

**Agenda de cooperación al desarrollo después de 2015  
Objetivos de desarrollo del milenio en perspectiva**

**Borrador 26 de abril de 2011**

## RESUMEN Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES

En este asesoramiento, el Consejo Asesor de Asuntos Internacionales (AIV) da respuesta a las preguntas del gobierno holandés y formula los elementos fundamentales del análisis del valor estratégico de la Declaración del Milenio del año 2000 y las ventajas e inconvenientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).<sup>1</sup> La parte A trata las lecciones aprendidas y lo que deberían significar para un sistema posterior a 2015 (post 2015). La parte B trata un nuevo enfoque del desarrollo. El AIV propone al gobierno alcanzar un nuevo consenso internacional sobre una estrategia renovada de desarrollo y de cooperación al desarrollo para después de 2015, de momento el año final para los ODM.

**Según el AIV, la Declaración del Milenio sigue siendo de actualidad y nombra varias condiciones importantes para conseguir el desarrollo.** Las declaraciones de seguimiento de 2005 y 2010 han añadido además varias cuestiones importantes, entre otros en el terreno del género y la seguridad social (pregunta A1).

**En la operacionalización de la Declaración del Milenio se formularon varios objetivos cuantitativos (ODM) que deben haberse alcanzado en 2015.** Estos objetivos se han dividido en metas, con unos indicadores medibles. Los objetivos acordados son erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM1), lograr la enseñanza primaria universal (ODM2), conseguir la igualdad entre los sexos (ODM3, posteriormente ampliado a una igualdad de género más comprensiva), reducir la mortalidad infantil (ODM4), mejorar la salud materna (ODM5), combatir las enfermedades infecciosas (ODM6) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM7). Posteriormente, los países en desarrollo presionaron para que se añadiera como último objetivo fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM8) relativa a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), al alivio de la deuda, a la consecución de un sistema comercial y financiero justo, a la atención extra para países vulnerables y al acceso a medicinas y nuevas tecnologías. Algunos temas no fueron traducidos en objetivos, como la paz y la seguridad, los derechos humanos y el buen gobierno, la especial posición de África y la gobernanza mundial (preguntas A1 y A3).

**La sistemática de los ODM ha tenido éxito en la comunicación al gran público de una complicada problemática de desarrollo, pero en muchos casos no lleva a la consecución de los objetivos en sí.** Esto se debe en parte a la limitada operacionalización de los objetivos para los países desarrollados (ODM8) y al incumplimiento de las promesas internacionales, como las relativas a la AOD y a la reforma del sistema comercial y financiero.

**Un punto muy positivo de los ODM es que pueden servir de base para una discusión sustancial sobre por qué se han logrado determinados objetivos y otros no, y quiénes deben ser considerados responsables de ello.**

El AIV concede mucho valor a la Declaración del Milenio y constata (al igual que otros) que en el proceso de traducción de la declaración en objetivos concretos no fueron operacionalizados varios temas, bien porque no existía consenso internacional sobre ellos, bien porque era difícil transformar la problemática planteada en objetivos concretos.

---

<sup>1</sup> Véase la lista de abreviaturas en el anexo II.

**Además de no incluir varios temas importantes, otra crítica muy frecuente a la sistemática de los ODM es que falta una teoría económica subyacente sobre los procesos del desarrollo, que incorpore cambios estructurales** y que tampoco existe una fundamentación teórica de las elecciones hechas. En este sentido, los objetivos no fueron correctamente formulados o interpretados para las partes más desfavorecidas del mundo, que deben hacer más para conseguirlos sin contar con recursos financieros extra. También se ha criticado la **falta** de cualquier referencia al papel que desempeña **la realización de los derechos humanos** en la lucha por conseguir los ODM. Tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos humanos económicos, sociales y culturales (educación, trabajo e igualdad de género) son importantes para la consecución de los objetivos. Los ODM no hacen justicia a una visión holística de la sostenibilidad. También se han **criticado los indicadores** que se añadieron a las metas, que **miden exclusivamente la cantidad**, no la calidad. Asimismo, los indicadores no tienen en cuenta la desigualdad (de ingresos) en el mundo, tanto dentro de los países como entre países (pregunta A3).

**En los informes de seguimiento de los ODM aparecen informaciones encontradas sobre el avance logrado.** En un objetivo (acceso a agua potable segura) se ha logrado un progreso mayor del esperado; también se ha reducido la pobreza desde 2000, pero el número de personas con hambre ha aumentado a mil millones. La pregunta de si todo el progreso conseguido desde 2010 puede atribuirse a la estrategia de los ODM no puede contestarse totalmente desde el punto de vista científico. Si se puede constatar que, desde la introducción de los ODM en 2000, en la mayoría de los países sólo el 20 por ciento de las tendencias para conseguir los objetivos ha experimentado una aceleración. El ochenta por ciento de los trayectos de progreso ha permanecido constante, o incluso han sido más lentos (pregunta A1).

**No está claro en qué medida han contribuido los ODM a la reducción de la pobreza.** Los estudios demuestran que la consecución del ODM de reducir la pobreza a la mitad y la formulación específica del mismo puede atribuirse en gran medida a la reducción de la pobreza en China y, en menor medida, en la India, tendencias que ya estaban en marcha antes de que se formularan los ODM. **Los ODM han contribuido ciertamente a conseguir una mayor atención para las distintas dimensiones de la pobreza, pero también han empobrecido el concepto de pobreza**, dado que a veces han fragmentado la política y no han mencionado los cambios estructurales y los procesos sociales necesarios para evitar la pobreza (pregunta A2).

**La influencia de los ODM en la política real de los donantes ofrece una imagen mixta:** los donantes nombran los ODM junto a sus propias prioridades en lugar de tomarlos como hilo conductor, la ayuda no ha aumentado de forma significativa y la coordinación de los donantes no parece discurrir por las líneas de la sistemática de los ODM. También es demasiado escasa la relación entre los recursos necesarios para el desarrollo y los ODM. Los ODM están más o menos aparte de la norma del 0,7%, aunque se menciona en el ODM8 (pregunta A4).

**Es difícil averiguar qué han significado los ODM para la evolución política en los países en desarrollo.** Los países dependientes de los donantes tienden a decir lo que el donante quiere oír. Algunos países en desarrollo han hecho su propia interpretación, añadiendo objetivos como los relativos a los derechos humanos, o introduciendo indicadores relevantes extra, como los relativos a enfermedades existentes en su región. En la política de los países más pobres siguen dominando las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PERP) que, en general, hacen referencia de forma selectiva a los ODM, pero que a pesar de las renovaciones,

siguen siendo consideradas por muchos como impulsadas por los donantes (preguntas A5 y A7).

**Los cambios en la gobernanza mundial, como un mayor papel para el G20, son más resultado de la crisis financiera que consecuencia del impulso de los ODM.** Asimismo, las negociaciones sobre un sistema de comercio no discriminatorio se encuentran en punto muerto desde la cumbre de Doha. Se han conseguido algunos avances en la mitigación de la deuda de algunos países. La problemática del clima exige una cooperación más intensa de la acordada actualmente en el régimen post-Kyoto. En resumen: la pretendida asociación mundial todavía está muy lejana (preguntas A6 y A7).

**Un objetivo que no se ha conseguido en absoluto es el aumento acordado de la ayuda al desarrollo.** Esta ayuda aumentó hasta 2005 como porcentaje del PNB, pero después descendió por debajo del nivel de 1990, quedando muy lejos del objetivo internacional del 0,7% del PNB (pregunta A8).

**Desde el año 2000 se han producido también grandes cambios con la forma de una crisis económica, financiera y alimentaria,** que ha hecho temblar los cimientos del orden internacional. También se ha producido un desplazamiento en las relaciones internacionales de fuerza y hemos visto el surgimiento de economías que se manifiestan como donantes, pero que tienen una parte considerable de su población viviendo en la pobreza. Una gran parte de los “pobres” vive en países de ingresos medios y no en países “pobres”. El AIV considera importante que se tengan en cuenta las nuevas nociones sobre desarrollo para poder estudiar si la Declaración del Milenio y los ODM siguen siendo completos y actuales (pregunta B1).

Después de estudiar las ventajas e inconvenientes de los actuales ODM partiendo de los principales cambios en la sociedad después de 2000 y de las últimas nociones en el mundo del desarrollo, **el AIV concluye que es necesario dar otro contenido a la sistemática de los ODM.** Al mismo tiempo, también considera poco responsable romper radicalmente con esta sistemática, basada en un importante consenso internacional sobre la agenda del desarrollo.

Por ello, en este asesoramiento **el AIV hace sugerencias para un sistema de cooperación internacional después de 2015** (que se denominará en lo sucesivo el sistema post 2015), que intente conservar en lo posible los aspectos positivos de los ODM. Asimismo, se señala expresamente que **uno de los principales inconvenientes de la actual sistemática de los ODM es que este proceso ha estado en primera instancia impulsado por los donantes.** Solo en una fase posterior se incluyeron también obligaciones para los países desarrollados, como el ODM8, pero sin indicadores claros como para los otros objetivos.

**Quizá por eso la recomendación más seria de este asesoramiento es (como paso previo a un sistema post 2015) fomentar un proceso consultivo con países en distintas fases de desarrollo, así como con la sociedad civil y el mundo empresarial.** En un proceso de este tipo deben dejarse claros los papeles y las responsabilidades de todos los implicados, para poder pedirles responsabilidades. Por este motivo, en este asesoramiento el AIV se muestra reticente a proponer un proyecto completo para un sistema post 2015 y se remite a la Declaración del Milenio como una base que debe mantenerse para la estrategia del futuro. Sí que deberán consolidarse los nuevos elementos de las Declaraciones de 2005 y 2010.

**Es preferible que un proceso consultivo sobre el sistema post 2015 esté dirigido por una persona prominente de un país emergente.** Esto es importante para conseguir una

aceptación mundial y para que tenga éxito la continuación de los ODM en una sistemática mejorada. Los Países Bajos pueden desempeñar un papel activo en este punto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el AIV resume a continuación los temas principales y los defectos encontrados en la actual Declaración del Milenio y la sistemática de los ODM, así como los rasgos principales de un posible sistema post 2015.

**El AIV constata una actitud ambivalente con respecto a los ODM.** Como los ODM no tienen una fundamentación teórica dominante, nunca han pretendido ser una política de aplicación universal (*one size fits all*). Con todo, los ODM han pasado a ser para muchos un mantra que contiene todo el planteamiento del desarrollo y una política de aplicación universal. Esto ha hecho que los objetivos se hayan transformado en absolutos y que, conforme con esta lógica, dejara de tener importancia todo lo que no estaba incluido en los objetivos. La reacción a esta postura ha sido que todos los grupos que se precien han querido incluir en su campo de atención los ODM. Con esta fijación de incluir todo en los ODM se ha prestado una atención exagerado al detalle, en ocasiones a costa de olvidar que un crecimiento económico sostenible y participativo puede contribuir al progreso social con una política consciente de cambios estructurales y repartición, igual que lo hace la atención directa por el sector social.

**Para poder lograr un mejor sistema post 2015, el AIV considera importante tener en cuenta los puntos de crítica de los actuales ODM y los últimos cambios mundiales; también recomienda averiguar en qué medida van a obligar a introducir cambios varios temas nuevos o insuficientemente estudiados hasta ahora en el planteamiento del desarrollo (pregunta B1).**

El avance de la globalización, los recientes acontecimientos mundiales y, especialmente, la crisis financiera y económica de 2008-9 obligan a mejorar los sistemas internacionales de comercio y financieros después de 2015.

**Por lo que se refiere a las nuevas formas de planteamiento del desarrollo, el AIV constata en primer lugar que un sistema post 2015 debería estar más asentado en el enfoque de las capacidades defendidas por el Premio Nobel Amartya Sen,** que fueron la base de la Declaración del Milenio. Esta teoría afirma que el desarrollo equivale a una mayor libertad. Sen distingue cinco libertades esenciales: (1) libertades políticas y civiles, (2) posibilidades sociales y (3) económicas, (4) transparencia en la administración y en la vida económica y (5) libertades protectoras (seguridad social y mantenimiento del orden jurídico).

**El AIV suscribe este enfoque de Sen,** sobre todo teniendo en cuenta que de la teoría del bienestar subjetivo se desprende que, si se les pregunta, las personas mencionan estas libertades como determinantes de su felicidad. **En este aspecto, puede contribuir un sistema post 2015 que mida mejor el bienestar, intente reducir las desigualdades dentro de los países y preste más atención a los principios de derechos humanos, la paz, la seguridad y unas entidades estatales eficaces, todos ellos elementos que faltan en los actuales ODM.**

**En un sistema post 2015 debería incluirse un nivel básico de seguridad como condición para el desarrollo.** La construcción o la reforma del sector de la seguridad (RSS) es esencial para reforzar el nivel de seguridad y, por consiguiente, debería formar parte inseparable de un sistema post 2015 para Estados frágiles. Un cluster sobre paz y seguridad puede contener también indicadores para advertir rápidamente sobre situaciones de conflicto.

**Las discusiones sobre sostenibilidad deben llevar a que el sistema post 2015 contenga cifras meta a largo plazo para un modelo sostenible de vida, con un programa continuado (*rolling agenda*) que mida los avances cada 5 o 10 años y que se traduzca (partiendo de esas mediciones) en una adaptación regular de la estrategia. El sistema post 2015 será pues una especie de panel de mandos (*dashboard*) de la sostenibilidad, para esta generación y la siguiente.**

**Tres principios del enfoque de los derechos humanos son especialmente relevantes y deberán ser incluidos en un sistema post 2015: no discriminación, participación y rendición de cuentas.** También es importante la remisión a los convenios generales de derechos humanos, con vistas a cumplir otras obligaciones relevantes de derechos humanos. Aunque en un mundo ideal debería regir un enfoque de derechos humanos explícito y suscrito mundialmente, el AIV opina que esto es todavía inviable políticamente para un sistema post 2015. Con todo, existen posibilidades de que este sistema incluya de algún modo el enfoque de derechos humanos. El AIV propone con ese fin:

- 1) que el proceso hacia una estrategia post 2015 sea en lo posible participativo (comprendiendo un papel para los marginalizados más interesados).
- 2) que los tres principios antes mencionados se incluyan en la metodología para conseguir cada parte de la estrategia post 2015; y
- 3) que los derechos humanos suscritos mundialmente queden bien anclados haciendo una remisión explícita a acuerdos de cumbres mundiales y a los convenios relevantes de la ONU sobre derechos humanos, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

**El enfoque de género, que defiende que la igualdad entre hombres y mujeres es indispensable para un desarrollo equilibrado, obliga a incluir indicadores específicos de género para todos los objetivos y a englobar todos ellos en un campo de atención aparte para las cuestiones de género:** También consideramos necesario nombrar las dimensiones específicas de género en los nuevos grupos de objetivos para, por ejemplo, la paz y la seguridad (violencia contra las mujeres) y el gobierno efectivo (participación de las mujeres en la administración de la sociedad).

**Una de las tareas de la gobernanza global está en el terreno de los bienes públicos mundiales:** se trata bienes que atañen a todo el mundo y de los que nadie puede ser excluido (pregunta B2). El concepto de bienes públicos mundiales también toca el concepto de soberanía responsable. Los países emergentes y en desarrollo temen que se vea afectada su soberanía nacional, mientras que los países desarrollados temen que vayan a tener que financiar muchos de los bienes públicos mundiales. El AIV opina que, aunque la discusión sobre bienes públicos mundiales debe desarrollarse con el cuidado necesario, finalmente **deberá establecerse una relación clara entre los ODM y los bienes públicos mundiales**, porque ambos tienen un punto importante en común: nadie puede ser excluido tampoco de los ODM. Los ODM pueden también contribuir a la creación de una base social global (*global social floor*) o un mínimo para la existencia cuya consecución sea acordada mundialmente; la reciente crisis mundial ha demostrado nuevamente la necesidad de un acuerdo de este tipo, tal y como se reconoció en la cumbre de los ODM de 2010.

En la financiación de los bienes públicos mundiales debe hacerse una distinción entre financiación de bienes públicos mundiales de orientación social (con la norma de la AOD del 0,7% como principio rector) y la financiación del resto de bienes públicos mundiales, para lo

cual deberán mobilizarse otros recursos nacionales además de la AOD, y otros métodos internacionales e innovadores de financiación.

Teorías recientes, como la teoría de los "**comunes**" de la Premio Nobel Östrom, que desarrolló siete principios para un gobierno local eficaz (sobre grupos de recursos comunes (*common resource pools*)), pueden desempeñar un papel en la gestión de los bienes públicos mundiales y constituyen un buen hilo director para un sistema post 2015, siempre que estas ideas y principios se extiendan a la gobernanza mundial.

**Las nuevas discusiones sobre gobernanza local forman un buen hilo conductor para el sistema post 2015.** El AIV considera importante que en la preparación de dicho sistema se busque conexión con la agenda de desarrollo propuesta por el G20, tal y como se resume en la Declaración de Seúl de 2010. También debe tenerse en cuenta la nueva sociedad de las redes, en rápido crecimiento, que opera de forma horizontal y no se deja dirigir verticalmente (*top-down*). La cooperación internacional cuenta ahora con una multiplicidad de actores. Posiblemente, las organizaciones multilaterales van a poder desarrollar un papel más amplio y la coordinación y la dirección de dicha cooperación.