

CONFERENCIA SOBRE CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

Dictada por: Luis Alberto Broce



CONFERENCIA SOBRE CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

POR: LIC. LUIS ALBERTO BROCE Jr.

Panamá 1992

INDICE

- I. ENTORNO DE LA DEUDA EXTERNA
- II. ALTERNATIVAS DE CANJE DE DEUDA EXTERNA PARA CONSERVACION Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS PAISES DE LA REGION
- III. MECANISMOS DEL CANJE DE DEUDA POR ECOLOGIA
- IV. SITUACION DE PANAMA
 - 1. Antecedentes
 - 2. Actores
 - 3. Operación
- V. BENEFICIOS PARA EL PAIS DEUDOR Y EL ENTE DONANTE
 - 1. Para el País Deudor
 - 2. Para el Donante Internacional
- VI. POLEMICAS DEL MECANISMO

I. ENTORNO DE LA DEUDA EXTERNA

En las tres últimas décadas, los países de América Central (incluyendo a Panamá) han venido contrayendo deuda en divisas con Bancos Comerciales, Organismos Internacionales de Financiamiento y Gobierno Extranjeros.

Estas categorías de deuda externa se clasifican generalmente en:

Deuda Comercial: Es la contratada con los Bancos Privados Internacionales de carácter comercial.

Deuda Multilateral: Es el caso de los organismos internacionales de financiamiento, tales como el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Deuda Bilateral: Es la contraída con los Gobiernos Extranjeros, generalmente de los países industrializados (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia, etc.).

No obstante, en la década de los ochenta se agudizó el problema económico en América Latina y el resto del mundo en desarrollo. Centroamérica ha vivido su propia recesión como producto de la crisis económica internacional (incremento de las tasas de interés comercial, aumento del precio del petróleo, recesión en los países industriales, etc.), los conflictos bélicos, la baja de los precios de sus productos de exportación, la abrupta caída del volumen de exportaciones, la inestabilidad política, etc.

Esta situación ha dificultado el cumplimiento de los acuerdos contractuales de la deuda comercial, que estaban venciendo en las condiciones financieras originalmente concertadas; en algunos casos se declaró la MORATORIA del principal e intereses como en el Caso de Panamá y Nicaragua, y en otros no se pagaba más del 30% de los intereses adeudados como en el caso de Costa Rica antes de 1990.

Como muchos otros países en vías de desarrollo, la deuda comercial de la región, comenzó a negociarse en el mercado secundario de deuda; en el que algunos Bancos Comerciales prefirieron vender los instrumentos de deuda a otros Bancos o Inversionistas, en vez de esperar su amortización por parte de los países deudores.

A finales de 1990, el precio promedio de la deuda comercial Centroamericana que se cotiza en el mercado secundario, no superaba los 29 centavos por Dólar con respecto a su valor nominal; lo cual representaba la poca expectativa que tenía la Banca Comercial para recuperar sus acreencias en el corto y mediano plazo.

II. ALTERNATIVAS DE CANJE DE DEUDA EXTERNA PARA CONSERVACION Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN LOS PAISES DE LA REGION

Varias organizaciones internacionales conservacionistas vieron desde hace cuatro o cinco años la oportunidad de tener un mayor impacto de sus donaciones a través de canje de deuda comercial. En lugar de facilitar limitados recursos no reembolsables para programas de protección ambiental o desarrollo social, estas organizaciones empezaron a considerar la posibilidad de utilizar dichos recursos para adquirir deuda comercial de países en vías de desarrollo y convertirlos a través de un multiplicador en moneda local para programas específicos.

Las premisas básicas del Canje es que se cumplan tres objetivos simultáneamente:

1. El donante multiplica el impacto de su esfuerzo, al recibir el país beneficiario mayores recursos en moneda local.
2. El país deudor reduce la carga del servicio de la deuda.
3. Los recursos en moneda local se destinan a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sustentable.

Una variedad de países han diseñado y puesto en operación programas de "Canje de Deuda por Naturaleza", entre ellos: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Madagascar, República Dominicana y Polonia.

Costa Rica ha llevado el programa más ambicioso de canje de deuda comercial para conservación y desarrollo sustentable, con donaciones de deuda que casi alcanzan los US\$100.0 millones.

III. MECANISMOS DEL CANJE DE DEUDA POR ECOLOGIA

Más de doce (12) canjes de deuda por naturaleza han ocurrido hasta la fecha mundialmente. Más del 75% de estos canjes se ubican en América Latina.

Ha cobrado tal relevancia este mecanismo, que el Presidente de los Estados Unidos (George Bush), en su propuesta de junio de 1990 sobre la reducción de deuda oficial que los países de América Latina deben a ese país, expresó:

"También exigimos la creación de fideicomisos para el medio-ambiente, en los cuales los pagos de intereses de deuda americana reestructurada se pagarán en Moneda Local y se programarán para proyectos de conservación en los países deudores".

Entre los primeros países que cancelaron una pequeña porción de su deuda externa mediante canjes de deuda por naturaleza, han sido Bolivia y Costa Rica.

En el Proyecto Boliviano, un grupo de conservacionistas de los Estados Unidos, pago la suma de US\$100,000 por US\$650,000 de valor facial de deuda, que fué entonces convertido en moneda local, comprometiéndose el Gobierno Boliviano a establecer una reserva natural de 4 millones de acres del bosque tropical húmedo.

Cuando se inició la crisis internacional de la deuda (1982, cuando México incurrió en la moratoria), el Dr. Tom Lovejoy, Secretario de Asuntos Internacionales del Smithsonian Institution, propuso un mecanismo novedoso para inspirar las conservaciones de deuda en el futuro. Afirmó que la crisis de la deuda externa podría orientarse para ayudar a resolver los problemas ambientales. Aquellas naciones que tuvieran interés en proteger sus recursos naturales podrían favorecerse con reducciones de su deuda.

En términos generales, el mecanismo de canje funciona de la siguiente manera:

1. Una institución u organización conservacionista nacional (estatal o no gubernamental) que desea realizar el Canje de Deuda Externa entra en contacto con una o varias organizaciones internacionales o representantes de gobiernos amigos que esten interesados en apoyar financieramente alguna gestión ambiental, utilizando el mecanismo de canje, por un monto determinado.

El proceso también puede generarse externamente a partir de algún interés conservacionista específico de parte de una organización no gubernamental internacional, de ejecutar proyectos de interés mutuo en un país determinado y para el cual tiene fondos disponibles, en cuyo caso, se pone en contacto con un ONG (organismo no gubernamental) nacional.

2. Las organizaciones internacionales, por medio de un agente financiero internacional, adquieren en el mercado secundario los títulos de deuda externa a un precio que representa un porcentaje del valor facial autorizado.
3. Posteriormente, las organizaciones internacionales donan títulos de deuda externa por bonos en moneda local, de acuerdo a las condiciones indicadas por las autoridades monetarias del país receptor, y los deposita en un fondo de fideicomiso a nombre de la organización conservacionista nacional.
4. Finalmente, con base en las prioridades definidas por la autoridad gubernamental en recursos naturales, la organización nacional prepara los presupuestos y asigna los recursos financieros a los proyectos de conservación.

De esta forma, y adoptándola a sus características nacionales, varios países en vías de desarrollo, desde finales de 1986, encontraron la forma de rescatar deuda descontada sin

claudicar a su soberanía.

Hasta este momento, cinco países de América Latina (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana), uno en Africa (Madagascar) y otro en Oceanía (Filipinas), han concretado conversiones de deuda externa orientada a proteger y conservar el patrimonio natural.

De hecho el país que ha realizado la mayor cantidad de canjes ha sido Costa Rica, con seis transacciones entre 1987 y 1989. Durante estos dos años, Costa Rica ha recibido US\$16.57 millones en donaciones, con las que ha adquirido más de US\$97.27 millones en títulos de deuda a valor nominal, por las cuales el Banco ha entregado US\$51.55 millones en Bonos emitidos en moneda local, para proteger sus áreas silvestres, fortalecer instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, y reforestar miles de hectáreas en pequeñas propiedades.

El total de la deuda canjeada equivale a una reducción del 6.5% del total adeudado con la Banca Comercial internacional.

Actualmente Costa Rica está preparándose para ejecutar su séptimo canje.

IV. SITUACION DE PANAMA

1. Antecedentes

Nuestro país tiene un compromiso con la Comunidad Internacional, en preservar sus recursos naturales, y de manera muy especial, la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, por la cual transitan una gran cantidad de los barcos del mundo.

Panamá posee un clima típicamente tropical, determinado por las bajas latitudes intertropicales, el cual con la influencia de los dos mares se caracteriza por temperaturas moderadamente altas y constantes durante todo el año; abundante precipitación pluvial, y elevada humedad del aire.

Estas condiciones favorecen el patrimonio hídrico del país, lo que permite entre otras cosas que se arrojen al mar millones de litros de agua dulce diariamente con el paso interoceánico de las naves marítimas a través del Canal de Panamá; generando con esta actividad una fuente de recursos financieros importantes para nuestra economía.

No obstante, el uso exhaustivo y no planificado de los recursos naturales renovables de Panamá, como la deforestación para proyectos de agricultura, de pastos, y de extracción de madera, han ocasionado inundaciones y sequías estacionales, erosión del suelo y pérdida de la productividad de la tierra.

La propia navegación por el Canal en los meses que conforman la estación seca, está amenazada. Asimismo observamos que recursos biológicos únicos se encuentran en peligro o han desaparecido. Con la actual tasa de desmonte y de extracción comercial de madera, de madera para leña, y suministros de madera para usos industriales, se estima que la gran mayoría de estos recursos se habrán agotado para el año 2005.

No obstante, uno de los principales impedimentos para el crecimiento económico, no sólo de Panamá sino de los países en desarrollo, es el compromiso para atender el servicio de la deuda externa.

De allí que nuestro Gobierno haya sentido la necesidad de ensayar alternativas que pudieran dar respuesta al dilema de conciliar la necesidad de explotar los recursos naturales renovables de un modo equilibrado, con la obligación de hacerle frente a los inmensos requerimientos del repago de la deuda externa.

Y es así, que en el Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía preparado por el MIPPE y publicado en 1991 se reserva un espacio para los Programas de Conservación del Medio Ambiente, y señala la existencia de un listado de proyectos específicos elaborados bajo el Plan de Acción Forestal Tropical (PAFT), de carácter estratégico para el desarrollo económico ecológicamente equilibrado del país.

Dentro de este programa, destaca el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales (MARENA), el cual se enfocará en la Cuenca del Canal de Panamá, en la Provincia de Darién y en el área de Bocas del Toro.

Como parte integral de este Proyecto, el Gobierno Nacional espera concretar una operación de conversión de deuda, a través de una donación de la AID y una entidad internacional no gubernamental sin fines de lucro, denominada The Nature Conservancy (TNC).

Veamos la composición de la deuda panameña previo a la discusión del mecanismo de canje.

PANAMA - SECTOR PUBLICO
SALDO DE LA DEUDA CONTRACTUAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991
(En millones de Balboas)

Detalle	1991
TOTAL	5,109.3 =====
Deuda Externa	<u>4,008.3</u>
Organismos Multilaterales	1,285.7
Acreedores Oficiales	429.0
fuentes del Sector Privado	2,293.6
Deuda Interna	<u>1,101.0</u>
Acreedores Privados	161.9
Financiamiento Sector Público	939.1

2. Actores

El Proyecto de Canje que está tratando de ejecutar el Gobierno Panameño tiene los siguientes actores:

Donantes: -- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID).

-- The Nature Conservancy (TNC)

Agentes Financieros: The American Express Bank (posiblemente).

Administradores Financieros: Fundación Natura

Organismos Ejecutores: INRENARE y ONG's

Donatario: El Gobierno de Panamá

3. Operación

Los donantes disponen de B/.10.0 millones, con los que adquiriran con descuentos, documentos de la deuda pública externa de Panamá en el mercado secundario, a través de su agente financiero.

Luego, donan los documentos de deuda externa adquiridos a la Fundación Natura.

La Fundación Natura (que es una ONG creada específicamente para este Proyecto, y que cuenta con una Junta de Síndicos;

siendo sólo dos representantes del Sector Público), entrega estos documentos al Gobierno Panameño; quien a su vez entrega a cambio Bonos Pro Ecología, por el valor nominal de la deuda a convertir. Estos bonos, son depositados por la Fundación en un Fideicomiso.

Los rendimientos (intereses) de estos Bonos, serán asignados por la Fundación a INRENARE o a determinada ONG que vaya a ejecutar alguno de los Proyectos del Programa.

Ya se han diseñado los términos de referencia y los mecanismos de control, tanto para asignar los fondos como para garantizar el uso correcto de los mismos.

Los proyectos que se ejecutaran bajo esta transacción serán:

1. Protección de las tierras públicas dentro de la Cuenca del Canal de Panamá, e introducción del uso de prácticas de conservación de suelos en las tierras privadas que se encuentran en el área.
2. Establecimiento en el Instituto de Protección de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) de la capacidad para efectuar evaluación ambientales.
3. Se demarcarán los linderos de once (11) parques nacionales y tres (3) reservas. El personal de los parques será adiestrado, equipado y ubicado permanentemente en los parques y reservas.

4. Un total de nueve (9) planes de manejo de parques serán preparados y ejecutados, junto con cinco (5) planes ya existentes. Las invasiones de estas reservas y otros usos no apropiados de la tierra se detendrán.
5. Los finqueros privados y grupos comunales en las áreas de "amortiguamiento" que rodean los parques y reservas tendrían plantadas 6,000 hectáreas de árboles para leña y otros usos locales, y se utilizarán las prácticas de agricultura sostenida y las prácticas de pastos mejorados.
6. La Fundación Natura estará operado con adecuado financiamiento a largo plazo para la protección de parques y desarrollo sostenido en la Cuenca del Canal de Panamá, en comunidades rurales y en áreas amortiguadoras en los parques nacionales.

En conclusión, podríamos resumir:

1. Se disminuyó la deuda externa;
2. Se incrementó en la misma proporción la deuda interna;
3. Se aseguraron los fondos de largo plazo para proyectos de desarrollo ecológico sostenibles;
4. Se genera un efecto multiplicador en la economía, pues se invierten localmente los recursos generados por la Conversión.

V. BENEFICIOS PARA EL PAIS DEUDOR Y EL ENTE DONANTE

A las operaciones de canje de deuda se le atribuyen una serie de ventajas, tanto para el país deudor como para el ente donante internacional. Dentro de estas ventajas tenemos:

1. Para el país deudor

- 1.1 Ayuda a disminuir el saldo de la deuda externa;
- 1.2 Facilita y estimula donaciones internacionales para abrir nuevas oportunidades en el Sector de Recursos Naturales.
- 1.3 Sustituye pasivos en moneda extranjera por pasivos internos expresados en moneda local; con lo cual ayuda a mejorar la Balanza de Pagos en el país deudor.
- 1.4 Facilita la obtención de liquidez doméstica para un sector generalmente relegado por el Estado.
- 1.5 Fortalecer institucionalmente al Gobierno y a las organizaciones privadas ligadas a la conservación de los recursos naturales.

2. Para el Donante Internacional

- 2.1 El efecto multiplicador del monto donado en valor facial al realizarse la conversión en moneda local.
- 2.2 Permite una gestión de cooperación internacional con el país deudor sin afectar su soberanía nacional a

través de la participación del Gobierno y las organizaciones conservacionistas nacionales.

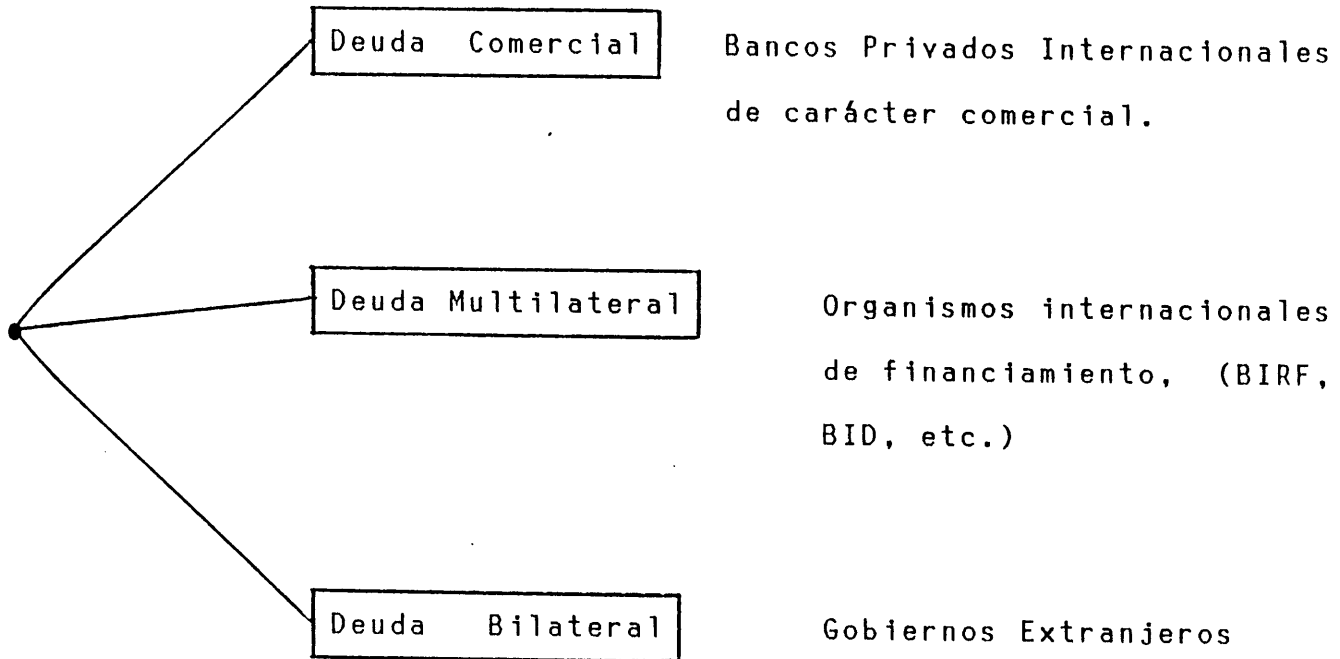
VI. POLEMICAS DEL MECANISMO

Así como se han señalado algunas ventajas a los mecanismos de conversión, también es oportuno señalar algunos efectos negativos y problemas, sobre todo para el país deudor:

1. La conversión de deuda externa en activos domésticos podría dificultar el manejo de la oferta monetaria, sobre todo si los esquemas de conversión se efectúan en efectivo o en inversiones muy líquidas de corto plazo.
2. Desde el punto de vista financiero, si el Gobierno Nacional emitiera Bonos en moneda local, susceptibles de ser negociados en el mercado de valores, podría provocar una posible saturación en el momento en el que las organizaciones locales coloquen los títulos con descuento en busca de la capitalización deseada para financiar sus programas ambientales. Dicha acción también provocaría el incremento de las tasas de interés.
3. Contractualmente también se genera un dilema, al requerir el país deudor la "dispensa" de los bancos comerciales internacionales, para obviar la cláusula de tratamiento igualitario (Pari Passu) incluida en los contratos celebrados con los referidos entes financieros. Es decir,

que no se puede beneficiar a un grupo de bancos, o a un banco, sin extender el beneficio a todos los bancos acreedores. A menos que el conjunto de bancos acreedores otorguen una "dispensa" para esta transacción.

CLASIFICACION GENERAL DE LA DEUDA EXTERNA



ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA CENTROAMERICANA
(Millones de Dólares a Junio de 1990)

PAIS	COMERCIAL	BILATERAL	MULTILATERAL	TOTAL
Costa Rica	668	1,101	1,291	3,060
El Salvador	69	1,561	678	2,307
Guatemala	468	1,108	1,254	2,830
Honduras	325	1,266	1,420	3,011
Nicaragua	1,807	6,316	1,151	9,274
Panamá	2,444	689	1,567	4,700
TOTAL	5,781 =====	12,041 =====	7,361 =====	25,183 =====

PRECIOS DE LA DEUDA EXTERNA DE ALGUNOS PAISES
LATINOAMERICANOS EN EL MERCADO SECUNDARIO

A1 5 de febrero de 1992

PAIS	VALORES (%)
México	60-70
Panamá	26-27
Venezuela	64-70
Costa Rica	50
Jamaica	60-70
Nicaragua	7
Rep. Dominicana	26-27
Perú	14-15
Ecuador	21-35
Brasil	33-35
Argentina	33-35

PREMISAS BASICAS DEL CANJE DE DEUDA

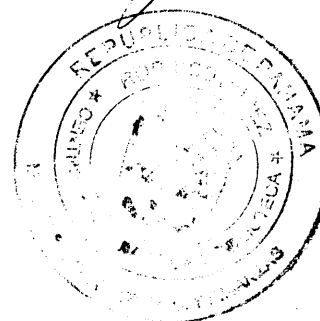
- 1.- El donante multiplica el impacto de su esfuerzo, al recibir el país beneficiario mayores recursos en moneda local.
- 2.- El país deudor reduce la carga del servicio de la deuda externa.
3. Los recursos en moneda local se destinan a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sustentable.

RESUMEN DE LAS CONVERSIONES DE
DEUDA REALIZADAS POR PAIS
(hasta Abril 1990)

	Valor Facial	% de Reconocimiento	Reconocimiento en Moneda Local
Argentina	60,000,000	100	60,000,000
Bolivia	650,000	38	247,000
Costa Rica	97,270,000	60*	51,550,000
Ecuador	10,000,000	100	10,000,000
Rep. Dominicana	80,000,000	100	80,000,000
Madagascar	3,000,000	100	3,000,000
Filipinas	2,000,000	100	2,000,000

*Valor Promedio

MECANISMO GENERAL DE CONVERSION
DE DEUDA POR NATURALEZA



Deuda Externa del País

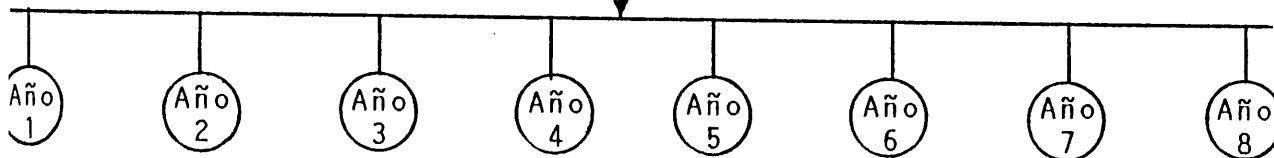
Deuda Comprada con
Descuento por la Organización
Internacional

Gobierno del País
(Banco Central/Autoridad
Monetario)

Fondo Fiduciario de la
Organización no Gubernamental

F l u j o

A n u a l e s



MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESUMEN DE LAS CONVERSIONES
COSTARRICENSES

C A N J E	DONANTE	MONTO DONADO (MILLONES) US\$	PRECIO DE COMPRA	MONTO DE DEUDA	VALOR RECONOCIDO	VALOR EN BONOS (MILLO- NES US\$)
1	Northwest Bank	4.37	37	11.80	62.1	7.33
2	Ong's Intl's	0.918	17	5.40	75.0	4.05
3	Ong's Intl's	0.784	14	5.60	30.0	1.68
4	Holanda	5.00	13	39.17	30.0	11.70
5	Suecia	3.50	14	24.50	70.0	17.15
6	Suecia	1.998	18	10.80	90.0	9.64
TOTAL		16.57 =====		97.27 =====		51.55 =====

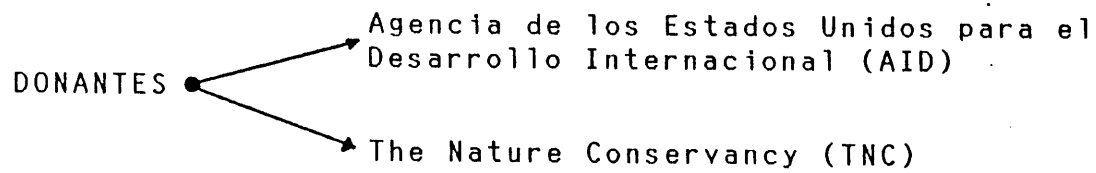
PANAMA - SECTOR PUBLICO
 SALDO DE LA DEUDA CONTRACTUAL
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1991
 (En millones de Balboas)

Detalle	1991
TOTAL	5,109.3 =====
Deuda Externa	<u>4,008.3</u>
Organismos Multilaterales	1,285.7
Acreedores Oficiales	429.0
fuentes del Sector Privado	2,293.6
Deuda Interna	<u>1,101.0</u>
Acreedores Privados	161.9
Financiamiento Sector Público	939.1

PANAMA

CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

PARTICIPANTES



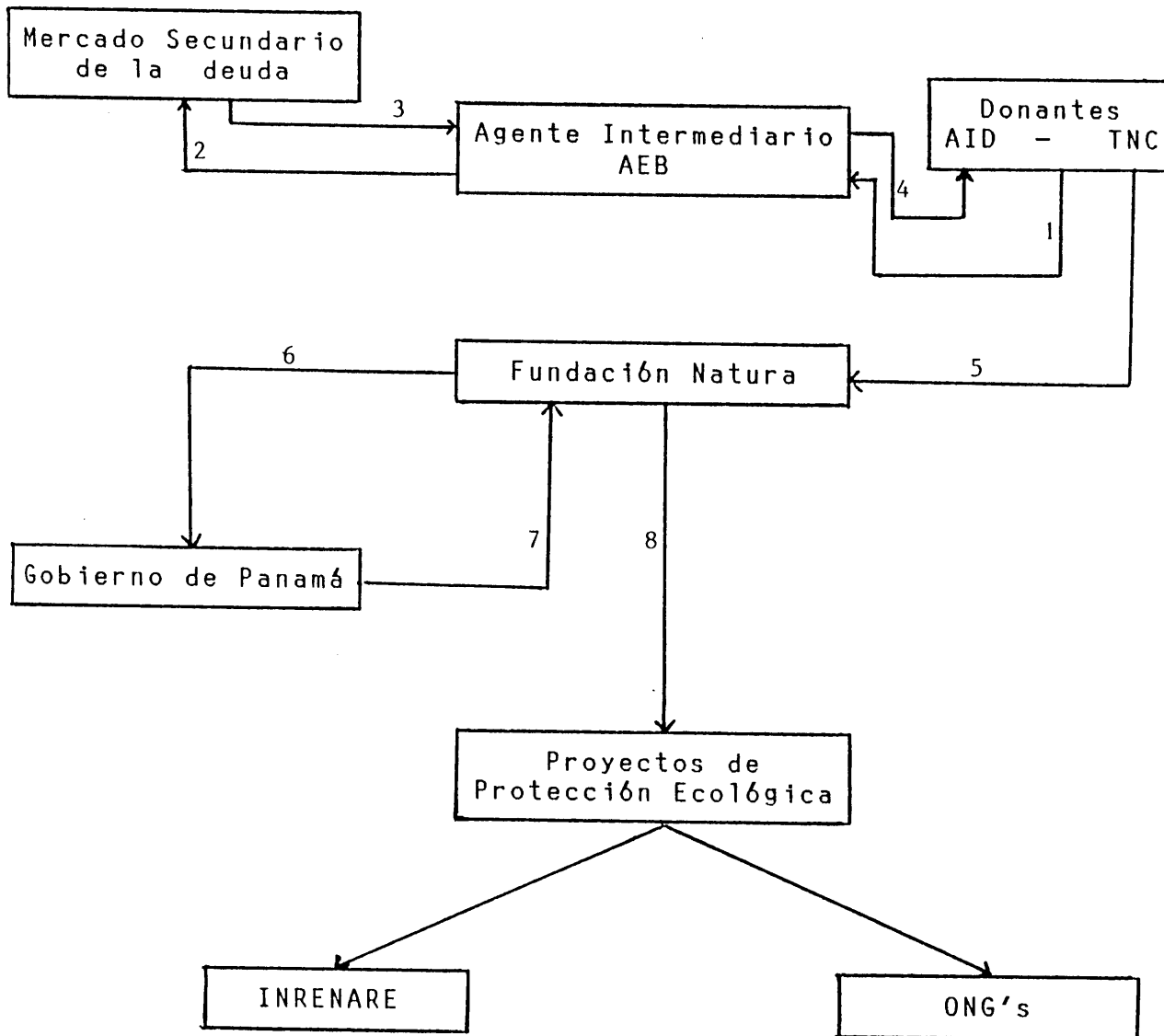
INTERMEDIARIO FINANCIERO → American Express Bank

ADMINISTRADOR FINANCIERO → Fundación Natura



DONATARIO → Gobierno de Panamá

PANAMA
MECANISMO PARA EL CANJE DE
DEUDA POR NATURALEZA



PANAMA

CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

ALGUNOS PROYECTOS QUE SE EJECUTARAN

1. Protección de las tierras públicas dentro de la Cuenca del Canal de Panamá.
2. INRENARE - Establecimiento de la capacidad para efectuar evaluaciones ambientales.
3. Demarcación de los linderos de 11 parques nacionales y 3 reservas. Adiestramiento y equipamiento del personal.
4. Preparación y ejecución de 9 planes de manejo de parques, junto con 5 planes ya existentes.
5. Se plantarán 6,000 hectáreas de madera en las áreas de "amortiguamiento" que rodean los parques y reservas.
6. NATURA estará operando con adecuado financiamiento a largo plazo para la protección de los parques y desarrollo de la Cuenca del Canal, de las comunidades rurales y en las áreas amortiguadoras.

PANAMA
CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA
POLEMICAS

1. Podría dificultar el manejo de la oferta monetaria.
2. Podría provocar una posible saturación en el mercado de valores.
3. La obtención de la "dispensa", para obviar la cláusula de (Pari Passu).

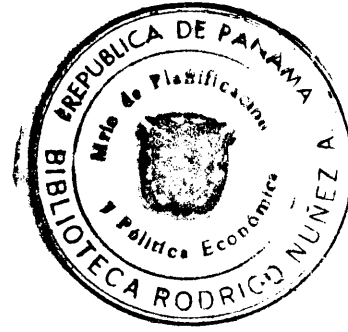
PANAMA

CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

RESUMEN DE LOS RESULTADOS

1. Se disminuye la deuda externa;
2. Se incrementa en la misma proporción la deuda interna;
3. Se aseguran los fondos de largo plazo para proyectos de desarrollo ecológico sostenibles;
4. Se genera un efecto multiplicador en la economía, pues se invierten localmente los recursos generados por la Conversión.

PANAMA
CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA
BENEFICIOS DE LA CONVERSION



1. Beneficios para el país deudor:

1.1 Ayuda a disminuir el saldo de la deuda externa;

1.2 Facilita y estimula donaciones internacionales.

1.3 Sustitución de pasivos externos por pasivos internos.

1.4 Facilita la obtención de liquidez doméstica para el sector ecológico.

1.5 Fortalece institucionalmente al Gobierno y a las organizaciones privadas ligadas a la conservación de los recursos naturales.

2. Para el Donante Internacional:

2.1 El efecto multiplicador del monto donado en valor facial.

2.2 Permite una gestión de cooperación internacional con el país deudor sin afectar su soberanía nacional.