



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/IC/2/16
25 de abril de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE INTERGUBERNAMENTAL DEL CONVENIO
SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLOGICA
Segundo período de sesiones
Nairobi, 20 de junio a 1° de julio de 1994
Tema 4.2.6 del programa provisional

METODOLOGIAS PARA CALCULAR LOS FONDOS NECESARIOS

Metodologías que podrían emplearse para calcular los fondos necesarios

Nota de la Secretaría Provisional

1. INTRODUCCION

1. En el primer período de sesiones del Comité Intergubernamental, el Grupo de Trabajo II acordó recomendar "que se pidiera a la Secretaría que con la activa participación de la UNESCO, la FAO y otras organizaciones pertinentes, preparara, para presentarlo al Comité en su siguiente período de sesiones, un estudio sobre diversas metodologías que podrían utilizarse para estimar las necesidades de financiación, incluida una descripción de la metodología empleada para establecer la cifra de recursos necesarios para financiar la asistencia multilateral relacionada con la diversidad biológica entre 1993 y 2000 que figuraba en el Programa 21" (UNEP/CBD/IC/2/2, anexo III, párr. 30). La presente nota se ha preparado de conformidad con dicha recomendación.

2. En la preparación de la presente nota se ha contado con la activa participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

2. MARCO DE POLITICAS

3. Varios de los elementos que intervienen en el cálculo de los fondos necesarios vinculados al Convenio se tomarán de la política, la estrategia, las prioridades programáticas, los criterios de elegibilidad y la lista indicativa de costos incrementales que la Conferencia de las Partes establecerá de conformidad con el artículo 20 del Convenio.

4. Del mismo modo, el conjunto de métodos que puedan resultar útiles vendrá determinado en parte por la forma en que se defina el término "fondos necesarios". Los tipos de costos y beneficios que se tengan en cuenta en los cálculos y la medida en que se considere la asignación de los costos y beneficios en el tiempo y el espacio.

3. METODOS PARA CALCULAR LOS FONDOS NECESARIOS

5. Cabe distinguir entre costos económicos y costos financieros. El cálculo de los costos económicos excluye los pagos de transferencias (p. ej. impuestos y subsidios). El concepto de costos económicos es más amplio que el de costos financieros ya que los primeros incluyen elementos ajenos al mercado a los que se aplican otras técnicas de evaluación (algunos de los métodos de evaluación más comúnmente aplicados figuran en la sección 3.6 infra).

6. A continuación se examinan los métodos que se ha considerado que pueden ser útiles para el cálculo de los fondos necesarios relacionados con el Convenio. Estos grupos de métodos pueden solaparse en cierta medida.

3.1 Examen de los gastos corrientes

7. En la actualidad ya se han puesto en marcha muchas actividades y programas que están directamente relacionados con la consecución de los objetivos del Convenio. Del examen de los gastos corrientes asociados con dichos programas y actividades, se puede obtener una cifra de referencia a partir de la cual podrán hacerse proyecciones de los fondos necesarios en el futuro.

8. Pueden distinguirse tres fuentes principales de gastos. gastos de los gobiernos nacionales; gastos financiados bilateral y multilateralmente; y gastos del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. Al examinar los gastos corrientes, deberían tenerse en cuenta únicamente aquellos que estuvieran relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Ahora bien, es posible que no siempre sea fácil distinguir entre los gastos que están relacionados con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos y los que no lo están.

3.2 Utilización de los cálculos de fondos necesarios que ya se han realizado

9. Los cálculos que ya se han realizado de los fondos necesarios para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica pueden ser de utilidad para la Conferencia de las Partes. Se han hecho cálculos que abarcan desde estimaciones de los fondos necesarios para la protección de especies, áreas geográficas y sectores concretos hasta estimaciones globales a nivel mundial. En el cuadro que figura a continuación figura una lista de referencias sobre algunos cálculos de fondos necesarios ya realizados que podrían ser de utilidad en este contexto.

Referencias sobre cálculos ya realizados de fondos necesarios en el contexto de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica

Referencia	Objeto del cálculo
Programa 21, párr. 15.8 (Cálculo realizado por la Secretaría de la CNUMAD)	Aplicación del capítulo 15 (Conservación de la diversidad biológica)
Banco Mundial, <u>World Development Report 1992: Development and the Environment</u> , (Washington D.C., World Bank, 1992)	Políticas y programas para acelerar el desarrollo teniendo en cuenta la protección del medio ambiente
Instituto de los Recursos Mundiales, <u>Natural Endowments: Financing Resource Conservation for Development</u> . Informe del Proyecto de Financiación de la Conservación a Nivel Internacional (Washington, World Resources Institute, 1989)	Actividades de conservación orientadas hacia la preservación de los recursos naturales como base para proveer a las necesidades de las generaciones presentes y futuras
PNUMA, <u>Biodiversity Country Studies. Synthesis Report</u> (Country Studies/Inf. 1) (Nairobi, UNEP, 23 April 1992), págs. 10 a 21.	Necesidades prioritarias de conservación de la diversidad biológica
UICN, PNUMA, WWF, <u>Cuidar la Tierra: Estrategia para el Futuro de la Vida</u> (Gland, Suiza, UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, 1991), págs. 41 y 206	Programas para detener la deforestación
Keystone Centre, <u>Final Consensus Report: Global initiative for the Security and Sustainable Use of Plant Genetic Resources</u> . Oslo Plenary Session (Colorado, Keystone Centre, 1991)	Conservación urgente de los recursos fitogenéticos

10. En la sección 4 infra se exponen los métodos que se utilizaron para obtener el cálculo que figura en el Programa 21.

3.3 Métodos basados en la negociación

11. Algunos de los métodos para calcular los fondos necesarios dependen fundamentalmente de la negociación, basada a menudo en cuidadosos análisis de datos económicos o datos sobre la diversidad biológica. Las negociaciones para proveer a las necesidades que van más allá de las que un país está dispuesto a atender por sí mismo suelen conllevar compromisos sobre el nivel de financiación facilitado por organismos bilaterales y multilaterales. Esos organismos y el país receptor pueden llegar a un acuerdo sobre el nivel de financiación que consideran suficiente y posible.

3.4 Métodos basados en estrategias

12. La Conferencia de las Partes puede pronunciarse por una estrategia concreta para la aplicación del Convenio. Normalmente, en las estrategias se definen los objetivos y los plazos. En la estrategia se pueden indicar también las medidas necesarias para alcanzar los objetivos dentro de los plazos fijados. En ese caso, los fondos necesarios para el Convenio serían los costos relacionados con los programas, proyectos e incentivos propuestos para aplicar la estrategia.

3.5 Métodos basados en situaciones hipotéticas

13. Se pueden preparar varias situaciones hipotéticas sobre cómo poner en práctica medidas que satisfagan las obligaciones del Convenio. Esas situaciones pueden servir de base para calcular los fondos necesarios. Una de esas situaciones podría ser suponer conocido el número de países en desarrollo que cumplen las condiciones para recibir ayuda financiera y necesitan medidas de apoyo. Si se pudiera calcular el costo de un conjunto de medidas de apoyo a lo largo de un determinado período, sería posible calcular los recursos necesarios para dicho período. La fijación de los límites de esas situaciones, incluido el grado en que hayan de hacerse frente a las causas fundamentales de la pérdida de diversidad biológica, así como sus síntomas, es una cuestión de política que concierne a la Conferencia de las Partes.

3.6 Métodos basados en el análisis costo-beneficio

14. En términos generales, no existe un consenso universal sobre los métodos para calcular toda la gama de valores de la diversidad biológica. Los métodos basados en el análisis costo-beneficio se desarrollaron para evaluar proyectos de inversión usando precios de mercado, pero se está intentando ampliar esos métodos para incluir proyectos con grandes componentes sin precio de mercado, tales como los que aparecen en la conservación de la diversidad biológica. Pese a los avances realizados en los métodos de evaluación, no se ha podido asignar un valor económico a todos los activos y efectos ambientales. El hecho de que muchos aspectos del medio ambiente no puedan valorarse mediante el análisis costo-beneficio indica que éste únicamente puede servir para compleme. Los enfoques del cálculo de los fondos necesarios, tales como los que se realizan mediante negociaciones y promesas de contribuciones. Así pues, los métodos basados en el análisis costo-beneficio se utilizan a menudo junto con los demás métodos expuestos anteriormente.

15. Para abordar la amplia variedad de costos y beneficios asociados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica puede recurrirse a una variada gama de métodos y técnicas de costo-beneficio tales como:

a) Métodos basados en los costos incrementales. En el artículo 20 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se estipula que la Conferencia de las Partes habrá de establecer una lista indicativa de costos incrementales. Dicha lista puede ser de utilidad para calcular los fondos necesarios (véase también la nota de la Secretaría Provisional sobre la definición de la expresión "sufragar íntegramente los costos incrementales" cuando se aplica a la diversidad biológica y la lista indicativa de costos incrementales (UNEP/CBD/IC/2/17));

/...

b) Métodos para medir categorías concretas de valores. El análisis costo-beneficio completo integra los valores de mercado y los demás valores correspondientes a todos los sectores y usos funcionales. Los métodos de valoración asociados con el análisis costo-beneficio completo, y que se describen a continuación, se suelen utilizar cuando las categorías de valores así estimadas no quedan reflejadas en las situaciones de mercado corrientes. En el anexo de la presente nota figura una recopilación de las categorías de valores, y en el informe del Grupo de Expertos II (UNEP/Bio.Div/Panels/Inf.2, párr. 28) se describen los métodos de valoración:

- i) El método del costo de reposición o de compensación puede utilizarse para estimar los costos que supondría el sustituir un activo de diversidad biológica dañado, p. ej. la repoblación de pesquerías o la cría en cautividad de especies amenazadas. El método de los proyectos imagen, un tipo especial de método de costo de reposición, entraña el diseño y valoración de uno o más proyectos de compensación que contemplan el que haya servicios ecológicos sustitutivos que compensen la pérdida de recursos biológicos y de diversidad biológica debida al proyecto principal, p. ej. nuevas plantaciones de bosques para reemplazar a los que quedan sumergidos por una presa;
- ii) El método del gasto preventivo establece el valor mínimo que las personas asignan a la calidad de su medio ambiente determinando cuánto están dispuestas a gastar para evitar un daño a ese medio ambiente o a sí mismas. La valoración así realizada se conoce como método del "gasto preventivo" o "gasto de atenuación". Este método tendría en cuenta, por ejemplo, los costos reales a los que hacen frente los agricultores que viven en zonas adyacentes a los parques naturales para proteger sus cultivos y propiedades de los animales silvestres;
- iii) El método del precio hedónico puede utilizarse para determinar las posibles preferencias por la calidad de la diversidad biológica observando los cambios en los precios de los bienes sustitutivos, los más comunes de los cuales son las propiedades y la mano de obra. El enfoque del valor de las propiedades se ha venido utilizando principalmente para calcular los daños implícitos infligidos al medio ambiente por la contaminación del aire y del agua y por el ruido de los vehículos;
- iv) El método del costo de viaje se emplea para intentar determinar el valor que las personas asignan a un lugar a partir del tiempo y el costo que supone viajar hasta él. Este método se ha empleado para evaluar el valor comercial de los lugares turísticos;
- v) Utilización de bienes y servicios comercializables como indicadores de otros bienes y servicios no comerciados para calcular el valor de estos últimos observando los precios de mercado de sus sustitutos;
- vi) El método de valoración contingente, mediante el que se utilizan las respuestas de los individuos a preguntas relacionadas con su disponibilidad a pagar, o a aceptar compensación, por cambios en la diversidad biológica para

averiguar sus preferencias y asignar un valor monetario a dichos cambios;

- vii) El método del análisis funcional (es decir, los efectos sobre la producción) que intenta establecer una relación funcional entre los efectos que tiene una actuación sobre el medio ambiente y el cambio que produce en el valor de una unidad de producción. La mengua del valor del pescado capturado como resultado de la contaminación de un río es un ejemplo de este método.

16. La elección de cualquiera de los métodos que se describen en esta sección depende de muchos factores, tales como el volumen, la calidad y la disponibilidad de los datos necesarios, la facilidad con la que el personal que haya de aplicarlo pueda llevarlo a cabo y la medida en que los encargados de adoptar las decisiones lo encuentren comprensible y plausible. Los métodos de la valoración contingente y del precio hedónico se han usado más en los países desarrollados. De los demás métodos que se han expuesto, los del costo de reposición, el gasto preventivo, el costo de viaje y el análisis funcional son los que se han aplicado cada vez más en los países en desarrollo.

4. METODOS UTILIZADOS EN EL PROGRAMA 21

17. En el capítulo 15 del Programa 21, que trata de la conservación de la diversidad biológica, se dice, entre otras cosas:

"15.8 La secretaría de la Conferencia ha estimado que el costo total medio por año (1993-2000) de ejecución de las actividades de este capítulo ascenderá a unos 3.500 millones de dólares, incluidos alrededor de 1.750 millones de dólares que la comunidad internacional suministrará a título de donación o en condiciones de favor. Estas estimaciones son indicativas y aproximadas únicamente y no han sido objeto de examen por los gobiernos. Los costos reales y las condiciones financieras, incluidas las no concesionarias, dependerán, entre otras cosas, de las estrategias y los programas específicos que los gobiernos decidan ejecutar".

18. Durante el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), el Comité expresó su interés por conocer una indicación de los costos que supondría la aplicación del Programa 21. La secretaría de la CNUMAD respondió reuniendo un compendio de diferentes estimaciones de los costos de la conservación de la diversidad biológica a nivel mundial. Esto supuso una labor de investigación con una amplia red de contactos dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. Se realizó un estudio detenido de la información disponible en publicaciones tales como la Estrategia Mundial para la Conservación publicada por el PNUMA, la UICN y el WRI, la publicación de la UICN, el PNUMA y el WWF *Cuidar la Tierra* y las directrices para los estudios por países publicadas por el PNUMA. Una vez hubo establecido una cifra mundial indicativa a partir de la bibliografía existente, la secretaría de la CNUMAD pidió a su grupo de trabajo especial de expertos en diversidad biológica que le asesorase a estimar el costo de la aplicación de cada actividad de las cuatro áreas del programa del proyecto de capítulo correspondiente del Programa 21. Las áreas del programa eran: a) suministro de información sobre la diversidad biológica; b) intensificación y difusión de los beneficios de la diversidad biológica; c) promover la conservación de la diversidad biológica y la fauna y flora silvestres; y d) fomentar la capacidad de gestión de los recursos biológicos, incluidas la flora y fauna silvestres. Durante el cuarto

/...

período de sesiones del Comité Preparatorio, éste decidió consolidar las cuatro áreas del programa del proyecto de capítulo sobre diversidad biológica (A/CONF.151/PC/100/Add.20) en una sola y omitir o refundir algunas actividades.

19. La labor de revisión de la estimación del costo de este nuevo proyecto de capítulo sobre la diversidad biológica del Programa 21 supuso reducir los diferentes totales de las anteriores áreas del programa en lo que se refería a los costos de las actividades excluidas o refundidas y preparar costos totales revisados. Las cifras a las que se llegó son las que aparecen en el texto final acordado del Programa 21. Como en el propio Programa 21 se indica, estas cifras eran únicamente indicativas y daban una idea del orden de magnitud, y no habían sido examinadas por los gobiernos.

20. Cuando la CNUMAD estimó los costos, no existía ningún documento que se hubiese acordado sobre el costo de conservar la diversidad biológica a nivel mundial. Por lo tanto, a falta de información más completa, la secretaría de la CNUMAD tuvo que partir de varios supuestos amplios. En primer lugar, los costos totales correspondientes al período de 1993-2000 se dividieron para llegar a un costo medio por año, después de extrapolar los costos de las actividades existentes y previstas. En segundo lugar, se supuso que sólo sería necesario disponer de financiación internacional para los países en desarrollo, que se calculó serían 100 en total. En tercer lugar, se supuso que la mayor parte de la financiación provendría de la comunidad donante internacional, los gobiernos nacionales, las organizaciones no gubernamentales, las familias y las comunidades locales. No se hizo intento alguno por concretar el reparto de la carga entre estas entidades. En cualquier caso, la intención principal de la secretaría de la CNUMAD era que las estimaciones resultantes reflejasen únicamente órdenes de magnitud del costo global y no el costo específico de actividades concretas.

5. CONCLUSION

21. Se invita al Comité a que oriente la labor futura sobre las metodologías que podrían emplearse para calcular los fondos necesarios y que asesore sobre las metodologías que hayan de aplicarse.

Anexo

ENFOQUE MATRICIAL DE LOS VALORES DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Categorías de valores	Sectores	Servicios Ecológicos	Empleo e ingresos privados	Economía pública	Productos para el consumo	Valor estético y recreativo	Valor socio-cultural, espiritual y existencial	Valores científicos y educativos
Agricultura								
Silvicultura								
Pesca								
Otros sectores (p.ej. productos farmacéuticos)								
Áreas protegidas								

Fuente: Informe del Grupo de Trabajo II: Evaluation of Potential Economic Implications of Conservation of Biological Diversity and Its Sustainable Use and Evaluation of Biological and Genetic Resources (UNEP/Bio.Div/Panels/Inf.2), UNEP, Nairobi, 1993.
