
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. ALGUNOS APUNTES CRÍTICOS

ENARA ECHART MUÑOZ Y
LUIS MIGUEL PUERTO SANZ*

RESUMEN

El objeto de estas páginas es el de revisar, desde una perspectiva crítica, el enfoque que se ha otorgado a los objetivos de desarrollo del milenio, así como algunas de sus carencias y limitaciones. Para ello, se ha optado por realizar, en primer lugar, un conjunto de observaciones de carácter general, que son ilustrados con ejemplificaciones concretas con relación a los objetivos, las metas y los indicadores, y posteriormente algunas consideraciones específicas ligadas al contenido de alguno de los objetivos, en especial centrados en el objetivo octavo.

ABSTRACT

The following pages are devoted to revise, from a critical perspective, the approach, weaknesses and difficulties related to the Millennium Development Goals (MDG) as we know them. To start with, the article makes a set of general observations illustrated with examples taken from the goals themselves, their targets and indicators. The article ends up with an in-deep review of some of the MDG, especially number eight focused on developing a global partnership for development.

* 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 del IUDC.

RÉSUMÉ

L'objectif de ces pages est de réviser, dans une perspective critique, l'analyse qui a été accordée aux objectifs du millénaire pour le développement, ainsi que ses manques et limitations. Pour cela, les auteurs commencent par un ensemble d'observations générales, avec des illustrations concrètes par rapport aux objectifs et indicateurs, pour après faire quelques considérations spécifiques liées au contenu de certains des objectifs, spécialement le huitième.

Durante la década de los noventa, la comunidad internacional puso de manifiesto, una vez más, su preocupación por la situación de la pobreza y las carencias en cuanto a la cobertura de las necesidades básicas en que vive una gran parte de la población mundial. Así, los distintos organismos y organizaciones internacionales responsables de la cooperación internacional comenzaron a trabajar en nuevas formas de orientar las políticas de cooperación.

Tuvieron lugar, en ese sentido, diversas conferencias al abrigo de las Naciones Unidas, especializadas en distintos temas, que permitieron lograr ciertos acuerdos sobre algunos objetivos que debían ser alcanzados en el horizonte del año 2015. En este contexto, en septiembre de 2000, se celebró la denominada Cumbre del Milenio en la que se realizó un análisis de las tareas pendientes en materia de desarrollo. El trabajo de la cumbre derivó en una agenda de objetivos revisada y transformada que pasó a identificarse con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)¹. Estos planteamientos están siendo paulatinamente incorporados por muchas instituciones, organizaciones y agencias donantes y se han convertido en una referencia para la acción conjunta entre los países desarrollados y los países subdesarrollados.

La problemática del desarrollo y el fracaso de las sucesivas políticas que se han articulado para su superación, tanto desde la actuación de las Naciones Unidas como de otros organismos internacionales, han conducido a una reestructuración de los compromisos de las sucesivas décadas del desarrollo, inauguradas pomposamente en el marco internacional. Los actuales ODM se fijan en función de resultados concretos a alcanzar por todos los países antes del año 2015, para lo cual existe una serie de indicadores que permiten medir los logros alcanzados en cuatro ámbitos: i) bienestar económico; ii) desarrollo

1. Se puede ver el cuadro 1: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

social; iii) sostenibilidad medioambiental; y iv) participación-marco para el desarrollo. Han pasado a convertirse en el eje central de las políticas de cooperación para el desarrollo, al ofrecer una agenda medible, con metas e indicadores para dar seguimiento a los avances. Se trata de objetivos realistas, que se pueden cumplir y financiar, siempre que se tenga la necesaria voluntad política. En realidad, se trata de una guía de mínimos para marcar tendencias de políticas.

Cuadro 1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO²

OBJETIVO 1. ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA Y EL HAMBRE

- META 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a 1 dólar USA al día
- META 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 la proporción de personas que padecen hambre

OBJETIVO 2. CONSEGUIR UNA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL

- META 3. Conseguir, para el 2015, que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

OBJETIVO 3. PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAR A LAS MUJERES

- META 4. Eliminar la disparidad de género en educación primaria y secundaria preferentemente antes de 2005, y en todos los niveles de educación no más tarde de 2015.

OBJETIVO 4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

- META 5. Reducir en dos tercios entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad en menores de cinco años

OBJETIVO 5. MEJORAR LA SALUD MATERNA

- META 6. Reducir en tres cuartos, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna

OBJETIVO 6. COMBATIR EL VIH/SIDA, LA MALARIA Y OTRAS ENFERMEDADES

- META 7. Se habrá detenido, y habrá comenzado a disminuir, el avance del VIH/SIDA
- META 8. Se habrá detenido, y habrá comenzado a disminuir para el 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves

OBJETIVO 7. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

- META 9. Integrar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos medioambientales
- META 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable
- META 11. Conseguir, para el año 2020, una mejora significativa en las vidas de al menos 100 millones de personas que viven en chabolas

OBJETIVO 8. DESARROLLAR UNA ASOCIACIÓN GLOBAL PARA EL DESARROLLO

- META 12. Desarrollar un sistema comercial y financiero abierto, regulado, predecible y no discriminatorio

² Los indicadores de las diferentes metas se pueden consultar en la sección Agenda 2015 de la página web del IUDC: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

- META 13. Tener en cuenta las necesidades especiales de los Países Menos Avanzados
- META 14. Tener en cuenta las necesidades especiales de países aislados del mar y pequeñas islas en desarrollo
- META 15. Tratar con profundidad los problemas de deuda de los países en desarrollo a través de medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo
- META 16. Desarrollar y poner en marcha, en colaboración con los países en desarrollo, estrategias para conseguir un trabajo productivo y formal para los jóvenes
- META 17. Proporcionar, en colaboración con las empresas farmacéuticas, el acceso a medicinas en países en desarrollo
- META 18. Hacer accesibles, en colaboración con el sector privado, los beneficios de las nuevas tecnologías, en especial información y comunicaciones

El objeto de estas páginas es el de revisar, desde una perspectiva crítica, el enfoque que se ha otorgado a los objetivos, así como algunas de sus carencias y limitaciones. Para ello, se ha optado por realizar, en primer lugar, un conjunto de observaciones de carácter general, que son ilustrados con ejemplificaciones concretas con relación a los objetivos, las metas y los indicadores, y posteriormente algunas consideraciones específicas ligadas al contenido concreto de alguno de los objetivos, en especial centrados en el objetivo octavo.

Ahistoricidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Tal vez uno de los aspectos que más llaman la atención de los ODM es la ausencia de un enfoque histórico para situar convenientemente la problemática del subdesarrollo. Desde esta perspectiva, expresado de forma coloquial, el subdesarrollo no cae del cielo, sino que es un proceso histórico que se ha ido gestando mediante una sucesión de estructuras, siendo cada una de ellas portadora de las características esenciales de las siguientes etapas.

En ese sentido, existen amplios análisis y miles de páginas, desde múltiples disciplinas, donde se estudia la génesis, la formación y la reproducción del subdesarrollo. Este enfoque subraya las limitaciones de los ODM para enfrentar con éxito las causas del subdesarrollo puesto que hace una apuesta clara por centrar los objetivos en paliar sus consecuencias. Se olvida que es la lógica de funcionamiento del sistema económico, político y social, en su dimensión interna e internacional, la que ha contribuido decididamente a la generación de las situaciones que se tratan de corregir³. Expresado por medio de una

3. No se trata de realizar un reparto de las responsabilidades, sino de reconocer que en el proceso de formación y reproducción del subdesarrollo confluyen elementos internos y externos a las realidades subdesarrolladas que articulan estructuras bajo determinada lógica.

referencia concreta al objetivo primero: la pobreza y el hambre no son la causa del subdesarrollo sino una consecuencia lacerante del mismo, de modo que incluso su erradicación coyuntural no es garantía alguna de su desaparición, en tanto que no se eliminen otros aspectos ligados a la marcha del sistema y en cuya articulación hay que buscar las raíces profundas del fenómeno, por ejemplo, los factores políticos.

Una visión parcial en los Objetivos del Milenio

El desarrollo se puede y se debe abordar desde una perspectiva multidisciplinar e interdisciplinar, incluyendo la dimensión política, económica, social, internacional, antropológica, y otras. No se puede ignorar que existe gran variedad de modelos y de concepciones del desarrollo. Metodológicamente, la conceptualización que se haga del desarrollo condiciona la medición y la identificación de indicadores relevantes para evaluar el grado de consecución del mismo, de modo que se eluda la tan temida ruptura epistemológica.

En una primera revisión del contenido de los ODM se puede percibir una lectura claramente eurocéntrica en la definición de los ámbitos de trabajo y las metas establecidas. Se trata de un conjunto de propuestas que dudosamente esconden una visión determinada del desarrollo, que no ha sido discutida sino impuesta en el marco de las conferencias internacionales desde los países desarrollados hacia los países subdesarrollados. No se debe omitir que el desarrollo es una preocupación tanto de la política de los países del Norte como de los países del Sur, ello afectaría a todas las metas señaladas también en los países desarrollados. Así, en referencia al objetivo séptimo, la sostenibilidad medioambiental, se manifiesta claramente un grado de incumplimiento más acusado y, por ende, más nocivo, en los países “ricos” y que condicionará cualquier expectativa de desarrollo a escala planetaria, lo que no se puede entender como ajeno a un modelo de consumo y de desarrollo específico. No se puede olvidar que los procesos de desarrollo de los países desarrollados se han basado en un ejercicio permanente de depredación y destrucción de los recursos que ha hecho caso omiso de las prácticas sostenibles que existen en otros modelos de desarrollo. Por otra parte, se echa en falta una referencia concreta al denominado “cuarto mundo”, donde queda plasmado que el modelo de desarrollo que se propone genera una fuerte polarización y desigualdad económica, política y social al interior de esas realidades “ricas”. No se puede olvidar que ni todos están globalizados, ni los que lo están, lo están en igual manera y condición. Lo que determina una jerarquía de posiciones al interior de cada una de las realidades concretas de análisis.

Adicionalmente, caben otras consideraciones con relación a las dimensiones ausentes, tanto más significativas por cuanto ya han sido objeto de trabajo de organismos de las Naciones Unidas como el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En primer lugar, es preciso apuntar la falta de consideraciones políticas, en especial sobre la democracia, tanto en su vertiente interna como en la internacional. Con relación a la primera, no se incorpora la democracia en la visión del desarrollo que trasluce del diseño de los ODM, lo que se torna particularmente grave a partir de las reflexiones realizadas por el PNUD en su informe “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”. En el plano internacional, la ausencia de democracia en las organizaciones y organismos internacionales condiciona la orientación de las decisiones pues quienes detentan mayor capacidad de influencia suelen emplear la misma en pro de sus intereses. En ese sentido, una organización aparentemente democrática en la forma como la Organización Mundial del Comercio (OMC) presenta extraordinarias barreras de representación en la medida que no todos los miembros pueden permitirse una presencia permanente en las discusiones y en los grupos de trabajo, lo que restringe seriamente su capacidad de reflexión y de acción.

Seguidamente, conviene referirse, dentro de la dimensión política, a la participación de la sociedad civil. Se constata la ausencia de los puntos de vista de las poblaciones de los países del Norte y del Sur. La presencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se ha usado como subterfugio de la representación de la ciudadanía, pero estas ONG ni son representativas, ni representan a dichas poblaciones, en la medida que son unas pocas, y generalmente del Norte, las que han logrado el acceso a los procesos de discusión, con un papel meramente consultivo, es decir, con voz pero sin voto. Por otro lado, la decisión de comprometer las políticas de desarrollo alineándolas con los ODM ha dejado al margen las prioridades de los potenciales beneficiarios, lo que es una clara manifestación de la concentración y la centralización de la capacidad de toma de decisiones, de manera que la ciudadanía es sujeto pasivo de un conjunto de políticas que han sido acordadas por unos pocos.

En tercer lugar, se percibe una carencia en materia de derechos humanos. Ninguno de los objetivos que se presentan recogen los logros alcanzados en este campo hace tiempo, plasmados en tratados y acuerdos internacionales con carácter vinculante. Si se adoptaran estos objetivos como guía fundamental de las políticas desarrollo y de cooperación internacional podrían dejarse de lado obligaciones de mayor alcance y calado en planos extraordinariamente relevantes para el desarrollo. Podrían ser los casos de la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asimismo, están obviados los derechos políticos

y civiles cuya garantía se circunscribe al ámbito estatal y que se encuentran estrechamente ligados a los procesos de democratización. Tampoco quedan contemplados los derechos económicos sociales y culturales.

Por último, los factores culturales no han sido incluidos, lo que refuerza el cuestionamiento previo centrado en la visión eurocéntrica de los ODM. Este planteamiento ha sido incorporado en el Informe de Desarrollo Humano de 2004: “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, donde se refleja la relevancia de lo cultural en materia de desarrollo, en especial en el plano local donde caben más opciones de actuación, a pesar de que el pensamiento deba alcanzar una dimensión global, tratando de ir más allá de lecturas únicas impuestas desde una determinada interpretación del proceso de mundialización. Adicionalmente, no tomar en cuenta los aspectos culturales remite, de nuevo, a una falta de sensibilidad para con las condiciones concretas en las que se pretenden realizar las intervenciones, remarcando la ahistoricidad de la mayoría de las propuestas.

La fuerza de lo cuantitativo en la medición de los Objetivos del Milenio

Una aproximación a los ODM deja entrever pronto la preocupación por la medición, casi obsesiva, pues está reflejada en las diferentes metas e indicadores que se han incluido, lo que desde la lógica de su creación puede tener sentido, en la medida que se van a vincular las ayudas internacionales de algunos donantes al grado de cumplimiento de los ODM.

No obstante, en este apartado se pueden plantear dos líneas de crítica. Por un lado, la que hace mención a la pertinencia de los indicadores y, por otro lado, la que se refiere al excesivo peso cuantitativo de los mismos.

En el primer plano, conviene destacar que el mismo dato cuantitativo puede esconder realidades muy diferenciadas a partir del análisis del contexto en el que se dan. Para comprender la realidad es necesaria una aproximación no sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Hay que distinguir entre el valor de uso y el valor de cambio en un marco determinado. Así, es preciso tomar en consideración los modelos de consumo y las expectativas relacionadas con él para poder entender el sentido de la pobreza. Para ser más concreto, un dólar de los Estados Unidos de América no representa las mismas oportunidades de consumo, ni la misma capacidad de compra que en contextos distintos, lo que hace de la meta uno del objetivo primero un indicador poco relevante.

En el segundo plano, se hace hincapié en la cantidad sin mencionar la calidad, haciendo una opción clara por los indicadores más sencillos, más fácilmente mensurables. Dos muestras: la primera, con relación al objetivo segundo, centrado en la generalización de la educación primaria universal, se mide a través de la conclusión de los ciclos formativos sin incorporar consideración alguna sobre los contenidos, aspecto éste que suele ser ampliamente criticado en la extensa literatura sobre las políticas de desarrollo, ni las condiciones en las que se desarrollan tales procesos; la segunda, con respecto al quinto objetivo, referido a la salud materna, donde los avances están limitados a la reducción de la tasa de mortalidad materna eliminando cualquier consideración hacia la salud reproductiva, aspecto que sí se incluía en los Objetivos de Desarrollo Internacional⁴.

El papel de los países desarrollados en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio

En la revisión del contenido de la agenda de los ODM llama la atención el carácter general de los compromisos establecidos en el objetivo octavo y la falta sistemática de indicadores, en especial si se compara con el desarrollo de los otros siete objetivos.

Es particularmente importante dar cabida al objetivo octavo ya que el aporte de recursos en cooperación internacional para fortalecer las políticas públicas de desarrollo que promuevan la consecución de los ODM en los países del Sur depende en gran medida de dicho objetivo. En particular, es necesario dar prioridad al cumplimiento de los requisitos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) haciendo que alcance el compromiso internacional del 0,7% del producto interior bruto de los países desarrollados, fijado en la década de los 70.

No obstante lo señalado, tal vez sea también relevante referirse al comercio mundial, en tanto que generador de recursos por medio de la inserción internacional. A la hora de analizar el ritmo de crecimiento del comercio mundial es necesario hacer notar, en primer lugar, que ese crecimiento no se distribuye de forma homogénea entre todos los productos y servicios que se intercambian, ni entre todos los espacios, ni entre todos los agentes. Se asiste a una creciente polarización y desigualdad en el conjunto del comercio mundial que se manifiesta en un comercio predominantemente intra-centro e intra-industrial. Esto supone que la mayor parte de los intercambios se desarrollan entre las

4. Los objetivos de desarrollo internacional sí contemplaban las cuestiones propias de la salud reproductiva, que se dejaron de lado a la hora de configurar la agenda del milenio.

empresas que se encuentran localizadas dentro de los espacios geográficos que se pueden identificar como desarrollados, y que el tipo de comercio que desempeñan se concentra en el intercambio de partes, piezas, componentes y productos terminados que se inscriben dentro de la misma rama de actividad. Dentro de este último, se ha manifestado una tendencia creciente en lo que a la presencia de empresas transnacionales se refiere, dando lugar a la aparición de un comercio intra-firma, que tiene lugar en un espacio internalizado, creado por la propia empresa transnacional que lo explota al margen del mercado y con una visión global del mismo.

En este contexto del comercio mundial se puede hablar de interdependencia pero, tal vez, sería preciso añadirle un calificativo, el de asimétrica, con el fin de acercarse a la situación actual. La presencia de materias primas, de cualquier tipo, en el comercio mundial no hace sino reducirse año tras año, al tiempo que la relación real de intercambio mantiene una tendencia secular a su deterioro. Por otro lado, el comercio de productos manufacturados no deja de crecer, a la par que el precio de dichas mercancías evoluciona de forma creciente y más rápida que el precio de las mercancías primarias.

Ante un comercio mundial con tales características -creciente internacionalización, mayor polarización y desigualdad e interdependencia asimétrica, entre otras-, pensar que los procesos de liberalización parcial del comercio pueden redundar en oportunidades de crecimiento económico, que no desarrollo, para las regiones más subdesarrolladas, es ilusorio, y responde claramente a los intereses de los abanderados de la mundialización, entre los que se pueden situar al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Grupo Banco Mundial (BM), a la Organización Mundial del Comercio (OMC), a las principales empresas transnacionales y a algunas ONG.

La nueva institución rectora del comercio mundial, en apariencia más democrática que la extinta, estableció un ritmo frenético en la elaboración de las nuevas reglas, sin tomar en consideración a los perdedores de tales proposiciones. En la primera Conferencia Ministerial (Singapur 1997) se realizó una ampliación de temas con cabida en el seno de la OMC, en especial los relativos a las inversiones, la política de la competencia, la transparencia en la contratación pública y la facilitación del comercio. Tras el sonoro fracaso de la reunión en Seattle (1999), en la reunión de Doha (2001) era necesario alcanzar algún tipo de acuerdo aunque fuera sobre mínimos. Lo que se consigue es una agenda de trabajo excesivamente densa, donde están presentes los temas de Singapur y otras cuestiones como las negociaciones sobre la liberalización de la agricultura y de los servicios; la evaluación de las propuestas vinculadas con los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Se

amplían las temáticas de la negociación a los siguientes ejes: i) el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, ii) el comercio y el medio ambiente, iii) la aclaración de las normas de la OMC sobre subsidios, medidas compensatorias, subsidios a la pesca, acuerdos comerciales regionales y medidas *antidumping*, entre otros, iv) la aclaración sobre los entendimientos para la solución de diferencias. Se han abierto nuevos grupos de trabajo sobre comercio y transferencia de tecnología y sobre comercio, deuda y finanzas; y, por último, se han incorporado otros temas como las pequeñas economías, la cooperación técnica y la creación de capacidad, y el trato especial y diferenciado. El programa está demasiado cargado y manifiesta un marcado desequilibrio hacia las cuestiones que les preocupan a los países desarrollados.

En definitiva, se puede comprobar el incumplimiento de la mayor parte de los compromisos incluidos en el objetivo 8, que se refieren principalmente a los países desarrollados y que suponen el paquete de medidas que podría llevar a un cambio real del modelo de cooperación internacional para el desarrollo existente. Son, además, indispensables para el cumplimiento del resto de objetivos, que necesitan de una lógica y de unos recursos para ser efectivos.

Conclusiones

A pesar del logro que parece suponer la existencia de una guía que marque las pautas de las agendas de desarrollo, bajo la forma de mínimos que son fácilmente alcanzables, no se pueden olvidar las limitaciones que estos objetivos suponen. Este artículo ha pretendido ir más allá, bajo la premisa de que “lo mejor no es enemigo de lo bueno”, recordando los procesos históricos y estructurales que han llevado a la actual situación, y que no deben obviarse si se pretende revertirla. También se incide en aquellos aspectos no incluidos en estos ODM, y que sin embargo son ineludibles para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países en desarrollo, como son la democracia o el respeto de los derechos humanos, entre otros.

Conviene también tener en mente que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no surgen de la nada, sino que recogen compromisos anteriores ya firmados y ratificados en el seno de las Naciones Unidas, intentando integrarlos en una agenda simplificada. No obstante, frente a aquellos compromisos vinculantes, como son, por ejemplo, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, o los acuerdos de la OIT, estos ODM se presentan como un declaración de buenas intenciones, no vinculante, y sin control real

que obligue a su cumplimiento, por lo que este queda supeditado a la buena voluntad de los firmantes.

Por ello, y sin negar la importancia, para millones de personas en el mundo, de cumplir esos mínimos establecidos en los ODM, es de rigor avanzar en la obligatoriedad de los mismos, así como en el diseño de políticas más integrales que vayan más allá de aspectos tan básicos, recordando para ello las obligaciones ya establecidas en numerosos tratados internacionales.