

FINANCIACIÓN Y CONFLICTO NORTE-SUR EN LA CUMBRE OFICIAL DE RÍO

José Allende*

INTRODUCCION

Si bien en Río se incidió con insistencia en que el mundo, biológica y ambientalmente, es sólo uno, el planeta o la casa común amenazada, la realidad presente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) mostró inequívocamente que desde la perspectiva social y económica el mundo está dividido en dos bloques, los desarrollados y los denominados en vías de desarrollo, el Norte y el Sur. Desvincular el conflicto ambiental que atenaza el futuro del planeta de las realidades socioeconómicas presentes en el Tercer Mundo, la pobreza, el crecimiento de la población y su insostenible modelo de desarrollo que mimetiza el aún más inviable del Norte, es una tentación suicida que no puede ocultarse tras el debate sobre la financiación de los acuerdos de la Cumbre. Como bien ha apuntado Lester R. Brown: «La edificación de un futuro sostenible depende de la reestructuración de la economía global, de cambios fundamentales en el comportamiento reproductivo del ser humano y otros no menos trascendentales en sus valores y estilos de vida»¹. La nueva era con esa conciencia ecológica mundial exige superar definitivamente el enfrenta-

miento entre economía y ecología, pero no parece que esto se haya conseguido en absoluto en la Cumbre de la Tierra. Según Maurice Strong, su Secretario General, «falla la voluntad política y no podemos desperdiciar otros veinte años».

Previa a una exposición y valoración crítica del aspecto de la financiación de los acuerdos de la Cumbre de la Tierra, que resultó ser el capítulo central y más debatido de la Conferencia, entiendo oportuno iniciar la exposición mostrando mi propia valoración de las carencias y virtudes de ese importante foro mundial que tuvo lugar en Río de Janeiro. Considero pues pertinente avanzar unas incipientes conclusiones como marco de referencia para situar, ya en una segunda parte, el desarrollo del debate y acuerdos finalmente adoptados sobre este aspecto sectorial que comprende la cuantía y los mecanismos de financiación para implementar las frágiles conclusiones y propuestas que resultaron de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En Río hubo dos cumbres, la Cumbre Oficial que tuvo lugar en un enclave denominado Río Centro y el Foro Global, en plena ciudad y con una nutrida representación de lo que se han denominado organis-

* Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Derecho Público, Sarriko, Bilbao 48015, Euskadi.

Gran parte de las referencias de este trabajo proceden de dos periódicos diarios que durante los catorce días de la Cumbre mantuvieron una información muy

variada y completa de lo que sucedía en Río Centro y en el Forum Global: «Earth Summit Times» y «Terra Viva».

¹ Lester R. Brown, «La Revolución Ecológica» en La Situación del Mundo, Informe del Worldwatch Institute, Ediciones Apóstrofe, 1992, p. 286.

mos no gubernamentales (ONG) de todo el planeta. La Cumbre Oficial, que agrupó a 178 países, se ha centrado mucho más en operaciones de cosmética que en afrontar las causas del grave deterioro ambiental del planeta y del divorcio desarrollo-medio ambiente. La Conferencia ha significado pues una gran decepción para muchos. A Río Centro los Jefes de Estado llevaron las posiciones muy tomadas, con un margen muy pequeño para la improvisación. Nunca llegó a ser un auténtico foro de debate ciñéndose en todo caso, y de forma muy restringida a la cuestión de la financiación. La Conferencia Oficial más bien ha sido un lugar de encuentro, un templo mundial de la eco-diplomacia bajo la soterrada confrontación Norte-Sur. Gobiernos de países industrializados ricos y semi-ricos en términos de su PNB versus gobiernos de países del Tercer Mundo y aquellos que eufemísticamente se denominan «en vías de desarrollo».

En Río se evadió el auténtico problema en origen a saber, una profunda revisión del modelo de desarrollo económico actual de los países del Norte, sabedores todos de que su modelo de producción y consumo es insostenible. Hasta el mismo Secretario General de la Conferencia Maurice Strong, reconoció que los problemas medio ambientales exigen incorporar para su resolución nuevos y radicales enfoques socio-económicos y políticos tanto a escala nacional como internacional, llegando a afirmar: *«Desde Estocolmo hemos aprendido que debemos modificar significativamente nuestro comportamiento económico como individuos, como industrias, como naciones ... Se requiere un cambio radical en el pensamiento económico y en las políticas estatales que conlleven cambios en los estilos de vida y en los patrones de consumo»*.

Sin embargo, se ha evadido un tratamiento y análisis profundo del alcance, contenido y condiciones para alcanzar un desarrollo sostenible mundial corriéndose el peligro de convertir ese nuevo talismán denominado «desarrollo sostenible» en un nuevo mito carente de virtualidad alguna.

Definitivamente en Río se evadió el problema de fondo, latente sin embargo en toda la Conferencia, el de la confrontación

Norte-Sur con un poderoso contenido socio-político. Paradójicamente la confrontación entre esos dos mundos se centró, casi exclusivamente, en la resolución del capítulo 33 de la Agenda 21 que fue el único que llegó a Río Centro en blanco, sin contenido. El capítulo que trata sobre los recursos y mecanismos financieros para implementar el plan de acción que se desprende de importantes programas sectoriales de «desarrollo sostenible» presentes en la Agenda 21.

El Norte debe admitir que es indispensable un cambio profundo en el orden económico internacional para afrontar el problema ambiental a escala global. Sin un cambio de valores y en la ética de las relaciones internacionales, así como en los modelos de desarrollo vigentes, tanto en el Sur como sobre todo en el Norte, es difícil visualizar ese maridaje entre desarrollo y medio ambiente compatible con la creciente revalorización de conceptos como «mercado» y «competitividad».

Pese a estos inconvenientes, graves ciertamente pero que a mi no me han sorprendido en absoluto, la Cumbre de Río creo que ha tenido aspectos muy positivos teniendo en cuenta la oportunidad que hubo de celebrarse en paralelo un Foro Global con la mayor concentración de organizaciones no gubernamentales jamás habida en el planeta.

Por lo tanto, a mi juicio, para hablar de éxito o fracaso de la Cumbre habrá que esperar a que pase el tiempo. En principio el simple acontecimiento de haberse realizado la Conferencia con los resultados conocidos y la importancia del encuentro habido en el Forum Global, auténtico corazón de la Cumbre, es algo positivo. El altavoz mundial para difundir la crisis ecológica y en general medio ambiental que ha supuesto alrededor de 8.000 periodistas acreditados y medios de difusión de todo el planeta es ya, en cierta manera, un éxito. Río ha tenido la virtud de comunicar a todo el mundo que la vida del planeta está en peligro si continuamos por la senda actual y que tanto las naciones, como las industrias y los individuos, «deben de modificar significativamente el comportamiento económico» como ha manifestado Maurice Strong.

Río ha demostrado también que una creciente extensión de la pobreza conlleva una creciente degradación ambiental del planeta y que es urgente una revisión del actual concepto de desarrollo.

Ciertamente la salsa y el ritmo de Río en cuanto a la Cumbre ha estado en el Foro Global, con más de 15.000 participantes de 170 países y pueblos y con más de 5000 ONG's allí representadas. El alma mater de la Cumbre se situó en torno al Hotel Gloria y al Parque Flamingo, sedes centrales del Global Forum.

Allí se discutieron y elaboraron más de 30 tratados sobre temas específicos que van a suponer previsiblemente programas de acción de gran trascendencia. En ellos se superó un análisis excesivamente estrecho del problema ambiental ceñido al medio natural, vinculándolo muy críticamente con la inconsistencia del actual modelo de producción y consumo y con las insostenibles relaciones económicas y comerciales internacionales actuales.

Las consideraciones socio-políticas enmarcaron definitivamente la cuestión medioambiental desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil allí presentes.

El Forum Global significó la mayor concentración de ambientalistas, ecologistas y ONG jamás habida, representando de facto una importante revalorización del papel y protagonismo de la sociedad civil y desvelando la urgente necesidad de incorporar fórmulas de democracia participativa en la toma de decisiones de cuestiones medioambientales, aspecto recogido con amplitud en el Principio 10 de la Declaración de Río:

«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso ..., así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público ...».

De los aparentes resultados de la Cumbre Oficial, parece constatar que sin una creciente participación de la sociedad civil,

que presione de abajo a arriba, el mundo político institucional, excesivamente pendiente de los votos cada cuatro o cinco años, no se moverá con facilidad hacia el cambio de senda que requiere afrontar la cuestión medioambiental.

En el Foro Global sí se observó un consenso generalizado en el cuestionamiento del actual modelo de la economía de mercado para alcanzar el desarrollo sostenible, insistiéndose en la necesidad de nuevos enfoques socio-económicos para abordar la gravedad de la situación ambiental.

En la conformación de nuevas estrategias políticas en la escala local, y sobre todo en la internacional, se demanda una visión y compromiso de la sociedad a medio y largo plazo que, a mi juicio, va a exigir superar los restringidos y limitados planteamientos electorales cortoplacistas del «corpus político».

Y para ello es necesario crear un debate sin precedentes que despierte y estimule la conciencia ecológica y ambiental de la sociedad, enmarcado por principios que aparecen urgentes desde las ONG, como son:

- un nuevo concepto de desarrollo y unas nuevas reglas y ética en las relaciones comerciales internacionales.
- la sostenibilidad ecológica.
- la equidad social entre los pueblos y naciones del planeta con responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, en la cuestión ambiental.
- la participación popular.
- la actuación inmediata en la escala local.

Si bien parece claro que no podremos salvar el planeta desde la Cumbre de Río si podemos sin embargo empezar ya a limpiar, arreglar, regenerar y proteger nuestras casas, países y pueblos. Actuar localmente es una posibilidad abierta y urgente, aunque salvar el planeta sea aún un deseo, una esperanza, y en Río se ha dado sólo el primer paso. Un primer paso que debiera estar reforzado por la inmediata creación de organismos estables supranacionales con participación del Norte y del Sur capaces de pensar, elaborar estrategias y actuar, a medio y largo plazo superando la encorsetada visión cortoplacista.

La globalización de la economía

política² pareja con la globalización de la problemática ambiental está exigiendo la creación de estos organismos transnacionales con representación equitativa capaces de articular políticas globales a medio y largo plazo.

LA FINANCIACION DE LOS ACUERDOS, CORAZON DEL DEBATE OFICIAL

Ademas de las divergencias observadas en la firma de los Convenios de Cambio Climático y Biodiversidad el debate real de toda la Conferencia se centró, sin duda alguna, en la cuestión de la financiación y sus mecanismos, siendo aquí donde se reveló de forma mas rotunda la confrontación Norte-Sur latente en toda la Cumbre. Ello no quiere decir que no se observaran posiciones claramente diferenciadas en este tema en los dos bloques, sobre todo en el heterogéneo grupo de los países desarrollados. El Tercer Mundo, sin mostrar tampoco un bloque homogéneo en el enfoque ambiental, pues existen profundas divisiones en determinadas políticas sectoriales, dió la impresión de estar bastante de acuerdo en su posición respecto a la cuestión de la financiación, siendo éste un aspecto parcial y coyuntural, que en ningún momento se dirige a las auténticas raíces del problema.

EE.UU., Japón y Gran Bretaña, los más opuestos a fijar fechas críticas y cifras, lideraron desde los países industrializados la confrontación con respecto a los planteamientos que desde el Tercer Mundo gravitaron, en el Grupo de los 77 (G-77) más China³.

Llegar a un acuerdo sobre la financiación y sus mecanismos rellenando y consensuando el único capítulo de la Agenda 21 que llegó vacío a la Cumbre se transformó en el centro neurálgico de los debates de la CNUMAD y en el principal objetivo de la Cumbre.

El Secretario General de la CNUMAD, Maurice Strong, fue muy claro en su diagnóstico previo cuando señaló «*La Cumbre será un fracaso si no hay acuerdo financiero*».

Tras los acuerdos y el consenso obtenido en todas las reuniones preparatorias que durante dos años y medio previos tuvieron lugar en distintas partes del mundo, la viable implementación financiera del consistente documento de la Agenda 21, se transformó en el tema crucial a resolver durante la Cumbre.

La cuestión de la financiación decantó claramente la confrontación Norte-Sur. Allí no se discutieron modelos de desarrollo, sino que se discrepó en cuanto a las cifras, fechas y mecanismos de acceso a los fondos y el Tercer Mundo, descartando la actitud blanda mostrada por algunos países latinoamericanos, como Brasil, México, Colombia y Venezuela, se mostró mayoritariamente unido pilotado por los planteamientos del G-77 y China.

Finalmente y antes de entrar en aspectos mas pormenorizados del debate habido, hay que señalar que tanto el Norte como el Sur, y éstos con actitudes en su seno menos diferenciadas en cuanto a la financiación que las mostradas por el Norte, han tenido que ceder bastante en sus exigencias iniciales para llegar a alcanzar un consenso y rellenar ese Capítulo 33. Y ello, a mi juicio, a costa de evadir y desvirtuar el auténtico conflicto entre el desarrollo y la protección-recuperación ambiental.

Paradójicamente, a la postre la financiación ha quedado sin embargo en el aire pues ni ha habido compromisos globales sobre cifras de fondos específicos para implementar la Agenda 21, ni ha habido fechas concretas para cumplimentar el famoso y viejo objetivo, presente desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, de que los países desarrollados desembolsen en concepto de O.D.A. (Oficial Development Assistance) el 0,7% de sus P.I.B's. Ni el 0,7% ni el año 2000 como fecha tope, han

² Véase Stephen Gil and David Law, «The Global Political Economy», Harvester, New York, 1988.

³ El G-77 está conformado por 128 países del pla-

neta encuadrados dentro del bloque denominado «en vías de desarrollo».

conseguido instalarse con consistencia alguna en el texto consensuado, con lo que el Sur aparece aquí como claramente perdedor, a pesar de los avances conseguidos en sus propuestas de renovación y reestructuración de los mecanismos de financiación.

Los países industrializados rechazaron insistentemente toda mención a cifras globales y al compromiso de «una ayuda inicial sustancial en la propia CNUMAD». Únicamente se comprometían a ayudas que cada uno de ellos, unilateralmente, decidiera otorgar. A cambio, el Sur consiguió imponer gran parte de sus exigencias en lo que afecta a los mecanismos e instrumentos de financiación aunque no faltan voces que señalan que el Banco Mundial, objeto de duras críticas por parte del G-77, ha salido reforzado de la Cumbre.

La financiación de la Agenda 21 no ha quedado pues resuelta en absoluto y seguirá siendo discutida, según se acordó específicamente, en la Asamblea General de la ONU a celebrarse este otoño de 1992. Todo lo más que se ha reconocido es que el Norte tiene una deuda ecológica con el Tercer Mundo y que el Sur requiere fondos del Norte, «nuevos y adicionales recursos» para aplicar el «desarrollo sostenible». Destaca en este contexto la actitud de EE.UU que expresó sus reservas, particularmente con el Principio 7 de la Declaración de Río que atribuye a los países desarrollados mayores responsabilidades en la degradación ambiental.

GENESIS DEL DEBATE

La Cumbre venía precedida por dos años y medio de negociaciones preparatorias en las que el único capítulo que quedó pendiente fué precisamente el titulado «Recursos financieros y mecanismos».

Debido a los persistentes desacuerdos mantenidos en los distintos borradores manejados sobre la financiación, la redacción final del texto en Río tampoco pudo pasar el marco de la discusión técnica viéndose obligada a buscar el consenso político en la reunión final ministerial, es decir, el marco de la voluntad política donde estaban representados los bloques principales.

El punto de partida, antes de llegar a esa solución de urgencia, fue un texto controvertido elaborado por el G-77 y China durante las reuniones preparatorias en Nueva York (Marzo) conocido como L-41, Rev. 1. Hubo entonces una fuerte oposición por muchos países desarrollados a la demanda del Sur solicitando un fondo separado y exclusivo para financiar la Agenda 21, además de un claro rechazo a aceptar «un compromiso financiero inicial sustancial».

Más tarde hubo otro texto más suave, pero que también resultó conflictivo, presentado en Nueva York por el Ministro mexicano de Relaciones Exteriores Andrés Rozental (Documento conocido como L-75).

Finalmente el embajador de Brasil, Rubens Ricupero presentó un texto borrador (Texto Ricupero) que no causó una reacción demasiado crítica por parte de los países desarrollados y que atendía a las principales críticas del G-77 hacia el Fondo Global para el Medio Ambiente (G.E.F.), aunque relegara otras de sus exigencias.

El Fondo Global para el Medio Ambiente, organismo administrado por el Banco Mundial y en menor medida por el U.N.D.P. y el U.N.E.P. de las Naciones Unidas, se transformaría en parte en el centro de los debates sobre la financiación.

El texto Ricupero que los países desarrollados pensaban aceptar con previos cambios «menores», tenía en síntesis las siguientes propuestas:

— No contenía compromiso firme con fecha para alcanzar la meta propuesta por las Naciones Unidas del 0,7% del PIB de los países desarrollados como O.D.A. (Asistencia Oficial al Desarrollo).

— No menciona ninguna reducción en la deuda externa que estrangula y paraliza la economía del Tercer Mundo.

— Señala que el G.E.F. y otros mecanismos de financiación serán aceptables para el Tercer Mundo sólo si son transparentes y democráticos. Ello significa igual voz para todas las partes al decidir los criterios sobre elegibilidad de los proyectos, selección de los fondos y autoridad para librarlos siempre que no estén condicionados. El G.E.F. no será

en el texto final el único fondo ambiental para implementar la Agenda 21 como inicialmente pretendía el Norte, quedando la puerta abierta a nuevos fondos y mecanismos.

— No exigía que en la misma CNUMAD se realizara un compromiso global inicial en cifras.

Tampoco este texto llegaría consensuado a Río, sobre todo por la oposición del G-77.

POSICION DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

El Norte llegó a Río con unas exigencias que no había conseguido consensuar.

Los países desarrollados exigieron originalmente que el documento financiero estuviera relacionado con la «ayuda exclusiva» para afrontar «problemas ambientales globales» (cambio climático, biodiversidad, ozono, contaminación marina, etc.) y que para ello se utilizara como único mecanismo el Fondo Global para el Ambiente (G.E.F.) administrado fundamentalmente por el Banco Mundial.

Si bien el texto definitivo consagrará «la utilización de todas las fuentes y mecanismos de financiación disponibles» para la aplicación del plan de acción previsto en la Agenda 21, la confrontación gravitó en gran medida sobre el papel del Banco Mundial. Este Banco (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) que contó con el mayoritario, que no total, apoyo de los países desarrollados, se constituyó en 1945, junto al F.M.E. y el G.A.T.T. (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio), en la Conferencia Monetaria y de Finanzas de las Naciones Unidas en Bretton Woods (EE.UU.). El Banco Mundial que no fue concebido como un banco comercial, sino de desarrollo, fue muy criticado por el Tercer Mundo, junto al resto de instituciones de Bretton Woods, acusándole de que sus programas originan transferencias de fondos netas negativas para los países en vías de desarrollo.

En general se criticó, desde el Tercer Mundo, a todos los bancos comerciales internacionales aduciendo que en 1991 reti-

raron de los países del G-77, 52 mil millones de dólares más que las inversiones hechas en esos países.

Hace ya 20 años, en la Conferencia de Estocolmo de 1972, Barbara Ward propuso aumentar la contribución de los países desarrollados hasta alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB para la ayuda O.D.A.

Ahora en Río, con respecto a la fecha límite para conseguir ese objetivo del 0,7%, el bloque de los países desarrollados presentó fisuras con posiciones dispares aunque minoritarias.

Mientras que EE.UU., Japón y Gran Bretaña lideraron la oposición más dura a especificar una fecha límite para conseguir esa meta, el bloque de los países escandinavos (Noruega, Suecia, Finlandia), junto a Dinamarca y Holanda apoyaron la posición del G-77 de fijar la fecha límite del año 2000 para cumplimentar ese compromiso.

La C.E. mostró pues la división interna de sus miembros ya que hay países que como Holanda ya han alcanzado el objetivo del 0,7% y, consecuentemente, apoyan el llamamiento para el compromiso del resto. Cuando se habla de países desarrollados y su contribución con el 0,7% del PIB, sorprende que no se hiciera la obligada distinción de las importantes diferencias que se dan entre los mismos en relación a su nivel de desarrollo y grado de industrialización y su consecuente contribución, muy distinta, a la degradación y contaminación del planeta. Quizás habría que distinguir en primer lugar los impactos ambientales del Grupo de los 7, los más industrializados, con el resto ajustando sus contribuciones O.D.A. en función no sólo del PIB sino también de otros parámetros significativos como consumo de energía no renovable per capita, despilfarro en el consumo, etc., discriminando su aportación en el sentido de penalizar más a aquellos que más contribuyen al deterioro y contaminación del planeta por su «estilo de vida». Esta matización sin embargo no emergió en la CNUMAD, teniendo pues doble mérito la postura de aquellos países que ya han sobrepasado el 0,7% de sus PIB's en O.D.A.

Hasta ahora, debe insistirse, sólo los países escandinavos, junto a Dinamarca y Holanda, han sido capaces de alcanzar el 0,7%

de sus PIB's como Ayuda Oficial al Desarrollo (O.D.A.).

En Holanda la denominada ayuda para el desarrollo de ultramar representa el 0,9% de su PIB, promoviendo tres específicos aspectos del desarrollo: calidad en la educación, posición de las mujeres y medio ambiente. Holanda enfatiza pues programas directos de lucha contra la pobreza en lugar de grandes proyectos de infraestructura.

La aportación de Alemania a la O.D.A. representa el 0,42%, España está en torno al 0,22% y el Japón, en 1990, aportó un 0,31% de su PIB, ocupando la décimo-segunda plaza entre los países donantes en relación al PIB.

En EE.UU. la O.D.A. se situó en 1991 en torno al 0,23% de su PIB, mientras que en Francia se fijó ese mismo año en el 0,56%. Sin embargo, Francia aceptó la fecha límite del año 2000 para incrementar su O.D.A. hasta el 0,7% presionando en Río al resto de los países de la C.E. para comprometerse en ese viejo objetivo.

El caso francés contrasta con Gran Bretaña que disminuyó su O.D.A. desde el 0,51 del PIB en 1979 al 0,27% en 1990.

En la actualidad, la contribución media de los países desarrollados (OCDE) a la O.D.A. representa aproximadamente del 0,35% al 0,40% del PIB, lo que supone alrededor de 55 mil millones de dólares anuales.

La contribución O.D.A. de los países europeos equivale al 0,5% de su PIB, siendo apoyado el objetivo del 0,7% a fecha fija por varios de sus miembros.

Si bien durante la década de 1980 la asistencia global para O.D.A. ascendió, aproximadamente, a 55 mil millones de dólares anuales, provenientes mayoritariamente de los países industrializados de la OCDE, para alcanzar los 125 mil millones de dólares anuales estimados por la Secretaría General de la CNUMAD para implementar la Agenda 21, los gobiernos del Norte deberán aportar un extra de 70 mil millones de dólares anuales.

El Grupo de los 7 (G-7) adelantó ya en Río que la suma de 125 mil millones de dólares al año no era realista en la actualidad, señalando la cifra de 5 a 10 mil millones de

dólares al año como la mejor oferta en ese momento.

Según señaló la Comisión Brundtland el mes de mayo de 1992 en Londres, un comienzo creíble y razonable es que se comprometan, desde la propia CNUMAD, un mínimo de 10 mil millones de dólares para el primer año de nueva asistencia para los países en vías de desarrollo, incrementándose esta cantidad cada año.

Otra de las principales exigencias del Sur era que el Norte garantizara en Río una «sustancial ayuda inicial». Esta demanda, que fue uno de los factores que más retrasó el acuerdo, quedó definitivamente relegada en el último borrador y en el documento final. EE.UU. y Japón manifestaron específicamente su total desacuerdo declarando que no estaba previsto ningún compromiso inicial global.

EE.UU. Y JAPON CASOS SINGULARIZABLES

Durante la Conferencia hubo cierta expectación por la actitud que finalmente adoptaron EE.UU y Japón, referentes de gran peso específico entre los países industrializados.

Destaca en este contexto la actitud e imagen ofrecida al mundo por EE.UU. renunciando claramente a liderar ese cambio o revolución ambiental que el planeta necesita para su supervivencia.

Siendo el país que más contribuye, con su modelo de desarrollo consumista y despilfarrador, al calentamiento terrestre, George Bush afirmó no estar dispuesto a cualquier reducción en las emisiones de CO² en su país si ello afecta «al estilo de vida del ciudadano americano».

El grado de insolidaridad y egoísmo del país que aparecía como el líder potencial del cambio desde el Norte en esa nueva cruzada medioambiental insistiendo en que no firmaría ningún acuerdo que pusiera en peligro «el estilo de vida americano», alcanzó también al Convenio de Biodiversidad advirtiendo, para no firmar, la protección de la patentes de su industria de biotecnología.

El chovinismo y la insolidaridad se manifestó públicamente en la actitud de diversos

países de ambos mundos. Así en el debate de la Declaración sobre Bosques, se acusó a Malasia, India e Indonesia que, al poseer importantes recursos forestales, defendieran con ímpetu los derechos soberanos a desarrollar o explotar sus bosques sin interferencias externas⁴. EE.UU. pretendía aquí que se considerara a los bosques como sumideros de CO₂ y consecuentemente calificarlos como recursos globales y no nacionales, interés soportado por el hecho de que ese país es el que más contribuye al calentamiento global del planeta produciendo anualmente la cuarta parte del dióxido de carbono (CO₂) mundial.

Ciertamente, el grado de insolidaridad y egoísmo del gigante industrial del planeta renunciando a cualquier acuerdo que, según dijo G. Bush, «pusiera en peligro el estilo de vida americano», resulta poco edificante y ejemplificador, sobre todo frente a los problemas del Tercer Mundo y a la búsqueda de soluciones compartidas con responsabilidades además manifiestamente diferenciadas entre ambos mundos.

EE.UU. afirmó también en Río no poder igualar la contribución absoluta de Japón para O.D.A. que alcanzó los 13,1 mil millones de dólares el año 1991. Siendo Japón el líder mundial en cuanto al volumen de ayuda O.D.A., aunque sólo ocupe la décimo segunda plaza entre los donantes en relación al porcentaje sobre su P.I.B. (0,31%, el año 1990), se critica que esa asistencia se dirija casi exclusivamente a los llamados mega-proyectos, con consecuencias sociales y ecológicas frecuentemente desastrosas.

Si bien estaba previsto que en cierta manera Japón fuera el salvador financiero de la Cumbre, no anunció en Río su compromiso formal de entregar nuevos recursos económicos. Sin embargo, se sigue esperando que este país anuncie este año una contribución de alrededor de 77 mil millones de dólares para el periodo de cinco años

(1993-1997) en concepto de O.D.A. Ello significaría un incremento medio del 50% sobre los 50 mil millones de dólares con que contribuyó durante el periodo 1988-1992⁵.

Tanto EE.UU. como Japón, que conformaron un sólido frente común frente a los países en vías de desarrollo, insistieron en que el Sur debe basarse principalmente en sus propios recursos y no tanto en ayudas para incorporar el desarrollo sostenible. Claro que no mencionaron que el problema está en que el actual modelo de relaciones comerciales con el Norte imposibilita la disposición de esos recursos por el Sur, como consecuencia de los bajos precios asignados a sus productos, medidas proteccionistas del Norte, elevado servicio de la deuda, flujo neto negativo con el Norte, etc. El nuevo modelo de desarrollo sostenible en el Sur obliga a necesarios cambios en el sistema económico internacional que mejoren los términos de intercambio del Sur respecto al Norte, un nuevo esquema para las transferencias de tecnología y, desde luego, que disminuya el peso de la deuda.

Sin embargo, Japón mostró una actitud más flexible que otros países del Norte con respecto a la demanda de nuevos y más democráticos y transparentes mecanismos de financiación. Según manifestó el Jefe de la Delegación Japonesa, Shozaburo Nakamura, su país no aprueba la formación de un fondo verde separado que sustituya al G.E.F., aunque cree que no debe ser la única agencia que subvencione el desarrollo sostenible y que «el G.E.F. debe reestructurarse para reflejar una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones»⁶.

Ni Japón, ni EE.UU. en menor medida, respondieron a las expectativas que de ellos se esperaba por parte de importantes sectores de la opinión pública mundial presente en la Cumbre. La senda hacia el nuevo modelo de desarrollo sostenible carece hoy de líderes que promuevan su implementación.

⁴ Ramón Tamames, citando a Malasia e Indonesia, ataca «la hipocresía de algunos países del Tercer Mundo». Ver *El Mundo*, 21 de Septiembre, 1992. (Ver sobre la gestión de los bosques, la entrevista con Anil

Agarwal en el presente número de *Ecología Política*. N. del E.)

⁵ *Earth Summit Times*, 10 de Junio, 1992.

⁶ *Earth Summit Times*, 7 de Junio, 1992.

POSICION DEL G-77 EN REPRESENTACION DEL TERCER MUNDO

La razón de llegar a la confrontación en la financiación se justifica por el claro distanciamiento que se dio desde el inicio en las posiciones de los dos bloques. Algunas de las demandas o exigencias más destacables del bloque Sur se refirieron a los siguientes aspectos.

El G-77 (128 países) más China, planteó que los países del Norte cumplieran el compromiso de aportar como O.D.A., según el objetivo de la O.N.U., el 0,7% de sus PIB's antes del año 2000 como fecha límite. Se ha señalado ya, que EE.UU., Japón y Gran Bretaña, se opusieron enérgicamente a especificar fecha alguna. Sin embargo el G-77 sostuvo hasta el final la reafirmación de ese compromiso y la continuación de los esfuerzos por alcanzar el 0,7% tan pronto como sea posible, pero «no más tarde del año 2000».

Por el contrario el Norte mostró claras divergencias en cuanto a este crucial objetivo. Unos aceptaron el objetivo para antes del año 2000, otros recomendaron llegar a cumplimentarlo dentro de los próximos dieciocho años admitiendo que los que puedan lo alcancen «lo antes posible», posición esta mantenida por la C.E. y, finalmente, el grupo liderado por EE.UU., Japón y Gran Bretaña, que se opusieron tajantemente a fecha alguna, quedando el texto final con el lacónico «tan pronto como sea posible».

Otro aspecto, objeto de insistencia por el G-77, es aquel referido a que el Norte se comprometiera con «una ayuda financiera considerable en la CNUMAD», seguida de una Conferencia de compromiso en la próxima Asamblea General de la ONU. Sin embargo, el Norte insistió en rechazar determinar cifras fijas globales en Río, aunque algunos países lo hicieran unilateralmente.

La insistencia en la necesidad de «nuevos y adicionales» flujos de recursos para implementar la Agenda 21 gravitó constantemente, durante los doce días de la Cumbre, sobre los debates habidos en Río Centro.

Reconociendo la importancia de la provisión efectiva de recursos financieros y la

transferencia de tecnología, teniendo en cuenta que el desarrollo económico y social y la eliminación de la pobreza son las principales prioridades de los países en vías de desarrollo, el Norte sin embargo se negó a incluir en el documento cifras concretas de compromiso de ayuda. También generó gran controversia la propuesta del G-77 de que «no se deben imponer condicionantes al acceso y desembolso de fondos».

Esta frase no agradó en absoluto a EE.UU. que propuso una fórmula más flexible que indicara que los criterios para el desembolso de recursos fueran «mutuamente acordados». Y así lo recogió el texto final.

El Norte insistió en la no introducción de nuevas formas de condicionalidad. Su propuesta se planteó en términos de que el acceso a nuevos recursos financieros («nuevos y adicionales») no implicara nuevos condicionantes por lo que era necesario el desarrollo de un conjunto de criterios e indicadores más equitativos.

Al final se encontró una solución de consenso con el texto siguiente: «El Fondo Global Ambiental (G.E.F.) deberá asegurar el acceso a los fondos y su desembolso bajo criterios mutuamente acordados y sin introducir nuevas formas de condicionalidad».

EL FONDO GLOBAL AMBIENTAL Y LOS MECANISMOS DE FINANCIACION

El Tercer Mundo se mostró muy crítico con la trayectoria del Banco Mundial, principal administrador del G.E.F., en relación con su papel en la promoción del desarrollo, rechazando desde el inicio la actividad de dicho instrumento como el único canal para la asignación de Fondos destinados a la Agenda 21, tal y como pretendía el Norte.

La controversia gravitaba en torno a la acusación del Sur en el sentido de que el Banco Mundial se había transformado en una institución que dirigía su política, sus inversiones y programas de ajuste estructural, solamente hacia los países en vías de desarrollo. La CNUMAD y las convencio-

nes sobre Clima y Biodiversidad se supone tendrán alcance global dirigidas hacia obligaciones y responsabilidades de todos los países. Sin embargo, tratando al G.E.F. como el único mecanismo para la financiación post-Conferencia, ésta parecía reducirse a un catálogo de responsabilidades para la acción ambiental solamente en el Sur, soslayando las necesarias y complementarias responsabilidades y acciones ambientales en el Norte. Si el G.E.F. era la institución destinada a asegurar que los países en vías de desarrollo alcancen y cumplan sus compromisos, el Sur se preguntaba ¿cual será la institución post-CNUMAD creada para asegurar que el Norte alcance los suyos?

El Sur, a través del G-77, defendió con insistencia que deberían contemplarse «varios mecanismos» para la administración de los fondos, llegando a aceptar al G.E.F. como un mecanismo más sólo si éste se sometía a una adecuada reestructuración.

La reestructuración se planteaba con una administración y gestión de los fondos más transparente y controlada democráticamente, con el mismo derecho para donantes y beneficiarios y sin imponer nuevas condiciones a los países en vías de desarrollo⁷.

El Sur se mostró muy resentido por su falta de influencia en esas instituciones buscando reformas que considera más democráticas, con una participación en las decisiones más equitativa, transparente, con auditorías para todos los mecanismos de financiación, etc.

En la reunión preparatoria de Nueva York, EE.UU. y la C.E. defendieron que el G.E.F., ideado por el Norte en 1990 para resolver problemas ambientales globales y administrado por el Banco Mundial con dos años y medio ya como experiencia piloto, fuera el único mecanismo para canalizar los recursos financieros necesarios para implementar la Agenda 21. Es de destacar la postura de cierta firmeza mostrada también por la C.E., en contra de multiplicar los or-

ganismos de financiación para los fines de la CNUMAD, surgida sobre todo ante la propuesta liderada por China de crear un Fondo Verde especial no controlado por el Banco Mundial.

El G-77 aceptó finalmente el G.E.F., como un mecanismo más y no único, siempre que fuera convenientemente reestructurado, con un gobierno transparente y democrático que garantice una representación equitativa de intereses y que no imponga «nuevos condicionantes».

El G.E.F. fue insistentemente acusado por los gobiernos G-77 de haber sido creado sólo para atender problemas ambientales globales (cambio climático, biodiversidad, capa de ozono, protección de aguas internacionales ...), es decir, aquellos que interesan al Norte, mientras que los gobiernos de los países en vías de desarrollo piden que se atienda también a los problemas globales que les afectan particularmente a ellos (desertización, deforestación, degradación o erosión de suelos cultivables, ...).

Las críticas del Sur hacia el G.A.T.T., el F.M.I. y el Banco Mundial venían siendo duras, recriminándoles de haber realizado políticas y programas condicionados con el Tercer Mundo que habían resultado en un incremento de la pobreza y en el desarrollo insostenible. Los países del Sur mostraron sus sospechas de que la «protección ambiental» se transformara en otro instrumento del Norte para indirectamente dictar las políticas sociales y económicas del Tercer Mundo. En cualquier caso en Rio el Norte dejó bien claro que las reformas en las instituciones de Bretton Woods no estaban en la agenda de la Cumbre. El dilema institucional de la confrontación soterrada Naciones Unidas versus Bretton Woods quedó diluido.

El temor del Sur es que ahora los países desarrollados usen el medio ambiente como instrumento proteccionista y para acciones unilaterales. Por ello, piden transparencia y democratización en la toma de decisiones

⁷ Véase Martin Khor y Chee Yoke Ling, «El Fondo Ambiental Global: Principios de Democratización y Transparencia», Earth Summit Briefings, n.º 15, Junio 1992.

Consultar también Vandana Shiva «Por qué el GEF es una institución inadecuada para la CNUMAD». Earth Summit Briefings, n.º 19, 1992.

del G.E.F. y de las organizaciones de comercio multilateral, además de que se abran los mercados de los países industrializados a los productos del Tercer Mundo para así poder promover, insisten, el desarrollo sostenible.

Sus demandas alcanzan pues al sistema de relaciones comerciales pidiendo un sistema monetario y financiero más equitativo, que restaure una transferencia neta positiva de recursos financieros a los países en vías de desarrollo y que mejore e incentive la transferencia de tecnología en términos más favorables para ellos. En este último punto hubo numerosas voces que cuestionaron la tecnología del Norte para los problemas del Sur, recomendando además la necesidad previa de una transformación tecnológica en el Norte.

Desde el Sur surgieron críticas al modelo post-colonial de desarrollo promocionado por el Banco Mundial en el Tercer Mundo que promueve en estos países la expansión de la exportación de bienes descontrolada. Esto es, altos volúmenes de producción, sobreexplotación, bajos precios, descenso continuo de los términos de intercambio, con efectos desastrosos sobre la pobreza, aceleración en la pérdida de recursos naturales, importación de tecnologías del Norte inapropiadas para el Sur, transferencia de industrias contaminantes, productos inseguros y residuos tóxicos. Pero este debate, latente en la Cumbre, se desplazó al Forum Global que dedicó gran atención a la idea de que la crisis ambiental es en parte consecuencia de las relaciones económicas internacionales, además de deberse al inviable modelo de producción y consumo del Norte que con el 23% de la población utiliza el 80% de los recursos energéticos mundiales.

Esta batería de críticas y replanteamientos se dirigieron fundamentalmente contra las instituciones del Bretton Woods y específicamente en relación con el papel del Banco Mundial dentro del G.E.F.

Con objeto de suavizar esa crítica, en vísperas de la Cumbre de Río se produjo un cambio importante en el G.E.F. auspiciado

muy posiblemente por el G-7⁸. En adelante, para financiar un proyecto (en el caso en que no hubiera consenso) se requeriría el apoyo de una doble mayoría: la de los países «donantes» y la de los «receptores», terminando así con el derecho al veto que beneficiaba hasta hora a los países «donantes».

La posición de las ONG en esta controversia era clara recomendando que el Norte ofrezca sus recursos de una manera diversificada a través de múltiples mecanismos existentes y no sólo a través del G.E.F. Según dichas organizaciones el G.E.F. fue creado para evitar que la CNUMAD adoptara un eventual nuevo Fondo Verde que respondiera sobre todo a las aspiraciones del Sur, y para ayudar a financiar proyectos del Banco Mundial cubriendo los gastos adicionales necesarios para minimizar los daños ambientales causados por megaproyectos tales como grandes represas, etc.

EL SUR Y LOS SISTEMAS DE FINANCIACION INDIRECTOS

En la cumbre de Río se obvió el tratamiento de sistemas de financiación indirectos capaces de abordar ese cambio estructural de las relaciones económicas internacionales que tanto perjudican al Sur. El despegue hacia el desarrollo sostenible a escala planetaria exige un nuevo orden económico mundial con mecanismos más equitativos y solidarios en las relaciones comerciales y en la transferencia tecnológica Norte-Sur. Este aspecto crucial de la transferencia tecnológica pasó sin embargo en cuclillas por la Cumbre. Se habló de facilitar la transferencia de tecnología de Norte a Sur, generando un gran dilema la inclusión de la frase «y segura» después de llegar a aceptarse la frase «tecnología ambientalmente adecuada» con fuertes reticencias de algunos países industrializados. Pero se trató muy poco de la necesaria transformación tecnológica en el Norte sin llegar a cuestionarse su tecnología.

⁸«The Global Environmental Facility. Beyond the Pilot Phase». Informe del Banco Mundial, fechado el

24 de Abril de 1992, en el que admite una necesaria modificación-reestructuración del G.E.F.

Recientemente Roy P.C. Morgan, Presidente de la Sociedad Europea de Conservación del Suelo ha declarado:

«Debemos reconocer que no podemos trasladar la tecnología americana a otras partes del mundo y esperar que funcione. Hemos necesitado 50 años para darnos cuenta de que la transferencia de la tecnología americana al Tercer Mundo es un desastre» ... «Ha de ser flexible y tener en cuenta las condiciones socio-económicas de cada país»⁹.

En su discurso de apertura de la Cumbre de la Tierra el Secretario General de la ONU, Boutros Gali insistió también en que «los países en desarrollo deben tener acceso a las tecnologías necesarias para embarcarse en la nueva era del «desarrollo planetario». Esto significa además construir capacidad tecnológica e institucional en esos países y asegurar la cooperación en la investigación tecnológica y de las ciencias».

Los países en vías de desarrollo no están normalmente preparados para asimilar las altas tecnologías del mundo industrializado pues requieren una determinada masa crítica de conocimiento y de infraestructura institucional. Hay que seleccionar tecnologías ecológica y económicamente sanas definidas por el contexto socio-económico en el que se aplican. Según el informe de las Naciones Unidas *Human Development, 1992*, los países en vías de desarrollo necesitan acelerar sus tasas de crecimiento pero deben adoptar estrategias que en lo posible respeten el medio ambiente físico. Esto significa utilizar ahora tecnologías diferentes de aquellas usadas en el pasado por los países industrializados. Las que ahora se necesitan son menos intensivas en energía y más respetuosas ambientalmente. Las conclusiones de ese informe del UNDP es que debe invertirse masivamente en educación y en progreso tecnológico, además de abrirse los mercados globales reduciéndose el pro-

teccionismo de los mercados del Norte. Según Mahbub ul Haq, director del informe, «Hoy los consumidores de EE.UU. gastan 70 mil millones de dólares anuales más, debido al proteccionismo de sus mercados. Pero los consumidores no se dan cuenta de ese coste adicional»¹⁰.

La transferencia de tecnología debe verse pues como un proceso, no es un bien o un servicio, y el objetivo es que facilite el progreso económico y social sin destrucción ambiental.

Hay viejas técnicas que se deben aprender y recuperar de las culturas indígenas. La rotación de cultivos y las llamadas técnicas agroforestales de los pueblos indígenas son un ejemplo más avanzado y sofisticado que la mayoría de los modernos métodos agrícolas.

Las ONG inciden en la necesidad de una transferencia de tecnología de «abajo a arriba», como la única vía de evitar perpetuar el mismo círculo vicioso de desigualdad y dependencia que ha provocado la situación actual.

El Sur necesita tecnologías ecológicamente limpias a precios bajos y es en esa transferencia de tecnologías limpias donde está la clave del desarrollo¹¹.

Tampoco los necesarios cambios en el sistema económico y comercial internacional hacia una obligada mejora en los términos de intercambio del Sur y una paralela disminución del peso de la deuda han generado en la CNUMAD un debate significativo, aun cuando es generalmente admitido que aquí radica el gran problema, representando una cuestión crucial en la búsqueda de sistemas de financiación o de reasignación de recursos económicos indirectos de carácter estable.

Algunas delegaciones, como la española, manifestaron la necesidad de introducir progresivamente sistemas más estables de cambio de flujos económicos hacia los países en vías de desarrollo basados en la revalorización de los recursos naturales

⁹ El País, 29 de Junio, 1992.

¹⁰ Earth Summit Times, Informe sobre el H.D.R. 1990, 10 de Junio 1992.

¹¹ Como afirmó Donald Mills, antiguo Director

Asociado del FMI y representante permanente de Jamaica en las Naciones Unidas. Earth Summit Times, 7 de Junio 1992.

mayoritariamente procedentes del Tercer Mundo e internalización de los costes ambientales, sociales u otros, asociados a la explotación de los recursos naturales. En síntesis, aplicación del principio «quien usa los recursos paga» como instrumento de mercado que favorezca el desarrollo sostenible en el Tercer Mundo. Sin embargo, estas vías de financiación indirecta mucho más consistentes y justas no fueron objeto de debate y atención en Río.

A pesar de no haberse debatido las raíces del problema y las vías de solución estructural a esta confrontación Norte-Sur que pone en peligro la sostenibilidad de la vida del planeta, son muchos los especialistas que manifiestan que la liberación programada y discriminada de la deuda externa, el acceso libre a los mercados y la retirada de aranceles crecientes a las importaciones que llegan de los países en vías de desarrollo, generarían nuevos recursos para el Tercer Mundo sin condicionante alguno o con apropiadas salvaguardas ambientales.

Frente o junto al abanico de correcciones tecnocráticas al modelo vigente (tecnológicas, financieras, fiscales, ...) parece necesario ir cambiando los patrones de producción y consumo de los países desarrollados. Un nuevo paradigma de relaciones económicas, políticas y sociales Norte-Sur, en el que asumiendo la deuda ecológica del Norte los problemas ambientales sean entendidos sobre la base de responsabilidades compartidas pero claramente diferenciadas.

Y para ello los modelos de desarrollo que implica el desarrollo sostenible deben ser diferentes a los que hoy mantienen tanto el Norte como el Sur y, desde luego, más benevolentes en una primera fase con respecto al crecimiento de los países más pobres y depauperados. En cualquier caso no se puede continuar tratando al medio ambiente como un recurso libre e infinito, ni puede seguirse asumiendo que los recursos naturales son ilimitados. Las instituciones del Bretton Woods deben pues cambiar esa concepción del progreso vinculado al crecimiento del PNB con independencia de la destrucción medio ambiental que se genere. Consecuentemente en ese nuevo enfoque es prioritario comenzar por utilizar menos

energía no renovable o recursos no renovables y menos recursos naturales por unidad de output, debiendo disponer además de los medios adecuados para revertir cualquier daño ambiental. Según Maurice Strong, «está claro que necesitamos mecanismos financieros innovadores como los permisos de emisión canjeables o tasas sobre la energía». Por otra parte Mahbub ul Haq, declaró también en Río que es hora ya de incorporar el sistema de precios del mercado a los recursos ambientales. Si se hace resultará en una transferencia anual de fondos estimada en 700 mil millones de dolares de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo¹².

HACIA UN SISTEMA DE FINANCIACION DIGNO A TRAVES DE UNA REVISION EN LAS RELACIONES COMERCIALES

Aunque presente en la trastienda de la Cumbre, se ha eludido en los debates y en el texto final la actual temática que afecta a las relaciones comerciales establecidas por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio), y la importancia de las negociaciones resultantes de la próxima reunión de la Ronda Uruguay.

La filosofía y proceso seguido en la CNUMAD parece confrontarse directamente con la marcha de las negociaciones en la Ronda Uruguay. De estas negociaciones para la liberalización del comercio se esperan importantes cambios y entre ellos intentar reducir el papel de los gobiernos y ampliar el espacio de las transnacionales. Si bien el GATT, el Banco Mundial y el F.M.I. han intentado argumentar que el mercado, el libre comercio y la protección ambiental son compatibles, parece sin embargo clara la inherente contradicción entre liberalización del comercio y protección ambiental.

Según el informe anual del Banco Mundial difundido a finales de Septiembre de 1992¹³ el estancamiento que está sufriendo

¹² Earth Summit Times, 3 de Junio 1992.

¹³ Véase El País, 17 de Septiembre, 1992.

el comercio mundial por la recesión económica y la falta de acuerdo para cerrar la Ronda Uruguay traerán efectos muy negativos para las economías de los países en vías de desarrollo y el Tercer Mundo.

La liberalización del comercio mundial, de acuerdo con la filosofía del GATT supondría un flujo de fondos de 50 mil millones de dólares al año de las naciones ricas a los países en vías de desarrollo. Al parecer el Banco Mundial insiste en la necesidad de una mayor liberalización del comercio mundial de manera que permita a los países más pobres exportar sus productos y lograr así un crecimiento sostenido de sus economías por lo que insiste en la necesidad de cerrar las negociaciones de la Ronda Uruguay en el seno del GATT. Según sus cálculos una reducción de aranceles del 30%, unida a la supresión de los subsidios agrícolas en la C.E. y la eliminación de las restricciones sobre comercio de textiles y servicios, supondría esa transferencia anual de fondos citada superior a los 50 mil millones de dólares de los países industrializados al Sur.

En la actualidad pues no sólo no se da ese flujo de fondos comerciales de Norte a Sur sino que la deuda externa de los países en vías de desarrollo supone un flujo anual en dirección norte de 45 mil millones de dólares anuales. De ahí la argumentación de los países pobres de que sólo con una condonación o reducción de la deuda externa podrán intentar llevar a cabo un desarrollo que no agote sus recursos naturales. Por otra parte muchos de estos países manifiestan el temor a que el ecologismo se convierta en un factor que impida ahora su desarrollo y limite la soberanía sobre sus recursos naturales. Así, en el capítulo forestal estos países acusaron en Río a los países industrializados de haber deforestado sus territorios durante siglos para llegar a su grado de desarrollo y exigen, como mínimo, compensaciones económicas y tecnológicas suficientes como para que ellos, ahora, puedan preservar sus bosques.

¹⁴ Según manifestó Vicente Albero, Secretario de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente, MOPT, España, durante las Jornadas Reflexiones sobre Río 92, organizadas por ADAME en Alicante,

La Agenda 21 reconoce que para el Tercer Mundo el comercio es más importante que la ayuda al desarrollo (O.D.A.), razón por la que el Sur pide mercados globales abiertos a sus productos y que no se pongan trabas o restricciones a sus exportaciones para lo que habría que reformar el GATT. Pero todo ello exige, en la cuestión ambiental que es lo que aquí nos ocupa, que se desplacen las relaciones comerciales mundiales basadas en el «mercado» y la «competencia» hacia otras fundamentadas en la «cooperación».

Y este transvase en definitiva implica un profundo cambio en el sistema de valores ya que el actual sistema de libre mercado difícilmente podrá resolver los problemas ambientales con profundas causas económicas, particularmente como consecuencia de las prácticas comerciales internacionales, responsabilidad ésta que no ha asumido la CNUMAD¹⁴. Tal y como se define el mercado libre, ¿es compatible con una política de internalización de los costes ambientales dentro de las naciones, y entre las mismas, capaz de asegurar el desarrollo sostenible del planeta?. Iniciar este debate resultaba crucial y la CNUMAD ni ha cuestionado la deseabilidad del actual crecimiento económico, ni la economía de mercado, ni el modelo de desarrollo en el Norte, y es aquí donde radican los auténticos problemas que impiden ese esperado y deseado maridaje feliz entre el medio ambiente y el desarrollo.

EL CAPITULO 33 DE LA AGENDA 21

Hasta el último momento de la Cumbre, no se dio el acuerdo final en el contenido del capítulo que aborda los recursos y mecanismos financieros para implementar la Agenda 21.

Desde el inicio se observa que está dirigido a identificar medios y vías para proveer a los países en vías de desarrollo de recursos nuevos y adicionales, mecanismos de finan-

«La Conferencia se desarrolló bajo el compromiso firme de los participantes de no abordar las negociaciones de la Ronda Uruguay dentro del GATT». El Campello, Alicante, 31 de Octubre de 1992.

ciación, transferencia de tecnologías seguras, así como a cuantificar esos recursos financieros e identificar su posible procedencia. Y todo ello, bajo la perspectiva de integrar las consideraciones ambientales en el proceso de desarrollo, es decir, en el contexto del denominado desarrollo sostenible.

Reconociendo que las prioridades de los países en vías de desarrollo son el crecimiento económico, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, recomienda se incentive el libre comercio y acceso a los mercados, la participación pública y de las comunidades afectadas para establecer prioridades y sobre todo la provisión de nuevos y adicionales recursos por parte de los países desarrollados, señalando que «la fase inicial será acelerada por un compromiso sustancial desde el principio de fondos concesionables» (33.10) y que debe contemplarse «el uso permanente y continuado de mejoras cualitativas en los mecanismos de financiación» (33.13). Hechas estas precisiones el capítulo se dedica a desarrollar de forma ambigua y hasta crítica los medios contemplados para la implementación de la Agenda 21 cuya financiación vendrá fundamentalmente «de los sectores públicos y privados de los propios países» (33.15). «Los países desarrollados reafirman sus compromiso de alcanzar la aceptada meta de las Naciones Unidas del 0,7% del PNB para O.D.A., y en la medida en que no hayan alcanzado aún esta meta aceptan aumentar sus programas de ayuda en orden a alcanzar ese objetivo tan pronto como sea posible y asegurar una rápida y efectiva implementación de la Agenda 21» (33.15). Con esta lacónica frase se resuelve toda referencia al debatido tema del 0,7% y del año 2000. La revisión y control del progreso que se haga hacia la meta citada será dirigida por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Con respecto a los mecanismos y fuentes de financiación para nuevos y adicionales recursos, el texto se decanta por «todos los disponibles», citando expresamente: fondos y bancos de desarrollo multilaterales, la Asociación de Desarrollo Internacional (IDA) controlada por el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y subregionales, las agencias especializadas de las

Naciones Unidas y otros organismos internacionales, programas de asistencia bilateral, fondos privados, inversión y transferencia tecnológica, sistemas de financiación innovadores (distintas formas de condonación de deuda, incentivos y mecanismos fiscales y económicos, permisos de emisiones canjeables, contribuciones voluntarias de ONG, reasignación de recursos hoy destinados a propósitos militares, etc.) y, finalmente claro está, el Fondo Ambiental Global (G.E.F.) administrado conjuntamente por el Banco Mundial, UNDP y UNEP y destinado a conseguir beneficios ambientales globales.

El G.E.F. que, como se ha señalado, estuvo en el centro del debate de la Cumbre, deberá ser reestructurado de manera que «favorezca un sistema de participación universal, tenga suficiente flexibilidad para expandir su alcance a distintos programas de la Agenda 21; asegure un gobierno transparente y democrático garantizando una representación equilibrada y equitativa de los intereses de los países en vías de desarrollo, así como dando un peso específico adecuado a los países donantes; asegure recursos financieros nuevos y adicionales para los países en vías de desarrollo; asegure continuidad en el flujo de fondos y, finalmente, asegure el acceso a los fondos y su desembolso bajo criterios mutuamente acordados sin introducir nuevas formas de condicionalidad» (33.19).

El conflictivo capítulo se clausura con unas estimaciones de gran interés cuando señala: «el Secretariado de la Conferencia ha estimado, para la implementación en los países en vías de desarrollo de las actividades propuestas en la Agenda 21, unos costes medios anuales (1993-2000) de alrededor de 600 mil millones de dólares incluyendo aproximadamente 125 mil millones de dólares en ayudas o términos concesionales procedentes de la comunidad internacional. Estas magnitudes estimadas son sólo indicativas y no han sido revisadas por los Gobiernos» (33.20).

Cabe citar finalmente la alusión ambigua a los «compromisos financieros iniciales» cuando señala: «los países desarrollados y otros que estén en posición de hacerlo, deben ofrecer unos compromisos financieros

iniciales para llevar a efecto las decisiones de la Conferencia. Estos países informarán sobre tales planes y compromisos a la Asamblea General de las Naciones Unidas a celebrarse en la Sesión 47 durante el otoño de 1992». En síntesis, siete páginas ambiguas y genéricas en las que no aparecen ni cifras concretas de compromiso ni fecha alguna, aunque sí quedan muy abiertos los posibles mecanismos de financiación y pendiente de reestructuración del G.E.F.

SINTESIS Y PERSPECTIVAS

El pragmatismo más inmediato, el dinero y ayudas que debiera recibir el Sur del Norte con fechas y cifras, fueron pues el auténtico telón de fondo de las siempre complicadas relaciones entre los gobiernos del Norte y del Sur, relegándose a un papel muy secundario, casi imperceptible, las verdaderas razones estructurales que dividen al mundo en esos dos grandes bloques.

Se han soslayado en la práctica los aspectos cruciales que impiden y dificultan ese pretendido maridaje entre desarrollo y el medio ambiente. La incompatibilidad en definitiva entre el actual modelo económico internacional, tanto el de los países industrializados como el de la mayoría de los países en vías de desarrollo, y la reducción significativa del deterioro medioambiental. Los dos fenómenos comentados, la crisis ambiental global y el declive socio-económico del Sur están claramente interconectados provocando sistemas insostenibles de producción y consumo en el Norte y también modelos de desarrollo inaceptables y absolutamente incompatibles con el desarrollo sostenible en el Sur.

La Cumbre no ha debatido ni cuestionado la pretendida viabilidad de mantener y extender al Tercer Mundo el actual modelo de producción y consumo de los países industrializados que aboca a un desarrollo absolutamente insostenible a largo plazo y radicalmente injusto e insolidario con los países en vías de desarrollo. El enfoque de la Cumbre se ha centrado por el contrario en el modelo de desarrollo del Sur y en la aceptación de la necesidad de caminar hacia un desarrollo sostenible y no en la viabi-

lidad del modelo económico del Norte.

Y esto es responsabilidad de todos los allí presentes incluyendo ese Sur que concentrando el 77% de la población mundial y bajo la eufemística denominación de «países en vías de desarrollo» concentra también en su seno esa misma dualidad Norte-Sur, mimetizando el modelo de desarrollo económico dominante del Norte.

En este contexto la cuestión de la financiación no va en absoluto al fondo del problema, con ser también importante a corto plazo, sino que actúa sólo como una cataplasma aunque, ciertamente, se haya avanzado en reconocer las diferentes responsabilidades en el deterioro ambiental del planeta de los diferentes países y la consecuente necesidad de ayudar y subvencionar al desarrollo del Tercer Mundo para que realmente sea sostenible. Pero, la cuestión crucial, insisto, de si es viable el desarrollo sostenible del planeta sin alterar en gran medida el modelo de producción y consumo de los países desarrollados no ha sido objeto en absoluto de reflexión y debate en la Cumbre de Río, dirigiéndose el peso del ajuste a los países en vías de desarrollo.

Se ha soslayado que el desarrollo sostenible va a exigir necesarias reformas estructurales y políticas en las relaciones económicas mundiales, además de en los estilos de vida de los países industrializados, con importantes medidas de ajuste estructural en su propio modelo de desarrollo.

Reformas en las específicas relaciones comerciales entre el Norte y Sur donde son visualizables fórmulas de financiación indirectas mucho más racionales y profundas, siendo reemplazado el tema de fondo por el coyuntural debate acerca de cuánto dinero, en qué momento y a través de qué mecanismos debe ceder el Norte al Sur para aplicar las recetas presentes en la Agenda 21.

Consecuentemente en Río no se abordó ese vínculo indisoluble existente entre la crisis ecológica y la deuda externa del Sur con una hemorragia de divisas (recursos económicos) hacia el Norte que inhabilita en el Tercer Mundo la adecuación de sus economías al desarrollo sostenible.

El tema pues de la financiación no puede, a mi juicio, tratarse si no va enmarcado

necesariamente junto a una valoración de las consideraciones siguientes:

Con relación a la deuda externa los países deudores de África, Asia y América Latina vienen realizando transferencias netas de recursos a los países industrializados del orden de 50 mil millones de dólares anuales.

Según estimaciones de las Naciones Unidas las transferencias netas del Sur al Norte, más las pérdidas de ingresos por restricciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, le cuestan a ese Tercer Mundo 250 mil millones de dólares anuales¹⁵.

Esta situación dificulta enormemente la readaptación de sus economías hacia el desarrollo sostenible. Según Aldo Ferrer, ex-Ministro de Economía argentino, las metas no podrán cumplirse mientras subsista una transferencia de recursos y pérdidas de ingresos del Sur de la magnitud apuntada, y mientras el Norte no apoye más que con un modesto 0,7% de su PIB aunque eso sea más que el 0,35-0,40% que aporta actualmente en O.D.A.

El Secretario General de la CNUMAD, Maurice Strong, fue más modesto en sus pretensiones señalando que para implementar el programa presente en la Agenda 21 será necesaria una Ayuda Oficial al Desarrollo (O.D.A.) de 125 mil millones de dólares anuales por parte de los países desarrollados.

Esta cifra deberá complementarse con los 475 mil millones de dólares al año que deberán invertir los propios países en vías de desarrollo para implementar los programas de desarrollo sostenible aprobados en la Cumbre.

¹⁵ Otras estimaciones como las del economista malayo Martin Khor sitúan estas pérdidas en 300 mil millones de dólares anuales. Ver Martin Khor «La Democratización de las Relaciones Económicas Globales es la llave para resolver la Crisis Ambiental», *Earth Summit Briefings*, n.º 13, Junio 1992. Ver también Martin Khor et al. «The Future of North-South Relations», WEC Book Service, 1992 y su artículo *Ecología Política*, 4, 1992 (N. del E.).

¹⁶ William H. Draper III, Administrador del U.N.D.P. y antiguo presidente del Banco de Exportación-Importación de Washington declaró en

Con este marco de referencia parece pues indispensable un cambio profundo en el orden económico internacional que plantee la cuestión de la financiación al Tercer Mundo vinculada a ciertos aspectos estructurales que se presentan cruciales:

- La deuda externa y su revisión.
- El sentido y alcance de la transferencia transformación de las tecnologías.
- Los términos reales de intercambio en el comercio Norte-Sur.
- La prevaencia de la cooperación sobre la competitividad.
- El cuestionamiento de la economía de mercado en su actual forma para diluir la confrontación Norte-Sur y orientar a escala mundial el desarrollo sostenible.
- La revisión de las responsabilidades de los gobiernos de muchos países del Tercer Mundo masacrados por la corrupción¹⁶, dictaduras, gestión financiera catastrófica, adopción de tecnológicas inapropiadas y políticas ambientales incorrectas.
- La transferencia de recursos militares a la cuestión ambiental¹⁷.

¿Qué clase de arreglos y ajustes estructurales hay que establecer para que estos cambios sean posibles? y ¿qué cambios institucionales requiere el Norte para conseguir que la mayoría de su población acepte ese nuevo modelo sostenible sólo viable a escala mundial?¹⁸

Entiendo pues razonable concluir afirmando que si los problemas ecológicos no se ensamblan en íntima simbiosis con los problemas de equidad social y económica, erradicando la pobreza y facilitando una

Rio, «Demasiado frecuentemente grandes cantidades de dinero van a países que tienen una alta corrupción». *Earth Summit Times*, Rio 8 de Junio, 1992.

¹⁷ Para el trasvase de la industria militar a la cuestión ambiental véase el excelente artículo de Ann Markusen y Yoel Yudken «Building a New Economic Order», *Technology Review*, Abril 1992.

¹⁸ Véase para una propuesta desde el Tercer Mundo Chee Yoke Ling «Negociaciones desiguales en un mundo desigual», *Earth Summit Briefings*, n.º 22, Rio 1992.

renta mínima que cubra las necesidades básicas de la población del Tercer Mundo, difícilmente se alcanzará una solución permanente, sostenida, a la degradación ambiental del planeta. El desarrollo sostenible requiere pues, y de forma prioritaria,

cubrir las necesidades básicas de la humanidad también en esta generación, equidad inter e intrageneracional.

Un solo planeta en lo ambiental es incompatible con dos y tres mundos crecientemente distantes en lo social.

TIEMPO DE PAZ

Director: FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

N.º 23

PRIMAVERA 1992

EDITORIAL

I. RACISMO Y XENOFOBIA

Totalitarismo de fin de siglo: *Juan Salcedo*
 España y la Europa tolerante: *Tomás Calvo Buezas*
 Reflexiones sobre el racismo y la xenofobia: *Juan José Rodríguez Ugarte*
 Causas y soluciones históricas del racismo y la xenofobia: el papel de la animación sociocultural en la educación, frente al racismo y la xenofobia: *Román García Fernández*
 ¿Es posible educar para la tolerancia?: *José Antonio Díaz Díaz*
 Prejuicios, estereotipos, discriminación, negación, invisibilidad y otros asuntos de interés general: *Luis Lizama Fuentes*
 El difícil camino hacia una sociedad multirracial y democrática en Sudáfrica: *Francisco Sauquillo* Nota sobre los resultados del proceso de regulación de trabajadores extranjeros: *Juan Chozas Pedrero*

II. CONFLICTOS

El reconocimiento de los nuevos Estados nacidos del desmembramiento de Yugoslavia y de la URSS: *Fernando Mariño Menéndez*

Revista Trimestral
 Santa Catalina, 8
 Tel.: 429 76 44
 28014 MADRID

TIEMPO DE
PAZ

SUSCRIPCIÓN ANUAL
 (4 números)
 3.000 Ptas.

Nombre _____ Apellidos _____
 Dirección _____ Localidad _____
 D. P. _____ Provincia _____
 Banco/Caja _____
 Agencia _____ N.º _____
 Dirección _____ Localidad _____
 D. P. _____ Provincia _____
 N.º C/C _____ Titular _____

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente N.º abonon el recibo de suscripción a la revista «TIEMPO DE PAZ», que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 3.000 Ptas.

Atentamente

_____ a _____ de _____ 199__

FIRMA:

Antiguo suscriptor
 Nuevo suscriptor