

---

# DESDE RÍO A JOHANNESBURGO. LA RESPUESTA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO<sup>1</sup>

IGNACIO SANTOS MOLINA\*

---

## RESUMEN

*A pocas semanas de la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo cabe preguntarse qué ha sucedido con los retos que, diez años antes, la Cumbre de Río planteaba al sistema de la ayuda al desarrollo. Tras ofrecer algunas pinceladas sobre el debate acerca de la financiación del desarrollo y de explicar en qué consiste la integración del medio ambiente en la cooperación para el desarrollo, se abordan las respuestas de algunos actores clave como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y el Banco Mundial y se recogen algunas iniciativas novedosas como la del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.*

## ABSTRACT

*The World Summit on Sustainable Development will take place within a few weeks: we may then wonder what has become of the challenges which, ten years ago, were drawn by the Rio Summit in development co-operation. After describing the debate on development financing, and explaining what it means to integrate the environment in development co-operation, the article describes the answers by some key actors such as the Development Assistance Committee of the OECD and the World Bank, and some new initiatives such as the Global Environmental Facility (GEF).*

---

\* Consultor independiente y colaborador habitual del IUDC. Desde hace más de 15 años trabaja con organizaciones ecologistas y de cooperación al desarrollo.

1. En las páginas sobre recursos en Internet preparadas por el autor para el número anterior de la REDC pueden encontrarse las direcciones de la mayoría de las organizaciones a las que se hace referencia en el artículo. Este número contiene, además, una breve guía de recursos en Internet sobre la Cumbre de Johannesburgo.

## Introducción

Dentro de algunas semanas se celebrará en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, CMDS, también conocida como la Cumbre Río+10 debido a que tendrá lugar diez años después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, CNUMAD (Río de Janeiro 1992). Como sucedió entonces, la financiación del progreso hacia la sostenibilidad de los países con menos recursos se presenta como una de las cuestiones cruciales de carácter transversal, hasta el punto de no haberse alcanzado un acuerdo a lo largo del proceso de preparación de la CMDS sobre la parte que hace referencia a esta cuestión dentro de lo que debería ser el resultado más importante de Johannesburgo: el “Plan de Acción”<sup>2</sup>.

Este autor es consciente del retroceso que se ha producido en el tema de los recursos destinados a la AOD y de la importancia que adquieren otras fuentes de financiación, como los recursos internos o los recursos externos privados, o de cómo el comercio bajo determinadas reglas podría favorecer y no perjudicar a las personas y al medio ambiente, así como de plantearse el tema de la financiación del desarrollo sostenible de una manera “distinta” y global<sup>3</sup>. Sin embargo, estas líneas van a centrarse sobre todo en la AOD debido tanto al carácter de los contenidos de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, como a la importancia que debería continuar conservando el mecanismo.

En muchas ocasiones las cosas están dichas hace tiempo; a modo de ejemplo, y como excelente punto de partida para este artículo, en la Agenda 21 se decía lo siguiente<sup>4</sup>:

*“A fin de abordar la problemática del medio ambiente y el desarrollo, los estados han decidido establecer una nueva asociación mundial. En el marco de esa nueva asociación todos los estados se comprometen a mantener un diálogo continuo y constructivo basado en la necesidad de lograr que la economía mundial sea más eficiente y justa, teniendo presentes la creciente interdependencia de la comunidad de naciones y el hecho de que el desarrollo sostenible debería pasar*

---

2. Si es que el pobre panorama de lo sucedido en el cuarto y último Comité Preparatorio, que concluyó el 8 de junio, permite hablar de resultados importantes.

3. Como hace por ejemplo el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el desarrollo, IIED. Puede echarse un vistazo a su documento *Financing for Sustainable Development*, disponible a través de [www.iied.org](http://www.iied.org).

4. Declaraciones semejantes se han producido en foros como la Cumbre Río + 5, la Cumbre del Milenio o la Cumbre de Monterrey.

*a ser un tema prioritario de la comunidad internacional. Se reconoce que para que esta nueva asociación tenga éxito es importante superar los enfrentamientos y propiciar un clima de cooperación y solidaridad auténticas. Es igualmente importante fortalecer las políticas nacionales e internacionales y la cooperación multinacional para adaptarse a las nuevas circunstancias...*

*Para los países en desarrollo, particularmente los menos adelantados, la asistencia oficial para el desarrollo es una fuente importante de financiación externa, y se requerirán sustanciales fondos nuevos y adicionales para el desarrollo sostenible y la ejecución del programa 21...*

*La Secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo medio por año (1993 - 2000) de ejecución en los países en desarrollo de las actividades del Programa 21 ascenderán a más de 600.000 millones de dólares, incluidos alrededor de 125.000 millones que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor."*

El objetivo es contestar, en términos algo generales, sin realizar un análisis exhaustivo pero tras haber puesto la mirada en algunos actores clave del sistema de la ayuda al desarrollo, a la pregunta de qué ha pasado desde la CNUMAD o lo que es igual, cómo han respondido estos actores ante el reto planteado; y todo ello intentando proporcionar referencias a los lectores con ganas de profundizar en la materia<sup>5</sup>.

Antes, resultará de utilidad precisar en qué consiste la llamada integración del medio ambiente dentro de la cooperación para el desarrollo y ofrecer algunas pinceladas sobre el debate, más general, que se está produciendo en estos momentos acerca de la financiación del desarrollo (sostenible).

## **El debate sobre la financiación del desarrollo**

Como indican la mayor parte de los interesados por los temas de cooperación para el desarrollo así como los contenidos, discusiones y la propia convocatoria de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo que se celebró en Monterrey (México) el pasado mes de marzo, existe un debate abierto sobre la financiación del desarrollo. Esta cuestión incluye temas que van desde la AOD

---

5. En el número anterior de la REDC pueden encontrarse sendos artículos sobre las respuestas de la Comisión Europea y de la Cooperación Española.

a préstamos comerciales por parte de instituciones financieras multilaterales y bancos privados, pasando por la inversión directa exterior, el crédito local, y las transferencias e inversiones gubernamentales. En el caso de la AOD son numerosos los observadores que hablan de crisis, que se traduce, por ejemplo, en una erosión del apoyo a programas dirigidos a las cuestiones ambientales (Banuri y Spanger-Siegfried 2001). Además, buena parte de la AOD va dirigida a actividades que no son ni ambientalmente apropiadas ni favorecen el desarrollo sostenible, lo cual, más allá de su impacto directo, posee un fuerte simbolismo (Von Moltke 2001). Y lo mismo sucede con los flujos financieros no concesionales (créditos comerciales e inversión directa) que cada vez cobran mayor importancia y continúan centrándose en proyectos industriales y de infraestructuras a gran escala, lo que no es la mejor manera de dirigirse hacia el desarrollo sostenible (Banuri y Spanger - Siegfried 2001).

En cualquier caso, y pese a ese discurso en parte real y en parte interesado sobre la crisis de la AOD, existe un consenso ente los profesionales de la cooperación acerca de que la ayuda al desarrollo, en un cierto marco político doméstico e internacional, es el mejor método, si no el único, para apoyar ciertos tipos de actividades de desarrollo (IIED 2001). Así lo indica el documento final de la Conferencia de Monterrey:

*“La AOD desempeña un papel fundamental como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo de los países en desarrollo, particularmente en aquellos países con menor capacidad de atraer las inversiones directas privadas... Para muchos países de África, los países menos desarrollados, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y los países sin salida a mar, la AOD es todavía la mayor fuente de financiación externa y resulta crítica para alcanzar los objetivos de desarrollo y las metas de la Declaración del Milenio así como otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados.”*

Ante semejantes retos, los 125.000 millones de dólares que planteaba la Agenda 21, los 50.000 extra necesarios para afrontar los Objetivos Internacionales de Desarrollo<sup>6</sup> o los otros 20.000 destinados a la provisión de los bienes públicos globales<sup>7</sup>, resulta muy preocupante la disminución real de la AOD que se está produciendo en los últimos años<sup>8</sup>.

---

6. Cifra obtenida del documento *High Level Panel on Financing for Development. Recommendations & Technical Support*, 26 de junio de 2001.

7. IIED: *Financing for Development*

8. Ver “La realidad de la Ayuda 2001 - 2002” o los últimos informes del CAD.

En relación con los denominados bienes públicos globales (que reciben alrededor del 15% de los presupuestos de cooperación<sup>9</sup>), y entre los que se encuentra la protección del medio ambiente, se insiste, como ya indicaba la Agenda 21, en que su financiación no debe ser a expensas de la AOD sino adicional.

En los debates que se han producido alrededor de la Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo se ha reiterado que los recursos destinados a bienes públicos globales deben ser adicionales a los dedicados a AOD, que se dirigiría hacia objetivos más “convencionales” como el de lucha contra la pobreza. Sin embargo, dados los fuertes vínculos que se producen entre esta última cuestión y la conservación del medio ambiente resulta fundamental que parte de los recursos de esta AOD tradicional se emplearan en iniciativas donde ambas cuestiones se manifiestan con claridad (modos de subsistencia relacionados con la gestión de recursos naturales, prevención y reducción de riesgos ambientales para la salud y reducción e la vulnerabilidad ante los peligros ambientales) tal y como propone, por ejemplo, el Banco Mundial en su nueva estrategia ambiental (Banco Mundial 2001).

## **Integración del medio ambiente dentro de la cooperación para el desarrollo**

Habitualmente se habla de integración horizontal o transversal e integración vertical o sectorial, como, por ejemplo, en el Plan Director de la Cooperación Española o el borrador en circulación de la Estrategia Española de Cooperación en Medio Ambiente.

Por integración horizontal se entiende evitar que actuaciones no centradas en lo ambiental perjudiquen al medio ambiente, por lo que habría que someter lo antes posible dentro del ciclo de proyecto las iniciativas de desarrollo a lo que se denomina “*environmental screening*” o “evaluación ambiental preliminar”. Esta evaluación, en función de una serie de factores como el tipo y la escala del proyecto, localización, sensibilidad del receptor, naturaleza y magnitud estimada de los impactos, clasifica el proyecto en una categoría que tanto la Comisión Europea como el Banco Mundial llaman A, B o C y la Cooperación Española 1, 2 y 3<sup>10</sup>.

- La categoría A indica que el proyecto tendrá posiblemente un impacto social, sobre la salud o biofísico, significativo y requerirá una evaluación ambiental completa para determinar las medidas de mitigación apropiadas.

9. IIED: *Financing for Development*.

10. La cooperación española tiene en estos momentos muy avanzada la elaboración de una guía para la evaluación del impacto ambiental

- La categoría B indica que el proyecto tendrá impactos ambientales menos significativos que los de categoría A. El tipo de cuestiones ambientales que requieren atención es relativamente acotado y se identifican con mayor facilidad, y generalmente las medidas de mitigación se pueden identificar rápidamente. En estos casos se requiere una evaluación ambiental simplificada.
- La categoría C indica que no resulta previsible que los proyectos tengan un impacto social, ambiental o sobre la salud significativo y adverso, y que no requieren más atención en el sentido de la aplicación de los instrumentos de evaluación ambiental.

Si al proyecto se le asigna una categoría A o B, el paso siguiente consiste en establecer los instrumentos de evaluación ambiental pertinentes.

Normalmente se habla de la evaluación del impacto ambiental, pero existen otras herramientas como las auditorías ambientales o la evaluación de peligros y riesgos ambientales. En el terreno de los programas y las políticas se habla de las evaluaciones estratégicas y comienza a plantearse la cuestión de la integración ambiental dentro de marcos como las Estrategias de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*), que parecen haberse convertido en los elementos centrales de la nueva visión sobre la cooperación para el desarrollo.

Además, la integración horizontal tiende a incorporar cuestiones relacionadas con la sensibilización y la formación.

La evaluación del impacto ambiental es un instrumento que permite evaluar e identificar los impactos ambientales potenciales de un proyecto propuesto, evaluar alternativas y diseñar medidas apropiadas de mitigación, gestión y vigilancia.

Las auditorías ambientales son unos exámenes metodológicos de información ambiental sobre una organización, una instalación o un lugar para verificar si, o hasta que punto, están conformes con un criterio de auditoría específico. Existen diferentes tipos de auditorías ambientales como las auditorías de cumplimiento o de responsabilidad.

La evaluación de peligros ambientales se refiere a la identificación de peligros, a sus receptores potenciales (personas, recursos naturales, plantas o animales) y a la determinación de sus consecuencias.

La evaluación de riesgos ambientales tiene que ver con la probabilidad de que el peligro ocurra y con la magnitud de sus consecuencias.

La evaluación estratégica es el término que se utiliza para describir la aplicación de la evaluación ambiental a los diferentes niveles del proceso de planificación que ocurren antes de que se consideren proyectos específicos. Puede tener diferentes nombres en función del nivel en que se produzca la evaluación: de políticas, programas, regional, sectorial, etc.

La integración sectorial tiene que ver con iniciativas centradas en los problemas ambientales más importantes. En un conocido documento conjunto, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (1998) se referían, por ejemplo, al cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la destrucción del medio marino, los compuestos orgánicos persistentes (COP), la pérdida de diversidad biológica, la deforestación y la degradación de los recursos hídricos.

Sin embargo, conviene saber que la agenda política ambiental internacional ha concedido una prioridad, con la consiguiente traducción en recursos disponibles, a la aplicación de las llamadas convenciones ambientales globales, es decir, la Convención Marco sobre Cambio Climático (y el Protocolo de Kyoto), la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación. Como se verá más adelante, un instrumento como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, FMAM, dedica la mayoría de sus recursos a los temas de biodiversidad y cambio climático. Igualmente, el primer programa sectorial sobre medio ambiente puesto en marcha por la Cooperación Española, Araucaria, se centra en el problema de la diversidad biológica.

En cuanto a las cifras, un estudio reciente, que utiliza los datos del Creditor Reporting System del CAD, indica que alrededor de un 15% de los compromisos procedentes de donantes bilaterales se destinan hacia objetivos ambientales. De esa cantidad, aproximadamente un 40% va dirigido hacia abastecimiento de agua y saneamiento (Sandersley, 2002). En el caso español, fuentes oficiales indican que ese porcentaje se situó en un 5,77% en 1999 y en un 3,42% en el 2000<sup>11</sup>.

## **El Comité de Ayuda al Desarrollo (C.A.D.) de la OCDE**

Una primera pista sobre la respuesta del sistema de la ayuda al desarrollo puede buscarse en el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, de la OCDE. Al fin y al cabo, desde su creación el CAD ha sido el principal órgano de diseño de

---

11. MAE/SECIPI/OPE: Análisis del gasto de la AOD española en medio ambiente, 2002.

estrategias de cooperación y de valoración/evaluación de las políticas de cooperación de los distintos países y organismos donantes. Igualmente ha sido el foro donde los países donantes han trabajado para orientar sus políticas de cooperación hacia objetivos de desarrollo, donde se han coordinado las mismas y donde se ha evaluado la eficacia de los respectivos programas de ayuda. Aunque las decisiones consensuadas en el seno del CAD no son jurídicamente vinculantes, su peso político influye de manera importante en las decisiones de los países miembros (MAE 2000)<sup>12</sup>.

Coincidiendo con la aparición del Informe Brundtland y la convocatoria de la CNUMAD, en 1989 se creó en el seno del CAD un grupo de trabajo (*Working Party* en la jerga de la casa) permanente sobre medio ambiente. Desde entonces puede destacarse, en primer lugar, la elaboración de toda una colección de directrices sobre ayuda y medio ambiente diseñadas para ayudar a los encargados de tomar decisiones y a los gestores tanto de las agencias donantes, como de los países en desarrollo, a preparar estrategias que afrontaran los importantes problemas ambientales.

Estas directrices se centran en la elaboración de estudios de impacto ambiental, la elaboración de estudios y estrategias nacionales sobre medio ambiente, los desplazamientos y asentamientos involuntarios, los problemas ambientales globales, la gestión de productos químicos, la gestión de plaguicidas y pesticidas, la mitigación de desastres, la protección de los medios marítimo y costero y la conservación y utilización sostenible de zonas húmedas tropicales y sub-tropicales.

En 1996 se puso en marcha, por segunda vez desde 1989, un informe sobre las actividades de los miembros del CAD en materia de medio ambiente, es decir, sobre cómo estaban integrando las consideraciones ambientales en sus programas de ayuda, cómo se coordinan con otras organizaciones relevantes en la materia, cómo el proceso de la CNUMAD las ha influenciado, etc. De ese informe, surgió en 1999 el *Compendio de buenas prácticas para hacer operativo el desarrollo sostenible dentro de la cooperación para el desarrollo* (OCDE 1999b).

El Compendio aborda, ofreciendo en cada caso ejemplos de buenas prácticas, cuestiones como la integración del medio ambiente dentro de las diferentes etapas del ciclo de proyecto, la coordinación con instituciones multilaterales, el apoyo a las convenciones globales sobre medio ambiente y la coordinación

---

12. Como se puede ver en *El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: Doctrina y Actividades*, publicado por el MAE y elaborado por un equipo del IUDC-UCM.



con otros actores gubernamentales, no gubernamentales y del sector privado; además, contiene un interesante anexo con conclusiones de tipo general, ofrecidas desde una visión panorámica obtenida sobre el conjunto de las agencias donantes.

También en 1999 salió a la luz la obra *Coherencia en la evaluación ambiental. Guía práctica para la evaluación medioambiental en los proyectos de cooperación para el desarrollo* (OCDE 1999a).

Dentro de este trabajo destacan los *términos de referencia marco*, basados en los términos de referencia de los estados miembros y en los genéricos de la Comisión Europea, que ofrecen un conjunto de requisitos administrativos, de procedimiento y técnicos y que cuentan con el detalle suficiente como para asegurar la elaboración completa de una evaluación ambiental y la presentación de sus resultados.

Además, se proporcionan unas *directrices globales*, que incorporan los principales requisitos para una adecuada gestión de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, desde su identificación hasta su seguimiento y evaluación. Una gestión que, por ejemplo, tenga en cuenta la complejidad creciente que presentan estos estudios debido a la necesidad de incorporar a todos los actores implicados.

Los esfuerzos más recientes del Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente del CAD se han dirigido al tema de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, objetivo que aparecía en la Agenda 21, que hacía suya la declaración de *La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI* y que recogía como objetivo de desarrollo internacional la Declaración del Milenio<sup>13</sup>.

Estos trabajos concluyeron en abril de 2001 con la aprobación por parte de la reunión de alto nivel del CAD (*High Level Meeting*) del documento *Estrategias de desarrollo Sostenible: Directrices prácticas para la cooperación para el desarrollo*.

Igualmente, se ha avanzado a lo largo de este año 20002 en el tema de la relación e implicaciones de las denominadas tres convenciones ambientales globales con la cooperación para el desarrollo y, muy probablemente, el *High Level Meeting* del CAD aprobará el próximo 18 de junio las *Directrices para la Integración de las "Convenciones de Río" en la Cooperación para el Desarrollo*.

---

13. Todos los países deberán contar con Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible para el año 2005.

## Organismos financieros multilaterales. El caso del Banco Mundial

Dentro del conjunto de instituciones financieras multilaterales se puede prestar más atención al Banco Mundial debido al volumen de recursos que maneja, por la influencia de sus planteamientos, por su simbolismo y también porque ha sido objeto de numerosos estudios. Una excelente manera de acercarse a su política ambiental es a través de la reciente publicación de José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder*, que además enmarca esta política ambiental en el contexto más general del conjunto de las políticas del Banco.

Tras varias décadas de *promover la destrucción ambiental* (*Bank Information Center*, 1990) o, utilizando el título de un trabajo espléndido que apareció coincidiendo con el 50 aniversario del Banco, de *hipotecar el planeta* (Rich, 1994), el Banco cuenta en estos momentos con una política ambiental de cierta amplitud, aunque esta cuestión ambiental se ha incorporado de forma tardía, renuente (las presiones exteriores han resultado determinantes) y parcial y está muy lejos aún de contribuir en su conjunto al desarrollo sostenible. Además, está la cuestión del impacto ambiental que ocasionan otras políticas como la energética, de transportes, de infraestructuras, la aplicación de los programas de ajuste o la nueva estrategia de desarrollo rural.<sup>14</sup>

Esta trayectoria ha incorporado la dimensión ambiental dentro del ciclo de proyecto mediante la exigencia de evaluaciones de impacto ambiental, la ampliación de la cartera de proyectos ambientales, la implicación en los problemas ambientales globales, el fortalecimiento del departamento ambiental y la puesta en marcha de un amplio programa de investigación sobre economía ambiental y de los recursos naturales. En julio del año pasado se aprobó una nueva estrategia ambiental en la que el elemento de novedad, como recoge irónicamente Sanahuja, no es sino la plena incorporación de los valores ambientales.

El primer objetivo de esta nueva estrategia es mejorar la calidad de vida, lo que incluye mejorar los modos de subsistencia, prevenir y reducir los riesgos ambientales para la salud y reducir la vulnerabilidad ante los peligros ambientales. El segundo objetivo es mejorar la calidad del crecimiento, lo que implicaría apoyar

---

14. Puede obtenerse abundante información sobre el impacto ambiental de las políticas del Banco Mundial consultando los materiales que ha generado la campaña de la organización ecologista internacional Amigos de la Tierra sobre los organismos financieros multilaterales ([www.foei.org](http://www.foei.org)). En el caso del apoyo a proyectos relacionados con los combustibles fósiles y con la minería se habla de una falta de garantías de crecimiento económico, impactos negativos en las comunidades, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, marginalización y genocidio de pueblos indígenas, violaciones de derechos humanos, causa y exacerbación de conflictos armados (FOEI, 2001).

marcos políticos, legales e institucionales que favorezcan una gestión sostenible, así como apoyar el desarrollo de un sector privado sostenible. Como tercer objetivo plantea la protección de la calidad de los bienes públicos globales y regionales.

En términos generales, lo sucedido en el Banco Mundial refleja lo que está pasando en el seno de otros organismos multilaterales financieros, como puede verificarse de manera sencilla examinando la información sobre los bancos regionales. Resulta interesante estudiar el caso del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo<sup>15</sup>, creado en tras la caída del Telón de Acero y que, debido tanto a las fechas recientes en las que comenzó su singladura como a la situación ambiental de los países del Centro y del Este de Europa, concedía una enorme importancia a los aspectos ambientales en sus documentos. Sin ir más lejos, su acuerdo fundacional establecía el compromiso de: *“promover en su amplio abanico de actividades un desarrollo ambientalmente saludable y sostenible”*.

Sin embargo, el BERD no escapa a esas contradicciones que se manifestaban en el caso del Banco Mundial, como puede comprobarse al estudiar la actividad que desarrolla la organización Bankwatch, una iniciativa de vigilancia de los proyectos que se financian en la zona, tanto por parte del BERD como de otros organismos financieros, promovida por numerosas organizaciones ecologistas de los países del Centro y del Este de Europa<sup>16</sup>.

## Nuevos instrumentos

En el terreno de los fondos nuevos y adicionales y de los mecanismos innovadores los logros de estos últimos años resultan a todas luces insuficientes. Además de las iniciativas que estas líneas muestran a continuación, pueden recogerse los debates sobre los impuestos internacionales vinculados a las transacciones financieras (Tasa Tobin), el consumo de combustible por parte de los aviones o la tasa sobre el carbono.

### El Fondo para el Medio Ambiente Mundial

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, FMAM (*Global Environmental Facility*, GEF) creado en 1991, va a gestionar entre 1998 y 2002 la cifra de 2.750 millones de dólares (por encima de los 500.000 millones de pesetas / 3.000 millones de euros), que hay que sumar a los 3.000 ya comprometidos

15. [www.ebrd.org](http://www.ebrd.org)

16. [www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)

desde su fundación e incluso a los obtenidos para cofinanciación. Los recursos proceden de los países desarrollados y responden a esa demanda que se recogía en la Agenda 21, y que, como ya se ha visto, planea en todo el debate sobre la financiación del desarrollo, de fondos nuevos y adicionales.

La actividad del FMAM se reparte entre los programas operacionales (ver tabla), las actividades de apoyo (que incluyen inventarios, recogida de información, análisis de políticas, estrategias, etc.) y las medidas de respuesta a corto plazo. Las áreas originales de actividad eran cuatro: biodiversidad, cambio climático, destrucción de la capa de ozono y aguas internacionales; posteriormente, y en la medida en que se relacionan con los campos anteriores, se incorporó transversalmente el tema de la degradación de tierras, y especialmente la desertificación y la deforestación. En la actualidad se estudia convertirlo en el mecanismo de financiación de la Convención de Estocolmo sobre Compuestos Orgánicos Persistentes (COPs).

En relación con los recursos gastados, la actividad gira fundamentalmente alrededor de los programas relacionados con la diversidad biológica y el cambio climático.

### Programas operacionales del FMAM

1. Biodiversidad	Ecosistemas áridos y semiáridos
2. Biodiversidad	Ecosistemas marinos, costeros y de agua dulce (incluidas zonas húmedas)
3. Biodiversidad	Ecosistemas forestales
4. Biodiversidad	Ecosistemas de montaña
5. Cambio climático	Eliminación barreras ahorro y eficiencia energética
6. Cambio climático	Promoción energías renovables mediante eliminación barreras y reducción de costes de implementación
7. Cambio climático	Reducción costes a largo plazo de tecnologías que emiten pocos gases invernadero
8. Aguas internacionales	Programa sobre cursos de agua
9. Aguas internacionales	Area multifocal sobre agua y tierras
10. Aguas internacionales	Programa sobre contaminantes
11. Cambio climático	Promoción transporte ambientalmente sostenible
12. Área multifocal	Gestión integrada de los ecosistemas
13. Biodiversidad	Conservación y uso sostenible biodiversidad importante para agricultura El tema de la capa de ozono se aborda a través de las actividades de apoyo y de las medidas de respuesta a corto plazo

Las iniciativas se ejecutan a través del Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA. A la hora de comprender el funcionamiento del FMAM resulta imprescindible

conocer tanto sus principios operacionales como sus consideraciones estratégicas. Entre los principios operacionales puede destacarse que el FMAM, en las cuestiones relacionadas con la biodiversidad, cambio climático y capa de ozono, funciona como el mecanismo de financiación, y por tanto bajo la dirección de las convenciones internacionales respectivas. También resulta importante señalar que los fondos se dirigen, casi en exclusiva, a cubrir los denominados *costes incrementales*, es decir, los costes adicionales que supone hacer las cosas bien desde el punto de vista ambiental.

Hay que recoger algunas de las críticas que el FMAM ha suscitado, especialmente en su fase inicial, y que tenían que ver con la estrecha asociación existente con el Banco Mundial, la identificación de unas esferas de actividad en función de las prioridades de los donantes, la exclusiva financiación de los costes *incrementales*, la falta de información y transparencia o la escasa coordinación entre las agencias ejecutoras.

Recientemente se ha publicado la segunda evaluación externa global que se realiza en la historia del FMAM (FMAM 2002); en ella se destaca, entre las cuestiones positivas, el que los proyectos hayan resultado significativos en el terreno de los problemas ambientales globales o el servicio prestado a las convenciones ambientales globales; en el campo de lo negativo se habla de una comprensión débil por parte de los países receptores, de la necesidad de fomentar más la participación de los grupos interesados, de implicar más eficazmente al sector privado o de reforzar el papel de catalizador de otros recursos económicos.

En todo caso, el tono de la evaluación resulta prudente porque conviene tener en cuenta que sólo han finalizado, desde los comienzos del Fondo, 95 proyectos, de los cuales se han evaluado 41, es decir el 12% del conjunto de los proyectos puestas en marcha, muchos de los cuales se iniciaron en la fase piloto el FMAM cuando todavía no estaban aprobadas ni la estrategia ni los programas operacionales.

## Fondos Fiduciarios

A lo largo de los años noventa se han creado numerosos fondos fiduciarios, generalmente apoyados por el FMAM<sup>17</sup>. Estos fondos pretenden proporcionar sostenibilidad financiera a iniciativas normalmente relacionadas con la conservación de la biodiversidad<sup>18</sup>.

---

17. Con lo que en muchos casos no estaríamos hablando de nuevos recursos con relación al FMAM, salvo cuando contemos los procedentes de otras fuentes.

18. Un ejemplo puede ser el *Critical Ecosystem Partnership Fund* ([www.cepf.net](http://www.cepf.net)) creado en el 2000 y promovido por Conservation International, el FMAM, la Fundación MacArthur y el Banco Mundial.

De manera simple, puede decirse que estos fondos obtienen sumas de dinero relativamente grandes procedentes de donantes internacionales, como el citado FMAM, o como resultado de canjes de deuda por naturaleza, y se redistribuyen en proyectos pequeños.

La mayoría de los fondos se ha establecido como organizaciones de carácter privado que cuentan con órganos de gobierno mixtos públicos y privados, siendo este último sector la mayoría.

En función del tipo de actividad que respaldan puede hablarse de “*park funds*”, que apoyan áreas protegidas específicas, o de “*grant funds*”, que canalizan recursos hacia ONG y organizaciones populares.

En función de su estructura financiera puede hablarse de fundaciones (“*endowments*”), cuyos fondos se invierten para generar beneficios que son los que realmente se dedican a las actividades estipuladas; fondos de amortización (“*sinking funds*”), cuyos recursos se distribuyen a lo largo de un periodo largo de tiempo fijado; y “*revolving funds*”, que se alimentan de la llegada de recursos nuevos de manera regular (debido, por ejemplo, a impuestos locales).

Desde un punto de vista geográfico, algunos fondos tienen un alcance nacional mientras que otros poseen una amplitud más limitada.

Resulta muy interesante la evaluación que en 1999 realizó el FMAM (1999) sobre algunos de estos fondos, en la que se destacaba entre sus logros la provisión de una seguridad de recursos para las áreas protegidas existentes, la generación y gestión de los recursos financieros para un periodo largo de tiempo, el favorecer la participación de la sociedad civil, el incrementar la investigación científica aplicada a los temas de conservación y la mejora de la concienciación pública sobre estas mismas cuestiones.

### **Fondo Prototipo de Carbono**

Aprobado por el Directorio del Banco Mundial en 1999, comenzó a funcionar a comienzos de 2000. Como bien describe Sanahuja (2001), el FPC recoge las aportaciones de países industrializados y empresas interesadas. El Banco Mundial, que administra el fondo, canaliza esas aportaciones a proyectos en países en desarrollo.

Esta iniciativa movilizará hasta 150 millones de dólares y sus operaciones no podrán ir más allá del 2012. En Sanahuja (2001b) pueden encontrarse tanto argumentos a favor como en contra de esta iniciativa.

## **Fondo Multilateral para la implementación del Protocolo de Montreal**

Este Fondo<sup>19</sup> se creó en 1990 por decisión de la Conferencia de las Partes del Protocolo de Montreal y comenzó a funcionar al año siguiente. Su función consiste en asistir a los países en desarrollo a cumplir las medidas de control que exige el Protocolo.

El FMPPM ha gestionado hasta ahora 1600 millones de dólares, de los cuales 440 corresponden al presupuesto del periodo 2000 - 2002, que se distribuyen en más de 350 proyectos desarrollados o en marcha y que abarcan 124 países.

Los proyectos se ejecutan a través de cuatro agencias: el Banco Mundial, PNUD, PNUMA y UNIDO. La Secretaría del Fondo se encuentra en la ciudad canadiense de Montreal.

## **Conclusiones**

La mayoría de los actores del sistema internacional de ayuda al desarrollo, como muchas agencias nacionales, el Banco Mundial, la Comisión Europea o la propia Cooperación Española, han institucionalizado (o están institucionalizando) las cuestiones de sostenibilidad ambiental; puede afirmarse que hacen algo en cuanto a la integración horizontal y sectorial del medio ambiente, aunque no dejan de manifestar numerosas contradicciones en sus actuaciones. También han aparecido iniciativas originales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, pero todavía nos encontramos muy lejos de que la AOD constituya ese mecanismo reequilibrador, sistema global de bienestar social, o política global de cohesión componente de un orden mundial cosmopolita (Sanahuja 2001a) y donde lo ambiental debería contar con un importante peso específico. Igualmente continúa siendo necesaria una gran transición político-institucional donde la AOD juegue un papel relevante dentro del marco financiero, que facilite ese cambio estructural necesario para avanzar hacia un desarrollo sostenible (Jiménez Herrero, 2000).

Es decir que, sin duda, hacen falta más recursos internos y más inversión directa (respetuosa con el medio ambiente) pero también más AOD “convencional” (eficaz y transparente, pero también no ligada y dirigida hacia el desarrollo sostenible) y más fondos nuevos y adicionales para la provisión de bienes

---

19. El objetivo del Protocolo de Montreal es la eliminación de sustancias que destruyen la capa de ozono.

públicos globales. Y para que esto suceda se precisa más voluntad política y más presión social que la promueva. Los dirigentes que acudan a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible tienen una nueva oportunidad para dar contenido a ese Pacto Global (*Global Deal*) del que tanto se habla y para no tener que regresar a sus países con las cabezas bajas.

## Bibliografía

- AMIGOS DE LA TIERRA INTERNACIONAL: *Phasing Out International Financial Institution Financing for Fossil Fuel and Mining Projects*, Demanding (position paper), 2001.
- BANCO MUNDIAL: *Environmental Assessment Sourcebook* (versión de 1991 y actualizaciones).
- BANCO MUNDIAL: *Making Sustainable Commitments. An Environmental Strategy for the WorldBank*, Washington 2001a.
- BANCO MUNDIAL: *OED Review of the Bank's Performance on the Environment*, Washington, 2001b.
- BANK INFORMATION CENTER: *Funding Ecological and Social Destruction: The World Bank and the International Monetary Fund*, Washington DC, 1990.
- BANURI, TARIQ; SPANGER-SIEGFRIED, ERIKA: *Strengthening Demand: A framework for Financing Sustainable Development*, IIED, Londres, 2001.
- FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL: *GEF Evaluation of Experience with Conservation Trust Funds*, Washington DC, 1999.
- FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL: *Second Overall Performance Study*, enero de 2002.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED): *The future is now*, vol.1,2 y 3, Londres, 2000 - 2002.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (IIED): *Financing for Sustainable Development*, Londres, 2002.
- INTERMÓN - OXFAM: *La realidad de la ayuda 2001- 2002*, Barcelona, 2001.
- JIMÉNEZ HERRERO, LUIS: *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Pirámide, Madrid, 2000.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos: Doctrina y actividades*, Madrid, 2000.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: *Programa 21*, Madrid, 1993.
- OCDE: *Coherence in Environmental Assessment for Development Cooperation Projects*, París, 1999a.
- OCDE: *Compendium of Good Practises for Operationalising Environmental Sustainable Development in Development Cooperation*, París, 1999b.
- OCDE: *Sustainable development strategies. What are they and how can*



- development co-operation agencies support them*, Policy Brief, septiembre 2001, París.
- OCDE: *DAC Guidelines on Integrating the Rio Conventions in Development Co-Operation*, 2002, París (documento no aprobado)
- PNUMA; BANCO MUNDIAL; NASA: *Protecting our Planet. Securing our Future*, 1998.
- RICH, BRUCE: *Mg the Earth. The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crises of Development*, Beacon Press, Boston, 1994.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional” en GÓMEZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (coords.): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001a.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO: *Altruismo, mercado y poder*, Intermón - Oxfam, Barcelona, 2001b.
- SANDERSLEY, PETER: *Mainstreaming the Environment in ODA Programmes* (documento presentado al Global Forum sobre desarrollo sostenible organizado por la OCDE entre el 24 y el 26 de abril de 2002)
- VON MOLTKE, KONRAD: *On Clustering International Environmental Agreements*, IISD, Canadá, 2001.