



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/4
22 de febrero de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Cuarto período de sesiones
18 de abril a 3 de mayo de 1996

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 - 6	2
I. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DEL EXTERIOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	7 - 9	3
II. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE	10 - 18	3
III. VIABILIDAD DE LOS MECANISMOS INNOVADORES PARA FINANCIAR LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL	19 - 25	5
IV. FINANCIACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS ECOLÓGICAMENTE RACIONALES	26 - 27	6
V. MATRIZ DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: ELABORACIÓN DE SU CONTENIDO Y FORMATO	28	6
VI. RECOMENDACIONES	29 - 37	7

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se describen los progresos alcanzados en la aplicación de los objetivos establecidos en el capítulo 33, "Recursos y mecanismos de financiación", del programa 21¹, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en junio de 1992; el informe también formula una serie de 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 sexto período de sesiones. El informe es el resultado de consultas e intercambio de información entre centros de coordinación designados en organismos de las Naciones Unidas, funcionarios gubernamentales y otras instituciones y personas.
2. El análisis de las cuestiones y la presentación de opciones en materia de política que figuran en el presente informe se basan en el estudio más detallado que aparece en la adición (E/CN.17/1996/4/Add.1).
3. En la redacción del informe y de su adición se han podido aprovechar en gran medida los preparativos de una reunión de expertos celebrada en Manila (véase el párrafo 5 *infra*) y la aportación de diversos miembros del Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. De especial utilidad han sido los documentos del Fondo Monetario Internacional sobre instrumentos económicos y del Banco Mundial sobre la contribución del sector privado a la financiación del desarrollo sostenible². La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), aportó dos contribuciones valiosas, el informe más reciente de su Comité de Asistencia para el Desarrollo sobre el empleo de instrumentos económicos y la elaboración de estadísticas sobre corrientes financieras. Otras aportaciones sumamente útiles fueron los documentos elaborados por el Banco Asiático de Desarrollo sobre instrumentos económicos, por la Oficina de Estudios del Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre mecanismos financieros innovadores y por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental sobre instrumentos económicos. Además, el Consejo de la Tierra facilitó los resultados preliminares de su estudio sobre subvenciones.
4. Diversos gobiernos, como contribución a la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, facilitaron generoso apoyo financiero y logístico para celebrar reuniones de expertos sobre la financiación del Programa 21.
5. Para apoyar las deliberaciones sobre financiación, los Gobiernos del Japón y de Filipinas y el Banco Asiático de Desarrollo facilitaron apoyo financiero y logístico para la tercera reunión del Grupo de Expertos sobre cuestiones de financiación del Programa 21 (Manila, 6 a 8 de febrero de 1996).
6. De la reunión de Manila surgieron diversos aportes sustantivos para el presente informe en forma de documentos preparados por organismos y expertos. No obstante, la fecha de celebración de la reunión no ha permitido incluir sus resultados en el presente informe.

I. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS DEL EXTERIOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

7. La corriente total neta de recursos de los países de la OCDE y de los organismos internacionales a los países en desarrollo alcanzó su nivel máximo en 1994, con 185.000 millones de dólares. Como ha venido ocurriendo todos los años desde 1991, el aumento se debió enteramente a la inversión privada y a los préstamos. La asistencia oficial para el desarrollo, que experimentó una fuerte caída en 1993, se recuperó en 3.000 millones de dólares en 1994, para alcanzar un total de 59.000 millones de dólares. No obstante, como porcentaje del producto nacional bruto (PNB), los valores medios de asistencia oficial para el desarrollo aportada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo se redujeron hasta alcanzar el 0,30%, el nivel más bajo desde 1973. Además, la condonación de deudas y la ayuda de emergencia dieron lugar a una demanda sin precedentes, de alrededor del 10% del total de las corrientes de ayuda.

8. Un número considerable de países en desarrollo ha avanzado ahora hacia el crecimiento económico sostenible y atrae capital privado del exterior. Las corrientes privadas representan alrededor del 60%, en comparación con el 35% en 1986. La financiación oficial para el desarrollo constituye en la actualidad alrededor del 40% de las corrientes totales, lo que representa una disminución respecto del casi 70% registrado a mediados del decenio de 1980.

9. Ante ese cambio de la situación, se impone elaborar un nuevo criterio con respecto a la financiación del desarrollo sostenible, en el que debe ser un factor crucial el ajuste de las estrategias de ayuda a las necesidades presentes y futuras. Las cuestiones que habrán de debatirse en ese proceso abarcan una gama muy amplia, que incluye la movilización de recursos nacionales, la eficacia de la ayuda, las políticas destinadas a atraer más inversiones extranjeras directas, los problemas de la deuda aún pendientes y las medidas destinadas a lograr la sostenibilidad de las corrientes privadas.

II. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

10. Al igual que en el caso de otras decisiones sobre la inversión del sector privado, la percepción de los riesgos desempeña un papel determinante a la hora de invertir en el medio ambiente: de particular importancia es el riesgo inherente a la credibilidad de las políticas. Las empresas privadas no pueden tener la seguridad de que los gobiernos harán cumplir las normas y de que no las modificarán arbitrariamente; además, las empresas carecen a menudo de información sobre las nuevas tecnologías y no consideran necesariamente que el conseguir una producción más limpia gracias a un empleo más eficiente de la materia prima sea incentivo suficiente para invertir.

11. En consecuencia, en el programa de los países desarrollados y en desarrollo la aplicación de políticas habilitadoras debe ocupar un lugar muy destacado: es indispensable que haya incentivos negativos en forma de reglamentos, impuestos, tasas, permisos negociables y sanciones por incumplimiento. Además, hay una amplia gama de incentivos positivos que pueden hacer florecer el sector financiero privado, especialmente los de índole financiera, los destinados a crear o modificar mercados y los que tienen por objeto reducir los riesgos del

mercado. Además, la creación de instituciones y las campañas de modificación de los patrones de consumo y producción pueden desempeñar un papel fundamental.

12. Las organizaciones internacionales tienen amplio campo para estimular la inversión del sector privado en el desarrollo sostenible, especialmente mediante proyectos destinados a crear o modificar mercados, reducir los riesgos del mercado o financiar actividades beneficiosas para todo el mundo, como la eliminación gradual de las sustancias que agotan el ozono. Hay en marcha en la actualidad iniciativas prometedoras en el sector de la silvicultura, la energía, las fuentes nuevas y renovables de energía, la diversidad biológica y la mitigación del efecto de invernadero.

13. Por lo que respecta a la evaluación de los resultados de los instrumentos económicos, algunos países desarrollados han creado grupos de estudio para examinar la manera de avanzar hacia un sistema fiscal más favorable al medio ambiente, y se espera que otros países sigan el ejemplo a fin de acelerar el proceso de reformas concretas.

14. La evaluación permanente de los resultados efectivos de los instrumentos económicos desempeñará un papel importante en los esfuerzos por difundir el uso de estos instrumentos. Pueden sacarse importantes lecciones de la evaluación de los impuestos sobre la contaminación y los recursos naturales y de los regímenes de contraventa de derechos de contaminación.

15. Aún queda mucho trecho para que los regímenes fiscales aplicados a los recursos naturales puedan desalentar la extracción y recolección excesiva de los recursos naturales o movilizar recursos presupuestarios adicionales importantes para el desarrollo sostenible. Eso ha quedado de manifiesto, por ejemplo, con la evaluación de los instrumentos económicos aplicados en la esfera de la silvicultura y los recursos minerales.

16. Los resultados alcanzados con los programas de compraventa de los derechos de contaminación en los Estados Unidos de América han sido notables en lo relativo a la reducción del costo que para las empresas supone lograr los objetivos de calidad del aire fijados por los órganos reguladores.

17. En vista del aumento del déficit y la deuda del sector público y de la necesidad de lograr una asignación más eficaz de recursos económicos escasos (con lo que también se beneficiará el medio ambiente), los gobiernos están cada vez más interesados en revisar los regímenes existentes de subvenciones. Esto se refleja, por ejemplo, en la petición de los ministros del medio ambiente del Grupo de los Siete formulada en su reunión de Hamilton en mayo de 1995: los ministros solicitaron que la OCDE revisara su política de reducir las subvenciones, con el fin de mitigar las repercusiones en el medio ambiente de determinados sectores de producción de los países de la OCDE.

18. De hecho, las subvenciones pueden repercutir positiva o negativamente en el medio ambiente, y también hay que tener en cuenta las consecuencias distributivas de suprimir las subvenciones. Su efecto neto en el bienestar económico y ambiental es una cuestión empírica. Análogamente, los efectos netos de la reforma de los actuales regímenes de subvenciones dependerán del contexto en que se hubieran creado y de las maneras particulares en que se lleve a cabo su reducción o abolición.

III. VIABILIDAD DE LOS MECANISMOS INNOVADORES PARA FINANCIAR LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

19. Aunque instrumentos tales como los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueden aportar una contribución significativa en la mitigación de los problemas del medio ambiente a nivel mundial, en los debates recientes de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y en otros foros internacionales se ha analizado la posibilidad de crear mecanismos adicionales en forma de impuestos mundiales y de derechos de usuario para financiar la actividad mundial en favor del medio ambiente. Se ha señalado que estos mecanismos innovadores deben aplicarse paralelamente a los esfuerzos destinados a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del PNB, a la reposición del FMAM de manera sustancial y al estímulo de la inversión del sector privado en el desarrollo sostenible.

20. Quienes propugnan este tipo de impuestos y derechos tienden a suponer que serán fácilmente aceptados en general por los gobiernos y, en consecuencia, tienden a concentrarse en los detalles técnicos. Desafortunadamente, es posible que no sea éste un enfoque realista, ya que los impuestos y derechos a nivel mundial, aun cuando fueran técnicamente viables, tal vez no fueran fácilmente aceptados. En la actualidad parece haber muy poca disposición por parte de muchos gobiernos a ceder sus poderes soberanos fiscales a cualquier órgano internacional. Además, los impuestos a nivel mundial darían lugar probablemente a enormes transferencias de riqueza, según el tipo de impuesto de que se tratara. Ese factor por sí solo haría que la negociación de impuestos mundiales fuera extremadamente difícil.

21. Desde que la Comisión se ocupó de la cuestión de un impuesto internacionalmente acordado sobre el transporte aéreo, la labor desarrollada ha arrojado poca luz sobre las cuestiones más importantes. Es cada vez más evidente que si se vincula el impuesto internacional sobre el transporte aéreo a las ventas totales de pasajes de las líneas aéreas, no se logrará ningún éxito en la internalización del costo de la contaminación, porque las ventas totales de pasajes aéreos no guardan una relación estrecha con las emisiones contaminantes.

22. Las distancias recorridas en el transporte aéreo, el consumo de combustible de las aeronaves y el promedio de edad de las aeronaves tal vez sean factores más directamente vinculados al nivel de emisiones contaminantes. Lo ideal sería que el impuesto se concibiera para reducir el promedio de edad de las flotas aéreas y estimular la adopción de tecnologías más limpias.

23. Sobre la base de las distancias totales de los desplazamientos aéreos (pasajeros y carga) de 270.000 millones de kilómetros en 1994, con un impuesto unitario de 0,004 dólares de los EE.UU. por kilómetro se podrían recaudar por medio del impuesto internacional sobre el transporte aéreo alrededor de 1.000 millones de dólares anuales.

24. El denominado impuesto Tobin es un impuesto indirecto sobre las transacciones de divisas que últimamente ha sido objeto de considerable atención, y actualmente se analiza por su efecto de apaciguamiento de la especulación en los mercados financieros y por su potencial para producir ingresos que por su relación con el medio ambiente mundial, lo que es

comprensible si se tiene en cuenta la magnitud de su potencial de producir ingresos: con el volumen diario de conversión de divisas, calculado en alrededor de 1,2 billones de dólares, un impuesto del 0,01% sobre el valor de cada transacción produciría 30.000 millones de dólares por año.

25. Se han planteado cinco objeciones respecto de la justificación económica y ambiental del impuesto Tobin. En primer lugar, como todos los impuestos, el impuesto Tobin introduciría un costo medido en función de la eficacia. En segundo lugar, las repercusiones distributivas que tendría ese impuesto serían complejas y no podrían predecirse con certeza. En tercer lugar, la aplicación del impuesto Tobin principalmente con miras a reducir la inestabilidad de los tipos de cambio sería el equivalente de tratar los síntomas de los mercados de cambio de divisas sin atender a las principales causas políticas y económicas de esa inestabilidad, especialmente las políticas monetarias y fiscales. En cuarto lugar, el impuesto Tobin no está directamente relacionado con las causas de la degradación ambiental y, por lo tanto, su papel en el tratamiento de esos problemas no sería enteramente claro. Finalmente, aunque los investigadores teóricos han estudiado los problemas técnicos y de obtención y distribución de ingresos que plantearía un impuesto de este tipo, los gobiernos nacionales no se han adentrado todavía suficientemente en el fondo de la cuestión.

IV. FINANCIACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS ECOLÓGICAMENTE RACIONALES

26. La financiación de la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales ha seguido siendo uno de los temas prioritarios en el programa de la Comisión, y se ha hecho especial hincapié en mejorar las condiciones para financiar las tecnologías ecológicamente racionales con cargo a recursos financieros externos, facilitar el acceso a mecanismos nacionales de financiación tradicionales y promover mecanismos innovadores para la financiación de estas tecnologías.

27. Para concentrarse en el debate, será importante identificar claramente en que medida las dificultades para financiar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales difieren de aquéllas con que tropieza la financiación de otros insumos de producción: el limitado acceso por parte de las empresas con preocupaciones ecológicas al capital de riesgo y el capital social ilustra bien lo importante que son las diferencias. La falta de interés de los capitalistas de riesgo en financiar empresas con intereses ecológicos puede atribuirse a la dificultad de evaluar el futuro ambiente regulador y de prever el crecimiento del muy segmentado mercado de las tecnologías ecológicamente racionales así como los decepcionantes resultados de los precios de las acciones de las empresas con intereses ecológicos.

V. MATRIZ DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA Y LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS: ELABORACIÓN DE SU CONTENIDO Y FORMATO

28. Dado el amplio alcance de los mecanismos y los instrumentos que pueden aplicarse para proporcionar financiación para la aplicación del Programa 21, una matriz podría facilitar la labor de la Comisión. En el tercer período de sesiones de la Comisión (véase E/CN.17/1995/8) se presentó una matriz

rudimentaria que se consideró útil; no obstante, algunos miembros de la Comisión consideraron que era necesario desarrollar más su formato y su contenido. Como consecuencia se ha preparado una nueva matriz ampliada, que presenta una serie indicativa de opciones de política e instrumentos financieros, organizados por sector y categoría de instrumento.

VI. RECOMENDACIONES

29. Sobre la base de las anteriores secciones de este informe, acaso la Comisión desee examinar las recomendaciones y propuestas de acción que se exponen a continuación.

30. En la preparación de una nueva visión para financiar el desarrollo sostenible, será necesario llegar a una diferenciación entre países que va más allá de las simples categorías regionales o de categorías generales por ingresos, para captar la realidad de un mundo en cambio.

31. En vista de la firme tendencia a apartarse del desarrollo dirigido por el Estado y de tender a estrategias económicas basadas en el mercado, el desarrollo de un nuevo enfoque para con la financiación del desarrollo sostenible habrá de convertirse en parte de las actividades integradas de reforma de políticas.

32. Hay que seguir insistiendo en la cuestión de la repercusión de los subsidios en el desarrollo sostenible. En vista de la insuficiencia del número, el alcance y la calidad conceptual de las evaluaciones de los subsidios realizadas hasta ahora, será importante apoyar el nuevo programa de trabajo de la OCDE en esta esfera y alentar a otras instituciones, incluso a organizaciones no gubernamentales, que fortalezcan sus actividades en esta importante esfera. Esas actividades deben a) contribuir a preparar una clara definición de los subsidios, b) formular indicadores adecuados para medir la magnitud de los subsidios y c) mejorar la evaluación de las consecuencias de los subsidios. Además, la investigación debe ayudar en la formulación de recomendaciones sobre la conveniencia de un esfuerzo internacional para examinar los subsidios.

33. Acaso la Comisión desee promover el diálogo de política sobre instrumentos económicos y fiscales mediante un intercambio activo de información y examen de los experimentos, con vistas a hacer desaparecer los obstáculos que se oponen a su uso eficaz.

34. En el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, que se celebró en Berlín en 1995 se decidió emprender una etapa experimental para las actividades realizadas conjuntamente; las partes determinaron que era necesario obtener experiencias sobre las consecuencias prácticas y conceptuales en esas actividades.

35. La función de los planes experimentales como clave para fomentar el progreso hacia el lanzamiento de un sistema de permisos internacionalmente negociables de dióxido de carbono se trató en el tercer período de sesiones de la Comisión. Mientras tanto se ha preparado un plan preliminar de desarrollo de un programa experimental de negociación de las emisiones que producen calentamiento atmosférico patrocinado por el Consejo de la Tierra con objeto de aplicar el programa a partir de 1999. El plan ha despertado interés a numerosas

empresas industriales, gobiernos nacionales, grupos ecológicos y organismos internacionales. La Comisión podría desear manifestar su apoyo al programa experimental.

36. Es importante examinar un sinnúmero de mecanismos tradicionales e innovadores de financiación para mejorar la financiación de las tecnologías ecológicamente racionales. Además, los futuros análisis orientados hacia la adopción de políticas deberán tener en cuenta las situaciones muy diferentes de los países en desarrollo y los problemas específicos de las economías en transición, en particular con respecto a problemas tales como las industrias subdesarrolladas de capital de riesgo y los ineficaces mercados de capital social.

37. Se sugiere perfeccionar más el formato de la matriz de las opciones de política y los instrumentos financieros para el desarrollo sostenible para que incluya estimaciones de la magnitud del incentivo y los efectos en la financiación que tendría la aplicación de cada opción e instrumento a cada sector.

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: E.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² La Tercera Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el tema "Financiación eficaz del desarrollo ecológicamente racional" (Washington, D.C., 4 a 6 de octubre de 1995) proporcionó aportaciones importantes.
