

CAPITULO IV FINANCIACIÓN: TEMA ÁLGIDO EN LA NEGOCIACIÓN NORTE-SUR

"Sería injusto juzgar el éxito o fracaso de la Cumbre de la Tierra sobre la base de cuánto dinero se ha puesto sobre la mesa", advirtió en 1992, David Runnals, editor del "Earth Summit Times", y agregó: "Maurice Strong, secretario general de la conferencia, ha sido cuidadoso desde el comienzo en subrayar que la cumbre mundial no ha sido concebida como un acto de solicitud de recursos".

Pero la misma publicación advirtió que la Conferencia no se movió en las líneas señaladas por Strong; la secretaría misma fue la encargada de evaluar el costo de todos y cada uno de los programas de la Agenda 21, y fueron muchos los informes y las reuniones que singularizaron el tema. Entre ellos, el informe de la Universidad de las Naciones Unidas sobre los requerimientos financieros para que los países del Sur alcancen un desarrollo sostenible en lo que queda de este siglo.

También merece especial mención la Conferencia de Personas Eminentes en abril de 1992 en Tokio, citada para tratar específicamente el asunto de los recursos financieros, en la cual se emitió la "Declaración de Tokio sobre la financiación del medio ambiente global y el desarrollo". Aunque ésta no fijó metas cuantitativas, creó un ambiente de optimismo por su amplia cobertura y sus positivos planteamientos. Por su parte, la Comisión Brundtland se reunió a finales del mismo mes y subrayó en su declaración: "Los países industrializados deben dar un impulso significativo en Rio hacia la completa implementación de la Agenda 21, cuya financiación debe ser incrementada sustancialmente cada año. Pensamos que el primer aporte no debe ser menor de US\$ 10 billones el primer año".

Pero, ¿cuánto cuesta la implementación de la Agenda 21, de las convenciones de la biodiversidad y cambio climático, y de los demás acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo? ¿Quién va a pagar los costos asociados a los acuerdos de Brasil 92, y en particular, los programas que deberán realizar los países en desarrollo? ¿Qué mecanismos se van a utilizar para administrar y asignar los fondos que los países ricos acuerden transferir a los países del Sur para financiar los acuerdos firmados?

Estos fueron tres interrogantes críticos que paulatinamente fueron adquiriendo resonancia a lo largo de los dos años del proceso de negociaciones, hasta convertirse en uno de sus principales telones de fondo. En últimas, la conferencia va a ser juzgada, en diez o veinte años, en términos del grado de ejecución de los programas acordados, lo que a su vez dependerá en gran medida de su financiación.

CUANTO CUESTAN LOS ACUERDOS DE RIO

La Agenda 21 tiene un costo total anual de US\$ 600.000.000.000 para el período comprendido entre 1993 y el año 2000. Esta cifra permitiría la implementación de los 115 programas que componen la Agenda en la última década del siglo XX. Con ella, los países del Sur alcanzarían un desarrollo sostenible en los primeros años del próximo milenio y teóricamente, la humanidad lograría erradicar la pobreza, meta que ha rondado el mundo en los dos últimos siglos, vestida con los más diversos ropajes ideológicos, incluidos

aquellos que la consideran un ideal utópico. Dicha cifra permitiría también acceder a un desarrollo sustentable que no ponga en riesgo la vida del planeta, es decir, que sea compatible con su capacidad natural de renovación. Una meta planetaria forjada en la Conferencia de Río, y que muchos seguramente considerarán como un nuevo sueño o una nueva utopía.

Con respecto a las convenciones de cambio climático y de biodiversidad no existe una estimación precisa sobre su costo, el cual deberá ser establecido en las reuniones de las partes, en la medida que se acuerden protocolos y programas dirigidos a desarrollar los principios que estas consagran. No obstante, ambas convenciones establecen que los países industrializados deberán aportar recursos nuevos y adicionales, con el fin de que los países en desarrollo estén en capacidad de cumplir con los compromisos adquiridos.

El costo total de la Agenda 21 es la suma del costo de los 115 programas que la componen. Se estableció que de los US\$ 600.000.000.000, aproximadamente el 80% (US\$ 475.000.000.000) deberá ser aportado por los países en desarrollo, y que el 20%, o sea US\$ 125.000.000.000, deberán ser transferidos por los países desarrollados, en forma de donación o en términos concesionales, a los países del Sur.

DE DONDE SALDRÍAN LOS RECURSOS APORTADOS POR LOS PAÍSES DEL SUR

Si bien se trata de una suma astronómica, esta no proviene necesariamente de recursos nuevos. La idea es utilizar los recursos existentes y orientarlos hacia los programas de la Agenda 21. En la práctica, ello implicará que cada país reoriente los programas en marcha, en términos de asegurar su sustentabilidad. En otros casos, deberán iniciar nuevos programas o incrementar los ya existentes, lo cual significa que el país en cuestión se verá en la necesidad de reasignar parte de sus recursos para el cumplimiento de este objetivo.

Se puede suponer que habrá también recursos nuevos aportados por los países en desarrollo, en especial, los que podrían provenir del crecimiento económico generado por el proceso de implementación de la Agenda 21. Pero no existe una estimación sobre el particular.

Aunque la mayor parte de los recursos de la Agenda 21 provendrá de los mismos países donde esta se ejecute, son vitales los recursos de transferencia de los países del Norte a los del Sur en forma de donación o concesión. En otras palabras, la Agenda 21 establece como condición necesaria para erradicar la pobreza y abrir el camino hacia un desarrollo sustentable, el aporte de US\$ 125.000.000.000 anuales por parte de la comunidad internacional. De esta cantidad, los países industrializados ya transfieren a los países en desarrollo US\$ 55.000.000.000, en forma de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), suma que haría parte de los recursos requeridos para adelantar la Agenda 21. Esto significa que los países del Norte tendrían que transferir a los países del Sur la suma restante, es decir, US\$ 70.000.000.000 anuales, como recursos nuevos y adicionales.

COMO SE CALCULARON LOS COSTOS

Es necesario establecer el grado de certidumbre de la estimación de las cifras en cuestión, a saber: el costo total de la Agenda (US\$ 600.000.000.000 anuales); de los recursos que deben ser aportados por los países en desarrollo para su implementación (US\$ 475.000.000.000); de la suma que debe ser transferida de los países industrializados a los

países del Sur en forma concesional o de donación (US\$ 125.000.000.000); y de la parte de esta última suma que debe estar representada en recursos nuevos y adicionales (US\$ 70.000.000.000).

Como bien se subraya en el Capítulo 33 de la Agenda 21, relativo a la financiación, "estas cifras son indicativas y solamente estimativas del orden de magnitud y no han sido revisadas por los gobiernos. Los costos reales dependerán de las estrategias específicas y de los programas que los gobiernos decidan para su implementación".

En ese sentido, resulta útil comparar las cifras en cuestión con los estimativos del estudio sobre el mismo tema realizado por el Instituto Mundial de Investigaciones sobre Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas (Wider). Este maneja el concepto de "tasa de crecimiento socialmente necesaria" para el conjunto de los países en desarrollo. El estudio estima que el mundo en desarrollo, como un todo, debería crecer aproximadamente al 5.5% en términos de su Producto Interno Bruto (PIB) durante la presente década, para alcanzar el objetivo del crecimiento socialmente necesario. Subraya que este crecimiento es sustancialmente mayor al de las tasas de crecimiento experimentadas en años recientes, y que para alcanzarlo se requeriría un flujo adicional de capital neto de US\$ 40.000.000.000 en 1990, que se elevaría a US\$ 60.000.000.000 en el año 2000.

Pero estas sumas no incorporan los recursos necesarios para restaurar los daños ambientales infringidos a la naturaleza en el pasado o para asegurar la protección ambiental del futuro en relación con los perjuicios ambientales que conlleva el proceso de crecimiento. Al respecto, el Wider afirma: "Unas órdenes de magnitud muy aproximadas de los gastos que deberán enfrentar los países en desarrollo para alcanzar estos objetivos ambientales —basados en datos del World Watch Institute en Washington— indican que se requerirían US\$ 20.000.000.000 adicionales en 1990, y que ascenderían a US\$80.000.000.000 en el año 2000".

Al sumar la dimensión ambiental al crecimiento socialmente necesario, se llega a un total del nuevo flujo neto de capital a los países en desarrollo estimado en US\$ 60.000.000.000 (1990), hasta llegar a US\$ 140.000.000.000 en el año 2000. En otras palabras, durante los años noventa se necesitarían flujos netos de capital de este orden de magnitud para alcanzar un desarrollo sostenible.

POR QUE LOS PAÍSES DEL NORTE DEBEN TRANSFERIR RECURSOS A LOS DEL SUR

Solicitar recursos nuevos y adicionales del Norte al Sur no es un acto pedigüeño ni la petición de una dádiva. Se considera que los países industrializados deben transferir recursos financieros adicionales a los países en desarrollo, con el fin de que éstos estén en capacidad de adelantar los programas y acciones incorporados en la Agenda 21 y cumplir así con los compromisos adquiridos en las convenciones de cambio climático y biodiversidad.

Esta transferencia de recursos tiene una doble justificación: de una parte, constituye el pago de la deuda ecológica contraída con el planeta por los países altamente industrializados ya que, como se sabe, son ellos los principales responsables de los más graves problemas ambientales globales. De otra parte, constituye un pago por los servicios ambientales que prestan los países del Sur a todo el planeta, al conservar, entre otros, la cobertura boscosa y la biodiversidad.

Durante la negociación, se oyeron fuertes críticas contra el bloque del Sur por considerar que su único interés en la conferencia era buscar mecanismos para extraer más recursos del Norte. Evidentemente el asunto es mucho más complejo. Porque, como advierte Martin Khor, director ejecutivo del "Third world Network", el Sur transfiere en la actualidad más de US\$ 200.000.000.000 al Norte, por concepto de pago de intereses de la deuda externa, dividendos y regalías. Muchos argumentarán que, al fin y al cabo, se trata de un flujo legítimo de recursos del Sur hacia el Norte, dadas las reglas de juego de las finanzas y el comercio internacional que establecen que "las deudas se pagan".

Pero a la suma anterior habría que agregar los cientos de millones de dólares que deja de percibir el Sur, al tener bloqueado el acceso a los mercados del Norte como consecuencia de las barreras proteccionistas y los subsidios a la agricultura. Bloqueo que está lejos de ser congruente con las políticas dominantes de libre comercio propagadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la banca multilateral y los países industrializados.

En síntesis, si el orden económico global fuera más justo con los países del Sur, estos no requerirían ayuda. Pero hasta que no se instaure un sistema más justo, se necesitan recursos nuevos y adicionales en la modalidad de ayuda para compensar esta situación y allanar el camino hacia un desarrollo sostenible.

COMPROMISOS FINANCIEROS DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Durante más de un año, el punto focal de la negociación se refirió a la transferencia de recursos de los países industrializados a los países en desarrollo. El acuerdo alcanzado quedó consignado en el capítulo sobre financiación de la Agenda 21: "Los países desarrollados reafirman su compromiso de alcanzar el objetivo aceptado por las Naciones Unidas, en el sentido de destinar el 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) para la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y, en la medida que aún no hayan alcanzado esa meta, acuerdan incrementar sus programas de ayuda con el fin de alcanzarla tan pronto como sea posible y asegurar una pronta y efectiva implementación de la Agenda 21..".

"...Algunos países acordaron o habían acordado alcanzar esa meta en el año 2000. Se decidió que la Comisión para el Desarrollo Sostenible revisará y monitoreará regularmente el progreso hacia este objetivo. Este proceso de revisión debe combinar sistemáticamente el monitoreo de la implementación de la Agenda 21, con una revisión de los recursos financieros disponibles. Aquellos que ya han alcanzado esa meta deben ser reconocidos y estimulados para que continúen contribuyendo al esfuerzo común de hacer disponibles los recursos sustanciales adicionales que deben ser movilizados".

En síntesis, los países desarrollados ratificaron el compromiso adquirido hace más de veinte años en el seno de las Naciones Unidas en el sentido de contribuir con el 0.7% de su PIB al proceso de superación del subdesarrollo. Esa meta no ha sido cumplida, tal como lo indica el hecho de que la Ayuda Oficial para el Desarrollo apenas llegue al 0.35% del PIB de los países industrializados, tomados en conjunto, lo que equivale a US\$ 55.000.000.000.

Llegar a transferir el 0.7% del PIB, equivaldría a doblar esta suma. Lo que a su vez, equivaldría a aportar el 80% de los recursos nuevos y adicionales requeridos por la

Agenda 21. Pero los países industrializados no lograron el consenso para fijar un plazo de tiempo preciso para alcanzar esa meta, por lo cual acordaron que cada país lo haga "tan pronto como sea posible". Un compromiso bastante débil, si se observa a la luz del incumplimiento del acuerdo anterior, que creó un gran anticlímax a menos de veinticuatro horas de clausurarse la Cumbre de la Tierra y que influyó definitivamente en que muchos la calificaran como un fiasco.

LA PLATA SOBRE LA MESA

Uno de los mayores obstáculos en el proceso de negociaciones sobre financiación fue la incapacidad de los países de la Comunidad Europea (CE) para alcanzar un consenso. Mientras los Países Bajos y Francia respaldaron la iniciativa del 0.7% del PIB para la (AOD), a más tardar en el año 2000, el Reino Unido y Alemania no estuvieron de acuerdo en ponerle fecha a ese compromiso. Posición esta última a la cual se adhirieron otros países, entre ellos Japón y Canadá.

Por su parte, los países nórdicos europeos (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca) intentaron por todos los medios promover un compromiso fuerte, como lo expresaron en la reunión preparatoria de Nueva York, durante el primer semestre de 1992. Allí, además de señalar a 1995 como la fecha más temprana para alcanzar el 0.7% del PIB, propusieron llegar al 1% del mismo para la (AOD) en el año 2000. Si bien su propuesta no tuvo eco, los nórdicos, a través de sus jefes de Estado, expresaron su intención de incrementar su asistencia para el desarrollo, superando el 0.7% ya aportado.

Por su parte, Estados Unidos no se involucró en las difíciles negociaciones sobre estos aspectos, toda vez que no está afectado por la resolución sobre metas y fechas puesto que nunca se ha comprometido con tales objetivos. No obstante, Estados Unidos reconoció, en la reunión preparatoria de Nueva York, la necesidad de recursos nuevos y adicionales para desarrollar la Agenda 21 y los otros acuerdos de la Cumbre. Lo hizo, después de haber insistido durante más de un año en que bastaría con reorientar los recursos ya existentes, ya fuera en forma de asistencia para el desarrollo o en forma de créditos, con el fin de financiar lo que se acordara en la Cumbre.

El Presidente Bush ratificó la nueva posición norteamericana al prometer un incremento del 66% de la cooperación internacional de USA en el campo ambiental con respecto a 1990 (sin fijar la cantidad comprometida en esta fecha) y afirmó que su país estaba contribuyendo con US\$ 2.500.000.000 en los bancos de desarrollo para la implementación de la Agenda 21 (sin aclarar en qué forma).

La vaguedad de los anuncios de Bush se explica en la impopularidad que tienen en el electorado estadounidense los temas de la ayuda externa y los riesgos de aumentar impuestos o niveles de desempleo por culpa de la asistencia a los países en desarrollo. De cualquier modo, los anuncios de Bush no sirvieron para suavizar la reputación que se había ganado Estados Unidos en la Cumbre, como "obstaculizador" de los avances en la negociación del tema financiero durante más de año y medio.

Finalmente, Japón anunció que aumentaría en un 50% la ayuda externa orientada a los problemas ambientales, al establecer que de US\$ 3.100.000.000, otorgados en los últimos tres años, pasaría a una suma que oscilaría entre US\$ 7 y US\$ 7.7 billones en los próximos cinco años. La oferta estuvo lejos de las expectativas creadas en torno al

eventual anuncio que haría este país de aportar una suma sustancial, que le colocaría como líder ambiental imbatible en el concierto internacional. Posibilidad que contempló y trabajó arduamente el secretario general de la Conferencia, Maurice Strong, y que se vio fortalecida por el rumor del eventual aporte japonés de un equivalente a su contribución financiera a la guerra del Golfo Pérsico: entre US\$ 10.000.000.000 y US\$ 14.000.000.000. Aunque esos montos se fueron desinflando paulatinamente, las expectativas se habían robustecido ante el endoso dado por el gobierno japonés a la Conferencia de Personas Eminentes en Tokio, convocada por el ex-primer ministro Takeshita. Al final, las esperanzas resultaron ser fruto de un optimismo infundado.

La frustración derivada de los tibios acuerdos sobre la ayuda oficial para el desarrollo, fue parcialmente compensada para los países menos desarrollados con el "International Development Association" (IDA). Como se sabe, este es un programa de financiación de carácter concesional y de donación de los países industrializados hacia los más pobres del globo. En el caso de América Latina, solamente califican como tales Haití y Bolivia. Durante la Cumbre, se acordó realimentar el IDA en su décima ronda (1993-1995) con recursos que conserven su valor real en relación con el de 1990.

Además, se estableció que parte de los ingresos netos del Banco Mundial se asignarán a programas ambientales en esos países. En esa forma, la conferencia dio especial consideración a la declaración del presidente del Banco Mundial ante la plenaria, sobre los esfuerzos internacionales que deberían darse "con el fin de ayudar a los países más pobres a alcanzar sus objetivos de desarrollo sustentable, tal como están contenidos en la Agenda 21".

FORTALECIMIENTO DEL GEF: TRIUNFO DEL NORTE

Si bien la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) fue el centro de gravedad de la negociación, no fue allí donde se lograron los acuerdos más concretos. Estos se dieron con relación al Fondo Mundial del Medio Ambiente (Global Environment Facility), más conocido como GEF.

El GEF fue creado en 1989 por los países industrializados para suministrar fondos nuevos de carácter concesional o de donación a los países en desarrollo, con el fin de enfrentar los problemas ambientales globales, tales como la protección de la capa de ozono y la detención del calentamiento de la tierra, del declive de la biodiversidad y de la contaminación de mares y océanos.

La administración de los recursos, que a la creación del GEF sumaron US\$ 1.000.000.000, fue entregada al Banco Mundial. La dirección se le encomendó conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Tanto en la Agenda 21, como en las convenciones de la biodiversidad y de cambio climático, se señala al GEF como el mecanismo para administrar los recursos nuevos y adicionales dirigidos a los países en desarrollo. En la Agenda 21 se establece que el GEF debe ser reestructurado, hecho que se convirtió prácticamente en una exigencia por parte del Grupo de los 77(G-77). Este considera que el Fondo se ha caracterizado en su corta vida por la falta de transparencia en el otorgamiento de los recursos, por una administración poco democrática y por un limitado horizonte de objetivos, en

comparación con la amplia gama de problemas del medio ambiente y del desarrollo que deben ser enfrentados.

El cuestionamiento tuvo como telón de fondo la no muy buena reputación del Banco Mundial en cuanto a su gestión ambiental, y estuvo avalada por las principales organizaciones no gubernamentales (ONG) que, en diferentes publicaciones, recordaron los pecados ambientales del organismo financiero con un balance poco favorable en la materia.

La posición del G-77 estuvo expresada durante buena parte de la negociación por su rechazo al GEF como posible mecanismo de financiación, planteamiento que a su vez fue rechazado tajantemente por los países industrializados. Incluso el G-77 respaldó la propuesta de la China de crear un Fondo Verde, como mecanismo único para financiar los acuerdos de Rio.

De alguna manera, el GEF se convirtió en la manzana de la discordia en las negociaciones sobre financiación, tal como ocurrió en la reunión preparatoria de Nueva York. Finalmente, como era de esperarse, se impuso la voluntad de los donantes. Estos, sin embargo, se vieron en la necesidad de aceptar la reestructuración del GEF, en los siguientes puntos: estimular la participación universal (en ese momento eran socios del fondo, y por tanto hacían parte de su junta directiva, un puñado de países ricos); tener la suficiente flexibilidad para ampliar su alcance y cubrimiento a áreas relevantes de la Agenda 21, con beneficios ambientales globales; asegurar un gobierno democrático y transparente, mediante la garantía de una representación balanceada y equitativa de los países en desarrollo, así como otorgando el debido peso a los esfuerzos de financiación de los países donantes; asegurar el acceso al desembolso de los recursos, bajo criterios mutuamente acordados, sin introducir nuevas formas de condicionalidad.

Así pues, el GEF parece haber sido el mecanismo financiero ganador de la Cumbre. Más, si se tienen en cuenta las diversas afirmaciones hechas por los jefes de Estado con respecto a su fortalecimiento. El primer ministro británico, John Major, recomendó una realimentación del Fondo de US\$ 2.000.000.000 a US\$ 3.000.000.000, mientras el canciller alemán, Helmut Kohl, señaló como meta la suma de US\$ 4.000.000.000, para los próximos tres años. La mayor parte de países industrializados expresó su voluntad de contribuir con una suma acorde a la meta que finalmente se establezca, que parecería estar por los lados de la propuesta alemana.

En su primera etapa, contemplada para tres años, el Fondo financió más de un centenar de proyectos. Colombia obtuvo financiación para uno de ellos —el Proyecto Biopacífico cuyo objetivo es la protección y uso sostenible de la diversidad biológica en el Chocó Biogeográfico. (Ver capítulo "Biodiversidad: oportunidades para su desarrollo sostenible").

Durante 1993 y 1994 ha tenido lugar un intenso proceso de negociación internacional, con el fin de reestructurar el GEF. En las seis reuniones globales sobre la materia, Colombia ha participado activamente en representación de los intereses nacionales y en su calidad de presidente del Grupo de los 77. La penúltima reunión se celebró en Cartagena de Indias, a principios de diciembre de 1993. En esta reunión, que se suponía sería la última, no hubo acuerdo, para frustración de todas las partes.

Al inaugurar la conferencia, como representante del país anfitrión, señalé las limitaciones del GEF:

"Al señalar que con el GEF iniciaremos eventualmente una alianza global, tenemos que reconocer que lo haremos con una pasmosa debilidad. Esa debilidad se deriva, en primer término, de los escasos recursos que serán aportados por los países industrializados para el nuevo ciclo del Fondo. Se menciona una cifra que podría ascender a los US\$ 2.000 millones de dólares, para tres años, es decir US\$ 660 millones anuales.

"Estos recursos están años luz de ser suficientes para financiar los denominados costos incrementales, relacionados con la puesta en marcha de los programas y proyectos que deberían realizar los países del Sur en las cuatro áreas focales definidas para el Fondo: cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales y capa de ozono.

"Tan grave como la carencia de recursos para financiar estas áreas, es el hecho de no incorporar todos los programas de la Agenda 21, cuando en Río de Janeiro acordamos que el Fondo constituiría uno de los mecanismos básicos para su financiación.

"Recordemos que en la Cumbre de la Tierra se estimó que los recursos nuevos y adicionales de transferencia de los países del Norte a los del Sur, para poner en marcha la Agenda 21, podrían ascender a US\$ 70.000 millones anuales.

"Algunos piensan hoy que la Agenda 21 y la cifra que se estimó en Río, fueron tan sólo un acto de irrealismo. Quizás en el futuro, cuando la humanidad enfrente un cataclismo ambiental y escenarios de extrema pobreza y de degradación de la calidad de vida, algunos no entenderán por qué primó la miopía y la mezquindad, cuando a la hora de la verdad, los países del Norte tuvieron una oportunidad única".

El caso es que en Cartagena no se llegó a una fórmula satisfactoria para los países en desarrollo en relación con su exigencia de que la dirección del GEF fuera democrática y transparente. No obstante, el Fondo tiene un gran potencial, pero sólo encontrará su adecuada expresión en la medida que se logre una fórmula verdaderamente satisfactoria para los países del Norte y del Sur, basada en su responsabilidad común pero diferenciada con respecto a los daños infringidos al planeta, principio básico de la Declaración de Río.

Sin duda, el GEF se prevé como la institución que tendrá más influencia en el campo ambiental a nivel planetario. Influencia que se verá impulsada por las acciones del Banco Mundial, que ha fijado lo ambiental como una de sus prioridades, al igual que la banca multilateral en general, como reflejo parcial del proceso de la Cumbre de la Tierra.

Durante la segunda semana de marzo de 1994 se celebró una nueva reunión del GEF en Ginebra, con el fin de zanjar las profundas discrepancias entre el Grupo de los 77 y los países industrializados, surgidas en Cartagena.

Finalmente, al tiempo que se anunció el aumento de recursos para el Fondo respecto a la oferta de Cartagena y que podría superar los US\$ 2.500 millones, los países donantes impusieron su voluntad en el punto crítico de la disputa: la forma como se gobernará el GEF.

Los cargos concretos se refieren a la presidencia del consejo directivo (chairman) y la coordinación de la secretaría general (chief executive officer-CEO), este último el máximo puesto ejecutivo del GEF.

Según lo acordado, el CEO presidirá el consejo directivo en todos los asuntos sustanciales y en la práctica tendrá una fuerte injerencia del Banco Mundial, precisamente lo que quería evitar el Grupo de los 77 y razón principal por la cual se

opuso en Rio a que el GEF fuera el organismo administrador de los recursos financieros.

El "chairman", por su parte, se ocupará de asuntos menores y su designado rotará de sesión en sesión. La reunión de Ginebra es así una nueva demostración de que "el que dona la plata siempre quiere decidir cómo gastarla".

LOS TEMAS EXCLUIDOS

Así, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA), la Asistencia Internacional para el Desarrollo (IDA) y el GEF fueron las tres piezas centrales del acuerdo financiero. Sin embargo, en el capítulo de financiación otros puntos cruciales quedaron apenas a título de mención, buenas intenciones o asuntos por explorar en el futuro: el fortalecimiento de los programas de asistencia bilateral; la reducción de la deuda externa; la financiación privada, la movilización de más altos niveles de inversión de capital extranjero hacia los países en desarrollo, y la creación del clima económico doméstico e internacional conducente al desarrollo sostenible.

Si bien existe un amplio consenso acerca de los importantes recursos que proveería la reducción de la deuda externa para la implementación de los acuerdos de Rio, los jefes de Estado no dijeron nada acerca de la deuda privada. A excepción del presidente Francois Mitterrand, el canciller Kohl y el primer ministro Major, quienes hicieron estimulantes observaciones acerca de la necesidad de liberar la deuda oficial. El primer ministro canadiense prometió condonar CAN\$ 145.000.000 adeudados por los países latinoamericanos, para la financiación de los proyectos de desarrollo sostenible. De esta suma, 18 millones corresponden a Colombia.

En el capítulo de financiación de la Agenda 21 también se señaló la necesidad de explorar formas para generar nuevos recursos públicos y privados:

- a) Varias formas de reducción de la deuda, aparte de la deuda oficial del Club de Paris, incluyendo el mayor uso de canjes de deuda por programas ambientales, más conocidos como "debt for nature swaps".
- b) El uso de incentivos económicos y fiscales.
- c) La factibilidad de establecer permisos de emisión negociables.
- d) Nuevos esquemas de consecución de fondos y de contribuciones voluntarias, a través de canales privados que incluyan a las organizaciones no gubernamentales.
- e) La reasignación de recursos comprometidos actualmente en usos y fines militares.

Sin duda, estos y los demás temas mencionados constituyen una buena agenda financiera para el futuro, ya que quedaron prácticamente por definirse en las reuniones posteriores a la Cumbre. Sin embargo, ello no obedece a que no se hubiesen planteado, ya que diferentes estudios y propuestas fueron puestos sobre el tapete, pero subestimados o evadidos abiertamente. El ejemplo más ilustrativo es el tratamiento que se dio a la Declaración de Tokio y a la propuesta de los países nórdicos sobre financiación con aportes iguales o superiores al 0.7% del PIB de los países ricos.

Con todo, la agenda financiera del futuro aún no está completa, como denunció Jim McNeil, miembro de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: "ninguno de los jefes de Estado de los países industrializados hizo mención alguna acerca de la reforma de las estructuras existentes de subsidios para la energía, la agricultura, la

actividad forestal, el desarrollo de aguas y otros propósitos en sus respectivas naciones. Allí es donde realmente está el dinero: más de USS 300 billones de dólares, solamente en subsidios agrícolas y billones adicionales para estimular el desarrollo y el consumo de combustibles fósiles y para talar bosques. Estos subsidios suelen ser económicamente perversos, ecológicamente destructivos y producen distorsiones en el comercio, todo al mismo tiempo. Una transición hacia el desarrollo sostenible requerirá una reasignación de estos recursos. Tan pronto como nos pongamos al frente de esta tarea, tanto mejor".

¿QUIEN VA A PAGAR LOS ACUERDOS DE RIO?

Sin lugar a dudas, el interrogante central sobre la financiación — ¿quién va a pagar todo esto?— no fue absuelto a cabalidad. La delegación de Colombia dejó una constancia sobre el particular, que fue leída en la sesión de clausura y recogió como encabezamiento la posición expresada por el presidente César Gaviria en su intervención en la Cumbre.

La respuesta insatisfactoria al tema financiero, registrada en el capítulo de financiación de la Agenda 21 y en la suma de las intervenciones de los jefes de Estado de los países industrializados, condujo a la creación de una atmósfera negativa en torno a los resultados de la Cumbre. A tal punto, que muchos medios de comunicación llegaron a calificarla como un fiasco: "mucho retórica y poca financiación", "mucho ruido y pocas nueces", fueron los calificativos típicos que se difundieron masivamente.

La opinión pública quedó así con un sabor de frustración ante la Cumbre, al juzgarla exclusivamente en términos de su balance financiero. No obstante, ello es síntoma de los actos de trivialidad en que pueden incurrir la opinión pública y los medios de comunicación a nivel internacional. Porque del reconocimiento de los modestos logros financieros alcanzados, difícilmente se puede pasar a concluir que la Cumbre no obtuvo ningún fruto, como he intentado demostrar a lo largo de estas páginas.

De hecho, el asunto financiero no está aún del todo saldado. Los compromisos débiles fueron responsabilidad, en gran medida, del gobierno de Estados Unidos, en parte por problemas de carácter doméstico y en parte por la coyuntura del año electoral. Y quizás, como lo advirtiera David Runnals en el artículo mencionado, porque "los japoneses y los europeos fueron muy cuidadosos de no colocar en una posición difícil al presidente George Bush y para ello evitaron superarlo en la conferencia. Al fin y al cabo, necesitaban su cooperación en el Gatt y en la Cumbre del Grupo de los 7 en Munich. Y Bush aún tenía muchos dividendos por cobrar de la intervención norteamericana en la guerra del Golfo Pérsico".

Para quienes tuvimos la oportunidad de estar en la mesa de negociaciones, sin embargo, es evidente que del Japón, Europa y Canadá se puede esperar un mayor compromiso financiero en el futuro. Fueron muchas las pistas que dieron estos países para alimentar tal optimismo, el cual no fue opacado del todo en la reunión de la Asamblea de las Naciones Unidas 1992-93, en la cual los países desarrollados y otros en posición de hacerlo debían establecer compromisos iniciales para dar efecto a las decisiones de la Cumbre de la Tierra. Esperemos, entonces, la precisión de algunas promesas vagas. Y esperemos que, en veinte años, Rio no sea recordado solamente como el lugar donde se adquirió conciencia mundial sobre la íntima relación entre medio ambiente y desarrollo, sino también como el escenario donde se consiguió la

plata para que los acuerdos logrados no se quedaran en palabras.