

Distr.
GENERAL

A/AC.237/50/Add.1
21 de diciembre de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACION
DE UNA CONVENCION MARCO SOBRE EL
CAMBIO CLIMATICO
Noveno período de sesiones
Ginebra, 7 a 18 de febrero de 1994
Tema 3 a) y b) del programa provisional

CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS ARREGLOS PARA EL FUNCIONAMIENTO
DEL MECANISMO FINANCIERO Y LA ASISTENCIA TECNICA Y FINANCIERA
A LAS PARTES QUE SON PAISES EN DESARROLLO

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

EXAMEN RELATIVO AL MANTENIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES PROVISIONALES
A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PARRAFO 3 DEL ARTICULO 21

Cuestiones que ha de tratar el Comité

Adición

CRITERIOS PARA LA DETERMINACION DE LA TOTALIDAD
DE LOS GASTOS ADICIONALES CONVENIDOS

Nota de la secretaría provisional

I. ALCANCE DE LA NOTA

1. En su octavo período de sesiones, el Comité decidió dar prioridad en su noveno período de sesiones al examen de la aplicación del artículo 11 (Mecanismo financiero) y a la adopción de las recomendaciones que fueran necesarias, en el contexto del mandato de la Conferencia de las Partes, para aprobar las decisiones respecto de la orientación que deberá darse a la entidad encargada del funcionamiento del mecanismo financiero sobre las políticas, las prioridades de los programas y los criterios de aceptabilidad relacionados con la Convención, así como sobre la determinación de la "totalidad de los gastos adicionales convenidos" (A/AC.237/41, párr. 91).

GE.93-62889 (S)

2. El Comité, considerando que era necesario disponer de nuevos análisis sobre la cuestión de la totalidad de los gastos adicionales convenidos, pidió a la secretaría provisional que preparara otro documento, para su examen por el Comité en su noveno período de sesiones, teniendo en cuenta las observaciones hechas por las delegaciones en el octavo período de sesiones (A/AC.237/41, párr. 89).

3. La presente nota se ha preparado en respuesta a esa solicitud. En ella se tiene en cuenta el contenido del documento A/AC.237/37/Add.2, presentado al octavo período de sesiones, las observaciones hechas por las delegaciones en ese período de sesiones, la labor realizada en el contexto de los simposios convocados por las secretarías del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como las contribuciones hechas por el sector no gubernamental. En la nota se señalan varias cuestiones relativas a la determinación de la totalidad de los gastos adicionales convenidos sobre la base de la información obtenida de estas fuentes.

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 desarrollado y la entidad internacional o las entidades internacionales encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero. (Este compromiso tiene su origen en otro relativo a la financiación de la totalidad de los gastos convenidos en que incurran las partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 12.)

5. El criterio empleado para calcular la totalidad de los costos adicionales convenidos será fundamental para determinar el volumen de los fondos que han de recibir, a través del mecanismo financiero, las Partes que son países en desarrollo, a fin de apoyar la aplicación por estas Partes de las medidas recomendadas en el párrafo 1 del artículo 4. Estos representarán una parte importante de la aplicación de la Convención en su totalidad. Otras aplicaciones de los costos adicionales podrían incluir la clasificación de proyectos en función de su eficacia respecto de los costos para la consecución de los objetivos de la Convención.

III. CONSIDERACIONES Y PROBLEMAS

6. Los conceptos de recursos adicionales y de gastos adicionales están vinculados en el mismo párrafo de la Convención y puede considerarse que representan dos conceptos complementarios. Como ninguno de ellos se define de manera rigurosa y su aplicación práctica tropieza con dificultades, habrá que actuar con pragmatismo al aplicar en la práctica ambos conceptos. En lo que se refiere a los gastos adicionales, en varias instituciones se han elaborado criterios para establecer una metodología operacional. A continuación se exponen algunos de los problemas con que se ha tropezado en la elaboración de esos criterios.

A. Límite del sistema

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 y los gastos iniciales y aquellos gastos en que se incurra posteriormente. Las medidas cuyos gastos se hayan determinado podrán formularse con precisión, pero su aplicación puede entrañar gastos que afecten -más allá del proyecto o de la empresa- a toda la economía o algún sector de la misma. Debería escogerse un "límite del sistema" apropiado que incluya todos los elementos importantes sobre los cuales las medidas tengan efectos económicos. A este respecto, será necesario determinar si deberían tenerse en cuenta los costos indirectos, inducidos o de oportunidad, y en qué forma.

B. Bases

8. Los gastos adicionales se definirán respecto de una situación base, que podría consistir en no aplicar ningún tipo de medidas o aplicarlas de manera que su finalidad no sea la consecución 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 en la determinación de los gastos adicionales y es una cuestión que, inevitablemente, deberá ser objeto de negociación entre las partes interesadas. Para definir los valores base será necesario aplicar normas de racionalidad económica, ambiental, técnica y financiera.

10. En lo que se refiere al 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, puede resultar más complicado tratar de codificar los gastos adicionales normales a partir de una lista indicativa de medidas. Sin embargo, la determinación de los gastos adicionales se facilitaría mediante la elaboración de proyectos modelo que correspondan a la sustitución de actividades de base típicas por alternativas típicas.

C. Gastos y beneficios: gastos brutos o netos

11. El análisis de las diversas consecuencias económicas de la aplicación de medidas, incluidas las consecuencias indirectas, lleva a considerar tanto los gastos como los beneficios generados por esas medidas. Los beneficios deberían incluir los beneficios económicos previstos inicialmente por las medidas de base, así como los beneficios de ámbito mundial relacionados con los objetivos de la Convención. Pueden incluir también beneficios adicionales locales, que pueden cobrar la forma de gastos evitados (por ejemplo, el ahorro de combustible realizado sustituyendo una central hidroeléctrica por una central térmica) o en forma de beneficios indirectos, beneficios accesorios (tales como, en el ejemplo antes citado, el desarrollo del turismo gracias a la existencia de un lago).

12. Esto plantea la cuestión del trato que ha de darse a esos beneficios adicionales locales al determinar los costos adicionales de esas medidas. Un enfoque económico tendería a deducir los beneficios locales de los costos, de manera que sólo los gastos adicionales netos podrían ser financiados. Es una cuestión normativa importante determinar si, en virtud de la Convención, se deben financiar los gastos brutos o los gastos netos.

13. La consecuencia de la aplicación del criterio del gasto neto sería concentrar los fondos proporcionados por conducto del mecanismo financiero en la consecución del objetivo de la Convención y evitar el uso de recursos del mecanismo financiero para generar otros beneficios locales en el país en desarrollo donde se ejecuta el proyecto. Podría considerarse que este procedimiento es compatible con una distinción estricta entre la financiación del desarrollo y la financiación mundial. Este criterio podría también considerarse compatible con la finalidad de aumentar en todo lo posible la consecución del objetivo de la Convención por un determinado volumen de financiación concedida por conducto del mecanismo financiero.

14. Otro efecto del criterio del costo neto sería que las medidas que localmente son económicas, en el sentido de que sus beneficios locales superan los gastos, no podrían ser objeto de financiación por conducto del mecanismo financiero. Otras actividades que ofrecen beneficios locales importantes verían disminuidas las donaciones respectivas. Por lo general, estos proyectos, preferibles desde el punto de vista ambiental, tendrían costos iniciales más elevados que los de las actividades de base, de manera que la financiación de que dispondría el país donde se desarrolla el proyecto para la ejecución de las medidas de base no sería suficiente para ejecutar el proyecto alternativo.

15. El hecho de que el proyecto alternativo sea económico o deje beneficios locales importantes no garantiza que los fondos adicionales necesarios podrán obtenerse de fuentes nacionales o de fuentes externas, públicas o privadas. La financiación de esos proyectos merece ser tomada en cuenta, ya que estos proyectos se encuentran entre los más deseables, tanto del punto de vista económico como ambiental, y pueden representar una parte considerable de las medidas de mitigación que son útiles para aplicar la Convención. Sería posible apoyar estos proyectos proporcionándoles préstamos -con grados

adecuados de condiciones especiales- en vez de donaciones, o prestando ayuda para obtener financiación de otras fuentes. El empleo de la financiación conjunta sería una posibilidad a este respecto, una vez que la Conferencia de las Partes aprobara estos criterios. Otro enfoque sería aplicar la norma de deducir los beneficios locales adicionales con flexibilidad, especialmente en lo que respecta a los beneficios indirectos e inciertos.

16. En realidad, 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 hecha por el Banco Mundial se considera que esto significa que los ahorros financieros directos se deducirán del costo global de la medida que se aplica, y que en cambio 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 (FMAM) se está adoptando una interpretación similar.

17. Además, los proyectos que parecen ser económicos, y por consiguiente no elegibles para una financiación, podrían considerarse elegibles si en el "límite del sistema" se incluyera cierto número de gastos conexos que son menos fáciles de cuantificar, tales como los gastos por riesgos, transacciones, reunión de informaciones o desarrollo del mercado.

18. Algunas de las intervenciones que tienen una mejor relación entre costos y beneficios probablemente no son proyectos sino cambios de planes completos de desarrollo sectorial, destinados a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero. En tales casos, sería necesario comparar el costo de un plan propuesto con el de un plan de base en vez de actuar con el criterio de proyecto por proyecto.

D. Tasa de actualización

19. El análisis de los gastos, en que se incurre en momentos diferentes, ya sean gastos de capital o gastos de funcionamiento, revela que es necesario determinar y aplicar una tasa de actualización. Algunos analistas, que ponen en primer plano la equidad intergeneracional, recomiendan el uso de una tasa de actualización baja para tener en cuenta el extenso período en que se desarrolla el fenómeno del cambio climático. Otros consideran que los fondos invertidos en la adopción de medidas de mitigación del cambio climático deberían dar el mismo rendimiento que los proyectos de desarrollo y, por consiguiente, que esas medidas deberían seleccionarse utilizando las mismas tasas de actualización.

20. Como la determinación de la totalidad de los gastos adicionales convenidos no incluye la valoración de los beneficios ambientales de ámbito mundial, parece justificado el empleo de las mismas tasas de actualización que en el caso de otros proyectos de desarrollo. Otra cuestión que deberá abordarse

al tomar una decisión sobre una estrategia de financiación es la elección del método de desembolso, ya sea compensando los gastos cuando se incurra en ellos, o haciendo un pago a suma alzada que compense los gastos actualizados.

IV. CONCLUSION

21. Las cuestiones anteriores, así como otras encontradas al aplicar criterios para determinar los gastos adicionales, sugieren la necesidad de contar con una orientación normativa sobre ciertos aspectos generales de tales criterios. Podrían tomar la forma de directrices metodológicas, en cuyo ámbito cada donación se decidiría mediante conversaciones entre el país de que se trate y la entidad operativa interesada. Al preparar esa serie de directrices, deberá tenerse cuidado en lograr una utilización efectiva de los recursos disponibles, y al mismo tiempo dar un incentivo a los países interesados para que apliquen la Convención.

22. El Comité deseará tal vez considerar si debe recomendar que la Conferencia de las Partes proporcione orientaciones sobre directrices metodológicas comunes para determinar la totalidad de los costos adicionales convenidos. En ese caso, la Conferencia de las Partes debería solicitar la ayuda de su Organismo subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico. Para dar el apoyo necesario a este respecto, la secretaría aprovecharía las actividades que desarrollan actualmente varias instituciones, y en particular la labor que se está realizando en el programa PRINCE, bajo los auspicios de la Oficina del Administrador del FMAM.
