

Canjes de Deuda por Naturaleza

Por Hildebrando Vélez (*)

Los Canjes de Deuda parece que se pondrán de moda. En el punto 180, página 22, de la Matriz de Intereses de Negociación, de junio 2 de 2004 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, que guía la posición del gobierno colombiano frente al Tratado de Libre Comercio con ESTADOS UNIDOS, refiriéndose a los mecanismos alternativos de financiación de macroproyectos estratégicos agropecuarios, se dice que “Una de las alternativas puede ser el Canje de Deuda”. También en una carta dirigida por el Banco Mundial a Acción Ecológica en Ecuador, fechada en julio 13 de 2004, se dice que se está apoyando al país en “...la búsqueda de posibles Canjes de Deuda para la protección para las futuras generaciones de áreas importantes de la Amazonía colombiana, de la cuenca del Orinoco y de los llanos orientales”. A ello se suma el Canje de Deuda por naturaleza entre el gobierno de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos, a través del Tropical Forest Conservation Act (TFCA), con la participación y aportes de Conservation International, The Nature Conservancy y The World Wildlife Fund.

Ante esta andanada, resulta necesario estimular entre los ambientalistas una reflexión acerca de este tema.

Reciente Canje de Deuda de Colombia con Estados Unidos

El Canje bajo el TFCA¹ mencionado se rige por tres contratos: Contrato de Canje de Deuda (Debt Swap Agreement), firmado entre los gobiernos; Contrato de Cuota del Canje (Swap Fee

Agreement), firmado entre el gobierno de Colombia y las tres ONGs; y el Contrato de Conservación de Bosques (Forest Conservation Agreement), firmado entre el gobierno de Estados Unidos y las tres ONGs con el beneplácito del gobierno colombiano. El Canje no tiene las características de reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil, sino ser una vía de obtención de 10 millones de dólares para proveer donaciones, que preserven, mantengan y restauren los bosques tropicales en el país, a quienes aspiren con beneficiarse de fondos no superiores a US\$ 100.000 por proyecto. Los objetivos específicos establecidos en el TFCA son:

- Facilitar una amplia protección de bosques tropicales y dar prioridad para proteger aquellos con los niveles más altos de biodiversidad;
- Asegurar que los recursos están orientados a la protección de bosques tropicales y sus valores asociados; y
- Permitir que las organizaciones de la sociedad civil participen y se benefician de las actividades de conservación.

Estos recursos permitirán la constitución del Fondo para la Conservación de Áreas Protegidas de Colombia, que también apoya el gobierno holandés. A este fondo se espera que el Global Environment Facility (GEF) (**) le aporte próximamente 15 millones de dólares. El GEF exige contrapartidas de 50%, por ello se dejará el 50% de este Canje TFCA como recurso de promoción.

El TFCA exige para su desarrollo que se establezca un administrador, el cual debe registrarse por las leyes del país beneficiario. En este caso, el

* Integrante de la organización CENSAT – Agua Viva de Colombia. Vélez puede ser contactado en todos@censat.org o escribiéndole a CENSAT, Apartado aéreo 16789, Bogotá, Colombia.

(**) Nota del Editor: organización de financiamiento internacional para proyectos sobre medio ambiente. Funciona con la donación de varios países y sus proyectos se desarrollan a través del Banco Mundial y el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas.

administrador será el Fondo para la Acción Ambiental, que es una fundación sin ánimo de lucro constituida en el 2000 bajo la ley colombiana y cuyo principal objetivo es administrar los recursos de la Iniciativa de las Américas que provienen del primer Canje de Deuda por naturaleza que realizó en 1994 el gobierno colombiano con el gobierno de los Estados Unidos. El gobierno de Colombia realizará pagos a un banco que alternadamente desembolsará el 50% del dinero a un Fondo Extinguible, el cual será administrado por el Fondo para la Acción Ambiental, bajo una subcuenta independiente y una estructura organizativa propia, cuyo comité asesor será integrado por representantes de los gobiernos colombiano y estadounidense, y de las tres organizaciones no gubernamentales involucradas en el proceso. Este organismo permitirá financiar proyectos a organizaciones no gubernamentales locales que trabajan en la conservación de los bosques tropicales de las áreas seleccionadas.

Consideraciones para una crítica general a los Canjes de Deuda

1. Estos mecanismos pueden negar la posibilidad de crítica del endeudamiento que han sido realmente mecanismos para mantener al país quebrado. Dice Hinkelammert: "Cuando hoy se cobra despiadadamente la deuda externa del Tercer Mundo, estamos ante una acción directa que tiene como efecto indirecto hacer imposible a estos países una política de desarrollo para insertarse autónomamente en el mercado mundial... Se quiere impedir el desarrollo de estos países sin decirlo. Por eso se habla solamente del cobro de la deuda como algo absolutamente necesario —lo que resulta ser un extremo rigorismo ético— camuflando así la intención por debajo, de hacer imposible un desarrollo autónomo de estos países."²

2. Podrían conducir a una aceptación tácita del mecanismo de endeudamiento externo de nuestros países por parte de quienes serán los ejecutores directos de los recursos; en este caso, las organizaciones colombianas que podrán aplicar proyectos para obtener recursos del fondo, a través del Fondo para la Acción Ambiental.

3. Las deudas y ejecución de los empréstitos no han seguido en muchos casos criterios ambientales, ni han seguido reglas de responsabilidad de las entidades ejecutoras, ni han tenido parámetros de beneficio social. Aceptar estos mecanismos podría negar las posibilidades de cuestio-

namiento del origen de esa deuda.

4. El destino de los proyectos puede ser cuestionado de diferentes maneras:

- Estarían orientados a que actores particulares realicen tareas que son responsabilidad del Estado, debilitando al mismo y transfiriendo sus funciones a actores privados;
- Estarían orientados a cubrir los impactos que las actividades económicas de las empresas transnacionales o de los mismos créditos que crearon la deuda y los impactos de las operaciones de ejecución de los créditos;
- Estarían orientados a asegurar la conservación biológica con el propósito de tener una disponibilidad futura de recursos para proveer servicios ambientales privatizados, posiblemente en manos de grandes corporaciones transnacionales, o subsidiarias nacionales, tales como bioprospección, agua, sumideros de dióxido de carbono, paisaje para ecoturismo, etc.; y
- Serían funcionales al modelo de expansión del biocapitalismo en el país, particularmente mitigando los impactos de megaproyectos que se realizan bajo el IIRSA (Plan de Integración de Infraestructura de la Región de Sur América).

5. Dejarán en manos de estas grandes *transnacionales de la conservación* la información local y, eventual o seguramente, territorios con gran diversidad biológica.

6. No habría realmente un manejo autónomo del país en la ejecución de los recursos del Canje. Ellos estarían atados a contrapartidas de empréstitos, y por esta vía a las políticas de la banca multilateral y a los programas de ajuste o acuerdos con el FMI. En el caso colombiano podrían ser recursos complementarios de los recursos del fondo GEF del Banco Mundial y de la banca multilateral, particularmente del crédito de 20 millones de dólares para el SINA (Sistema Nacional





Ambiental) otorgado por el BID. El documento CONPES de aprobación de la solicitud de este último crédito dice que: "La operación se ajusta a la programación del Gobierno Nacional con las entidades multilaterales de préstamo y cuenta con el espacio presupuestal asegurado en el marco de las metas de déficit fiscal definidas en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional. Adicionalmente el proyecto hace parte de los programas de apoyo crediticio ofrecidos por el BID en el marco de la estrategia del Banco con el País."³ Este crédito tiene dos componentes, el de Financiamiento de Inversiones Ambientales y el de Fortalecimiento Institucional. El primero servirá para "...cofinanciar proyectos ambientales prioritarios... funciona como instrumento de apalancamiento de inversiones a través del Fondo de Inversiones Ambientales"⁴. El Ministerio orientará el componente de inversiones ambientales principalmente al rubro conservación, restauración y manejo sostenible de bosques, con aportes de 17,796 millones de dólares del BID y una contrapartida de 7,112. Recursos cuya orientación estará en manos del Grupo de Gestión Forestal del MAVDT, del Grupo de Planeación Financiera y del Consejo de Gabinete, y estarán definidos por prioridades del Viceministerio de Ambiente.

7. Para el caso estadounidense la TFCA obliga a que las ONGs que manejen el Canje sean reconocidas en EEUU y en el país beneficiario. De manera que parece asegurarse la elección de organizaciones que no confronten las políticas de ese país, no confronten a las corporaciones transnacionales ni su papel destructor de la naturaleza; quizá, mejor aún, que les sean funcionales y, más bien, que estas ONGs sí culpen a las comunidades de ser las causantes de la erosión ambiental. Estas ONGs son calificadas como grandes empresas privadas transnacionales de la con-

servación, cuyos fondos provienen de las grandes transnacionales que tratan de proyectar una imagen ecologista de sí mismas.⁵

8. Las alianzas entre estas grandes ONGs de conservación -"BINGOS" las llaman en el ámbito internacional, por Big-NGOs- no es un asunto exclusivamente de la órbita nacional. En Johannesburgo, se propusieron hacer parte de los Acuerdos tipo II (asociaciones de estados, transnacionales y ONGs) argumentando que es posible conciliar el interés de las empresas con el desarrollo sustentable; también algunas de ellas han tomado parte de una asociación para la conservación de la biodiversidad relacionándose, paradójicamente, con las empresas petroleras. Este hecho fue profundamente criticado por Oil Watch, la red mundial más importante de ONGs de resistencia a las operaciones de las petroleras. En relación con las áreas protegidas, en la reciente conferencia de partes del Convenio de Biodiversidad (Kuala Lumpur, en el primer semestre de 2004) estas BINGOS firmaron un compromiso, el *Joint NGO Commitment*⁶, para fortalecer su trabajo en áreas protegidas y desarrollar una perspectiva más sistemática que les permita, en sus propios términos, apoyar las áreas protegidas por los gobiernos y otros acuerdos de conservación, involucrando para ello al sector privado, donantes multilaterales, agencias gubernamentales, comunidades indígenas y otras ONGs. Estas BINGOS -que tienen presencia en 120 países- para sus actividades de conservación manejan aproximadamente un billón de dólares anuales provenientes en su mayoría de las grandes corporaciones y de donaciones privadas. Su hipótesis implícita consiste en que el mercado evitará el deterioro de la biodiversidad. Entonces las empresas y las ONGs deben unirse para alcanzar las metas del milenio, los compromisos de Johannesburgo y las metas de la Convención de Diversidad Biológica (*Reducing the rate of biodiversity loss by 2010*). Este proceso de globalización mercantil de la conservación conduciría a llevar los bienes comunes y el patrimonio público ambiental al mercado en calidad de mercancía.

9. Estas alianzas tienen un trasfondo ideológico de cooperación y complementariedad entre organizaciones civiles y el gran capital. Los intereses en competencia y los intereses complementarios deben guiarse hacia estrategias ganador-ganador⁷.

10. Estos Canjes llevarían a la autoridad forestal a limitarse a ser un ejecutor de programas por fuera de su órbita de definición. Se dejaría en

manos de esas entidades y las ONGs constituidas a nivel nacional para fines de ejecución de sus programas lo que debería ser responsabilidad de las autoridades y de la sociedad nacional.⁸

11. Asimismo, los recursos financieros de estos Canjes generan expectativas desbordadas en las instituciones locales que son débiles y requieren recursos a cualquier precio; mejor si se les dice que son para conservación. El manejo de los hilos en toda su dimensión internacional e incluso nacional quedaría en manos de estas entidades transnacionales de la conservación.

12. También generan procesos de cooptación de las comunidades y procesos sociales. En algunos casos con proyectos productivos de escalas insignificantes que les llevan a mercantilizar la naturaleza en nombre del aprovechamiento comercial de productos no maderables o de productos orgánicos, o de plantas o peces ornamentales, resinas, plantas medicinales, algo de café orgánico, ecoturismo, etc. Son particularmente importantes en el caso colombiano los recursos destinados al sector forestal, que encuentran comunidades con una limitada comprensión del impacto ambiental sobre los suelos, las aguas, la fauna, etc., así como los impactos sociales y económicos que conllevan los monocultivos forestales, las plantaciones de árboles y los procesos de forestación y reforestación.

13. Particularmente en el caso colombiano la utilización de tales recursos puede ser orientada a la política de guardabosques⁹, que es considerada por muchos una política de contrainsurgencia, dependiente en su concepción del prohibicionismo, y de la política antidrogas de Estados Unidos. El presidente de Colombia durante la protocolización del Canje se refirió a los daños de "...un millón setecientas mil hectáreas de selva destruidas por la droga..." que eran su preocupación, pero también al "entusiasmo del sector privado, de las ONGs, de la comunidad internacional, de las agencias de cooperación, del gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial, de nuestro gobierno, para empezar este tipo de Canje de Deuda por programas de preservación ambiental". Y dijo además, "yo sueño que si esto lo atamos al programa de guardabosques y si logramos la meta, todavía distante por problemas presupuestales, de tener 50 mil familias guardabosques en Colombia iremos avanzando por caminos prácticos de gran importancia". Al finalizar su intervención afirmó: "Miren, no me da tanta lidia tener buenos acuerdos con ONGs"¹⁰ ●

Notas

- ¹ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resumen ejecutivo. Canje de Deuda por naturaleza entre el gobierno de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos bajo el Tropical Forest Conservation Act, con la participación y aportes de Conservation International, The Nature Conservancy y The World Wildlife Fund. Firmado el 30 de marzo de 2003, por un monto total del 10 millones de dólares, que entrarán al país entre los años 2004 y 2016.
- ² HINKELAMMERT, Franz, pg. 204, El retorno del sujeto reprimido, UN, Bogotá, 2002.
- ³ Documento CONPES 3274, marzo de 2004.
- ⁴ *Ídem*.
- ⁵ CHOUDRY, Azis, abril de 2004, "Conservation International": privatizando la naturaleza y saqueando la biodiversidad. Revista Biodiversidad No. 40.
- ⁶ Joint NGO Commitment, to support the implementation of a strong Programme of work on Protected Areas, prepared for the COP-7 by Birdlife International, Conservation International, Fauna and Flora International, The Nature Conservancy, Wildlife Conservation Society, WWF, World Resources Institute.
- ⁷ Así pueden leerse afirmaciones como las siguientes presentes en estudios del Banco Mundial. La intención es "*to treat partnerships as an organic process, in which trust is built over time, in which steps are taken to weave a "fabric of sustainability"; and to consider how mutual accountability may be built, perhaps in the form by a contractual arrangement*" (Maxwell and Way, 200, p. viii, citado por AXELROOD, R., 2001). El World Bank define el Partenariado como "*a collaborative relationship between entities to work toward shared objectives through a mutually agreed division of labor.*" Citado por AXELROOD, Robert. Theoretical Foundations of Partnerships for Economic Development, University of Michigan. July, 2001.
- ⁸ BRAVO, Elizabeth, enero, 2004, Nuevas formas para controlar los territorios y la biodiversidad. Revista Biodiversidad No. 39.
- ⁹ En el componente de Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia reporta que durante lo transcurrido del gobierno de Uribe desde su inicio hasta el primer trimestre del 2004 se han beneficiado 18.221 familias guardabosques de las 50.000 que se espera beneficiar en el cuatrienio.
- ¹⁰ Palabras del presidente Uribe en la protocolización del Canje de Deuda por naturaleza, Bogotá, 23 de abril de 2004. SNE.