

# Mil obxectivos a desenvolver

*Fernando Bruna*

## Os obxectivos de desenvolvemento do milenio

---

**N**as décadas pasadas houbo unha intensa transformación no concepto mesmo de desenvolvemento e nos obxectivos e medios para acadalo. A teoría moderna do crecemento económico avanzou enormemente dende os seus primeiros pasos, cando se descubriu que para que o produto dun país aumente fan falla máquinas. Aínda que se seguiu insistindo con esta idea durante décadas, é hoxe evidente que non se pode achacar a pobreza dun país á existencia dun baixo stock de capital. Como redescubre William Easterly en *“The elusive quest for growth”*, a explicación da pobreza dun país está na primeira lección da Ciencia Económica, na primeira regra de comportamento do *homo economicus*: a lei de incentivos. A pobreza dun país débese á falta de incentivos que teñen os seus habitantes para investir no seu futuro. Os pobres son pobres, seica ignorantes, pero non parvos.

A poboación non investirá en educación se a rendibilidade de educar é baixa comparada co seu custe, incluíndo neste o custe de oportunidade, o que se deixa de facer por asistir á escola, en caso de que a haxa, e incluíndo neste custe tamén o esforzo adicional que un fillo de pais analfabetos necesitaría dedicar. En moitos casos enviar libros de texto a unha aldea do terceiro mundo non é prioritario: educar simplemente non é unha alternativa viable. O mesmo que coa educación ocorre con outros exemplos, realizar actividades custosas non é rendible nun mundo con abundantes depredadores de rendas (corrupción, oligarquías, nepotismo...), con restriccións de crédito, con información incompleta... Se non hai protección suficiente dos dereitos políticos e sociais dos pobres, haberá poucos incentivos para que a poboación faga presión en favor de políticas que aumenten as oportunidades económicas da xente.

As cifras de crecemento económico dos últimos vinte anos amosan que se vives nun país pequeno (reducida extensión do mercado, que diría Adam Smith) e sen costa marítima (altos custes de transacción), é dicir, en 33 países africanos, tes baixos incentivos para facer investimentos comerciais. Tratarás de continuar coa agricultura de subsistencia que, en caso de acadar mercados internacionais a traveso de intermediarios, terá que competir cos produtos subvencionados polas políticas agrarias de Estados Unidos e a Unión Europea. Cada acre de algodón cultivado en Estados Unidos, normalmente en enormes granxas, recibe un subsidio de 230 dólares. Pola venda de algodón subvencionado, os prezos mundiais do algodón caeron á metade dende os anos noventa. E iso afecta a máis de dez millóns de persoas de África Central e Oriental que dependen directamente do algodón. Un caso similar é o das exportacións europeas de sucre subvencionado pola Política Agraria Común. Volverei á cuestión agrícola máis adiante.

Estes son só exemplos de que o problema do desenvolvemento require unha abordaxe integral que elimine os atrancos, para que haxa incentivos ó investimento. Unha abordaxe que parece que comeza a calar en distintas institucións dun xeito que non ocorría hai unha ou dúas décadas. Nacións Unidas, e máis concretamente o Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento Humano, é a organización que abandeira esta abordaxe.

Superada a fase descolonizadora, Nacións Unidas centrouse no desenvolvemento económico coma obxectivo mundial, e nomea ós anos 60, 70 e 80 como primeiro, segundo e terceiro Decenio das Nacións Unidas para o Desenvolvemento. A preocupación fundamental daquela era o crecemento económico, o emprego, a industrialización. Pero xa na Conferencia de Estocolmo en 1972 aparece a preocupación ambiental que, vai medrando ata chegar ós Cumios de Rio (1992), así coma ó Cumio de Johansburgo sobre Desenvolvemento Sostible (2002), que fai seguimento e afonda o anterior. Coma un terceiro proceso aparece en 1990 o primeiro informe anual do Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento Humano (PNUD), que fai de novo fincapé no ser humano e nas súas opcións. Estes informes resaltan dimensións do desenvolvemento antes esquecidas (cuestións de xénero, participación, etc), e como se relacionan de xeito complexo co crecemento económico. Este proceso culmina no ano 2000 coa celebración en Nova Iorque do Cumio do Milenio, que por primeira vez pon xuntos e cuantificados os retos de desenvolvemento económico, social e ambiental que debe acadar a humanidade nun horizonte próximo.

Antes de pasar a falar deles convén subliñar o papel deses cumios internacionais. Teñen sido criticados por ter obxectivos demasiado irrealis ou por ser meras declaracións de intencións sen compromisos reais. Algunhas destas críticas poden contestarse se se acepta, como di G. Seyfang na revista *Global Environmental Change*, que as funcións destas conferencias non son solucionar os problemas dun xeito inmediato senón :

1. Establecer axendas globais.
2. Facilitar pensamento conxunto.
3. Establecer principios comúns.
4. Establecer un liderado global.
5. Construír capacidade institucional.
6. Lexitimar a gobernación global.

Só a celebración dalgúns destes cumios podía parecer politicamente imposible 15 anos antes, aínda que o éxito da súa celebración puidera parecer insuficiente en canto ós seus resultados, aí están moitos dos fracasos. En 1970 a Asemblea Xeral fíxase coma obxectivo que a asistencia oficial ó desenvolvemento acade o 0,7% do PIB dos países ricos, e repite este mesmo obxectivo en ocasións posteriores. Pero no ano 2000 só catro países da OECD superaban esa porcentaxe, e o conxunto dos membros totalizaban un 0,22%. Tamén foron moitos os éxitos, aínda que algúns deles só

de xeito parcial. O informe do PNUD de 2003 repasa algúns destes, tal e como a erradicación da viruela en 1977, salientando que o plantexamento de obxectivos mundiais en moitos casos conseguiu chamar a atención sobre necesidades reais e fomentou accións importantes de mellora. Por exemplo, durante o Decenio Internacional da Auga Potable e do Saneamento Ambiental nos anos 80, a taxa de accesos a auga potable elevouse un 130%, e a de saneamento un 266 %, se ben ningún país en desenvolvemento acadou a cobertura universal.

Con esta perspectiva, o recadro adxunto repasa os obxectivos de desenvolvemento de Nacións Unidas para o milenio, ós cales se comprometeron os 191 Estados Membros na Declaración do Milenio de Nacións Unidas no ano 2000, durante a maior concentración de xefes de Estado da historia. Estes oito obxectivos concréntanse en 18 metas, moitas delas cuantificadas e cunha data tope: o ano 2015. Para abordalos, na Conferencia de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvemento, en marzo de 2002, os países ricos comprometéronse a incrementar a súa axuda ó desenvolvemento en 16 mil millóns de dólares por ano, en termos reais, ata o 2006. Seica é outro compromiso baleiro coma o tan repetido 0,7% do PIB, pero agora é un compromiso paralelo á estratexia de desenvolvemento máis ambiciosa que Nacións Unidas ten abordado nunca.

#### **Obxectivos de desenvolvemento do milenio**

1. Erradicar a pobreza extrema e a fame.
2. Acadar o ensino primario universal.
3. Promover a igualdade entre os xéneros e a autonomía da muller.
4. Reducir a mortalidade infantil.
5. Mellorar a saúde materna.
6. Combatir o VIH/SIDA, o paludismo e outras enfermidades.
7. Garantir a sostibilidade do medio natural.
8. Fomentar unha asociación mundial para o desenvolvemento.

Neste artigo falarei brevemente do primeiro e último destes obxectivos, pero quero destacar a importancia da muller en todos eles. Os datos confirman que a muller é a que leva a peor parte en situacións de pobreza, ó tempo que ten un papel clave como motor de desenvolvemento. Unha abordaxe integral que pretenda crear novas oportunidades, aumentar os índices de desenvolvemento humano e promover o crecemento económico esixe unha atención específica á situación da muller.

O 1 de outubro de 2003 Kofi Anan presentou o seu primeiro informe de progreso anual sobre a implementación da Declaración do Milenio. Neste informe anúnciase o inicio dunha Campaña de difusión dos obxectivos do Milenio, liderada por Eveline Herfkens, ex-ministra dos Países Baixos para a Cooperación ó Desenvolvemento, e por Marck Malloch Brown, administrador do PNUD. Xa foron rematados unha ducia de “informes pilotos” de países identificando desafíos e oportunidades, e preténdese mobilizar a redes de estudiosos para que cada país en desenvolvemento confeccione regularmente informes de progreso a partires de 2004.

O informe de Anan conclúe que os progresos nos primeiros anos de aplicación da Declaración do Milenio son ambiguos e que se debe avanzar nunha fronte máis ampla nos 13 anos restantes ata o 2015. Por exemplo, en canto ó obxectivo segundo, sobre educación primaria universal, o informe destaca que dende 1990 se avanzou en case todas as rexións do mundo, se ben o avance é lento e non permitirá acadar as metas previstas antes do 2015. Unha proba desta lentitude é destacada por Oxfam Internacional no seu “Informe de Non-Progreso” de setembro de 2003. Oxfam queixase de que, cando en abril o Comité de Desenvolvemento do Banco Mundial solicitou un informe de progreso sobre a Iniciativa de Vía Rápida aprobada polo Banco Mundial en xuño de 2002 para conseguir o obxectivo de educación primaria universal, non o conseguiu porque dende xuño de 2002 non había progreso do que informar. A pesares de que a Iniciativa de Vía Rápida ten un enorme potencial por abordar realmente de xeito integral o problema, segundo Oxfam, os países ricos non están aportando os fondos necesarios nin o liderado político para que a Iniciativa funcione.

#### **Crecedemento económico e pobreza**

- **Obxectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fame.**
- **Meta 1: Reducir á metade, entre 1990 e 2015, a proporción de persoas con ingresos inferiores a un dólar diario.**
  - Indicador 1: Proporción da poboación por debaixo de un dólar diario (En 1999 era do 23% no conxunto de países de ingresos baixos e medianos).
  - Indicador 2: Coeficiente da brecha da pobreza (incidencia \* profundidade)
  - Indicador 3: Proporción do consumo nacional que corresponde á quinta parte máis pobre da poboación (en 1993 era o 3% a nivel mundial).
- **Meta 2: Reducir á metade, entre 1990 e 2015, a porcentaxe de persoas que padezan fame.**
  - Indicador 4: Proporción de nenos menores de cinco anos con peso inferior ó normal (o 28% no conxunto de países en desenvolvemento no ano 2000).
  - Indicador 5: Proporción da poboación por debaixo do nivel mínimo de consumo de enerxía alimentaria (o 17% no conxunto dos países en desenvolvemento).

Para erradicar a pobreza é importante o crecedemento económico. Segundo o PNUD a estimación típica é que a taxa de pobreza declina un 2% por cada incremento do 1% no ingreso *per capita* medio, para unha distribución da renda constante. Esta elasticidade suxire que, para reducir á metade a pobreza, o ingreso medio debería crecer un 41% nos 25 anos que van dende o 1990 a 2015, un 1,4% anual. Un país que non fixera un progreso significativo dende 1990 ata agora, debería ter un crecedemento da renda *per capita* do 2,9 % anual ata chegar a 2015.

Dunha mostra de 128 países do mundo houbo 52 deles que sufriron unha redución na súa renda *per capita* no período 1980-1998. En todo caso os países de poboación grande tenderon a crecer, polo que máis de catro mil millóns de persoas viven en países que experimentaron un crecedemento da súa renda *per capita* superior ó 1,4% anual de 1980 a 1998. De continuar así, habería esperanza para

estes países de cumprir o obxectivo do Milenio. Pero o crecemento económico non é garantía de redución da pobreza ou a fame. O PNUD denomina “crecemento sen raíces” a aquel crecemento económico que non beneficia ós pobres, ben porque a poboación máis rica recibe a maior parte do crecemento da renda, ben porque o goberno non usa os seus ingresos adicionais para investir en desenvolvemento humano. A taxa de pobreza varía moito entre países con similares niveles de renda, e hai países (como a República Dominicana ou Mozambique) que non melloraron moito en desenvolvemento humano a pesares de que tiveron un crecemento económico de máis do 4 % anual dende 1990. O PNUD conclúe que os políticos deberán enfocar as políticas públicas e investimentos cara a obxectivos non económicos ó tempo que o fan cara ó crecemento económico. Por iso realiza un conxunto de recomendacións para promover o crecemento económico e que este favoreza ós pobres.

Ademais disto, a loita do presidente Lula en Brasil para reducir a pobreza e a fame parece que converteu a súa política “anti-pobreza” nunha referencia a seguir por outros países para cumprir o primeiro dos obxectivos do Milenio. Outro referente é o Banco Mundial, mentres que antes só prestaba atención á estabilidade macroeconómica, dende 1987 o Banco Mundial adoptou coma obxectivo fundamental a redución da pobreza no mundo e ven asumindo nas actuacións cuestións de xénero e, en xeral, de desenvolvemento humano, que antes quedaban fóra da súa análise e práctica política. É dicir, o Banco Mundial ten como finalidade única o obxectivo número un dos obxectivos do Milenio (ver <http://www.developmentgoals.org/>).

Pero mil cincocentos millóns de persoas viven en países que tiveron un crecemento da súa renda *per capita* inferior ó 0,7 % anual en 1980-1998, incluíndo algúns dos países máis pobres. Se estes países continúan estancados non terán recursos para acadar o obxectivo da pobreza. Por exemplo, o informe de Kofi Anan estima que dende 1990 hai 27 millóns de africanos desnutridos máis, e as taxas de pobreza a penas baixaron. Para alterar esta situación é necesario unha asociación mundial para o desenvolvemento.

## Unha asociación mundial para o desenvolvemento

O éxito ou fracaso dun país no crecemento económico está moi ligado á integración da súa economía nos mercados globais. E moitos dos países estancados necesitan dun marco internacional que lles favoreza máis.

Nos últimos anos houbo certos progresos neste senso. Xa falei da creación do PNUD, a transformación do Banco Mundial, e podemos engadir a rolda de desenvolvemento de Doha en novembro de 2001, que termina en fracaso na Conferencia Ministerial da Organización do Comercio Mundial en Cancún, en setembro de 2003. Nesta conferencia se formou unha coalición sen precedentes, o chamado “Grupo dos 21”, incluídos países tan importantes como Brasil, China, India e Sudáfrica, que reta-

ron a posición conxunta de EEUU-UE en tres cuestións claves: acceso ós mercados, subsidios domésticos e subsidios á exportación. Non quero dicir que a negativa de Estados Unidos e a Unión Europea, e o consecuente fracaso sexa un progreso cara a consecución dos obxectivos do Milenio. É un risco importante para o sistema multilateral de comercio e, polo tanto, tamén para os obxectivos do Milenio. O que saliento é que esta vez os países en desenvolvemento dixeron “non”, e pode que ese “non” provoque cambios no futuro.

Hai que lembrar que mentres as organizacións económicas internacionais lideradas por Estados Unidos defenden a liberalización comercial, a OCDE no seu conxunto gastou 318 mil millóns de dólares en subsidios agrícolas no ano 2002, que son unha auténtica barreira infranqueable para moitas importacións de produtos agrícolas dos países en vías de desenvolvemento. Para ter unha dimensión desta cifra baste saber que o conxunto de asistencia ó desenvolvemento nese mesmo ano foi de 57 mil millóns, un 18% do total de subsidios agrícolas nos países ricos (e iso sen contar, como comentarei máis adiante, que gran parte das cifras oficiais de axuda fan pouca contribución ó desenvolvemento). O Banco Mundial calcula que, para reducir a pobreza extrema no 2015 á metade das cifras de 1990, e para que os países en vías de desenvolvemento melloren substancialmente en saúde e educación, a cifra de axuda anual necesaria sería do dobre da axuda ó desenvolvemento actual. Así que un transvase de 50 mil millóns de dólares anuais de subsidios agrícolas á axuda ó desenvolvemento sería un paso de xigante no dobre senso de abrir máis os pechados mercados agrícolas dos países ricos e de investir directamente nos países pobres. E aínda así o total de subsidios seguiría a ser máis do 250% do total de axuda.

Non quero dicir que as cousas sexan tan sinxelas. A reforma das políticas agrícolas deberá ser cautelosa. A agricultura é un sector de interese nacional para calquera país e require especiais coidados. Pero saliento que esta especial atención se basea hoxe en subvencionar explotacións non competitivas pagadas polos campesiños dos países pobres que non poden vender os seus produtos.

Simultaneamente estes países vense invadidos polas exportacións manufactureras dos ricos, froito das negociacións comerciais, e pola liberalización repentina dos fluxos de capital a curto prazo, froito das presións do Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta última fai bo servizo ós mercados financeiros dos países ricos, pero crea vulnerabilidade nos países liberalizados. Coma insiste o Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, os membros do FMI son os ministros de Economía de cada país que, frecuentemente, proveñen do mundo financeiro. Por exemplo, un secretario do Tesouro de Estados Unidos proviña de *Goldman Sachs*, e despois marchou a *Citi-bank*. Deste xeito os membros do FMI defenden os intereses das grandes empresas dos seus países. Pero o FMI é a institución que dirixe, cos seus plans de axuste, as políticas dos países endebedados, dos pobres. E por isto nas súas recomendacións hai unha total ausencia de criterios de desenvolvemento humano e unha absoluta despreocupación dos obxectivos do Milenio.

- **Obxectivo 8: Fomentar unha asociación mundial para o desenvolvemento.**
- **Meta 12: Desenvolver aínda máis un sistema comercial e financeiro aberto, baseado en normas, previsible e non discriminatorio** (inclúe o compromiso de lograr unha boa xestión pública e a redución da pobreza).
- **Meta 13: Atender as necesidades especiais dos países menos desenvolvidos** (inclúe o acceso libre de aranceis e cotas das exportacións dos países menos adiantados, a mellora do programa de alivio da débeda e un aumento da asistencia para os países que se comprometan á redución da pobreza).
- **Indicadores relativos ás metas 12 e 13:**
  - Indicador 33: Axuda Oficial ó Desenvolvemento (AOD) total como porcentaxe do ingreso nacional dos donantes (0,22%) e o mesmo con destino ós países menos adiantados (0,05%).
  - Indicador 34: Proporción da AOD bilateral para os servizos sociais básicos (13,8%).
  - Indicador 35: Proporción da AOD bilateral que non está condicionada (81%).
  - Indicador 38: Proporción do valor do total de importacións (excluídas armas) dos países desenvolvidos procedentes de países en desenvolvemento, admitidas libres de dereitos (65%).
  - Indicador 39: Aranceis medios aplicados polos países desenvolvidos ós produtos agrícolas e téxtiles (5,8% en 2000) e ó vestido (9,8%) procedente de países en vías de desenvolvemento.
  - Indicador 40: Estimación do apoio agrícola na OECD como porcentaxe do seu produto interno (1,3%).
  - Indicador 41: Proporción da AOD ofrecida para axudar a fomentar a capacidade comercial.
- **Meta 14: Atender as necesidades especiais dos países sen litoral e dos pequenos Estados insulares.**
  - Indicador 36: AOD recibida en países sen litoral como proporción do seu ingreso nacional bruto (un 6,6% en 2000).
  - Indicador 37: O mesmo para os países insulares pequenos (2,1%).
- **Meta 15: Encarar de xeito xeral os problemas da débeda con medidas nacionais e internacionais a fin de facela sostible a longo prazo.**
  - Indicador 42: Cantidade de países que acadaron os puntos de decisión na iniciativa para a redución da débeda dos países moi pobres (26 no ano 2000).
  - Indicador 43: Alivio da débeda comprometido conforme á iniciativa anterior (41 mil millóns de dólares dende 1996).
  - Indicador 44: Servizo da débeda como porcentaxe das exportacións de bens e servizos (un 18% nos países de ingresos baixos e medianos).
- **Meta 16: Elaborar e aplicar estratexias que proporcionen traballo ós mozos.**
  - Indicador 45: Taxa de desemprego xuvenil (10,3% no total mundial).
- **Meta 17: En cooperación coas empresas farmacéuticas, proporcionar acceso ós medicamentos esenciais.**
  - Indicador 46: Proporción da poboación con acceso estable a medicamentos esenciais a prezos razoables (65% no conxunto de países en desenvolvemento).
- **Meta 18: En cooperación co sector privado, achegar os beneficios das novas tecnoloxías.**
  - Indicador 47: Abonados a liñas de teléfono e celulares por cada 100 habitantes (16,8 nos países en desenvolvemento).
  - Indicador 48: Computadoras persoais en uso por 100 habitantes (2,4 nos países en desenvolvemento) e usuarios de Internet por 100 habitantes (30,3 nestes países).

Algunhas destas críticas están a calar, e hoxe xa non son só un grupo de antiglobalizadores (movemento que eu prefiro chamar de “antiglobalización-así”) os que demandan una reforma do FMI. Pero a conxuntura política internacional actual parece que non favorece avances significativos cara a unha asociación mundial polo desenvolvemento. Refírome ó cambio de prioridades políticas que supuxeron os acontecementos do 11 de setembro de 2001 e o consecuente unilateralismo de Estados Unidos. E isto a pesares de que xa antes destes feitos, na propia Declaración do Milenio decidíase “adoptar medidas concertadas contra o terrorismo internacional”. Os actos globais de violencia reafirman esta necesidade de cooperación global e aproximarse ós obxectivos do Milenio sería unha vía estable de garantir a seguridade internacional. Pero, polo de agora, os conflitos xurdidos a partires do 11 de setembro supuxeron un grave paso atrás cara a consecución destes obxectivos: aumento de gastos militares, intervencións armadas unilaterais, tensións entre os “previamente” aliados occidentais, ameaza de Estados Unidos de retirar a súa axuda ós países receptores que non apoiasen a súa “unilateralidade”<sup>(1)</sup>...

Como vemos no recadro adxunto, parte dos indicadores escollidos para vixiar o obxectivo oito do Milenio (indicadores que aínda están en proceso de refinamento) son referidos á axuda ó desenvolvemento. En Monterrey acordouse un incremento da cooperación ó desenvolvemento, pero é preciso tamén abordar a reforma destas políticas. Como analicei con extensión no libro “*A encrucillada do desenvolvemento humano*”, as políticas de cooperación ó desenvolvemento caracterízanse polo seu trazo militar, comercial e político. Poñamos o caso español. En Monterrey, España comprometeuse a que os recursos para asistencia ó desenvolvemento acadasen no 2006 un 0,33% do PNB, que supón un incremento respectable dende o 0,26% do ano 2002. Pero a cuestión máis importante non é o volume dos capítulos orzamentarios cualificados como Axuda Oficial ó Desenvolvemento, senón a eficacia destes recursos.

Na súa máis recente análise anual da política española, Intermón destaca que o goberno español dedicou en 2001 só un 0,03% do PNB a axuda ós países máis pobres, moi por debaixo do compromiso de destinar un 0,15%. Tamén sigue sen cumprir o obxectivo de destinar un 20% da axuda bilateral a Servicios Sociais Básicos (destinou un 11,8% en 2002). En cambio, un 20% da axuda bilateral española son créditos FAD, os cales están ligados á compra de produtos españois. Así, por exemplo, dos 65,5 millóns de euros que o goberno declarou como “axuda humanitaria” para a crise de Iraq, 20 millóns corresponden a créditos FAD, que non se poden considerar un instrumento de axuda humanitaria (outros 20 millóns corrían a cargo do Ministerio de Defensa para gastos das tropas españolas e do Comisionado do Goberno de Iraq). Os créditos FAD son en realidade un instrumento da política comercial española xestionados polo Ministerio de Economía, e ademais crean problema de débeda ós países receptores. Por exemplo, Etiopía, Uganda e Camerún foron contri-

(1) Outra cifra de referencia para valorar os cálculos previos sobre subsidios agrícolas, axuda ó desenvolvemento e os obxectivos do Milenio. A Conferencia de Doantes en Madrid, a finais de outubro de 2003, conseguiu 33 mil millóns de dólares para a reconstrución de Iraq.



buíntes netos de recursos a España por case 20 millóns de euros entre o 2001 e 2002. No primeiro caso, neste período seis millóns de etíopes tiveron que recibir axuda alimentaria polas secas e o conflito con Eritrea, mentres o seu goberno abonaba a España tres millóns e medio de euros como pago pola débeda.

Estes son exemplos que amosan que aínda quedan mil obxectivos a desenvolver para acadar os obxectivos do Milenio.

---

*Fernando Bruna é economista e colaborador do IGADI.*