciudadanía global, cuyos derechos no se vieran limitados por las fronteras estatales. Los problemas de desigualdad, exclusión y de marginación, cada vez más habituales incluso en los países ricos, y la degradación medioambiental, entre otras muchas cuestiones, obligan asimismo a un replanteamiento del modelo de desarrollo al que se pretende llegar. Esto conlleva otra reflexión, a saber, conviene preguntarse si estos objetivos, nacidos en pleno proceso de liberalización económica, adaptados por tanto a la lógica neoliberal, y con una recuperación de ideas de la modernización que ya parecían superadas, no son en realidad una agenda de “compensación” social que busca mitigar las importantes consecuencias sociales negativas que tiene el sistema actual, como respuesta del sistema a las demandas de los nuevos movimientos sociales contrarios a la globalización neoliberal, con el fin de atenuar la resistencia social y política a la misma.