

DEUDA EXTERNA Y DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE ANTE UNA “NUEVA GENERACIÓN” DE EXPERIENCIAS EN MATERIA DE “CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA”

Por el Dr. EMILIO J. CÁRDENAS

1. *Una temprana advertencia*

Uno de los hombres que lidera la formación de opinión en materia de defensa del medio ambiente en el escenario internacional, Konrad von Moltke, acaba de advertirnos que probablemente estemos en vísperas de la aparición de una “nueva generación” de acuerdos de conversión de “deuda por naturaleza”¹. Una suerte de “segunda ola”. Tiene razón. La oportunidad, como veremos, parece próxima y es muy atractiva. Está por verse si ella podrá, o no, ser aprovechada, en toda su aparente potencialidad.

2. *Deuda externa y medio ambiente*

Por varias vías, las cuestiones económicas internacionales se entrelazan, casi inevitablemente, con la problemática del medio ambiente en su innegable dimensión internacional.

¹ KONRAD VON MOLTKE, *Debt-for-nature: the Second Generation*, en “Hastings International and Comparative Law Review”, Volume 14, N° 4, 1991, p. 973 y ss.

Temas como los que hacen al comercio internacional, a los subsidios y, por supuesto, al financiamiento del desarrollo, cuando se enfocan desde la óptica de los Estados y cuanto se debaten entre interlocutores soberanos (o entre ellos y los organismos internacionales) son, obviamente, propios para incluir los que inciden sobre el medio ambiente. Y es mucho lo que se ha avanzado recientemente.

A una toma de conciencia generalizada parece haber seguido una efectividad mayor en la definición de soluciones, muy superior, por cierto, a la hasta ahora conocida.

Temas como la protección de los recursos ictícolas en la industria pesquera; la preocupación por lo que ocurre con la capa de ozono (o el uso de clorofluocarbonos); la defensa de las especies en extinción (o el manejo del tráfico de colmillos, caparazones, pieles o cueros); la lluvia ácida; los bosques tropicales y los riesgos derivados de la deforestación, empiezan a ser objeto no sólo de diálogos y preocupaciones que se multiplican, sino de diseño de soluciones pragmáticas y concretas, cuyo éxito depende (en la mayor parte de los casos) del resultado de una acción conjunta de los Estados y de los Organismos Internacionales.

Esto parece claro. Y es, naturalmente, alentador.

En otro plano, pero en el mismo escenario del diálogo de los Estados deudores de la deuda externa, donde transita su conversación con los acreedores comerciales (privados) internacionales, han aparecido las ya conocidas conversiones de deuda por naturaleza. Nada despreciables en lo que a diversidad y monto se refiere². Respecto de ellas, lamentablemente, nada, prácticamente nada, ha ocurrido entre nosotros, sin embargo.

Ello no obstante, este mecanismo ha generado entre nosotros un amplio debate, a nivel teórico o académico. A veces, cargado de una pasión verdaderamente incomprensible, a la luz del pobre nivel de los argumentos utilizados³. Y, como era de esperar, aparecen los partidarios y

² K. von Moltke nos recuerda que, hacia fines de 1990, unas quince "conversiones" de este tipo se habían concluido, por un monto que superaba, ya entonces, los cien millones de dólares. Y la tendencia parecería haberse profundizado en 1991, destacándose una iniciativa de Méjico. Op. cit., *supra* nota 1, p. 975.

³ FACUNDO GOMES MINUJIN, *Desarrollo y Cooperación*, N° 4, 1991, p. 13 y ss.

sus detractores movidos, los últimos, más por la emoción que por la razón.

Siempre es fácil atacar a un acreedor y presumir que, de él, no puede esperarse bien alguno. Pero ello puede no ser, necesariamente, cierto.

Hay, por supuesto, casos en los que todos pueden salir favorecidos. Así lo señala lo ocurrido en otras latitudes. Y lo que continúa ocurriendo. De esto se trata el ejercicio, precisamente.

Siguiendo los pasos de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Madagascar, Polonia, Zambia, República Dominicana y otros, México por ejemplo, acaba de autorizar su primera conversión de deuda por naturaleza. Pequeña, pero simbólica. Como todas.

Lo hizo mediante un convenio con "Conservation International", según el cual se convertirán (a lo largo de cuatro años), cuatro millones de dólares de deuda externa (valor nominal, claro está). A cambio, el Gobierno de Méjico se comprometió (y esto es fundamental) a utilizar pesos por el equivalente de 2.6 millones de dólares en distintas tareas de preservación de la fauna y de la flora de la selva de Lacandona, ubicada en la frontera con Guatemala.

La conversión cuantitativamente parece chica. En verdad, es de sólo el 0,05 % de la deuda externa mejicana. Pero lo importante es que simboliza una preocupación: la de defender la naturaleza, generalmente postergada frente a otras urgencias que se definen fácilmente como más apremiantes. Y que los fondos, por escasos que sean, fluyen en esa dirección.

El "descuento" en esta operación (35 %) es similar al de los "rescates" normales propios del esquema de restructuración de la deuda externa, que se han negociado ya, dentro de la "iniciativa Brady".

El problema que se trata de resolver en Lacandona es el de deforestación y sus consecuencias ecológicas. Con el ritmo actual, en diez años no habrá allí más selva. Se procura administrar un recurso que, de lo contrario, desaparecerá. Alentador. Para nosotros todo un ejemplo.

Tratando, precisamente, de estimular estas particulares conversiones de deuda, el Gobierno de los Estados

Unidos sancionó, en 1988, la reglamentación impositiva conocida como IRS 87-124, que procura empujar a los bancos a donar sus créditos.

Ello porque el banco donante puede, desde la vigencia de esa norma, beneficiarse con una deducción impositiva equivalente al valor nominal de la deuda donada (en lugar de tener que utilizar, para el cálculo de la referida deducción, el valor de mercado, tal como ocurría antes de sancionarse dicha norma). Pese a ello, todavía es, en general, más conveniente para los acreedores vender la deuda (y, luego, obtener una deducción por la diferencia entre el precio de venta y el nominal), que donarla.

También los organismos internacionales de crédito han exteriorizado, más y más, su preocupación por el medio ambiente. También ellos, ahora más allá de la retórica. Con pasos concretos y crecientes.

El Banco Mundial, por ejemplo, designó su primer Asesor en Asuntos Ambientales en 1969. En 1987, creó el Departamento de Asuntos Ambientales, con 22 profesionales de tiempo completo⁴. Si bien el Banco no puede, en rigor, ser (ni actuar), como una suerte de policía ambiental, puede, en cambio, aplicando las técnicas de análisis ambiental a los proyectos que analiza, contribuir a una más adecuada protección ambiental, influyendo con sus recomendaciones tanto a Gobiernos, como a garantes o prestatarios.

El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, tiene también experiencia en la financiación de medidas destinadas a procurar mitigar al máximo posible los efectos ambientales adversos de los proyectos de infraestructura. Recientemente, destacamos, anunció⁵, además, el financiamiento de un programa de largo plazo, en Trinidad-Tobago. Distinto. Destinado a proteger sus bellezas naturales y rehabilitar tierras y zonas costeras deforestadas o erosionadas. El objetivo central es el de proteger la Reserva Nacional del Pantano Caroni, habitat de 160 especies de pájaros, entre ellas, la conocida ibis escarlata.

⁴ Véase KENNETH PIDDINGTON, *El Banco y el Medio Ambiente: Preguntas y Respuestas*, "Finanzas y Desarrollo", septiembre de 1989, p. 44 y ss.

⁵ El BID, junio de 1991, p. 10.

Notable, nos llena de esperanzas. Un paso más, otra vez en la buena dirección.

Una demostración más de la maduración adulta de una conciencia conservacionista que va creciendo. Más y más ⁶.

3. Una "nueva" oportunidad

A un año de su enunciación, la Iniciativa de las Américas, del Presidente Bush, está recién poniéndose, caso a caso, en marcha lenta. Por ahora.

La propuesta de zona hemisférica de libre comercio (uno de sus componentes centrales) ha comenzado a andar. Ello ocurrió cuando, el 24 de mayo de este año, el Congreso de los Estados Unidos autorizó a la administración a negociar con Canadá y México una "zona de libre comercio" y procurar cerrar la rueda "Uruguay" del GATT, objetivo que, cada vez, parece alejarse más, lamentablemente. La respuesta la tiene una Europa insensible al daño agregado que su protección agrícola viene, sistemáticamente, causando.

El Fondo Multilateral de Inversiones, otro de los componentes del programa, está también despegando. Japón acaba de anunciar que contribuirá con US\$ 500 millones al referido Fondo, que, con un total de 1.500 millones, será administrado, precisamente, por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado a fomentar reformas que procurarán dinamizar la inversión, principalmente privada, en América Latina.

El Banco Interamericano de Desarrollo ofrece recursos financieros para ayudar a reducir la deuda comercial de los países deudores, cuando éstos comprometan privatizaciones y otras reformas económicas indispensables y estimular la inversión privada. Una clara política inductiva, para una transformación postergada.

Precisamente, en el marco de la Iniciativa, es que se abre una "nueva" y atractiva oportunidad.

Los países industrializados, en las recientes reuniones cumbres de París y de Houston, han expresado su inequívoco apoyo a las conversiones de deuda por naturaleza.

⁶ KONRAD VON MOLTKE, op. cit., *supra* 1, p. 982.

El Presidente Bush ha sido el más comprometido y claro impulsor de estas ideas. Y el más ferviente exponente de una nueva posibilidad, que parece emerger.

Se trata, en este caso, de convertir deuda soberana (no comercial entonces, sino pública) en esfuerzos concretos de protección del medio ambiente. Para ello, habrá conversaciones, en este caso, de gobierno a gobierno, necesariamente. Por el tipo de deuda que estaría en juego, el foro de discusión será necesariamente el Club de París.

Y ya hay un interesante precedente en operación: los acuerdos con El Salvador, en el marco del Club de París, de 1990. Estos permiten a cada Gobierno acreedor de ese país, voluntariamente, vender o canjear deuda directa y soberana por naturaleza, así como, también, deuda por ayuda, o deuda por conversión con capital accionario.

Un precedente a tenerse en cuenta. Una alternativa que puede ensanchar, definitivamente, el horizonte de las posibilidades de canjear deuda por acciones en defensa de la naturaleza, en el diálogo de Gobierno a Gobierno. Con menos cuotas a posibles suspicacias. Con menos riesgos. Aunque, de todos modos, complejo.

En el caso concreto de los Estados Unidos, su propuesta parece ser la de constituir, en ese marco, un "Fondo" que reciba los pagos de intereses (a tasas preferenciales) de la deuda, en moneda local. Estos intereses, así agrupados en el "Fondo", financiarían programas conservacionistas específicos, en el país deudor, claro está.

Los préstamos denominados PL 480 (se trata de casi dos billones de dólares que han sido colocados, bajo este programa, en América Latina) ya pueden ser objeto de conversión, pues así lo acaba de decidir el Congreso de los Estados Unidos. Faltan otras decisiones similares, para otros tipos de préstamos. La deuda respectiva podría reducirse hasta un 60 % (lo que, por lo demás, estimularía la inversión y provocaría el crecimiento del nivel de actividad económica del deudor⁷), y los intereses a pagarse por el saldo de la deuda podrían integrar, como se ha dicho, un Fondo, en moneda local, y serían administrados, en lo que a utilización específica se refiere, por un Comité especial, cuyo

⁷ EDUARDO BORENZTEIN, *El efecto de la deuda externa sobre la inversión*, "Finanzas y Desarrollo", septiembre de 1989, p. 17.

manejo se haría con participación mayoritaria de hombres provenientes del país deudor, que lo integrarían, en representación de sus propias organizaciones ambientales, académicas, científicas y comunitarias nacionales.

Una "nueva generación" de conversiones de deuda por naturaleza parece factible y aparenta estar en vísperas de nacer. Lo que no supone olvidar a la primera generación, por cierto, que es todavía una opción. Aunque no la hayamos utilizado.

Es tarea de todos alertar acerca de esta alternativa. Y estimular y asegurar la concreción de esta posibilidad.

A través de ella, la capacidad de canalizar recursos hacia la defensa de la naturaleza y del medio ambiente, puede crecer sustancialmente. Y rápido.

El tiempo dirá. De nosotros depende, de alguna manera.

Ahora que parece evidente que una suerte de madurez política está apareciendo entre nosotros, con una capacidad de tolerar hasta ahora inédita, con una voluntad de coincidir muy llamativa, y con una responsabilidad por ser práctica y equilibrada en sus diseños.

Sólo así el crecimiento de los límites (razonable y desapasionado) no pondrá límites al crecimiento. En un equilibrado balance. Ello parece posible, si el diálogo externo e interno es sincero. Y si las oportunidades no se desaprovechan, antes de que el ambiente sufra (o continúe sufriendo) daños irreparables.

Después de todo, como se ha dicho: "hace mucho que todos somos «verdes». Nadie puede, ni quiere, permitirse estar en contra de la ecología"⁸. Pongamos, entonces, en marcha una conducta acorde con lo antedicho. No debiera costarnos demasiado.

⁸ JOSEPH HUBER, *La inocencia perdida de la ecología*, Ed. Abril, 1986, p. 8.