El "Global Environment Facility (GEF)" y los Fondos Ambientales Nacionales: Rio+10 como Momento de Renovación.

Texto preparado para el "Fondo Brasileño para la Biodiversidad" (FUNBIO) por José Augusto Pádua (Profesor de Política Ambiental de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro).

GEF: Misión y Realidad

Los orígenes del Global Environmental Facility (GEF) están ligados a dos movimientos que marcaron el debate ambiental entre los últimos años de la década de 1980 y primeros años de la década siguiente.

El primero de estos movimientos se relaciona con el crecimiento de la preocupación pública, especialmente en los países de la OECD, ante la gravedad de los problemas ambientales globales. Las noticias sobre la destrucción creciente de los bosques tropicales, la reducción de la capa de ozono y el incremento del "efecto invernadero" generan una presión difusa, pero muy efectiva, para que los gobiernos de los países del Norte tomen medidas concretas para enfrentar estos problemas. Contrario a las presiones anteriores de las políticas ambientales internas, especialmente el combate a la contaminación, que marcaron la agenda ambiental de estos países desde la década de 1960, ahora se presenta un desafío mucho más amplio, que es el de producir políticas ambientales de alcance planetario.

El segundo movimiento se derivó de los debates y negociaciones diplomáticas que comenzaron a surgir ante los problemas globales. Estos debates ganaron mayor relevancia a partir de 1989, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas establece la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo" (UNCED), que ocurrió en 1992 en Río de Janeiro. A raíz de estas negociaciones quedó claro que las medidas a ser tomadas, especialmente en términos de conversación tecnológica y preservación de espacios y recursos naturales, tenían un costo financiero que la mayoría de los países, especialmente de los del Sur, no estaban en condiciones de asumir. Quedó claro, además, que la responsabilidad histórica de los países desarrollados y la creación de los problemas globales eran mayores que las de los países en desarrollo. Surgió entonces una idea de crear un "Fondo Verde" a través del cual los países ricos financiarían el enfrentamiento de los graves problemas ambientales de los países más pobres, inclusive el costo de transferencia de tecnologías más limpias producidas por empresas y centros de investigación ubicados en el Norte.

Este "Fondo Verde", que varios gobiernos del Sur esperaban crear durante la UNCED, no debe ser confundido con el GEF. Este último, en verdad, puede ser visto como una respuesta moderada a la propuesta de creación del primero. Aún el PrepCom IV de la UNCED, realizado en Nueva York en marzo de 1992, el G-77, la principal articulación diplomática de los países del Sur, presentaron un proyecto de fondo para la implementación de la Agenda 21, diseñado por diplomáticos de China y de Paquistán. Este fondo presentaba las siguientes características: a) proveer recursos adicionales con relación a los fondos oficiales de asistencia al desarrollo ya comprometidos para los países más ricos; b) requerir contribuciones obligatorias por parte de los países ricos; c) dar igual voz a todas las partes involucradas en la determinación de los criterios para la selección de proyectos de liberación de fondos, y d)

generar las actividades de financiamiento después de atender las prioridades y necesidades de los países en desarrollo (Susskind, 1994).

Los países del Norte, especialmente de la Unión Europea, rechazaron firmemente esa propuesta, defendiendo la tesis de que todos los recursos para a la Agenda 21 y para el enfrentamiento de los problemas ambientales globales debieran ser canalizados a través del GEF, un fondo provisional establecido en 1991 por el Banco Mundial con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Este conflicto de posiciones generó un problema original para el GEF que, a pesar de los avances posteriores, no pudo ser solucionado. Por ser un mecanismo creado por países del Norte, los gobiernos y sociedades del Sur tienden a adoptar una posición ambigua ante el mismo. Al mismo tiempo en que representa una contribución que no debe ser rechazada, desde el punto de vista financiero, ellos tienden a considerarlo como una iniciativa "externa", que no responde adecuadamente a sus prioridades (Horta, 1998). Volveré a comentar este tema más adelante, ya que resulta relevante elaborar una discusión crítica sobre los "Fondos Ambientales".

El modelo que inspiró en gran parte la creación del GEF nació en el ámbito de las negociaciones del "Protocolo de Montreal sobre Sustancias que reducen la Capa de Ozono", establecido en 1987 (Viola, 1997). La segunda conferencia de las partes del Protocolo, en junio de 1990, creó un fondo multilateral, administrado básicamente por el Banco Mundial para financiar los costos incrementales de cumplimiento del acuerdo de los países en desarrollo, especialmente el cese en la producción y consumo de las ODS (Sustancias Degradadoras de Ozono). Este fondo fue aceptado con gran resistencia por los EUA, país que temía establecer un precedente para la creación de nuevos fondos ambientales que exigían negociaciones con el Congreso, pues implicaría un aumento de recursos para la cooperación internacional.

La presencia de la Unión Europea y de G77, entretanto, fue bastante fuerte, y el "Fondo Mundial para la Protección de la Capa de Ozono" acabó siendo establecido. Se estableció que las fuentes de contribuciones para el fondo serían los países ricos, se definió un Comité Ejecutivo para crearlo (compuesto por siete países desarrollados y siete en desarrollo). Puede ser que los resultados de ese proceso hayan sido positivos, ya que aún para la década pasada se habían destinado cerca de US $ 730 millones para 111 países en desarrollo, ayudando a promover una reducción prevista en el consumo de ODS del orden del 50% (Sarma, 1998). Es preciso tomar en cuenta, que el éxito del Fondo de Montreal no abarca completamente el conjunto de los problemas ambientales globales. El enfrentamiento del problema de la capa de ozono se relaciona con medidas más concretas de sustitución tecnológica, que no afectan a los patrones de producción y consumo. La verdadera superación de los problemas como el calentamiento global y la pérdida de la biodiversidad, al contrario, atravesó cambios socioeconómicos mucho más difíciles y profundos.

De todas formas, el mismo año de 1990, el Banco Mundial inició un proceso de análisis y discusiones para crear un fondo ambiental de carácter más amplio. La resolución del marco de 1991 creó un " Global Environment Trust Fund", que en octubre del mismo año se transformó, a través de un acuerdo con el PNUD y el PNUMA, en un "Global Environment Facility".

Es interesante observar que la propuesta de creación del GEF fue europea, más especificamente franco-alemana y fue recibida con reluctancia por los EUA. La propuesta básica era crear mecanismos para canalizar fondos y asistencia tecnológica para los países en desarrollo, los cuales se enfrentan con los desafíos originados por los cambios climáticos, la

contaminación de aguas internacionales, la perdida de biodiversidad y la reducción de la capa de ozono. La iniciativa europea debe ser comprendida en el contexto de aquel momento histórico de crecimiento y preocupación pública ante el ambiente global. La oposición norteamericana, a su vez se explica por el temor de que el GEF fuera una continuación del precedente sentado por el "Protocolo de Montreal" como ya se explicó anteriormente (Susskind, 1994). La consecuencia de las negociaciones de la UNCED, además de la necesidad de atender el clamor de su propia opinión pública, fue que los EUA apoyaran la creación del GEF. La presencia central del Banco Mundial garantiza esa confianza, tanto en términos políticos como en términos de capacidad técnica para manejar grandes cantidades de dinero (Horta, 1998).

Durante la UNCED, en Río de Janeiro, ocurrieron disputas diplomáticas en torno a esa cuestión. Muchos países del Sur continúan defendiendo la tesis de crear fondos verdes específicos independientes del Banco Mundial para el financiamiento de la Agenda 21 y las convenciones de clima y biodiversidad. Existía el temor de que los EUA y los países de la OECD en general, a través del control ejercido sobre el Banco Mundial a partir del principio de votación por cuotas mayoritarias, acabasen dominando ampliamente la agenda del fondo. A pesar de estos cuestionamientos, el resultado final de las negociaciones terminó defendiendo al GEF como la única creación financiera de gran porte de la UNCED. Es posible decir, inclusive, que el GEF fue el fruto directo de este proceso, una medida que nació a partir del contexto político y de las negociaciones globales que desembocaron a la gran reunión de junio de 1992. Es verdad que las metas financieras discutidas en UNCED eran mucho más amplias que aquellas establecidas a través del GEF. El propio texto de la Agenda 21 en su artículo 40.27, estimó US$ 165 billones por año, entre 1993 y 2000, que representa el costo de implementación de aquel programa global, sin definir las medidas concretas para la obtención de recursos. También refuerza, en el artículo 33.13 la meta de las Naciones Unidas, que nunca se cumplió efectivamente, de destinar 0.7% del PNB de los países desarrollados para cooperación internacional en materia de desarrollo (United Nations, 1992). El alcance del GEF, como se sabe, es menor que esas aspiraciones. Más es preciso reconocer que ese fondo nunca pretendió cubrir todo el financiamiento internacional necesario para los programas del medio ambiente. Como menciona el "Study of GEF's Overall Performance", publicado en 1998, "dada la limitación de los recursos disponibles, y el aporte estimado para la resolución tentativa de esos problemas, el GEF se establece como un programa que suma recursos adicionalmente a otras fuentes" (Porter *et al.*, 1998)

Existen aquí dos elementos importantes para una evaluación crítica más profunda del GEF. En primer lugar, es forzoso reconocer que la opinión pública internacional, a través de las expectativas generadas por la UNCED, esperaba, y aún espera, un compromiso político y financiero mucho más fuerte con la sobrevivencia ecológica de la humanidad por parte de las naciones. El actual GEF está muy lejos de atender el clamor de la humanidad que tiene el derecho de exigir el crecimiento y fortalecimiento de este fondo en particular y de otras iniciativas similares. En segundo lugar, es preciso destacar el aspecto de complementariedad. Los recursos del GEF no deben ser usados para el financiamiento de otros programas, especialmente de grandes organizaciones gubernamentales, que acostumbran conseguir recursos por vías propias. Los recursos utilizados en estos programas ambientales por parte de gobiernos o agencias multilaterales no deben ser superpuestos a los del GEF. Es decir, la existencia del GEF no debe servir de motivo para la reducción de los recursos o la cancelación de otros programas (concepto de "incremental cost").

Cabe mencionar, de todas formas que la aprobación del GEF por la UNCED acarreó modificaciones en la naturaleza de este fondo. La aprobación en primer lugar fue condicional. En los documentos de UNCED que califican al GEF como mecanismo financiero, como en el texto de la Agenda 21 y de las grandes convenciones, la demanda por una reestructuración fue establecida de forma mucho más clara. La sección 33.12 de la Agenda 21, por ejemplo, definió seis puntos de orientación para la reestructuración del GEF. El artículo 39 de la "Convención sobre Diversidad Biológica", por otro lado, colocó esa reestructuración como una condición para el establecimiento del Fondo como un mecanismo financiero provisorio de la Convención (United Nations, 1992).

A partir de la Conferencia de Río de Janeiro fue evidente que el GEF debía recibir una definición más amplia de su mandato y una serie de modificaciones en su estructura de gobierno. Muchas de estas modificaciones fueron ocurriendo en los años subsecuentes. La presión de diferentes actores políticos gubernamentales y no gubernamentales en los países del Norte y del Sur hizo que la gestión del GEF ganase más transparencia y más espacio de participación.

En la medida en que fue aceptado como un mecanismo financiero oficial por las convenciones de diversidad biológica y de cambios climáticos, por ejemplo, el GEF recibió una orientación formal de las partes de esas convenciones, además de ser responsable ante ellas. En marzo de 1994, por otro lado, en una reunión realizada en Ginebra con la presencia de 87 países, se concluyó el difícil proceso de reestructuración del GEF, demandado desde el encuentro de Río. En esa reunión se finalizó la fase piloto del GEF que duró de octubre de 1991 a junio de 1994 y apoyó 116 proyectos con un valor total de US$ 733 millones (Porter *et al.*, 1998) A partir de julio de 1994 inició la primera fase operacional, ya que como una nueva estructura de gestión en un orden básico de

US$ 2 billones (con contribuciones de los países ricos según el principio de "burden sharing" proporcional al PIB *per capita*).

Con las decisiones tomadas en 1994, el Banco Mundial se constituyó como sede del Fondo a través de su Secretaría, y fueron creados mecanismos más amplios de participación en la toma de decisiones, evitando seguir simplemente el principio de derecho de voto según las cuotas proporcionales que dirige aquella institución. El Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA fueron establecidos como Agencias de Implementación del GEF. Una Asamblea General de cerca de 115 países participantes, se reúne cada tres años para revisar las políticas generales del Fondo. Un Consejo Directivo formado por 32 miembros, 16 países en desarrollo (6 de Africa, 6 de Asia y 4 de América Latina), 14 países desarrollados y 2 países de economía en transición- se convirtió en el principal órgano de gobierno responsable de la implementación y de evaluación de las políticas y programas operacionales del GEF. Ese Consejo se reúne cada seis meses. Un panel científico y técnico, compuesto de 12 especialistas internacionales ofrece apoyo intelectual para las políticas del Fondo, además de designar un grupo de técnicos que deben revisar los proyectos aprobados. También fueron creados mecanismos de relación con las ONGs, como el establecimiento de 16 puntos de contacto regional, la definición de un día de consulta previo al encuentro del Consejo Ejecutivo y la designación de algunos observadores no gubernamentales para asistir a las reuniones de éste último.

En otras palabras, la reestructuración de 1994 se aproximó al GEF como un tipo de fondo verde imaginado por países del Sur ante la UNCED, a pesar de la existencia de varias ambiguedades. Las decisiones de financiamiento de las políticas tomadas por el

Consejo Directivo, en el caso de no haber consenso, se basarían en una compleja combinación de dos tipos de votación: a) el voto proporcional de acuerdo con la cantidad donada propia de organizaciones como el Banco Mundial y b) el voto unitario por representante de país propio de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En última instancia, el control final permanece con los donadores. Por otro lado, a diferencia de que el presidente del Consejo es electo por el sistema país /voto, el CEO (Chief Executive Officer) es electo por el sistema dólar /voto. El hecho de que la gestión diaria de proyectos, incluyendo su aprobación y evaluación, esté en manos del CEO y de la Secretaría General, que se confunde en la práctica con el Banco Mundial, sigue siendo un factor de tensión en la medida en que muchos ambientalistas cuestionan la legitimidad del GEF como vehículo de confrontación con los problemas ambientales globales, teniendo en cuenta su desempeño histórico en ese campo (Chatterjje, 1994).

Existe otro factor, aún más profundo, que crea tensiones en lo que se refiere al papel del GEF como instrumento efectivamente planetario de política ambiental. La definición propuesta desde 1991 respecto al alcance del GEF – basada en los cuatro temas ambientales focales: clima, ozono, biodiversidad y aguas internacionales – y cuestionada por entrar en conflicto con el objetivo de los propios países del Sur, establece sus prioridades en términos de acción ambiental. **Durante la UNCED, varios ambientalistas del Sur argumentaron que estos cuatro puntos se referían a los problemas que amenazaban más directamente a los países del Norte.** O sea, la agenda global del GEF era fundamentalmente una agenda que sólo el Norte entiende como "global" (Shira, 1993). Los problemas de saneamiento básico, por ejemplo, que constituyen enormes cuestiones ambientales para los países en desarrollo, no fueron incluidos en el contexto del Fondo. El funcionamiento de la Agenda 21, cuyo contexto es más amplio, haciendo una clara unión entre las necesidades locales, nacionales y globales continúa sin establecer un mecanismo financiero internacional realmente adecuado, ya que el GEF atiende apenas algunos aspectos de esta agenda más amplia.

El GEF, de hecho, no financia el enfrentamiento de problemas locales por más importantes que sean, sino problemas que tengan un impacto global, es decir, siguiendo el irónico raciocinio de algunos ambientalistas del Sur, problemas que enfrentan de alguna forma los países del Norte. De esta manera, un proyecto de reducción de contaminación urbana apenas será considerado si reducen las emisiones de gases que producen el efecto invernadero, siendo que esa eficiencia selectiva, en términos globales, es prioritaria en relación a los argumentos de equidad internacional o al número de personas afectadas. Dentro de esa lógica el GEF solo financia el "costo incremental" de proyectos, o sea, la diferencia entre el costo de un proyecto destinado a enfrentar un problema local, sin considerar las cuestiones ambientales globales, y un proyecto que le de prioridad a estas cuestiones (Viola, 1997).

Algunas medidas fueron tomadas, a partir de la reestructuración del GEF, en el sentido de mitigar este vicio del Norte en la definición de los problemas globales. La existencia en cada país de un "punto focal político" y un "punto focal operacional" busca servir de puente entre el Fondo Global y los diferentes actores nacionales, inclusive en el plano de la gobernabilidad. Cabe identificar en el punto focal operacional "ideas para proyectos que atiendan las prioridades del país y asegurar que las propuestas del GEF sean consistentes con las prioridades y los compromisos de los países ante las convenciones globales para el medio ambiente" (Porter *et al.*, 1998). En la práctica, esos puntos focales son muchas veces funcionarios públicos que, aún dotados de buena voluntad, tienen poco poder de articulación y decisión, especialmente junto a los actores no gubernamentales. Otra medida positiva fue la

posibilidad de introducir recursos del fondo, entre los proyectos elegibles que involucran procesos de degradación del suelo que afectan directamente las poblaciones rurales del Sur. Más no se puede ignorar el hecho de que esos proyectos aún se encuentran en una posición bastante marginal en la cartera del GEF, además de tener que estar subordinados conceptualmente en uno de los cuatro temas focales definidos desde 1991. El Consejo Ejecutivo, en su última reunión (mayo de 2001) aún está demandando una mejor definición de las modalidades posibles para ese tipo de asignación de recursos.

Algunas de esas cuestiones y focos de tensión, presentes desde el proceso inicial de formación y consolidación del GEF, provocaron el resurgimiento de las evaluaciones y debates críticos de los últimos años. La primera Asamblea General del Fondo, realizada en Nueva Delhi en abril de 1998, precedió al "Study of GEF's Overall Performance", producido por un equipo independiente durante 1997. En el presente año 2001, con vistas a la segunda Asamblea General, a realizarse en Beijing en octubre del 2001, existe otro equipo trabajando en un nuevo estudio.

El estudio de 1997 fue importante para la detección de alguno de los principales problemas y puntos clave respecto al desarrollo futuro del GEF. El tema del Banco Mundial, por ejemplo, aparece de forma bien definida. Una crítica frecuente es la de que el Banco Mundial no puede hospedar legítimamente a la Secretaría del Fondo, siendo ésta su principal Agencia Implementadora, sin que haya un cambio coherente en el conjunto de sus políticas. Es decir, el GEF debería de ser una especie de "caballo de Troya" para el "enverdecimiento" del conjunto de las operaciones del Banco. No tiene sentido que el GEF haya invertido casi US$3 billones, entre 1991 y 2000, en programas de conservación y uso sustentable del medio ambiente en las cuatro áreas focales (GEF, 2001), cuando, en el mismo período, centenas de billones de dólares fueron destinados por el Banco Mundial en proyectos de desarrollo que, normalmente, no reflejan una clara preocupación ambiental. El informe recomendó, en ese sentido, que "the WB should adopt public, measurable goals to the integration of global environmental objectives into its regular operations...It should report regularly to the GEF and the public on its progress in achieving these objectives" (Porter *et al.*, 1998).

El tema de la contrapartida de los recursos del GEF también aparece con claridad. El informe de 1998 demandó una definición más precisa de la idea de "Fondos nuevos y adicionales", para no confundir el presupuesto de los recursos del GEF con otros recursos para el desarrollo, garantizando una real elevación total de los recursos financieros para el ambiente global (Porter *et al.*, 1998). Lo mismo puede ser dicho sobre el problema crucial de la compatibilidad entre el GEF y las prioridades nacionales. El informe de Porter *et al.* (1998) observó que la capacidad de los proyectos que son realmente "country driven" estaba siendo bastante limitada, especialmente por la escasa efectividad del sistema de puntos focales. Estos últimos, en muchos casos, apenas se relacionaban con un número reducido de "stakeholders" gubernamentales. Era necesario perfeccionar la formación de agentes nacionales, además de aumentar la participación de consultores y "stakeholders" nacionales, en la definición e implementación de proyectos (Porter *et al.*, 1998). Otros informes, como el "Project Implementation Review", de 1997, y el "Study of GEF Project Lessons", de 1998, afirmaron que el éxito de los proyectos del GEF, inclusive en términos de sustentabilidad, depende de la correcta atención a las prioridades y políticas nacionales (Horta y Bichsel, 1998). El "Implementation Review" llegó a reconocer que "projects have to respond to some national or local interest in addition to aiming to achieve global environmental benefits" (GEF, 1998).

Las evaluaciones mencionadas aportaron una serie de cuestiones técnicas puntuales, y los temas políticos de fondo, a mi parecer, fueron ya postulados en los párrafos anteriores. La divulgación de un nuevo "Study of Overall Performance" podrá esclarecer hasta que punto esos problemas fueron enfrentados en los últimos años. Es importante tener claro que el futuro del GEF, tanto en el Norte como en el Sur, será el factor decisivo, inclusive para la renovación apropiada de los recursos financieros que garantizan su propia sobrevivencia.

En los días 11 y 12 de octubre del 2001 se realizará un a reunión en Edimburgo, Escocia, para discutir el llamado "third replenishment" del GEF. En el "second replenishment" negociado en 1998, para el período de 1999-2002, se logró obtener un valor total de

US$ 2,4 billones aproximadamente. Para el tercer período, 2002-2005, la Secretaría del fondo definió los siguientes escenarios (GEF, 2001b):

	No Core Growth	**Intermediate Growth**	**Historical Growth**
Core operations [a]	2.35	2.85	3.35
Persistent Organic Pollutants [b]	0.25	0.25	0.25
Cross-cutting, country-based, and foundational capacity building [c]	0.20	0.20	0.20
Total GEF-3 Resource Requirements	2.80	3.30	3.80
Less: GEF-2 Carry-over	0.30	0.30	0.30
Total GEF-3 New Funding Requirements	2.5	3.00	3.50

[a] Resource requirements for activities in the core focal areas (including land degradation), inclusive of all associated fees, core capacity-building, and targeted and streamlined capacity building of about 10 percent of the allocation in the core focal areas; as well as core corporative services.
[b] Resource requirements are inclusive of all associated fees and capacity building in POPs.
[c] Resource requirements are inclusive of al associated fees.

Pienso que el nivel de apoyo de los países donadores dependerá en gran parte, como ya se mencionó, de sus opiniones públicas respecto a la confrontación de los problemas ambientales globales y, de forma más específica, a la continuación del GEF como una de las maneras eficaces para la promoción de esta confrontación. La formación de esa postura pública en los países donadores, por otro lado, depende en gran parte de la postura pública sobre la actuación del GEF en los países receptores. En un mundo cada vez más globalizado, es bien conocida la existencia de flujos de comunicación a través de la opinión pública de los diferentes países del Norte y del Sur. **Un acercamiento más estrecho entre el GEF y las sociedades de los países del Sur, por lo tanto, debería ser uno de los principales objetivos estratégicos del Fondo.** La permanencia del "replenishment" de US$2,5 billones, sin crecimiento en sus actividades finales – para no fallar en el escenario aún más pesimista que sería la reducción de ese monto – representaría una clara amenaza para el desarrollo del GEF como institución de relevancia real planetaria. Y la decisión entre los US$ 2,5 billones y los US$3,5 billones definidos por los diferentes escenarios, en mi opinión, será más un debate político y social que un debate meramente técnico.

FONDOS AMBIENTALES NACIONALES: UN INSTRUMENTO POLÍTICAMENTE SUBESTIMADO

Entre las medidas adoptadas por el GEF, en esos primeros años de funcionamiento, se encontró apoyo para la creación de fondos ambientales nacionales o regionales. El GEF ya invirtió directamente en los siguientes fondos (GEF, 1999):

1. Central American Fund for Environmental and Development (US$ 15 millones)
2. Foundation for Eastern Carpatian Biodiversity Conservation (US$ 300 mil)
3. Trust Fund for Environmental Conservation-Bhutan (US$ 10 millones)
4. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Brasil (US$ 20 millones)
5. Fund for the Conservation of Nature – México (US$ 16,5 millones)
6. National Trust Fund for Protected Areas – Perú (US$ 5,2 millones)
7. Cape Peninsula Biodiversity Conservation Project / Mountain Trust Fund (US$ 5 millones)
8. Mgahinga-Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust Fund – Uganda (US$ 4,3 millones)

Además de esos fondos nacionales específicos que aquí son de especial interés, el GEF invirtió US$ 38,94 millones en el "Small Grants Programme", que funciona como un fondo para pequeños proyectos locales, a través de ONGs nacionales que sirven como puntos focales, y US$ 85,8 millones[1] en fondos de inversión que contengan algún componente ambiental.

Una primera observación crítica, y que salta a la vista, es la pequeña prioridad financiera atribuida por el GEF a ese instrumento. De los cerca de US$ 2,942,000,000 invertidos por el GEF en proyectos en sus cuatro áreas focales, entre 1991y el 2000, apenas US $76,100,000 (2.6%) fueron destinados a los fondos nacionales (GEF, 2001). Es verdad que el GEF tiene apoyo técnico o "small grants" para la implementación de otros fondos nacionales o regionales – en general creados con los recursos de USAID, de WWF, de canjes de deuda externa o de otras formas – más su apoyo directo, como vimos, a pesar de relevante, ha sido insignificante en términos relativos.

Ese compromiso financiero limitado, en mi opinión, está relacionado con una visión limitada del potencial de los fondos nacionales para el enfrentamiento de algunos de los problemas políticos centrales vividos por el GEF. Una evaluación de estos fondos, realizada en 1999, afirma que éstos son "apenas uno de los numerosos mecanismos financieros e institucionales utilizados para abordar las cuestiones relativas a la biodiversidad", concluyendo que éstos son, en general, "la opción más aconsejable cuando se quiere abordar problemas cuya solución es, por naturaleza, de largo plazo" (GEF, 1999).

Esta visión meramente técnica e utilitaria no consigue captar la importancia política de ciertos aspectos de los fondos nacionales. Esos aspectos, paradójicamente, aparecen en otras partes del informe de evaluación. En el resumen de las observaciones y conclusiones, se afirma que el éxito de los fondos depende de su capacidad de "participar en la elaboración de estratégicas nacionales de conservación, colaborar con otros organismos públicos y privados para formular

[1] Esta cifra aparece en el texto original como US$85,8; la traductora supone que se trata de US$85,8 millones.

métodos eficaces de gestión, y prestar apoyo a grupos comunitarios y demás organizaciones que participan por primera vez en la conservación de la diversidad biológica". Se afirma también que los fondos manifiestan gran capacidad para facilitar la participación de las instituciones de sociedad civil en la conservación de los recursos, fomentar la investigación científica aplicada a cuestiones de conservación y crear más conciencia pública de respeto a las cuestiones de conservación. Otra afirmación que cabe destacar es la siguiente: "la totalidad de los fondos estudiados que son impulsados por los países (es decir, los gobiernos y otros sectores que demuestran firme adhesión a los objetivos de los fondos), revelan una amplia participación pública, demuestran capacidad de innovación y consiguen movilizar recursos adicionales para la conservación a nivel mundial" (GEF, 1999).

No es difícil de percibir, teniendo en cuenta las observaciones mencionadas en la sección anterior, que los fondos ambientales poseen un gran potencial, poco percibido por la dirección del GEF, para ayudar en el enfrentamiento de algunos de los principales problemas políticos, especialmente la necesidad de conciliar las demandas ambientales globales con las prioridades y realidades nacionales, logrando establecer una unión entre los actores locales que es esencial para el éxito de los proyectos ambientales. Los fondos ambientales, de hecho, son dirigidos por los profesionales locales, que conocen bien las prioridades de cada país. Estos trabajan, en estrecha relación con las organizaciones locales, lo que ayuda a desarrollar una unión y una participación mucho más profunda y efectiva con relación a los proyectos en curso. Esa unión y participación, por otro lado, tienen un efecto mucho más visible para la opinión pública, ya sea por la capacidad de difusión y comunicación de las propias organizaciones locales involucradas, o por la proximidad y efectividad de los proyectos desarrollados para la sociedad nacional.

La propia idea de los problemas a largo plazo, que el informe menciona, es mucho más adecuada para el difícil trabajo de transición de la sustentabilidad global. Esa transición requiere de un esfuerzo continuo y acumulativo, que ayude a cambiar las mentalidades y prácticas sociales y ambientales. Ese es exactamente el tipo de dinámica que los fondos ambientales pueden reforzar. Los grandes problemas ambientales, inclusive en el plano global, no serán resueltos por proyectos puntuales y específicos, por más grandiosos e inmediatos que sean, sino por un proceso profundo y gradual de cambio.

En resumen, en vez de considerar a los fondos nacionales como una simple opción técnica, los cuales destinan recursos limitados, la reflexión sobre los fondos nacionales puede servir de base para una restructuración conceptual y política en la función del GEF. Esa iniciativa global se aproxima más al modelo de vida, a la conciencia y a las prioridades de las sociedades nacionales. Es necesario garantizar la participación integrada de un número más amplio de actores, que desarrollen entre si un sentido de apoyo y aprendizaje mutuo. Es necesario tener mayor presencia en la opinión pública, de forma que se amplíe el campo de apoyo para su propia continuidad y desarrollo. Es necesario hacer que su efectividad sea reconocida por la opinión pública y por los principales actores políticos del Sur, ya que esto es mucho más efectivo, teniendo en cuenta la velocidad de circulación de información en el mundo actual para ganar el apoyo de las opiniones públicas y de los principales actores políticos del Norte, quienes garantizan el suministro de recursos financieros para el GEF. Ese apoyo, repitiendo, es crucial, aún más si consideramos las otras prioridades, inclusive en términos de crisis económica y conflictos internacionales que pueden capturar la imaginación y el apoyo de la opinión pública internacional. Para garantizar un apoyo público creciente al enfrentamiento de los problemas ambientales es preciso, además de la permanente democracia de información sobre la creciente gravedad de los mismos, que existan proyectos de transición para la

sustentabilidad que la sociedad perciba como próximos y efectivos, y que merecen recibir grandes flujos financieros por parte de gobiernos, ONGs, empresas e instituciones multilaterales. Los fondo ambientales nacionales, en ese sentido, pueden ser el instrumento más eficaz para una "nacionalización" del GEF, es decir, para la creación de una dinámica de trabajo que logre realmente acercar a las complejas sociedades de los países del Sur.

RECOMENDACIONES

Río + 10 será un momento extremadamente adecuado para evaluar y renovar el legado de la UNCED. Las instituciones creadas en el proceso de 1992 estarán sujetas a una fuerte votación. La opinión pública mundial, que no disminuyó su preocupación por los problema ambientales, como muestran varios indicadores, deberá renovar su clamor por acciones más efectivas. Es el momento para reconsiderar la naturaleza y la actuación del GEF. Con base a los argumentos ya mencionados, es posible formular las siguientes recomendaciones para ese debate:

1. La continuidad y ampliación del GEF debe ser garantizada por medio de un sustancial aumento en sus recursos básicos.
2. Es necesario promover un nuevo proceso de restructuración del GEF, que se enfoque especialmente al contenido político de su función. El alcance de su misión debe ser ampliado. Es preciso, en primer lugar, establecer una conexión más fuerte entre los cuatro puntos focales. En segundo lugar, es necesario definir con más claridad la relación entre esos puntos focales y las necesidades sociales y ambientales de cada país o nación donde el GEF actúa, dentro del espíritu de la Agenda 21.
3. Junto con esa reformulación conceptual, la estructura de gobierno y gestión del GEF debe tornarse cada vez más amplia, transparente y participativa. Para eso es necesario reducir el peso específico del Banco Mundial en esa dinámica, aumentando el peso de los representantes de gobiernos y grandes actores sociales.
4. Los fondos ambientales nacionales deben ser fortalecidos, ampliando considerablemente los recursos que se les destinan. El GEF no debe comprometerse explícitamente con la permanencia de esos fondos, sino que debe tomarlos como un modelo potencial para la renovación de su actuación en cada país. Los fondos deben servir de base para una "nacionalización" de las prioridades y de la gestión del GEF, fortaleciendo una forma de actuación que aumente la participación cualitativa y cuantitativa de los actores locales en la formulación e implementación de la misma.
5. Los fondos nacionales, en sentido amplio, no deben limitarse al tema "biodiversidad". Ese modelo podría también ser utilizado, en el futuro, para el financiamiento de los proyectos relacionados con otros temas prioritarios, así mismo para proyectos más amplios relacionados con la promoción del desarrollo sustentable y de la Agenda 21.
6. Los recursos del GEF deben ser nuevos y adicionales a los recursos producidos u obtenidos por grandes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Éstos deben fluir a través de canales propios de cada país, siendo que el canal prioritario, por ser más participativo y socialmente inclusivo, debe ser el de los fondos nacionales. El apoyo a los proyectos de ONGs o de comunidades locales se debe dar, preferentemente, a través de esos fondos. No es menester del GEF financiar el trabajo específico de grandes ONGs internacionales. Lo que no significa, obviamente, un veto a la asociación y cooperación técnica y política entre entidades de diferentes tamaños y naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

1. Chatterjee, P. "New two billion dollar environment fund launched", Inter Press Service Feature, 29 de marzo de 1994.
2. Global Environemnt Facility, Project Implementation Review of the GEF, Washington, 1998.
3. ------, Experiencia de los Fondos Fiduciarios para la Conservación, Washington, 1999.
4. ------, The Difference GEF Makes – 2000 Annual report, Washington, 2001.
5. ------, Resumen conjunto...de la reunión del Consejo del FNAM, Washington, 2001.
6. -------, "Programming of Resources for Third GEF Replenishment", Washington, 2001b.
7. Horta, K. "Global Environment Facility", Foreign Policy in Focus, Vol. 3, n. 39, 1998.
8. Horta, K y Bichsel, A. Critical Steps for the Future of Global Environement Facility, Washington, 1998.
9. Porter, G. *et al*. Study of GEF's Overall Performance, Washington, 1998.
10. Sarma, K. "Protection of the Ozone Layer – A success Story of UNEP", Linkages Journal, Vol. 3, n. 3, 1998.
11. Shiva, V. "The Greening of the Global Reach" in W. Sachs,ed., Global Ecology: A New Arena of Political Conflict, London, 1993.
12. Susskind, L. Environmental Diplomacy, Oxford, Oxford University Press, 1994.
13. United nations, Earth Summit – Agenda 21, New york, 1992.
14. Viola, E. "O GEF e o Brasil: Institucionalidade e Oportunidades de Financiamento", Ambiente & Sociedade, n.1, 1997.