

Distr.
GENERAL

A/AC.237/37/Add.2
29 de julio de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACION
DE UNA CONVENCION MARCO SOBRE EL CAMBIO
CLIMATICO
Octavo período de sesiones
Ginebra, 16 a 27 de agosto de 1993
Tema 3 a) del programa provisional

APLICACION DE LOS PARRAFOS 1 A 4 DEL ARTICULO 11
(MECANISMO FINANCIERO)

Adición

Criterios para la determinación de la totalidad
de los gastos adicionales convenidos

Nota de la secretaría

I. INTRODUCCION

A. Mandato

1. En su séptimo período de sesiones el Comité pidió al Secretario Ejecutivo que examinara los criterios para la determinación de "la totalidad de los gastos adicionales convenidos" y le informara en su octavo período de sesiones sobre los progresos realizados al respecto (A/AC.237/31, párr. 32 g)).
2. Esa petición se hizo en el contexto de las conclusiones a que llegó el Comité en ese período de sesiones en lo relativo a las políticas, prioridades de los programas y criterios de aceptabilidad que habían de decidirse en la Conferencia de las Partes sobre el mecanismo financiero. A este respecto el Comité subrayó la importancia de que hubiera un acuerdo sobre los criterios para la determinación de "la totalidad de los gastos adicionales convenidos" (A/AC.237/31, párr. 32 g)). Esta cuestión se trata en el párrafo 3 del artículo 4 de la Convención.

B. Alcance de la nota

3. A este respecto la secretaría orientó sus primeros esfuerzos a la reunión de información sobre las experiencias obtenidas respecto de la determinación de los gastos adicionales en la fase experimental del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y en el funcionamiento del Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. En el presente informe provisional se presentan al Comité diversas cuestiones identificadas sobre la base de esa información adicional para ayudarle a empezar su examen de este asunto.

II. ANTECEDENTES

4. La expresión "la totalidad de los gastos adicionales convenidos" se emplea en el artículo 4 (Compromisos) de la Convención. En el párrafo 3 de ese artículo se dispone que las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II proporcionarán los recursos financieros nuevos y adicionales, inclusive para la transferencia de tecnología, que necesitan las Partes que son países en desarrollo para cubrir la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de las medidas establecidas en el párrafo 1 del artículo 4 y que se han acordado entre una Parte que es un país en desarrollo y la entidad internacional o las entidades internacionales encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero. Este compromiso se deriva de otro relativo a la financiación de la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12.

5. La política que establezca la Conferencia de las Partes en relación con "la totalidad de los costos adicionales convenidos" será pues esencial para determinar el volumen de los fondos que han de recibir a través del mecanismo financiero las Partes que son países en desarrollo para apoyar la aplicación de las medidas enmendadas en el párrafo 1 del artículo 4. Esto representará una parte importante de la aplicación de la Convención en su totalidad. Entre otros casos de aplicación de los costos adicionales podrían figurar la determinación de las actividades que permitirían cumplir con un costo mínimo el compromiso de un país en virtud de la Convención respecto de las emisiones y la clasificación de proyectos en función de su eficacia respecto de los costos para el logro de beneficios ambientales mundiales.

III. CONSIDERACIONES Y PROBLEMAS

6. Es interesante que los conceptos de recursos adicionales y de gastos adicionales estén vinculados en el mismo párrafo de la Convención. Puede considerarse que representan dos contrapesos en el acuerdo final alcanzado sobre este párrafo. Como ninguno de los dos conceptos se define de manera rigurosa y su aplicación práctica puede resultar difícil habrá que proceder con pragmatismo al aplicar en la práctica ambos conceptos. En lo que se refiere a los gastos adicionales, se han elaborado criterios para formular una

metodología operacional. A continuación se exponen algunos de los problemas con que se ha tropezado en la elaboración de esos criterios.

7. Los gastos que han de tomarse en consideración en tanto que gastos adicionales deberían, según el caso, incluir los gastos de capital, los gastos de explotación, los gastos iniciales y aquellos gastos en que se incurra posteriormente, y los costos directos así como los costos indirectos o inducidos. Las medidas cuyos gastos se determinen pueden formularse con precisión, pero su aplicación puede entrañar gastos que afecten, más allá del proyecto o de la empresa, a toda la economía o a un sector de la misma. Debería escogerse un "límite del sistema" apropiado que incluya todos los elementos importantes sobre los que las medidas tengan efectos económicos, a fin de que en la determinación de los precios no se pase por alto ninguna consecuencia económica importante.

8. Los gastos adicionales se definirán respecto de una situación base, que podría ser no aplicar ningún tipo de medida, o bien aplicarlas de manera no dirigida al logro de los objetivos de la Convención. El gasto adicional será la diferencia entre el costo de la actividad base (que puede ser nulo) y el de la medida efectivamente aplicada.

9. Los valores base, que son esenciales para definir los gastos adicionales, tienen forzosamente un carácter hipotético. Definirlos es un problema importante para la determinación de los gastos adicionales y es cuestión que inevitablemente deberá ser objeto de negociación entre las partes interesadas. En materia de cambio climático, los gastos adicionales son muy sensibles tanto a la medida propuesta como a la base adoptada. En los casos en que esta última sea específica a la situación de un país, la codificación de los gastos adicionales normales a partir de una lista indicativa de medidas resulta poco práctica.

10. El análisis de las diversas consecuencias económicas de la aplicación de medidas de mitigación, inclusive las consecuencias indirectas, lleva a considerar tanto los gastos como los beneficios generados por esas medidas. Entre los beneficios pueden figurar -además de los de ámbito mundial relacionados con los objetivos de la Convención- los beneficios económicos para los países en desarrollo en los que se aplican las medidas. Esto plantea la cuestión del trato de esos beneficios adicionales locales en la determinación de los costos adicionales de esas medidas. Un enfoque económico tendería a deducir los beneficios locales de los costos, con lo que sólo los "gastos adicionales netos" tendrían derecho a la financiación. El efecto de esa norma financiera en el marco de la Convención sería concentrar los fondos encauzados a través del mecanismo financiero en la adquisición de beneficios mundiales, evitando así cualquier transferencia de recursos del mecanismo financiero cuyos resultados pudieran ser unas ventajas locales para el país en desarrollo en que esté instalado el proyecto (esas ventajas pueden considerarse una especie de beneficio gratuito para ese país). Se estima que esto es coherente con una distinción estricta entre la financiación del desarrollo y la financiación mundial para la obtención de beneficios mundiales. Se estima también que esta norma financiera maximiza los

beneficios mundiales generados por un volumen dado de financiación disponible a través del mecanismo financiero.

11. Otro efecto de esta norma sería que no podrían obtener esa financiación las medidas de carácter económico, por cuanto sus beneficios locales exceden de los gastos. De este modo, los "mejores" proyectos, que son los que generan más beneficios, no tendrían derecho a la financiación del mecanismo financiero. Para la ejecución de esos proyectos económicamente interesantes habría que conseguir otras fuentes de financiación, tales como la financiación para el desarrollo o las inversiones privadas. Sin embargo, esto no siempre es posible con lo que esta norma financiera puede poner en peligro la ejecución de muchas actividades importantes que reportan beneficios tanto económicos como ambientales. De hecho, proyectos que parezcan ser de carácter económico y en consecuencia, sin derecho a la financiación, podían considerarse aceptables si incluyeran dentro del límite del sistema diversos costos conexos menos fáciles de cuantificar, como son los relacionados con los riesgos, las transacciones, la reunión de información o el desarrollo de mercados. Algunas de las intervenciones más eficaces respecto de su costo probablemente sean modificaciones de planes enteros de desarrollo sectorial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En tales casos habría que comparar el costo de un plan propuesto con el del plan base, en lugar de hacerlo proyecto por proyecto.

12. Esta norma financiera también tendría por efecto suprimir todo incentivo financiero para que el país receptor prefiera un proyecto que genere beneficios tanto mundiales como locales a otro que genere solamente los mismos beneficios locales. Además, si un beneficio mundial se obtiene a través de un proyecto financiado con cargo a la financiación para el desarrollo, esto no sería compatible con la distinción estricta entre la financiación para el desarrollo y financiación mundial (sería de hecho una especie de beneficio gratuito para la comunidad internacional). En la expresión "la totalidad de los gastos adicionales convenidos" puede entenderse que la palabra "totalidad" es un signo favorable a una interpretación más liberal de los gastos que han de cubrirse.

13. La práctica actual no es ni la compensación total de los gastos adicionales ni la deducción total de los beneficios locales. En el caso del Protocolo de Montreal, por ejemplo, sólo se requiere que el Fondo Multilateral tenga en cuenta los ahorros y los beneficios. En la interpretación operacional de esta disposición por parte del Banco Mundial se considera que significa que los ahorros financieros directos se deducirán del costo global de la medida que se aplica, mientras que no se deducirán en su totalidad, o no se deducirán en absoluto, otros tipos de beneficios obtenidos en el plano interno, tales como los beneficios ambientales e intangibles, los beneficios marginales no justificables financieramente como tales por el país interesado y los beneficios contingentes o inciertos. En el caso de las operaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial se está adoptando una interpretación similar.

14. El análisis de los gastos que se producen en momentos diferentes, sean gastos de capital o gastos de funcionamiento, lleva a la necesidad de

determinar y aplicar una tasa de actualización. Algunos analistas, insistiendo en la equidad intergeneracional, recomiendan el empleo de una tasa de actualización baja para tener en cuenta el mucho tiempo necesario para aprehender las cuestiones relativas al cambio climático. Otros consideran que los fondos gastados en la adopción de medidas de mitigación del cambio climático deberían poder dar el mismo rendimiento que los proyectos de desarrollo, y por consiguiente, que esas medidas se deberían seleccionar utilizando las mismas tasas de actualización.

15. Estas cuestiones, así como otras muchas menos importantes con que se ha tropezado en la formulación de criterios para la determinación de la totalidad de los gastos adicionales convenidos, confirman que las orientaciones políticas de la Conferencia de las Partes son indispensables en esta esfera. Sobre todo, la financiación de los gastos adicionales debe ser suficientemente completa para proporcionar un incentivo a las Partes que son países en desarrollo para aplicar la Convención, y se necesitará un criterio pragmático si se quiere que esa financiación sea "convenida" y, por ende, esté disponible. Es preciso seguir estudiando los medios de combinar un enfoque incremental de la financiación de medidas en las esferas del cambio climático con unas operaciones efectivas que garanticen el rápido desembolso de la financiación. Si el Comité lo recomienda la secretaría podría realizar estudios a este respecto.
