



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.23
22 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Recursos y mecanismos de financiación*

(Capítulo 33 del Programa 21)

* El presente informe fue preparado por el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, entidad encargada del capítulo 33 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones nacionales e internacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones y particulares.

/...

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 7	3
I. OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y EXPECTATIVAS PRINCIPALES	8 - 9	4
II. PROGRESOS IMPORTANTES EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	10 - 18	4
A. Corrientes de capital privado	11 - 14	5
B. Deuda externa	15 - 18	6
III. CAMBIOS PROMETEDORES EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE	19 - 30	7
A. Instrumentos económicos internos	20 - 23	7
B. Fondos nacionales para el medio ambiente . .	24 - 25	8
C. La inversión privada interna en el desarrollo sostenible	26 - 27	8
D. Mecanismos financieros internacionales . . .	28 - 30	9
IV. EXPECTATIVAS NO CUMPLIDAS	31 - 39	11
A. Asistencia oficial para el desarrollo	32 - 35	11
B. Mecanismos innovadores internacionales . . .	36 - 39	11
V. PRIORIDADES NUEVAS	40 - 44	12

Cuadros

1. Total de las corrientes netas de recursos a los países en desarrollo	14
2. Niveles de la asistencia oficial para el desarrollo de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, 1992 y 1995	16

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se examina el progreso alcanzado en el logro de los objetivos establecidos en el capítulo 33 del Programa 21 (Recursos y mecanismos de financiación)¹, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas sobre ese tema por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones primero, segundo, tercero y cuarto, celebrados en 1993, 1994, 1995 y 1996, respectivamente. El capítulo 33 del Programa 21 proporciona un marco convenido para la financiación del desarrollo sostenible y está relacionado con la ejecución de todos los demás capítulos del Programa 21.

2. En el Programa 21 se reconoce que, en general, la financiación de su ejecución procederá de los sectores público y privado de cada país. No obstante, también se incluye claramente la financiación del desarrollo sostenible en el contexto económico mundial cuando se señala que los países en desarrollo requerirán un volumen considerable de fondos nuevos y adicionales para la ejecución de los programas de desarrollo sostenible y que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) debería ser la principal fuente de financiación externa para esos países, especialmente los menos adelantados.

3. Resulta interesante que las corrientes de capital privado, especialmente para los países de América Latina y Asia que han adoptado estrategias orientadas hacia el exterior y políticas macroeconómicas acertadas, hayan sido la fuente más importante de financiación externa para los países en desarrollo desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). No obstante, en las conclusiones y recomendaciones de los expertos internacionales se ha recalcado regularmente que las corrientes privadas, aunque condición necesaria para el desarrollo sostenible, no son suficientes porque, en primer lugar, la mayor parte de los países más pobres no reciben un monto considerable de capital privado y, en segundo lugar, el desarrollo sostenible requiere algunos tipos de inversión social y ambiental que no atraen capital privado.

4. Desde la celebración de la CNUMAD, ha habido en la esfera de la corriente de recursos públicos a los países en desarrollo tres acontecimientos principales, en primer lugar, una disminución de la AOD tanto en términos absolutos como en relación con el producto nacional bruto (PNB) de los donantes, relación que en 1995 fue del 0,27%, muy inferior al objetivo del 0,7% establecido en el Programa 21; en segundo lugar, la ejecución con éxito de muchos programas de alivio de la carga de la deuda, que han mejorado los indicadores de la deuda de muchos países en desarrollo o disminuido su ritmo de empeoramiento (aunque aún se requieren esfuerzos adicionales en África al sur del Sáhara y en otros países pobres muy endeudados); y, en tercer lugar, cierta reorientación de la financiación oficial del desarrollo hacia las esferas sociales y ambientales (véase el cuadro 2).

5. En cuanto a mecanismos innovadores de financiación que permitan obtener fondos nuevos y adicionales, ya se han aplicado algunos que, si bien hasta ahora sólo han producido un pequeño volumen de recursos, constituyen una fuente prometedora de fondos para el futuro. Entre esos mecanismos, los más importantes en el plano nacional han sido instrumentos económicos del tipo de los recargos por contaminación, los impuestos, las reducciones de subsidios y los programas de permisos negociables. En el plano internacional se ha logrado

algún progreso prometedor mediante programas de ejecución conjunta y fondos internacionales y nacionales para el medio ambiente, que han empezado a atraer recursos financieros externos.

6. En materia de financiación, en la labor de la Comisión en el proceso complementario de la CNUMAD se ha aprovechado la labor de las instituciones de Bretton Woods, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras organizaciones internacionales. Además, hicieron valiosas aportaciones tres reuniones de grupos de expertos en aspectos financieros del Programa 21, celebradas en Kuala Lumpur en 1994, en Glen Cove, Nueva York, en 1995, y en Manila en 1996, que fueron patrocinadas por diversos donantes. Para enero de 1997 se convocó en Santiago una cuarta reunión de un grupo de expertos en aspectos financieros patrocinada por los Gobiernos de Chile y de los Países Bajos.

7. En las secciones I a IV infra se hace una evaluación más detallada de los resultados de los mecanismos financieros desde 1992 y se clasifican los principales acontecimientos en progresos importantes, cambios prometedores y expectativas no cumplidas.

I. OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y EXPECTATIVAS PRINCIPALES

8. Los objetivos principales del capítulo 23 del Programa 21 son a) adoptar medidas relativas a los recursos financieros y los mecanismos de financiación para la ejecución del Programa 21; b) proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales que al mismo tiempo sean suficientes y previsibles; y c) tratar de lograr la utilización plena y el mejoramiento cualitativo constante de los mecanismos de financiación que se han de utilizar para la ejecución del Programa 21.

9. En el Programa 21 se reconoce que, en general, la mayor parte de los recursos para la financiación del desarrollo sostenible deberán proceder de los sectores público y privado de cada país. No obstante, se esperaba que la AOD fuese la principal fuente de financiación externa para los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados y otros países en desarrollo con ingresos bajos. En consecuencia, la CNUMAD reafirmó la meta del 0,7% del PNB de los países desarrollados para la AOD. El alivio de la carga de la deuda de los países en desarrollo, tanto los de ingresos bajos como los de ingresos medianos, fue también preocupación explícita en el Programa 21, en que se pidió la adopción de medidas para ocuparse de ese problema. En el capítulo 33 también se instó a que se adoptasen políticas para aumentar el nivel de inversión extranjera directa. Además, la CNUMAD despertó expectativas acerca de la contribución de mecanismos financieros innovadores en la obtención de recursos financieros nuevos y adicionales.

II. PROGRESOS IMPORTANTES EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

10. Dos hechos importantes en relación con los recursos financieros y los mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible ocurridos desde la celebración de la CNUMAD son los aumentos inesperadamente grandes de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo y el considerable

progreso hacia el alivio de la carga de la deuda externa de los países en desarrollo.

A. Corrientes de capital privado

11. Aparte de los créditos a la exportación, la magnitud anual media de las corrientes de capital privado a los países en desarrollo procedentes de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en los tres años transcurridos de 1993 a 1995 fue de unos 126.000 millones de dólares (aproximadamente el 62% del total de las corrientes netas de recursos de los países del CAD a los países en desarrollo, en comparación con un promedio anual de 60.000 millones de dólares para el período 1990-1992 que entonces constituía aproximadamente el 45% del total de las corrientes netas de recursos de los países del CAD². Es más importante observar que la inversión extranjera directa procedente de los países del CAD, tipo de inversión que es más estable y fiable a largo plazo que las inversiones de cartera y los préstamos bancarios internacionales, ha aumentado de un promedio anual de 25.000 millones de dólares (aproximadamente el 19% del total de las corrientes netas de recursos) en el período 1990-1992 a un promedio anual de 47.000 millones de dólares (aproximadamente el 23% del total de las corrientes netas de recursos) en el período 1993-1995 (véase el cuadro 1). En términos reales, tanto el total de las corrientes privadas como la inversión extranjera directa se han casi duplicado entre 1992 y 1995.

12. Los países en desarrollo se han mostrado preocupados porque las corrientes de capital privado, especialmente las inversiones de cartera, son muy variables, lo que amenaza la estabilidad de los tipos de cambio. Reconociendo que, en general, es probable que los grandes movimientos de capital externo sean la respuesta del mercado a los cambios en las expectativas sobre la evolución de la economía interna, en la reunión de 1995 del Comité Provisional del Fondo Monetario Internacional (FMI) se aumentó la capacidad del FMI para vigilar las políticas económicas de los países miembros y aumentar la transparencia de las políticas nacionales mejorando el suministro de datos y haciéndolo más oportuno. El FMI también ha aumentado considerablemente su capacidad de proporcionar fondos de emergencia en caso de riesgos futuros de colapso monetario. En su cuarto período de sesiones, la Comisión recomendó que se hiciesen nuevos estudios a fondo al respecto.

13. Preocupa a los países en desarrollo que las corrientes de capital privado estén concentradas en unos pocos países en desarrollo (durante la primera mitad del decenio de 1990, aproximadamente el 80% del total de las corrientes privadas y tres cuartas partes de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo correspondieron a 12 países), principalmente países de ingreso mediano de Asia (a los que correspondieron unas dos terceras partes de la expansión del total de las corrientes privadas) y América Latina que han adoptado estrategias orientadas hacia el exterior y políticas macroeconómicas acertadas.

14. Puede afirmarse que, si se miden esas corrientes en relación con el PNB de los países en desarrollo, se observará que la distribución tanto de las corrientes privadas como de la inversión extranjera directa ha sido más uniforme que lo que indican las cifras absolutas. En realidad, los promedios de la

relación entre la inversión extranjera directa y el PNB han aumentado para todas las regiones en desarrollo desde 1990. No obstante, un análisis de esas cifras para distintos países indica que la relación entre la inversión extranjera directa y el PNB de los países más pobres es todavía menos de la mitad de la de los países en desarrollo de ingresos medianos.

B. Deuda externa

15. Una de las razones más importantes para que los países más pobres no atraigan capital privado es que tienen un alto nivel de deuda externa en relación con su capacidad de exportación. El alto nivel de los pagos de la deuda tiene efecto negativo sobre la inversión interna, incluso la inversión necesaria para atraer capital privado.

16. En la mayor parte de los países en desarrollo de ingresos medianos mejoraron considerablemente en el decenio de 1990 los valores de la relación entre la deuda y las exportaciones, que son los principales indicadores de la capacidad de la economía de un país para el reembolso de su deuda³. Los problemas de la deuda del decenio de 1980 para los países en desarrollo de ingresos medianos se han aliviado mediante una combinación de políticas económicas internas acertadas, liberalización del comercio internacional y de las corrientes de capital, reescalonamiento de la deuda externa bilateral e introducción de instrumentos nuevos como los bonos Brady y los programas de conversión de la deuda (de los cuales los de mayor éxito han sido sin duda los de canje de deuda por capital social, por participaciones accionariales, especialmente en América Latina hasta 1994). No obstante, la carga de la deuda de los países de ingresos bajos muy endeudados no ha disminuido en los últimos años. En realidad, esos países pagaron en 1994 sólo el 39% del total del servicio de su deuda y se espera que los valores medios de sus tasas de servicio de la deuda aumenten a más del doble entre 1994 y 1997⁴. Es evidente que esa carga ha reducido y seguirá reduciendo sus posibilidades de desarrollo. En efecto, la Comisión ha determinado repetidas veces que el problema de la deuda externa de los países de ingresos bajos amenaza el logro del desarrollo sostenible y se ha recomendado un enfoque más amplio y duradero para ayudar a esos países (véase E/CN.17/1996/38).

17. Durante los últimos años se han hecho importantes esfuerzos para resolver ese problema. Los donantes bilaterales, especialmente el Club de París, han establecido gradualmente programas más amplios de reescalonamiento de la deuda y alivio de la carga de la deuda que en algunos casos pueden llegar a reducir hasta el 80% de determinadas deudas. El Fondo para la reducción de la deuda de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha tenido también gran efecto en la reducción de la deuda comercial de los países más pobres mediante programas de recompra. Esas iniciativas han logrado estabilizar y en algunos casos reducir las deudas de los países a los que se han aplicado y de esa manera han ayudado a disminuir la tasa de crecimiento de la relación entre la deuda y las exportaciones. No obstante, esa relación es todavía insosteniblemente alta y sigue aumentando. Una de las razones de ese empeoramiento de la situación, pese a los esfuerzos de los programas de alivio de la carga de la deuda, es que esos programas sólo se han ocupado de aspectos parciales del problema de la deuda, dejando sin resolver algunos de los componentes más grandes del problema de la deuda externa, como la deuda multilateral.

18. En ese contexto, la iniciativa del Comité Provisional del FMI y el Comité para el Desarrollo del FMI, que en su reunión de abril de 1996 propusieron un nuevo marco de acción para resolver los problemas de la deuda de los países pobres muy endeudados, es un verdadero adelanto porque se basa en un enfoque amplio de la solución del problema de la deuda que reconoce que todos los principales acreedores (bilaterales y multilaterales) de un país determinado deberían cooperar y coordinar su contribución al alivio de la carga de la deuda de los receptores. La iniciativa estará dedicada a la deuda externa de 41 de los países más pobres y más endeudados del mundo y para su aplicación será condición la adopción de políticas económicas internas acertadas⁵. El costo total se calcula entre 5.600 millones de dólares y 7.700 millones de dólares (dependiendo, entre otras cosas, de la evolución de las exportaciones de los países deudores), divididos provisionalmente entre acreedores multilaterales (57%), bilaterales (41%) y privados (2%). En los planes se prevé un alivio gradual de la carga de la deuda por parte de los acreedores bilaterales y privados, complementado con un alivio de la carga de la deuda multilateral en grado suficiente para colocar a los países en una posición sostenible respecto de la deuda.

III. CAMBIOS PROMETEDORES EN LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

19. En vista de la actual escasez de recursos públicos, hay que movilizar fondos adicionales mediante un mayor uso de los instrumentos económicos (reformas tributarias generales, ecoimpuestos, reducción de subsidios y programas de permisos negociables), un aumento de la participación del sector privado, fondos nacionales para el medio ambiente y mecanismos innovadores de financiación internacional. Además, se requieren otras modificaciones en las prioridades de las organizaciones internacionales en cuanto a la asignación de recursos para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

A. Instrumentos económicos internos

20. Los instrumentos económicos internos pueden contribuir a la financiación del desarrollo sostenible en dos formas, a saber, como incentivo para disminuir las actividades perjudiciales para el medio ambiente y como fuente de ingresos para los programas de desarrollo sostenible. No obstante, el fruto de los instrumentos económicos ambientales utilizados hasta ahora se devuelve a veces a la industria para financiar inversiones ambientales y a veces se usa para reducir otros impuestos, por lo que en última instancia no aumenta ni disminuye los ingresos.

21. En principio, los instrumentos económicos podrían ser efectivos y eficaces para financiar el desarrollo sostenible. No obstante, en la práctica su aplicación ha estado limitada por importantes obstáculos políticos y administrativos. Los obstáculos más importantes son los efectos que se cree han de tener sobre la distribución del ingreso y la competitividad, la necesidad de una estructura administrativa bien desarrollada para aplicarlos y la falta de conocimiento total de sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. No obstante, los países de la OCDE y algunos países en desarrollo o con economía en transición están usando cada vez más esos mecanismos.

22. Constituyen ejemplos las reformas tributarias generales que incluyen nuevos impuestos sobre los combustibles fósiles compensados con modificaciones de los impuestos sobre la renta y la energía en general, en Noruega, Dinamarca y Suecia; los ecoimpuestos internos, como los impuestos sobre el carbono en Finlandia y los Países Bajos; los impuestos sobre las emisiones al aire y al agua en varios países de Europa oriental y Asia; los impuestos sobre los plaguicidas y los fertilizantes en varios países de la OCDE; las reducciones de subsidios, como la reducción en varios países de la OCDE de los subsidios a la producción agrícola y de carbón desfavorable para el medio ambiente; y los programas de permisos negociables, como el programa de permisos negociables de emisión de dióxido de azufre en los Estados Unidos de América y la transferencia de cupos de pesca en Islandia y Nueva Zelanda.

23. En cuanto a los países de la OCDE, los estudios indican que, en primer lugar, los instrumentos económicos sí afectan en el sentido esperado el comportamiento de los que causan contaminación y los usuarios; en segundo lugar, los efectos indeseables de los instrumentos económicos pueden compensarse en general usando otros instrumentos de política; y, en tercer lugar, los programas de redistribución pueden ayudar a proteger a las industrias de la posible pérdida de competitividad internacional que podría resultar de la aplicación de instrumentos económicos.

B. Fondos nacionales para el medio ambiente

24. Los fondos para el medio ambiente son mecanismos financieros innovadores que pueden combinar los ingresos de varios tipos de recursos (impuestos y recargos reservados, donaciones o préstamos en condiciones favorables, canjes de deuda por actividades de conservación de la naturaleza, intereses producidos por las dotaciones, etc.) para proporcionar financiación a largo plazo para programas ambientales. El éxito de esos mecanismos se refleja en el aumento de su número en los países desarrollados, en los países en desarrollo y en los países con economía en transición que los han adoptado⁶.

25. Esos mecanismos ofrecen las ventajas de proporcionar una fuente relativamente estable de fondos; atraer fondos de distintas fuentes, incluso fuentes externas; proporcionar una combinación de conocimientos técnicos sobre la selección y gestión de los proyectos ambientales en los planos nacional y local; y poder fortalecer la capacidad de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, no siempre responden a preocupaciones sociales y económicas más amplias, sus costos administrativos son relativamente altos y tal vez no proporcionen siempre las salvaguardias jurídicas y financieras que requieren los donantes.

C. La inversión privada interna en el desarrollo sostenible

26. Las inversiones del sector privado pueden ser muy efectivas para promover el crecimiento económico y al mismo tiempo pueden tener efectos sociales o ambientales positivos. Son ejemplos los sistemas eficientes de producción de energía y abastecimiento y tratamiento de agua, energía renovable, manejo de desechos, y aplicación de tecnología poco o menos contaminante y eficaz en relación con el costo.

27. En ese contexto, la Comisión ha recordado repetidas veces a los gobiernos las condiciones necesarias para la inversión privada sostenida, incluso la adopción de marcos de política macroeconómica, jurídica y ambiental que sean claros, dignos de crédito y estables. Además, tienen gran importancia la protección de los derechos de propiedad y el acceso a la financiación por el sector privado. El acceso a la financiación puede facilitarse desregulando los mercados financieros internos, promoviendo la financiación conjunta y los fondos de capital de riesgo, ejecutando programas de construcción-exportación-transferencia para la financiación de proyectos de infraestructura y privatizando las empresas de servicios públicos.

D. Mecanismos financieros internacionales

28. Han tenido éxito varios modelos de mecanismos financieros internacionales como los programas de ejecución conjunta (por ejemplo, la etapa experimental para las actividades de ejecución conjunta, establecida por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en su primera reunión) y los fondos internacionales para el medio ambiente (por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo para el Medio Ambiente del Protocolo de Montreal), que han transferido recursos de países desarrollados a países en desarrollo para inversiones en desarrollo sostenible relacionadas con la protección del medio ambiente mundial.

29. Tras terminar con éxito su etapa experimental, en 1994 se hizo una reposición de los recursos del FMAM por valor de 2.000 millones de dólares⁷. Los programas de ejecución conjunta han crecido considerablemente y la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático informó a la Conferencia de las Partes en la Convención, en su segunda reunión, de las actividades de 32 programas de ejecución conjunta en marcha o proyectados en todo el mundo⁸. No obstante, tanto el FMAM como los programas de ejecución conjunta son todavía de pequeña magnitud en relación con la necesidad de fondos externos para la ejecución de los aspectos mundiales del Programa 21.

30. Los incentivos para la participación de los países desarrollados en programas de ejecución conjunta podrían aumentarse considerablemente mediante compromisos obligatorios en cuanto a metas mundiales y nacionales de reducción de las emisiones (que no forman parte de la actual etapa experimental de las actividades de ejecución conjunta de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y deberán revisarse al final del decenio). Debe considerarse la posibilidad de hacer nuevas reposiciones de los recursos de los fondos internacionales para el medio ambiente y tendrá especial importancia al respecto la negociación de 1997 sobre una nueva reposición trianual de los recursos del FMAM. Tanto los programas de ejecución conjunta como los fondos internacionales para el medio ambiente están tratando de que las organizaciones no gubernamentales y los inversionistas del sector privado participen más en los programas en marcha y los nuevos. El FMAM y el Fondo para el Medio Ambiente del Protocolo de Montreal constituyen buenos ejemplos de la forma en que los fondos públicos pueden atraer recursos privados.

Financiación del desarrollo sostenible: el Banco Mundial

Desde que se celebró la CNUMAD, el Banco Mundial ha adoptado en sus programas de crédito el concepto de desarrollo sostenible, equilibrio social y preocupaciones ecológicas. Confirman esa tendencia dos circunstancias prometedoras^a. En primer lugar, el aumento del interés del Banco Mundial en el efecto ambiental y social de sus proyectos en los países en desarrollo y, en segundo lugar, las reposiciones décima y undécima de los recursos de la AIF, su instrumento de crédito en condiciones favorables.

En cuanto a las preocupaciones ambientales y sociales del Banco Mundial, a partir de una pequeña cartera para cuestiones ambientales antes de la celebración de la CNUMAD, la cartera de préstamos del Banco para proyectos ambientales llegó a tener un valor de 10.000 millones de dólares en 1995 y 12.000 millones de dólares en 1996 (distribuidos en 137 proyectos en 62 países y 153 proyectos en 68 países, respectivamente). En otras palabras, aproximadamente el 36% de los créditos del Banco desde la celebración de la CNUMAD han estado dedicados directamente al medio ambiente o han tenido alguna forma de efecto ecológico positivo. Además, en 1995 el Banco empezó a hacer la contabilidad ambiental de los 87.000 millones de dólares que había comprometido en los cuatro años últimos (1993 a 1996). También ha participado activamente en la gestión del FMAM y el Fondo para el Medio Ambiente del Protocolo de Montreal y ha empezado a incorporar evaluaciones ambientales y sociales en los proyectos que financia.

La función futura del Banco Mundial en la esfera del desarrollo sostenible deberá consistir principalmente en complementar las evaluaciones ambientales para proyectos concretos con un enfoque ambiental sectorial y regional; aumentar la importancia de las evaluaciones sociales de sus proyectos; aumentar la participación del sector privado en los proyectos de desarrollo sostenible; y mejorar la información disponible sobre tendencias mundiales y ambientales.

En cuanto a la financiación para la AIF, desde la celebración de la CNUMAD se han concertado acuerdos sobre la financiación para la AIF 10 y la AIF 11. El acuerdo sobre la financiación para la AIF 11 se concertó en marzo de 1996 tras difíciles negociaciones. Esa promesa, junto con otros recursos para la AIF (procedentes del remanente de la AIF 10, reembolsos de créditos y contribuciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), permitirán a la AIF durante los tres años próximos financiar un programa de 14.500 millones de derechos especiales de giro (DEG), suma inferior en 6% a las necesidades estimadas y también inferior a los 16.000 millones de DEG de la AIF^b.

^a Mainstreaming the Environment, números de 1995, y Finanzas y Desarrollo, diciembre de 1996.

^b Véase Development Cooperation, informe de 1996 (París, OCDE).

IV. EXPECTATIVAS NO CUMPLIDAS

31. Las principales expectativas no cumplidas corresponden a las esferas de la OAD y los esquemas tributarios internacionales.

A. Asistencia oficial para el desarrollo

32. El promedio de la AOD en el período 1993-1995 fue inferior al del período 1990-1992, en términos absolutos y también como porcentaje del PNB (valor éste que con un promedio del 0,29 en el período 1993-1995 fue el más bajo en muchos decenios)⁹. Sólo cuatro países alcanzaron la meta del 0,7% del PNB del país donante contenida en el Programa 21, a saber, Dinamarca, Suecia, Noruega y los Países Bajos (véase el cuadro 2). Medida a los precios y los tipos de cambio de 1994, la OAD disminuyó en un 9% entre 1990 y 1995 (véase el cuadro 1).

33. El nivel decepcionante de la OAD tiene especial importancia para los países en desarrollo más pobres (en la primera mitad del decenio de 1990, el promedio de la AOD para los países menos adelantados disminuyó a menos del 0,10% del PNB de los países donantes, muy por debajo de la meta del 0,15% del Programa de Acción en favor de los países menos adelantados, de las Naciones Unidas), que tienen menos acceso a otras fuentes de financiación externa.

34. Entre las principales razones del bajo nivel de la OAD de principios a mediados del decenio de 1990 figuran la austeridad presupuestaria en los países donantes, deficiencias en los destinatarios de la ayuda y la creencia de algunos países donantes de que las corrientes de capital privado pueden reemplazar hasta cierto punto a la OAD.

35. En su tercer período de sesiones, la Comisión propuso maneras de aumentar la eficacia de la OAD mediante la formulación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible con la participación de todos los interesados; el uso de la OAD para ejercer un efecto multiplicador de los recursos internos y externos adicionales mediante programas como los de financiación conjunta, empresas conjuntas, seguros contra los riesgos país y fondos de capital de riesgo; y la promoción del apoyo público y político en los países donantes para elevar los niveles de la AOD.

B. Mecanismos innovadores internacionales

36. Los gobiernos han sido siempre opuestos o reacios a ceder a los órganos internacionales sus facultades impositivas soberanas. Por esa razón no se ha progresado mucho desde la celebración de la CNUMAD en el debate sobre los impuestos internacionales como el impuesto internacional sobre el transporte aéreo, el impuesto Tobin o un impuesto internacional sobre el carbono.

37. La Comisión se ha concentrado en sus deliberaciones en el proyecto de impuesto internacional sobre el transporte aéreo y en el impuesto Tobin. Aunque hay acuerdo en que ambos impuestos podrían ser una importante fuente de ingresos, por ahora la voluntad política es insuficiente para ir mucho más allá del examen de los detalles técnicos.

38. En cuanto a los permisos de emisión negociables internacionalmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha investigado ampliamente la formulación y aplicación de un programa de instrumentos internacionalmente negociables sobre las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁰ y actualmente coopera con el Consejo de la Tierra en el establecimiento de un mercado experimental de emisiones.

39. En su período de sesiones sustantivo de 1996, el Consejo Económico y Social examinó ideas nuevas e innovadoras sobre la generación de fondos para el desarrollo económico y llegó a la conclusión de que había que hacer más investigaciones al respecto.

V. PRIORIDADES NUEVAS

40. Al examinar la cuestión de los recursos financieros para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la CNUMAD, la Comisión ha adoptado un enfoque amplio y equilibrado centrado en fuentes externas, internas e innovadoras de financiación. Pese al considerable progreso en el examen de la financiación del desarrollo sostenible tanto en el plano nacional como el internacional, para consolidar el progreso logrado hasta ahora y ocuparse de un gran número de problemas no resueltos se requieren más investigaciones sobre la formulación de opciones de política.

41. Entre los problemas sin resolver más importantes figuran, por ejemplo, el incumplimiento de los compromisos de la CNUMAD en relación con la OAD y la crisis de la ayuda al desarrollo en general. Otros problemas relativos a la financiación externa incluyen el problema sin resolver de la deuda de algunos países en desarrollo y la controvertida relación entre la inversión extranjera directa y el desarrollo sostenible.

42. En cuanto a la obtención de recursos internos para el desarrollo sostenible, tal vez se requiera examinar una gama más amplia de instrumentos y mecanismos y debatir reformas en esferas como el gasto público (subsidios, gastos militares y gastos públicos improductivos). Además, se requiere orientación normativa sobre la manera de reorientar los recursos financieros mediante reformas macroeconómicas y estructurales. Por otra parte, cada vez será más importante debatir la manera de lograr una mayor participación del sector privado en la financiación del desarrollo sostenible.

43. Respecto de los mecanismos innovadores, en el plano nacional será muy importante promover los impuestos y recargos ambientales y aprovechar la experiencia de los países que han avanzado mucho al respecto. En el plano internacional, lo más importante es iniciar un debate sobre los obstáculos políticos y examinar más detalladamente los problemas técnicos.

44. Esos ejemplos de problemas no resueltos en el debate sobre la financiación del desarrollo sostenible dan cierta idea de los temas pendientes en los planos nacional e internacional. Se había programado la celebración en Santiago, del 8 al 10 de enero de 1997, de una cuarta reunión de expertos sobre aspectos financieros del Programa 21, para hacer un análisis y formular opciones de política sobre algunos de los problemas sin resolver.

Notas

¹ Véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² La información sobre los países del CAD contenida en esta sección figura en Development Cooperation, informes de 1994 y 1996 (París, OCDE). La información relativa a los países que no forman parte del CAD figura en World Debt Tables, 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial). Hay que aclarar que las cifras del CAD no incluyen las inversiones de cartera en capital social ni ningún tipo de corrientes de capital obtenidas por los países en desarrollo de países que no son miembros del CAD (principalmente otros países en desarrollo de la misma región). La adición de las corrientes de capital procedentes de países no miembros del CAD para el período 1993-1995 aumentaría considerablemente el monto total de las corrientes de capital. Por ejemplo, el monto total de las corrientes privadas a los países en desarrollo para el período 1993-1995 aumentaría en aproximadamente el 20% y el total de la inversión extranjera directa aumentaría en aproximadamente el 60%.

³ A menos que se indique otra cosa, la información contenida en esta sección figura en World Debt Tables, 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial).

⁴ Véase Development Cooperation, informe de 1996 (París, OCDE).

⁵ Véase "Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados, folleto del Banco Mundial, noviembre de 1996.

⁶ Véase "Environmental funds for sustainable development", actuaciones de un seminario para miembros interesados del Grupo de Trabajo OCDE/CAD sobre la asistencia para el desarrollo y el medio ambiente (París, abril de 1995).

⁷ Para información más detallada, véase el informe anual, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, 1995 (Washington, D.C.).

⁸ Véase Joint Implementation Quarterly (Groningen, Países Bajos, JIN Foundation), septiembre de 1996.

⁹ La información contenida en esta sección figura en Development Cooperation, informes de 1994 y 1996 (París, OCDE).

¹⁰ Véase F. Joshua, "Design and implementation of pilot systems for greenhouse gas emissions trading: lessons from UNCTAD's GHC research and development project", monografía presentada en una conferencia sobre iniciativas internacionales de inversión y comercio en el sector del control de las emisiones de carbono y azufre, Londres, Royal Institute of International Affairs, 5 y 6 de diciembre de 1996.

Cuadro 1

Total de las corrientes netas de recursos a los países en desarrollo

Tipo de corriente de recursos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990	1994	1995
	-----Miles de millones de dólares corrientes EE.UU.-----						-----Porcentaje del total-----		
I. FINANCIACIÓN OFICIAL DEL DESARROLLO	69,8	69,7	69,8	70,1	71,6	69,4	52,3	33,3	29,0
1. Asistencia oficial para el desarrollo ^a	52,9	58,6	58,9	56,4	60,5	60,1	41,9	28,1	25,1
Desembolsos bilaterales	39,4	42,4	41,4	39,6	41,3	40,6	31,2	19,2	16,9
Desembolsos multilaterales	13,5	16,2	17,5	16,8	19,2	19,5	13,4	8,9	8,1
2. Otros tipos de financiación oficial del desarrollo	16,9	11,1	10,9	13,7	11,1	9,3	10,4	5,1	3,8
Desembolsos bilaterales	6,7	4,4	7,4	6,4	7,5	5,0	5,3	3,5	2,1
Desembolsos multilaterales	10,2	6,7	3,5	7,3	3,6	4,3	8,1	1,7	1,8
II. TOTAL DE CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN	4,7	1,8	1,3	-0,6	9,3	11,0	3,7	4,3	4,6
A corto plazo	4,5	-0,8	0,5	-1,5	0,2	0,8	3,6	0,1	0,1
III. CORRIENTES PRIVADAS	51,8	50,8	76,8	86,4	134,1	158,9	41,0	62,3	66,4
1. Inversión directa (CAD)	26,4	22,6	27,3	38,6	48,5	53,6	21,0	22,5	22,4
A centros transnacionales	7,1	6,5	9,5	9,5	9,1	9,0	5,6	4,2	3,7
2. Préstamos bancarios internacionales ^b	15,0	11,0	31,0	9,0	42,6	70,0	11,9	19,8	29,2
A corto plazo	7,0	12,0	25,0	7,0	44,0	50,0	5,5	20,5	20,9
3. Total de préstamos en bonos	0,9	6,5	11,1	9,0	29,0	19,3	0,1	13,5	8,1
4. Otras corrientes privadas ^c	4,4	5,3	1,4	4,0	8,0	10,0	0,3	3,7	4,2
5. Donaciones de organizaciones no gubernamentales	5,1	5,4	6,0	5,8	6,0	6,0	4,0	2,8	2,5
TOTAL DE LAS CORRIENTES NETAS DE RECURSOS (I+II+III)	126,3	122,3	147,8	155,9	215,0	239,3	100,0	100,0	100,0

Cuadro 1 (continuación)

Tipo de corriente de recursos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990	1994	1995
	-----Miles de millones de dólares corrientes EE.UU.-----						-----Porcentaje del total-----		
Partidas pro memoria									
Total de los créditos netos del FMI	-2,2	1,0	-0,3	-0,8	-0,5	13,1			
Transacciones de activos registradas por los países menos adelantados, neto	-23,6	47,2	6,9	-26,2	-20,1				
Intereses y dividendos pagados por los países menos adelantados, brutos	-95,4	-91,1	-92,6	-95,5	-90,7				
Total de donaciones oficiales	39,4	45,4	44,9	43,4	45,5	46,8			
Total de las corrientes entre países menos adelantados (AOD) ^d	6,0	2,7	0,9	1,1	0,9	0,6			
A precios y tipos de cambio de 1994									
Total de las corrientes netas de recursos	141,4	132,2	150,8	162,5	215,0	218,5			
Total de la financiación oficial del desarrollo	78,1	75,4	71,2	73,1	71,6	63,4			
Total de los ingresos por AOD	59,2	63,4	60,1	58,8	60,5	54,9			
Total de la AOD del CAD ^e	59,3	61,3	62,1	58,9	69,2	53,6			

Nota: Informe del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, cuadro III.1.

^a Se excluye la deuda distinta de la AOD perdonada para los años 1990 a 1992.

^b Se excluyen los préstamos en bonos concedidos por bancos (partida III.3) y los créditos financieros garantizados (incluidos en la partida II).

^c No se ha recibido de los miembros del CAD información sobre las inversiones de cartera en capital social.

^d No incluido en el total de las corrientes netas de recursos.

^e Bilateral y multilateral.

Cuadro 2

Niveles de la asistencia oficial para el desarrollo de los países miembros del Comité de Asistencia
al Desarrollo de la OCDE, 1992 y 1995

	1995	1992	1995	1992	Variación 1995/1992
	-----Porcentaje del PNB-----		-----Millones de dólares-----		
I. En 1995, cuatro países alcanzaron la meta establecida por las Naciones Unidas del 0,7% del PNB para la AOD					
Dinamarca	0,96	1,02	1 623	1 392	231
Noruega ^a	0,87	1,16	1 244	1 273	-29
Países Bajos	0,81	0,86	3 226	2 753	473
Suecia	0,77	1,03	1 704	2 460	-756
II. Otros cinco países llegaron al 0,35%					
Francia	0,55	0,63	8 443	8 270	173
Canadá	0,38	0,46	2 067	2 515	-448
Bélgica	0,38	0,39	1 034	870	164
Luxemburgo	0,36	0,26	65	38	27
Australia	0,36	0,37	1 194	1 015	179
III. Diez países estuvieron entre el 0,20% y el 0,34%					
Suiza	0,34	0,45	1 084	1 139	-55
Austria	0,33	0,30	767	556	2 111
Finlandia	0,32	0,64	388	644	-256
Alemania	0,31	0,39	7 524	7 583	-59
Irlanda	0,29	0,16	153	69	84
Reino Unido	0,28	0,31	3 157	3 243	-86
Japón	0,28	0,30	14 489	11 151	3 338
Portugal	0,27	0,36	271	302	-31
España	0,24	0,27	1 348	1 518	-170
Nueva Zelandia	0,23	0,26	123	97	26
IV. Dos países estuvieron por debajo del 0,20%					
Italia	0,15	0,34	1 623	4 122	-2 499
Estados Unidos	0,10	0,20	7 367	11 709	-4 342
Total del CAD	0,27	0,33	58 894	60 850	-1 956

Fuente: Los informes de 1994 y 1996 del Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

^a La relación AOD/PNB de Noruega ha disminuido considerablemente debido a la introducción del Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 (SCN, 1993) y a una actualización general de los datos de sus cuentas nacionales. Noruega es el primer país que aplica el nuevo SCN.
