



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/8
24 de marzo de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995
Tema 4 del programa provisional*

RECURSOS Y MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

Recursos y mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible:
sinopsis de las cuestiones y los acontecimientos actuales

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 12	4
I. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL Y CORRIENTES FINANCIERAS	13 - 76	5
A. Cambios en el medio externo	13 - 24	5
B. Tendencias de las corrientes de recursos y la deuda	25 - 59	8
1. Panorama general	25 - 29	8
2. Financiación oficial para el desarrollo	30 - 44	9
3. La deuda y el servicio de la deuda .	45 - 52	12
4. Perspectivas para el futuro	53 - 59	14

* E/CN.17/1995/1.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
C. Las instituciones de Bretton Woods y la financiación del desarrollo sostenible . . .	60 - 76	15
1. La función del Fondo Monetario Internacional	61 - 63	15
2. La función del Banco Mundial	64 - 76	16
II. POLÍTICAS NACIONALES Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS .	77 - 212	18
A. Movilización de fondos públicos para el desarrollo sostenible	77 - 184	18
1. Aplicación de instrumentos económicos	77 - 168	18
2. Examen de la utilidad de los fondos nacionales para el medio ambiente . .	169 - 184	33
B. Movilización de recursos privados para financiar el desarrollo sostenible	185 - 202	36
1. Criterio normativo	185 - 187	36
2. Acceso a los créditos	188 - 193	36
3. Incentivos financieros	194 - 197	37
4. Acuerdos de financiación conjunta y fondos de capital de riesgo	198 - 202	38
C. Cooperación en materia de políticas nacionales de desarrollo sostenible	203 - 212	39
III. MECANISMOS INNOVADORES EN LOS PLANOS INTERNACIONAL Y NACIONAL PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	213 - 239	40
A. Impuesto sobre el transporte aéreo convenido en el plano internacional	213 - 229	40
1. Objetivos del impuesto	213 - 215	40
2. Diseño del impuesto e ingresos previstos	216 - 218	40
3. Administración del impuesto	219 - 222	41
4. Cuestiones pendientes de solución	223 - 228	41
5. Alternativas a la propuesta de crear un impuesto sobre el transporte aéreo internacional	229	43

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Permisos negociables de dióxido de carbono	230 - 239	43
1. Opciones normativas	230 - 231	43
2. Aspectos técnicos de la negociación	232 - 234	43
3. Función de los planes experimentales	235	44
4. Cuestiones pendientes de solución	236 - 239	44
IV. FINANCIACIÓN DE LAS CUESTIONES SECTORIALES E INTERSECTORIALES DEL PROGRAMA 21	240 - 281	45
A. Criterio normativo	240 - 243	45
B. Tendencias de las finanzas sectoriales	244 - 249	46
C. Recursos financieros para cuestiones intersectoriales	250 - 281	47
1. Financiación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales	250 - 270	47
2. Financiación de la biotecnología	271 - 281	50
V. MATRIZ DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS	282 - 290	52
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	291 - 310	53
A. Marco normativo internacional y corrientes financieras	291 - 293	53
B. Políticas nacionales y movilización de recursos	294 - 299	53
C. Mecanismos internacionales y nacionales innovadores para la movilización de los recursos	300 - 301	54
D. Financiación de cuestiones sectoriales e intersectoriales del Programa 21	302 - 303	54
E. Matriz de opciones e instrumentos	304 - 305	55
F. Cooperación internacional en la aplicación de instrumentos económicos y reformas de política	306 - 310	55
Anexo. Matriz de opciones de política e instrumentos financieros		57

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se describen los progresos alcanzados en la aplicación de los objetivos establecidos en el capítulo 33 del Programa 21 (Recursos y mecanismos de financiación)¹ desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en junio de 1992, y se formulan recomendaciones para la adopción de medidas. El informe fue preparado por el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, en su calidad de administrador de las actividades relacionadas con el capítulo 33 del Programa 21, de conformidad con los arreglos acordados por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones. Es el resultado de consultas e intercambio de información entre los centros de coordinación designados en 19 organismos de las Naciones Unidas, funcionarios gubernamentales y otras instituciones y personas.

2. El informe fue elaborado con información obtenida de las reuniones patrocinadas por los gobiernos y con aportaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Política de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Banco Mundial.

3. Como parte de las actividades complementarias de la CNUMAD, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible examinó la cuestión de la financiación del Programa 21 en sus períodos de sesiones primero y segundo y centró su atención en observar la ejecución de los compromisos contraídos en la Conferencia y en formular opciones de políticas para resolver los problemas de financiación pendientes.

4. Al observar la ejecución de los compromisos contraídos en la Conferencia, la Comisión ha prestado particular atención al objetivo de aumentar el nivel de asistencia oficial para el desarrollo al 0,7% del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados.

5. Además, la Comisión ha intensificado sus deliberaciones sobre la movilización de recursos externos, además de la asistencia oficial para el desarrollo, y ha examinado diversas opciones de políticas con respecto al acceso a la financiación internacional. La Comisión ha prestado particular atención a las corrientes privadas y a la cuestión del alivio de la deuda externa.

6. La Comisión también ha estudiado nuevos mecanismos de financiación y ha hecho hincapié en la necesidad de progresar en esa esfera estudiando posibilidades tales como permisos comerciables, gravámenes a la aeronavegación y otros mecanismos.

7. Además, la Comisión se ha ocupado de las políticas nacionales para la movilización de recursos y subrayado la necesidad de profundizar el análisis de la utilización de instrumentos económicos de la mayor participación del sector privado en la financiación del desarrollo sostenible.
8. Por último, la Comisión ha logrado integrar el debate sobre la financiación de las cuestiones sectoriales e intersectoriales del Programa 21 en el debate general sobre los instrumentos de financiación y las opciones de políticas.
9. En cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión sobre recursos y mecanismos de financiación en su segundo período de sesiones² y de la resolución 49/111 de la Asamblea General, en la que la Asamblea tomó nota del informe de la Comisión e hizo suyas las recomendaciones que contenía, en el presente informe se tratarán diversas cuestiones relacionadas con la financiación del Programa 21 como aportación a las deliberaciones del Grupo de Trabajo especial de composición abierta entre períodos de sesiones sobre finanzas de la Comisión (6 a 9 de marzo de 1995).
10. Diversos gobiernos proporcionaron generoso apoyo financiero y logístico para convocar reuniones de expertos sobre la financiación del Programa 21, como contribución a los preparativos de la reunión del Grupo de Trabajo.
11. El Gobierno de la República Checa organizó un curso práctico sobre instrumentos económicos para el desarrollo sostenible, que se celebró en Pruhonice, cerca de Praga, del 12 al 14 de enero de 1995; los Gobiernos del Japón y de Malasia organizaron la primera reunión del Grupo de Expertos sobre cuestiones de financiación del Programa 21, celebrada en Kuala Lumpur del 2 al 4 de febrero de 1994 y, en colaboración con el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas y el PNUD, también organizaron la segunda reunión del Grupo de Expertos sobre cuestiones de financiación del Programa 21, celebrada en Glen Cove, Nueva York, del 15 al 17 de febrero de 1995.
12. En las reuniones celebradas en Pruhonice y Glen Cove se pudieron aclarar numerosas cuestiones y políticas complejas relativas a la financiación del desarrollo sostenible y se proporcionaron diversas aportaciones sustantivas en forma de documentos preparados por organismos y expertos.

I. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL Y CORRIENTES FINANCIERAS

A. Cambios en el medio externo

13. Teniendo en cuenta que los países industrializados se han recuperado plenamente o se están recuperando de la recesión que frenó la actividad en el mundo industrializado desde comienzos del decenio de 1990, y que las economías de muchos países en desarrollo de Asia y América Latina siguen teniendo buen rendimiento, se prevé que la producción mundial aumentará en un 3% en 1994 y en un 3,5% en 1995, es decir, el doble de la tasa de crecimiento del período comprendido entre 1990 y 1993. Se prevé que el aumento de la actividad de los países industrializados, el rápido crecimiento de la economía de los países en desarrollo, la mayor demanda de importación de las economías en transición y el éxito de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales han de dar

/...

fuerte impulso al comercio mundial. Según proyecciones, el comercio mundial ha de aumentar en más del 7% en 1994 y en un 6% en 1995, bien por encima de la tasa media de crecimiento del 5% registrada en los 20 últimos años.

14. Sin embargo, el crecimiento económico es desigual y ha seguido descendiendo en Belarús, Rusia y Ucrania y en los países en transición transcaucasicos y del Asia central. Aunque las perspectivas están comenzando a mejorar en algunos países africanos como resultado del alza de los precios de los productos básicos y de la aplicación de medidas de reforma económica, las condiciones económicas siguen siendo difíciles en la mayor parte del continente.

15. Las considerables fluctuaciones de los tipos de interés a largo plazo observadas recientemente son pertinentes para las políticas económicas, aunque es preciso interpretarlas con cautela dada la posible influencia de factores temporarios. Hasta cierto punto, el aumento de los tipos de interés a largo plazo desde fines de 1993 parece reflejar el aumento de los tipos reales de interés que se ha registrado en todo el mundo como resultado del fortalecimiento general del crecimiento y de que se están confirmando las expectativas de que la recuperación en los países industrializados se ampliara y se tornara autosostenida. Ese aumento mundial de los tipos reales de interés es normal en una fase de expansión económica. Sin embargo, los altos tipos reales de interés a largo plazo son señal de una intensificación renovada de la competencia en materia de recursos financieros, tanto entre inversores privados como entre prestatarios privados y gubernamentales. Esto subraya la necesidad de que los gobiernos reduzcan gradualmente su absorción del ahorro privado a fin de bajar los tipos reales de interés, dar cabida a las inversiones privadas, indispensables para el crecimiento a largo plazo, y permitir una corriente suficiente de recursos financieros hacia los países en desarrollo y las economías en transición.

16. Los aumentos de los tipos de interés internacional pueden tener consecuencias para los gastos del servicio de la deuda de los países en desarrollo fuertemente endeudados, según la rapidez o la lentitud con que estos cambios se reflejen en los pagos del servicio de la deuda. Además, así como el período de tipos de interés bajos en los países industrializados fue acompañado de grandes desplazamientos de las carteras de inversiones, que provocaron abruptos aumentos de precios en los mercados de capitales incipientes, este período de aumento de los rendimientos de las obligaciones a largo plazo ha ido acompañado de una moderación de las corrientes de capital hacia los países en desarrollo y una corrección hacia abajo en muchos de los mercados de valores incipientes.

17. Las tendencias recientes de las políticas comerciales se han centrado en varias esferas clave. En primer lugar, la integración regional se intensificó con miras a alcanzar diversos objetivos económicos y políticos. En segundo lugar, la liberalización unilateral del comercio, aunque limitada entre los países industrializados, constituyó un aspecto fundamental de las medidas de reforma de los países en desarrollo y las economías en transición. En tercer lugar, persistieron las presiones proteccionistas y las fricciones comerciales. Por último, los vínculos entre políticas comerciales y políticas nacionales, como las políticas en materia de competencia y las normas ambientales y laborales, recibieron atención cada vez mayor en los foros nacionales e internacionales.

18. La conclusión de la Ronda Uruguay fue un gran logro para las relaciones comerciales internacionales, pues constituirá un elemento decisivo para fomentar el comercio mundial y el crecimiento. La Ronda tuvo resultados positivos en varias esferas, entre las que cabe mencionar la liberalización de los mercados, el fortalecimiento de las normas y las estructuras institucionales y la integración en el sistema comercial de esferas nuevas y dinámicas, tales como las de los servicios y la propiedad intelectual, y de esferas tradicionales, como la agricultura, la industria textil y de la vestimenta, exentas anteriormente de las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Las ganancias mundiales de ingreso real por año se estiman en 510.000 millones de dólares para el año 2005, de los cuales 116.000 millones de dólares corresponderían a los países en desarrollo y las economías en transición.

19. La futura política comercial multilateral se centrará en muchas cuestiones, incluida la continuación de las negociaciones en el sector de los servicios clave, en particular los servicios financieros, las telecomunicaciones y el transporte. Además, será preciso liberalizar los mercados en esferas concretas, como la de la agricultura, la siderurgia y la aviación civil, ya que las distorsiones seguirán siendo altas a pesar de los logros de la Ronda Uruguay. Entre otras cuestiones que están surgiendo se cuenta la interacción del comercio con el medio ambiente o las políticas laborales y los efectos en el comercio de las políticas nacionales, como las políticas en materia de competencia e inversiones.

20. Un crecimiento más firme de los países industrializados ayudará a aliviar algunas de las presiones hacia abajo de los mercados de productos básicos, pero probablemente no sea suficiente para invertir el descenso del último decenio. El análisis de los principales factores que han influido en el comportamiento observado de los precios de los productos básicos revela que los factores convencionales, como las condiciones macroeconómicas que prevalecen en los países industrializados, sólo han contribuido en forma limitada al reciente debilitamiento de los precios reales de los productos básicos, y que el aumento de la oferta de productos básicos desempeñó un papel fundamental. Además, los cambios en la producción de Europa oriental y los Estados de la ex Unión Soviética, que tradicionalmente desempeñaban un papel relativamente pequeño en la evolución de los precios, han pasado a tener un papel cada vez más importante en el período posterior a 1988.

21. También es útil medir la suma de cambios del crecimiento económico, los tipos de interés y la relación de intercambio. Para tal fin el FMI ha elaborado un índice de condiciones externas compuesto sobre la base de un promedio ponderado de los tipos de interés mundiales, el crecimiento de los países industrializados y la relación de intercambio. Un aumento del índice señala que los cambios del medio externo han contribuido en forma positiva al crecimiento.

22. Las ponderaciones para el índice se basan en las elasticidades a largo plazo del crecimiento de la producción de los países en desarrollo respecto de cada uno de los tres factores, utilizando el modelo de país en desarrollo del FMI.

23. El modelo de país en desarrollo permite observar que los cambios de la relación de intercambio tienen los mayores efectos en el crecimiento de la producción de los países en desarrollo, con elasticidades a largo plazo de alrededor de 0,5 para los países de crecimiento alto y bajo. La sensibilidad del crecimiento de los países en desarrollo al crecimiento de los países industrializados es de 0,4 para los países de crecimiento alto, cuatro veces mayor que para los países de crecimiento bajo. La repercusión de los tipos de interés mundiales es pequeña para todos los grupos, aunque grande para algunos países en particular.

24. Utilizando las elasticidades propias del índice de condiciones externas es posible estimar el efecto total de los cambios en la relación de intercambio, el crecimiento de los países industrializados y los tipos de interés mundiales en el crecimiento de los países en desarrollo. Del análisis se desprende que el medio externo redujo en un 0,75% la tasa media de crecimiento de los países de crecimiento bajo en 1984 y 1993, en tanto que la tasa media de crecimiento de los países de crecimiento alto aumentó en casi un 1%.

B. Tendencias de las corrientes de recursos y la deuda

1. Panorama general

25. El informe de 1994 del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE³ contiene una actualización de las tendencias recientes en lo tocante a las corrientes de recursos y la deuda. A continuación se resumen las principales conclusiones del informe.

26. En 1993, el total de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo aumentó en más de 14.000 millones de dólares para alcanzar la cifra sin precedentes de 167.000 millones de dólares. En función de los precios constantes y los tipos de cambio de 1992, esa cifra representa un aumento del 12%. Al igual que en 1992, el principal factor que provocó este aumento fue el incremento de las corrientes privadas, que están pasando a constituir la mayor parte de las corrientes de recursos: las corrientes privadas aumentaron del 53% del total neto en 1992 al 56% en 1993.

27. Es particularmente digna de mención la reciente variación en la proporción de los diferentes tipos de corrientes privadas dentro de la tendencia general. En 1992, el notable aumento de las corrientes privadas era principalmente atribuible al brusco incremento de los préstamos de los bancos internacionales, que alcanzaron un total de 31.000 millones de dólares, o sea, el 38% del total neto de las corrientes privadas. En 1993, los préstamos bancarios descendieron abruptamente a 9.000 millones de dólares, es decir, solamente el 10% de las corrientes privadas netas de ese año. El notable contraste con esto, los préstamos con bonos se triplicaron hasta llegar a más de 36.000 millones de dólares, o sea, el 39% del total de las corrientes privadas en 1993. Además, las inversiones extranjeras directas, que habían venido decreciendo a partir de su valor máximo de 1989/1990, aumentaron en 10.000 millones de dólares para alcanzar una cuantía comparable a la de los préstamos con bonos.

28. Los demás elementos principales de las corrientes de recursos a los países en desarrollo también han experimentado fluctuaciones. Los desembolsos netos en financiación oficial para el desarrollo han venido disminuyendo en valores reales desde 1991, y en 1993 alcanzaron un total de 68.000 millones de dólares. Las corrientes brutas de créditos a la exportación constituyen una fuente importante de la financiación de las exportaciones (los créditos brutos a la exportación correspondientes a 1993 se estiman en alrededor de 30.000 millones de dólares), pero de resultados de la elevada cuantía de los reembolsos correspondientes a préstamos anteriores, las corrientes netas de recursos son mucho menores y solamente constituyen el 3% del total neto de corrientes de recursos. Sin embargo, las corrientes netas de créditos a la exportación han aumentado inusitadamente en 1993, hasta llegar a un total de 5.000 millones de dólares.

29. La situación de los países en desarrollo en conjunto en lo relativo a la deuda sigue mejorando. En 1993, el valor total de la deuda externa (medido según los precios y los tipos de cambio corrientes) aumentó en un 5% - mucho menos que el producto interno bruto (PIB) - hasta alcanzar la cifra de 1,63 billones de dólares. Gran parte de ese aumento es atribuible al aumento de la deuda en Asia y a los efectos de las valuaciones. En tanto que el monto de la deuda ha venido aumentando a ritmo más lento desde comienzos del decenio de 1990, los pagos realmente efectuados del servicio de la deuda (por oposición a los pagos programados) han permanecido relativamente estables, del orden de 155.000 millones de dólares por año, y han disminuido en relación con las entradas totales de divisas.

2. Financiación oficial para el desarrollo

a) Evolución reciente de la situación

30. La financiación oficial para el desarrollo, que ascendía a 68.500 millones de dólares en 1993, había decrecido en 2.000 millones de dólares respecto de su cuantía de 1992, lo que representaba una disminución de cerca del 1% en valores constantes. Esta disminución no fue inesperada, dados los recortes en los presupuestos de ayuda de varios donantes de resultados de restricciones presupuestarias, aunque en muchos casos los presupuestos de ayuda salieron mejor parados de los recortes generales que otros sectores. Las estadísticas de la financiación oficial para el desarrollo correspondientes a 1993 también reflejan una serie de factores especiales, entre los que cabe mencionar la reducción de las suscripciones de capital de los bancos multilaterales de desarrollo a causa de la cronología de los ciclos de reposición y la disminución en algunas partes del mundo de la prestación de asistencia con carácter de emergencia.

31. La declinación de la financiación oficial para el desarrollo que tuvo lugar en 1993 puede atribuirse principalmente al descenso de los desembolsos bilaterales, especialmente en lo que respecta a las corrientes en condiciones más favorables, como por ejemplo la asistencia oficial para el desarrollo. Los dos principales donantes, los Estados Unidos de América y el Japón, registraron abruptas reducciones de la asistencia oficial bilateral para el desarrollo en valores netos. Sin embargo, parte de la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo se debió a que cambió la manera en que se registra la condonación de deudas no correspondientes a la asistencia oficial para el

desarrollo. Por consiguiente, casi 1.000 millones de dólares de condonación de deudas militares por parte de los Estados Unidos se registraron como "otras corrientes oficiales" y no como asistencia oficial para el desarrollo, como se había hecho en 1992.

32. En contraste con ello, los desembolsos multilaterales ascendieron hasta alcanzar 24.000 millones de dólares, o sea, 3.000 millones de dólares más que en 1992, aunque en su mayoría este aumento obedecía al aumento de otras corrientes oficiales multilaterales.

33. En la actualidad la financiación oficial para el desarrollo constituye solamente el 41% del total de corrientes de recursos hacia los países en desarrollo, si bien esta proporción menor se debe principalmente al aumento de corrientes privadas, lo cual es un elemento positivo.

34. La financiación oficial para el desarrollo sigue constituyendo el grueso de las corrientes externas de recursos para la gran mayoría de países en desarrollo, especialmente los grupos de países africanos de ingresos bajo y medianos y los países menos adelantados de otras regiones. No obstante, la reciente disminución de la financiación oficial para el desarrollo es motivo de preocupación, porque ha tenido efectos desproporcionados en las corrientes en condiciones más favorables hacia los países de bajos ingresos y hacia zonas tales como el África al sur del Sáhara.

b) Asistencia oficial para el desarrollo

35. La asistencia oficial para el desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo declinó de 60.800 millones de dólares en 1992 a 56.000 millones de dólares en 1993. La magnitud del descenso fue inesperada. Una reducción del 8% en dólares corrientes, equivalentemente a un 6% de disminución en valores reales, redujo la asistencia oficial para el desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo como proporción de su PIB del 0,33% en 1992 al 0,30%, lo que constituye el nivel más bajo que se haya registrado en dos decenios. La información actualizada sobre los planes y programas de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, junto con los datos correspondientes a nuevos compromisos, permite suponer que esto ha sido una debilidad anómala y no el comienzo de un colapso. En 1994/1995 habrá posibilidades de recuperación para algunos países del Comité de Asistencia para el Desarrollo cuando cedan las presiones presupuestarias a medida que estos países vayan saliendo de la recesión.

36. En 1993, la situación de la asistencia oficial para el desarrollo de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo en relación con el objetivo de las Naciones Unidas de asignar el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo fue como sigue: cuatro países alcanzaron el objetivo (Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia); otros seis países lo superaron en un 0,35% (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia y Francia). Once países estuvieron por debajo del 0,35% (Austria, España, Estados Unidos de América, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelandia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza).

37. Las donaciones constituyen, término medio, más de las cuatro quintas partes de los desembolsos netos de asistencia oficial para el desarrollo efectuados bilateralmente por miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, y esta proporción ha venido aumentando en los últimos años en forma lenta pero pareja a medida que más donantes han pasado a ejecutar programas basados exclusivamente en donaciones. Esta tendencia se acentuó en 1993; en total, la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral se debió enteramente a la disminución de los préstamos (-2.500 millones de dólares, o sea, un descenso del 30%), en tanto que las donaciones bilaterales aumentaron en menos del 1%. Esto tuvo efectos en la distribución geográfica de la asistencia oficial para el desarrollo.

38. La ayuda en forma de donaciones de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo a los países menos adelantados disminuyó en menos del 1%. Los préstamos netos a esos países disminuyeron considerablemente, en un 83%, pero este componente (100 millones de dólares en 1993) constituía apenas el 1,3% de la asistencia oficial para el desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Este paso de préstamos a donaciones se aprecia más claramente cuando se considera que los préstamos brutos de asistencia oficial para el desarrollo descendieron de 1.225 millones de dólares a 976 millones de dólares, lo cual representa una declinación del 20,3%.

39. Para seguir interpretando la situación es preciso tener en cuenta los efectos de la condonación de la deuda en las cifras. Se calcula que en 1993 se condonaron deudas por un monto de alrededor de 780 millones de dólares, tanto de asistencia oficial para el desarrollo como de otros tipos de ayuda, en comparación con 500 millones de dólares en 1992. Esto significa que la transferencia de nuevos recursos de asistencia oficial para el desarrollo en forma de donaciones bilaterales fue del orden de 7.900 millones de dólares en 1992 y de 7,6 millones de dólares en 1993. El resto, registrado como condonación de la deuda, dio lugar a una disminución de la carga de la deuda de los países menos adelantados mediante la cancelación de obligaciones. A esto debe añadirse la desaparición de la responsabilidad conexas del pago de intereses en el futuro próximo, que no se refleja en los datos.

40. Proporcionalmente, las aportaciones de los donantes de las instituciones multilaterales declinaron más abruptamente (el 13% en valores reales) que sus programas bilaterales (que descendieron en un 6%). A pesar de la caída cíclica de las contribuciones efectuadas a las instituciones multilaterales, las entradas de los países en desarrollo procedentes de esa fuente no se vieron muy afectadas porque las instituciones multilaterales, especialmente las instituciones financieras internacionales, pueden recurrir a ingresos de años anteriores para sus desembolsos corrientes. Dichos desembolsos declinaron en un 6%, de 17.500 millones de dólares en 1992 a 16.500 millones de dólares en 1993. Las reposiciones en 1994 han de apuntalar el potencial multilateral de desembolsos si el régimen cíclico familiar se mantiene, pero si los donantes no aportan fondos suficientes, el nivel de actividades de los organismos multilaterales podría verse perjudicado más adelante.

41. Se puede observar una situación análoga en las estadísticas correspondientes a los países de África del sur del Sáhara. Casi todos esos países son países de bajos ingresos, y 33 de ellos están clasificados como países menos adelantados. En este caso, intervinieron los mismos factores que

los que acaban de describirse: una declinación limitada del volumen de donaciones (-2,4%) y una declinación abrupta de préstamos netos (-37,3%). Los préstamos netos en dólares disminuyeron en 647 millones de dólares y los préstamos brutos en 362 millones de dólares (-14,7%). También en este caso es evidente el efecto de la condonación de la deuda; la mayor disminución en los préstamos netos refleja el efecto de eliminar del registro de préstamos deudas por un monto de 730 millones de dólares.

42. Proporcionalmente, la peor parte de la reducción de las corrientes bilaterales totales de asistencia oficial para el desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo la sobrellevaron los países de bajos ingresos no pertenecientes al grupo de los países menos adelantados: este grupo experimentó un descenso del 19,7% de sus entradas por concepto de asistencia oficial para el desarrollo, con un 24,8% de disminución de las donaciones y un 10,8% de disminución de préstamos netos.

43. En lo que respecta a los préstamos netos en forma de asistencia oficial para el desarrollo, la disminución de las corrientes hacia el grupo de países de bajos ingresos no pertenecientes al grupo de los países menos adelantados fue relativamente moderada, del 10,8%, de 4.300 millones de dólares en 1992 a 3.800 millones de dólares en 1993. Esto no significa que haya habido una reducción de los préstamos, ya que los préstamos brutos aumentaron considerablemente, en un 22,8%, hasta alcanzar la cifra de 8.000 millones de dólares

44. En lo que respecta a las categorías de países de ingresos medios y altos, los datos muestran que los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentaron sus donaciones en un 5,6% en 1993 pero redujeron en un 45% sus préstamos netos dentro del marco de la asistencia oficial para el desarrollo. Algunos de esos países fueron beneficiados por una condonación considerable de deudas en 1993. Los préstamos brutos en el marco de la asistencia oficial para el desarrollo para esos países disminuyeron en un 7,7%, hasta alcanzar la cifra de 6.100 millones de dólares.

3. La deuda y el servicio de la deuda

45. La deuda de los mercados financieros sigue siendo el mayor elemento de la deuda de los países en desarrollo tomados en conjunto, pero su importancia ha venido disminuyendo uniformemente, si bien la deuda relacionada con los préstamos con bonos ha comenzado a adquirir cierta significación. Otros componentes que han venido aumentando rápidamente han sido la deuda a corto plazo y la deuda resultante de los créditos a la exportación.

46. La deuda con acreedores bilaterales es mucho mayor que la deuda multilateral y también ha aumentado a un ritmo mucho más rápido en los últimos años. Para ambos grupos de deudas, el mayor aumento se ha registrado en el componente correspondiente a préstamos en condiciones de favor. Sin embargo, la deuda multilateral no correspondiente a préstamos en condiciones de favor representa todavía el 65% de la deuda multilateral de los países en desarrollo en conjunto (y más del 40% de la deuda multilateral de los países de bajos ingresos).

47. La proporción de deuda contraída en condiciones de favor ha venido aumentando en forma pareja, y es actualmente de más del 25% del total de la deuda a largo plazo de los países en desarrollo tomados en conjunto. En tanto que la tendencia a conceder recursos en condiciones más favorables se puede percibir en todas las principales regiones de países en desarrollo y en todos los grupos de ingresos, es especialmente pronunciada en los países menos adelantados, donde se acerca al 60%. Esto es especialmente beneficioso, dado que esos países necesitan recursos en condiciones muy favorables.

48. Los pagos del servicio de la deuda tienden en la actualidad a ser pagos de amortización. Los pagos de intereses constituyen en la actualidad el 40% del servicio de la deuda, en comparación con más del 50% a mediados del decenio de 1980. Esto refleja principalmente la disminución de los pagos de intereses a corto plazo, que han alcanzado ahora menos de la mitad de la cuantía que tenían a fines del decenio de 1980.

49. Los pagos de la deuda correspondientes a los créditos a la exportación son no sólo el mayor componente del servicio de la deuda sino también el que va en más rápido aumento, pues han aumentado en un 40% respecto de 1990. Las otras principales categorías de deuda a las que se debe la elevada cuantía de los pagos del servicio de la deuda son la deuda de los mercados financieros y la deuda multilateral (respectivamente el 29% y el 22% del total de pagos del servicio de la deuda en 1993).

50. Por sí solas las estadísticas sobre la cuantía y las tendencias de la deuda y el servicio de la deuda no dicen gran cosa respecto de la gravedad de la carga de la deuda y su sostenibilidad. El problema fundamental en relación con la deuda es el de la solvencia; tomando el cociente entre el monto de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios como medida muy aproximada de ello, se puede observar que en general la situación de los países en desarrollo ha mejorado considerablemente a ese respecto, ya que ese cociente está ahora por debajo del 200%, umbral por encima del cual el problema de la deuda se puede considerar grave para los países cuya deuda no está fundamentalmente en condiciones de favor. No obstante, el cociente aumentó entre 1990 y 1993 antes de volver a disminuir en 1994 y está ahora cerca del umbral del 200%.

51. Hay una serie de países que también siguen enfrentando problemas de liquidez o de corriente de fondos, pero este aspecto del problema de la deuda (medido por el cociente del servicio de la deuda y las exportaciones) en general ha mejorado en todos los países en desarrollo, y especialmente en los más pobres, incluidos los países menos adelantados. Este mejoramiento se debe no solamente a que ha habido importantes reestructuraciones de la deuda, a que se han adoptado importantes iniciativas bilaterales encaminadas a condonar la deuda de asistencia oficial para el desarrollo y a la proporción cada vez mayor de la deuda en condiciones de favor, sino también a la acumulación de atrasos.

52. En los informes del Secretario General a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones (A/49/309 y Corr.1 y A/49/338) figura información adicional sobre la situación de la deuda de los países en desarrollo y las transferencias netas de recursos entre países en desarrollo y países desarrollados.

4. Perspectivas para el futuro

53. Es muy positivo que las corrientes totales de recursos netos hacia los países en desarrollo en 1993 hayan mantenido los niveles sin precedentes alcanzados en 1992, pues esto significa que muchos países han aceptado y aplicado mecanismos de reforma y estabilización. De hecho, el rendimiento de las políticas aplicadas está pasando rápidamente a ser el determinante más importante del acceso de un país a financiación de todas las fuentes. Se está estableciendo una vinculación cada vez más estrecha entre la prestación de asistencia financiera y el comportamiento económico y financiero de los países beneficiarios para las corrientes bilaterales de ayuda oficial para el desarrollo y para los préstamos multilaterales en apoyo de los programas de ajuste. Algunos países de ingresos medianos que han hecho avances en la solución de su problema de la deuda, a menudo mediante la aplicación de programas amplios de ajuste macroeconómico y reforma estructural, han vuelto a tener acceso a financiación privada espontánea. Los países de bajos ingresos que han reestructurado su deuda, perseverado en sus actividades de ajuste y mantenido relaciones en general satisfactorias con sus acreedores han hecho considerables reembolsos de la deuda. Esos países han visto que los pagos efectuados se compensaban con creces por las entradas de nueva asistencia financiera directa. En cambio, los países de bajos ingresos con rendimiento desperejo y con atrasos acumulados en los pagos de la deuda externa durante períodos prolongados han experimentado una reducción de su acceso a nueva financiación.

54. Virtualmente todo el aumento de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo registrado desde principios del decenio de 1990 es atribuible al aumento de las corrientes privadas. En medida considerable, esas corrientes se han dirigido hacia los países que han emprendido reformas que les permiten recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital. Sin embargo, esto suele ir de la mano de una serie de consideraciones adicionales, entre las que cabe mencionar la sostenibilidad de las corrientes de ese tipo y su magnitud y concentración en un número relativamente limitado de países.

55. Se siguen planteando interrogantes acerca de si los países podrán seguir atrayendo corrientes privadas de recursos de la magnitud actual. Esto se debe en parte al papel de las fuerzas externas (por ejemplo, el crecimiento económico y los tipos de interés de la zona de la OCDE) en la tarea de desviar fondos de las economías de la OCDE a mercados incipientes y también a otras influencias pasajeras o finitas (por ejemplo, las resultantes de las privatizaciones y de la repatriación de capitales anteriormente en fuga). Además, algunos observadores opinan que la importancia cada vez mayor que ha adquirido la financiación a largo plazo es de por sí un elemento de volatilidad.

56. La reciente declinación del total de financiación oficial para el desarrollo no ha ido acompañada de una redistribución de las corrientes de ayuda hacia los países en desarrollo más pobres. Por consiguiente, los países de bajos ingresos y los países menos adelantados dependen cada vez más de presupuestos de ayuda que están sometidos a presiones y que es improbable que se incrementen en valores reales en el futuro próximo. Por lo tanto, esos países deben hacer mucho más para parecer más atractivos a las corrientes privadas, ya que solamente las corrientes privadas están en aumento y han demostrado que pueden reaccionar positiva y rápidamente a un mejoramiento de las perspectivas.

57. Las tendencias crecientes de las corrientes de financiación oficial para el desarrollo, y especialmente el hecho de que estén perjudicando a los países de bajos ingresos y de que esa disminución se concentre principalmente en las corrientes de ayuda oficial para el desarrollo, son motivo de especial preocupación habida cuenta de la necesidad de mantener las corrientes de recursos en condiciones muy favorables y de lograr transferencias de recursos positivas netas hacia los países más pobres y más endeudados. Esto es fundamental para el éxito de la estrategia general de la deuda. Es necesario que haya una corriente permanente de financiación nueva y en condiciones muy favorables, preferiblemente en forma de donaciones, para evitar futuros problemas de servicio de la deuda y, en el ínterin, para permitir a los deudores evitar problemas relacionados con la corriente de efectivo y cumplir sus obligaciones pendientes de servicio de la deuda. Al mismo tiempo, también se espera que los donantes bilaterales aumenten el volumen de deudas condonadas.

58. En general, la situación de los países en desarrollo en lo tocante a la deuda sigue mejorando, pero el progreso en la tarea de poner el servicio de la deuda sobre bases financieras sostenibles y de recobrar el acceso a los mercados de capital se ha limitado principalmente a los países de ingresos medios. A pesar de la reestructuración de la deuda y de otros tipos de desgravación ocasionados por la aplicación de las condiciones ampliadas de Toronto, planes de compra de la deuda, condonación bilateral de la deuda y nuevas corrientes de recursos en condiciones favorables, un número considerable de los países más pobres y más endeudados todavía no puede hacer los pagos del servicio de la deuda dentro de los plazos previstos. Se han acumulado los atrasos, que han pasado a ser parte integrante de un proceso de reestructuraciones repetidas. Incluso la plena aplicación de las condiciones ampliadas de Toronto por el Club de París sigue dejando a muchos países con una carga de la deuda insostenible.

59. Cada vez hay mayor conciencia de la necesidad de que se adopten medidas más profundas y más definitivas para eliminar la carga de la deuda pendiente y permitir una salida definitiva del proceso de reestructuración lo que ha dado lugar a la reciente iniciativa sobre alivio de la deuda adoptada por el grupo de los siete principales países industrializados en la Reunión en la Cumbre de Nápoles (Italia) en julio de 1994.

C. Las instituciones de Bretton Woods y la financiación del desarrollo sostenible

60. Teniendo en cuenta la importante función que desempeñan las instituciones financieras internacionales en las finanzas internacionales y el desarrollo, cabe preguntarse qué papel desempeñan en la financiación del desarrollo sostenible.

1. La función del Fondo Monetario Internacional

61. El principal mandato del FMI es proteger la estabilidad del sistema financiero internacional y apoyar la aplicación a nivel mundial de políticas macroeconómicas sólidas y estables encaminadas a promover un crecimiento de alta calidad. El FMI hace esto de dos maneras: en primer lugar, su personal y su administración examinan periódicamente las políticas macroeconómicas y las

condiciones de los países miembros y les alientan a adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas, además de tipos de cambio y de interés realistas. En segundo lugar, el FMI proporciona recursos financieros para apoyar la estabilización metódica y las actividades de ajuste estructural de los países miembros. El FMI no hace préstamos para proyectos específicos de desarrollo ni asesora sobre políticas sectoriales o microeconómicas.

62. El éxito de la aplicación de una estrategia de desarrollo sostenible depende en gran medida de la existencia de estabilidad monetaria y de la disponibilidad de suficientes recursos financieros. El FMI contribuye a alcanzar estas condiciones fundamentales para el desarrollo sostenible en sus países miembros asesorando sobre gestión macroeconómica y prestando apoyo financiero para las actividades de ajuste. Estos programas también son una condición para garantizar el alivio de la deuda y con frecuencia desempeñan un papel catalizador al promover importantes corrientes de capital privado.

63. El FMI también contribuye a apoyar el desarrollo sostenible de otras dos maneras. En primer lugar, junto con el Banco Mundial, presta asistencia a los países miembros para adoptar políticas estructurales convenientes, con inclusión de reformas de subsidios y precios, liberalización del comercio y reforma fiscal, lo que contribuye a movilizar los recursos presupuestarios e internos necesarios para el desarrollo sostenible. En segundo lugar, el FMI ayuda a los países en la preparación y aplicación de redes de seguridad social encaminadas a proteger a los sectores más pobres de la sociedad de los efectos del ajuste. Si fallan estos mecanismos, lo más probable es que los pobres tengan la tentación de agotar los recursos naturales y dañar el medio ambiente, lo que perjudicaría los esfuerzos del país para alcanzar el desarrollo sostenible.

2. La función del Banco Mundial

64. El apoyo del Banco Mundial a prestatarios que pretenden proteger el medio ambiente se centra en a) ayudar a los países a establecer prioridades, fortalecer las instituciones y aplicar programas de desarrollo ecológicamente sostenible; b) reducir al mínimo las posibles consecuencias adversas en el medio ambiente y la sociedad de los proyectos de desarrollo; c) aprovechar las relaciones positivas entre reducción de la pobreza, eficiencia económica y protección del medio ambiente; y d) encarar los retos ambientales a nivel mundial.

65. El Banco ayuda a sus prestatarios a mejorar su ordenación del medio ambiente proporcionando fondos para inversiones en medio ambiente, apoyando la planificación ambiental a nivel nacional y regional y aumentando los conocimientos básicos sobre el desarrollo ecológicamente sostenible.

66. En el año fiscal 1994 se aprobaron 25 nuevos proyectos, ambientales en lo fundamental, que entrañaban compromisos por parte del Banco y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) que sumaron en total 2.400 millones de dólares de los EE.UU. Esto hace ascender los préstamos acumulativos del Banco a lo largo del pasado decenio a aproximadamente 9.000 millones de dólares de los EE.UU. en alrededor de 120 proyectos, fundamentalmente ambientales. Por lo menos un número igual de proyectos, han tenido componentes ambientales importantes, incluidas 30 operaciones de esta índole a lo largo de los últimos 12 meses.

67. El Banco ha proporcionado asistencia técnica a los prestatarios para preparar programas nacionales de acción ambiental o documentos equivalentes desde 1987. A fines del año fiscal 1994, la mayor parte de los países de la AIF y algunos de los prestatarios del Banco habían terminado estos planes.

68. A nivel regional, el Banco apoya documentos de estrategia como los terminados en 1994 para Europa central y oriental y Asia, y ha empezado a aplicar otros que se centran en el medio ambiente urbano.

69. Como parte de su asistencia no financiera a países miembros prestatarios, el Banco está ampliando sus trabajos analíticos sobre tasación económica de los recursos ambientales y contabilidad de recursos, y sus trabajos sobre indicadores y sistemas de información ambientales. Además, sigue ayudando a los prestatarios a mejorar sus marcos jurídicos e institucionales de ordenación del medio ambiente. Gran parte de estos trabajos tienen por objeto alentar a los prestatarios a aplicar cada vez más incentivos y desincentivos económicos (como gravámenes a la contaminación) y otros instrumentos basados en el mercado (tales como "etiquetas ecológicas"), además de actualizar y mejorar más medidas tradicionales de "mando y control".

70. Todos los proyectos del Banco se examinan a fondo para averiguar sus posibles consecuencias en el medio ambiente, y todos los proyectos de inversión que se proponen al Banco para que los financie y de los que se sospecha pueden tener graves consecuencias adversas para el medio ambiente son sometidos a una evaluación ambiental a fondo y a planes detallados de mitigación de efectos. Recientemente se ha ampliado el punto de mira de los trabajos de evaluación ambiental del Banco para incluir el aumento de los beneficios ambientales o socioeconómicos, junto con la reducción al mínimo de los costos para el medio ambiente o sociales.

71. Un concepto fundamental del desarrollo ecológicamente sostenible es que el medio ambiente y el desarrollo se relacionan estrechamente, y deben encararse juntos. En consecuencia, las intervenciones concretamente ambientales del Banco son solamente una parte de todas las actividades del Banco que contribuyen a una ordenación sana del medio ambiente. Las relaciones entre esas actividades y la protección del medio ambiente se hacen cada vez más explícitas.

72. También ha aumentado la atención del Banco a las preocupaciones por el medio ambiente regionales y mundiales. Los trabajos del Banco relativos a la protección del patrimonio regional común se concentran sobre todo en los programas de mares y cuencas fluviales regionales. En los últimos 12 meses se ha acelerado la aplicación de programas de acción ambiental para el mar Mediterráneo, el mar Negro y el mar Báltico y la cuenca del Río Danubio. El Banco también ha lanzado nuevas iniciativas regionales para el mar de Aral en Asia central y el lago Victoria en África oriental.

73. Además de estos programas, el Banco ha dedicado cada vez más esfuerzos a cuestiones relativas a la degradación del suelo y la desertificación a nivel regional, como demuestra su activa función en la redacción de la Convención internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.

74. Para los trabajos del Banco en cuestiones ecológicas mundiales se utilizan diversos canales, pero el mayor de todos es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Por su condición de uno de sus tres organismos de ejecución (junto al PNUD y el PNUMA), el Banco administró y presidió el FMAM durante su etapa experimental. El Banco ha ayudado al FMAM a convertirse en importante catalizador de la integración de las inquietudes ecológicas mundiales en los objetivos nacionales de desarrollo. Mediante subsidios y préstamos en condiciones preferenciales, permite a los gobiernos de los países en desarrollo encarar problemas ecológicos mundiales a los que sin esa ayuda no podrían o no querrían hacer frente, en el proceso de demostrar un nuevo enfoque con respecto a la cooperación mundial.

75. Tanto en el sector privado como en el público aumenta la sensibilización sobre el elevado costo y las posibles servidumbres de la limpieza ambiental. Las empresas están tomando cada vez más en cuenta los factores ambientales en sus decisiones sobre producción, inversiones y comercio. La Corporación Financiera Internacional (CFI), alentando a las empresas a que aumenten su eficiencia y reduzcan al mínimo el uso de recursos, los desperdicios y la contaminación, mejoren el lugar de trabajo e identifiquen nuevos productos favorables al medio ambiente, está ayudando a las empresas a realizar operaciones ecológicamente racionales a medida que planifican su ampliación y nuevas operaciones. La CFI ha preparado un programa ambiental general que se ocupa no solamente de la repercusión física del desarrollo económico (la utilización de la tierra, los minerales, el agua y el aire) sino también de aspectos socioeconómicos y culturales.

76. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988, promueve las inversiones exteriores directas para el desarrollo económico y social en los países prestatarios garantizando las inversiones frente a riesgos políticos, ayudando a los países a crear un ambiente atractivo para la inversión y promoviendo servicios de fomento y asesoramiento. En virtud de un acuerdo, la CFI actúa como asesor ecológico de todos los proyectos del OMGI y garantiza que el OMGI esté informado de todas las directrices pertinentes para la protección del medio ambiente aplicables para cualquier operación determinada.

II. POLÍTICAS NACIONALES Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

A. Movilización de fondos públicos para el desarrollo sostenible

1. Aplicación de instrumentos económicos

a) Políticas de desarrollo sostenible y utilización de instrumentos económicos

77. En los últimos años ha cambiado el enfoque de la política económica en la mayor parte de los países desarrollados y en desarrollo y en los países con economías en transición. Se hace más hincapié en la función de los precios y en los mecanismos basados en el mercado a la hora de asignar los escasos recursos. Por ejemplo, muchos países han liberalizado las importaciones y las corrientes de capital, han privatizado las empresas públicas y han transferido las

funciones gubernamentales (incluida la tributación) a nivel local. Además, se están revisando las políticas relativas a los subsidios.

78. Este cambio de enfoque con respecto a la política económica ha comenzado a afectar a las políticas de desarrollo sostenible. Esto se manifiesta, por ejemplo, en el uso de reglamentos e instrumentos económicos que tienen por objeto interiorizar en los agentes económicos los costos ambientales externos.

79. En contraste con un enfoque de mando y control reglamentario, que impone determinadas acciones obligatorias a los agentes económicos, los instrumentos económicos utilizan las señales del mercado para influir en su comportamiento y con frecuencia son muy eficaces en alcanzar los objetivos ambientales elegidos por los reguladores. Los instrumentos económicos dejan en manos de los participantes en el mercado la elección de sus propias medidas para reducir las consecuencias externas en el medio ambiente y corregir los precios de los efectos negativos externos de las actividades económicas. Al dar las señales que sensibilizan a los agentes económicos de la escasez de los recursos y de los daños al medio ambiente, los instrumentos económicos pueden mitigar estos daños y de esta manera promover el desarrollo sostenible.

80. Sin embargo, también hay instrumentos económicos, como los subsidios, que causan graves perjuicios y daños ambientales. Es necesario eliminar estos daños inducidos por las políticas a fin de alcanzar beneficios para el medio ambiente y liberar más recursos para fines productivos.

81. Hay cinco categorías de instrumentos económicos: a) tarifas e impuestos; b) sistemas de depósito - reembolso; c) planes de intercambio de emisiones; d) incentivos financieros para la ejecución y e) gastos públicos. Se supone que estos instrumentos son muy conocidos, de manera que bastará con recordar brevemente sus características fundamentales.

82. Mientras que las tarifas o los impuestos a las emisiones (impuestos pigouvianos) se pagan cuando se contamina el medio ambiente y en principio se basan en la cantidad y/o en la calidad de los contaminantes descargados, las tarifas o impuestos sobre los productos (impuestos ambientales indirectos) son tarifas o impuestos sobre productos que contaminan en etapa de la fabricación o en la de consumo, o para los que se ha organizado un sistema de eliminación.

83. Las disposiciones relativas al medio ambiente como parte de otros impuestos son el instrumento más frecuentemente utilizado, al que se ha recurrido en los impuestos sobre la renta personal, los impuestos sobre las utilidades, los impuestos generales sobre las ventas, los impuestos sobre el combustible y los impuestos sobre vehículos de motor.

84. En los sistemas de depósito - reembolso se impone un recargo al precio de los productos que podrían contaminar. Cuando se evita la contaminación devolviendo estos productos o cualquier residuo a un sistema colector, se reembolsa el recargo.

85. De conformidad con los planes de intercambio de emisiones, las autoridades públicas establecen un límite de emisiones para una zona determinada y se subastan o distribuyen derechos individuales de emisión a las empresas ubicadas en la zona que descargan emisiones. Si una de ellas libera menos emisiones de

su cuota, puede comprar o vender la diferencia entre las descargas reales y las descargas permitidas a otra empresa, que a su vez tiene derecho a emitir más de su cuota inicial. Estos intercambios pueden tener lugar dentro de una empresa o una instalación o entre diferentes empresas.

86. Los incentivos financieros para la ejecución tienden a complementar las condiciones jurídicas impuestas a los contaminadores, estableciendo exposiciones racionales económicas para cumplir o no cumplir los reglamentos.

87. En cuanto a los gastos públicos como instrumento económico, hay tres categorías principales de gastos: subsidios, gastos de operación, y de mantenimiento, y gastos de capital.

88. Los subsidios pueden ser favorables o desfavorables al medio ambiente. Los subsidios desfavorables al medio ambiente se encuentran sobre todo en las esferas de la agricultura, la energía y los recursos forestales.

89. Los subsidios a los productos agrícolas son perjudiciales porque aumentan la demanda derivada de productos agrícolas tales como pesticidas, fertilizantes, productos para riego (relacionados en sí mismos con costos ambientales externos). También proporcionan incentivos para despejar suelos, lo que puede llevar al deterioro de la fauna y la flora silvestre, los bosques y las zonas públicas de recreo, y a erosionar el suelo. Los subsidios a los productos agrícolas son comunes en casos de productos tales como los pesticidas, fertilizantes y el agua para riego. Además, la mayoría de los países proporcionan subsidios implícitos o explícitos para el uso de la energía, en particular para el carbón, el gas y la energía nuclear.

90. Asimismo, los gobiernos proporcionan una serie de subsidios directos e indirectos (o exenciones de impuesto) al sector forestal, lo que tiende a tener importantes costos ecológicos.

91. Los subsidios ecológicamente favorables benefician al medio ambiente. Entre ellos figuran los subsidios para proyectos de reforestación, técnicas agrícolas o cultivos que aumentan la fertilidad del suelo y tecnologías ecológicamente racionales tales como instalaciones de energía nuclear, molinos de viento y aislamientos para la construcción.

92. Para preservar la corriente de beneficios del proyecto se requiere que los gastos de operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública sean suficientes. Cuando no se proporcionan suficientes gastos de operación y mantenimiento no sólo se reduce la eficacia de la inversión de capital inicial sino que también puede haber consecuencias ecológicas adversas. Por ejemplo, unos gastos insuficientes en operación y mantenimiento de los canales de regadío de superficie puede llevar a anegamientos o salinizaciones de las tierras de cultivo debido a las excesivas filtraciones de los canales.

93. Los efectos de los gastos de capital en el medio ambiente deben incluirse en el análisis de los gastos y beneficios de las decisiones de los proyectos. Sin embargo, es difícil evaluar en términos monetarios las muchas ventajas y los muchos daños causados al medio ambiente. Por ejemplo, es difícil determinar la pérdida monetaria causada por la extinción de especies de animales o pájaros como consecuencia de la deforestación. En vista de las complicaciones que todo

esto entraña, con frecuencia los efectos ambientales no se tienen en cuenta en las decisiones sobre los proyectos, lo que causa problemas ecológicos a largo plazo.

94. Más adelante se expondrán las experiencias obtenidas en la aplicación de esta serie de instrumentos económicos en los países de la OCDE, las economías en transición y los países en desarrollo, además de los medios y modos de vencer los obstáculos que plantea usarlos a mayor escala.

b) Promoción del uso de instrumentos económicos favorables para el medio ambiente

i) Experiencia en los países de la OCDE

95. Dado que el uso de instrumentos económicos como medio para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible comenzó en las economías industrializadas de mercado, es útil comenzar con un examen de la experiencia de la OCDE.

a. Contexto de políticas

96. El desarrollo de los instrumentos de la política ambiental ha seguido diferentes rumbos en distintas partes de la OCDE debido a la diversidad de los contextos de políticas de los Estados miembros de esa organización. Por ejemplo, puede haber diferencias en las perspectivas políticas generales en lo relativo a la intervención de los mercados, los ambientes políticos en que los países y las agrupaciones de países funcionan (por ejemplo, Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)) o las estructuras políticas (estructura de gobierno federal a centralizada).

97. Además, puede haber diferencias en las culturas y actitudes administrativas con respecto a la intervención, las prioridades dadas a los problemas ambientales y la distribución de las responsabilidades entre los sectores económicos (y las secciones ambientales) de los ministerios.

b. Uso actual de los instrumentos económicos

98. El uso de los instrumentos económicos en los países desarrollados está bien documentado en numerosas publicaciones, en particular las de la OCDE. Por consiguiente, bastará un enfoque general, centrado en las tendencias actuales.

99. Por lo menos hay tres razones que explican el creciente interés en la utilización de instrumentos económicos para la ordenación del medio ambiente en los países de la OCDE. En primer lugar, se reconoce que las reglamentaciones se están haciendo cada vez más difíciles de aplicar, porque son cada vez más numerosos y también por los costos administrativos que conllevan aplicarlos. En segundo lugar, en una época en que las tasas de crecimiento económico son cada vez más lentas y hay graves limitaciones presupuestarias, los gobiernos buscan nuevas fuentes de ingresos para financiar las políticas ambientales. En tercer lugar, los instrumentos económicos se consideran una condición cada vez más necesaria para el desarrollo sostenible, dado que con frecuencia son un medio más eficaz en cuanto a costos de alcanzar los objetivos de las reglamentaciones.

100. A fines del decenio de 1980, se informó de 150 casos de uso de instrumentos económicos en 14 países miembros de la OCDE. De esos 150 casos, 80 eran tarifas o impuestos ecológicos, 40 subsidios y el resto instrumentos de otro tipo, como los sistemas de depósito-reembolso y los planes de intercambio. Mientras tanto ha aumentado considerablemente el número de casos.

101. Por ejemplo, el creciente uso de los sistemas de depósito-reembolso, en particular para el embalaje, refleja la creciente preocupación entre los países de la OCDE por los problemas de los desperdicios de los embalajes.

102. Hasta la fecha, el efecto de los instrumentos económicos aplicados en los países de la OCDE ha sido modesto, en general debido a los bajos niveles de las tasas de tributación o imposición. Sin embargo, recientemente ha aumentado mucho el nivel de algunos incentivos. Como ejemplos de esto cabe señalar las tarifas CO₂, en Dinamarca, Noruega y Suecia, las NO_x y SO_x en Suecia, la tarifa por eliminación de desechos en Dinamarca y algunos otros impuestos sobre productos. Además, se han aplicado diferenciales tributarios a los precios sobre las ventas de coches nuevos con transformadores catalizadores y sobre la gasolina sin plomo.

103. En la mayoría de los países de la OCDE, se apoyan las inversiones privadas para reducir la contaminación con diversos programas de subsidios. Esos programas suelen tener por objeto acelerar la aplicación de los programas ambientales y ayudar a las industrias que tropiezan con súbitos problemas de efectivo debido a los costos anormalmente elevados que entrañan los nuevos reglamentos. Los programas de asistencia suelen ser transitorios y se adoptan para hacer frente a problemas ambientales concretos con un plazo de operación preestablecido.

104. La introducción de instrumentos económicos en los países de la OCDE se combina cada vez más con la adopción de reformas fiscales, que dan una nueva oportunidad de "hacer más ecológico" el sistema fiscal. Aumentar la carga fiscal total es muy impopular. Sin embargo, en algunos países de la OCDE cada vez se presta más interés a la idea de reestructurar el sistema fiscal vigente sin cambiar por ello la carga fiscal total.

105. Muchos países de la OCDE han intentado conseguir un sistema fiscal menos problemático aumentando los impuestos para la protección del medio ambiente con objeto de ampliar la base fiscal reduciendo a la vez la carga fiscal sobre el trabajo. Sin embargo, es probable que la función de los impuestos ambientales sea pequeña a este respecto. En primer lugar, la base fiscal ambiental es bastante estrecha. En segundo lugar, es probable que tenga menor estabilidad que imponer impuestos a los ingresos por el trabajo.

106. Para que tengan el máximo efecto, los instrumentos económicos deben utilizarse en combinación con otros instrumentos de política. Por ejemplo, los instrumentos económicos pueden proporcionar un incentivo adicional al establecido por las reglamentaciones directas para alcanzar un rendimiento superior a la norma mínima. Además, combinar diferentes tipos de instrumentos económicos podría crear una poderosa serie de instrumentos tales como una combinación del sistema de depósito-reembolso y a una tarifa sobre los productos no reutilizables. Su efecto puede reforzarse aún más mediante instrumentos sociales, por ejemplo programas de etiquetas ecológicas y campañas de

sensibilización del consumidor. Todo esto se trata detenidamente en el informe del Secretario General sobre la evolución de los modelos de producción y consumo (E/CN.17/1995/13).

c. Superación de los obstáculos para aumentar el uso de los instrumentos económicos

107. A fin de aumentar la función de los instrumentos económicos como elementos de las políticas ambientales, los países miembros de la OCDE necesitan superar diversos obstáculos relacionados con la aplicación de los instrumentos económicos, en particular a) la insuficiente aceptabilidad política de los instrumentos económicos; b) las dificultades en la elaboración de los instrumentos económicos; c) las dificultades administrativas con los instrumentos económicos; d) los conflictos entre las políticas ambientales y otros objetivos de políticas; e) la inquietud acerca de las repercusiones sobre la competitividad internacional de la economía nacional; y f) las condiciones económicas y estructurales adversas que pueden enfrentarse en la aplicación de los instrumentos económicos.

i. Insuficiente aceptabilidad política

108. Los responsables de la contaminación a menudo son pocos, y concentran poder político, en tanto que las "víctimas" con frecuencia son numerosas y tienen escaso poder político. Esa diferencia de influencia política puede significar que hay una mayor resistencia en los órganos legislativos para introducir leyes ambientales que aumenten los gastos de las empresas responsables de la contaminación.

109. A menudo la industria se opondrá a los impuestos relacionados con el medio ambiente porque sospecha que el Gobierno mantendrá el impuesto a lo largo del tiempo, aún si se ha cumplido el objetivo ambiental.

110. Un medio de aumentar la aceptación de los instrumentos económicos por la comunidad empresarial consiste en señalar para gastos los ingresos por concepto de impuestos o los gravámenes mediante fondos nacionales para el medio ambiente. No obstante, este método también presenta algunas desventajas, que se analizan más adelante en la sección pertinente (párrs. 169 a 184).

ii. Dificultades para la elaboración

111. Para determinar el porcentaje de los gravámenes o impuestos hace falta información de la que en muchos casos no se dispone. Por ejemplo, los datos sobre el costo marginal de los daños son muy difíciles de obtener y la información sobre los gastos marginales de la reducción de la contaminación en general es insuficiente. Como consecuencia, las autoridades públicas a menudo contemplan la posibilidad de adoptar criterios que no son óptimos, tales como fijar los porcentajes de conformidad con un objetivo ambiental determinado de antemano.

112. Además, se plantean problemas difíciles para definir la base tributaria. Un modo de superar esas dificultades es utilizar un sustituto. Por ejemplo, en lugar de determinar la base tributaria según las emisiones de azufre o carbón, se determinan por el contenido de azufre o carbón del combustible.

113. A fin de asegurar que el incentivo representado por un impuesto o gravamen no se vea erosionado por la inflación es necesario reajustar periódicamente las tasas para reflejar los cambios en el índice de precios generales.

114. Por último, los planes de compraventa de derechos de contaminación plantean importantes problemas de diseño. Por ejemplo, es necesario que el mercado sea suficientemente general y pueda ampliarse con el tiempo. Además, hacen falta procedimientos complejos de supervisión y vigilancia del cumplimiento.

iii. Dificultades administrativas

115. En el caso de impuestos consistentes en un porcentaje específico por unidades de emisiones o daño (impuestos pigouvianos) puede resultar difícil desde el punto de vista técnico o práctico medir o vigilar las cantidades físicas de contaminación. Por ejemplo, si bien puede ser relativamente fácil medir la contaminación de una fuente única de emisiones, tales como la chimenea de una fábrica, evidentemente es muy difícil medir la contaminación procedente de muchas fuentes, por ejemplo, de los caños de escape de automóviles.

116. Además, en el caso de los impuestos pigouvianos el incentivo para administrar con eficacia impuestos ambientales útiles se reducirá si el ingreso por unidad de gastos administrativos es bajo. Asimismo, el hecho de que gran número de problemas ambientales exigirían la creación de muchos impuestos diferentes crea dificultades administrativas.

117. No será necesario enfrentar muchas dificultades administrativas si se introducen impuestos ambientales indirectos porque esos impuestos se calcularán sobre la base de los precios de mercado de los insumos productivos o los productos terminados.

iv. Objetivos de política incompatibles

118. El uso de instrumentos económicos para fines ambientales debe equilibrarse con respecto a otros objetivos de política, en particular la distribución (equidad) de los ingresos y la competitividad internacional.

119. La aplicación de instrumentos económicos puede producir diferentes repercusiones en cuanto al costo y la distribución para diferentes empresas, sectores, regiones y grupos de ingresos. Por ejemplo, los debates en torno a un impuesto nacional sobre el carbón a menudo se centran en la cuestión de si el impuesto propuesto perjudicaría a los pobres, dejaría sin trabajo a los mineros o desbarataría las industrias de exportación. Éstas fueron consideraciones cruciales en la aprobación del impuesto sobre el carbón en Suecia y siguen siendo un elemento central del impuesto sobre la energía generada con carbón propuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas.

120. Las cuestiones de distribución también ha sido un elemento fundamental de los programas de compraventa de derechos de contaminación en los Estados Unidos. Por ejemplo, la fórmula para asignar subsidios iniciales fue una de las cuestiones más polémicas en el debate sobre la disposición relativa a la lluvia ácida de la Ley de 1990 sobre el aire puro.

121. Hasta ahora, se han realizado relativamente pocos análisis empíricos de los efectos distributivos de los instrumentos económicos. No obstante, el resultado de los estudios indica que los impuestos ambientales tienden a ser reducidos (en particular en el caso de un impuesto sobre la energía) y que tanto los impuestos ambientales como los programas de compraventa de derechos de contaminación pueden llevar a sustanciales transferencias de riqueza. Por consiguiente, tal vez sea necesario adoptar medidas de compensación a fin de velar por la aceptabilidad política de los instrumentos económicos.

v. Inquietud acerca de la competitividad internacional

122. En general la industria se opone a la introducción de gravámenes y de impuestos ambientales por temor a la consiguiente pérdida de competitividad internacional y empleo interno. Además, se teme que la tributación unilateral pueda llevar a la "exportación de contaminación", es decir, que la medida puede resultar ineficaz en términos generales. No obstante, el análisis empírico indica que hay una escasa relación sistemática entre las normas ambientales más elevadas y la competitividad internacional en lo que se refiere a productos que pueden afectar el medio ambiente. Los países miembros de la OCDE que tienen un alto nivel de gastos ambientales han ganado y perdido al mismo tiempo competitividad en las industrias que afectan el medio ambiente. Lamentablemente, la oposición de la industria a los impuestos ambientales, particularmente en el sector de la energía, ha hecho que muchos gobiernos introdujeran diversas exenciones o descuentos que, a fin de cuentas, erosionan el efecto de incentivo del impuesto y socavan el logro de los objetivos ambientales.

123. En los casos de los planes de reembolso de depósitos, la repercusión en el comercio se debe principalmente a las necesidades y gastos adicionales de la participación en los planes. Estos planes pueden actuar como barreras no arancelarias para el comercio y proporcionar una ventaja competitiva a los productores internos.

124. Posiblemente los subsidios causen distorsiones en el comercio internacional y contravengan las normas del GATT/Organización Mundial del Comercio. De conformidad con las normas de la OCDE, la asistencia financiera está sujeta a condiciones especiales porque va en contra del principio de "el que contamina paga", adoptado en 1972 por los países miembros de la OCDE. La concesión de asistencia está sujeta a las siguientes condiciones: a) debe ser selectiva y limitarse a los sectores de la economía que de otro modo podrían experimentar graves dificultades; b) debe limitarse a períodos de transición bien definidos y establecidos de antemano y adaptarse a los problemas socioeconómicos concretos vinculados con la ejecución del programa de cada país para el medio ambiente; y c) no debe crear distorsiones significativas en el comercio y las inversiones internacionales.

ii) Experiencia de los países con economías en transición

a. Contexto normativo

125. Los países con economías en transición recibieron el legado ambiental de la era de la planificación centralizada. El alto grado de contaminación y la utilización excesiva de los recursos naturales en los decenios pasados crearon

una gran brecha entre las necesidades de financiación para fines ambientales y los recursos disponibles.

126. Durante la transición, el desarrollo de un sistema de financiación ambiental eficaz se ha visto afectado de forma negativa por el ritmo relativamente lento de la privatización, las deficiencias del sistema bancario, los mercados de capital poco desarrollados y la insuficiencia de los sistemas fiscales. No obstante, en vista de la reforma económica en marcha y de las mejoras paulatinas en el marco normativa ambiental, se prevé que los países de Europa central y oriental se basarán en el sistema en vigor de impuestos y gravámenes sobre las emisiones para crear un régimen de políticas ambientales sólido y basado en los incentivos.

127. Los principales problemas futuros incluyen la definición de objetivos cualitativos y cuantitativos concretos y viables y la armonización de los objetivos de las políticas ambientales con los de otras políticas.

b. Uso actual de los instrumentos económicos

128. Como en los países miembros de la OCDE, ha aumentado el uso de los instrumentos económicos en los países con economías en transición. La experiencia de Europa central y oriental está bien documentada y, por lo tanto, será el punto de concentración de la presente sección. En Europa central y oriental los gravámenes sobre las emisiones se utilizan ampliamente. Los gravámenes más importantes son los que se relacionan con la contaminación del aire, los desechos y las emisiones en el agua de superficie. Por ejemplo, en la República Checa y en Eslovaquia los gravámenes sobre la contaminación del aire se imponen a las fuentes puntuales industriales de gran magnitud e intermedias, con la intención, en ambos países, de proporcionar incentivos económicos para las medidas encaminadas a reducir la contaminación y generar ingresos. En Estonia, Hungría, Polonia y Rusia hay impuestos relacionados con las emisiones en el aire y la energía que tienen en cuenta factores que afectan el nivel de daño al medio ambiente, por ejemplo, la cantidad y la potencia tóxica de las emisiones.

129. Además, en varios países existen gravámenes sobre los desechos. En Bulgaria, por ejemplo, desde 1951 está en vigor un gravamen relacionado con los desechos municipales. En el caso de los gravámenes relacionados con los desechos en Checoslovaquia, cabe destacar que en muchos casos los gravámenes para los usuarios en relación con los desechos municipales datan incluso de antes de la segunda guerra mundial.

130. Además, en varios países existen gravámenes relacionados con las emisiones en el agua de superficie. En Bulgaria existen gravámenes para los usuarios en relación con las aguas servidas desde 1951. En la República Checa desde hace decenios están en vigor gravámenes relacionados con el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales. En el caso de Hungría los gravámenes son llamados precios "reglamentados". Como el costo de proporcionar tratamiento de aguas residuales es diferente en las distintas regiones, los niveles de los gravámenes también varían.

131. Además, en varios países se aplican gravámenes sobre productos. Desde 1992 existe en Hungría un gravamen sobre el combustible. En Bulgaria está en vigor un instrumento similar a un gravamen sobre productos. En la República Checa y en Eslovaquia se prevé que se introducirán gravámenes sobre las sustancias que agotan la capa de ozono. Además, en muchos países de Europa central y oriental existe una diferenciación tributaria entre la gasolina con plomo y sin él.

132. Por otra parte, en diversos países de Europa central y oriental se utilizan los reembolsos de depósitos. En la República Checa se está preparando una ley sobre embalaje en la que también se tratarán problemas complejos del sistema en vigor de reembolsos de depósitos. En Polonia las tasas de los depósitos dependen de negociaciones voluntarias entre la industria y los comerciantes minoristas.

133. Por último, en varios países de Europa central y oriental se aplican incentivos para hacer cumplir las normas. Por ejemplo, en Bulgaria existen multas en los sectores del agua, el aire, el suelo, el ruido, los campos electromagnéticos y la extracción de minerales. En la República Checa existen aranceles por falta de cumplimiento de normas en el caso de la contaminación del aire y las aguas residuales, además de los gravámenes existentes en relación con las emisiones y los efluentes.

c. Superación de los obstáculos para aumentar el uso de los instrumentos económicos

134. Los países con economías en transición se enfrentan con la mayoría de los obstáculos para aumentar el uso de los instrumentos económicos que se examinaron anteriormente en el texto de la OCDE y varios otros. En general es más difícil superar esos obstáculos, como lo demuestran los ejemplos que se proporcionan a continuación.

i. Insuficiente aceptabilidad política

135. Como en los países de la OCDE, la aceptabilidad política es un obstáculo importante para aumentar la función de los instrumentos económicos en los países con economías en transición. Los cambios a veces rápidos y drásticos en el panorama político y en los gobiernos afectan en forma negativa la continuidad de la labor. Es preciso aumentar la voluntad política y el valor de abordar con seriedad la cuestión de la protección del medio ambiente.

ii. Dificultades administrativas

136. Los principales problemas de la aplicación de las políticas ambientales en las economías en transición se vinculan con el cumplimiento de las normas. El concepto del imperio de la ley debe complementarse mediante una sólida capacidad de hacerla cumplir.

137. Las autoridades locales participan cada vez en la aplicación de instrumentos económicos. En algunos casos existen varias jerarquías y oficinas gubernamentales diferentes que participan en el funcionamiento de un solo mecanismo. El instrumento puede ser diseñado y establecido en el plano nacional, en tanto que las autoridades locales fijan los niveles específicos de las emisiones y cuerpos de inspectores regionales realizan las tareas de

vigilancia y recaudación de gravámenes. Si bien existen beneficios obvios en la participación de las autoridades locales que tienen intereses directos en las condiciones locales y conocimientos singulares sobre la situación local, también se suman gastos administrativos con cada nivel del gobierno que participa.

iii. Objetivos de política incompatibles

138. Los diversos instrumentos económicos que se utilizan en los países con economías en transición en general deberían servir para recaudar ingresos y para reducir la contaminación. Si bien su capacidad de reunir ingresos queda demostrada de forma bastante clara, su eficacia como incentivos para detener o cambiar las prácticas que contribuyen a la contaminación es menos evidente.

139. No obstante, el establecimiento de gravámenes para los usuarios y multas generalmente en niveles relativamente bajos, poco contribuye a influir realmente en la conducta de muchos de los responsables de la contaminación. A decir verdad, los fondos que en la actualidad se obtienen habitualmente de los responsables de la contaminación a menudo se redistribuyen en el sector público para dar apoyo a instalaciones de servicios públicos, tales como plantas de tratamiento de agua y de calefacción y energía eléctrica. Los gravámenes son demasiado reducidos para alentar a los responsables de la contaminación a reducir las emisiones y al mismo tiempo los privan de fondos que de otro modo podían ser alentados u obligados a invertir en medidas de reducción o prevención de la contaminación.

iv. Condiciones económicas y estructurales adversas

140. Aunque las antiguas economías de planificación centralizada se están transformando en economías basadas en el mercado a diferentes ritmos y siguiendo diferentes orientaciones, tienen características en común que afectan directamente la eficiencia de los instrumentos económicos. Por ejemplo, los progresos en el proceso de privatización tienen una influencia esencial en la eficacia práctica de los instrumentos económicos. La privatización de las grandes industrias pesadas (que a menudo producen un alto grado de contaminación), por ejemplo, todavía no se ha realizado en gran escala.

141. Además, la aplicación eficaz de los instrumentos económicos se ve entorpecida por la falta de rentabilidad de las empresas. Los datos que indican las diferencias entre los gravámenes y multas impuestos y las sumas realmente pagadas demuestran la incapacidad generalizada de las empresas de pagar. Además, la inflación, que todavía sigue siendo relativamente elevada en todos los países con economías en transición, tiene el efecto de erosionar el valor de los gravámenes y niveles impositivos fijos. Sólo en algunos casos existen mecanismos de ajuste en relación con la inflación.

iii) Experiencia de los países en desarrollo

a. Contexto normativo

142. Los países de Asia sudoriental y América Latina en vías de industrialización tienen problemas de contaminación (aunque no siempre la ineficiencia) similares a los de Europa oriental. Por otra parte, muchos países, por ejemplo de África, son ineficientes pero tienen relativamente poca

contaminación industrial. Sus problemas ambientales se relacionan más con la ordenación básica de recursos naturales fácilmente afectados, tales como el suelo, el agua, la cubierta forestal y la diversidad biológica. Sus prioridades máximas se centran en la alimentación, el agua potable, la energía, el saneamiento y la vivienda.

143. En muchos casos, las economías de los países en desarrollo se organizan en torno a la extracción de materias primas a la exportación de productos agrícolas. Estos sectores pueden causar agudas perturbaciones en el medio ambiente. Aun las industrias relativamente pequeñas pueden plantear graves amenazas al medio ambiente a causa de la falta de recursos para reducir, controlar o incluso vigilar la contaminación.

144. Si la contaminación industrial en el sentido tradicional está ligeramente menos presente en la mayoría de los países en desarrollo, los problemas entre recursos naturales vinculados con la alimentación, el agua, la salud, etc., a menudo son más graves que en las economías en transición.

b. Uso actual de los instrumentos económicos

145. No es sorprendente que los países en una etapa relativamente avanzada de desarrollo económico, tales como los países recientemente industrializados de Asia, experimenten en forma bastante amplia con el uso de instrumentos económicos en sus políticas ambientales. Lo mismo puede decirse de varios países de América Latina. No obstante, aún en las regiones y los países menos desarrollados, los encargados de formular políticas consideran que los instrumentos económicos son una herramienta complementaria importante de las reglamentaciones.

146. Muchos países en desarrollo han incorporado en los sistemas de tributación para las empresas disposiciones encaminadas a reducir los daños al medio ambiente. Por ejemplo, Kenya y la República Unida de Tanzania incluyen la depreciación acelerada para las inversiones encaminadas a prevenir la erosión de los suelos y para sembrar cultivos permanentes o semipermanentes. En América Latina, el Brasil, Chile y Colombia proporcionan incentivos para la reforestación.

147. Varios países en desarrollo utilizan la diferenciación impositiva de los combustibles automotores a fin de reducir los daños al medio ambiente y tienen una tasa de impuestos sobre el consumo más alta para los combustibles con plomo que para los combustibles sin plomo. Esa diferenciación tiene por objeto desalentar el consumo de combustibles que son fuentes importantes de partículas de metales pesados. En Tailandia, por ejemplo, a fin de alentar la sustitución, el Gobierno concede subsidios para el precio de venta de la gasolina sin plomo a fin de que sea ligeramente menos costosa que la gasolina con plomo, y el subsidio para la primera se financia con un recargo sobre la segunda. En la Provincia China de Taiwán, la gasolina sin plomo también se vende con un ligero descuento.

148. Los impuestos a los vehículos automotores se han utilizado con diversos grados de complejidad para desalentar el uso de automotores y el consumo de combustible. Algunos países, entre otros la Argentina y Côte d'Ivoire, aplican impuestos anuales a los automóviles pero varían las tasas impositivas según una

medida del consumo de combustible, tal como los caballos de fuerza del motor, la tasa de consumo de combustible, el peso del vehículo o el tamaño del motor. En otros casos, el propósito de los impuestos sobre los vehículos es alentar la utilización de vehículos con niveles más bajos de emisiones. Por ejemplo, en Kenya, el impuesto sobre los vehículos con motores diésel es dos veces superior al impuesto para los vehículos con otro tipo de motores.

149. Varios gobiernos de Asia han comenzado a experimentar con planes mixtos de subsidios e impuestos. Esos planes tienen la ventaja de autofinanciarse en gran medida. Equilibran el efecto de desincentivo con un incentivo positivo para luchar contra la contaminación. Pueden ser más aceptables desde el punto de vista político que los impuestos o gravámenes directos en la medida en que se perciben como más equitativos.

150. En la Provincia China de Taiwán existen, por ejemplo, sistemas de reembolso de depósitos. Cuando en 1988 se revisó la ley sobre la eliminación de desechos, la Provincia China de Taiwán comenzó a utilizar un sistema de recuperación y reciclado de desechos sólidos, que incluyen botellas, envases de aluminio y papel.

151. Los gastos públicos, en forma de subsidios, a menudo complementan las normas y los gravámenes ambientales que en general no son suficientemente eficaces para inducir el nivel de inversiones encaminadas a reducir la contaminación que hacen falta para lograr la calidad ambiental deseada. En la India, por ejemplo, se utilizan incentivos impositivos y de tipos de interés. En Malasia se conceden subsidios a las empresas que establecen instalaciones para almacenar, tratar y eliminar sus desechos y las exenciones de derechos de importación e impuestos sobre la venta se han ampliado a la tecnología utilizada para el almacenamiento, el tratamiento y la eliminación de desechos peligrosos.

152. En Tailandia los derechos de importación de equipos de vigilancia de la contaminación y tratamiento de desechos se han reducido a menos del 10%. Una ley promulgada en 1977 en Filipinas permitía la exención de los aranceles de importación del equipo de lucha contra la contaminación durante un período de 10 años y se introdujeron descuentos para los equipos fabricados en el país.

c. Superación de los obstáculos para aumentar el uso de los instrumentos económicos

153. Los países en desarrollo enfrentan dificultades aún mayores que los países con economías en transición con respecto a la superación de la serie de obstáculos que impiden aumentar el uso de los instrumentos económicos examinados en el contexto de la OCDE. Esto queda demostrado por los ejemplos que siguen, que se centran en la aceptabilidad política de los instrumentos económicos, las dificultades administrativas y los objetivos normativos incompatibles.

i. Insuficiente aceptabilidad política

154. Como en los países desarrollados y los países con economías en transición, la industria y otros responsables de la contaminación de los países en desarrollo se han resistido a la introducción de instrumentos económicos porque creen que tienen mayor influencia en la elaboración y la aplicación de las normas de lo que tendrían en el caso de los instrumentos económicos. Además, la

industria local considera que es más fácil evitar cumplir con una norma, siempre que la capacidad de vigilar y hacerla cumplir sea deficiente, que con mecanismos fiscales e incentivos, donde existe poca flexibilidad. Además, con los instrumentos económicos resulta más difícil apelar ante los tribunales que con respecto a las normas. Por último, algunos instrumentos económicos (especialmente los gravámenes) pueden imponer una carga financiera superior al costo que entraña cumplir con una norma.

155. En muchos países el sector privado cree que las leyes no se aplican de manera uniforme a todos los agentes económicos: las empresas estatales a menudo no pagan las multas, en particular por contaminación, porque o bien son demasiado pobres o bien tienen demasiado poder político.

156. Lo que es más importante, existe la creencia generalizada de los políticos y los funcionarios gubernamentales superiores de que si se adoptan prácticas ambientales racionales a corto plazo se reducirán las tasas de crecimiento económico, que el control de la contaminación desviaría los escasos recursos de sectores sociales más importantes y que haría aumentar los precios.

ii. Dificultades administrativas

157. Para administrar el uso de los instrumentos económicos en los países en desarrollo, es preciso acelerar la creación de instituciones y desarrollar la capacidad administrativa. Inicialmente, se deberían aprovechar al máximo las estructuras existentes. Durante un tiempo se sostuvo que, como la introducción de impuestos relacionados con el medio ambiente puede exigir nuevas estructuras y mecanismos, tal vez sea más eficiente introducir incentivos ambientales en impuestos que se recaudan de todos modos (por ejemplo, los impuestos sobre bienes y servicios), e introducir paulatinamente impuestos relacionados con el medio ambiente, a medida que se desarrolla la capacidad administrativa y técnica. No obstante, el uso de las estructuras fiscales existentes para proporcionar incentivos a la protección del medio ambiente no parece haber sido recibido con gran entusiasmo, especialmente cuando entraña la reestructuración de las tasas o las bases de los impuestos de base amplia sobre los ingresos y el consumo.

158. En muchos países en desarrollo, las instituciones oficiales relacionadas con el medio ambiente cuentan con presupuestos insuficientes y por lo tanto, su capacidad administrativa y de hacer cumplir las normas es deficiente en lo que respecta a equipo y personal. Además, en muchos casos carecen de coordinación de políticas y existe una superposición institucional entre los diferentes niveles del gobierno.

159. Por otra parte, existe la percepción generalizada en los organismos dedicados al medio ambiente de que el uso de instrumentos económicos no sólo hará que pierdan el control directo sobre los responsables de la contaminación, sino que también deberán cooperar más estrechamente con los ministerios de finanzas, ya que en general se requiere su apoyo para la creación de nuevos impuestos o gravámenes.

160. La coordinación entre los ministerios del medio ambiente y de economía en general es deficiente y los organismos que se ocupan del medio ambiente no examinan sus políticas y actividades desde un punto de vista económico más

amplio. A la inversa, los ministerios de economía no tienen en cuenta suficientemente los efectos para el medio ambiente cuando formulan políticas sectoriales o macroeconómicas.

iii. Objetivos de política incompatibles

161. Como los países con economías en transición, muchos países en desarrollo heredaron un sector público de grandes dimensiones que se privatiza gradualmente. Las industrias del sector público y las del sector privado deben recibir igual trato. Las restricciones presupuestarias poco estrictas para las empresas públicas, así como las exenciones, perpetúan las distorsiones e impiden que los instrumentos económicos cumplan una función más amplia.

c) Eliminación paulatina del uso de instrumentos económicos perjudiciales para el medio ambiente

162. La exposición que antecede sobre los gastos públicos como instrumentos económicos demuestra que la concesión de subsidios para insumos como plaguicidas, fertilizantes químicos y la energía, así como subsidios para productos y el establecimiento de precios bajos para los recursos puede tener consecuencias negativas para el medio ambiente. Además, la falta de recursos suficientes para gastos de operaciones y mantenimiento y la valoración incorrecta de los costos y beneficios de diferentes proyectos de inversión en lo que respecta al medio ambiente pueden tener una repercusión negativa en este último.

163. Así pues, un modo posible de abordar los problemas ambientales es tratar de eliminar las distorsiones en las políticas de gastos públicos. Además de mejorar el bienestar económico, esto puede repercutir favorablemente en las necesidades financieras del desarrollo sostenible.

164. Los encargados de formular políticas pueden adoptar diversas medidas para aplicar una política de gastos propicia para el medio ambiente. Por ejemplo, en lo que respecta a productos, pueden eliminarse gradualmente los subsidios que alientan la producción o el consumo más allá de los límites convenientes desde el punto de vista social.

165. Además, la experiencia demuestra que la naturaleza y el alcance de los subsidios para los insumos han sido diversos, desde el establecimiento de tipos de cambio inferiores al mercado para las importaciones hasta créditos subvencionados y el mantenimiento de los precios de mercado de los insumos por debajo de los niveles de equilibrio del mercado. Muchos de esos subsidios no pueden justificarse desde el punto de vista económico, en particular si se prolongan a lo largo del tiempo. En vista de las consecuencias que tienen para el medio ambiente y de la carga impositiva o semi-impositiva que imponen, es necesario volver a examinar los criterios que los sustentan. Un análisis minucioso puede sugerir la eliminación de esos subsidios.

166. Las posibles economías surgidas de la reducción de los subsidios crearían recursos para financiar el desarrollo sostenible.

167. Con respecto a mejorar otras políticas relativas al gasto público, es necesario destacar que hacen falta recursos suficientes para gastos de operación y mantenimiento, no sólo para mantener la productividad de los proyectos en curso sino también para evitar los efectos negativos en el medio ambiente.

168. Al seleccionar entre los programas y su escala de operación, se deben tener en cuenta los aspectos relacionados con el medio ambiente, desde un punto de vista cuantitativo o, por lo menos, cualitativo. Esto es necesario a causa del carácter irreversible de los gastos de capital y del costo posiblemente elevado de mitigar los daños al medio ambiente una vez que el proyecto se pone en marcha.

2. Examen de la utilidad de los fondos nacionales para el medio ambiente

169. Los fondos nacionales para el medio ambiente son, en gran medida, un rubro especial del presupuesto de gastos o un fondo oficial dedicado especialmente a gastos relacionados con el medio ambiente. Las fuentes de los fondos pueden ser impuestos especiales, subsidios extranjeros o transferencias y consignaciones dentro del presupuesto general. Los fondos pueden utilizarse para diversos proyectos ambientales y pueden participar distintos niveles del gobierno.

170. Muchos expertos consideran que la asignación de recursos especiales implícita en los fondos nacionales para el medio ambiente tiene aspectos positivos pero también negativos, porque existen sólidos argumentos en su contra sobre la base de la eficiencia.

171. En términos generales, existen criterios muy bien definidos para establecer un sistema de ingresos por concepto de impuestos en gran medida no específicos, ampliamente documentados en la bibliografía sobre la utilización óptima de los impuestos. Un sistema de ingresos especialmente señalados tiende a comportarse cíclicamente porque a los gastos sigue la variación de los ingresos. Además, habida cuenta de la base impositiva limitada de los fondos señalados para el medio ambiente, los ingresos y, por consiguiente, resultan los gastos, pueden fluctuar considerablemente y resultar insuficientes a veces para financiar los programas orientados al medio ambiente.

172. En el análisis que sigue de los fondos nacionales para el medio ambiente en los países miembros de la OCDE, las economías en transición y los países en desarrollo se examina la causa de que, a pesar de las prevenciones en su contra, esos fondos hayan mantenido cierto atractivo como fuente de financiación para el medio ambiente.

a) Fondos para el medio ambiente de los países miembros de la OCDE

173. En varios países miembros de la OCDE se utilizan mecanismos de financiación especiales para conseguir una corriente constante de ingresos destinados a determinados objetivos de protección del medio ambiente. Habitualmente, se utilizan para financiar inversiones en servicios públicos relacionados con el medio ambiente a fin de conseguir que se cumplan las normas. Cuando más directa es la vinculación entre la fuente de ingresos y su uso, el sistema de asignación especial de fondos se vuelve más aceptable desde el punto de vista político.

174. En los países miembros de la OCDE se encuentran diversos ejemplos de fondos nacionales para el medio ambiente. Por ejemplo, los ingresos presupuestarios especialmente asignados proporcionaron una fuente estable de financiación de plantas públicas de tratamiento de aguas residuales en los Estados Unidos, en el marco del programa de subsidios para la construcción durante el período 1979-1989 y del programa del fondo rotatorio estatal a partir de 1989. Con frecuencia, los impuestos "punitivos" sobre el tabaco y el alcohol parecen ser la forma menos difícil, desde el punto de vista político, de recaudar fondos destinados a programas de protección del medio ambiente. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Estado de Washington impone un gravamen sobre los cigarrillos que se destina a financiar programas de calidad del agua.

175. Entre los sistemas locales más conocidos en Europa se encuentran los de los organismos de ordenación de las cuencas fluviales de Francia, que recaudan gravámenes sobre los efluentes para sufragar los gastos de abastecimiento de agua y de la gestión de la calidad del agua en la cuenca fluvial. En Alemania y los Países Bajos existen mecanismos similares.

176. En el Canadá, los Estados Unidos, Francia y Portugal existen mecanismos de financiación especiales establecidos con gravámenes ambientales sobre el control de la calidad del aire. En Alemania, Bélgica, Francia y Suiza los gravámenes por el ruido de aviones se destinan especialmente a sufragar los gastos de reducción del ruido y los impuestos sobre la eliminación de desechos se destinan a los gastos de tratamiento y reciclado en varios países.

177. La experiencia de los países miembros de la OCDE demuestra que los beneficios de destinar fondos a fines especiales son más pronunciados cuando se trata de gravámenes ambientales directos en programas descentralizados. Las principales ventajas de ese plan en los países de la OCDE han sido el efecto de incentivo que tienen los gravámenes y el aumento de la transparencia y la aceptabilidad política del sistema debido a la estrecha relación entre las fuentes de los ingresos y los gastos a que se destinan.

b) Fondos para el medio ambiente de los países con economías en transición

178. En los países con economías en transición los recursos financieros de fuentes privadas y las asignaciones presupuestarias que normalmente se destinan a proyectos de carácter ecológico resultan insuficientes. Por lo tanto, dichos fondos han sido sumamente importantes para financiar la gestión del medio ambiente.

179. Al parecer, en la mayoría de los países, los fondos nacionales para el medio ambiente cobran cada vez mayor importancia en los gastos que se efectúan por tal concepto. En Rusia, por ejemplo, la parte correspondiente a los fondos nacionales para el medio ambiente en las inversiones de capital destinadas a reducir la contaminación aumentó del 6,6% en 1990 al 29,6% en 1991. En Polonia, el porcentaje de esos fondos en los gastos totales para financiar la gestión del medio ambiente se incrementó del 2% en 1990 al 22,3% en 1993.

180. De acuerdo con la experiencia de los países con economías en transición, los fondos nacionales para el medio ambiente son mecanismos de financiación que desempeñan una importante función en la redistribución y asignación de los

ingresos a inversiones en esferas prioritarias que reducen los daños al medio ambiente de manera rentable.

c) Fondos para el medio ambiente de los países en desarrollo

181. En los últimos cinco años se han establecido más de 20 fondos nacionales para el medio ambiente en los países en desarrollo, principalmente en los países donde el crecimiento económico ha estado acompañado de una degradación ambiental considerable que motivó la intervención de los gobiernos y donde los gastos relacionados con el medio ambiente con cargo al presupuesto general resultaban insuficientes. Dado que los gravámenes por las emisiones y demás impuestos relativos al medio ambiente no tienen gran significación en la mayoría de los países en desarrollo, las fuentes de ingresos de los fondos nacionales para el medio ambiente, en general, provienen o forman parte de: a) impuestos establecidos que no guardan relación directa con el medio ambiente (el Fondo nacional para el medio ambiente creado en Argelia, por ejemplo, obtiene sus ingresos de un impuesto a los pasajes de aerolíneas internacionales); o b) fuentes externas (el Fondo para la reducción de la contaminación de Sri Lanka fue creado con ayuda de contribuciones de donantes). El caso de Costa Rica es una excepción pues en ese país se asignan las dos terceras partes de lo recaudado por concepto de un impuesto al petróleo a un fondo creado para financiar proyectos de infraestructura que permitan reducir las emisiones de anhídrido carbónico.

182. Además de los fondos nacionales para el medio ambiente que se financian con fuentes de ingresos previamente afectados, en numerosos países se han establecido fondos con financiación externa. A pesar de que la mayoría de éstos se destinan a la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica, se crearon varios fondos con el objetivo de reducir la contaminación. Por ejemplo, en Sri Lanka se estableció un fondo rotatorio para reducir la contaminación con recursos procedentes del Gobierno de los Países Bajos. Análogamente, en Tailandia los fondos nacionales para el medio ambiente se han capitalizado con recursos y partidas presupuestarias de la OCDE. Los fondos nacionales para el medio ambiente también han recibido apoyo financiero de otros donantes, por ejemplo, el Canadá, los Estados Unidos de América, Noruega y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Además, se ha obtenido apoyo financiero mediante el canje de deuda por actividades de conservación de la naturaleza ("deuda por naturaleza") y conversiones de deuda.

183. Por lo general, los fondos nacionales para el medio ambiente con financiación externa se establecen mediante contribuciones multilaterales o bilaterales en carácter de donación o canjes de "deuda por naturaleza". Los fondos nacionales para el medio ambiente creados como fondos fiduciarios se destinan, en la mayoría de los casos, a actividades de conservación de la naturaleza.

184. De acuerdo con la experiencia de los países en desarrollo en materia de fondos nacionales para el medio ambiente, su utilización responde, a menudo, a decisiones especiales, situaciones de emergencia o prioridades políticas. Si bien dichos fondos pueden funcionar como catalizadores para movilizar recursos de las empresas privadas, el papel de estos mecanismos de financiación seguirá siendo marginal si no se incrementan considerablemente los gravámenes afectados a la gestión del medio ambiente.

B. Movilización de recursos privados para financiar el desarrollo sostenible

1. Criterio normativo

185. Como resultado de las estrictas reglamentaciones ambientales, durante el último decenio, los gastos del sector privado destinados a controlar la reducción de la contaminación se han incrementado constantemente en valores absolutos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en varios países miembros de la OCDE.

186. En los países en desarrollo, los gastos del sector privado destinados a controlar la reducción de la contaminación también han aumentado en el último decenio, en particular, en los países de Asia recientemente industrializados. Se espera que los gastos del sector privado en las economías en transición aumenten a la par de la privatización.

187. Con objeto de respaldar las inversiones privadas destinadas a reducir la contaminación, los gobiernos de los países miembros de la OCDE, los países con economías en transición y los países en desarrollo han utilizado una amplia gama de instrumentos normativos que pueden dividirse en tres categorías principales: programas de crédito dirigido, incentivos financieros, arreglos de cofinanciación y fondos de capital de riesgo.

2. Acceso a los créditos

188. Es necesario que los mercados financieros y de capitales funcionen correctamente para que se pueda contar con un mecanismo eficaz de recaudación y asignación de recursos financieros para prevenir y controlar los efectos negativos de la contaminación del medio ambiente. En un mercado financiero que funciona correctamente, los inversores tienen acceso ilimitado a las diversas fuentes de financiación y elegirán, principalmente, la financiación que se ajuste a la estructura de capital de su preferencia.

189. En los países en desarrollo, la lista de opciones de financiación con que cuentan las industrias es, por lo general, muy restringida debido a que los mercados financieros y de capitales no están muy desarrollados ni funcionan correctamente.

190. A pesar de que varios países pusieron en práctica modalidades de liberalización financiera aboliendo rápida o gradualmente las tasas máximas de interés, la asignación centralizada de los créditos y las barreras de ingreso a los mercados a fines del decenio de 1970 y a comienzos del decenio de 1980, los mercados financieros aún no están suficientemente liberalizados. Como ejemplos cabe citar la liberalización rápida aplicada en la Argentina y Chile, y la liberalización gradual de las economías de Indonesia y la República de Corea.

191. La financiación institucional resulta especialmente restringida para las pequeñas empresas que, con frecuencia, se ven forzadas a procurar fuentes de crédito no institucional más costosas. Debido a su alto costo, dichas fuentes no son apropiadas para financiar inversiones que devengan ingresos relativamente bajos y, por lo tanto, no son adecuadas para financiar inversiones destinadas a

reducir la contaminación. A fin de compensar las deficiencias de las fuentes de financiación institucional y no institucional, en varios países se han establecido programas de crédito dirigido con el objetivo de respaldar la financiación de proyectos de reducción de la contaminación.

192. En la mayoría de los casos, las instituciones financieras responsables de otorgar préstamos reservados al sector industrial se han encargado también de hacer lo propio para la ejecución de proyectos orientados a reducir la contaminación. Por ejemplo, en México, el mecanismo de préstamos afectado directamente a proyectos ecológicos del Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI) se capitalizó con recursos del Gobierno. En la India, los bancos de desarrollo de propiedad mayoritaria del Estado otorgan créditos dirigidos a las industrias para la ejecución de diversos proyectos prioritarios, incluido el control de la contaminación. No obstante, el otorgamiento de créditos dirigidos con tipos de interés subsidiados ha favorecido a las grandes empresas, que pueden cumplir con los requisitos burocráticos más fácilmente que las pequeñas empresas.

193. La mayor parte de los gobiernos es consciente de que, por lo general, los programas de crédito dirigido no están bien orientados y pueden causar severas distorsiones.

3. Incentivos financieros

194. En los países de la OCDE, los gastos del sector privado para controlar la reducción de la contaminación no sólo han tenido el respaldo de los distintos programas de subsidios mencionados sino también de créditos directos en condiciones favorables y planes provisionales de incentivos tributarios directos.

195. Por ejemplo, en el Canadá, Noruega y los Países Bajos se han aplicado ampliamente descuentos tributarios a las inversiones, que originan una deducción impositiva inmediata al subsidiar el precio de compra de un bien de capital. Otros incentivos tributarios han permitido la depreciación de ciertos bienes a tasas más altas que las normales o en períodos más breves (o ambos), aplazando las obligaciones impositivas en los primeros años de vida de esos bienes y reduciendo el valor actualizado neto de las futuras obligaciones impositivas.

196. Alemania, por ejemplo, permitió una acelerada depreciación de la tecnología creada para reducir la contaminación del agua, el aire y el suelo. En los Estados Unidos de América, la Ley de reforma impositiva de 1969 estipuló una rápida amortización de las instalaciones de control de la contaminación, que cumplieran determinados requisitos, por un período de cinco años durante los primeros 15 años de la vida depreciable del equipo de control de contaminación de antiguas plantas industriales por un tiempo limitado. En el Canadá, las inversiones en equipo de control de la contaminación del agua y el aire en lugares que comenzaron a funcionar antes de 1974 y de los equipos de bajo consumo de energía cumplen los requisitos necesarios para que se aplique la depreciación acelerada o "deducción por gastos de instalaciones". En el Japón, las autoridades impositivas también permiten a los inversionistas en equipo de reducción de la contaminación, reciclaje, equipo solar y de bajo consumo de energía que utilicen el mecanismo de depreciación acelerada de dichos bienes.

197. Los fondos con deducción impositiva (utilizados, por ejemplo, en el Japón) tienen efectos análogos a la depreciación acelerada: si los ingresos de una empresa se invierten para la protección del medio ambiente quedan exentos de impuestos. En el momento en que esos fondos dejan de estar afectados a fines ambientales, quedan sujetos a gravámenes. La principal ventaja del sistema consiste en que se difieren los impuestos. En otros casos (por ejemplo, en los Estados Unidos), las grandes empresas industriales han podido ahorrar, en general, entre el 1,5% y el 2% del costo de los préstamos para inversiones destinadas a reducir la contaminación mediante la emisión de bonos de desarrollo industrial exentos de impuestos. En algunos otros casos, las tasas del impuesto sobre el patrimonio empresarial se ha fijado en función del historial de las empresas respecto del medio ambiente.

4. Acuerdos de financiación conjunta y fondos de capital de riesgo

198. Los gobiernos, los donantes bilaterales y las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) experimentan con varios planes encaminados a generar volúmenes considerables de fondos privados para las inversiones en el medio ambiente.

199. Existen razones financieras, como las subvenciones y la financiación conjunta; razones estratégicas, como las nuevas oportunidades empresariales; y razones relativas a las relaciones públicas, que explican por qué los inversionistas privados trabajan con los gobiernos, los donantes bilaterales y las instituciones internacionales. Estos últimos pueden brindar incentivos financieros para emprender proyectos que, de lo contrario, podrían resultar poco atractivos para los inversionistas por los riesgos financieros y tecnológicos que entrañan.

200. Por ejemplo, los inversionistas privados pueden obtener fondos del FMAM para los proyectos que financian conjuntamente con una de las instituciones financieras internacionales que participan en el FMAM. Los fondos del FMAM permiten que estos organismos financien proyectos del tipo habitualmente auspiciado por el FMAM que tal vez no tendrían en cuenta si no fuera por dichos fondos. Además, el FMAM y las instituciones de financiación conjunta pueden infundir credibilidad a un proyecto, con lo que se facilita la tarea de atraer nuevas fuentes de financiación conjunta.

201. Además de la financiación conjunta, los fondos de capital de riesgo que cuentan con patrocinio público constituyen un modelo prometedor de colaboración entre los sectores público y privado. Los tres ejemplos más destacados son el Fondo de Mercados Incipientes para el Medio Ambiente Mundial (que patrocina el Gobierno de los Estados Unidos), la Corporación Financiera Nórdica para el Medio Ambiente (que patrocinan cinco países nórdicos) y el Fondo Norteamericano para el Medio Ambiente (que patrocina en parte el Fondo de Cooperación Económica con Ultramar de Japón).

202. Además, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI) han comenzado a estudiar la posibilidad de establecer fondos de capital de riesgo para la diversidad biológica y la reducción de las emisiones de gases termoactivos en los países en desarrollo.

C. Cooperación en materia de políticas nacionales de desarrollo sostenible

203. En el Programa 21, se exhorta a la introducción de una amplia gama de reformas en materia de política interna en el contexto de la aplicación del principio de quien contamina paga y el importante papel de los reglamentos y de los instrumentos económicos.

204. En algunos casos, para la aplicación de reformas podría hacer falta un simple análisis de la relación entre los costos y beneficios de los factores internos para que el país que emprende las reformas no vacile en proceder unilateralmente. No obstante, puesto que en la mayoría de los casos deben tenerse en cuenta tanto los factores nacionales como los internacionales, los países que estudian la posibilidad de introducir reformas podrían decidir contar con la cooperación regional o multilateral a fin de evitar las consecuencias negativas para su competitividad internacional en caso de que sus asociados comerciales no introduzcan reformas paralelas.

205. La cooperación en materia de políticas de desarrollo sostenible podría tener lugar en los planos regional o mundial. Mientras que en Europa ya se han hecho los primeros intentos de fomentar la cooperación en el plano regional, aún no se ha intentado fomentar la cooperación multilateral en la esfera de las políticas nacionales.

206. Podría ser de utilidad describir brevemente el modelo de cooperación europeo y luego analizar algunas opciones de cooperación multilateral en la esfera de las reformas de las políticas nacionales relativas al Programa 21.

207. En general se reconoce la necesidad de formular un criterio paneuropeo de las políticas del medio ambiente. Actualmente se procura hacer compatibles las políticas e instrumentos nacionales del medio ambiente, con la esperanza de que contribuyan al objetivo de lograr la convergencia de los países de la región.

208. El proceso del Medio Ambiente para Europa inaugurado en 1991 cumple una importante función a ese respecto. En la Declaración Ministerial aprobada en la Conferencia sobre el Medio Ambiente para Europa, celebrada en Lucerna en abril de 1993, se trazó la dimensión política de ese proceso y se trataron los aspectos principales de una convergencia de las políticas del medio ambiente en Europa.

209. El Programa de Acción en favor del medio ambiente para Europa central y oriental, también aprobado en la Conferencia, es una medida importante para la promoción de la convergencia ambiental en Europa. La Conferencia hizo suyo el aporte de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre los elementos componentes de un Programa Ambiental a largo plazo para Europa. Estos elementos representan instrumentos y mecanismos para promover la cooperación y convergencia paneuropeas. Se sigue trabajando en el Programa Ambiental para Europa como parte de los preparativos de la Conferencia Ministerial sobre el Medio Ambiente para Europa que se celebrará en Sofía en octubre de 1995.

210. En 1994, la OCDE preparó un documento sobre la utilización de instrumentos económicos para resolver los problemas ambientales transfronterizos y de alcance mundial. Entre los enfoques propuestos para su examen en el plano regional

figuraban, por ejemplo, un sistema internacionalmente armonizado de impuestos nacionales y sistemas de permisos negociables de aceptación regional.

211. Como conclusión, a pesar de los progresos realizados hasta el momento, quedan muchas cuestiones por resolver, incluidos los problemas relativos a la aplicación de los instrumentos económicos. La solución de estos problemas requerirá un enérgico impulso político, que podría dimanar de la Conferencia Ministerial que se celebrará en Sofía en octubre de 1995.

212. A fin de fomentar la cooperación en la elaboración y aplicación a nivel internacional de las políticas de desarrollo sostenible, el próximo paso lógico parecería ser iniciar un proceso de consultas multilaterales.

III. MECANISMOS INNOVADORES EN LOS PLANOS INTERNACIONAL Y NACIONAL PARA LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

A. Impuesto sobre el transporte aéreo convenido en el plano internacional

1. Objetivos del impuesto

213. Se afirma que el transporte aéreo, al igual que otros usos de la energía, contribuye al aumento de la temperatura mundial y podría contribuir también a la destrucción del ozono de la estratosfera, así como a muchos otros factores ambientales que son motivo de preocupación.

214. En consecuencia, en varios foros internacionales se ha debatido la necesidad de un impuesto internacional sobre el transporte aéreo. Los principios y pormenores de este impuesto (una formulación más apropiada podría ser "gravamen al usuario del medio ambiente con fines de transporte aéreo") son cuestiones que precisan un mayor esclarecimiento y nuevos debates.

215. La idea que sirve de base al impuesto sobre el transporte aéreo internacional es la aplicación del principio de quien contamina paga a fin de internalizar los costos de la contaminación ambiental atribuible a la transportación aérea. Se espera que la recaudación de un impuesto de este tipo sobre el combustible, por ejemplo, constituirá un incentivo para acelerar el perfeccionamiento de la tecnología ecológicamente racional de los motores de aviación. Además, con un impuesto de este tipo se aspiraría a generar ingresos para financiar el desarrollo sostenible.

2. Diseño del impuesto e ingresos previstos

216. Idealmente, la base imponible de un impuesto sobre el transporte aéreo internacional debería ser la cantidad de emisiones contaminantes. Otras posibles bases imponibles son la fuente de energía utilizada (esto es, el combustible) y el volumen del transporte aéreo (esto es, el total de pasajeros y carga). Por último, se ha propuesto que se imponga un gravamen sobre cada pasaje aéreo comenzando por los del transporte internacional.

217. La utilización del consumo de combustible como base imponible contribuiría a internalizar los costos de la contaminación del aire y, por consiguiente, constituiría un incentivo para acelerar el desarrollo y la instalación de motores de aviación menos contaminantes.

218. Se han hecho estimaciones de los posibles ingresos que generaría un impuesto basado en el volumen de transporte aéreo, que oscilan entre 800 millones de dólares de los EE.UU. al año (un gravamen del 1% del precio de todos los pasajes en aerolíneas internacionales en todo el mundo) y 2.200 millones de dólares al año (un gravamen del 1% del precio de todos los pasajes y gastos de flete de los vuelos comerciales en todo el mundo).

3. Administración del impuesto

219. Si se introdujera un impuesto sobre el transporte aéreo internacional se podrían aplicar varios principios generales, entre los que figuran la necesidad de evitar que se establezcan nuevas instituciones y la necesidad de crear estructuras administrativas transparentes.

220. Convendría analizar la posibilidad de que las instituciones existentes participaran en la recaudación de los impuestos aplicados a nivel nacional, que luego se transferiría a una autoridad internacional apropiada.

221. Hay varias maneras de distribuir los ingresos recaudados en beneficio del desarrollo sostenible. En el supuesto caso de que existiera la voluntad política de destinar un determinado porcentaje de los ingresos recaudados a la autoridad internacional pertinente, se podrían acordar varios posibles destinatarios.

222. Por ejemplo, una parte de los ingresos podría depositarse en un "fondo multilateral", cuyo objetivo sería contribuir a la producción de motores y combustibles menos contaminantes. El saldo de los ingresos generados por el impuesto podría asignarse a la recién establecida "ventanilla de subvenciones" del FMAM.

4. Cuestiones pendientes de solución

a) Cuestiones relativas a los objetivos del impuesto

223. ¿Lograría un impuesto sobre el transporte aéreo internalizar los costos de la contaminación que produce el transporte aéreo? Se deberá elegir entre un impuesto basado en el consumo de combustible y un impuesto vinculado al volumen del tráfico aéreo. De hecho, no existe razón a priori para creer que el volumen del transporte aéreo está directa o proporcionalmente relacionado con las emisiones de gases termoactivos o la destrucción de la capa de ozono.

224. ¿Lograría un impuesto sobre el transporte aéreo internacional reducir las emisiones? Algunos especialistas sostienen que es improbable que incluso un impuesto sobre el transporte aéreo internacional basado en el consumo de combustible tuviera un efecto palpable en las emisiones, ya que son escasos los márgenes de reducción del consumo de combustible previstos en la actualidad, si

es que existe alguno, que la industria aeronáutica podría aprovechar para hacer disminuir la contaminación.

b) Cuestiones relativas al diseño del impuesto

225. ¿Es justo particularizar el caso de la industria aeronáutica mediante la imposición de un gravamen encaminado a internalizar los costos atribuibles a los contaminantes del medio ambiente? Algunos especialistas sostienen que el impuesto que se propone no es apropiado ya que el transporte aéreo contribuye sólo de manera insignificante a la destrucción de la capa de ozono y al nivel de los gases termoactivos. Lo ideal sería que un gravamen que persiga internalizar los costos relacionados con las emisiones de gases termoactivos y la destrucción del ozono se aplicara a todas las fuentes de emisiones.

226. Otra posibilidad distinta de un impuesto sobre el transporte aéreo internacional basado en el volumen de los viajes por vía aérea sería gravar los productos que están íntimamente relacionados con las emisiones, tales como los combustibles para aviones de reacción, los combustibles para motores y otros derivados del petróleo. No obstante, algunos especialistas sostienen que un gravamen de este tipo no parece viable en estos momentos, por cuanto la mayoría de los países ya han aplicado impuestos sobre el consumo y las ventas (impuestos sobre el valor añadido) de estos productos.

227. ¿Perjudicaría la introducción de un impuesto sobre el transporte aéreo internacional la rentabilidad de las empresas aéreas? Si el nuevo impuesto se aplica a los usuarios para no perjudicar la situación financiera de la industria aeronáutica, la elasticidad de la relación entre la demanda y los precios (que se supone alta) podría afectar negativamente el transporte aéreo, en particular los vuelos fletados.

c) Cuestiones relacionadas con la aceptabilidad política y la administración del impuesto

228. ¿Cuál es la aceptación política de un impuesto sobre el transporte aéreo internacional? Algunos especialistas sostienen que para crear un impuesto sobre el transporte aéreo internacional se necesitaría cooperación internacional y la concertación de acuerdos relativos a su aplicación. Este sería un precedente importante, por cuanto en la actualidad no existen gravámenes de alcance mundial. Un gravamen de este tipo obligaría a las autoridades nacionales a acordar un plan armonizado de tributación y posiblemente a ceder su potestad tributaria soberana a alguna institución internacional. No está claro si las autoridades nacionales estarían dispuestas a ceder la potestad tributaria nacional o si existe una institución internacional con la competencia suficiente para administrar un gravamen mundial como el impuesto sobre el transporte aéreo internacional. En todo caso, a las organizaciones de la esfera del transporte aéreo como la Organización de Aviación Civil Internacional y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional podría corresponder un papel en la administración de un sistema convenido internacionalmente de impuestos sobre el transporte aéreo internacional.

5. Alternativas a la propuesta de crear un impuesto sobre el transporte aéreo internacional

229. Habida cuenta de los objetivos del impuesto sobre el transporte aéreo internacional que se propone crear, ¿cuáles serían las alternativas prácticas a dicho impuesto? Algunos especialistas sostienen que si el objetivo principal de la propuesta de crear un impuesto sobre el transporte aéreo internacional es la recaudación de ingresos para alguna causa internacional bien intencionada relativa al medio ambiente, tal vez resulte más práctico procurar la armonización de los impuestos nacionales para la protección del medio ambiente, previo acuerdo de que los gobiernos nacionales contribuirían parte de los ingresos generados por esos gravámenes a un fondo común destinado a buscar soluciones para los problemas del medio ambiente de alcance mundial. Por ejemplo, el FMAM podría dirigir el fondo.

B. Permisos negociables de dióxido de carbono

1. Opciones normativas

230. En 1992, la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) publicó un informe sobre cómo diseñar un sistema mundial de derecho negociable de emisión de carbono (UNCTAD/RDP/DFP/1). Se afirmó que los permisos negociables eran tanto un medio eficaz para fiscalizar a un costo mínimo las emisiones de dióxido de carbono generadas por el hombre, como un mecanismo eficaz para transferir recursos a los países en desarrollo y los países con economías en transición, a fin de ayudarles a contribuir al esfuerzo internacional por reducir las emisiones de gases termoactivos. Tras la firma en 1992 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre los Cambios Climáticos y su entrada en vigor en marzo de 1994, la secretaría de la UNCTAD realizó nuevos estudios sobre este tema, en los que hizo hincapié en los temas de la viabilidad y la aplicación de un plan de permisos negociables de dióxido de carbono en el plano internacional.

231. Entre las opciones normativas de que se dispone para hacer frente a los cambios climáticos, muchos consideran que el sistema de permisos negociables es un método eficaz en función de los costos para limitar las emisiones de dióxido de carbono. El Grupo de trabajo sobre estrategias de respuesta del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos ha examinado varios sistemas de derechos negociables de emisión. En estos debates se expresó preocupación sobre la equidad mundial, posible grave obstáculo para la aplicación de un sistema de permisos negociables de alcance mundial.

2. Aspectos técnicos de la negociación

232. No es necesario que un sistema internacional de permisos negociables de dióxido de carbono parta de un acuerdo amplio de negociaciones aplicable a todos los gases termoactivos. Tampoco es necesario que se negocie desde el inicio un acuerdo internacional vinculante sobre metas de emisión ni que se asignen límites de emisión a todas las partes en el acuerdo. Más bien, los compromisos que contraigan varios países de limitar sus emisiones de gases termoactivos podrían sentar las bases para la adopción de un proceso evolutivo en que sería

posible comenzar con un plan sencillo (esto es, un plan de negociación de las emisiones de dióxido de carbono que se aplicara a un pequeño grupo de países) y luego pasar gradualmente a un sistema más completo.

233. Se podría introducir un sistema de permisos negociables a título experimental que abarcara a un pequeño grupo de países sobre la base de una meta común. A cada país participante se asignarían permisos negociables sobre la base de su meta de emisión. Se podría permitir la ampliación gradual del sistema. El plan experimental podría ser de carácter voluntario y podría plantearse como objetivo principal la tarea de reunir información, realizar investigaciones y acumular experiencia en esta esfera.

234. Conviene que se indague sobre el número mínimo de signatarios y los límites que se asignarían a cada cual para propiciar el funcionamiento eficaz del mercado. De hecho, un mercado deberá ser lo suficientemente amplio para poder atraer con el tiempo a otros signatarios. No existe una fórmula científica para determinar estas cifras. La enseñanza extraída de otros mercados que han tenido éxito, y que abarcan desde eurodólares hasta el trigo, sugiere la existencia de un mínimo de alianzas comerciales distintas a las que corresponde en su conjunto por lo menos el 20% de la producción mundial. En consecuencia, un mercado de permisos de emisión entre los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón (a los que corresponde aproximadamente el 40% del dióxido de carbono generado mundialmente) que se base en la estabilización de las emisiones de dióxido de carbono a los niveles de 1990 para el año 2000, podría generar más de 8.000 millones de dólares de los EE.UU. anualmente a razón de 10 dólares por tonelada.

3. Función de los planes experimentales

235. Es posible que los planes experimentales sean en la actualidad la clave del logro de nuevos progresos. Se podría inaugurar un plan experimental de permisos negociables de dióxido de carbono para los principales emisores. Los participantes en el plan formularían y ensayarían ciertos mecanismos esenciales para la viabilidad a largo plazo de un sistema completo de permisos negociables como la certificación, supervisión, comercialización, liquidación, contabilidad y solución de controversias. En vista de que el uso de mercados puede reducir considerablemente el costo que entraña la fiscalización de las emisiones de gases termoactivos, al parecer convendría a los principales emisores actuar como "abanderados del mercado", dispuestos a adoptar iniciativas sin precedentes. Si se logra dar respuesta satisfactoria a las preocupaciones sobre la equidad, la participación de algunos países en desarrollo también sería importante, tanto para la credibilidad del plan como para poder ensayar mecanismos idóneos para transferir fondos y asistencia técnica.

4. Cuestiones pendientes de solución

236. ¿Cuáles son las principales opciones en lo que respecta a la asignación de las cantidades iniciales de "derechos de emisión"? No es probable que los países desarrollados acepten los planes basados en consideraciones de equidad, como las emisiones equitativas per cápita. Los planes que se basan en los niveles de emisión reales favorecerían a los países con economías

industrializadas maduras y dificultaría que los países con economías en desarrollo los aceptasen. En consecuencia, los planes de negociación parecen ser más viables cuando existen soluciones basadas en la cooperación, tales como la fórmula de asignación de niveles múltiples.

237. ¿Sería desfavorable para los países en desarrollo un conjunto de disposiciones detalladas de un régimen mundial de negociación de permisos? Los países en desarrollo exportadores de petróleo temen, por ejemplo, que las relaciones de intercambio de su producto empeorarían como consecuencia de las medidas que se tomaran para limitar las emisiones de carbono, lo que los privaría de recursos para sus necesidades de desarrollo más inmediatas.

238. ¿Sería probable que la negociación de derechos y créditos tuviera lugar antes de que pasaran a ser jurídicamente vinculantes y ejecutorias las asignaciones de carbono? La inauguración de un régimen mundial de negociación de permisos se ve entorpecida por el hecho de que no existen en absoluto normas que permitan establecer la asignación inicial de derechos de emisión.

239. ¿Cuál debería ser la duración de los créditos por emisión de carbono? Los países participantes podrían afrontar una situación en que las "reglas del juego" cambian. Las partes que encaran la imposición de futuras limitaciones a sus emisiones podría llegar a la conclusión de que ya han aprovechado las fuentes menos costosas de reducción de emisiones de carbono. A la hora de asignar derechos, sería necesario tener en cuenta esta situación la que apunta también a la necesidad de fijar una especie de plazo de vencimiento o una urgencia limitada para los créditos por emisión de carbono a fin de evitar que se produzcan cambios desfavorables en los niveles iniciales y poder asimilar a los nuevos participantes.

IV. FINANCIACIÓN DE LAS CUESTIONES SECTORIALES E INTERSECTORIALES DEL PROGRAMA 21

A. Criterio normativo

240. En las secciones I a III del presente informe se trataron las políticas macroeconómicas y microeconómicas encaminadas a movilizar recursos nuevos y adicionales para financiar el Programa 21, con hincapié en los principales factores determinantes de la disponibilidad de recursos financieros: en primer lugar, el contexto externo, en particular el nivel de la asistencia oficial para el desarrollo, la inversión extranjera directa y la de cartera y el volumen de los préstamos que otorgan las instituciones financieras internacionales; en segundo lugar, las políticas nacionales, en particular el papel del contexto normativo, el uso de los instrumentos económicos como complemento de las normas y el papel de los fondos nacionales para la protección del medio ambiente y la inversión del sector privado en el desarrollo sostenible; en tercer lugar, la aplicación de instrumentos financieros innovadores para aumentar la reserva de recursos disponibles para el desarrollo sostenible.

241. Los acontecimientos positivos y negativos ocurridos en los normativos externos y nacionales, así como las políticas macroeconómicas y microeconómicas que han tenido éxito y las que han fracasado, se reflejan en la cantidad de recursos disponibles para financiar las cuestiones intersectoriales y las finanzas sectoriales.

242. Como consecuencia, el análisis que se hace a continuación de la financiación de las cuestiones intersectoriales, como la financiación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y la biotecnología, y la movilización de recursos financieros para los seis sectores definidos en los capítulos 10 a 15 del Programa 21 es en gran medida un examen del modo en que deben aplicarse a la financiación intersectorial y sectorial las políticas e instrumentos tratados en las secciones I a III.

243. Lo mismo puede decirse de las cuestiones intersectoriales de la pobreza y la demografía, cuyos aspectos financieros se examinan en el informe del Secretario General sobre la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible (E/CN.17/1995/14) y el informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (A/CONF.171/13 y Add.1).

B. Tendencias de las finanzas sectoriales

244. En los informes del Secretario General que tiene ante sí la Comisión en su actual período de sesiones⁴ se describen los acontecimientos y tendencias actuales de la financiación de los seis sectores definidos en los capítulos 10 a 15 del Programa 21.

245. En los informes se examinan las finanzas en cuanto a los principales factores determinantes de la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo sostenible y se destacan los problemas sectoriales específicos que se afrontan en la movilización de recursos.

246. En relación con la asistencia oficial para el desarrollo, por ejemplo, en los informes se hace hincapié en su composición y se señalan los conflictos que surgen entre las prioridades nacionales y las de los donantes. De modo análogo, se hace un examen crítico de las prioridades en materia de préstamos de las instituciones financieras internacionales y el FMAM.

247. Al examinar el contexto normativo nacional y sus efectos en las finanzas sectoriales, en los informes se hace hincapié en la función de los instrumentos económicos, incluidas las subvenciones, y los medios y arbitrios para aumentar el aporte de la financiación privada al desarrollo sostenible.

248. Además, en los informes se trata la posible función de los mecanismos financieros innovadores y se mencionan varios mecanismos en sectores específicos.

249. Por último, en los informes se analiza la importancia de las convenciones mundiales que incluyen disposiciones financieras vinculantes.

C. Recursos financieros para cuestiones intersectoriales

1. Financiación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales

250. El debate sobre la transferencia de tecnologías no es nuevo. Sin embargo, volvió a acaparar la atención de quienes se ocupan de las cuestiones normativas internacionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en que se trató, como tema prioritario del programa, el acceso a las tecnologías ecológicamente racionales.

251. Casi tres años después de la celebración de la Conferencia, al parecer adquiere fuerza el criterio práctico de que el concepto de "transferencia" ha entrañado una comprensión demasiado limitada del problema, y que incluso pudo haber contribuido a crear algunas de las dificultades que han entorpecido los anteriores esfuerzos por propiciar la transferencia.

252. En el "nuevo" enfoque de la cuestión de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales se destaca la necesidad de fomentar la cooperación en la esfera de la tecnología en lugar de aspirar a "transferir" o intercambiar equipos. Otro aspecto del nuevo enfoque es la necesidad de pasar de las soluciones de los problemas ya creados a las soluciones preventivas antes de que ocurran.

253. Habida cuenta de estos cambios, también se ha modificado la cuestión de la financiación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales; en la actualidad, este tema se examina fundamentalmente en el marco normativo que se propone en las secciones I a III.

a) Papel de las corrientes externas

254. En la sección I se analizó el marcado aumento de la inversión extranjera directa de resultados de la mejoría experimentada por el contexto externo y las reformas en materia de política interna llevadas a cabo en los países receptores.

255. En general, la mayor parte de la inversión extranjera directa no se destina específicamente a la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales a los países en desarrollo. En realidad, muchos especialistas temen que la inversión extranjera directa propicie la transferencia a los países en desarrollo de tecnologías ecológicamente inferiores, porque las empresas de los países en desarrollo más estrictamente reglamentados procuran deshacerse de los bienes de capital obsoletos o trasladar la producción a jurisdicciones que cuentan con normas menos estrictas para la protección del medio ambiente.

256. Si embargo, en el último decenio estos temores han perdido fuerza por varias razones. En primer lugar, muchos países en desarrollo están elevando sus normas ecológicas, por lo que están menos dispuestos a convertirse en un "vertedero" de tecnologías en desuso y más contaminantes. En segundo lugar, los inversionistas extranjeros más importantes ya no pueden correr el riesgo de ser blanco de una campaña publicitaria por haber desatendido la protección del medio ambiente en cualesquiera de sus operaciones. En tercer lugar, las innovaciones tecnológicas contribuyen a que las tecnologías ecológicamente racionales

resulten más atractivas desde el punto de vista económico, por lo que cada vez son menores las ventajas que se derivan del uso de tecnologías más anticuadas y, en general, más contaminantes.

257. Como se examinó en la sección I, la inversión de cartera también ha experimentado un fuerte crecimiento, estimulada por las reformas normativas internas y la promoción de los mercados de valores en los países receptores. Sin embargo, se ha investigado poco el papel de la inversión de cartera en la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales a los países en desarrollo. No obstante, sus efectos en la transferencia de tecnologías económicamente racionales aparentemente son menos directos que los de la inversión extranjera directa.

258. Las empresas de los países en desarrollo han recaudado fondos en los mercados mundiales de capital para financiar la modernización y el aumento de la eficacia, lo que habitualmente entraña desembolsos de capital en favor de las tecnologías económicamente racionales.

259. En lo que respecta a la contribución de las instituciones financieras internacionales a la financiación de las tecnologías ecológicamente racionales, al parecer estas instituciones han destinado a ese fin una proporción relativamente pequeña de la totalidad de los préstamos que han otorgado. Reconocen, sin embargo, que se necesita un criterio más definido de la financiación de las tecnologías ecológicamente racionales. En consecuencia, el Banco Mundial, para citar un ejemplo, establecerá nuevos programas en los que se hará hincapié en este tipo de financiación.

260. El porcentaje de proyectos de asistencia oficial para el desarrollo que contribuye directamente a la financiación de las tecnologías ecológicamente racionales parece ser reducido, si bien en algunos países se ha analizado la posibilidad de apoyar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales como parte de las actividades de promoción del comercio.

b) Papel de las políticas nacionales

261. Con las políticas nacionales para promover la financiación de tecnologías ecológicamente racionales se debe crear un entorno de política adecuado, establecer reglamentaciones, aplicar instrumentos económicos, fomentar las instituciones y brindar incentivos directos a las inversiones privadas en esas tecnologías.

262. La promoción del uso de los instrumentos económicos ayudará a aplicar el principio de la responsabilidad económica del contaminador y, de ese modo, creará un incentivo para explorar nuevas fuentes de financiación de tecnologías ecológicamente racionales. Acelerar el fomento apropiado de las instituciones, en particular en el sector financiero, mejorará el acceso de las empresas a la financiación bancaria y al mercado de capitales. Los incentivos para las inversiones privadas en tecnologías ecológicamente racionales, en particular los incentivos tributarios (depreciación acelerada de los activos, etc.) pueden reducir significativamente la carga financiera de las inversiones en esas tecnologías.

c) Papel de los mecanismos innovadores

263. Entre los principales mecanismos innovadores para la financiación de tecnologías ecológicamente racionales figuran los fondos para capital de riesgo, los intermediarios con financiación pública para la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y los acuerdos de construcción-exploración-transferencia (CET). Recientemente, se ha estudiado la posibilidad de establecer bancos de derechos sobre tecnologías ecológicamente racionales.

264. Los fondos para capital de riesgo centrados en las tecnologías ecológicamente racionales aún son relativamente escasos y los recursos financieros de los fondos existentes son reducidos. Sin embargo, sus perspectivas de crecimiento son importantes y su eficacia para la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales es considerable.

265. Entre los fondos más importantes figuran el Fondo Mundial Ambiental para los Nuevos Mercados, la Corporación Nórdica de Financiación Ambiental y el Fondo Norteamericano para el Medio Ambiente. Las iniciativas relativas a fondos de esa índole que se encuentran en una etapa avanzada de desarrollo son el Fondo para el Crecimiento Sostenible de Asia (por iniciativa del Banco Asiático de Desarrollo), el Fondo Calvert para el Desarrollo Sostenible de la Nueva Europa y un fondo de inversiones sostenibles en África meridional.

266. Los intermediarios con financiación pública para la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales ayudan a elaborar proyectos con el propósito de transferir esas tecnologías mediante un apoyo a la preinversión. El apoyo consiste, en particular, en la preparación de propuestas que reúnan los criterios de los posibles acreedores. Entre los intermediarios importantes figuran Gestión de Proyectos Sostenibles, asociación autónoma y sin fines de lucro constituida en Suiza, y la Asociación Ambiental Estados Unidos-Asia, que recibe apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

267. Los acuerdos CET y los mecanismos similares son técnicas de financiación innovadoras, particularmente adecuadas para las inversiones en infraestructura, que se han aplicado con éxito. Promueven la utilización de tecnologías ecológicamente racionales y una buena gestión ambiental. Sin embargo, las tecnologías constituyen normalmente un componente bastante reducido de esos mecanismos. Además, los acuerdos de CET se aplican solamente a algunos proyectos a gran escala. La disponibilidad de capital para esos acuerdos y los conocimientos necesarios para financiar esos proyectos no constituyen un problema fundamental. El principal obstáculo es que es preciso contar con un marco normativo que permita esa participación del sector privado. En algunos mercados, las preocupaciones por el cambio de las normas pueden inhibir el acceso a la financiación.

268. Se ha sugerido que se establezcan bancos de derechos sobre tecnologías ecológicamente racionales como mecanismos para acelerar la transferencia de esas tecnologías, adquiriendo los derechos sobre ellas y poniéndolas a disposición de los países en desarrollo en condiciones favorables. Actualmente, el desarrollo y la propiedad de las tecnologías ecológicamente racionales se ubican esencialmente en el sector privado y las empresas privadas participan activamente en la comercialización y difusión de esas tecnologías. Por ello,

los bancos de derechos sobre tecnologías ecológicamente racionales pueden tener dificultades para acceder a las mejores tecnologías. No queda claro tampoco si esos bancos serían más eficaces que el sector privado en la comercialización activa de las tecnologías. Si se estima necesario apoyar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, esto probablemente podría hacerse de la manera más eficaz mediante la asistencia directa, ya sea en forma bilateral o mediante concesiones tributarias en los países en desarrollo.

269. Se requieren más investigaciones para determinar cómo los bancos de derechos sobre tecnologías ecológicamente racionales pueden combinar de la mejor manera posible la propiedad pública de la tecnología con la eficacia comercial de las empresas del sector privado.

270. A pesar de los mecanismos innovadores que se han descrito, puede haber problemas respecto de la financiación de las tecnologías ecológicamente racionales, en particular en el caso de las empresas pequeñas y medianas que requieran un capital relativamente reducido para adquirir esas tecnologías. Se debe prestar particular atención a promover y desarrollar el arrendamiento de tecnología.

2. Financiación de la biotecnología

271. En el Programa 21 se analiza no sólo la transferencia de tecnología ecológicamente racional, sino también, en el capítulo 16, la gestión ecológicamente racional de la biotecnología.

a) Papel de las corrientes externas

272. No existe ningún estudio amplio a nivel internacional de los gastos financieros en programas de biotecnología. Sin embargo, en un estudio realizado en 1993 de las iniciativas internacionales en materia de biotecnología agrícola, realizado por Intermediary Biotechnology Services, se dan algunas indicaciones útiles. Por ejemplo, según el estudio los organismos bilaterales y multilaterales de ayuda, las organizaciones internacionales, las fundaciones privadas, las universidades, las empresas comerciales y los gobiernos nacionales participan en la financiación de iniciativas internacionales en materia de biotecnología para los países en desarrollo. Además, en el estudio se recalca que, en comparación con las actividades de investigación y desarrollo en materia de biotecnología en los países industrializados, el esfuerzo financiero que se dedica a las iniciativas internacionales en materia de biotecnología dista de ser suficiente.

273. Además, el estudio presenta un perfil interesante de las fuentes financieras. Al parecer, las fundaciones y los donantes bilaterales y multilaterales suministran la mayor parte de la financiación. Solamente una pequeña parte parece financiarse gracias a instituciones nacionales (sobre todo en forma de "fondos de contraparte"), subvenciones y empresas privadas nacionales.

274. Además de la Fundación Rockefeller, hay varias organizaciones y fundaciones sin fines de lucro, en los países desarrollados y los países en desarrollo, que han suministrado un pequeño volumen de apoyo financiero y técnico para alentar

la participación local y comunitaria en la gestión ecológicamente racional de la biotecnología, por ejemplo, la A. T. International, la M. S. Swaminathan Foundation y la Biofocus Foundation.

275. El Banco Mundial y otros organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) han sido y siguen siendo una fuente de financiación y asistencia técnica significativa, aunque relativamente pequeña, para el desarrollo de la biotecnología en los países en desarrollo. Como ejemplos cabe citar el apoyo a diversos centros internacionales de recursos agrícolas y, más recientemente, al Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología.

b) Papel de las políticas nacionales

276. En general, el apoyo financiero a la biotecnología por parte de los gobiernos de los países en desarrollo es muy inferior al necesario para crear una infraestructura científica y técnica adecuada para el desarrollo de la biotecnología. Se observan, sin embargo, tendencias alentadoras. Por ejemplo, los Gobiernos de Tailandia y de Viet Nam han intensificado sus esfuerzos en apoyo del desarrollo de la biotecnología, incluido un notable aumento del apoyo financiero.

277. En los países en desarrollo, la contribución financiera del sector privado para el desarrollo comercial de la biotecnología todavía es escasa, sobre todo debido al alto riesgo de las inversiones en biotecnología, y también en parte a un contexto poco propicio a las inversiones. Esto es de lamentar, porque la experiencia de los países desarrollados demuestra la importancia de la participación del sector privado en el desarrollo de la biotecnología.

c) Papel de los mecanismos innovadores

278. Parece que hasta cierto punto los países en desarrollo han conseguido promover asociaciones entre el sector privado y los organismos públicos para financiar el desarrollo de la biotecnología.

279. En los países en desarrollo y, en particular, en los países desarrollados, los fondos para capital de riesgo, como el Fondo Transtech en Singapur, pueden servir de modelo para la movilización de fondos de las instituciones bancarias y de los recursos industriales.

280. Dados los riesgos relativamente altos vinculados con el desarrollo y la comercialización de la biotecnología, es preciso desarrollar mecanismos más innovadores. Las alianzas estratégicas a nivel internacional han sido particularmente eficaces en el uso de las empresas de los países desarrollados y quizás sea simplemente cuestión de tiempo que lleguen a ser viables las alianzas entre empresas de los países desarrollados y los países en desarrollo.

281. Además, se han propuesto varios otros mecanismos financieros innovadores, incluido el establecimiento de un fondo fiduciario internacional para la bioseguridad y de un fondo internacional de capital de riesgo para la biotecnología.

V. MATRIZ DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

282. De lo analizado en las secciones I a IV del presente informe se desprende que las reformas de política a nivel internacional y nacional ofrecen la posibilidad de movilizar sustanciales recursos financieros nuevos y adicionales para la financiación del Programa 21.

283. Dado el vasto alcance del Programa 21, se necesita un marco teórico transparente para estructurar los debates sobre los aspectos financieros internacionales y nacionales del Programa 21. En la matriz que figura en el anexo se trata de presentar ese marco.

284. La matriz muestra la mayor parte de las cuestiones suscitadas en el Programa 21 y los principales recursos financieros e instrumentos de política relacionados con ellas.

285. En la matriz, cada fila representa un sector o una actividad intersectorial y cada columna representa un instrumento concreto o un instrumento de política correspondiente.

286. Si se estudia cualquiera de las filas, se puede ver que hay varias opciones financieras para los diversos sectores y actividades intersectoriales. Frecuentemente, esas opciones son complementarias. Si se observa una columna, se puede ver que en general, las opciones de financiación se aplican a más de un sector.

287. La matriz solamente es detallada respecto de las cuestiones que figuran en el programa del actual período de sesiones de la Comisión.

288. Sería deseable evaluar la eficacia de los instrumentos de política enumerados en la matriz.

289. También convendría estudiar las opciones y los instrumentos de política que parecen más interesantes para determinados países o regiones. Para ello, los países o grupos de países podrían iniciar proyectos experimentales.

290. Por último, sería útil estudiar la posibilidad de agregar a la matriz otras dimensiones pertinentes para las políticas, como las partes públicas y privadas que participan en las decisiones y la aplicación de las reformas de política, y los efectos de diferentes opciones de política sobre los grupos sociales.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Marco normativo internacional y corrientes financieras

291. El marco normativo exterior influye en el crecimiento económico y, en consecuencia, en la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo sostenible. Un crecimiento económico desigual, la incertidumbre acerca de la evolución de los tipos de interés, la persistencia de una relación de intercambio poco satisfactoria y la situación de la deuda externa tendrán efectos negativos sobre la disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo sostenible, en particular en los países en desarrollo más pobres y más endeudados.

292. Las tendencias de las corrientes de recursos y la deuda se caracterizan por la disminución media de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) expresada como porcentaje del producto nacional bruto, la concentración de las corrientes de capital privado en los países que dependen menos de la AOD y la continuación de los problemas del servicio de la deuda en los países en desarrollo más pobres y más endeudados. Por ello, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y otros órganos pertinentes deberían intensificar sus debates sobre cuestiones como el cansancio en relación con la AOD, la concentración y sostenibilidad de las corrientes privadas y la necesidad de dar una solución definitiva a la crisis de la deuda de los países en desarrollo más pobres y más endeudados.

293. El debate sobre el futuro papel de las instituciones de Bretton Woods y otras instituciones financieras internacionales debería dar una respuesta a la pregunta de qué se puede hacer para aumentar su contribución al fomento y la financiación del desarrollo sostenible.

B. Políticas nacionales y movilización de recursos

294. En los futuros debates acerca del papel de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible, la Comisión podría esforzarse por ofrecer soluciones para superar los obstáculos a la aplicación de esos instrumentos. A ese respecto, la Comisión puede analizar la insuficiente aceptabilidad política de los instrumentos económicos; las dificultades en el diseño de los instrumentos económicos; las dificultades administrativas con respecto a los instrumentos económicos; los conflictos entre los objetivos ambientales y otros objetivos de política; la ansiedad en cuanto a las repercusiones en la competitividad internacional de la economía nacional; y las condiciones económicas y estructurales negativas con que puede tropezar la aplicación de los instrumentos económicos.

295. Además, la Comisión podía estudiar la posibilidad de celebrar un debate más concreto, sobre los problemas específicos de la aplicación de los instrumentos económicos en economías en diferentes etapas de desarrollo, es decir, los países miembros de la OCDE, los países con economías en transición y los países en desarrollo.

296. Dado el interés de muchos países en pasar de los impuestos sobre el trabajo, por ejemplo, a los impuestos para la protección del medio ambiente en

el contexto de una amplia reforma tributaria, se necesita más información sobre el posible tamaño de la base tributaria y sobre la estabilidad de esa base a lo largo del ciclo económico y su evolución a largo plazo. Podría pedirse a las organizaciones internacionales de ámbito regional que realizaran estudios nacionales sobre esas cuestiones.

297. Hay que estudiar cuidadosamente la supresión progresiva de los instrumentos económicos perjudiciales para el medio ambiente, en particular la subvención de los factores de producción, y la Comisión debería centrar sus debates en los efectos ambientales de la aplicación de esos instrumentos y en el volumen de los recursos presupuestarios que se podrían reasignar.

298. Teniendo en cuenta que en varias regiones hay un continuo interés en la utilización de fondos nacionales para la protección del medio ambiente para la financiación del desarrollo sostenible, al tiempo que hay graves dudas acerca de esos fondos por razones de eficiencia, la Comisión podría estudiar más a fondo sus ventajas.

299. Teniendo en cuenta la movilización insatisfactoria de recursos financieros para el desarrollo sostenible, en particular de recursos de AOD, el fomento de la movilización de la financiación privada para el desarrollo sostenible ha llegado a ser muy importante. Sería deseable que la Comisión analizara más a fondo el papel actual y futuro del sector privado a ese respecto, elaborara medidas normativas para ampliar ese papel y estudiara las posibilidades de mecanismos innovadores conexos, como la cofinanciación y los fondos para capital de riesgo, en particular para suscitar un efecto multiplicador entre la AOD y los gastos públicos en el desarrollo sostenible.

C. Mecanismos internacionales y nacionales innovadores para la movilización de los recursos

300. El debate acerca del cobro de un impuesto convenido internacionalmente sobre el transporte aéreo debe considerarse un paso en la buena dirección, y luego se podrían aplicar otros impuestos a las actividades perjudiciales para el medio ambiente con efectos a nivel mundial. Se requieren más estudios a fin de preparar el terreno para un diálogo internacional sobre un impuesto de ese tipo.

301. Debería alentarse el lanzamiento de un proyecto experimental sobre permisos negociables de emisión de CO₂ como el que propone actualmente la UNCTAD. Cabe esperar que los resultados de ese proyecto experimental aumenten la base de conocimientos para la evaluación de esos proyectos.

D. Financiación de cuestiones sectoriales e intersectoriales del Programa 21

302. El debate sobre la financiación de los sectores y las actividades intersectoriales es en gran medida un debate sobre el modo de aplicar políticas e instrumentos económicos en un determinado contexto internacional. Es preciso tener en cuenta otros factores, como las prioridades de los donantes, las

políticas crediticias de las instituciones financieras internacionales, la disponibilidad de mecanismos innovadores concretos y la existencia de convenios internacionales.

303. Como resultado, los futuros debates sobre las cuestiones intersectoriales de la financiación de la transferencia de tecnología tecnológicamente racional y de la biotecnología deberían centrarse en la disponibilidad de recursos financieros externos, la adecuación de las políticas nacionales en lo que hace al establecimiento de una infraestructura financiera apropiada y de incentivos tributarios y la disponibilidad de recursos provenientes de mecanismos innovadores como los fondos para cofinanciación y capital de riesgo.

E. Matriz de opciones e instrumentos

304. Dado el vasto alcance del Programa 21, se necesita un marco teórico transparente para estructurar los debates acerca de los aspectos financieros internacionales y nacionales del Programa 21. El mejor modo de lograrlo es con una matriz.

305. Sería deseable que la Comisión estudiara un programa de trabajo multianual para evaluar la eficacia de los instrumentos y las opciones de política enumerados en la matriz y examinara en determinados países o regiones las opciones de política y los instrumentos financieros más prometedores para la aplicación del Programa 21.

F. Cooperación internacional en la aplicación de instrumentos económicos y reformas de política

306. La Comisión debería alentar el desarrollo de mecanismos que permitan a los países en desarrollo intercambiar experiencias entre sí y con los países desarrollados y los países con economías en transición respecto de la utilización de instrumentos económicos. Asimismo, debería alentar programas destinados a fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para aplicar esos instrumentos.

307. La Comisión también debería empezar un proceso para lograr un consenso respecto de la necesidad de armonizar la aplicación de los instrumentos económicos que probablemente tengan efectos importantes sobre la competitividad. Esto podría adoptar la forma de un proceso de consultas multilaterales.

308. Las consultas deberían ser flexibles y realizarse por etapas. En ellas se deberían analizar selectivamente sectores y políticas que ofrezcan oportunidades especialmente prometedoras de obtener beneficios a nivel ambiental, social y económico. Además, deberían orientarse a la demanda y tener carácter voluntario; la participación de los países debería estar determinada por el interés en los asuntos concretos que se discuten. Podrían celebrarse a nivel subregional, regional o mundial, según convenga.

309. En las consultas se debería respetar el derecho de los países a establecer sus propias normas ambientales. Asimismo, debería permitirse a los países que están en diferentes etapas de desarrollo avanzar a ritmos distintos en la aplicación de los cambios de política convenidos.

310. La Comisión, apoyada por otras organizaciones e instituciones financieras, debería orientar el inicio de ese proceso, elaborando una propuesta concreta para su examen. Los crecientes esfuerzos de la Comisión por alentar la presentación y el examen voluntarios de experiencias nacionales de elaboración y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible pueden contribuir mucho a la identificación y aceptación de objetivos nacionales comunes que podrían constituir la base sobre la cual realizar ese proceso.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Véase el informe de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible acerca de su segundo período de sesiones (E/1994/33), cap. I, secc. B.

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Development Cooperation (París, 1995).

⁴ Informes del Secretario General acerca de un enfoque integrado de la planificación y ordenación de los recursos de tierras (E/CN.17/1995/2), "la lucha contra la deforestación" y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria de principios, para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo (E/CN.17/1995/3), la ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía (E/CN.17/1995/4), la ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña (E/CN.17/1995/5), el fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (E/CN.17/1995/6) y la conservación de la diversidad biológica (E/CN.17/1995/7).

Anexo

MATRIZ DE OPCIONES DE POLÍTICA E INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Sector	Marco normativo internacional				Corrientes financieras privadas
	AOD	FMAM	Alivio de la deuda	Corrientes comerciales	
Desarrollo sostenible	X		Reprogramación Canje de la deuda por desarrollo sostenible	X	CET
Biodiversidad		X	Canjes de la deuda por naturaleza	Biodiversidad Derechos de patentes	Fondos verdes Capital de riesgo
Recursos forestales	X	X	Canjes de la deuda por naturaleza	Relación de intercambio	Fondos verdes
Ecosistemas frágiles	X	X	Canjes de deuda	Empleo no basado en los recursos	Fondos verdes
Recursos de agua dulce	X	X		Utilización más eficiente de los recursos hídricos	Inversiones extranjeras directas
Recursos de tierras	X		Canjes de deuda por capital social		
Agricultura sostenible	X		Canjes de deuda por agricultura sostenible	Acceso a los mercados Relación de intercambio	Inversiones extranjeras directas
Atmósfera		X	Alivio de la deuda para mejoras de la eficiencia energética	Utilización más eficiente de la energía	Inversiones extranjeras directas en el sector de la energía
Océanos		X			
Desechos peligrosos					
Productos químicos tóxicos					
Desechos sólidos					
Efectos radiactivos					
Salud	X				
Medio ambiente urbano	X				
Biotechnología				Acceso a los mercados Reparto de beneficios Transferencia de tecnología	Capital de riesgo

Sector	Reformas de política nacional					Gravámenes ambientales
	Reformas económicas financieras	Derechos de propiedad	Fijación de los precios de los recursos	Reducción de las subvenciones	Tributación	
Desarrollo sostenible	Mercados de capital competitivos	Derechos de propiedad asegurados	Fijación de precios a costos completos	Reducción de las subvenciones en materia de energía y capital	Impuestos verdes	Gravámenes por agotamiento de los recursos y contaminación
Biodiversidad	Fondos para el medio ambiente	Patentes relacionadas con la biodiversidad	Honorarios de prospección	Reducción de las subvenciones para conversión de tierras	Subvención de protección del hábitat	Gravámenes por deforestación
Recursos forestales	Fondos para el medio ambiente	Concesiones a largo plazo Licitaciones	Fijación de precios de los productos forestales	Ventas de madera por debajo del costo Subvenciones de conversión	Impuestos sobre las concesiones forestales	Gravámenes por deforestación
Ecosistemas frágiles	Fondos para el medio ambiente	Derechos de propiedad comunal		X	Impuestos diferenciales de utilización de tierras	Gravámenes diferenciales por la utilización de las tierras
Recursos de agua dulce	Bonos municipales	Derechos sobre los recursos hídricos	Cargas de los usuarios	Subsidios para conservación de los recursos hídricos y riego		Gravámenes por aguas usadas y descarga de efluentes
Recursos de tierras	X	Eliminación de la necesidad de títulos para actividades de desmonte Propiedad asegurada de las tierras		Subvenciones agrícolas Venta/arriendo de tierras de propiedad pública por debajo de su costo	Impuestos sobre la propiedad Impuestos sobre la utilización de las tierras Impuestos sobre la transferencia	Gravámenes por eliminación de desechos
Agricultura sostenible	Eliminación de los límites máximos de los tipos de interés	Propiedad asegurada de las tierras	Fijación de los precios de los recursos hídricos	Subsidios para los recursos hídricos Subsidios agroquímicos	Impuestos agroquímicos Subsidios para el control integrado de las plagas	Gravámenes por emisiones
Atmósfera			Fijación de los precios de la energía	Subsidios a la energía	Impuestos sobre la energía	Gravámenes por descarga de efluentes
Océanos		Zonas económicas exclusivas de 200 millas				Gravámenes supuestos
Residuos peligrosos			X	X		Gravámenes sobre materias primas
Productos químicos tóxicos			X	X	Impuestos sobre los productos químicos	Gravámenes por reunión y eliminación de desechos sólidos
Residuos sólidos			X	X		
Efectos radiactivos						
Salud	X					
Medio ambiente urbano	X				Impuestos sobre la propiedad Incentivos para la reubicación de las industrias	Gravámenes por contaminación
Biotecnología	X					

Sector	Instrumentos innovadores	
	Mecanismos innovadores internos	Mecanismos innovadores mundiales
Desarrollo sostenible	Etiquetado ecológico Fondos ecológicos	Aplicación conjunta
Biodiversidad	Gravámenes por la bioprospección Gravámenes por el ecoturismo Gravámenes por el turismo científico	Patentes Derecho de propiedad intelectual Créditos negociables de conservación
Recursos forestales	Gravámenes por las cuencas hidrográficas Créditos de reforestación negociables	Obligaciones negociables de protección de los bosques Contrapartida de las emisiones de carbono
Ecosistemas frágiles	Incentivos para la reubicación Derechos de desarrollo transferibles	Créditos de conservación negociables
Recursos de agua dulce	Acciones negociables de propiedad de los recursos hídricos	Comercio transfronterizo de recursos hídricos
Recursos de tierras	Cobros por mejoramiento Cobros por utilización diferencial de las tierras	
Agricultura sostenible	Cobro por utilización diferencial de las tierras Etiquetado ecológico	Normas internacionales y precios superiores a la par en relación con la sostenibilidad Contrapartida de las emisiones de carbono
Atmósfera	Permisos negociables de emisión de CO ₂	Permisos negociables de emisión de CO ₂ Contrapartida de las emisiones de carbono Impuestos sobre las emisiones de carbono Impuestos sobre los viajes en avión
Océanos	Cuotas individuales transferibles de pesca	Bonos relacionados con derrames de petróleo
Desechos peligrosos		
Productos químicos tóxicos		
Desechos sólidos		
Efectos radiactivos		
Salud		
Medio ambiente urbano	Gravámenes de mejoramiento Derechos de desarrollo transferibles Cuotas de desarrollo transferibles, permisos negociables para emisiones	
Biotechnología		Bioprospección Repartición de las ganancias

X: Contribución importante y que no requiere explicación.