



Consejo Económico y
Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/ISWG.II/1994/2
22 de febrero de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Grupo de Trabajo Especial de composición
abierta entre períodos de sesiones sobre
finanzas
28 de febrero a 2 de marzo de 1994
Temas 2 a 5 del programa provisional*

Recursos y mecanismos financieros para el desarrollo sostenido:
sinopsis de las cuestiones y los acontecimientos actuales

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe figura una sinopsis de los recursos y mecanismos financieros para la financiación del Programa 21. En la primera parte del informe se analizan los recursos financieros externos y se indica cómo se han visto afectados por recientes acontecimientos en el entorno internacional de políticas, en particular el crecimiento económico mundial, el comercio internacional y la relación de intercambio. El informe pasa a ocuparse del acceso a la financiación proveniente de fuentes oficiales y se aboca a algunos acontecimientos recientes con respecto a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Se analizan diversos fenómenos alentadores con respecto a la financiación proveniente de fuentes privadas, en particular préstamos bancarios comerciales, financiación privada (no bancaria) e inversiones extranjeras directas y luego se tratan recientes novedades con respecto a la deuda y al alivio de la carga de la deuda. En la segunda parte, el informe se centra en las formas de movilizar los recursos financieros nacionales mediante cambios en el entorno nacional de políticas. En este contexto el informe se aboca a una amplia variedad de opciones de políticas y se propugna, por ejemplo, un mayor recurso a los instrumentos económicos en las políticas ambientales, en particular impuestos de protección al medio ambiente, políticas destinadas a reducir las necesidades de recursos incrementales y la promoción de derechos de propiedad sobre los recursos naturales indiscutibles.

* E/CN.17/ISWG.II/1994/1.

En el informe se examinan también otras políticas públicas tradicionales que pueden contribuir a mejorar la financiación del desarrollo sostenible y se centra la atención en cambios en los gastos públicos y en medidas destinadas a alentar la financiación del desarrollo sostenible por el sector privado. Si bien el análisis de estas políticas tradicionales incluye ya algunos de los mecanismos financieros innovadores mencionados en el Programa 21, en la tercera parte del informe se lleva a cabo un análisis más extenso de estos mecanismos y se centra la atención en mecanismos relacionados con la deuda, mecanismos basados en el mercado y mecanismos tributarios internacionales. El informe concluye con un breve esbozo de las principales cuestiones relativas a la financiación de los grupos sectoriales en examen. Estas cuestiones se analizan en mayor detalle en los documentos de antecedentes que el Grupo de Trabajo tiene ante sí.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
<u>Primera Parte.</u> FINANCIACION INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	1 - 38	5
INTRODUCCION	1 - 5	5
I. EL PROGRAMA 21 Y LA FINANCIACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	6 - 7	6
II. ACCESO A LA FINANCIACION INTERNACIONAL	8 - 38	7
A. El crecimiento económico mundial	8	7
B. Comercio	9 - 11	7
C. La relación de intercambio	12 - 15	8
D. Acceso a la financiación proveniente de fuentes oficiales	16 - 30	9
1. Asistencia oficial para el desarrollo	17 - 23	9
2. Corrientes de instituciones multilaterales	24	11
3. Créditos a las exportaciones con garantía oficial	25	11
4. Fondo para el Medio Ambiente Mundial .	26 - 30	12
E. Acceso a la financiación proveniente de fuentes privadas	31 - 35	13
1. Préstamos bancarios comerciales y financiación privada (no bancaria) . .	32 - 33	13
2. Inversiones extranjeras directas . . .	34	14
3. Organizaciones no gubernamentales internacionales	35	14
F. La deuda y el alivio de la carga de la deuda .	36 - 38	14
<u>Segunda Parte.</u> EL ENTORNO NACIONAL DE POLITICAS Y LA FINANCIACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE . .	39 - 66	16
INTRODUCCION	39	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. EL LOGRO DE UNA MEJOR COMBINACION DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS Y DE "MEDIDAS DE MANDO Y CONTROL"	40 - 57	16
A. Hacia un mayor recurso a los instrumentos económicos	40 - 44	16
B. Mejoramiento de la función de la tributación de protección del medio ambiente	45 - 50	18
C. Reducción de las necesidades de recursos incrementales	51 - 52	19
D. Expedición de permisos negociables	53 - 54	20
E. Esclarecimiento de los derechos de propiedad	55 - 57	20
II. CAMBIOS EN LOS GASTOS PUBLICOS	58 - 63	21
III. PROMOCION DE LAS INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE	64 - 66	23
<u>Tercera Parte.</u> FINANCIACION INNOVADORA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	67 - 96	25
I. MECANISMOS RELACIONADOS CON LA DEUDA	68 - 77	25
A. Canjes de deuda por actividades de conservación de la naturaleza	68 - 72	25
B. Otros canjes de deuda por financiación del desarrollo sostenible	73 - 77	26
II. MECANISMOS BASADOS EN EL MERCADO	78 - 94	27
A. Fondos de inversión para el medio ambiente	78 - 86	27
B. Aplicación conjunta y permisos comercializables internacionales	87 - 92	29
C. Fondo de capital de riesgo para la reducción de las emisiones de gases termoactivos	93 - 94	30
III. MECANISMOS FISCALES INTERNACIONALES	95 - 96	31
<u>Cuarta Parte.</u> PANORAMA DE LAS CUESTIONES FINANCIERAS RELACIONADAS CON LOS GRUPOS SECTORIALES QUE SE EXAMINAN	97 - 104	32

Primera Parte

FINANCIACION INTERNACIONAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

INTRODUCCION

1. En su primer período de sesiones, celebrado en junio de 1993, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible expresó preocupación por el hecho de que la respuesta general a las recomendaciones y los compromisos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) relativos a la financiación estaba bastante lejos de satisfacer las expectativas y las necesidades. La Comisión subrayó además que la insuficiencia de los recursos financieros seguía constituyendo la limitación principal para la aplicación efectiva del Programa 21¹ y la división en etapas del desarrollo sostenible.

2. La Comisión, reconociendo su mandato de examinar la suficiencia de los recursos financieros disponibles para la aplicación del Programa 21, decidió establecer, entre períodos de sesiones, un grupo de trabajo especial de composición abierta integrado por los gobiernos, que nombrarían a expertos para ayudar a la Comisión en las tareas siguientes:

a) Vigilar y examinar las necesidades, la disponibilidad y la suficiencia de recursos financieros para la aplicación de los distintos grupos del Programa 21, teniendo en cuenta el programa de trabajo temático y multianual, así como los proyectos, programas y actividades y las estrategias de desarrollo sostenible que hubiesen preparado los gobiernos, a fin de proporcionar una base adecuada y común para las medidas que adoptasen todos los gobiernos, los organismos de financiación bilateral y los Estados miembros de los órganos rectores de los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, así como los bancos y fondos multilaterales de desarrollo regional y subregional que se ocupasen de cuestiones del medio ambiente y el desarrollo;

b) Vigilar y analizar los diversos factores que determinaban la corriente de recursos financieros y económicos, como el alivio de la carga de la deuda, la relación de intercambio, los precios de los productos básicos, el acceso a los mercados y las inversiones extranjeras privadas, así como examinar mecanismos innovadores de financiación en el contexto del párrafo 33.16 del Programa 21, habida cuenta de las actividades en el plano nacional;

c) Desarrollar, en función de lo expuesto, un marco de política para la movilización de recursos financieros con miras a la aplicación equilibrada de todos los aspectos del Programa 21 con el propósito, entre otras cosas, de ayudar a los gobiernos en la aplicación de sus estrategias de desarrollo sostenible, según conviniera (E/1993/25/Add.1, párr. 61).

3. Los Gobiernos de Malasia y el Japón prestaron generoso apoyo financiero y logístico para la celebración de una Reunión de Expertos sobre la financiación del Programa 21 en Kuala Lumpur (2 a 4 de febrero de 1994). En la reunión se logró dilucidar numerosas cuestiones y políticas complejas relacionadas con la financiación del desarrollo sostenible y se facilitaron diversos aportes

sustantivos en forma de monografías preparadas por organismos y expertos a título particular.

4. El presente informe de sinopsis se benefició considerablemente de aportes facilitados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría.

5. La preparación de documentos de antecedentes sobre la financiación de los grupos sectoriales en examen se basó en gran parte en aportes facilitados por organismos, a saber, la Organización Mundial de la Salud (financiación de la salud), el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (financiación de los asentamientos humanos), el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (financiación del agua dulce) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (financiación de los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos). También hicieron aportes el Programa Internacional de Protección frente a los Productos Químicos y la secretaría del Convenio de Basilea.

I. EL PROGRAMA 21 Y LA FINANCIACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

6. El Programa 21, en particular el capítulo 33, y otros documentos emanados de la CNUMAD sirven de importante marco político convenido para la financiación del desarrollo sostenible. Las cuestiones relacionadas con la aplicación de los compromisos financieros que figuran en el Programa 21, incluidas las relacionadas con el aumento de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), así como con cuestiones como la relación de intercambio, los precios de los productos básicos, el acceso a los mercados, el alivio de la carga de la deuda y otras medidas que fomenten un entorno económico internacional favorable son fundamentales para ejecutar con éxito el Programa 21. La resolución de estas cuestiones debe seguir siendo tarea prioritaria urgente del diálogo internacional y los procesos de adopción de decisiones que se realicen en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otros foros intergubernamentales competentes.

7. La respuesta general a las recomendaciones y los compromisos de la CNUMAD relativos a la financiación ha estado bastante lejos de satisfacer las expectativas y las necesidades. Además, en el plano internacional, las perspectivas para el logro de corrientes financieras nuevas y adicionales suficientes y previsibles a los países en desarrollo para el desarrollo sostenible están erizadas de múltiples problemas. Por consiguiente, el objetivo de movilizar los recursos financieros para el recurso sostenible hace necesario actuar en todos los frentes posibles, inclusive con enfoques innovadores.

II. ACCESO A LA FINANCIACION INTERNACIONAL

A. El crecimiento económico mundial

8. El crecimiento económico en los países industrializados sufrió una merma en 1993, luego de un desempeño más bien exiguo en 1992. Este desempeño decepcionante oculta un panorama desagregado más complicado, registrándose una disminución de la producción en 1993 en Europa continental y el Japón, mientras que la recuperación en América del Norte y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cobró fuerza durante el año. Se cree que los países de Europa continental han llegado al nadir en el ritmo de actividad económico, pero las indicaciones de un cambio de rumbo aún son un tanto inseguras. Durante 1994 se prevé que la recuperación paulatinamente se establezca en forma más firme en la mayoría de los países industrializados, aunque aún se mantienen inciertos la intensidad y los plazos del repunte del crecimiento.

B. Comercio

9. En el Programa 21 se han determinado diversos factores que pueden reducir la capacidad de los países en desarrollo para movilizar mediante el comercio internacional los recursos necesarios para financiar las inversiones para el desarrollo sostenible. Estos comprenden barreras arancelarias y no arancelarias en los países desarrollados. La liberalización del comercio brinda oportunidades para enfrentar estos problemas a fin de hacer realidad el desarrollo sostenible. Un aspecto importante de la liberalización del comercio es el mayor acceso a los mercados de la OCDE, en particular para las exportaciones de los países en desarrollo.

10. A este respecto, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales recientemente concluida es un hito importante. Aunque pasará cierto tiempo antes de que pueda hacerse una evaluación concluyente del resultado de la Ronda, en particular en sectores de interés para los países en desarrollo, existe un consenso básico de que una mayor liberalización fortalecerá la expansión del comercio mundial en beneficio de todos los países. Sin embargo, muchos países han expresado preocupación por que el resultado neto de los beneficios probables y los resultados menos satisfactorios de la Ronda serán insuficientes desde el punto de vista de sus intereses nacionales respectivos.

11. Una característica de la evolución reciente en materia de comercio la han constituido los avances hacia la integración regional. En Europa, si bien se están eliminando las barreras al interior de la CE, hay cierta preocupación con respecto al empleo de medidas a nivel de la CE que podrían aumentar las restricciones externas. Otras novedades importantes han sido la concertación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y los debates efectuados en el contexto del Consejo de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC). La Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI) y la CE han concertado acuerdos de asociación con algunos países de Europa oriental que disponen, entre otras cosas, la creación en el largo plazo de una zona de libre intercambio con estos países, aunque sectores "delicados" como la agricultura y

el acero están sujetos a disposiciones especiales; también se están estableciendo o debatiendo acuerdos de comercio y cooperación con los Estados bálticos y algunos de los Estados de la ex Unión Soviética.

C. La relación de intercambio

12. Los precios reales de los productos básicos han venido mermando casi en forma continua desde principios de 1980 y siguen registrando falta de firmeza. Desde su efímera recuperación en 1984, los precios reales de los productos básicos distintos del petróleo han bajado en cerca el 45%, lo que se ha traducido en un notorio empeoramiento de la relación de intercambio para la mayoría de los países que dependen de las exportaciones de productos básicos. Cabe prever que la baja de los precios de los productos básicos repercutirá en mayor medida en los países con estructura de producción menos diversificada. Los productos básicos primarios aún corresponden a la mayor parte de las exportaciones en muchos países en desarrollo, especialmente en Africa. Además, este grupo de países, que comprende muchos de los países de más bajos ingresos del mundo, tiende a contar con sistemas económicos menos flexibles, lo que hace más difícil o costosa la sustitución de la producción de productos básicos.

13. No es de sorprenderse que la evolución de los ingresos reales por concepto de exportación para muchos países en desarrollo durante los decenios de 1980 y 1990 haya estado estrechamente vinculada a los logros de los países en la diversificación de su base de exportación, así como su capacidad para incrementar sus volúmenes de exportaciones de productos básicos primarios. La experiencia asiática se caracteriza por un notable desplazamiento hacia la exportación de productos manufacturados y apreciables aumentos de los ingresos reales por concepto de exportación. Sin embargo, cabe hacer notar que los grupos de países en Asia y América Latina que han logrado los mayores aumentos en diversificación de las exportaciones lo han podido hacer sin reducir la producción de las exportaciones de productos básicos tradicionales; a decir verdad estos países también figuran entre los que han aumentado en mayor medida el valor de las exportaciones de productos básicos.

14. Los análisis de la evolución de los mercados de productos básicos han solido centrar la atención en las condiciones macroeconómicas en los países industrializados como el factor principal que afecta los precios de los productos básicos. Sin embargo, para comprender la evolución de los precios de los productos básicos en los últimos 10 años es menester examinar los efectos de la expansión de la oferta de productos básicos y de la evolución de la economía en los países con economía en transición. La expansión de la oferta de productos básicos tuvo influencia relativamente más fundamental en la reciente falta de firmeza de los precios reales de los productos básicos; se estima que las condiciones macroeconómicas en los países industrializados sólo han contribuido en forma limitada a ese fenómeno. Además, mientras que las variaciones en la producción en Europa oriental y la ex Unión Soviética tradicionalmente tenían una influencia relativamente reducida en la evolución de los precios, pasaron a tener influencia cada vez más importante en el período posterior a 1988.

15. Los estudios sugieren que la reciente merma de los precios reales de los productos básicos distintos del petróleo es en gran parte de carácter permanente y que la debilidad de dichos precios bien puede persistir - al menos en valores medios - en el mediano a largo plazo. Esto implica una relación de intercambio en continuo empeoramiento para muchos países que dependen de las exportaciones de productos básicos y, además, que los esfuerzos por estabilizar los ingresos de los productores por un período de tiempo prolongado quizás no sean financieramente sostenibles. Si bien una estructura de exportaciones más diversificada no es necesariamente un objetivo económico de por sí, la diversificación de las exportaciones es un medio importante para reducir la vulnerabilidad ante la inestabilidad y las bajas sostenidas de los precios de los productos básicos.

D. Acceso a la financiación proveniente de fuentes oficiales

16. Los cambios sin precedentes en los años recientes en el sistema económico mundial han redundado en cambios radicales en la magnitud y las modalidades de las corrientes externas hacia los países en desarrollo y en una mayor sensibilidad a la capacidad crediticia por parte de los inversionistas. El principal factor determinante de las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo es el propio desempeño económico de éstos. Durante los últimos 10 años las modalidades de esas corrientes han variado en forma notable, con una proporción en aumento de las corrientes oficiales en algunas regiones y un marcado desplazamiento de corrientes de deuda a corrientes de capital social, tanto inversiones extranjeras directas como corrientes de capital social de cartera, y de fuentes bancarias a fuentes no bancarias. En parte esto obedece a la secuela de la crisis del endeudamiento y, en parte, a las reformas estructurales orientadas al mercado que han atraído inversiones al sector privado interno.

1. Asistencia oficial para el desarrollo

Tendencias generales

17. La AOD total de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE aumentó en 1992 a 59.900 millones de dólares en valores nominales, o sea en un 5,8%; una ligera disminución en valores reales si se consideran variaciones de los precios y los tipos de cambio con respecto al dólar de los Estados Unidos del 0,3%. Las contribuciones de los países del CAD a los organismos multilaterales aumentaron a 19.500 millones de dólares, o sea en un 19%, lo que obedece principalmente a mayores contribuciones a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y a los bancos de desarrollo regionales. En contraste, la AOD bilateral de los países del CAD disminuyó en un 6% en valores reales en 1992. En particular, las donaciones bilaterales disminuyeron en un 12%, lo que obedeció principalmente a una baja de los desembolsos bilaterales de los Estados Unidos.

18. El grupo de nueve países cuya proporción de la AOD al PNB estuvo por debajo del promedio del 0,33% del CAD en 1992 incluye los Estados Unidos de América, el

Japón, Italia y el Reino Unido. En su conjunto estos países proporcionan casi el 50% de la AOD del CAD y, por consiguiente, influyen sobremanera en el cálculo del promedio del CAD. Los Estados Unidos (0,20%), el Japón (0,30%) y el Reino Unido (0,31%) dieron cuenta de reducciones en la proporción de la AOD al PNB. Italia (0,31%) registró un pequeño aumento en el volumen de la ayuda y en la proporción de la AOD al PNB. España (0,28%) dio cuenta de un aumento considerable en ambos sentidos. Irlanda dio cuenta de la menor proporción de la AOD al PNB entre todos los miembros del CAD en 1992 (0,16%), pero ha anunciado medidas para asegurar un aumento del volumen en el futuro. El miembro más nuevo del CAD, Luxemburgo, que se adhirió en diciembre de 1992, registró una proporción de la AOD al PNB del 0,26%, a causa de una reducción temporal del volumen de la ayuda. En valores absolutos, los Estados Unidos, con 11.700 millones de dólares (incluida la asistencia concesionaria constituida por la condonación de la deuda militar), y el Japón, con 11.100 millones de dólares, siguieron siendo los principales donantes del CAD en 1992, seguidos de Francia (8.300 millones de dólares) y Alemania (7.600 millones de dólares).

Asignación sectorial de la ayuda

19. Los datos sobre asignación sectorial combinados para todos los donantes - o, en otras palabras, para todos los receptores - son muy decisivos en cuanto a las finalidades para las que se gastan los dólares de la asistencia y registran diversas características fundamentales que no varían mucho en el tiempo. Las cifras que se analizan a continuación se refieren a órdenes de magnitud más bien que a valores concretos. Esta es una de las esferas más difíciles de la presentación de informes estadísticos, ya que muchas actividades se prestan a una clasificación múltiple. La ayuda para construir un camino de una ciudad de mercado a un puerto atañe, a primera vista, a la infraestructura económica. Sin embargo, si la finalidad más de fondo es facilitar las exportaciones de productos agrícolas, los encargados de la presentación de informes pueden optar por clasificarla en agricultura, o incluso en comercio. Existen directrices para la presentación de informes, pero se prestan marginalmente a distintas interpretaciones.

20. Aproximadamente entre un 45% y un 50% de todos los compromisos de ayuda consisten en contribuciones para mejorar la infraestructura social y económica de los países en desarrollo; en el caso de los donantes multilaterales, la proporción asciende a valores del 60% al 65%. Se concede casi la misma importancia a la infraestructura social (por ejemplo, educación, salud, abastecimiento de agua y administración pública) que a la económica (por ejemplo, energía, transporte y comunicaciones). Las asignaciones concretas difieren, como cabría esperar, entre los grupos de ingresos de los países receptores. La infraestructura social constituye el 25% de los compromisos de asistencia a los países menos adelantados, pero sólo un 4% de los compromisos a los países en desarrollo en el tramo de mayores ingresos. La mayoría de los compromisos por concepto de infraestructura económica corresponde al sector de la energía (12% del total de los compromisos, 15% de los compromisos del Banco Mundial y mucho menos del 10% de los compromisos bilaterales), seguidos de cerca por el transporte y las comunicaciones (10%). La concentración de los gastos en infraestructura económica en los países de bajos ingresos es menos marcada que para la infraestructura social, pero hay una diferencia interesante en cuanto a

las fuentes: la energía corresponde al 4,9% de los compromisos bilaterales, pero al 14,6% de los compromisos del Banco Mundial.

21. La parte principal de la asistencia a la producción (10% a 15% del total de los compromisos) corresponde con creces a la agricultura (80% del total de la asistencia a la producción). Se registra escasa diferenciación en dicha proporción si se comparan los grupos de receptores por ingresos, aunque hay apreciables variaciones, como cabría esperar, a nivel de los distintos receptores.

22. Como se ha observado, las cifras señaladas anteriormente se refieren a órdenes de magnitud. La necesidad de ejercer cautela en la interpretación se ve confirmada por el hecho de que los compromisos multisectoriales corresponden al 6% del total de los compromisos.

23. También es importante señalar que no toda la ayuda se destina a sectores económicos o sociales determinados. Si se dejan de lado excepciones evidentes como la ayuda alimentaria y el socorro en casos de emergencia y de necesidad, aún se registra entre un 15% y un 20% de compromisos para la financiación de asistencia a los programas, lo que comprende, entre otras cosas, financiación de presupuestos, reorganización de la deuda y, sobre todo, financiación general de las importaciones. En este caso se presta apoyo a la economía en general. La asistencia a los programas varía considerablemente de un año a otro como proporción del total.

2. Corrientes de instituciones multilaterales

24. Las corrientes netas provenientes de las instituciones multilaterales, tanto concesionarias como no concesionarias, han sido la principal fuente de créditos a los países en desarrollo y su proporción en el total de las corrientes netas ha aumentado en el último decenio. La perspectiva que se observa en el mediano plazo es de un aumento de las corrientes netas en apoyo a las reformas estructurales y al proceso de desarrollo en un número cada vez mayor de países, incluidos los nuevos países miembros prestatarios en Europa oriental y Asia central. La financiación de estas nuevas demandas ha resultado posible gracias a aumentos generales recientes del capital.

3. Créditos a las exportaciones con garantía oficial

25. En el contexto del desarrollo sostenible, los créditos a las exportaciones con garantía oficial pueden ser especialmente pertinentes en el caso de corrientes destinadas a la inversión privada y la transferencia de tecnología. Es probable que surjan como fuente importante de financiación del desarrollo en los años venideros. En primer lugar, muchos organismos de créditos a las exportaciones han estado evolucionando hacia un sistema de derechos basados en los riesgos, de modo que los países considerados riesgosos disponen ahora de cobertura de créditos de exportaciones, aunque a mayor precio. En segundo lugar, los organismos de créditos a las exportaciones tienden a facilitar una proporción mayor de garantías a los préstamos a prestatarios del sector privado,

aunque sin garantía de los gobiernos de los países deudores. En tercer lugar, los acreedores bilaterales oficiales han proseguido una estrategia de subordinación de las deudas antiguas a las nuevas manteniendo las fechas límites en las reprogramaciones de la deuda del Club de París. Esto ha permitido a los acreedores otorgar nuevos créditos a países que aún no han terminado con el proceso de reprogramación, pero que ejecutan programas vigorosos de ajuste.

4. Fondo para el Medio Ambiente Mundial

26. Los participantes en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) se reunieron en diciembre de 1993 en Cartagena, Colombia, y quizás sea de utilidad hacer una breve descripción de los logros de esta reunión y las novedades que han ocurrido desde entonces, basándose en las observaciones formuladas por el Administrador del FMAM en Ginebra, el 7 de febrero de 1994, ante el Grupo de Trabajo II en el noveno período de sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención Marco sobre el Cambio Climático.

27. La reunión de Cartagena concluyó sin llegarse a un acuerdo definitivo, pero se lograron avances considerables en cuanto a las nuevas disposiciones institucionales y a la financiación del Fondo. Con respecto a la financiación, los donantes expresaron firme apoyo a un fondo básico íntegramente financiado de 2.000 millones de dólares. Varios de éstos expresaron su disposición a considerar la posibilidad de hacer contribuciones que superarán su parte convenida en la carga. Se continuaron elaborando las disposiciones estructurales para el FMAM II y surgió un acuerdo amplio sobre las funciones y el cometido de la Asamblea "universal" y el Consejo más reducido y con base en los participantes. En respuesta a las recomendaciones de la evaluación independiente, los participantes incorporaron en el proyecto de instrumento para la constitución del nuevo FMAM disposiciones sobre una secretaría fortalecida y un mecanismo permanente para la vigilancia y la evaluación. Además, se reunió un grupo de trabajo especial que logró apreciables avances en la resolución de cuestiones legales relacionadas con el texto del instrumento y sus anexos.

28. A pesar de estos esfuerzos, resultó imposible resolver en el tiempo disponible cuatro cuestiones residuales. Estas eran: la presidencia del consejo de administración; el número y la distribución de los participantes en el consejo; la mayoría calificada necesaria si hubiera que proceder a votación, y la frecuencia de las reuniones de la asamblea de participantes.

29. Ciertamente hubo decepción por el hecho de que los participantes no pudieran superar sus diferencias a fin de concluir el proceso de reestructuración y reposición en Cartagena. Sin embargo, con la perspectiva que da el tiempo, quizás esta reunión demuestre a la larga haber sido un importante hito en el fortalecimiento de la decisión política que deben manifestar todas las partes si se han de eliminar los obstáculos restantes. Las intensas consultas que se han celebrado durante las semanas subsiguientes dan testimonio de la decisión de los gobiernos de mediar sus diferencias y lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes.

30. En una reunión especial convocada por Francia en París el 7 de enero, los países miembros de la OCDE participantes confirmaron su apoyo a una reposición de 2.000 millones de dólares. También examinaron las cuestiones pendientes que entrañaba la reestructuración del Fondo. Se ha propuesto que los participantes se vuelvan a reunir en la semana del 14 de marzo de 1994 para continuar y concluir las negociaciones.

E. Acceso a la financiación proveniente de fuentes privadas

31. La financiación proveniente de fuentes privadas para los países en desarrollo puede subdividirse en financiación comercial bancaria y no bancaria. Si bien los créditos bancarios a los países en desarrollo se han mantenido deprimidos, la financiación no bancaria por conducto de los mercados de valores (es decir, bonos y acciones) ha seguido aumentando en los últimos años.

1. Préstamos bancarios comerciales y financiación privada (no bancaria)

32. En lo que se refiere a los préstamos bancarios, los compromisos con los países en desarrollo han fluctuado en torno a una tendencia decreciente. En el decenio de 1990 su valor medio anual ha ascendido a alrededor de 21.000 millones de dólares, con una marcada baja en 1992 seguida de cierto aumento en 1993. En sus operaciones los bancos han seguido insistiendo en mejorar la rentabilidad y limitar los riesgos, inclusive a nivel internacional. El acceso al crédito bancario en consorcios sigue estando fuertemente restringido para los países en desarrollo que han experimentado o están experimentando dificultades en el servicio de la deuda, y su acceso ha estado limitado principalmente a créditos a corto plazo, financiación de proyectos o préstamos estructurados de modo de utilizar una variedad de técnicas de mitigación de los riesgos. Para los prestatarios de los países en desarrollo las condiciones crediticias en general se han vuelto más difíciles, lo que se refleja a la vez en márgenes en aumento de los tipos de interés medios para los nuevos compromisos y en la disminución de los plazos de vencimiento medios.

33. En contraste con la financiación bancaria, han seguido aumentando las corrientes de financiación privadas de mercado (no bancarias) a los países en desarrollo, aunque la experiencia dista mucho de ser pareja entre los distintos sectores del mercado y de un país a otro. Estas corrientes han adquirido la forma de financiación mediante bonos y capital social. En el pasado reciente se ha registrado una variación marcada de la estructura de dichas corrientes hacia una mayor dependencia de la financiación mediante bonos y una actividad reducida en los mercados de capital social. Los prestatarios de los países en desarrollo aumentaron su participación en las actividades primarias mundiales en materia de emisiones de bonos internacionales del 4,2% en 1991 al 7,1% en 1992, y al 8,5% en el primer semestre de 1993. Las emisiones de capital social internacionales por empresas de países en desarrollo sumaron totales de 5.400 millones de dólares en 1991, 9.400 millones de dólares en 1992 y 4.200 millones de dólares en el primer semestre de 1993. En el caso de un número cada vez mayor de países en desarrollo, también se han producido corrientes de capital social

transfronterizas mediante compras directas en bolsas de valores locales (estimadas en alrededor de 14.000 millones de dólares en 1992).

2. Inversiones extranjeras directas

34. Durante el decenio de 1980 y ahora, ya entrada el decenio de 1990, las inversiones extranjeras directas han pasado a ser una forma cada vez más importante de inversiones. La mayor parte de estas inversiones proviene de empresas transnacionales, en forma de capital social y no de deuda. Las corrientes de inversiones extranjeras directas hacia los países en desarrollo han ido en rápido aumento durante los últimos 10 años, ascendiendo a un total de 56.000 millones de dólares en 1993. Las inversiones extranjeras directas hacia el Asia oriental superaron los 15.000 millones de dólares en 1992, es decir, un aumento del 15% durante el año, siendo China el principal receptor. En América Latina, tras una ligera alza en 1990, las inversiones extranjeras directas subieron bruscamente en 1991 a 12.000 millones de dólares, o sea casi en un 70%, y en 1992 a casi 15.000 millones de dólares, es decir un 25% más; los países latinoamericanos efectivamente convirtieron parte considerable de su deuda en participaciones en capital social. La tendencia también ha sido marcada en la región del Oriente Medio y el Africa septentrional en el decenio de 1990, con un aumento de 1.000 millones a 4.000 millones de dólares, aunque en el Africa al sur del Sáhara las inversiones se han mantenido en 2.000 millones de dólares, es decir, los niveles de 1986.

3. Organizaciones no gubernamentales internacionales

35. Una categoría especial de corrientes de fuentes privadas la constituyen las organizaciones no gubernamentales que brindan asistencia técnica apreciable. En ciertos casos dichas organizaciones sirven de cauce para fondos oficiales, en especial para proyectos innovadores. En 1992 las corrientes privadas y las donaciones por conducto de organizaciones no gubernamentales aumentaron en 4.800 millones de dólares llegando a 16.600 millones de dólares.

F. La deuda y el alivio de la carga de la deuda

36. Habida cuenta de la situación económica mejorada de los países en desarrollo en su conjunto, el crecimiento de sus exportaciones y los cambios en la estructura y el carácter concesionario de las corrientes generadoras de deuda, las tendencias recientes relativas a la deuda pendiente son menos preocupantes que en el pasado. Quizás más que ninguna otra cosa, la deuda de los países en desarrollo se está sentando sobre bases más firmes. Está mejor provista por los acreedores y está siendo aprovechada en forma más productiva por los deudores, con lo que se está creando una capacidad más auténtica de servicio de la deuda.

37. A pesar de estos avances bastante positivos, hay varias tendencias que suscitan inquietud. Estas inquietudes son especialmente evidentes en los países más pobres, como lo ilustra la situación en el Africa al sur del Sáhara.

El avance en las reformas económicas con frecuencia se ha mostrado lento y las perspectivas económicas son desalentadoras. En general dichos países han quedado al margen del aumento global de las corrientes de recursos y del mejoramiento de la situación de la deuda. Para muchos, las obligaciones de la deuda aún siguen superando con creces su capacidad para cumplir con los pagos del servicio de la deuda, con lo que se acumulan los pagos atrasados. Incluso en el caso de los que han podido mantenerse a la altura de sus obligaciones, muchos lo hacen a costa de una gran lucha, con lo que les restan pocos ingresos en divisas para otras finalidades. Algunas iniciativas recientes reflejan la preocupación por esta situación. Por ejemplo, los Estados Unidos están considerando la posibilidad de condonar una parte importante de sus créditos a los países africanos más pobres mediante las disposiciones existentes del Club de París (las "condiciones de Toronto" mejoradas). Hay otros que continúan insistiendo en la aplicación de un monto mayor de condonación de la deuda con arreglo al tenor de las "condiciones de Trinidad" propuestas.

38. Así pues, la conclusión feliz de varias importantes operaciones de reestructuración de la deuda y la renovación del acceso de los países interesados a los mercados de capital internacionales debe contrastarse con el hecho de que para un número bastante grande de países en desarrollo la situación en materia de endeudamiento externo sigue siendo crítica. En algunos casos, el fondo del problema es un compromiso insuficiente con la realización de reformas de política necesarias. En otros, sigue habiendo un evidente desajuste entre las condiciones de las operaciones de la reestructuración y la capacidad del país para sentar su deuda sobre bases sostenibles y dejar atrás el ciclo de reprogramaciones repetidas. Las reorganizaciones futuras de la deuda evidentemente deben estar basadas en estrategias de ajuste sólidas, aunque una reorganización más definitiva, con un monto de condonación considerable, podría reforzar las perspectivas para que los países pudieran sentar su deuda sobre bases sostenibles y ayudar a colocar los cimientos para retornar a la brevedad a una situación de crecimiento.

Segunda Parte

EL ENTORNO NACIONAL DE POLITICAS Y LA FINANCIACION DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

INTRODUCCION

39. En los últimos 20 años se ha registrado la introducción, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, de políticas ambientales concebidas para funcionar a parejas con políticas económicas. Sin embargo, en la práctica las políticas ambientales en gran medida se han considerado como elementos accesorios de las políticas, en virtud de las cuales se adoptan medidas correctivas una vez que se han atendido las prioridades económicas y se ha producido una degradación del medio ambiente. En contraste, el desarrollo sostenible exige la integración del medio ambiente y el desarrollo desde el comienzo del proceso de adopción de decisiones, de modo de hacer concordar las políticas básicas y macroeconómicas con los objetivos ecológicos.

I. EL LOGRO DE UNA MEJOR COMBINACION DE INSTRUMENTOS ECONOMICOS Y DE "MEDIDAS DE MANDO Y CONTROL"

A. Hacia un mayor recurso a los instrumentos económicos

40. Las reglamentaciones de mando y control, como normas sobre efluentes al final del proceso, normas sobre emisiones a la salida de la chimenea y tecnologías de lucha contra la contaminación de aplicación obligatoria, han sido el método habitual de protección del medio ambiente en los países desarrollados y en los países en desarrollo por igual. El desempeño deficiente y los altos costos que entrañan la observancia y el cumplimiento han alentado a muchos países desarrollados y a algunos países en desarrollo a estudiar el recurso a instrumentos económicos como complemento de las reglamentaciones de mando y control o en sustitución de éstas. En primer lugar, se sabe que instrumentos económicos como impuestos de protección del medio ambiente, gravámenes por efluentes y permisos de emisión negociables son más eficientes en función de los costos que las normas sobre efluentes y emisión o las tecnologías de aplicación obligatoria en lo que se refiere al logro de un nivel dado de calidad ambiental. En segundo lugar, mientras que las reglamentaciones no producen ingresos y exigen grandes presupuestos y vastos aparatos burocráticos para su gestión y su cumplimiento, los instrumentos económicos, si se conciben en debida forma, pueden economizar costos de ejecución y a la vez crear considerables ingresos para las inversiones en materia ambiental. En tercer lugar, los instrumentos económicos imponen costos de observancia considerablemente menores a la industria debido a que conceden a los contaminadores libertad para elegir su respuesta de modo de reducir al mínimo el costo de la observancia: pueden pagar los gravámenes, reducir o tratar los desechos, cambiar la combinación de insumos que utilizan, reducir la producción, cambiar la tecnología de producción o trasladarse a un lugar diferente. Por ejemplo, mientras que con las reglamentaciones cada empresa debe satisfacer las mismas normas o reducir las emisiones en la misma cantidad que todas las demás empresas, cualquiera sea el costo, con los permisos de emisión negociables se permite que los contaminadores

que deben enfrentar elevados costos de reducción de la contaminación queden por debajo del nivel de observancia exigido y a cambio de ello paguen a los contaminadores con bajo costo de reducción de la contaminación que superen los niveles exigidos en su favor de modo de lograr el mismo nivel general de calidad del medio ambiente. Tanto la industria como el gobierno pueden lograr economías considerables. Entre los ejemplos de medidas de dicha índole se cuentan gravámenes por efluentes a la contaminación del agua en los Países Bajos y Alemania; gravámenes por emisiones de anhídrido sulfuroso en el Japón; gravámenes a los combustibles, los automóviles, los plaguicidas y los fertilizantes y sistemas de depósito y reembolso para recipientes de bebidas y baterías de automóviles en Europa septentrional, y transacciones de emisiones de contaminantes atmosféricos en los Estados Unidos.

41. Las políticas que hacen uso de incentivos económicos sólo serán eficaces en la medida en que los contaminadores y los usuarios de los recursos respondan a ellas. La disposición a responder depende de tres factores: modalidad de propiedad, competencia y diferencias entre los usuarios. A menudo las empresas de propiedad estatal pueden no responder a las políticas que recurren a incentivos económicos debido a que por lo general no se preocupan mucho de los costos. La falta de competencia interna y externa atenúa las presiones para reducir los costos incluso sobre las empresas privadas.

42. Otro obstáculo a la utilización efectiva de instrumentos económicos en las políticas ambientales lo constituye el hecho de que las empresas y los particulares quizás no estén en condiciones de invertir en nuevas tecnologías o pagar productos menos contaminantes. Entre los ejemplos se cuentan las industrias pesadas en decadencia en Europa oriental y los pobres que utilizan el querosén como principal combustible para la cocción. A veces los gobiernos han subsidiado los cambios, financiando directamente equipos de lucha contra la contaminación o utilizando fondos de protección del medio ambiente para financiar inversiones. El subsidio a la descontaminación ambiental o a la utilización de recursos entraña un problema evidente; da lugar a una mala interpretación entre los usuarios de los recursos y se contradice con la interpretación común del principio de responsabilidad económica del contaminador. Así pues, los subsidios pueden alentar un aumento en el largo plazo de los daños al medio ambiente y su utilización debe estar bien enfocada, explícitamente limitada en el tiempo y cuidadosamente fiscalizada, como por ejemplo, cuando se facilitan únicamente para la instalación inicial de equipo de lucha contra la contaminación.

43. En general, las políticas reglamentarias, que se utilizan extensamente tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, se prestan mejor a situaciones en que intervienen unas pocas empresas públicas y empresas privadas no competitivas. Esto tiene especial validez cuando las tecnologías de lucha contra la contaminación o la utilización de los recursos son relativamente uniformes y los encargados de formular la reglamentación pueden especificarla fácilmente. Otro sector en que puede convenir la reglamentación es el uso de las tierras. Los gobiernos pueden recurrir a reglamentaciones de parcelación en un intento por crear una modalidad de uso de las tierras que difiera de aquella que generarían las asignaciones del mercado. El objetivo de las leyes de parcelación en zonas rurales suele ser el de poner

freno a la conversión de tierras agrícolas o preservar hábitat ecológicamente delicados. La parcelación urbana intenta separar los usos de las tierras de modo de reducir los efectos desfavorables causados, por ejemplo, por la contaminación atmosférica industrial.

44. Una tendencia hacia un mayor recurso a los instrumentos económicos para la ordenación del medio ambiente como complemento de las reglamentaciones de mando y control o en sustitución de éstas podría considerarse un mecanismo indirecto para financiar el Programa 21, ya que se fomenta la protección del medio ambiente en forma eficiente en función de los costos, se economizan recursos presupuestarios y se movilizan nuevas fuentes de ingresos para invertir en el desarrollo sostenible. Si bien es improbable una sustitución inmediata de reglamentaciones rígidas por instrumentos económicos, se obtendrían avances apreciables hacia los objetivos del Programa 21 si se introdujeran instrumentos económicos como fuente de financiación. La experiencia de Malasia con gravámenes a los efluentes, de Singapur con tarifas sobre la congestión, de Polonia con un plan experimental de permisos negociables y de Turquía con incentivos a la reubicación de industrias brindan motivos de optimismo.

B. Mejoramiento de la función de la tributación de protección del medio ambiente

45. Los sistemas de tributación convencionales en las diversas partes del mundo gravan el trabajo, los ingresos, los ahorros y el valor añadido y dejan sin gravar (o incluso subsidian) el ocio y el consumo, el agotamiento de los recursos y la contaminación. Los menores incentivos implícitos al trabajo, los ahorros, las inversiones y la conservación y los mayores incentivos al ocio, el consumo, el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental redundan en una mayor degradación ambiental de la que habría ocurrido si los incentivos hubieran sido a la inversa.

46. Una reforma del sistema fiscal que redujese los impuestos convencionales y los sustituyese por impuestos de protección del medio ambiente - de modo de no modificar la carga tributaria total - haría que la economía se acercara más a la meta del desarrollo sostenible al estimular el crecimiento económico y la conservación de recursos y al desalentar el agotamiento de los recursos y la contaminación ambiental. Una reforma fiscal que fuera neutral desde el punto de vista de los ingresos ahorraría gastos a los gobiernos en reglamentación ambiental y reducción de la contaminación y promovería indirectamente los objetivos del Programa 21.

47. Si bien es improbable un cambio de la noche a la mañana de "impuestos al valor" a "impuestos al vicio" y posiblemente causaría trastornos, un cambio paulatino en favor de impuestos para la protección del medio ambiente sería un avance en la dirección correcta.

48. Hace más de 70 años, A. C. Pigou sugirió que los gobiernos impusiesen tributos a las actividades que entrañasen costos sociales externos. Así por ejemplo, en el caso de la gasolina, en que el costo social es la contribución, aunque reducida, de su combustión a la contaminación del aire, el impuesto al

estilo Pigou sería igual a la parte del costo social marginal que no se incluye en el costo de producción - el costo marginal externo. Ello reporta una doble ventaja: se logra automáticamente una reducción de la contaminación a un costo mínimo, y los ingresos recaudados pueden sumarse a los ingresos generales y aprovecharse para efectuar reducciones globales en las tasas impositivas o comprar bienes públicos. El concepto de un impuesto al estilo Pigou es simple, aunque en la práctica quizás sea difícil de aplicar debido a imperfecciones en la información y costos de vigilancia.

49. Una alternativa a un impuesto al estilo Pigou puro consiste en imponer tributos sobre el consumo a productos e insumos estrechamente relacionados con la actividad causante de contaminación. Los gobiernos quizás ya tengan vigente un sistema de impuestos indirectos sobre los bienes y servicios, y los productos e insumos impondibles por lo general son fácilmente fiscalizables como parte de la recaudación de ingresos públicos. Esta política tendría el mismo efecto que gravar la actividad causante de contaminación si ésta se produce en proporciones fijas con el producto o insumo impondible. Sin embargo, quizás esto resultase un instrumento demasiado tosco. Por ejemplo, gravar el consumo de gasolina con el objetivo de reducir la contaminación no brinda un incentivo para adquirir convertidores catalíticos, que quizás sean la forma más económica de reducir la contaminación.

50. Ocupando una posición intermedia entre los impuestos sobre el consumo a los insumos y productos y los impuestos o gravámenes a los propios efluentes o emisiones contaminantes figuran los impuestos al "contenido", que se cobran por la cantidad de un determinado componente en una mercancía. El ejemplo más conocido es el "impuesto al carbono" cobrado por Finlandia y algunos otros países escandinavos, que grava el contenido de carbono en algunos combustibles fósiles. Otros ejemplos son los impuestos al contenido de azufre del combustible o a su poder calorífico (el "impuesto calórico"). La ventaja de un impuesto al contenido es que evita la dificultad de vigilar la emisión propiamente tal, mientras que brinda un incentivo para un cambio en favor de una tecnología menos contaminante (por ejemplo, para cambiar de carbón a gas).

C. Reducción de las necesidades de recursos incrementales

51. Los gobiernos se han venido percatando cada vez más de que obviar la necesidad de recursos financieros adicionales es una forma eficaz en función de los costos de financiar el desarrollo sostenible. Por ejemplo, satisfacer el aumento de la demanda de energía mejorando la eficiencia y la conservación energéticas (por ejemplo, mediante la tasación de la energía al costo íntegro) en lugar de ampliar la oferta evita la necesidad de nuevas centrales de energía y, por consiguiente, la necesidad de fondos para financiar lavadores para reducir el SO₂ o plantar árboles para contrarrestar las mayores emisiones de CO₂. Podrían economizarse ingentes cantidades en recursos financieros, mientras que la economía se aproxima más a la meta del desarrollo sostenible.

52. Análogamente, el fijar el precio del agua de forma que mejoren la eficiencia en la utilización y la conservación, obvia la necesidad de construir nuevos embalses, centrales de tratamiento de agua y centrales de eliminación de

aguas residuales para satisfacer la demanda en aumento; también se ahorran los recursos financieros necesarios para mitigar los efectos ambientales de la construcción de represas. Desde luego, a la larga se hace menester cierto aumento de la oferta, pero al aplazarlo y reducir su magnitud se conservan recursos financieros y ecológicos. Si bien es cierto que la fijación de los precios al costo íntegro implica mayores precios para los consumidores y los productores en el corto plazo, los beneficios a largo plazo en lo referente al crecimiento económico sostenible compensan con creces estos costos, aunque quizás sea necesario amortiguar los efectos sobre los grupos de bajos ingresos.

D. Expedición de permisos negociables

53. Los gobiernos han alentado el empleo de permisos negociables a fin de velar por que los recursos sean utilizados por quienes mejor los valoran. Incluso si el nivel global de contaminación o del empleo del recurso es fijo, aún se puede permitir que el mercado asigne las cantidades mediante el empleo de permisos negociables. La política menos estructurada es la de limitarse a dejar que se transen las cuotas de contaminación al interior de las empresas. En este caso, una empresa puede aumentar la contaminación emitida por una de sus fábricas si efectúa una reducción compensatoria en la emisión de contaminación por otra. De otro modo, la empresa puede aumentar las emisiones en un año si las disminuye en otro. Un método aún más orientado al mercado es permitir las transacciones entre empresas. Esto puede variar desde transacciones officiosas entre las empresas hasta un mercado en derechos de contaminación establecido oficialmente como el anunciado recientemente por la Junta de Comercio de Chicago para las emisiones de anhídrido sulfuroso.

54. Entre las políticas basadas en los incentivos, la opción entre gravámenes y permisos negociables depende en parte de la capacidad de los encargados de la reglamentación. Aunque se han utilizado permisos negociables para combatir la contaminación del aire y el agua en los Estados Unidos y para las pesquerías en Nueva Zelandia y se los ha sugerido para restringir las emisiones de gases termoactivos, tienden a exigir una mayor carga administrativa que los gravámenes, ya que éstos suelen ser posibles de aplicar mediante el sistema fiscal existente.

E. Esclarecimiento de los derechos de propiedad

55. Las políticas oficiales que esclarecen y hacen respetar los derechos de propiedad tienden a alentar las inversiones privadas en la protección del medio ambiente, lo que reduce las necesidades financieras de las medidas estatales. Si bien el esclarecimiento de los derechos de propiedad y uso no es una panacea, se ha demostrado que mejora los resultados desde el punto de vista ambiental, especialmente si los que invierten en protección ambiental son los que más se benefician. En Tailandia, la asignación de títulos de propiedad y derechos de tenencia de la tierra en años recientes ha hecho más rentable para los agricultores invertir en conservación del suelo y rehabilitación de tierras, con lo que se ha reducido la erosión del suelo. A veces hay una tendencia a creer que la propiedad y la gestión públicas son mejores que la tenencia privada o

comunitaria desde el punto de vista de la ordenación de los recursos. Sin embargo, se puede argumentar en favor de la posición contraria cuando es el "dueño" de los recursos quien sufraga en su mayor parte los costos de la degradación de los recursos.

56. Aún en el caso de recursos naturales distintos de las tierras - minerales, árboles y peces - si los derechos de propiedad están claramente definidos, en sus decisiones guiadas por el interés propio los propietarios tienen un incentivo para mantener la calidad de los recursos y con ello obtener resultados más convenientes desde el punto de vista ecológico que los que lograría el libre acceso. Así por ejemplo, los madereros privados en bosques de plantación sopesarían los rendimientos de la tala de árboles hoy en día (incluido el interés devengado de la inversión de estos ingresos) con los ingresos futuros, considerando las tendencias de los precios y el crecimiento previsto de los rendimientos de la madera.

57. Sin embargo, la asignación de derechos de propiedad no siempre es un buen instrumento para lograr los objetivos de la política ambiental. La asignación de derechos de propiedad podría crear un monopolio, o quizás sea imposible que un propietario privado vigile el uso de los recursos por terceros y, por consiguiente, cobre el precio adecuado. Además, muchos bienes ambientales poseen una calidad de "bien público", de modo que resulta ineficiente cobrar precios por el disfrute del bien en algunos de sus empleos. Un ejemplo es una cuenca hidrográfica que sirve a una población aguas abajo vasta y difícil de determinar. Finalmente, en algunos casos, existe una propiedad común efectiva de los recursos, como en los bosques del Japón o en las praderas de los Alpes suizos. En estos casos, es preciso evitar medidas que socaven el sistema mediante el cual los propietarios comunitarios asignan la explotación del recurso.

II. CAMBIOS EN LOS GASTOS PUBLICOS

Consideraciones de la relación costo-beneficio desde el punto de vista ecológico

58. El no considerar los costos y beneficios ambientales lleva a los gobiernos a ejecutar proyectos con efectos desfavorables o a pasar por alto inversiones que podrían reportar beneficios ecológicos. La comprensión de los efectos ambientales de dichos proyectos exigirá un mejor análisis de los costos y beneficios ambientales.

59. Los beneficios ambientales se incluirían en las evaluaciones de los proyectos, con lo que se destinarían las inversiones a proyectos ecológicamente más racionales. Cuando resulte difícil valorar los beneficios ecológicos, pueden ser de utilidad evaluaciones de los efectos sobre el medio ambiente. Aunque son cualitativos, obligan a reconocer los riesgos ambientales de los proyectos públicos. Ahora es bien apreciada la necesidad de estas evaluaciones y su uso es obligatorio en muchos países y por parte de los grandes donantes.

/...

Eliminación de subsidios

60. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo gastan aproximadamente 1 billón de dólares por año, o sea un 5% del PNB mundial en subsidios nocivos para el medio ambiente, entre otras cosas, a combustibles fósiles, electricidad, agricultura, agua y plaguicidas. Las reducciones de estos subsidios a nivel mundial redundarían en cambios económica y ecológicamente beneficiosos en favor de industrias menos contaminantes y más eficientes y un crecimiento más rápido y más favorable desde el punto de vista ecológico. Dichas reducciones liberarían recursos financieros en los países desarrollados, lo que podría mejorar la posibilidad de transferencias a los países en desarrollo. También liberarían recursos en los países en desarrollo, los que podrían aprovecharse para satisfacer sus necesidades en materia de desarrollo sostenible. Al mejorar la eficiencia y aumentar la productividad, dichas reducciones podrían hacer crecer la producción económica global de un país y con ello facilitarían una segunda fuente de mayores ingresos al ampliar la base imponible. Mejorarían el medio ambiente, no sólo al facilitar más recursos para la protección ambiental, sino al reforzar los incentivos para las prácticas ecológicamente racionales. Sin embargo, habría que cuidar de que los cambios en los subsidios no afectasen desfavorablemente el acceso de las comunidades pobres a las amenidades básicas.

61. El reconocimiento del costo ambiental de dichos subsidios servirá como una nueva razón poderosa para eliminarlos. Con frecuencia, los mismos objetivos pueden lograrse en forma más económica. Se estimó que en Polonia la eliminación de los subsidios a la energía reduciría por sí sola las emisiones de partículas y de óxidos de azufre en más de un 30% entre 1989 y 1995. En Indonesia, los subsidios a los plaguicidas ascendían a más del 80% del precio al por menor en 1985, pero se habían eliminado por completo para fines de 1988. Esta medida redujo el empleo excesivo de plaguicidas (en favor de un programa de lucha integrada contra las plagas llevado a cabo con éxito) y redundó en economías presupuestarias de más de 120 millones de dólares anuales. En el Brasil, la suspensión de los incentivos fiscales y crediticios otorgados a las explotaciones ganaderas ha ahorrado cerca de 300 millones de dólares por año, al tiempo que ha aliviado (aunque no eliminado) las presiones de deforestación.

Reducción de los gastos militares

62. El mundo gasta 1 billón de dólares en el sector militar cada año, y muchos países gastan más en el sector militar que en los sectores sociales. En los países de ingresos altos, los gastos militares han venido aumentando más o menos a la misma tasa que el PIB. En los países en desarrollo los gastos militares han venido reduciéndose, de un 6% a un 7% del PIB a fines del decenio 1970 a alrededor del 4% al 5% en el segundo quinquenio del decenio de 1980. Esto obedece en parte a reducciones notorias de los gastos militares en el Oriente Medio y en América Latina.

63. El nivel de los recursos individualizados en el Programa 21 no es grande en comparación con los gastos mundiales por el sector público. Como se ha indicado anteriormente, una parte considerable de dichos gastos públicos se asigna al sector militar. En países que experimentan una menor preocupación por la

seguridad, las oportunidades de reorientar las reducciones en los gastos militares a actividades relacionadas con el desarrollo sostenible potencialmente podrían generar vastas sumas para programas que forman parte del Programa 21, aun cuando las reducciones sean relativamente pequeñas en porcentaje. Para que este mecanismo dé resultado, es preciso demostrar que los intereses del desarrollo sostenible tienen prioridad sobre las pretensiones de otros sectores.

III. PROMOCION DE LAS INVERSIONES DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE

64. Las inversiones del sector privado en infraestructuras para el medio ambiente podrían promoverse mediante la utilización de acuerdos de construcción-explotación-transferencia (CET). Esa técnica es muy prometedora, especialmente en lo que se refiere a satisfacer las fuertes necesidades de inversión en sectores prioritarios como generación de energía eléctrica, tratamiento y abastecimiento del agua y eliminación de desechos, así como salud y educación. Sin embargo, sería necesario ayudar a los países en desarrollo a establecer los marcos jurídicos y reguladores necesarios para permitir el uso de esos mecanismos, y prestarles asistencia en la formación del personal encargado de individualizar, elaborar, negociar, aplicar y administrar esos proyectos de desarrollo sostenible. Las instituciones internacionales pertinentes, como la ONUDI, la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales podrían proporcionar asistencia a los países en desarrollo interesados a fin de permitirles elaborar y aplicar mejor esos proyectos.

65. Las sociedades mixtas públicas y privadas podrían ofrecer combinaciones innovadoras de varios mecanismos de financiación. Los Estados Unidos y México están aplicando acuerdos de inversiones conjuntas en proyectos relacionados con el medio ambiente en la región de su frontera común. Se adoptarán medidas que entrañan inversiones privadas, garantías del Estado y obligaciones municipales a fin de financiar actividades establecidas de mutuo acuerdo.

66. Un instrumento que se ha propuesto que se utilice (por David Lascelles del Financial Times, entre otros) a fin de hacer atractivas para los mercados financieros las inversiones en un medio ambiente sostenible es un programa de evaluación ecológica. Además de que en la estructura reguladora mencionada no se tienen en cuenta las preocupaciones ecológicas, los mercados financieros carecen de un sistema para incluir en sus análisis diferentes niveles de riesgos ambientales. El sistema de evaluación del medio ambiente podría basarse en hechos comprobables relativos a la actuación de una empresa en la esfera del medio ambiente (auditorías, permisos, historial de cumplimiento de las normas reguladoras, procesos judiciales, riesgos para el medio ambiente, etc.) y se podría complementar con juicios sobre la calidad de la gestión y de la política ambiental y sobre la capacidad de la empresa para enfrentarse a los problemas. Ese sistema podría ser administrado por un organismo público de evaluación o, preferiblemente, por un organismo privado, en el marco de una legislación reguladora. El atractivo de ese sistema consiste en que evita las distorsiones más graves que entrañaría un enfoque profundamente fiscal de la conservación del medio ambiente. Asimismo, el desarrollo de un sistema diferenciado de precios abriría el camino a un nuevo tipo de mercado de las técnicas de gestión de los

riesgos ambientales, que podría ser utilizado por los inversores y los organismos de financiación que aportan recursos a empresas que presentan riesgos para el medio ambiente. Los instrumentos de cobertura que se obtendrían podrían ayudar a aliviar los problemas de liquidez en los mercados en que hay riesgos para el medio ambiente haciendo que la gente acepte más fácilmente esos riesgos. Las empresas que, como los pequeños fabricantes de productos químicos, tienen que enfrentarse actualmente a una situación de quiebra si se produce un accidente cuyo costo supera sus activos, pueden aceptar así los costos de su riesgo para el medio ambiente y, por consiguiente, verse incentivadas a encontrar tecnologías para reducir dicho riesgo.

Tercera Parte

FINANCIACION INNOVADORA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

67. La importancia de la financiación innovadora se pone de relieve en el párrafo 33.16 del Programa 21, en que se menciona que se deben considerar nuevas maneras de generar recursos financieros públicos y privados adicionales. La presente sección del documento se ocupará de la financiación innovadora en la forma de mecanismos relacionados con la deuda, mecanismos basados en el mercado y mecanismos fiscales internacionales. Dos de los mecanismos innovadores mencionados en el párrafo 33.16 (incentivos económicos y fiscales y reasignación de recursos dedicados a fines militares) ya se han abordado anteriormente en la Segunda Parte.

I. MECANISMOS RELACIONADOS CON LA DEUDA

A. Canjes de deuda por actividades de conservación de la naturaleza

68. Los canjes de deuda por naturaleza se concibieron con objeto de transformar la deuda comercial de los países en desarrollo en recursos financieros para el medio ambiente. Esas transacciones ejercen un atractivo en principio, porque pueden cumplir dos objetivos: financiar actividades ecológicas positivas que permiten un empleo de los fondos de los donantes muy controlado por éstos, y ayudar a reducir la deuda de los países en desarrollo. En la práctica, esas transacciones son complejas y ha habido pocos casos en que ambos objetivos se han podido satisfacer con un solo instrumento.

69. Desde que se completó el primer canje de deuda por naturaleza (con Bolivia, en 1987) se han realizado otros 16 canjes en ocho países que han permitido eliminar 100 millones de dólares de deuda externa utilizando donaciones originales por un monto de 16 millones de dólares. Aunque esto representa sólo una pequeña parte de la deuda comercial de esos países, ha servido para financiar importantes actividades de conservación, permitiendo en algunos casos incrementar considerablemente los gastos que se estaban realizando.

70. En el caso de las organizaciones no gubernamentales, los canjes han representado una nueva experiencia financiera. Esas organizaciones también han tenido que promover sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales locales y con los organismos gubernamentales. Para los gobiernos receptores, la conversión de la deuda exterior en obligaciones en moneda local tiene varias repercusiones en la gestión de la economía y de la deuda. En primer lugar, los canjes de deuda por naturaleza entrañan mayores gastos nacionales para el gobierno deudor. A fin de no estimular la inflación, la mayoría de esos canjes no se han realizado en efectivo sino con obligaciones del Estado, distribuyéndose los pagos a lo largo de varios años. En segundo lugar, muchos países con grandes deudas tienen problemas presupuestarios graves que pueden impedir que se convierta la deuda exterior en obligaciones nacionales.

71. Una cuestión recurrente es el monto de las obligaciones en moneda local que el gobierno debe emitir a cambio de la deuda externa. Si las nuevas

obligaciones se aproximan al valor nominal de la antigua deuda, se hace máxima la ventaja financiera del donante, aunque también se hace máxima la obligación financiera del gobierno. En las tres cuartas partes de los canjes, las nuevas "obligaciones de conservación" tienen un valor del 90% aproximadamente de las deudas originales.

72. Por lo general, los canjes de deuda por naturaleza financiados por las organizaciones no gubernamentales son pequeños en relación con las necesidades globales de recursos financieros destinados al medio ambiente y en relación con las deudas exteriores. Los organismos nacionales de asistencia de varios países, sobre todo los Países Bajos, Suecia y los Estados Unidos, han hecho donaciones respecto de algunas deudas pendientes que se habían contraído con ellos. Esos canjes de deuda por naturaleza han sido valiosos para algunos países, pero su efecto ha consistido más en una reasignación de la ayuda que en una creación de recursos adicionales. Algunas de las deudas oficiales pueden canjearse actualmente por actividades de conservación de la naturaleza. Determinadas deudas con los países del Club de París pueden cambiarse por instrumentos en moneda local para la financiación de actividades ambientales convenidas. La iniciativa de los Estados Unidos "Empresa para las Américas" permite que los pagos en moneda local de la deuda oficial reducida se utilicen para financiar en la región de América Latina y el Caribe los proyectos ambientales que reúnan los requisitos.

B. Otros canjes de deuda por financiación del desarrollo sostenible

73. En 1989 el UNICEF lanzó un programa de canje de deuda por desarrollo en favor de la infancia. Ese programa asegura una financiación que complementa las aportaciones actuales del UNICEF, ya que los recursos generales del UNICEF no se utilizan para canjes de la deuda. Para junio de 1993, el UNICEF había completado 12 operaciones de ese tipo en cinco países, Bolivia, Filipinas, Jamaica, Madagascar y el Sudán, y en diciembre de 1993 se completó otra transacción con el Senegal. El monto de la deuda externa de esos países se ha reducido en más de 100 millones de dólares de los EE.UU., mientras que los programas de canje han permitido obtener unos 28 millones de dólares de los EE.UU. Los recursos financieros locales obtenidos mediante esos canjes complementaron las inversiones en programas para la enseñanza primaria, la mujer en el desarrollo, los niños en situación desfavorecida, la atención primaria de la salud y el abastecimiento de agua y el saneamiento.

74. Los canjes de deuda por actividades de sanidad también se han convertido en un mecanismo atractivo que permite generar recursos financieros para los programas de desarrollo sostenible. Se han iniciado programas de prevención y tratamiento de la oncocercosis. En 1993, la Fundación de Lucha contra la Oncocercosis adquirió 1 millón de dólares de los EE.UU. de deuda comercial de Nigeria con un descuento del 40%. El Banco Central de Nigeria reembolsará esa deuda al 50% aproximadamente de su valor nominal, creando recursos financieros en moneda local para la distribución masiva de Ivermectin, un medicamento utilizado para combatir la oncocercosis.

75. Con el aumento alarmante de las infecciones de VIH/SIDA, la Coalición Deuda para el Desarrollo, con sede en Washington, ha iniciado un programa de canjes contra el SIDA para prevenir y combatir el SIDA.

76. La repercusión macroeconómica de los gastos de tratamiento del SIDA depende del modo como se financien. En la medida en que esos gastos se financian reduciendo otros consumos públicos o privados, no tendrán efecto alguno sobre el crecimiento futuro del PIB. Sin embargo, si los gastos de tratamiento de los pacientes afectados por el SIDA se financian con cargo al ahorro, y si esa reducción del ahorro no se ve compensada por un aumento de la financiación exterior, las inversiones deberán reducirse y el crecimiento futuro disminuirá.

77. Finalmente, la Universidad de Harvard inició en 1990 un programa de canje de deuda por educación al adquirir 5 millones de dólares de deuda del Ecuador con un descuento del 84%. El 15% de las utilidades obtenidas se invirtieron en un fondo de inversión ecuatoriano para financiar los gastos de viaje y los estipendios de 50 estudiantes y profesores de Harvard durante 10 años para que realicen investigaciones. Otra parte se invirtió en un fondo de inversión de los EE.UU. para financiar la estancia de 20 estudiantes ecuatorianos en Harvard durante 10 años. En 1991, la Universidad de Harvard llevó a cabo un canje análogo con México.

II. MECANISMOS BASADOS EN EL MERCADO

A. Fondos de inversión para el medio ambiente

78. Si se establecen y administran adecuadamente, los fondos nacionales para el medio ambiente pueden desempeñar un papel de catalizador en el mejoramiento de la gestión del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible y equitativo de los recursos naturales. Aunque la experiencia es limitada, los fondos de ese tipo que han obtenido mayores éxitos se han establecido como entidades autónomas con una participación de carácter amplio en su gestión.

79. Los fondos nacionales para el medio ambiente pueden establecerse como fundaciones, administraciones fiduciarias, dotaciones u organismos que conceden subvenciones. Pueden obtener sus capitales mediante varios mecanismos, como canjes de deuda por naturaleza, programas de cancelación de deudas, derechos cargados en el país al turismo y contribuciones directas de organizaciones donantes.

80. Los fondos para el medio ambiente constituyen un mecanismo potencial de conservación del medio ambiente de carácter popular. Esto se logra mediante planes de "cuidado de la Tierra" de un tamaño fácil de administrar, que se adaptan al contexto local, se adecuan a la cultura y los conocimientos locales, son susceptibles de una modificación inmediata sobre la base de la experiencia adquirida y están abiertos a una variedad de actores y opciones. Si se les presta una atención sistemática, los fondos nacionales para el medio ambiente pueden ser un mecanismo mundial para la adopción de medidas en el plano popular,

es decir un medio de fundir los dos enfoques de gestión de arriba a abajo y de gestión de abajo a arriba.

81. Cuando se diseñan de modo cuidadoso, los fondos nacionales para el medio ambiente tienen una serie de características que los convierten en atractivos para financiar la gestión del medio ambiente: estimulan la participación de las partes interesadas (organismos gubernamentales, sectores empresariales e independientes y grupos de interés pertinentes) en todos los aspectos de los proyectos sobre el medio ambiente y se convierten en núcleos democráticos y responsables de fomento de la capacidad de participación capaces de superar los intereses sectoriales estrechos. Además, estimulan la representación de diversos intereses en actividades comunes que requieren cooperación y control compartido, y promueven sistemas de valores basados en principios democráticos, de cooperación y de rendimiento de cuentas.

82. Hasta ahora, la mayor parte de la labor realizada en relación con fondos nacionales de medio ambiente ha sido promovida por las organizaciones internacionales no gubernamentales de conservación (especialmente el Fondo Mundial para la Naturaleza, Conservación de la Naturaleza y Conservación Internacional), los programas bilaterales de cooperación técnica y los programas internacionales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Esos organismos precursores han trabajado en estrecha cooperación unos con otros y con los bancos de desarrollo, varios donantes bilaterales, los gobiernos nacionales, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras. Han demostrado las posibilidades notables que tiene este mecanismo para democratizar, estabilizar y hacer más eficiente la gestión del medio ambiente.

83. El resultado colectivo de esa labor en los últimos cinco años es impresionante. Hasta la fecha se han establecido fondos para el medio ambiente en 20 países o grupos de países. Juntos, esos fondos han recibido compromisos de financiación por casi 300 millones de dólares de los EE.UU., y han recibido de modo efectivo más de 50 millones de dólares. Los fondos establecidos en Bolivia, Filipinas y Jamaica se han desarrollado hasta el punto de hacer donaciones para proyectos sobre el terreno (hasta ahora un total de casi 90).

84. Aunque el historial de actividades de esos fondos es impresionante, todavía se puede hacer mucho más para acelerar y mejorar ese proceso. No existe una institución central de coordinación que proporcione información exacta y actualizada. Los análisis de los resultados para determinar qué métodos han funcionado mejor han sido limitados y han estado sujetos a prejuicios institucionales. Los organizadores de los fondos y los donantes desconfían a veces de las motivaciones de las organizaciones internacionales no gubernamentales intermediarias. Los donantes sienten preocupación por la capacidad, la representatividad y la responsabilidad de los fondos recién establecidos.

85. Todavía queda mucho por hacer para promover y estimular aún más la creación de fondos nacionales para el medio ambiente. Es necesario un intercambio de información entre los usuarios a fin de poder compartir ideas y experiencias. Conviene disponer urgentemente de directrices para la creación y la gestión de fondos para el medio ambiente, sobre la base de la experiencia acumulada hasta

el momento. Esas directrices podrían servir de base en el futuro para establecer normas sobre prácticas aceptables y para que un "mediador" independiente y fiable certifique los fondos individuales como medio de estimular la confianza de los donantes y los receptores.

86. Hay una necesidad cada vez mayor de ampliar las fuentes de capital para financiación, sobre todo las fuentes nacionales. Las inversiones y la asistencia técnica adicionales son esenciales para promover el proceso de creación de fondos, que puede ser largo y costoso. Una vez que un fondo ha sido creado, es necesario disponer de asistencia técnica a lo largo de varios años para mejorar su administración, promover la participación de los intereses locales y perfeccionar la gestión, la responsabilidad y la capacidad de obtención de donaciones del fondo.

B. Aplicación conjunta y permisos comercializables internacionales

87. En la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se reconoce que la aplicación de la Convención podría incluir la aplicación conjunta de compromisos, lo que entraña que se permitiría a un país poder invertir en otro a fin de lograr un nivel de reducción predeterminado. Esto promovería la eficacia y la eficiencia en función de los costos al permitir a los países financiar la reducción en lugares en que podría ser más barato que en sus propios países. Sin embargo, todavía hay que definir las modalidades de la aplicación conjunta. Los programas experimentales podrían proporcionar una experiencia útil.

88. La aplicación conjunta puede considerarse un primer paso hacia un sistema de compromisos más equilibrado, amplio y multilateral (como los permisos comercializables) para enfrentarse al problema de las emisiones de anhídrido carbónico. Se debe hacer lo posible para asegurar que las modalidades y directrices para establecer proyectos de aplicación conjuntos se elaboren de modo que respondan a una serie de preocupaciones, como la necesidad de asegurar que los países más débiles obtengan una proporción equitativa de los beneficios aportados por los programas; que los programas promuevan una reducción de las emisiones en origen, así como un aumento de la retención del carbono; que las inversiones de aplicación conjunta tengan un claro carácter adicional y no se hagan a expensas de la asistencia oficial para el desarrollo; y que esas inversiones en los países en desarrollo no hagan olvidar que es necesario reducir las emisiones de anhídrido carbónico en los países industrializados. Sin embargo, la aplicación conjunta entraña la realización de inversiones por el sector privado principalmente.

89. Los permisos comercializables para la reducción de las emisiones de anhídrido carbónico cumplen las condiciones establecidas en el Principio 3 del artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que dice que "las medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible" (A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1). La creación y la aplicación del programa de permisos comercializables internacionales para la reducción de las emisiones de anhídrido carbónico debe llevarse a cabo por

etapas. A ese respecto, el uso del mecanismo de aplicación conjunta, con modalidades y directrices apropiadas, proporciona experiencia práctica valiosa y ayuda a establecer la base de un acuerdo multilateral sobre permisos comercializables.

90. Según se progresa hacia un sistema plenamente establecido de permisos comercializables internacionales para la reducción de las emisiones de anhídrido carbónico, sería útil explorar las ventajas prácticas que podrían derivarse de la aplicación de un acuerdo limitado de permisos comercializables entre los países incluidos en el anexo I de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptando las disposiciones necesarias para la plena incorporación en una etapa posterior de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

91. Se han llevado a cabo numerosas investigaciones relativas al diseño de un programa de permisos comercializables internacionales, así como sobre la aplicación conjunta, especialmente por la secretaría de la UNCTAD. La secretaría de la UNCTAD podría poner a disposición de todos los países, especialmente los países en desarrollo, su experiencia y sus investigaciones en curso en las esferas de la aplicación conjunta y los permisos comercializables, mediante seminarios, grupos de trabajo y otras actividades pertinentes.

92. Las inversiones aceptables incluyen las aportaciones en efectivo o en especie en forma de capital social, los préstamos hechos o garantizados por poseedores de capital social y determinadas formas de inversiones directas que no sean de capital social. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) puede asegurar un préstamo para proyectos hecho por una institución financiera si ese préstamo está relacionado con una inversión garantizada por dicho Organismo, o que éste debe garantizar. La política corriente del OMGI consiste en garantizar las inversiones durante 15 años, aunque la garantía de un proyecto puede ampliarse a 20 años en casos excepcionales. El OMGI intenta activamente cooperar con otros aseguradores de inversiones en el seguro conjunto o el reaseguro de inversiones que reúnen los requisitos.

C. Fondo de capital de riesgo para la reducción de las emisiones de gases termoactivos

93. El Banco Mundial ha propuesto recientemente establecer un fondo de capital de riesgo para promover las inversiones del sector privado destinadas a reducir en los países en desarrollo las emisiones de gases que producen un efecto de invernadero. Los objetivos de desarrollo de los recursos financieros serían acelerar la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales al sector energético, aumentar las corrientes de capitales para el desarrollo del sector de la energía y complementar los esfuerzos para apoyar el desarrollo del sector privado y las empresas mixtas públicas y privadas para el desarrollo sostenible.

94. El fondo sería administrado por la Corporación Financiera Internacional (CFI). Movilizaría el capital público y privado para añadir recursos financieros fundamentalmente a las inversiones privadas de capitales extranjeros en proyectos que permitirían reducir de modo eficiente en función de los costos

las emisiones de gases termoactivos, de modo compatible con los planes y programas de desarrollo nacional sostenible en el sector energético y posiblemente en otros sectores (por ejemplo, en la industria, la agricultura, la silvicultura). Los recursos del fondo se canalizarían hacia inversiones con muchas probabilidades de tener éxito, ya que proporcionarían a los socios en la inversión utilidades aceptables y a los países en desarrollo los conocimientos técnicos asociados a las nuevas tecnologías. Los primeros pasos hacia el establecimiento del fondo de capital de riesgo del Banco Mundial todavía están rodeados de incertidumbre y requieren cierta clarificación. Quizá sean necesarias algunas grandes contribuciones iniciales de fuentes oficiales a fin de promover las iniciativas privadas de envergadura.

III. MECANISMOS FISCALES INTERNACIONALES

95. Los impuestos internacionales sobre las emisiones proporcionan un instrumento alternativo eficaz de lucha contra la contaminación y de fomento de la reducción. Hay dos métodos básicos de establecer un impuesto. En el caso de un impuesto sobre los combustibles fósiles, los gobiernos pueden determinar el monto de la reducción deseada de las emisiones de gases termoactivos y posteriormente fijar un impuesto con objeto de lograr esa reducción. De modo alternativo, los gobiernos pueden determinar una carga fiscal aceptable para la comunidad internacional y permitir que dicha carga produzca la reducción correspondiente de las emisiones. De un modo o de otro, las corrientes de ingresos potenciales serían enormes. Hay quienes han afirmado que el monto mismo de esos ingresos podría dificultar las iniciativas para obtener un acuerdo de imposición de cargas fiscales internacionales sobre las emisiones como mecanismo de financiación. Otros han sugerido como alternativa la adopción de una política de "reparto de impuestos", en que una pequeña proporción de los ingresos fiscales totales se redistribuiría de conformidad con determinados criterios de asignación.

96. También se han hecho propuestas para la imposición de cargas y derechos internacionales sobre los viajes aéreos y el comercio internacional. Se afirma, por ejemplo, que el transporte aéreo es uno de los mayores consumidores de combustibles fósiles y uno de los mayores responsables de la emisión de gases termoactivos. Los vuelos a grandes altitudes también contribuyen a la reducción de la capa de ozono. La mayoría de las proyecciones realizadas a principios del decenio de 1990 indican que el tráfico de pasajeros se duplicará para fines de siglo, con efectos directos y previsibles en el nivel de la contaminación atmosférica. Se ha estimado que una carga de un 1% aplicada a todos los billetes para pasajeros emitidos en 1989 habría permitido obtener 1.000 millones de dólares aproximadamente. El 75% de esa suma habría sido recaudado por las aerolíneas de los países pertenecientes al Grupo de los Siete. Los ingresos obtenidos habrían podido entregarse a un fondo internacional para la promoción del desarrollo sostenible.

Cuarta Parte

PANORAMA DE LAS CUESTIONES FINANCIERAS RELACIONADAS CON LOS
GRUPOS SECTORIALES QUE SE EXAMINAN

97. Es necesario establecer mecanismos financieros para los grupos sectoriales que se examinan, a saber, salud, asentamientos humanos, agua potable, productos químicos tóxicos y desechos peligrosos.

98. La salud de los seres humanos es un objetivo principal del desarrollo sostenible y es fundamental para su logro. La recuperación de costos, la contención de costos (haciendo hincapié en la atención preventiva más que en los servicios de cura) y otras fuentes internas deben ser las principales fuentes de los recursos financieros necesarios, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo debe servir de catalizador fundamental. Sin embargo, la recuperación de costos se enfrenta a la dificultad de que la voluntad de pagar que tienen las personas es generalmente mayor respecto de los servicios de cura que respecto de los servicios de prevención, y que la capacidad de pagar está profundamente limitada en el caso de los discapacitados y los pobres, que representan una proporción elevada de las personas que requieren servicios de salud. Los grupos de ingresos más altos quizás deban financiar una proporción mayor de la carga de la sanidad pública.

99. La atención de la salud requiere una financiación previsible. A su vez, los recursos financieros, para ser sostenibles, requieren que se pase de sufragar los gastos de la enfermedad (presupuestación del tratamiento de una enfermedad particular) a comercializar la salud (hacer hincapié en la prevención y asignar recursos a la atención de la salud de acuerdo con los servicios productivos que proporciona). Las inversiones en el marco del Programa 21 que no están directamente relacionadas con los programas de atención de la salud, es decir las inversiones que promueven el aumento de los ingresos, la reducción de la pobreza y la limitación de la contaminación, pueden proporcionar algunos de los medios más eficaces en función de los costos de lograr beneficios en lo que a la atención de la salud se refiere.

100. En Africa, por ejemplo, aunque la voluntad de pagar por el agua es elevada, la mayoría de la población no tiene acceso a un abastecimiento seguro y fiable. El establecimiento de nuevos sistemas de abastecimiento de agua y la rehabilitación de los existentes, junto con medidas pertinentes de fortalecimiento de las instituciones, podrían contribuir a reducir la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua. También permitirían mejorar la situación financiera de los abastecedores de agua e, indirectamente, del sector público de la salud.

101. La responsabilidad por los costos externos es un principio que hay que seguir en la financiación de las inversiones relacionadas con los asentamientos humanos, el agua potable y los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos. Por ejemplo, se pueden aplicar cargas a los transportes (como imposición de peajes en las carreteras) para estimular el uso de métodos de transporte que generen menos contaminación y congestión y para obtener los

fondos necesarios para las inversiones en sistemas más coherentes con el desarrollo sostenible.

102. De modo análogo, se pueden imponer derechos por descarga de efluentes, como se ha hecho con éxito en varios países en desarrollo, a fin de desalentar la contaminación adicional de los recursos de agua dulce y de obtener fondos para resolver los problemas de contaminación existentes. En el Brasil se han utilizado con éxito fondos rotatorios para financiar el Plan Nacional de Saneamiento. Una recuperación más completa de los costos de los sistemas de abastecimiento de agua permitiría promover la conservación del agua y obtener fondos para ampliar y mejorar los sistemas. Sin embargo, se deben adoptar medidas para asegurar que los cambios en la estructura de precios del agua no impongan cargas adicionales a los pobres o hagan que el agua potable se transforme en demasiado cara para ellos.

103. En el caso de los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos, se deben adoptar medidas para asegurar un cumplimiento más estricto de las convenciones internacionales. Además, los precios de los productos químicos tóxicos y los compuestos que producen desechos peligrosos no reflejan por lo general la totalidad de los costos para el medio ambiente de su utilización y eliminación. En virtud del principio de que quien contamina debe pagar, se debe hacer responsables a los productores de la eliminación en condiciones de seguridad de sus productos de desecho. La legislación sobre depósitos, en virtud de la cual los usuarios de productos químicos deben efectuar un depósito reembolsable únicamente cuando justifiquen que se han eliminado en condiciones de seguridad los productos químicos y los desechos, es uno de los mecanismos que permiten obligar a que los usuarios sean responsables financieramente de una utilización y eliminación en condiciones de seguridad. La comunidad internacional debe examinar métodos de ayudar a los países en desarrollo a obtener tecnología eficaz para resolver los problemas relacionados con los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos.

104. Un examen detallado de estas cuestiones y de otras cuestiones conexas con la financiación de la salud, los asentamientos humanos, el agua potable y los productos químicos tóxicos y los desechos peligrosos se incluye en los documentos de antecedentes a que se hace referencia en el párrafo 5 supra.

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.