

# CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

*Silvia Charpentier  
Luisa Elena Guinand  
Luis A. Obregón  
Pablo Nieto*

CONFIEP  
Proyecto PAPI, USAID

© 1996, CONFIEP

Autores: Silvia Charpentier, Luisa Elena Guinand,  
Luis A. Obregón, Pablo Nieto

Diseño y producción: Soledad Hamann y José Rodríguez

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Impreso en Perú  
Printed in Peru

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN	ix
INTRODUCCIÓN	xi
Capítulo 1.	
<u>LA SITUACIÓN AMBIENTAL DEL PERÚ</u>	<u>1</u>
La oferta de recursos naturales y los problemas ambientales	1
- Los problemas ambientales del Perú	4
Marco regulatorio y aspectos legales	8
La gestión ambiental	10
- Sector público	10
- Sector privado	17
- Sector independiente	18
Capítulo 2.	
<u>EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL</u>	<u>25</u>
Opciones de financiamiento de la gestión ambiental	25
- Fuentes de recursos internos	26
- Fuentes de recursos externos	27

---

Financiamiento con canjes de deuda externa	30
- Antecedentes	30
- Aspectos Técnicos	33
- Prácticas comunes en los CDDS	38
- Obstáculos a los CDDS	46
Lecciones aprendidas	46

### Capítulo 3.

#### **CANJES DE DEUDA EXTERNA EN EL PERÚ** **51**

---

Antecedentes	51
- El sistema de pago de deuda con productos (SPP)	51
- Canjes de deuda por inversión (CDI)	52
- Canjes de deuda por privatización (CDP)	53
- Conversión de deuda en donación (CDD1)	55
Contexto legal y experiencias recientes: los canjes de deuda por donación (CDD2)	56
- Contexto legal	56
- Experiencias recientes	57
- Algunos obstáculos a los CDDS en el Perú	59

### Capítulo 4.

#### **PAUTAS PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS CANJES DE DEUDA EXTERNA POR DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL PERÚ** **63**

---

Tareas y responsabilidades	63
Estrategia para la obtención de recursos con CDDS	67

### Capítulo 5.

#### **CONCLUSIONES** **73**

---

#### **BIBLIOGRAFÍA** **79**

---

<b>Apéndice 1:</b>	
<b>RESUMEN DE LOS DIAGNÓSTICOS AMBIENTALES DEL PERÚ</b>	<b>87</b>
<i>Luisa Guinand</i>	
<b>Apéndice 2:</b>	
<b>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES CON CDDS</b>	<b>91</b>
<i>Luisa Guinand</i>	
1. Banca comercial	94
1.1.Los canjes iniciales	94
1.2.Donaciones de deuda de la banca comercial	99
1.3.Financiamiento de gobiernos y organismos	101
2. Deuda bilateral	102
2.1.Financiamiento bilateral directo	103
2.2.Financiamiento a fondos fiduciarios	105
<b>Apéndice 3:</b>	
<b>¿CÓMO SE HACE UN CANJE DE DEUDA POR CONSERVACION Y DESARROLLO SUSTENTABLE EL EL PERÚ?</b>	<b>111</b>
<i>Entrevista a Alejandro Camino, por L.Guinand</i>	
<b>Apéndice 4:</b>	
<b>CONTEXTO LEGAL.</b>	<b>119</b>
<i>Luis A. Obregón</i>	
A. Aspectos Legales de la Deuda Pública Externa Peruana	121
1.Marco Legal de la Deuda Pública Externa	121
2.Estructura Institucional (roles y capacidades)	125
3. Estructura de Gestión (Procedimiento)	132
B. Aspectos Legales de los Canjes de Deuda	137
1.Antecedentes legales de orden general	137
2.Referencias legales de los canjes ocurridos	141

# PRESENTACIÓN

Con el ánimo de contribuir a la solución de los problemas referidos al manejo de la deuda externa, y a la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente en el Perú, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas -CONFIEP- tiene la satisfacción de poner a disposición de los empresarios, funcionarios públicos, y los profesionales del país, la presente publicación denominada "Canje de Deuda por Naturaleza: Financiamiento de la Gestión Ambiental en el Perú".

Este libro ofrece un conjunto de sugerencias y recomendaciones de política que podrían ser emprendidas por el Gobierno, para que el país pueda aprovechar adecuadamente los mecanismos de canjes de deuda externa por desarrollo sustentable. En base a un riguroso análisis, tanto de la realidad del Perú, como de la experiencia de otros países en desarrollo, aquí se postula que tales mecanismos pueden ser muy eficaces en la provisión de recursos financieros para la protección del medio ambiente.

CONFIEP considera que la defensa de los recursos naturales y ambientales, es una tarea prioritaria que compromete no sólo a los

gobiernos, sino a la sociedad en su conjunto y, por tanto, a la comunidad empresarial. Así, la presente publicación constituye un modesto pero pertinente aporte del empresariado nacional para que ésta y las futuras generaciones de peruanos, tengamos la oportunidad de vivir en armonía con el buen uso de nuestros recursos naturales y ambientales.

Este estudio lo realizó, por encargo de CONFIEP, un selecto grupo de profesionales liderado por Silvia Charpentier, e integrado por Luisa Elena Guinand, Luis A. Obregón y Pablo Nieto, durante el primer semestre de 1996. El trabajo fue ejecutado en el marco del Proyecto de Planeamiento, Análisis y Ejecución de Políticas -PAPI- el mismo que cuenta con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos-USAID.

Deseamos agradecer a los autores de este trabajo, así como a las diversas personas e instituciones que hicieron posible esta publicación, especialmente al Dr. Jorge Alarcón, de USAID, al señor Alejandro Camino, especialista en operaciones de canje de deuda, a los señores Carlos Gasco y Jorge Vega, del Developing Economies Group -DEG-, Contratista Institucional del Proyecto PAPI, y al Dr. Eduardo Devoto y la señora Carola León, de CONFIEP.

*Jorge Picasso Salinas*  
*Presidente*

# INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es contribuir con recomendaciones específicas a los esfuerzos del Gobierno para poner en práctica un esquema de financiamiento derivado de los canjes de deuda externa.

El estudio fue concebido inicialmente como un análisis financiero y legal. A medida que se avanzó, sin embargo, resultó evidente que el valor final de los canjes de deuda externa por conservación y desarrollo sustentable -o CDDS, como se les llama a lo largo del trabajo- se refleja en la calidad de las actividades que apoya. Por ello el Capítulo 1 inicia el texto del documento con un resumen de los problemas ambientales del Perú y su marco legal e institucional.

En el Capítulo 2 se sitúa a los CDDS en un contexto financiero amplio, señalando que estas conversiones son una de varias opciones para el financiamiento de la gestión ambiental. La segunda parte de este capítulo se concentra en describir la evolución de la aplicación de los CDDS en forma detallada, con el propósito de dar al lector una idea completa del origen y el alcance de este esquema financiero, y las lecciones aprendidas.

El Capítulo 3 se refiere a los CDDS en el Perú. Resultó de gran valor revisar los antecedentes de las experiencias peruanas en canjes de deuda, y tener presente los casos más recientes de la utilización de este mecanismo en el país.

El Capítulo 4 contiene las recomendaciones más importantes del análisis y las perspectivas de financiamiento con canjes de deuda externa en el Perú. Por último, el Capítulo 5 presenta las conclusiones del estudio. La comprensión de las restricciones, y las enormes posibilidades del financiamiento con canjes de deuda, son el primer paso para hacer un uso eficiente de las conversiones de deuda en la promoción del desarrollo sustentable en el Perú.

Con la finalidad de ampliar la información sobre este tema, también se ha considerado conveniente incluir cuatro apéndices al final de este estudio. En ellos se presentan aspectos específicos sobre las experiencias internacionales con CDDS, así como aspectos legales y procedimientos para la ejecución de operaciones de canjes de deuda externa en el Perú.

# CAPÍTULO 1

## LA SITUACIÓN AMBIENTAL DEL PERÚ

---

### LA OFERTA DE RECURSOS NATURALES Y LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

---

El Perú, con una extensión continental de 1.285.215 Km<sup>2</sup> y un dominio marítimo de 863.000 Km<sup>2</sup>, presenta una variada oferta de recursos naturales. A continuación se esboza una visión general de la situación de estos recursos y de los problemas que surgen para su manejo y conservación

La oferta de recursos naturales se determina por el potencial productivo nacional, así configurado:<sup>1</sup>

- potencial pesquero, del mar y de las aguas continentales, especialmente los de la cuenca del Amazonas
- potencial minero en base a los yacimientos minerales metálicos y no-metálicos
- potencial de ganadería de camélidos en las pasturas altoandinas, a las cuales están adaptadas especies silvestres de camélidos

## BIODIVERSIDAD EN EL PERÚ

Dada su ubicación tropical y su accidentada topografía, el Perú está entre los doce países con mayor biodiversidad del planeta. Tanto los bosques amazónicos, como las cordilleras andinas y el océano Pacífico, que baña la árida faja costera, albergan una extraordinaria concentración de especies de flora y fauna. El Perú tiene 84 zonas de vida de un sistema mundial de 103. En ellas habita el 19 por ciento de las especies de aves, el 9 por ciento de los mamíferos y el 9 por ciento de los anfibios de todo el mundo, cifras que día a día crecen con el avance de la investigación científica.

Existen en el Perú cuatro centros de diversidad de especies, considerados entre los más importantes del mundo:

En una hectárea de terreno en Cabeza de Mono (Loreto) se han censado hasta 544 árboles y lianas, pertenecientes a 185 especies diferentes. En Mishana (Río Nanay, Loreto) se han censado hasta 858 árboles y lianas por hectárea, pertenecientes a 295 especies distintas.

En la Zona Reservada de Tambopata-Candamo (Madre de Dios), la biodiversidad es única. En la corona de un árbol emergente se han colectado hasta 5.000 insectos, entre los cuales había 500 especies de coleópteros y 80 especies de hormigas, casi todas nuevas para la ciencia.

En los alrededores de Iquitos se han encontrado 182 especies de plantas nativas, domésticas y silvestres que producen frutos comestibles. También, se ha hallado en esta zona la mayor diversidad de reptiles del país.

En el Parque Nacional Yanachaga-Chemillén (Oxapampa) se han colectado 2.854 especies de plantas y se calcula que existen entre 5.000 y 10.000 especies en sus 120.000 hectáreas.

---

*Fuente: República del Perú. Informe de la Comisión Nacional ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Lima 1992*

- como la vicuña y el guanaco, y especies domesticadas como la alpaca y la llama
- potencial hidroenergético favorecido por la gran escorrentía en las vertientes andinas
  - potencial forestal en la selva amazónica y en las tierras de aptitud forestal de la sierra
  - potencial para la agricultura diversificada en base a la variedad de pisos ecológicos y de especies nativas domesticadas
  - potencial biogenético, en base a la riqueza de flora y fauna, para el desarrollo de actividades en bio-ingeniería
  - potencial turístico por los paisajes, los restos arqueológicos de las culturas prehispánicas y la diversidad de culturas indígenas

Según señala el Proyecto de Ley de Reestructuración del Fondo Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, “el Perú moderno no ha aprovechado esta variedad de recursos y factores favorables para el desarrollo; por el contrario durante las últimas décadas, los diferentes ecosistemas se han visto afectados porque las actividades minera, pesquera y forestal, así como de desarrollo urbano, no contemplaron medidas de control para evitar los daños ambientales.”<sup>2</sup>

Durante la década de los años 90 se han realizado al menos cuatro intentos por describir y clasificar la problemática ambiental del Perú y establecer así prioridades de política, gestión e investigación futura.

El primer intento, el más conocido y el que se resume en este documento, es el “Informe de la Comisión Nacional presentado ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. Debe señalarse, sin embargo, que algunos sectores consideran que este diagnóstico es obsoleto, lo cual, desde su perspectiva, presenta problemas de omisiones y de interpretaciones equivocadas de la

realidad ambiental peruana.<sup>3</sup>

El segundo diagnóstico examinado corresponde a la Unidad Ambiental de Cuánto S.A., que en 1994 presentó una lista de 27 problemas ambientales críticos del Perú, clasificados por tipo de ecosistema (*Ver Cuadro 1 del Apéndice 1*). Se revisó también la Estrategia Ambiental de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para el Perú, publicada en marzo de 1995 (*Ver Cuadro 2 del Apéndice 1*).

Finalmente, resumiendo los intentos anteriores y revisando la literatura sobre investigación ambiental peruana, Manuel Glave identifica los cinco problemas ambientales críticos más importantes en el Perú (*Ver Cuadro 3 del Apéndice 1*).

Para este documento se escogió el diagnóstico contenido en el Informe de la Comisión Nacional presentado ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que constituye la versión oficial de los problemas ambientales del Perú, clasificados por regiones naturales. A continuación se presenta un resumen.

### **Los Problemas Ambientales del Perú**

---

- **Océano Pacífico**
  - sobreexplotación de algunas especies marinas (anchoveta y sardina, concha de abanico)
  - falta de manejo racional de los recursos marinos (pesca, aves guaneras, manglares)
  - contaminación marina por relaves mineros (Moquegua y Tacna), por aguas residuales (Lima, Callao y Chimbote) y por pesticidas (toda la costa)

### PROBLEMAS AMBIENTALES CRÍTICOS DEL PERÚ

La Comisión Nacional Ambiental ha resumido los problemas ambientales más críticos del Perú de la siguiente manera:

- **Altas tasas de deforestación, erosión y la consecuente pérdida de fertilidad de los suelos.** Desde principios del Siglo XX se han deforestado más de 7,5 millones de hectáreas, a una tasa de 300.000 hectáreas por año. Se proyecta que la deforestación alcance 11 millones de hectáreas para el año 2000.
- **Deterioro de las escasas tierras agrícolas, afectadas por la salinización y urbanización.** Las tierras de aptitud agrícola (Clase A, para cultivos en limpio y Clase C, para cultivos permanentes) sólo cubren el 5,91 por ciento de la superficie continental del país.
- **Deterioro y desaparición de hábitats y, por consiguiente, de especies de flora y fauna silvestre que conforman la rica biodiversidad del Perú.** El Perú es uno de los países que ha proporcionado más plantas domesticadas y semi-domesticadas a la humanidad. Por ejemplo, la papa, el tomate y la quinua fueron cultivadas en el Perú mucho antes que en cualquier otro lugar del mundo.
- **Contaminación de los ríos, lagos y zonas costeras.**
- **Contaminación del aire en las grandes ciudades y la falta de servicios básicos de sanidad (desagües y manejo de la basura).**

- **Costa del Pacífico**

- salinización de tierras agrícolas por técnicas inapropiadas de riego
- pérdida de tierras agrícolas por la expansión de las ciudades. Por ejemplo, en los valles del Chillón, Rimac y Lurín se han perdido 23.000 hectáreas agrícolas entre 1950 y 1990

- contaminación ambiental acelerada en algunas ciudades y centros mineros (Lima, Moquegua-Tambo y Chimbote)
- deterioro de los bosques secos tropicales en los Departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, debido a la tala indiscriminada y al sobrepastoreo de cabras
- contaminación de aguas superficiales y subterráneas por los relaves mineros y por los desechos urbanos
- deterioro de las áreas naturales protegidas, por falta de apoyo del Estado (Reserva Nacional de Paracas, Reserva de Biósfera del Noroeste, Reserva Nacional de Lachay y Santuario Nacional Lagunas de Mejía)
  
- **Los Andes, sobre 500 m.s.n.m.**
  - deterioro de tierras agrícolas por destrucción de la cobertura vegetal de protección en las laderas. El 75 por ciento de las tierras de aptitud agrícola del país está afectado por procesos erosivos pronunciados
  - escasos programas de reforestación con fines energéticos, industriales y de protección
  - deterioro de las pasturas naturales altoandinas por sobrepastoreo con ovinos y sub-utilización de los camélidos adaptados a estas pasturas
  - deterioro de las cuencas hidrográficas y contaminación por relaves mineros. Esta situación es grave en la sierra central (Yauli-Oroya-Cerro de Pasco) donde las actividades mineras de la Oroya ya han afectado 250.000 hectáreas de pastos y los ríos de la zona
  - deterioro de las áreas naturales protegidas por falta de apoyo del Estado (Parque Nacional Huascarán, Reservas Nacionales de Calipuy, Junín, Salinas-Aguada Blanca, Titicaca y Pampa Galeras; Santuarios Nacionales de Calipuy y Huallay; Santuarios Históricos de Chacamarca y Pampas de Ayacucho)

- **Vertiente oriental de Los Andes**
  - tala indiscriminada de los bosques en las vertientes orientales, lo cual ha acelerado la erosión. El 25 por ciento de la selva alta había sido deforestado hacia fines de los años 80.
  - ampliación del cultivo de la hoja de coca y fomento del narcotráfico en las zonas de Huallaga, Pachitea, Pichis y Quillabamba\*
  - deterioro de la productividad de los bosques por la sobreexplotación de especies forestales de alto valor comercial
  - deterioro de las áreas naturales protegidas y poco apoyo a su manejo y desarrollo turístico (Parques Nacionales Cutervo, Tingo María, Río Abiseo, Yanachaga-Chemillén; Santuarios Nacionales de Tabaconas-Namballe y Ampay; Santuario Histórico de Machu Picchu; Bosques de Protección de Alto Mayo, San Matías-San Carlos y Pui-Pui)
  
- **Llano Amazónico**
  - tala indiscriminada de los bosques
  - escaso fomento de tecnologías adecuadas para utilizar los recursos naturales en forma sustentable
  - contaminación ambiental en las zonas de extracción petrolera
  - deterioro y poco apoyo al manejo de áreas protegidas (Parque Nacional Manu, Reserva Nacional Pacaya-Samiria)

Tanto en algunos círculos gubernamentales como en organizaciones de la sociedad civil se reconoce que la crisis ambiental del país es grave y señalan que, de continuar las tendencias de deterioro ambiental de las últimas décadas, los costos socio-económicos serán muy elevados para las presentes generaciones, siendo más elevados aún si se proyectan hacia las generaciones futuras.

## MARCO REGULATORIO Y ASPECTOS LEGALES

---

En el Perú existen numerosas normas legales ambientales circunscritas dentro del marco de la Constitución Política y los tratados internacionales.<sup>5</sup>

Las principales normas que regulan el tema ambiental son: el Código Sanitario, la Ley General de Aguas, el Texto Unificado de la Ley General de Electricidad, la Ley de Bases de la Regionalización, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Comunidades Campesinas, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Código Penal, el Código de Medio Ambiente, y la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Además existen normas y reglamentos específicos para los aspectos ambientales de cada sector productivo.<sup>6</sup>

El primer intento por proveer un marco legal integral adecuado, dentro del cual el gobierno pudiera elaborar las políticas y estrategias ambientales de corto y largo plazo, fue la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990.<sup>7</sup> El título preliminar del código afirma que: “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza”, que “es obligación del Estado mantener la calidad de vida de las personas a un nivel compatible con la dignidad humana” y, que “las personas están obligadas a contribuir y colaborar inexcusablemente con estos propósitos.”

Es decir, el código concibe la conservación del ambiente como requisito previo para asegurar la calidad de vida de los ciudadanos.

El código establece lineamientos para la regulación ambiental en las industrias, a través de la elaboración de estudios de impacto ambiental (Art. 9-13). También prohíbe la descarga de sustancias contaminantes y la emisión de residuos a las aguas (Arts. 14 y 15).

La versión original del Código de Medio Ambiente imponía penas y sanciones severas para los infractores. Estas medidas fueron derogadas o modificadas mediante la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (1991) de manera de flexibilizar los requisitos ambientales impuestos a la inversión privada, especialmente en el sector minero.<sup>8</sup> Las modificaciones mencionadas han limitado la efectividad del código en la práctica, de suerte tal que las normas en él contenidas tienen a la fecha un alcance limitado y disperso.

Otros proyectos de ley y reglamentos referidos al marco regulatorio de los recursos naturales que actualmente se debaten en el Congreso son los proyectos de la Ley de Aguas, la Ley Forestal, y el reglamento de la Ley de Tierras. Las discusiones en torno a estas disposiciones se basan en la disyuntiva de si los recursos naturales deben otorgarse bajo el régimen de concesiones o de propiedad privada, dada la debilidad institucional del sector de medio ambiente en el Perú.<sup>9</sup>

En resumen, el cuerpo de leyes y reglamentos ambientales existente es extenso, pero incompleto. Si bien, tanto el gobierno como la sociedad civil están haciendo intentos por perfeccionar las leyes ambientales, en opinión del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, el marco legal es aún inadecuado, ineficaz y disperso. En muchos casos las normas ambientales no responden a la realidad que se pretende regular, siendo por lo tanto de difícil aplicación práctica.<sup>10</sup>

Por otra parte, las modificaciones progresivas de leyes ambientales ocurridas durante los últimos cinco años, así como el contenido de los debates relacionados con los proyectos y reglamentos de la Ley Forestal, Ley de Aguas y Ley de Tierras sugieren que, para el actual gobierno, el objetivo de conservar el medio ambiente ha estado subordinado al de promover la inversión privada.<sup>11</sup> Los costos causados por la falta de una debida gestión ambiental no han sido seriamente considerados.

---

## LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

### Sector público

---

La gestión pública ambiental en el Perú se ha caracterizado por ser netamente sectorial. Es decir, cada uno de los sectores—minero, pesquero, agrícola y forestal— ha establecido sus prioridades, políticas, estrategias, normas y reglamentos referentes al recurso natural de su interés.<sup>12</sup> La falta de coordinación e integración entre los sectores, y por consiguiente, las decisiones aisladas de corto plazo,

#### CONAM

#### AGENDA DE ACCIÓN AMBIENTAL PROPUESTA 96-97

##### Metas Generales

1. Estructura básica del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
2. Fondo Nacional Ambiental (FONAM)
3. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA 3 Nodos)
4. Manual de participación ciudadana en la gestión ambiental
5. Reglamentación del arbitraje ambiental
6. Desarrollo de instituciones evaluadoras de impacto ambiental
7. Desarrollo de posición sólida y concertada en tratados internacionales
8. Fortalecimiento de Comisiones Nacionales de:  
Diversidad Biológica  
Cambios Climáticos  
Desertificación y Sequía  
Fondo Ambiental Mundial
9. Puesta en marcha de los mejores 10 proyectos regionales

han sido los principales problemas para el establecimiento de una adecuada y coherente política nacional de conservación y desarrollo sustentable.<sup>13</sup>

Como paso importante en el intento de establecer una política ambiental integral, en diciembre de 1994 se promulgó la Ley 26410 que creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), como la entidad encargada de formular, coordinar, dirigir y evaluar la política ambiental nacional, así como velar por su estricto cumplimiento.

La misión última del CONAM, como organismo rector de la política ambiental nacional, es promover el desarrollo sustentable de manera de lograr un equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y el uso y conservación del patrimonio natural del país.

El CONAM es un organismo descentralizado, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros. El CONAM está integrado por un Consejo Directivo, una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Consultiva. El Consejo Directivo es la máxima autoridad del CONAM y está integrado por siete miembros representantes del gobierno central, de gobiernos regionales, de gobiernos locales y de los gremios empresariales. La Secretaría Ejecutiva es el órgano técnico-normativo y está integrada por expertos en materia ambiental. Por último, la Comisión Consultiva, integrada por representantes del sector público y privado, actúa como órgano de asesoramiento. Los fondos del CONAM provienen del Presupuesto de la República, de transferencias del Tesoro Público y de donaciones y otros recursos de la cooperación internacional.

En base a los problemas ambientales identificados en la sección anterior, y luego de incorporar las opiniones de más de 650 representantes de los sectores público y privado, el CONAM presentó en el Primer Encuentro Nacional Ambiental (Ecodiálogo 96) celebrado en abril de 1996, un plan estratégico enfocado en tres áreas:<sup>14</sup>

**I. Area Verde: Uso sustentable de recursos naturales**

Metas: dividir el territorio en áreas ecoproductivas, utilizando herramientas de ordenamiento territorial; promover la participación de la sociedad civil en la administración de áreas protegidas y en el manejo de fauna silvestre; y, preservar los bancos de germoplasma nativos del Perú.

**II. Area Marrón: Control de la calidad ambiental en áreas urbanas e industriales**

Metas: realizar un diagnóstico ambiental nacional y desarrollar la capacidad administrativa en cada uno de los sectores involucrados en el control de la calidad ambiental; establecer los lineamientos de la evaluación de impacto ambiental y de los protocolos de monitoreo.

**III. Area Azul: Educación ambiental y promoción de valores y actitudes positivas hacia el ambiente**

Metas: incorporar conceptos sobre conservación y desarrollo sustentable en la educación y promover así valores y actitudes positivas hacia el ambiente; lograr el apoyo político necesario para implementar el plan estratégico del CONAM.

Paralelamente a la acción del CONAM, durante los últimos cinco años los ministerios de cada sector productivo (Energía y Minas, Pesquería, Agricultura e Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales) han implementado diversas medidas para definir las normas y regulaciones, los estándares técnicos, las disposiciones administrativas y la adecuada calificación del personal para desarrollar una gestión ambiental eficiente.<sup>15</sup> Sin embargo, la organización institucional ambiental en los ministerios no es uniforme; en algunos de ellos existe una Dirección Ambiental (por ejemplo, Energía y Minas), mientras que en otros es una oficina de menor rango (por ejemplo, en

Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales).

El Ministerio de Energía y Minas (MEM) cuenta con la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) que trabaja conjuntamente con la Dirección General de Minería. De acuerdo a algunos funcionarios públicos de diferentes sectores, encargados de formular las políticas ambientales, el sector de energía y minas es el que ha tenido mayores avances en cumplir sus objetivos ambientales.<sup>16</sup> Este Ministerio cuenta actualmente con protocolos de calidad de agua y de calidad de aire, y con más de 25 guías referentes a Estudios de Impacto Ambiental (EIAs), Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs) y manejo, tratamiento y disposición final de desechos y sustancias contaminantes.<sup>17</sup> En enero de 1996, el MEM publicó los niveles máximos permisibles de efluentes líquidos para las minas y los complejos minero-metalúrgicos, así como el plazo para adecuarse a estos niveles (entre 5 y 10 años). Próximamente publicará los niveles máximos permisibles para emisiones de gases.<sup>18</sup>

El sector pesquero, en comparación, muestra retrasos en la aplicación de políticas de adecuación ambiental, a pesar de tener importantes razones económicas para modernizar y hacer más productivas y eficientes sus empresas. Por ejemplo, en la década 1985-1994, sólo las empresas privadas del sector pesquero han perdido US\$816 millones al no tratar sus desechos de agua de cola, sanguaza y agua de bombeo para su reutilización.<sup>19</sup>

Con la promulgación de la Ley General de Pesca (diciembre de 1992) y de su respectivo Reglamento (enero de 1994), el Ministerio de Pesquería, a través de la Dirección de Medio Ambiente, estableció las bases y las regulaciones para el uso racional de los recursos pesqueros. Con esta ley se pretende evitar la contaminación de los ambientes marino-costeros y conservar los ecosistemas marinos y los recursos hidrobiológicos del país.

En este contexto, el sector pesquero fijó un plazo para presentar los EIAs y los PAMAs de las empresas productoras de harina y aceite

de pescado, conservas, y productos congelados que vencía el 15 de julio de 1995. Aunque para diciembre de 1995, un alto porcentaje de empresas había cumplido con presentar sus respectivos PAMAs, el Ministerio de Pesquería aprobó recientemente una nueva extensión del plazo de adecuación ambiental para las empresas pesqueras. Algunas publicaciones han calificado esta Resolución Ministerial como un retroceso y una ambigüedad en materia de legislación ambiental.<sup>20</sup>

En el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, la Dirección de Asuntos Normativos es la encargada de verificar que las empresas industriales cumplan con el Código de Medio Ambiente. Este sector ha comenzado a formular reglamentos para controlar la contaminación ambiental, conjuntamente con la empresa privada.<sup>21</sup> En algunos casos aislados, además, las condiciones para acceder al mercado mundial han dado origen a esfuerzos de reconversión industrial en empresas específicas.<sup>22</sup>

En el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el encargado de proponer, coordinar y conducir las políticas de conservación de los recursos naturales renovables. El INRENA también tiene jurisdicción técnica sobre todos los aspectos referidos al recurso forestal, el agua y el medio ambiente rural.

Actualmente se encuentra en revisión en el INRENA, el Plan Director para el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, elaborado con el auspicio y apoyo de la cooperación técnica alemana. El Perú cuenta con 46 áreas naturales protegidas, las cuales cubren aproximadamente el 10 por ciento del territorio nacional, y están clasificadas en parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales e históricos, bosques nacionales, bosques de protección, zonas reservadas, cotos de caza, y reservas comunales. Estas áreas son reconocidas internacionalmente como uno de los mecanismos más eficaces para conservar la diversidad biológica. A pesar de ser

---

legalmente protegidas, en una publicación reciente el Director de INRENA ha manifestado que podría contemplarse el aprovechamiento de recursos mineros y energéticos y el desarrollo de obras de infraestructura al interior de estas áreas.<sup>23</sup>

El turismo, y específicamente el ecoturismo, basado en las áreas naturales protegidas del Perú, se está promocionando como fuente de obtención inmediata de divisas, aunque aún falta personal, presupuesto, planes de manejo e infraestructura para recibir el incremento de visitantes esperados.<sup>24</sup>

Además del INRENA, el Ministerio de Agricultura ha fortalecido en los últimos años al Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS). El objetivo principal de este programa es establecer un conjunto de políticas, estrategias y acciones técnicas con el fin de aprovechar los recursos naturales, humanos y de capital a través del manejo integral de las cuencas.

Por último, se debe mencionar al sector de relaciones exteriores, el que cuenta con una sección de medio ambiente por medio del cual se define e implementa la participación del Perú en las acciones ambientales internacionales. El Perú tiene 180 compromisos ambientales internacionales, entre los que se encuentran tratados y convenciones referentes a los cambios climáticos, la diversidad biológica, la capa de ozono, los desechos peligrosos, la desertificación, y el Acuerdo Internacional sobre Aranceles y Libre Comercio (GATT), que contiene disposiciones con implicaciones ambientales. (Ver recuadro)

En resumen, la gestión pública ambiental del Perú está en manos de diversos sectores, y a su vez de diferentes instituciones dentro de cada sector. De aquí surge la necesidad de que exista una mayor coordinación entre los sectores, y además que el CONAM, según se dispone en su ley de creación, actúe como ente rector y supervisor de estas coordinaciones intersectoriales.

**CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES  
AMBIENTALES FIRMADOS Y/O RATIFICADOS  
POR PERÚ**

- Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. 1946
- Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre (CITES). 1975
- Acuerdo para la Conservación de la Flora y Fauna de los Territorios Amazónicos del Perú y Brasil. 1975
- Acuerdo para la Conservación de la Flora de los Territorios Amazónicos del Perú y Colombia.
- Tratado Amazónico. 1978
- Convención para la Conservación y Manejo de la Vicuña. 1979
- Protocolo de Montreal (referente a sustancias que agotan la capa de ozono). 1987
- Convenio de Basilea (manejo global de desechos tóxicos). 1989
- Convenio sobre Diversidad Biológica. 1992
- Convenio de Viena para Protección de la Capa de Ozono.
- Convención contra la Desertificación. 1994

Por otra parte, las decisiones programáticas, financieras y administrativas de todos los sectores están centralizadas en Lima, desconociendo el papel que corresponde a los gobiernos regionales y locales en la solución de los problemas ambientales. En este sentido, el Ecodiálogo 96 constituyó un primer paso hacia la descentralización de la gestión ambiental.

---

### *Sector privado*

---

El sector empresarial peruano apareció en el escenario de la política y gestión ambientales a principios de la década de los 90, al vetar el Código del Medio Ambiente en 1990 por considerar que la ley era excesivamente punitiva, sin prestar atención a los aspectos circunstanciales de cada caso.<sup>25</sup>

Como se señaló anteriormente, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada derogó una serie de artículos del Código del Medio Ambiente. Esta situación creó un enfrentamiento entre el sector privado y el gobierno, por una parte, y el sector independiente por la otra. Los conflictos han persistido durante los últimos años, aunque la creación del CONAM, y eventos como el Ecodiálogo, abren posibilidades para la reconciliación y el diálogo entre estos sectores.<sup>26</sup>

Recientemente, como consecuencia del proceso de globalización en el cual el Perú ya ha ingresado, el sector empresarial peruano ha comenzado a reconocer la necesidad de incorporar tecnologías limpias (que minimicen la contaminación y el impacto negativo hacia el ambiente) en los procesos productivos de sus empresas. Sin embargo, este proceso de reconversión industrial todavía está en una primera etapa. Según el presidente de CONAM, menos de un 5 por ciento de las empresas del sector productivo a nivel nacional trabajan con tecnologías limpias.<sup>27</sup>

Es importante que el empresariado se convenza de que no contaminar es un buen negocio. Así, a medida que minimicen o eliminen los efectos negativos sobre el ambiente, sus productos aumentarán de valor en los mercados internacionales.

Por otra parte, distintos gremios empresariales han formado comités de desarrollo sustentable para entablar relación con el sector público y así facilitar los procesos de adecuación ambiental de las empresas. Este es el caso de la Sociedad Nacional de Industrias, la

Sociedad Nacional de Minería, y la CONFIEP.

En resumen, si bien se observa en el sector empresarial una tendencia a incluir el tema ambiental en su agenda de trabajo, esta tendencia no está respaldada por información actualizada y coherente y por tanto no se refleja en cambios concretos a nivel de cada empresa.

### **Sector independiente**

---

El sector independiente ambiental, representado por las ONGs, las universidades y asociaciones sin fines de lucro, inició la gestión ambiental en el Perú a través de proyectos de manejo de recursos, recuperación de ecosistemas, recomendaciones de política, leyes y mecanismos de concertación, y obtención de recursos financieros. Las ONGs también han complementado las funciones del Estado realizando actividades que por carencia de presupuesto o recursos técnicos, el Estado no ha podido asumir.

Las ONGs ambientales emergieron hacia el final de la dictadura socialista militar, que gobernó de 1968 a 1979. Aunque la primera ONG ambiental peruana (Comité Nacional de Protección a la Naturaleza) fue fundada en 1940, no fue sino hasta finales de los años 70 y principios de los años 80, cuando se fundó en Cusco la Sociedad para Protección de la Naturaleza (SOPRONA), y luego en Lima, la Asociación Peruana para la Conservación de Naturaleza (APECO) y la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN) hoy día, Pro-Naturaleza. Estas dos últimas organizaciones han promovido la formación de redes conservacionistas en el Perú, tales como el Comité Peruano de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Red Ambiental Peruana. Durante los últimos años han surgido otras agrupaciones de ONGs ambientalistas, tales como la Red Nacional de Acción Ambiental

(RENACE), la Red de Agricultura Ecológica, y el Foro Ambiental Nacional.

Hasta finales de la década de los 80, el movimiento de ONGs conservacionistas se centró en la conservación de especies de fauna y flora y de sus hábitat, es decir en la conservación de la biodiversidad. Una institución clave en la gestión ambiental del sector independiente es, sin duda, la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina. En esta Universidad se han formado la mayor parte de los ingenieros forestales fundadores de las ONGs de conservación y funcionarios gubernamentales del INRENA, Ministerio de Agricultura y otros cargos relacionadas con la conservación de la biodiversidad. En lo referente a los problemas ambientales del "Área Marrón", es decir calidad ambiental en áreas urbanas e industriales, destaca la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) con la escuela de Ingeniería Sanitaria más importante del país.

#### PROFONANPE

En diciembre de 1992, se creó la entidad administradora del *Fondo para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE)* con el apoyo y asesoramiento del Banco Mundial, patrocinadores del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (Global Environmental Facility-GEF), así como de autoridades del gobierno peruano y las más importantes ONGs nacionales e internacionales.

El PROFONANPE, a través de la capitalización de un fondo fiduciario y de la donación de deuda bilateral y comercial, constituye un medio para apoyar los planes de manejo y la ejecución de proyectos en el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). PROFONANPE es una entidad sin fines de lucro, de derecho privado y de interés público cuyo objetivo central es constituir un fondo de aproximadamente US\$80 millones para financiar una efectiva y eficiente gestión del SINANPE.

*continúa*

*continuación*

Los capitales invertidos de este fondo están depositados en entidades bancarias que aseguran la máxima rentabilidad, dentro de una estrategia de inversión conservadora. Parte de los intereses anuales generados por el fondo se colocan en proyectos de conservación y aprovechamiento sustentable que califiquen para ser beneficiarios de estos recursos, y parte son reinvertidos con la finalidad de evitar la pérdida de estos recursos por posibles rebrotes inflacionarios.

A diferencia de experiencias similares al PROFONANPE en otras partes del mundo, este fondo se constituyó con un mandato expreso: financiar la conservación de las áreas naturales protegidas pertenecientes al SINANPE. Si bien esta restricción permite el desarrollo de un Plan de Trabajo, claro y conciso, también limita el universo de donantes.

Aunque el PROFONANPE se creó por medio de un compromiso de aporte del GEF, equivalente a US\$5,22 millones de dólares, empezó a operar gracias a una línea de financiamiento otorgada por la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) y apoyo en equipamiento de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Hasta el momento, el fondo ha recibido aportes por un total de US\$24 millones aproximadamente provenientes del Gobierno Alemán y de la GTZ, del Gobierno de Canadá y de la ACDI, del Gobierno de Finlandia, del GEF y otros pequeños aportes provenientes de la Fundación MacArthur y del Gobierno de Holanda.

El PROFONANPE cuenta con un Consejo Directivo compuesto por tres representantes del Gobierno del Perú, tres representantes de ONGs peruanas designados por la Red Ambiental Peruana (la cual escogió para el mandato actual a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, DESCO y a la Sociedad Pachamama); y finalmente, un representante de la cooperación técnica internacional, cargo que en la actualidad ocupa la GTZ. El Consejo Directivo decide todo lo concerniente a la política institucional, planificación de programas, actividades y la aprobación de presupuestos.

La dirección y administración del PROFONANPE está a cargo de un coordinador quien gerencia las actividades propias de la institución, apoyado por un Comité Técnico y un Consejo Consultivo.

Actualmente existen en el Perú más de 100 ONGs y asociaciones sin fines de lucro dedicadas a la conservación del ambiente y a la promoción del desarrollo sustentable. La mayoría depende de financiamiento externo para sus proyectos y operaciones, y han sido las pioneras en materia de investigación y educación ambiental, en proyectos de manejo de áreas naturales protegidas, proyectos de promoción del desarrollo sustentable, y últimamente en proponer legislación ambiental (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y PROTERRA) y mecanismos novedosos para financiar la conservación, como el caso de PROFONANPE.

En resumen, el sector independiente ha sido el pionero en la promoción de las ideas de conservación del medio ambiente en el Perú, a través de acciones concretas de manejo de recursos, recomendaciones de políticas y capacitación de profesionales en el área ambiental. Sin embargo, la situación actual del país demanda de este sector un trabajo coordinado con el sector público y privado para implementar la política ambiental nacional, y un gran esfuerzo para elevar la calidad del debate a nivel nacional, y por ende la conciencia ambiental de los funcionarios gubernamentales, de los empresarios y del público en general.

### Notas

---

- 1 Comisión Nacional ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Estrategia Nacional para la Conservación*. Informe. Lima: 1992.
- 2 Proyecto de Ley de Reestructuración de Areas Naturales Protegidas por el Estado. Documento Mimeografiado.
- 3 Entrevista con Carlos Aranda, Director de Servicios Técnicos, Southern Perú, 1 de julio de 1996.
- 4 Esta tendencia ha disminuido desde mediados de 1995, como consecuencia de los bajos precios de la hoja de coca.
- 5 Entre 1900 y 1990 se habían emitido 3.700 dispositivos legales de carácter general con connotación ambiental y 870, entre 1990 y 1995, con un nivel de acatamiento tan bajo que más han creado frustración y sensación de ineficacia. Remy, Paul, "La Pachamama Caliente," *Caretas*, N° 1410, (Abril 1996): pp. 36-42.
- 6 Pascó-Font, Alberto, Giancarlo Gasha y Enrique Schroth, *Desarrollo Sustentable en el Perú*. Documento de Trabajo de GRADE. Lima: GRADE, 1995.
- 7 Ministerio de Justicia y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Edición Oficial. Lima, julio de 1995.
- 8 De los 145 artículos del código, 25 artículos fueron derogados y 7 artículos sustituidos por la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y por la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.
- 9 Pascó-Font, Alberto, Giancarlo Gasha, Enrique Schroth, *Desarrollo Sustentable en el Perú*. Documento de Trabajo de GRADE. Lima: GRADE, 1995.
- 10 Véase Remy, Paul, "La Pachamama Caliente". *Caretas* No.1410, 18 de abril 1996 y Pulgar Vidal, M. "Un tren llamado Deseo" Revista *Caretas* No.1410, 18 de abril 1996.
- 11 Pascó-Font, Alberto, Giancarlo Gasha, Enrique Schroth, *Desarrollo Sustentable en el Perú*. Documento de trabajo de GRADE. Lima: GRADE, 1995.

- 12 "Environmental Policy and Mechanisms". Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Nov. 1995.
- 13 Orden y preservación: "El Perú construye una Política Ambiental de Largo Aliento". *Business*, Año 3, N° 19 (Abril 1996): pp. 22.
- 14 Estos representantes incluyen los ministerios del gobierno central, 11 organizaciones empresariales, 250 representantes de ONGs, colegios profesionales, y visitas a 10 regiones del país.
- 15 Rojas, Carlos, "El Tercer Tiempo de la Política Ambiental." *Gestión*. 20 de abril de 1996.
- 16 Quizás esto se debe a que es uno de los sectores con mayor pasivo e impacto ambiental negativo en el país. *Medio Ambiente*. N°68, Año XI. Lima: (Abril 1995).
- 17 Glave Manuel, *La investigación del medio ambiente en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995.
- 18 "Contaminación minera ya tiene límites", *Equilibrio*. Boletín de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Enero-Feb. 1996
- 19 Rojas, Carlos. "¿Qué hacen los Ministerios?". *Medio Ambiente*. N°65, Año X.
- 20 Diario *El Comercio*, 10 de abril 1996, sección Ecología.
- 21 En Lima, por ejemplo, donde está instalado el 80 por ciento de la industria formal, se emiten efluentes gaseosos y líquidos sin ningún tratamiento previo.
- 22 Las industrias de refrigeración doméstica están eliminando los clorofluorocarbonos (CFCs) 11 y 12 con financiamiento proveniente del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (FMPM). El Perú recibió US\$2,3 millones para la reconversión de seis empresas: Coldex, Inresa, Industrial Selva, Industrial Lenche, Andina Industrial e Industrial Alfa. A través del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración también se normará el manejo de desechos peligrosos, de acuerdo al Convenio de Basilea.
- 23 "El Estado ha cambiado completamente su esquema de desarrollo". Entrevista a Miguel Ventura, *Equilibrio*. Vol.II, No.2, Marzo-Abril 1996.
- 24 "Pronóstico Reservado" *Caretas*, N° 1409 (abril 1996): pp 26. Según un estudio preparado por la empresa Blackstone Corporation Resource

- Management & Tourism Consultants de Toronto, Canadá, la meta de los 600.000 turistas esperada en 1996 puede ser utópica. El departamento responsable de las áreas protegidas dentro del INRENA cuenta con solamente 156 empleados en los parques y tiene presencia únicamente en 25 de las 46 áreas bajo su jurisdicción.
- 25 Entrevista a Carlos Aranda, Director de Servicios Técnicos, Southern Perú, 1 de julio de 1996.
- 26 Rojas, Carlos, "El Tercer Tiempo de la Política Ambiental". *Diario Gestión*, 20 de abril de 1996.
- 27 Galdós, Gonzalo, "Menos de 5 por ciento de empresas industriales trabajan con tecnología limpia". *Diario Gestión*, 16 de abril de 1996.

## CAPÍTULO 2

# EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

La gradual solución de los problemas ambientales detallados en el capítulo anterior requiere de una estrategia que establezca políticas, prioridades y responsabilidades. Llevar a la práctica un conjunto de medidas en un sector de importancia casi nula en términos del Presupuesto General, necesita además financiamiento de fuentes alternativas.

---

### OPCIONES DE FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

---

El financiamiento de la gestión ambiental generalmente proviene de una combinación de fuentes internas y externas, públicas y privadas, como las que se describen brevemente a continuación.<sup>1</sup> La mezcla óptima de opciones depende de cada país, y merece un análisis aparte para tratar el tema en mayor profundidad.

### **Fuentes de recursos internos**

---

- **El presupuesto nacional.**

Aunque esta debería ser la fuente principal de recursos para los proyectos de conservación y desarrollo sustentable, la realidad de la mayoría de los países en desarrollo es una de las restricciones fiscales, tanto por el lado del gasto público como por el de los ingresos tributarios. En el corto plazo deberían asegurarse, al menos, los fondos de contrapartida para proyectos ambientales financiados externamente. Conforme se consolide gradualmente la ejecución de una estrategia nacional ambiental en el mediano plazo, debe también garantizarse su financiamiento con recursos nacionales.
- **Establecimiento de tarifas para el uso de ecosistemas.**

Establecer tarifas para el uso de parques nacionales y reservas biológicas. Esta medida serviría además para administrar estas áreas protegidas sin exceder su capacidad de carga.<sup>2</sup> El mismo concepto se podría aplicar al manejo de cuencas como fuentes de agua, o al acceso a la diversidad biológica con fines industriales.
- **Impuestos ambientales.**

Gravar algunas actividades extractivas que provoquen externalidades negativas, como por ejemplo la minería y la producción forestal. Alternativamente, los permisos de explotación podrían obligar a las empresas dedicadas a estas actividades a aportar recursos para proyectos de conservación en áreas aledañas. Por otra parte, bajo el principio fundamental de “el que contamina paga” se pueden establecer impuestos a actividades contaminantes. Por último, los impuestos también son instrumentos de política ambiental: un impuesto

diferenciado a los combustibles podría favorecer el uso de carburantes “limpios”. En algunos países el turismo contribuye, a través de impuestos dirigidos, a la conservación de parques nacionales. En otros casos, como el de Colombia, la protección forestal da lugar a escudos tributarios.

- **Titulación de propiedades.**  
Emisión de títulos de propiedad sobre la tierra. Según un estudio reciente, esto aumenta el valor de la tierra al doble o triple, mientras que los gastos involucrados en el proceso de titulación (catastro, honorarios de agrimensores, topógrafos, abogados, y derechos de propiedad) cuestan entre el 2 y 3 por ciento del valor pre-título de la tierra.<sup>3</sup>
- **Privatizaciones verdes.**  
Crear un fondo para la conservación de biodiversidad, el desarrollo comunitario en áreas adyacentes o para remediar pasivos ambientales de la actividad productiva previa a la privatización de empresas contaminantes. El aporte podría ser contribuido por partes iguales entre el comprador y el vendedor.

#### **Fuentes de recursos externos**

---

- **Préstamos multilaterales.**  
En casos en los que existan proyectos programados para el mediano plazo con una adecuada capacidad de absorción, conviene planificar un financiamiento directo de estos proyectos. Para ello se cuenta con préstamos de los organismos multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financian no sólo proyectos ambientales sino también los

componentes ambientales de otro tipo de proyectos.

Estos recursos son prestados a un plazo promedio de 17 años con 5 de gracia, y a una tasa de interés de aproximadamente 7 por ciento.<sup>4</sup> Mientras que esta opción podría no ser atractiva a ONGs, es una alternativa de financiamiento para proyectos gubernamentales de envergadura.

Los organismos multilaterales también son importantes fuentes de asistencia técnica no reembolsable.

- **Fondo para el Medio Ambiente Mundial**  
(*Global Environment Facility -GEF*).

El Banco Mundial, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crearon el GEF en noviembre de 1990. Este fondo está orientado a financiar cerca de US\$1.500 millones en donaciones y créditos concesionales para proyectos de conservación ambiental de impacto global en los países en vías de desarrollo. Las áreas prioritarias del GEF son:

- el aumento de la temperatura mundial (efecto invernadero);
- la contaminación de las aguas internacionales;
- la destrucción de la diversidad biológica como consecuencia de la degradación de los ecosistemas naturales;
- el agotamiento de la capa de ozono como resultado de la emisión de gases clorofluorocarbonados (CFC), y otros gases.

Las tres instituciones multilaterales cumplen importantes papeles: PNUD tiene la responsabilidad de dar asistencia técnica; PNUMA brinda su experiencia y el apoyo científico a través del Grupo Consultivo Científico y Técnico (GCCT); y el Banco Mundial tiene la responsabilidad sobre los proyectos de inversión, la administración del GEF y el fondo fiduciario.

- **Organismos no gubernamentales.**

Existen fundaciones en los países industrializados que aportan cantidades importantes de apoyo financiero a proyectos ambientales. Entre ellas se encuentran fundaciones donantes como Pew Charitable Trust o MacArthur Foundation, y ONGs que actúan como intermediarios promotores de proyectos ambientales a nivel mundial, como The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI), el World Wildlife Fund (WWF) y el Wildlife Conservation Foundation (estos cuatro últimos activos en el Perú).
- **Corporación Financiera Internacional (CFI)- Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal (FMPM).<sup>5</sup>**

El sector privado es un consumidor de recursos naturales no-renovables que a la vez ha mostrado, a nivel mundial, un interés en la protección del ambiente. En consideración de lo anterior, la Corporación Financiera Internacional acordó jugar un papel activo en algunas de las operaciones del GEF y del FMPM. Estas operaciones se hacen por un máximo de 8 proyectos al año con un tamaño promedio de US\$4 millones para GEF y US\$1 millón para FMPM. Las áreas de interés de CFI son i) mitigación del cambio climático; ii) actividades relacionadas con la conservación de biodiversidad, tales como productos forestales no maderables, eco-turismo, agricultura orgánica y productos farmacéuticos de fuentes naturales; iii) reducción de la contaminación de aguas internacionales mediante la operación de plantas privadas de tratamiento; y, iv) asistencia para la protección de la capa de ozono por medio de la eliminación de clorofluorocarbonos y otras sustancias similares.
- **Fondo de Capital de Riesgo para Biodiversidad.**

El BIRF y la CFI han establecido un fondo de capital de riesgo

para financiar empresas de alta rentabilidad en países en desarrollo que hacen un uso sustentable de los recursos naturales. Estas empresas innovadoras deben pasar el escrutinio de científicos y ONGs mundiales interesados en la investigación. La combinación de fondos disponibles para una actividad privada innovadora con la participación de investigadores puede aportar conocimientos sobre desarrollo sustentable que de otra suerte no serían accesibles a la humanidad.

---

## FINANCIAMIENTO CON CANJES DE DEUDA EXTERNA

---

Los canjes de deuda externa son una opción adicional para el financiamiento de la gestión ambiental. En esta sección se presenta su origen y aplicación durante los últimos años.

### *Antecedentes*

---

Al comenzar la década de los 80, los escasos fondos disponibles para la conservación de los recursos naturales y la urgencia por frenar la degradación ambiental movilizaron a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) internacionales, comprometidas con la conservación, a incrementar sus recursos financieros mediante mecanismos innovadores.

En abril de 1984, el Dr. Thomas Lovejoy, entonces Vice-Presidente del Fondo Mundial para la Naturaleza (World Wildlife Fund-WWF) y actual Secretario de Asuntos Internacionales del Smithsonian Institution, escribió un artículo para el New York Times

## EL MERCADO SECUNDARIO DE PAPELES DE DEUDA

Los denominados papeles de deuda externa son títulos valores, usualmente pagarés, que expresan la obligación de un deudor determinado a pagar a un acreedor específico [de la banca comercial internacional] una suma convenida en un plazo acordado. Dichos títulos valores son usualmente transferibles, de modo que es posible venderlos o enajenarlos, con lo cual el nuevo poseedor del pagaré se convierte en el acreedor del pagaré respecto del deudor, gozando de los mismos derechos del acreedor original. Constituyen, en otras palabras, cesiones de créditos.

El mercado secundario de papeles de deuda es un mercado no formal, no se encuentra organizado y tampoco está ubicado en un lugar específico. El término alude al conjunto de agentes económicos que con cierta libertad transfieren entre sí estos papeles mediante compras u otras modalidades. [...]

En general, los bancos acreedores acceden al mercado secundario para vender sus papeles con la finalidad de liquidar o reducir su exposición a acreencias que ya aparecen incobrables o para diversificar sus portafolios de acreencias. Otros agentes económicos pueden acudir al mercado para invertir, en la consideración de que eventualmente pueda, más adelante, incrementarse el valor de la deuda en dicho mercado, o para incrementar sus inversiones en países deudores a través de conversiones de deuda en inversión u otros mecanismos existentes.

Algunos factores que influyen en el precio de un título de deuda externa soberana en el mercado secundario son el riesgo-país, condiciones macroeconómicas y política de deuda externa en el país deudor (por ejemplo, interrupción de pagos, actitud hacia canjes de deuda externa), acciones de los acreedores (por ejemplo, creación de reservas por préstamos malos), y acciones de terceros (por ejemplo, posición de países acreedores frente a créditos fiscales para bancos que tomen pérdidas).

*Remy, Paul, "Aportes para un Marco Viable de Conversiones de Deuda en Donación en el Perú." Apuntes N° 33, Segundo Semestre (1993) y Chacko, Sunil. "Debt Swaps for Social Purposes", Reunión de Expertos, Universidad de Harvard.*

en el cual proponía un mecanismo que sería la inspiración para los CDDS: “Por qué no emplear la crisis de la deuda —que parece estar en un punto muerto— para ayudar a resolver problemas ambientales?”<sup>6</sup> Las naciones deudoras que tengan interés en proteger sus recursos naturales podrían ser favorecidas con descuentos o reducciones de sus deudas si se cambian los pagarés de la deuda externa por programas orientados a la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales de los países deudores.

### CLASIFICACIÓN DE LOS ACREEDORES

- **Deuda multilateral:** es el crédito otorgado por instituciones cuyos fondos provienen de dos o más fuentes de recursos.
- **Crédito bilateral:** es el crédito concedido por entidades cuyos fondos provienen de gobiernos o sus agencias oficiales. Este, a su vez, se subdivide en:
  - préstamos concesionales: son préstamos de gobierno a gobierno, con plazos largos y tasas de interés por debajo del mercado
  - créditos comerciales: son préstamos oficiales directos en términos de mercado, o aquellos otorgados por agencias oficiales de crédito a la exportación que garantizan los ingresos por exportaciones al sector privado de su país

La deuda bilateral se divide, a su vez, en las obligaciones al Club de París—países industrializados— y la deuda contraída con otros gobiernos (otros bilaterales)

- **Bancos comerciales:** es el crédito otorgado por bancos privados del exterior.
- **Proveedores sin garantía:** es el crédito concedido directamente por suplidores al sector público.

Básicamente Lovejoy sugirió aprovechar la gran caída de los precios de la deuda externa de la banca comercial en el mercado secundario para convertirla en fondos para la conservación de la naturaleza, de donde se deriva el término “Canje de deuda por naturaleza” o *debt-for-nature-swap*.

La idea propuesta por el Dr. Lovejoy fue puesta en práctica con el apoyo e interés de algunas ONGs conservacionistas de los Estados Unidos (World Wildlife Fund, Conservation International, The Nature Conservancy, The Smithsonian Institution) y algunos países europeos como Holanda y Suecia. En julio de 1987 se realizó el primer canje de deuda para la conservación en Bolivia. En agosto de ese mismo año Costa Rica inauguró un mecanismo de canje de deuda por naturaleza, seguido en octubre por Ecuador y por Filipinas en enero de 1989.

Las operaciones de canje de deuda por naturaleza nacieron vinculadas a la conservación de los recursos naturales, específicamente a los bosques tropicales. Luego, por su versatilidad, se incorporaron a otras áreas como educación, salud, ayuda a la infancia y desarrollo rural, entre otros.

---

### ***Aspectos técnicos***

---

El canje de deuda externa, en su forma tradicional, es un mecanismo financiero mediante el cual un gobierno compra una porción de sus obligaciones externas con ciertos acreedores (típicamente con la banca comercial internacional o con acreedores bilaterales) y a cambio entrega un determinado monto en moneda local. Este monto, que se puede entregar en efectivo o en documentos de deuda interna (bonos), es generalmente equivalente a un porcentaje del valor facial de la obligación.

## ¿SON INFLACIONARIOS LOS CANJES DE DEUDA EXTERNA?

El canje de capital de deuda externa en moneda local significa, en términos generales, emitir dinero o títulos valores, ambos con un efecto potencial en el índice de precios. Depende, sin embargo, del tamaño de la economía y de los mercados financieros, así como de la administración de los recursos, si los canjes de deuda en efecto provocan un aumento en el índice de precios.

- En el caso del intercambio de deuda por dinero en efectivo no incluido en el programa monetario, hay un efecto directo, ya que el Banco Central expande la masa monetaria, generando una demanda adicional de bienes sin respaldo en la producción. Si el banco central tratara de restringir la oferta monetaria para que no aumente en términos netos, tendría que reducir la disponibilidad de crédito para otros sectores y actividades de la economía, es decir, "estrujar" a una parte de la economía nacional para permitir la expansión de otra.
- En el caso de la emisión de títulos valores en moneda local (canje de deuda externa por deuda interna), no hay expansión de la masa monetaria. En algunos países, sin embargo, se han presentado situaciones de sobre-oferta de bonos de la deuda interna, lo cual ha deprimido su precio y por ende presionado hacia arriba las tasas de interés domésticas. En una economía con mercados financieros pequeños e inmaduros, esta situación podría tener efectos secundarios en la economía, tales como un aumento en el servicio de la deuda interna, con consecuencias adversas en el déficit fiscal.

La intensidad del impacto inflacionario de las conversiones de deuda externa por moneda local está determinada, en el caso de la emisión monetaria, por su magnitud; si se trata de títulos valores, por la libre disponibilidad para venderlos en el mercado financiero. Cuanto mayor sea la emisión monetaria y mayor la flexibilidad de hacer uso de los títulos valores, mayor será el impacto inflacionario de los canjes de deuda.

Cuando la conversión se hace por montos incluidos en el presupuesto nacional y por consiguiente en el programa monetario, como sucede en el caso peruano, el efecto inflacionario de los CDDS es nulo. De manera

*continúa*

*continuación*

análoga, los canjes del servicio de la deuda no tienen efectos adversos sobre el índice de precios.

Otro aspecto es el destino que se da a los fondos resultantes de la conversión. Si estos se invierten en proyectos que generan puestos de trabajo, producción sustentable de bienes, y/o eventualmente divisas, el impacto inflacionario puede ser totalmente esterilizado.

Igualmente, la colocación de los recursos en fondos fiduciarios atenúa cualquier impacto inflacionario, más aún revirtiendo esta tendencia.

Cuando la operación de canje de deuda se realiza con deuda de la banca comercial, es relativamente fácil determinar el descuento, pues éste se define en las transacciones de mercado secundario. Cuando se trata de un canje con deuda bilateral, el descuento se negocia entre los gobiernos participantes.

La negociación ideal de CDDS es aquella que procura reducir la deuda externa y a la vez proporcionar recursos para proyectos de conservación y desarrollo sostenible. En esta negociación, el monto en moneda local, producto del canje, debería ser menor que la suma representada por el valor presente de la deuda negociada.

Existen dos mecanismos para realizar intercambios de deuda externa: conversiones de capital y canjes del servicio de la deuda.

- La **conversión de capital** es el mecanismo más difundido y utilizado. Consiste en la obtención de dinero en efectivo o títulos valores por medio del banco central, a cambio de títulos (de capital) de la deuda externa.
- El **canje del servicio de la deuda** consiste en reasignar la totalidad o parte del servicio de la deuda (principal e intereses) de una o varias obligaciones externas a usos acordados entre el deudor y el acreedor. El aporte del deudor se puede hacer de varias

formas: a) en una vez, con un descuento, b) según corresponda al servicio de la deuda original de la obligación, o c) gradualmente, en un período de 3 a 5 años, con un descuento.<sup>7</sup>

Con excepción de la opción b) arriba mencionada, un canje de deuda externa es un prepago de dicha deuda.<sup>8</sup> En algunas ocasiones es en esta redención anticipada donde se encuentran las mayores restricciones para efectuar los CDDS:

- el deudor podría encontrar dificultades para aportar las divisas o el equivalente en moneda local producto del canje. Podría haber un faltante importante debido a que los presupuestos nacionales sólo reconocen el servicio de la deuda correspondiente al año en cuestión, y el canje requiere una fracción de la suma del servicio total de la deuda.
- podría ser inflacionario bajo ciertas condiciones (ver recuadro)

En respuesta a estas preocupaciones, los CDDS realizados en los últimos años hacen uso de esquemas financieros y de mecanismos de administración de recursos que minimizan su efecto en el índice de precios. Entre los mecanismos útiles para una sana administración de recursos destaca los fondos fiduciarios, como se describe en el recuadro adjunto.

#### LOS FONDOS FIDUCIARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Un fondo fiduciario se constituye con recursos que colocan personas o instituciones (fideicomitentes) para el beneficio de otro u otros (fideicomisarios), y son manejados por un agente fiduciario, de acuerdo con condiciones estipuladas. El agente fiduciario tiene una responsabilidad fiduciaria con los beneficiarios que se resume en el cumplimiento de los términos y condiciones estipuladas para el fondo en las leyes vigentes. Estos términos y condiciones se refieren, entre otras cosas, a la inversión y desembolso de los recursos depositados en el fondo.

*continúa*

*continuación*

nes se refieren, entre otras cosas, a la inversión y desembolso de los recursos depositados en el fondo.

La forma legal específica de un fondo fiduciario puede ser la de una asociación civil sin fines de lucro, un fideicomiso de derecho anglosajón, o de un fideicomiso establecido por una ley nacional.

Los fondos fiduciarios para la inversión ambiental por lo general reúnen a representantes tanto del sector público como del sector privado. La participación gubernamental puede estar en manos de representantes del Ministerio del Medio Ambiente y Conservación del país (en aquellos países en los que esta figura existe), el Ministerio de Hacienda o Planificación y los ministerios sectoriales, tales como los de Minería, Agricultura o Pesca. La participación del sector privado puede incluir a representantes de ONG's locales o internacionales, grupos o empresas locales, y organizaciones para el desarrollo rural.

Los fondos fiduciarios ofrecen importantes beneficios para el financiamiento de la gestión ambiental. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- fomentan el ahorro interno
- proveen una fuente estable de financiamiento para los costos recurrentes de proyectos e instituciones
- una fuente estable de financiamiento contribuye a desarrollar una capacidad institucional más sólida, en tanto permite el planeamiento a largo plazo y a retención de personal calificado por períodos más prolongados
- tienen flexibilidad en el uso de los recursos. Por ejemplo, si luego de financiar las actividades que se encuentran en su mandato aún disponen de un excedente, éste se puede destinar al financiamiento de proyectos de apoyo a la comunidad
- se pueden adaptar a la capacidad de absorción de los proyectos
- la composición de los consejos directivos de los fondos fiduciarios ambientales permiten la representación de diversos grupos de interés que dan un uso más participativo a los recursos
- ofrecen una alternativa a donantes que deseen cofinanciar la inversión ambiental

*Fuente: The World Bank, "Financing Innovation and Instruments",*

## Prácticas comunes en los CDDS

---

Hay diferencias importantes entre la forma en que se implementan los CDDS con deuda de la banca comercial y los realizados con acreedores bilaterales.

### PARTICIPANTES EN LOS CANJES DE DEUDA CON TÍTULOS DE LA BANCA COMERCIAL

Los canjes de deuda con la banca comercial involucran dos o más de los seis participantes descritos a continuación.

- Los **donantes** son generalmente fundaciones que se ha planteado entre sus objetivos contribuir al desarrollo sostenible internacional, pero que no cuentan con la infraestructura administrativa para diseñar, ejecutar y supervisar proyectos. Su motivación es filantrópica y concretan sus propósitos por medio de los intermediarios, según se describe más adelante.
- Los **tenedores de los títulos de deuda externa** (bancos comerciales internacionales, bancos de inversión dedicados a la compra-venta de deuda externa) participan en la transacción con la misma finalidad con que ejecutan una venta de deuda externa común: intercambian sus títulos por dinero en efectivo al precio del mercado secundario, y algunas veces obtienen un crédito fiscal por asumir la pérdida entre el valor nominal y el valor de mercado de estos pagarés.
- Los **intermediarios** son organizaciones no gubernamentales, locales o internacionales, que asumen generalmente la responsabilidad del diseño, promoción y negociación de la operación, con tan amplio rango de funciones que los convierte en el eje de la conversión de deuda.
- Los **agentes financieros** son oficinas de asesoría financiera de bancos de inversión o bancos comerciales que proveen a los intermediarios la información relevante acerca del comportamiento general del

*continúa*

*continuación*

mercado secundario de los títulos de la deuda externa. Asimismo, los intermediarios financieros cuentan con información estadística diversa, tal como la referente a la disponibilidad de los documentos y sus respectivas cotizaciones. Los intermediarios financieros cobran una comisión por sus servicios, aunque en algunas ocasiones donan su tiempo a los objetivos sociales y de desarrollo sostenible.

- El **banco central del país deudor** es la institución encargada de efectuar el canje de los documentos en moneda local. Cuando se trata de obligaciones del mismo instituto emisor, el beneficio para el banco central es el mismo que recibiría si se trata de una recompra de deuda externa normal: elimina pasivos en moneda extranjera de sus libros a un valor descontado. Si los títulos intercambiados son obligaciones de otras instituciones de gobierno, el banco central no obtiene ningún beneficio.
- Los **beneficiarios locales** (comunidades, parques nacionales, fondos sociales, institutos de investigación y universidades, entre otros), con asistencia gubernamental o de los intermediarios, que preparan y ejecutan los proyectos de desarrollo sostenible escogidos para el financiamiento.

- **Canjes con deuda de la banca comercial internacional.**

Las primeras transacciones CDDS se realizaron con deuda de bancos comerciales comprada por intermediarios conservacionistas y vendida al banco central de los países deudores. La moneda local (o divisas) que otorgaba el banco central servía para el financiamiento de los proyectos elegidos.

El uso de los títulos de deuda de la banca comercial tenía, en ese tiempo, varias ventajas:

- tenían un descuento muy elevado en el mercado secundario —en algunos casos de más de 80 por ciento— debido a que no tenían un uso alternativo. Muchos países no pagaban ni siquiera los intereses sobre estas obligaciones.

- había bancos o instituciones financieras dispuestas a vender estos documentos para deshacerse de préstamos de dudosa recuperación.

Sin embargo, a partir de 1989 la situación cambió radicalmente. El Plan Brady abrió nuevas posibilidades a los deudores de obtener reducciones sustanciales en el saldo de la deuda externa con la banca comercial. Por consiguiente los deudores escogieron suspender las conversiones de deuda hasta completar las operaciones de reducción de deuda.

Aunque muchos de los convenios de reestructuración de la deuda bajo el esquema Brady contemplan la posibilidad de CDDS, el aumento del precio de los bonos Brady hizo que los CDDS dejaran de ser atractivos tanto para los deudores como para los acreedores.

A manera de ilustración, a continuación se describe la forma en que tradicionalmente se ha realizado un canje de deuda con la banca comercial.

Una organización no gubernamental con proyectos de desarrollo sostenible obtiene fondos donados de una fundación para financiar un proyecto de desarrollo sostenible en un país con obligaciones pendientes a la banca comercial internacional. La ONG investiga la posibilidad de comprar títulos de la deuda externa a algún banco comercial acreedor del país beneficiario, y explora si el banco central de este país podría efectuar el canje.

Si ambas condiciones se cumplen y además se llega a un acuerdo razonable sobre el descuento con que el banco central recibe los títulos de deuda externa, la ONG compra la deuda al banco comercial. Luego presenta estos títulos al banco central y el banco central entrega dinero en efectivo o convierte la deuda externa en bonos de deuda interna a largo plazo.

- **Canjes de deuda bilateral.**

Hasta 1990 la deuda bilateral no se prestaba para conversiones de ningún tipo. Había limitaciones legales y técnicas para que los gobiernos vendieran sus acreencias. En setiembre de ese año, sin embargo, el Club de París introdujo una cláusula en sus acuerdos que permite a sus miembros la venta o canje de la totalidad de la deuda concesional elegible y el 10 por ciento (o hasta US\$10-20 millones, según sea el caso) de la deuda comercial sujeta a reestructuración. Así, la deuda elegible para hacer canjes corresponde a los vencimientos del principal e intereses de préstamos contraídos antes de la fecha de corte de créditos concesionales o comerciales durante las fechas en que rige la Minuta del Club de París (período de consolidación).

#### CLASIFICACIÓN DE DEUDAS EN EL CLUB DE PARIS

El Club de París clasifica las deudas en torno a la fecha de corte o *cut-off date*. Esta fecha fue establecida en la primera reunión del Perú con sus acreedores bilaterales, y se sitúa al 1o de enero de 1983.

Los vencimientos de los préstamos firmados antes de la fecha de corte son elegibles de reprogramación, mientras que aquellos pagos correspondientes a obligaciones contraídas después de la fecha de corte, deben pagarse a su vencimiento (deuda *post cut-off*).

Debido a que la mayoría de los deudores del Club de París han asistido a este foro más de una vez, se ha generado un nuevo tipo de vencimientos de la deuda previamente reestructurada (*previously rescheduled debt, o PRD*).

El Club de París, en su historia, nunca ha cambiado la fecha de corte para ningún país. El Perú ha sido la única nación beneficiada por un diferimiento de la deuda *post cut-off*, en la Minuta firmada en 1991, lo cual no se repitió en la Minuta de 1993.

La cláusula indica que estos canjes deberían utilizarse para proyectos orientados hacia la conservación de los recursos naturales, cooperación externa o canjes por inversión.

Inicialmente este plan se diseñó para los países altamente endeudados de bajos o medianos ingresos y posteriormente el programa se extendió a los países pobres altamente endeudados.

#### CANJES DE DEUDA BILATERAL: ALEMANIA, FRANCIA Y EL REINO UNIDO

En 1993 el Gobierno alemán anunció la condonación de US\$3 millones de deuda bilateral como parte de un programa de intercambio de deuda por naturaleza. En 1992 y 1993, el Gobierno sueco también donó alrededor de 11.5 millones de coronas suecas de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) a Túnez, país que utilizó el equivalente en moneda local para proyectos ambientales.

En octubre de 1992, Francia creó una fundación para la conversión de deuda de Camerún, Congo, Costa de Marfil y Gabón, por un monto cercano a los FFr 4,000 millones en obligaciones vencidas y no pagadas al Club de París. Con este programa se condonará deuda a cambio de financiamiento para proyectos de desarrollo en áreas como medio ambiente y apoyo social. En agosto de 1994, Francia llevó a cabo operaciones de canje por desarrollo con Egipto por FFr 3,000 millones, con Honduras por FFr 12 millones y con Filipinas por FFr 95 millones. Asimismo, Francia realizó conversiones de deuda por naturaleza con Polonia por FFr 260 millones.

El Reino Unido, a través del Export Credit Guarantee Department, inició varios intercambios a moneda local bajo los acuerdos del Club de París. En 1993, esta entidad británica concretó una transacción de canje con Nigeria equivalente a US\$7.3 millones y otra con Egipto por US\$50.2 millones. En 1994 se consolidó un trato similar con Tanzania por US\$15.4 millones. En estos casos, los ingresos de la conversión han sido invertidos en proyectos industriales y agrícolas.

*Fuente: World Debt Tables, Banco Mundial*

Hay algunas diferencias entre los participantes en un CDDS con la banca comercial y uno bilateral. Los participantes en un canje de deuda bilateral son:

- Los **países donantes** son los gobiernos de los países acreedores que han considerado, dentro de sus políticas fiscales y de cooperación externa, utilizar los CDDS para promover proyectos ambientales.
- Los **intermediarios** son organizaciones no gubernamentales, locales o internacionales, que asumen generalmente la responsabilidad del diseño, promoción y negociación de la operación, incluyendo los mecanismos de ejecución de proyectos, con tan amplio rango de funciones que los convierte en el eje de la conversión de deuda.
- El **banco central del país deudor** es la institución encargada de efectuar el canje de los documentos en moneda local.
- El **Ministerio de Economía o Hacienda** del país deudor, en representación del Gobierno, es generalmente el encargado de realizar las negociaciones en el Club de París. Asimismo, es la entidad que luego se encarga de llevar adelante las negociaciones bilaterales de gobierno a gobierno, en las que normalmente se incluyen las operaciones de canje de deuda.
- Los **beneficiarios locales** con asistencia gubernamental o de los intermediarios, preparan y ejecutan los proyectos de desarrollo sostenible escogidos para el financiamiento. Cuando los beneficiarios no tiene capacidad de ejecución de proyectos, seleccionan a un gobierno local o a una ONG para que sirva de organismo ejecutor.

A grandes rasgos, el procedimiento a seguir para efectuar CDDS con deuda bilateral funciona así:

- El concepto de CDDS es promovido ante el acreedor por ONGs y otros.
- El acreedor contempla la opción de los CDDS.
- El Ministerio de Economía y Finanzas negocia un acuerdo de reprogramación de deudas bilaterales con los miembros del Club de París. La Minuta de esta negociación contiene, además de los plazos en que se pagará la deuda, una cláusula que permite realizar CDDS por la totalidad de la deuda concesional sujeta a reestructuración y el 20 por ciento de la deuda comercial sujeta a reestructuración.
- El Ministerio de Economía y Finanzas negocia bilateralmente con cada acreedor del Club de París. En esta negociación se pacta la tasa de interés que devengarán los montos reestructurados y se acuerdan reducciones adicionales de deuda. Además, el Gobierno manifiesta el interés de los diversos sectores nacionales de financiar proyectos con canjes de deuda externa. El resultado de esta negociación es un convenio bilateral que establece los acuerdos financieros logrados, aceptando o reconociendo que habrá canjes de deuda sujetos a un convenio separado.
- El Ministerio de Economía y Finanzas recibe un conjunto de propuestas de proyectos de conversión provenientes de organismos gubernamentales y no gubernamentales para su financiamiento por medio de CDDS bilaterales, y se llega a un acuerdo sobre los que se presentarán a cada país para su financiamiento. (Algunas ONGs habrán sostenido conversaciones previas con los acreedores para determinar la viabilidad de sus propuestas).
- Se negocia y acuerdan las condiciones del canje.
- Los fondos se depositan, ya sea en fondos fiduciarios —si es el caso— o en cuentas a favor de los beneficiarios en bancos intermediarios.

## DEUDA POR DESARROLLO

Los canjes de deuda por desarrollo son una variante de las conversiones de deuda por naturaleza: se utilizó deuda con la banca comercial al inicio y luego deuda bilateral para financiar programas dirigidos a la educación primaria, al desarrollo de la mujer y al bienestar infantil. Estos fondos apoyan además a otras áreas como salud básica, purificación de aguas y sanidad ambiental.

En junio de 1994 UNICEF había completado 18 operaciones de financiamiento de proyectos para la infancia en ocho países: Bolivia, Jamaica, República Malgaché (Madagascar), Perú, Filipinas, Senegal, Sudán y Zambia. El programa generó un monto equivalente a US\$44 millones en moneda local y simultáneamente ayudó a los países en desarrollo participantes a reducir su deuda externa en unos US\$83 millones.

Desde 1991, la Coalición de Deuda por Desarrollo, una organización privada y sin fines de lucro, ha reunido recursos por US\$43 millones en moneda local, con un costo inicial estimado en US\$29 millones, que ha permitido a los países participantes reducir su deuda en US\$70 millones. Estos fondos fueron invertidos en el financiamiento de proyectos en el área de salud, urbanismo para estratos de pocos recursos, desarrollo comunal, ecoturismo, agricultura, educación, población, y medio ambiente.

Los canjes de deuda por desarrollo establecidos a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la ventanilla de préstamos blandos del Banco Mundial, fueron incluidos en un programa de reducción de la deuda que se concretó en Zambia en 1994. Las opciones diseñadas por la Coalición de Deuda por Desarrollo para estos canjes fueron integradas dentro de los programas establecidos en ese país, en los que participaron algunas organizaciones no gubernamentales y la UNICEF.

Los intercambios de deuda por educación han sido aprobados por varios países. En 1990, por ejemplo, la Universidad de Harvard compró US\$5 millones de la deuda ecuatoriana con un descuento de 84%. Seguidamente, Harvard donó esa deuda a la Fundación Capacitar. Después de un año, parte de los ingresos fueron descontados en el mercado secundario local para financiar gastos de viajes y viáticos para 50 estudiantes ecuatorianos de esa universidad, y en la generación de programas de investigación durante 10 años. Este centro de estudios realizó una transacción similar con México en 1991.

*Fuente: World Debt Tables 1994-95. Banco Mundial.*

### **Obstáculos a los CDDS**

---

En consulta con ONGs conservacionistas internacionales, algunos operadores de CDDS en América Latina y representantes de los países donantes, se han detectado los siguientes obstáculos para un proceso fluido de CDDS:

- carencia de organizaciones debidamente acreditadas y experimentadas que canalizen los fondos a ejecutores
- carencia de una política y una estrategia para promover los CDDS por parte de los acreedores y/o deudores
- ausencia de una cartera de proyectos cuyo diseño contenga los elementos básicos para que sean atractivos para donantes externos
- debilidad institucional y por consiguiente deficiente capacidad de ejecución de las entidades beneficiarias
- concentración de los proyectos en áreas gubernamentales, en perjuicio de los proyectos de las organizaciones privadas e independientes
- falta de transparencia en la rendición de cuentas
- limitaciones presupuestarias para aportar los recursos (en particular, cuando debe hacerse en una vez) a los usos acordados entre el donante y el beneficiario
- manejo político de los fondos generados por los CDDS
- trabas burocráticas de los organismos sectoriales que norman las actividades en las áreas de ejecución del proyecto

---

### **LECCIONES APRENDIDAS**

---

De la experiencia acumulada hasta la fecha se pueden extraer algunas lecciones útiles para el diseño de CDDS o de esquemas financieros novedosos.

- Los CDDS deben responder a una estrategia nacional de conservación, más que a la agenda de alguna ONG. Es necesario crear mecanismos para que el financiamiento obtenido de los canjes beneficie a todos los organismos (públicos, privados e independientes) encargados de implementar la estrategia nacional de conservación del país. Además, los programas y/o proyectos a ser financiados mediante los canjes deben tener objetivos y metas claramente diseñados y sujetos a verificación.
- Los canjes deben ser operaciones financieras sin condicionalidad política, pues esta condicionalidad se percibe como violación a la soberanía nacional.
- El pago del deudor no necesariamente debe hacerse con dinero en efectivo. También pueden utilizarse bonos u otros instrumentos financieros para mitigar el impacto monetario de los CDDS. La opción de los fondos fiduciarios son una alternativa adicional.
- La amplia participación de las ONGs locales en el diseño e implementación de los CDDS es fundamental. Cuando las ONGs internacionales actúan sin participación local se crea una imagen negativa de intervencionismo extranjero.
- Por lo general, los recursos obtenidos a través de CDDS son superiores a los que las instituciones receptoras manejan anualmente. Por ello, es necesario capacitar a las ONGs involucradas para que la administración de los fondos y la implementación de los proyectos se haga en forma organizada, eficiente, y transparente.

Para concluir, es importante señalar que los CDDS presentan una serie de ventajas, tanto para los deudores como para los acreedores. A continuación se resumen algunas de ellas:<sup>9</sup>

- estimulan la condonación de una parte de la deuda externa que de otra suerte no sería perdonada.

- fomentan la reasignación de recursos externos hacia el área de desarrollo sostenible
- incentivan el financiamiento para los diversos sectores comprendidos en el concepto de desarrollo sustentable, con frecuencia relegados por el Estado por falta presupuesto
- fortalecen a instituciones —gubernamentales y no gubernamentales— vinculadas al desarrollo sustentable
- facilitan el financiamiento de proyectos con períodos de ejecución de mediano plazo
- atienden los intereses populares, económicos y políticos en los países donantes
- en el caso del fondo fiduciario, fomentan el ahorro interno.

**Notas**

---

- 1 Lista no exhaustiva. Elaboración propia sobre la base sugerida por Panayotou, Theodore, *Financing Mechanisms for Agenda 21 (or How to Pay for Sustainable Development)*. Harvard Institute for International Development. Harvard University, 1994.
- 2 La capacidad de carga de un ecosistema es el número máximo de organismos que puede vivir en dicho ecosistema. En el caso de las áreas protegidas, se refiere al número máximo de visitantes.
- 3 Panayotou, Theodore, *Financing Mechanisms for Agenda 21 (or How to Pay for Sustainable Development)*. Harvard Institute for International Development. Harvard University, 1994.
- 4 Costo de fondos de capital ordinario del BID y del BIRF de enero de 1996.
- 5 International Finance Corporation, "Proposed Procedures for IFC GEF and MFMP Operations." Memorandum N° IFC/R95-149. 30 de junio de 1995.
- 6 Lovejoy, Thomas, "AID Debtor Nation's Ecology", *The New York Times*. 10 de abril de 1984.
- 7 Este período no necesariamente coincide con los vencimientos originales de la obligación.
- 8 Los pagarés de la deuda externa con la banca comercial impedían el prepago o redención anticipada, por considerarse una medida para favorecer a algunos acreedores en detrimento de los demás. Los bonos derivados de los esquemas Brady no ponen ningún obstáculo al prepago de esas obligaciones.
- 9 Adaptado de lo establecido por Carlos Isaac Pérez y Jorge Rodríguez en Estudio sobre la Reducción de la Deuda Externa para Promover la Conservación de los Recursos Forestales.

## CAPÍTULO 3

# CANJE DE DEUDA EXTERNA EN EL PERÚ

---

### ANTECEDENTES

---

Existe en el Perú un acervo de conocimientos sobre conversiones de deuda externa acumulado de experiencias anteriores. A continuación se hace un resumen de los antecedentes más importantes para el caso peruano.

#### El sistema de pago de deuda con productos (SPP)<sup>1</sup>

El Perú aprobó el suministro de productos tradicionales y no tradicionales como medio de pago del servicio de su deuda externa en 1983.<sup>2</sup> El mecanismo funciona de la siguiente manera: previo acuerdo entre deudor y acreedor sobre los productos usados como medio de pago y sus respectivos precios, el deudor (Gobierno o entidades públicas) compra bienes a productores peruanos, a quienes paga en moneda local. Los productores peruanos exportan

directamente sus productos a los destinos en el extranjero por las sumas correspondientes al servicio de la deuda.

Mediante varios convenios con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas entre 1983 y 1987, el Perú canceló en especie el equivalente a US\$304.4 millones. Entre los productos exportados se encuentran algodón procesado, jeans prefabricados, pijamas, ropa interior, poliéster, sacos de yute, caramelos, lana procesada, pollo congelado y proteína concentrada de pescado.

El Perú también refinanció su deuda con otros países del bloque socialista bajo el SPP: a Rumanía se le pagaron US\$5,6 millones con pasta de cacao, proteína concentrada y harina de pescado; Checoslovaquia recibió el pago en plata refinada y bismuto por un monto equivalente a US\$18.8 millones; Hungría recibió café y concentrados protéicos que cubrían más de US\$14,7 millones; y se estableció el compromiso de pago a la República Democrática Alemana por un monto de US\$19,8 millones mediante la venta de productos. Además, en el marco de este convenio el Perú exportó a Yugoslavia productos por un monto aproximado a los US\$48,4 millones.

El SPP se extendió también al servicio de la deuda con la banca comercial, esquema en el cual participaron 9 bancos y un proveedor. Aunque la legislación que regula el SPP sigue vigente, el SPP es inoperante desde 1990 debido a faltas de transparencia en diferentes aspectos de su implementación.

### Canjes de deuda por inversión (CDI)

---

El 23 de octubre de 1988 se creó el Sistema de Canje de Deuda Pública Externa por Inversión (CDI), con el objetivo de generar divisas mediante la ejecución de nuevos proyectos y las posibles ampliaciones de los mismos, que significaran instalación de nueva

capacidad productiva en el país.<sup>3</sup> Los nuevos proyectos no debían estar relacionados con inversiones financieras ni con la compra de acciones y/o participaciones de empresas existentes.

El CDI serviría para financiar gastos locales que no comprendieran adquisición de bienes importados, adquisición de bienes usados y capital de trabajo, salvo aquél que formara parte de un proyecto elegible hasta por un máximo de 15 por ciento del monto convertible.

La deuda elegible para CDI era el principal vencido de la deuda con la banca comercial. El reconocimiento del valor de los títulos de deuda se efectuaría mediante un sistema de subasta pública, que fijaría el descuento aplicable a dichos títulos; sería ganadora de la subasta aquella oferta que propusiera el mayor descuento sobre el valor nominal.

Este sistema no tuvo aplicación alguna durante los ocho años de su vigencia.

### ***Canjes de deuda por privatización (CDP)***

---

El 25 de noviembre de 1993 se derogó la norma que sustentaba el sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión (CDI) y se constituyó el marco legal necesario para las operaciones de Canje de Deuda por Privatización (CDP).<sup>4</sup>

La norma de creación de los CDP establece que podrán aceptarse las obligaciones de la deuda externa peruana como uno de los medios de pago en la venta de empresas del Estado sujetas al proceso de promoción de la inversión privada.

La referida norma establece como deuda elegible toda la deuda externa peruana de corto, mediano, o largo plazo, siempre que no sea materia de procedimientos judiciales pendientes; que tratándose de

deuda sujeta a convenios que contemplan la posibilidad de su canje, cumplan con los requisitos de cada convenio; o tratándose de deuda contraída con un consorcio de bancos, sus integrantes hayan aprobado en la forma prevista en el respectivo contrato de crédito la utilización de deuda bajo los términos del esquema CDP.

La utilización de las obligaciones elegibles se decidirá a través de una subasta pública, previa opinión favorable del Comité de Deuda Externa. Se deberán presentar las solicitudes a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, quien certificará que las obligaciones elegibles cumplan con los requisitos establecidos para cada subasta.

El sistema de CDP se mantiene vigente y hasta mayo de 1996 se habían realizado las siguientes privatizaciones con pagos parciales con títulos de la deuda externa peruana:<sup>5</sup>

- Compañía Minera Tintaya, por la cual se pagaron US\$218 millones en efectivo y US\$55 millones en documentos de la deuda.
- Refinería Lima-Cajamarquilla, por la cual se pagaron US\$193 millones en efectivo y US\$40 millones en títulos de la deuda externa.
- Banco Continental, el cual fue privatizado en un 60 por ciento. Se pagaron US\$195,7 millones en efectivo y US\$60 millones en títulos de deuda externa.
- Empresa de Generación Eléctrica de Lima (EDEGEL), la cual fue privatizada en un 60 por ciento. Se pagaron US\$444 millones en efectivo y US\$100 millones en documentos de deuda externa.
- Empresa Siderúrgica del Perú, por la cual se pagaron US\$167 millones de dólares en efectivo y US\$26 millones en títulos de deuda.

El Comité de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) es quien determina la posibilidad de utilizar documentos de la deuda externa en cada proceso de privatización, y el porcentaje de participación en cada caso.

### *Conversión de deuda en donación I (CDD1)<sup>6</sup>*

---

El 21 de abril de 1989 se creó el Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Donación para Proyectos de Desarrollo Económico y Social (CDD1).<sup>7</sup> Su objetivo era proveer financiamiento para el desarrollo de áreas tales como la alimentación, la conservación de los recursos naturales y del patrimonio arqueológico, la salud, la nutrición, el desarrollo agrario, la tecnología, la asistencia humanitaria y el desarrollo de pequeñas empresas.

El Sistema CDD1 reconocía en moneda nacional el 100 por ciento del valor nominal de las obligaciones externas. Los tenedores de deuda externa que se acogieran al sistema de CDD1 debían ejecutar la donación a favor de entidades de carácter social debidamente registradas y autorizadas para operar en el país.

Sólo una operación CDD1 se concretó en el Perú.<sup>8</sup> El American Express Bank donó títulos de deuda por un monto de US\$5 millones a favor de Foundation for Education and Self-Help, entidad que debía canalizar la donación hacia el Perú. De los tres proyectos programados, solamente se ejecutó parcialmente la donación por US\$1 millón a favor de la Fundación por los Niños del Perú.

La Ley 26392 de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1995, publicada el 21 de Noviembre de 1994, en su Disposición Final Tercera, dejó sin efecto este primer esquema de canje de deuda en donación.

## CONTEXTO LEGAL Y EXPERIENCIAS RECIENTES: LOS CANJES DE DEUDA POR DONACIÓN II (CDD2)<sup>9</sup>

---

### Contexto legal

---

Luego de los antecedentes relatados, se puso en práctica en el Perú un nuevo esquema de conversión de deuda en donación (CDD2). La Ley 26392, Ley de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1995, es el marco jurídico que permite las operaciones bajo esta modalidad. Su Novena Disposición Complementaria establece que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) está facultado a realizar operaciones de conversión de deuda en donación, en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y el alivio de las causas de la extrema pobreza.

En la actualidad las operaciones CDD2 se aprueban por Resolución Ministerial de Economía y Finanzas con la previa intervención de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica del MEF.

En el documento “Perú: Operaciones de Conversión de Deuda en Donación” de Eduardo Valdivia-Velarde se establece la posición del Gobierno del Perú frente a estas transacciones:

“El Gobierno ha definido un marco legal amplio, considerando que los esquemas de conversión de deuda vienen evolucionando continuamente. Predefinir un esquema que considere modalidades, requisitos y características para este tipo de operaciones limitaría nuestra capacidad de participar de manera oportuna y eficaz y eventualmente podría hacerlo inoperante.

En este sentido, la Ley no predefine el valor de descuento a ser aplicado para cada operación de conversión, los gastos locales o extranjeros susceptibles de ser financiados con dichos recursos, la moneda en que se pacta la operación, las instituciones que

canalizarán los recursos, ni las entidades o población beneficiarias. En resumen, el único elemento predefinido —aunque de manera amplia— es el destino de los recursos, quedando el diseño de cada operación de conversión en función de sus objetivos y de la naturaleza de los proyectos y programas involucrados.”

Es este el marco legal interno en el que se sitúan las operaciones de CDD2 realizadas hasta mayo de 1996 en el Perú, de las cuales se presenta un resumen a continuación. En el contexto externo, estas transacciones están normadas por la cláusula de canjes de deuda de las Minutas firmadas por el Perú con el Club de París en 1991 y 1993.

### ***Experiencias recientes***

---

- **Suiza.**

El primer acuerdo entre Perú y Suiza sobre reducción de deudas se ejecutó en febrero de 1993 para el íntegro de la deuda concesional (US\$14 millones). En el convenio se establece una condonación del 80 por ciento y un canje de deuda por el 20 por ciento restante, canalizado al Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).<sup>10</sup>

El diciembre de 1993 se aprobó el segundo convenio bilateral con Suiza aplicable a la totalidad de la deuda bilateral comercial (US\$133 millones). En virtud de este acuerdo se condonó el 75 por ciento del total y el Perú se comprometió a realizar un canje de deuda para establecer un fondo contravalor por el 25 por ciento restante. Este fondo financia proyectos relacionados con infraestructura social en áreas rurales y urbanas, promoción de la pequeña empresa y protección del medio ambiente.<sup>11</sup>

- **Finlandia.**

En 1995, en las negociaciones sostenidas con Finlandia en el

marco del Club de París, se condonó el 75 por ciento de la deuda total con la Finnish International Development Agency (FINNIDA) de US\$25 millones. El 14 de marzo de 1996 se aprobó el “Acuerdo de Conversión de Créditos Concesionales en Compromisos de Naturaleza y Desarrollo Social”, obligándose el Gobierno a depositar un monto equivalente al 25 por ciento del monto restante en cuentas especiales a favor de FONCODES y PROFONANPE en una proporción de 40 por ciento y 60 por ciento respectivamente.<sup>12</sup> Con los recursos procedentes de este canje, PROFONANPE financiará actividades de desarrollo ambiental en el Santuario Histórico de Machu Picchu, mientras que FONCODES financiará proyectos de infraestructura básica, sanidad y agua potable en el poblado de Aguas Calientes en el mismo santuario.

- **Alemania.**

En enero de 1994 se suscribió un acuerdo que permitirá la condonación del 70 por ciento de la deuda bilateral con el KfW (US\$18 millones aproximadamente). El Perú creó un fondo equivalente al 30 por ciento de dicho monto que se depositó en PROFONANPE para financiar proyectos de conservación en nueve áreas naturales protegidas.

- **Canadá.**

En junio de 1994 se suscribió un acuerdo que incluye la deuda total del Perú con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) por US\$17 millones. En el convenio se acuerda que Canadá condona el 75 por ciento de la deuda, mientras que el 25 por ciento restante sirvió para la creación de un fondo para financiar proyectos en FONCODES (US\$1,1 millones), UNICEF (US\$2,8 millones) y PROFONANPE (US\$0,4 millones).<sup>13</sup>

Los proyectos financiados por FONCODES están dirigidos a mejorar el acceso de la población de menores recursos en obras de sanidad y agua en zonas marginales. Por su parte, UNICEF administra proyectos destinados a incrementar los niveles de vacunación infantil, provisión de materiales médicos esenciales, y promoción de la lactancia materna, entre otros. Finalmente, el PROFONANPE canaliza los recursos percibidos a manera de un fondo fiduciario para promover la conservación y desarrollo sustentable en áreas naturales protegidas.

### ***Algunos obstáculos a los CDDS en el Perú***

---

La evaluación de estas cuatro experiencias por parte de algunos donantes y ejecutores concluye que no existe un patrón estricto, ni una receta única para realizar estas transacciones financieras en el Perú. Hasta el presente, cada caso de CDDS ha sido diferente, ya sea porque el Estado no ha estructurado una política específica para los CDDS o porque las condiciones de cada país acreedor han sido distintas.

Si bien este procedimiento permite amplia libertad para analizar los méritos de cada caso, se han identificado algunas áreas deficientes en el proceso, como por ejemplo:

- Baja prioridad del tema ambiental en la agenda del Estado peruano.
- Falta de una estrategia expresa por parte del Estado que promueva el mecanismo de CDDS.
- Falta de definición por parte del Estado de la entidad pública que tramite las propuestas de canje. No hay una institución que atienda las propuestas de los interesados en forma directa y con los conocimientos técnicos requeridos. Esto resulta en la ausencia de una cartera de proyectos debidamente elaborada.

- Falta de información actualizada en los organismos del sector público relacionados con la conservación y el desarrollo sustentable, y por consiguiente falta de apoyo de éstos a los CDDS.
- Desconocimiento, por parte de las entidades interesadas, de variables financieras cruciales en las transacciones de CDDS.
- Lentitud en el proceso. Cada operación tiene una duración aproximada de 18-24 meses.
- Pérdida de oportunidades valiosas de financiamiento por no disponer de mecanismos ágiles de canalización de fondos.
- Ausencia de un procedimiento claro que excluye a muchas ONGs y asociaciones pequeñas de los beneficios de este tipo de financiamiento.

---

**Notas**

---

- 1 Berríos, Rubén y Josephine Olson, "La experiencia de Perú en el Comercio Compensado". *Comercio Exterior*, (abril 1995).
- 2 D.S. N° 175-83-EFC. 13 de mayo de 1983.
- 3 Decreto Supremo N° 198-88-EFC. 23 de octubre 1988.
- 4 Ley 26250. 25 de noviembre de 1993.
- 5 Información proporcionada por el Sr. Manuel Llosa del Comité de Promoción de la Inversión Privada.
- 6 Remy, Paul "Aportes para un marco viable de Conversiones de Deuda en el Perú". *Apuntes* N°33. Segundo Semestre 1993.
- 7 Decreto Supremo N° 080-89-EF. 21 de abril de 1989.
- 8 Resolución Ministerial N° 292-89-EF/75.
- 9 Valdivia, Eduardo. Perú: Operaciones de Conversión de Deuda en Donación. Lima: diciembre, 1995.
- 10 Decreto Supremo N° 214-94-EF. 27 de diciembre de 1992.
- 11 Resolución Ministerial N° 261-93-EF/75. 28 de diciembre de 1993.
- 12 Decreto Supremo N° 032-96-EF. 14 de marzo de 1996.
- 13 Resolución Ministerial N° 122-94-EF/75. 25 de julio de 1994.

## CAPÍTULO 4

# PAUTAS PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS CANJES DE DEUDA EXTERNA POR DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL PERÚ

---

### TAREAS Y RESPONSABILIDADES

---

El aprovechamiento más eficiente y en mayor cuantía de las oportunidades de ejecución de canjes de deuda en el Perú requiere tomar algunas decisiones relacionadas con la organización institucional y la ejecución de ciertas tareas específicas.

La configuración institucional actual sugiere que hay dos instituciones públicas directamente involucradas con la realización de CDDS: el CONAM, como organismo rector de la política ambiental nacional, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidad responsable de las negociaciones de la deuda externa. Sin necesidad de modificar la legislación actual se pueden organizar ciertas funciones para canalizar los recursos provenientes de los CDDS de manera ágil.

## MEF-CONAM

---

Se requiere que el Ministerio de Economía y Finanzas y el CONAM intercambien información ocasionalmente sobre temas relacionados con los CDDS, como por ejemplo:

- **Deuda elegible.** El MEF debe informar al CONAM qué tipo de obligaciones son elegibles para canjes (deuda bilateral, comercial, proveedores, etc.).
- **Monto máximo anual** permisible para canjes de deuda. Esta suma debería ser consistente con las limitaciones presupuestarias y monetarias, a efecto de no promover presiones inflacionarias. El MEF también debe comunicar a CONAM cuáles son los posibles donantes y los montos estimados de donación.
- **Instrumentos financieros.** El esquema de conversión de deuda utilizado en el Perú actualmente implica a) que el Tesoro compra una obligación bilateral con un descuento, y b) que la paga al beneficiario local en divisas. Sin embargo, los beneficiarios también podrían recibir moneda local, bonos en moneda local con tasas de interés de mercado o bonos en moneda extranjera. Si el MEF cambiara su posición actual de entregar divisas a cambio de las obligaciones externas, el CONAM debería estar enterado, a fin de asegurarse que los proyectos estén estructurados de acuerdo con las posibilidades de financiamiento.
- **Condiciones de canje.** El MEF debe informar al CONAM si existe alguna precondition vinculada al canje. Por ejemplo, si sólo se aceptan donaciones de países que ofrezcan un determinado porcentaje de condonación de deuda, o si sólo se aceptan conversiones del principal, mas no del servicio de la deuda.

- **Posibles beneficiarios.** Con el propósito de hacer una distribución equitativa de los fondos entre los ejecutores públicos, privados e independientes, es recomendable tener una porcentaje indicativo asignado a cada grupo en relación con el monto máximo anual.
- **Alternativas a una cartera de proyectos.** En el caso en que no sea posible disponer de una cartera de proyectos elegibles para CDDS, el MEF y CONAM deben llegar a un entendimiento sobre alternativas que permitan canalizar los fondos hacia los beneficiarios en forma expedita. Los fondos fiduciarios, como PROFONANPE, o los fondos bilaterales, como los fondos de contravalor, son opciones que sirven el propósito de recibir los recursos del canje y destinarlos a inversiones ambientales o sociales. La creación de tres o cuatro fondos fiduciarios (siguiendo el modelo de PROFONANPE) en los temas de infancia, descontaminación y reconversión industrial, y educación ambiental podrían ser mecanismos útiles para la canalización de recursos derivados de los CDDS.

Mantener un canal abierto de comunicación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el CONAM, permitirá al MEF presentarse ante los acreedores con propuestas importantes para el país, y al CONAM responder a los problemas ambientales nacionales con alternativas de financiamiento.

---

## CONAM

---

El CONAM debe ser la institución mejor informada sobre posibilidades de CDDS. Debe asumir la responsabilidad de recibir, procesar, seleccionar y recomendar los proyectos susceptibles de financiamiento con CDDS.<sup>1</sup> Se recomienda prestar atención a las siguientes tareas:

- **Clasificación de ONGs ambientales.** La labor inicial de clasificar y evaluar a las ONGs y asociaciones sin fines de lucro conforme a criterios pre-establecidos es de mucha utilidad para contribuir en el proceso de selección de proyectos. Estos criterios incluyen constitución legal, misión, conformación de la junta directiva (determinación de su carácter técnico o político), calificación del personal técnico y administrativo, montos anuales administrados y trayectoria en el manejo de fondos (auditorías internas y externas, estados de situación, inversiones), calidad de la cartera de proyectos (si se adecúan a la misión de la institución) y relación con la cooperación internacional. El banco de datos que resulte de este examen será muy útil para distintos propósitos vinculados a opciones de financiamiento, no necesariamente relacionados con los CDDS. La información contenida en este banco de datos permitirá complementar el proceso de selección de proyectos en lo concerniente a capacidad de ejecución de proyectos, transparencia en el manejo de recursos y posibilidad de brindar una adecuada rendición de cuentas.
- **Establecimiento de criterios para la selección de proyectos.** Los criterios para escoger los proyectos respaldados por CONAM deben ser establecidos con anticipación, y deben comunicarse a las entidades interesadas en presentar proyectos para su financiamiento. Algunas áreas de consideración técnica son las prioridades sectoriales, el equilibrio entre las áreas de conservación, descontaminación y educación ambiental, el plazo de ejecución de los proyectos, las posibilidades de autosuficiencia en el mediano plazo, proyectos de inversión vs. proyectos asistenciales y los montos requeridos para ejecutar los proyectos. Los interesados en presentar propuestas para su financiamiento deben recibir también una guía para la presentación formal de su propuesta, de tal manera que no haya rechazos de buenos proyectos por deficiencias en su presentación.

- **Recepción y clasificación de propuestas**, de acuerdo con los criterios establecidos.
- **Supervisión de proyectos y administración de fondos.** Se recomienda que CONAM subcontrate estas funciones. Una posible fórmula es la convocatoria de un concurso para parejas de bancos locales y ONGs evaluadoras (no ejecutoras), con probada capacidad administrativa, que supervisen la ejecución de los proyectos y provean una rendición periódica de cuentas. Las parejas podrían escogerse anualmente por una terna de expertos internacionales cuyos criterios de selección se basen, entre otra cosas, en la calidad profesional y el nivel de las comisiones de cada pareja.

#### **MEF**

---

Al MEF le corresponde realizar varias funciones vinculadas a los CDDS, entre las cuales se encuentra la negociación con el Club de París, la negociación financiera con cada acreedor bilateral, y la formalización de las operaciones de canje.

---

#### **ESTRATEGIA DE OBTENCIÓN DE RECURSOS CON CDDS**

---

La estrategia de obtención de recursos con CDDS debe concentrarse en la deuda bilateral con el Club de París. El saldo pendiente de pago se presenta, clasificado por país, en el cuadro siguiente.

El mayor acreedor bilateral del Perú es Francia, con alrededor del 20 por ciento de la deuda total con el Club de París, seguido por Estados Unidos y Japón, cada uno con poco más del 15 por ciento de los adeudos.

La estrategia de obtención de recursos para CDDS de países acreedores del Club de París debe considerar dos factores determinantes:

Se ha observado que los acreedores/donantes tienen más ventajas legales y contables para ceder la deuda concesional contratada antes de la fecha de corte, pues son las acreencias bajo el control directo de los gobiernos de los países acreedores. En el caso del Perú, estas obligaciones ascienden a US\$1,356 millones, y el acreedor más importante en esta categoría es Japón.

**PERÚ: SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA  
CON EL CLUB DE PARÍS\*  
al 31 de marzo de 1996 en millones de US\$**

País	Deuda Concesional	Deuda Comercial	Total	Estructura %
Francia	98	1,710	1,808	19.55
Estados Unidos	536	926	1,462	15.81
Japón	1,090	362	1,450	15.70
Italia	242	962	1,204	13.02
España	41	784	825	8.92
Alemania	626	76	702	7.59
Canadá		449	449	4.85
Países Bajos	74	335	409	4.42
Bélgica	19	226	245	2.65
Reino Unido		215	215	2.32
Suecia		205	205	2.22
Austria		111	111	1.20
Noruega		102	102	1.10
Sudáfrica		32	32	0.35
Finlandia		22	22	0.24
Nueva Zelanda		6	6	0.06
<b>TOTAL</b>	<b>2,726.00</b>	<b>6,523.00</b>	<b>9,249.00</b>	<b>100.00</b>

\*Datos preliminares

Fuente: DGCP, Ministerio de Economía y Finanzas.

- Ciertos países acreedores favorecen los CDDS más que otros. La posición de los acreedores depende, además de consideraciones técnicas de orden legal y contable, de criterios políticos. Si sus gobiernos apoyan los CDDS, se podrían minimizar los obstáculos técnicos. Según entrevistas y visitas realizadas por PROFONANPE, el siguiente cuadro muestra las posibles actitudes de los acreedores/donantes hacia los CDDS. Es importante señalar que esas actitudes no son constantes y van cambiando en el tiempo.

**PERÚ: DEUDA CONCESIONAL  
CON EL CLUB DE PARIS\***  
al 31 de marzo de 1996 en millones de US\$

País	Deuda Concesional		Total	Estructura %
	Pre-cut-off	Post cut-off		
Francia	89	9	98	3.6
Estados Unidos	307	229	536	19.7
Japón	438	652	1,090	40.0
Italia	0	242	242	8.9
España	15	26	41	1.6
Alemania	422	204	626	22.9
Países Bajos	66	8	74	2.7
Bélgica	19	0	19	0.7
<b>TOTAL</b>	<b>1,356</b>	<b>1,370.00</b>	<b>2,726</b>	<b>100.00</b>

\*Datos preliminares

Fuente: DGCP, Ministerio de Economía y Finanzas.

La información disponible sobre las sumas adeudadas a cada país, y la actitud de los donantes hacia los CDDS, apunta hacia una estrategia dividida en dos etapas. En primera instancia, los esfuerzos

de presentación de propuestas estarían dirigidos a los países que tengan una deuda concesional importante: Alemania, Bélgica, Japón, Estados Unidos, España, Francia y el Reino Unido.

#### CLUB DE PARIS: ACTITUD DE LOS ACREEDORES FRENTE A LOS CDDS

País	Poco favorable	Favorable	Muy favorable
Francia		X	
Estados Unidos		X	
Japón	X		
Italia		X	
España		X	
Alemania			X
Canadá			X
Países Bajos			X
Bélgica		X	
Reino Unido		X	
Suecia			X
Austria		X	
Noruega		X	
Sudáfrica		X	
Finlandia			X
Nueva Zelanda	X		

Fuente: PROFONANPE

La segunda etapa requiere que se estudie la posibilidad de que los acreedores bilaterales comerciales, que en su mayoría son agencias aseguradoras de crédito para la exportación (ACE), vendan sus acreencias en el mercado secundario. Algunos autores son de la opinión que las ACEs deberían aceptar que sus acreencias no valen lo que indica su valor nominal, en particular en los casos de países pobres

altamente endeudados con bajas probabilidades de atender puntualmente sus obligaciones.<sup>2</sup> Así, si fueran obligados a adecuar sus libros contables a las realidades del mercado (*mark to market*), muchas ACEs descubrirían el valor real de sus activos financieros. Si los descuentos son altos y existe la posibilidad de canjear los pagarés por dinero en efectivo, algunas ACEs estarían dispuestas a vender sus deudas incobrables, y con esto se crearía un mercado secundario para deuda bilateral comercial.

Los documentos de la deuda bilateral comercial podrían utilizarse para CDDS de la misma manera en que se canjea la deuda con la banca comercial.

**Notas**

---

- 1 El procedimiento recomendado es útil para conformar una cartera de proyectos elegible para cualquier tipo de financiamiento.
- 2 Griffith-Jones, Stephany, y Percy Mistry.

# CONCLUSIONES

- A. El examen de los problemas ambientales del Perú, aunque presentados someramente en este trabajo, da una idea general de la agenda por cumplir. Sin entrar en detalles sectoriales ni en acciones concretas, es claro que los problemas ambientales se clasifican en dos grandes grupos: el pasivo ambiental, y el desarrollo sustentable.

El pasivo ambiental es la contaminación acumulada, heredada de décadas de prácticas productivas y de consumo que no han dado la debida consideración a los costos ambientales.

El desarrollo sustentable es la definición de desarrollo económico que incorpora los costos sociales y ambientales en su análisis de costo-beneficio. Es la noción de desarrollo económico que debería ponerse en práctica para la producción futura.

En resumen, el tema ambiental, lejos de ser un concepto sofisticado administrado por intelectuales, es una realidad cotidiana, y

permea prioridades gubernamentales en los campos de la producción y el crecimiento, por un lado, y los sectores sociales por otro.

- B. El análisis del contexto institucional de la gestión ambiental en el Perú puso en evidencia que el CONAM debe asumir su papel de organismo rector de la política ambiental nacional. Sin sustituir las diversas dependencias sectoriales, el CONAM debe proponer medidas de política ambiental, establecer prioridades, y ocuparse del financiamiento de la gestión ambiental. Bajo el liderazgo de CONAM, otros sectores de la sociedad pueden incorporarse de manera ordenada para cumplir con las tareas que hay por delante.
- C. Las acciones del CONAM deben estar respaldadas legalmente. El Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en su versión original, es un intento valioso por dar un contexto legal a preocupaciones ambientales. Un debate público sobre los temas polémicos contenidos en el código podría ayudar a aumentar la conciencia sobre los problemas ambientales del Perú, y a revertir algunas de las modificaciones hechas a esta ley.
- D. La solución de los problemas medioambientales del Perú requiere de un ordenamiento sustantivo y de la asignación de responsabilidades a los distintos grupos de la sociedad, y también de financiamiento. En este trabajo se señalan algunas opciones de financiamiento basadas en principios de eficiencia económica, como remover subsidios a quien ensucia, y poner en práctica “el que contamina paga”.
- E. Los canjes de deuda externa por desarrollo sustentable (CDDS) son una alternativa de financiamiento de la gestión ambiental. Entre las ventajas de los CDDS se pueden citar los siguientes:

- Estimulan la condonación de una parte de la deuda externa que de otra suerte no sería perdonada.
  - Fomentan la reasignación de recursos externos hacia el área de desarrollo sustentable.
  - Incentivan el financiamiento para los diversos sectores comprendidos en el concepto de desarrollo sustentable, con frecuencia relegados por el Estado por falta de presupuesto.
  - Fortalecen a instituciones —gubernamentales y no gubernamentales— vinculadas al desarrollo sustentable.
  - Facilitan el financiamiento de proyectos con períodos de ejecución de mediano plazo.
  - Atienden los intereses populares, económicos y políticos en los países donantes.
- F. Hasta mayo de 1996, en el Perú se habían realizado cuatro operaciones de canje de deuda por desarrollo sustentable (CDDS) con Suiza, Canadá, Finlandia y Alemania. Estas transacciones están normadas por la cláusula de canjes de deuda de las Minutas firmadas por el Perú con el Club de París en 1991 y 1993. La evaluación de estas cuatro experiencias por parte de algunos donantes y ejecutores concluye que no existe un patrón estricto, ni una receta única para realizar estas transacciones financieras en el Perú. Hasta el presente, cada caso de CDDS ha sido diferente, ya sea porque el Estado no ha estructurado una política específica para los CDDS o porque las condiciones de cada país acreedor han sido distintas. Se han identificado algunas áreas deficientes en el proceso, como por ejemplo:
- Baja prioridad del tema ambiental en la agenda del Estado peruano.

- Falta de una estrategia expresa por parte del Estado que promueva el mecanismo de CDDS.
  - Falta de definición por parte del Estado de la entidad pública que tramite las propuestas de canje. No hay una institución que atienda las propuestas de los interesados en forma directa y con los conocimientos técnicos requeridos. Esto resulta en la ausencia de una cartera de proyectos debidamente elaborada.
  - Falta de información actualizada en los organismos del sector público relacionados con la conservación y el desarrollo sustentable, y por consiguiente falta de apoyo de éstos a los CDDS.
  - Desconocimiento, por parte de las entidades interesadas, de variables financieras cruciales en las transacciones de CDDS.
  - Lentitud en el proceso. Cada operación tiene una duración aproximada de 18-24 meses.
  - Pérdida de oportunidades valiosas de financiamiento por no disponer de mecanismos ágiles de canalización de fondos.
  - Ausencia de un procedimiento claro, que excluye a muchas ONGs y asociaciones pequeñas de los beneficios de este tipo de financiamiento.
- G. El aprovechamiento más eficiente y en mayor cuantía de las oportunidades de ejecución de canjes de deuda en el Perú requiere tomar algunas decisiones relacionadas con la organización institucional y la ejecución de ciertas tareas específicas.

La configuración institucional actual sugiere que hay dos instituciones públicas directamente involucradas con la realización de CDDS: el CONAM, como organismo rector de la política

ambiental nacional, y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidad responsable de las negociaciones de la deuda externa. Sin necesidad de modificar la legislación actual se pueden organizar ciertas funciones para canalizar los recursos provenientes de los CDDS de manera ágil. El Capítulo 4 especifica estas funciones en mayor detalle.

- H. La estrategia de obtención de recursos con CDDS debe concentrarse en la deuda bilateral con el Club de París y debe considerarse dos factores determinantes:
- Se ha observado que los acreedores/donantes tienen más ventajas legales y contables para ceder la deuda concesional contratada antes de la fecha de corte, pues son las acreencias bajo el control directo de los gobiernos de los países acreedores. En el caso del Perú, estas obligaciones ascienden a US\$1,356 millones, y el acreedor más importante en esta categoría es Japón.
  - Ciertos países acreedores favorecen los CDDS más que otros. La posición de los acreedores depende, además de consideraciones técnicas de orden legal y contable, de criterios políticos. Si sus gobiernos apoyan los CDDS, se podrían minimizar los obstáculos técnicos.
- I. La información disponible sobre las sumas adeudadas a cada país, y la actitud de los donantes hacia los CDDS apunta hacia una estrategia dividida en dos etapas. En primera instancia, los esfuerzos de presentación de propuestas estarían dirigidos a los países que tengan una deuda concesional importante. La segunda etapa requiere que se estudie la posibilidad de que los acreedores bilaterales comerciales, que en su mayoría son agencias aseguradoras de crédito para la exportación (ACE), vendan sus acreencias en el mercado secundario.

- J. La minuta firmada por el Gobierno del Perú con el Club de París en julio de 1996 permite los canjes de deuda por la totalidad de la deuda concesional elegible y hasta por el 20 por ciento de la deuda comercial elegible. En la medida en que el CONAM asuma el liderazgo, se podrán obtener recursos adicionales para el financiamiento de la agenda ambiental peruana.

# BIBLIOGRAFÍA

- AID, "Recycling Old Debt for New Ventures: Debt-for-Nature and Debt-for-Development Swaps", *Innovative Development Approaches* N°4 (1991).
- AID, *Manejo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en el Perú*. Lima: AID, Marzo 1995.
- Alvarez Rodrich, Augusto, *La Experiencia Peruana en Negociaciones Económicas Internacionales*. Lima: GRADE, 1990.
- Asselin, Robert, Ana María Linares y Ruth Norris, "Evaluación Institucional del FONAMA". Santa Cruz: 1996.
- Atmetlla, Agustín, *Manual de Instrumentos Jurídicos Privados para la Protección de los Recursos Naturales*. San José: Editorial Heliconia, 1995.
- "Balancing GEF's Portfolio," *GEF Watch*. Vol. 1, N° 2. The World Bank (1991).
- Ball, R., *Debt-for-Nature-Swaps: An Innovative way to Finance Conservation*. Unpublished paper prepared for the Princeton University Task Force on Global Warming. Mayo, 1989.

- Berríos, Rubén y Josephine Olson, "La experiencia de Perú en el Comercio Compensado." *Comercio Exterior*, (abril 1995).
- Burand, Deborah, *The Debt-for-Nature Exchange: A Tool for International Conservation*. Washington D.C.: Conservation International, 1989.
- Caillaux, Jorge y Patricia Moore. "UNCED and Agenda 21: A view from Perú". *Colorado Journal International Environmental Law and Policy*. Vol. 4, N° 177: pp. 175-195.
- Camino, Alejandro, *Los Fondos Fiduciarios para la Conservación y el Desarrollo Sustentable: Un Novedoso Mecanismo Financiero a través de la Conservación de Deuda Donada: Experiencias Internacionales*. Lima: PRO-FONANPE, 1994.
- Chanduví, Eduardo y Javier Pereda, *Club de París: Negociación de la Deuda Externa Peruana en 1991 y 1993*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1993.
- Cody, Betsy, *Debt for Nature Swaps in Developing Countries: An Overview of Recent Conservation Efforts*, CRS Report for Congress. Washington D.C.: Setiembre, 1988.
- Comisión Nacional ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, *Estrategia Nacional para la Conservación*. Lima: 1992.
- Deacon, R y P. Murphy, *The Structure of an Environmental Transaction: The Debt for Nature Swap*. Santa Bárbara: Department of Economics, University of California, 1993.
- Documento Presentado por la Presidencia de la República de Bolivia al Grupo Consultivo para Bolivia. *Programa de Inversión para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible*. Paris: Octubre, 1992.
- Dogse, Peter y Bernd Von Droste, *Canje de Deuda por Naturaleza y Reservas de la Biósfera: Experiencias y Potencial*. Uruguay: UNESCO, 1990.
- ECOFUND, *Polish Debt-for-environment swap*. Documento de Presentación.

- 
- Ecológica: Política Medio Ambiente-Cultura*. Año 3, N° 9. Colombia: 1992.
- "El Estado ha cambiado completamente su esquema de desarrollo", Entrevista a Miguel Ventura. *Equilibrio*. Vol. II. N° 2. (Marzo-Abril) pp. 6 y 7.
- El Comercio, Sección Ecología, 10 de abril de 1996.
- "Environmental Policy and Mechanisms". Documento preparado para la Reunión del Grupo Consultivo. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Nov. 1995.
- Fidler, Stephen "Trade-off of a heavy burden". *The Financial Times*. United Kindom (1991): pp. 9.
- Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, *La Conservación de los Recursos Naturales para el Logro de un Desarrollo Sostenido: Una Propuesta*. Lima: FPCN, 1988.
- Gibson, Eugene y Randal Curtis. "A Debt for Nature Blueprint". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol 28, N° 2 (1990): pp. 332-412.
- Glave, Manuel, *La Investigación del Medio Ambiente en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995.
- Griffith-Jones, Stephany, *Conversion of Official Bilateral Debt: The Opportunities and the Issues*. The Institute of Development Studies, 1992.
- Hansen, Stein, *Debt for Nature Swaps: Overview and Discussion of Key Issues*. The World Bank Policy Planning and Research Staff, Environment Department Working Paper No.1., Washington D.C.: World Bank, Febrero, 1988.
- Hendrick, Oscar y Javier Pereda, *Perú: Deuda externa, privatización y estrategia de negociación con la banca comercial*. Documentos de Trabajo, Banco Central de Reserva del Perú. Lima: Banco Central de Reserva, 1993.
- Hurley, Alice, "NGO's and Conservation Finance in Latin America." Master Thesis Latin American Economic Problems. Santa Bárbara: University of California, 1995.
-

- IUCN, The Nature Conservancy and WWF-US, *Report of the First Global Forum on Environmental Funds*. Santa Cruz: IUCN, TNC, WWF-US, 1994.
- International Finance Corporation, "Proposed Procedures for IFC, GEF and MPMF Operations." Memorandum N° IFC/R95-149. 1995.
- Katz, Jeffrey, *Possible World Bank Support for Debt-for-Nature Transactions*. Mayo, 1990.
- Kisic, Drago y otros, *El Perú y América Latina frente al Club de París*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1985.
- Lizano, Eduardo y Silvia Charpentier, *Debt for Nature*. Septiembre de 1991.
- Lovejoy, Thomas, "AID Debtor Nations Ecology", *New York Times*, 10 de abril de 1984.
- Medio Ambiente*. N°68, Año XI. Lima: (Abril 1995).
- Miller, Morris, *Debt and the Environment: Converging Crises*. New York: United Nations Publications, 1991.
- Ministerio de Justicia, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. *Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales*. Lima: Gaceta Jurídica, Edición Oficial, 1995.
- Ministerio de Economía Y Finanzas del Perú, *Environmental National Policy and Mechanisms*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, 1995.
- Morales, Raymundo, *Del aislamiento a la reinserción*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Occhiolini, Michael, *Debt-for-Nature Swaps*. The World Bank International Economics Department. Marzo, 1990.
- "Orden y Preservación: El Perú Construye una Política Ambiental de Largo Aliento", *Business*, Año 3, N° 19 (Abril 1996): pp. 22.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "Memoria del Seminario/Taller: Canje de Deuda Externa para Naturaleza". Santiago: FAO, 1992.

- 
- Ortiz de Zevallos, Felipe y Guillermo Thornberry, *Hipoteca y Rescate. Algunas reflexiones sobre la deuda externa*. Lima: Editores Mosca Azul, 1985.
- Page, Diana, "Debt-for-Nature Swaps: Experience Gained, Lessons Learned", *International Environmental Affairs*, Vol. 1, No. 4 (Otoño 1989): pp. 275-288.
- Panayotou, Theodore, *Financing Mechanisms for Agenda 21 (or How to Pay for Sustainable Development)*. Harvard Institute for international Development. Harvard University, 1994.
- Paredes, Carlos y Jeffrey Sachs, *Perú's Path to Recovery. A plan for economic stabilization and growth*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1991.
- Pascó-Font, Alberto, Giancarlo Gasha, Enrique Schroth, *Desarrollo Sustentable en el Perú*. Documento de Trabajo de GRADE. Lima: GRADE, 1995.
- Patterson, Alan, "Debt-for-Nature Swaps and the Need for Alternatives". *Environment*, Vol. 32, No. 10 (Diciembre, 1990): pp. 4-34.
- Pellicer, Jaime, "Los Swaps Ecológicos o Ambientales," en *Memoria del Seminario Taller Regional sobre Conversiones de Deuda Externa*. México: 1993.
- Pérez, Carlos Isaac y Jorge Rodríguez Quirós, *Estudio sobre la Reducción de la Deuda Externa para Promover la Conservación de los Recursos Forestales*. San José: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1990.
- Pérez, Carlos, *La experiencia de Costa Rica en Canje de Deuda para Desarrollo Sustentable: El Fondo de Desarrollo Forestal*. Santo Domingo: INCAE, 1993.
- PROFONANPE, *La Importancia del Apoyo al Fondo Fiduciario Administrado por el PROFONANPE a través del la Conversión de Deuda Bilateral del Perú en Alemania*. Lima: PROFONANPE.
- Proyecto de Ley de Restructuración del Fondo Nacional de Areas Protegidas por el Estado. Lima: Diciembre 1995.
-

- Pulgar Vidal, Manuel, "El Tercer Tiempo de la Política Ambiental", *Gestión*, 20 de abril de 1996.
- Quesada, Carlos, *El Canje de la Deuda Externa para Promover la Conservación de los Recursos Naturales*. Roma: FAO, 1992.
- Remy, Paul, "Aportes para un marco viable de Conversiones de Deuda en Donación en el Perú." *Apuntes* N° 33, Segundo Semestre (1993).
- Remy, Paul, "La Pachamama Caliente," *Caretas*, N° 1410, (Abril 1996): pp. 36-42.
- Revenue Ruling N° 87-124 in Internal Revenue Service Advance, Revenue Ruling Bulletin. N° 1987-14. Noviembre, 1987.
- Rojas, Carlos, "Qué hacen los Ministerios?," *Medio Ambiente*, N° 65, Año: X, (Agosto 1995): pp. 33-35.
- Rubin, Steven, Jonathan Shatz, and Colleen Deegan, "International Conservation Finance: Using Debt Swaps and Trust Funds to Foster Conservation of Biodiversity," *The Journal of Social, Political & Economic Studies*, Vol 19, N° 1 (Primavera 1994): pp. 21-43.
- Sevilla Larrea, Roque y Alvaro Umaña Quesada, *¿Por Qué Canjear Deuda Por Naturaleza?*. Ed. Diana Page y Carlos Trípoli.
- Sevilla, Roque, "Canje de Deuda para conservación en América Latina y el Caribe". En *Deuda Externa y Medio Ambiente en América Latina*, pp. 75-106. Santiago: IEP, 1990.
- Spergel, Barry, "Fondos Fiduciarios para la Conservación". Washington D.C.: WWF, 1993.
- Stone, Roger y Eve Hamilton. *Global Economics and the Environment: Towards Sustainable Development in the Third World*. New York: World Resources Institute. Council on Foreign Relations, 1991.
- Sundaram, Anant, "Swapping Debt for Debt in Less-Developed Countries: A Case Study of a Debt-for-Nature Swap in Ecuador". *International Environmental Affairs*, Vol. 2, No. 1 (Invierno 1990): pp. 67-79.

- 
- Tammes, Gerrit, "Debt-for-Nature Conversion: What Limits their Further Growth?", *International Environmental Affairs*, Vol. 2, No. 2 (Primavera 1990): pp. 153-159.
- "The Global Environment Facility", *Our Planet*. Vol 3, Nº 3 (1991).
- The Nature Conservancy "Officially Sanctioned and Funded Debt-for-Nature Swaps to Date with Comercial Bank Debt". Carpeta de trabajo de TNC. Virginia, 1992.
- The World Bank. *World Debt Tables 1995*. Washington D.C., 1995.
- The World Bank. *World Debt Tables 1996*. Washington D.C., 1996.
- The World Bank, "Financing Innovation and Instruments: Contribution of the Investment Portfolio of the Pilot Phase of the Global Environment Facility." Paper presented at the Regional Conference on Biodiversity Conservation. 1994.
- Valdivia, Eduardo, *Perú: Operaciones de Conversión de Deuda en Donación*. Lima: diciembre de 1995.
- Wagner, Rodney, "Doing More with Debt-for-Nature Swaps". *International Environmental Affairs*, Vol. 2, No. 2 (Primavera de 1990): pp. 160-165.
- Wells, Michael "Fondos Verdes", *Ecológica*, Año III, Nº 9, Enero-Febrero, 1992.
- Whittenbury, Alvaro, "R.F.A. Cooperación Técnica de Calidad: Novedoso Mecanismo Financiero de Conversión de Deuda Bilateral." *La República*, 23 de diciembre de 1995.

# APÉNDICE 1

## RESUMEN DE LOS DIAGNÓSTICOS AMBIENTALES DEL PERÚ

Documento elaborado por  
Luisa Elena Guinand

---

## RESUMEN DE LOS DIAGNÓSTICOS AMBIENTALES DEL PERÚ

---

### Cuadro 1: Problemas ambientales del Perú por tipo de ecosistema\*

#### Problemas en Ecosistemas Naturales o Modificados

1. Deforestación
2. Contaminación por actividades petroleras
3. Contaminación por actividades mineras
4. Invasión de áreas protegidas
5. Alteración de cursos de agua
6. Recolección excesiva
7. Caza excesiva
8. Sobrepastoreo
9. Sobre pesca

#### Problemas en Ecosistemas Cultivados

10. Erosión de suelos
11. Salinización de suelos
12. Contaminación por uso de agroquímicos
13. Sobreexplotación de recursos hídricos
14. Plagas
15. Contaminación biológica por introducción de especies exóticas
16. Contaminación por elaboración de drogas
17. Destrucción de la cobertura vegetal en laderas, pastizales y riberas

#### Problemas en Ecosistemas Construidos

18. Colmatación de reservorios de agua
19. Contaminación por tipo de energía utilizada
20. Contaminación industrial
21. Escasez de áreas verdes urbanas
22. Contaminación del aire en ciudades
23. Contaminación por descargas en cursos de agua
24. Contaminación por ruido
25. Contaminación por residuos sólidos urbanos
26. Mala provisión de servicios básicos en las viviendas
27. Tugurización y viviendas precarias

Fuente: CUANTO S.A. "Medio Ambiente" en Perú en Números, 1994. Lima

\* Los tipos de ecosistemas de esta clasificación, propuesta por Robert Prescott Allen de UICN, se definen en base a la densidad poblacional y al grado de intervención del hombre en el ecosistema. Así, los ecosistemas naturales son los de menor densidad poblacional y los menos intervenidos por la actividad humana, en contraposición con los ecosistemas construidos.

### **Cuadro 2: Problemas ambientales críticos del Perú**

---

Deterioro de los suelos y uso de tecnologías no-sustentables  
Presión demográfica y pobreza crítica  
Falta de definición de los derechos de propiedad sobre los principales recursos naturales: agua, bosques, tierras  
Deterioro de los ambientes urbanos  
Falta de ordenamiento ambiental

---

*Fuente: Glave, Manuel. La investigación del medio ambiente en el Perú. Consorcio de Investigación Económica. 1995*

### **Cuadro 3: Estrategia ambiental de USAID para el Perú**

---

Problemas críticos  
Prácticas agrícolas no-sustentables  
Deforestación  
Amenaza de pérdida de biodiversidad  
Deterioro ambiental por causa del sector industrial  
Deterioro de los ambientes urbanos  
Degradación de los recursos acuáticos y costeros  
Inadecuado marco legal de políticas y regulaciones ambientales

---

*Fuente: Manejo de Recursos Naturales y del Medio Ambiente en el Perú: Una estrategia para AID. Marzo 1995.*

APÉNDICE 2

**EXPERIENCIAS  
INTERNACIONALES  
CON CDDS**

Documento elaborado por  
Luisa Elena Guinand

Desde que se realizó el primer CDDS para la Reserva de El Beni en Bolivia en 1987, estas transacciones han desempeñado un importante papel en programas de conservación y desarrollo sustentable. Hasta diciembre de 1995, los CDDS, habían contribuido con más de US\$858 millones al financiamiento de proyectos de conservación. De este total, US\$128 millones corresponden a operaciones con la banca comercial y US\$730 millones a conversiones bilaterales.

Hasta diciembre de 1995 se habían negociado al menos 55 CDDS en 23 países: Bolivia, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, México, Chile, Colombia, El Salvador, Uruguay, Argentina, Perú, Brasil, Panamá, República Malgaché (Madagascar), Filipinas, Polonia, Nigeria, Zambia, Túnez, Bulgaria y Egipto. Más de la mitad de los canjes se ha realizado en 15 países de Latinoamérica.

El CDD de mayor cuantía ejecutado hasta la fecha es el realizado entre Polonia y cuatro de sus acreedores bilaterales (Estados Unidos, Francia, Suiza y Finlandia), mediante el cual se creó un fondo de US\$477 millones (el ECOFONDO). Por otra parte, los países que han realizado un mayor número de CDDS son Costa Rica (6 canjes) y República Malgaché (5 canjes); siendo Costa Rica el país que ha redimido la mayor proporción del saldo de su deuda externa para fondos destinados a la conservación de los recursos naturales.

A continuación se presenta una selección de casos de CDDS que ilustran los diferentes mecanismos que se han usado para realizar estas transacciones y los distintos usos que se han dado a los recursos generados. Los casos se han dividido en dos grandes grupos: aquéllos que corresponden a los CDDS de la banca comercial, y los que ilustran CDDS bilaterales.

Dentro de los CDDS con la banca comercial se destacan los canjes iniciales (conocidos como CDDS por naturaleza o debt-for-nature-swaps), los canjes realizados con deuda donada por la banca, y los canjes realizados con donaciones de los gobiernos, de las

agencias internacionales de cooperación y préstamos multilaterales para compras de deuda con la banca comercial.

Por otra parte, los casos de CDDS bilaterales incluyen los realizados por el programa de conversión de deuda de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), por la Iniciativa para las Américas de los Estados Unidos, y los canjes que han dado lugar a los fondos fiduciarios para el medio ambiente.

---

## 1. BANCA COMERCIAL

---

Las ONGs comenzaron a utilizar el mecanismo de CDDS para aprovechar la oportunidad financiera que presentaba la gran caída de los precios de la deuda externa de la banca comercial en el mercado secundario a finales de la década de los años 80. Los casos presentados —Bolivia, Ecuador y Costa Rica— son ejemplos de los canjes iniciales de deuda externa con la banca comercial.

### 1.1. Los canjes iniciales

---

- ***El primer canje: Bolivia 1987.***

En 1987 se firmó el primer CDDS entre el gobierno boliviano y Conservation International (CI). CI negoció la operación con la finalidad de apoyar la consolidación de la Estación Biológica de El Beni, declarada como Reserva de Biósfera por la UNESCO, y promover el desarrollo sustentable en las áreas adyacentes a la Reserva.<sup>1</sup>

La región de El Beni está situada en la región nor-oriental de Bolivia y es reconocida por sus extraordinarias riquezas biológicas y por albergar a los Indios Chimane. En sus bosques amazó-

---

nicos inundables y en las sabanas adyacentes habitan alrededor de 7.000 especies de plantas vasculares, 13 de los 18 animales en peligro de extinción en Bolivia y al menos 500 especies de aves. Además, esta región contiene una de las mayores reservas mundiales de caoba y cedro.<sup>2</sup>

Gracias a una donación de US\$100.000 de la fundación norteamericana Frank Weeden y utilizando al Citicorp Investment Bank como agente financiero, CI compró US\$650.000 de deuda externa boliviana a un banco suizo. En ese momento, la deuda de Bolivia se cotizaba en el mercado secundario a 15,38 por ciento de su valor nominal. CI condicionó la entrega de la deuda extranjera al gobierno boliviano a la adopción de ciertas medidas:

- dar rango de Ley al Decreto Supremo de creación de la Estación Biológica de El Beni;
- establecimiento del Parque Regional Yacuma;
- establecimiento de la Zona de Protección de Cuencas Hidrográficas de la Corporación de Desarrollo Regional de El Beni;
- establecimiento de la Zona de Uso Racional y Sostenido Bosque de Producción Permanente Chimanes ;
- creación de un fondo de operaciones equivalente a US\$250.000 en pesos bolivianos para el manejo y protección de la Reserva Biológica de El Beni.<sup>3</sup>

Cuando se anunció la firma de este CDD, algunos reportajes de la prensa en Latinoamérica señalaron, en forma errónea, que una organización conservacionista extranjera había “comprado tierras” que formaban parte del patrimonio natural de Bolivia. En consecuencia, se desató una avalancha de críticas negativas hacia el mecanismo de CDDs y contra las ONGs conservacionistas internacionales. Se argumentó que estas ONGs planeaban comprar tierras de gran valor biológico en los países tropica-

les para apoderarse de los bancos de germoplasma de dichos países, es decir, que atentaban contra la soberanía nacional. La situación se complicó, posteriormente, cuando el gobierno de Bolivia tuvo dificultades para explicar los detalles del acuerdo de CDDS a la opinión pública. Finalmente, las ONGs conservacionistas bolivianas lograron presentar los hechos con claridad y explicar a la opinión pública los beneficios del CDDS que se había acordado.<sup>4</sup>

En resumen, el primer CDDS de Bolivia fue una operación pionera que sirvió como aporte fundamental al concepto de conversiones de deuda externa. A pesar de las explicaciones, el efecto adverso de las críticas a la condicionalidad política y a la percepción de violación de la soberanía persistió durante algunos años. Por ello, en los CDDS subsiguientes realizados con la banca comercial, se enfatizó que los canjes son transacciones financieras desvinculadas de cualquier condicionalidad política.

- ***El caso ecuatoriano: la Iniciativa Sevilla.***<sup>5</sup>

En octubre de 1987, la Fundación Natura (una de las ONGs conservacionistas más importante del Ecuador), logró la aprobación de un mecanismo financiero para realizar CDDS en ese país. Los recursos utilizados para esta conversión provinieron de donantes internacionales: World Wildlife Fund (WWF) y The Nature Conservancy (TNC). Este canje tuvo además la característica de tener una fundación privada sin fines de lucro como única beneficiaria y administradora de los fondos generados por el canje.

El CDD ecuatoriano es básicamente un canje de deuda externa por deuda interna. El Banco Central del Ecuador se comprometió a canjear deuda externa ecuatoriana que formara parte del Convenio de Consolidación de la deuda con la banca comercial de 1986 por bonos de estabilización no negociables, emitidos en su nombre a nombre de la Fundación Natura, con el mismo sistema

---

de amortización y plazo que la deuda externa original. El compromiso del Banco Central del Ecuador se extendió por 5 años y por un monto total de US\$10 millones a valor nominal.

A medida que vencieron los bonos de estabilización, las amortizaciones se depositaron en el fondo fiduciario de la Fundación Natura, quien se comprometió a mantener el principal intacto. La totalidad de los intereses generados por los bonos se invirtieron en programas de conservación, investigación y educación ambiental, especialmente en áreas naturales protegidas ecuatorianas.<sup>6</sup>

Las áreas en las cuales se han invertido los fondos generados por los canjes están especificadas en la Estrategia Nacional de Conservación, y son las siguientes:

- Reserva Ecológica Cayambe-Coca: región de mayor diversidad en anfibios y reptiles, con una extensión de 403.100 hectáreas.
- Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas: reserva de 248.000 hectáreas con un alto índice de endemismo, es decir, con animales y plantas que sólo existen en esa zona.
- Parque Nacional Podocarpus: contiene el bosque más grande de coníferas nativas de los andes ecuatorianos y tiene una extensión de 146.280 hectáreas.
- Reserva Faunística Cuyabeno: reserva de fauna amazónica de 254.760 hectáreas de extensión habitada por nativos Cofanes y Sionas.
- Parque Nacional Yasuní: es el área natural protegida más grande del Ecuador (690.000 hectáreas), habitada por los Indios Huaorani.
- Parque Nacional Sangay: área protegida con la mayor variación altitudinal y por tanto mayor disponibilidad de nichos ecológicos (370.000 hectáreas).
- Parque Nacional Galápagos: área con el mayor atractivo turístico en la cual se realiza investigación científica por parte de la Fundación Charles Darwin.

La Iniciativa Sevilla en Ecuador se desarrolló en base a negociaciones de cooperación entre la Fundación Natura y el Estado, de un bajo perfil público, que permitió conjugar esfuerzos públicos y privados, entendimientos y acuerdos fuera del escenario político nacional.<sup>7</sup>

Los canjes en Ecuador fueron parte de la estrategia nacional de conservación. La existencia previa de normas que regulaban los CDDS por capital y el hecho de que la Fundación Natura desarrollara un mecanismo ajustado a los lineamientos técnicos y legales facilitaron los canjes por conservación en ese país.

- ***Costa Rica: un programa de canjes.***

Costa Rica es uno de los países que más se ha beneficiado del mecanismo de CDDS.

Entre 1988 y 1991, Costa Rica realizó seis CDDS. Utilizando un total de US\$16,57 millones en donaciones, Costa Rica adquirió, en sólo dos años y medio, más de US\$97 millones en títulos de deuda a valor nominal, por las cuales el Banco Central entregó el equivalente a US\$51,55 millones en Bonos de Estabilización Monetaria, emitidos en moneda local. Este financiamiento se ha utilizado para proteger parte del sistema de áreas naturales, conservar la diversidad biológica, fortalecer instituciones públicas y privadas sin fines de lucro y reforestar miles de hectáreas, principalmente en pequeñas propiedades.<sup>8</sup>

El total de deuda canjeada equivale a una reducción del 6,5 por ciento en relación al total adeudado con la banca comercial internacional antes de 1990 (US\$1.500 millones). Las seis operaciones de CDDS se concertaron a un precio promedio en el mercado secundario de 17 centavos por dólar, y el reconocimiento a bonos en moneda local se negoció a un promedio de 53 por ciento del valor nominal de la deuda convertida.

La inversión ambiental realizada en Costa Rica ha favorecido el

---

ecoturismo. En cinco años los parques nacionales se han convertido en destino de 600.000 turistas anuales, reemplazando al café como primera fuente de divisas del país.<sup>9</sup>

### ***1.2. Donaciones de deuda de la banca comercial***

---

Con la finalidad de convencer a los bancos norteamericanos para que donaran sus acreencias, las ONGs de conservación hicieron presión para modificar la legislación tributaria en algunos aspectos. Antes de noviembre de 1987 los bancos comerciales recibían créditos fiscales solamente por el valor de mercado de la deuda donada, y por la pérdida total, si la deuda se vendía. Naturalmente, los bancos preferían vender su deuda a donarla para fines filantrópicos.<sup>10</sup>

Las ONGs norteamericanas abogaron para eliminar estos desincentivos, y en noviembre de 1987 se aprobó el Reglamento de Rentas Públicas 87-124.<sup>11</sup> Con este Reglamento se separaba la donación de deuda en dos transacciones separadas: en la primera, la deuda se vende a cambio de moneda local. En la segunda transacción, la moneda local se dona a la ONG conservacionista. Cada transacción queda sujeta a una deducción de impuestos. La primera deducción, por la pérdida en la venta de la deuda, es la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el valor de mercado de la moneda local obtenida en el canje. La segunda deducción se hace por el valor de la donación de la moneda local a la ONG internacional o local.

La primera donación de deuda comercial ocurrió en 1988 cuando el Fleet/Norstar Bank de Rhode Island donó US\$250.000 de la deuda de Costa Rica a The Nature Conservancy (TNC). TNC convirtió la deuda a US\$190.000 en bonos denominados en moneda local que se utilizaron para financiar la conservación de 10.000 hectáreas de hábitat de selva aledañas al Parque Nacional Braulio Carrillo.

Al momento de donar la deuda, el Fleet/Norstar Bank estaba en

proceso de fusionarse, y la perspectiva de reducir su portafolio de deuda con países en vías de desarrollo facilitó las cosas. Como se ve, esta donación fue hecha por razones que combinaban la conveniencia para el banco de limpiar su portafolio así como la oportunidad de buenas relaciones públicas apoyando la causa ambiental a través de TNC.<sup>12</sup>

Algunos ejemplos adicionales de donación de deuda por parte de los bancos comerciales son: la donación que hizo el Bank of America de deuda mejicana a CI en 1991; la donación del Deutsche Bank para co-financiar un canje en República Malgaché (Madagascar); la donación de American Express de US\$5 millones de deuda peruana en junio de 1989 para un programa educativo, (ver Sección 4A) y la donación conjunta de US\$5,5 millones de deuda sudanesa en diciembre de 1988, por parte del Deutsche Bank, Midland Bank de Inglaterra y Hambros Bank Ltd. de Suiza, para un proyecto de irrigación.<sup>13</sup>

### ***1.3. Financiamiento de gobiernos y organismos multilaterales***

Desde fines de los años 80, algunos gobiernos y agencias gubernamentales establecieron programas que han permitido a las ONGs financiar proyectos de conservación y desarrollo sustentable utilizando CDDS. Los organismos multilaterales también han concedido préstamos para comprar deuda comercial y así financiar inversiones ambientales.

- ***Costa Rica-Holanda y Suecia.***<sup>14</sup>

En los dos primeros canjes negociados de gobierno a gobierno se utilizó deuda donada por Holanda y Suecia para comprar obligaciones de Costa Rica con la banca comercial.

En junio de 1988 se firmó un acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica y de los Países Bajos para la creación de un Fondo de

Desarrollo Forestal (FDF), utilizando el mecanismo de CDDS. Con un aporte de US\$5 millones del gobierno de los Países Bajos, el banco holandés NMB compró títulos de la deuda comercial de Costa Rica por un valor facial de más de US\$39 millones. El Banco Central de Costa Rica entregó Bonos de Estabilización Monetaria en moneda local con un plazo de cuatro años y un 25 por ciento de amortización anual. Los bonos son administrados hasta la fecha bajo la figura de un fideicomiso: el Banco Cooperativo Costarricense R.L. (BANCOOP) actúa como fiduciario y la Embajada de los Países Bajos en San José como fideicomitente.

Los programas que financia el FDF son para el otorgamiento de créditos en reforestación con pequeños y medianos agricultores a través de sus organizaciones. También se financian actividades relacionadas, tales como: extensión agrícola, abastecimiento de semillas, manejo del bosque natural, educación ambiental y conservación. Los principales programas son ejecutados por entidades gubernamentales del sector agropecuario y organizaciones no gubernamentales.

El FDF Costa Rica-Holanda sirvió de modelo para crear un nuevo FDF multidonante en 1989, que cuenta con un aporte de US\$3 millones de Suecia (ASDI), y otro de US\$3.5 millones de Finlandia (FINNIDA).

- ***AID: Iniciativa de Deuda por Desarrollo.***

El esquema puesto en práctica por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos funciona así: AID otorga una donación a una ONG calificada; la ONG usa la donación para comprar deuda externa de un país en vías de desarrollo a cualquier acreedor, excepto al gobierno de los Estados Unidos; luego la ONG convierte la deuda en instru-

mentos financieros en moneda local, los cuales se usan para proyectos de conservación previamente aprobados por AID.<sup>15</sup>

Mediante esta iniciativa, en agosto de 1989 se hizo una donación a WWF para realizar un CDDS en la República Malgaché (Madagascar). TNC obtuvo de AID dos terceras partes de los fondos necesarios para comprar deuda de Jamaica en 1991, y en 1992, CI recibió US\$360.000 y US\$1.2 millones para financiar CDDS en México y Guatemala respectivamente.

- **BID-México.**

Desde mediados de la década de los 80, algunos organismos multilaterales han ampliado su misión para promover la conservación del ambiente utilizando mecanismos de CDDS. En este contexto, en 1990 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inició un programa piloto de US\$400 millones que le permitiría proveer fondos a sus países miembros para comprar deuda comercial en los mercados secundarios, con un descuento. Los bancos centrales de los países interesados podrían luego convertir a moneda local la deuda comprada para depositarla en un fondo ambiental. En julio de 1992, el BID aprobó su primera operación bajo este programa, y destinó US\$100 millones a México, con el fin de sembrar árboles alrededor del Distrito Federal, como una medida para aliviar la contaminación ambiental.<sup>16</sup>

---

## 2. DEUDA BILATERAL

---

Tal como se señaló antes, una vez superadas las limitaciones legales y técnicas para que los gobiernos vendieran sus acreencias,

---

éstos se sumaron a los esfuerzos de las ONGs para realizar CDDS como parte de sus programas de cooperación externa.

### **2.1. Financiamiento bilateral directo**

---

Según el Banco Mundial, hasta diciembre de 1995, nueve acreedores del Club de París (Francia, Alemania, Noruega, Suecia, Suiza, Bélgica, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos) habían implementado programas de CDDS.<sup>17</sup> Los casos de Canadá y Estados Unidos ilustran la nueva política adoptada por los acreedores bilaterales.

- **Canadá.**

La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) estableció un programa de conversión de deuda para reorientar cerca de US\$145 millones de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) contraída por países latinoamericanos hacia fundaciones locales, con el propósito de financiar proyectos ambientales y de desarrollo sustentable, tales como el control de la contaminación, manejo de cuencas y conservación de la biodiversidad.<sup>18</sup>

La iniciativa canadiense se anunció en junio de 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Los países beneficiarios de este programa han sido Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú.

- **Estados Unidos: la Iniciativa para las Américas.**

En junio de 1990, el entonces presidente de los Estados Unidos George Bush, propuso un nuevo programa económico fundamentado en tres iniciativas básicas referentes al comercio, la inversión y la deuda denominado Iniciativa para las Américas.

La Iniciativa considera una reducción de la deuda concesional de los Estados Unidos hacia países de la región. Según el esquema, se perdona un porcentaje del principal de la deuda y los intereses se pagan en moneda local que se deposita en fondos fiduciarios para protección del ambiente.

Para acceder al programa, el país deudor debía entrar en un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos respecto a la administración y uso de los fondos.

En cuanto a la deuda no concesional, la ley preveía que las acreencias se vendieran a intermediarios financieros (bancos de inversión) con un descuento, quienes luego se encargarían de negociar su pago con el gobierno deudor.<sup>19</sup>

#### INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS EN CHILE, BOLIVIA Y JAMAICA

En 1992, Chile y los Estados Unidos acordaron reducir US\$15,7 millones de la deuda chilena que alcanzaba los US\$39,3 millones. Los intereses de los US\$23,6 millones de dólares restantes serían usados para financiar proyectos de conservación del ambiente.

La deuda boliviana con los Estados Unidos se redujo en US\$300 millones. En el contexto del programa se convino invertir más de US\$2 millones por año en programas de conservación.

Jamaica y los Estados Unidos acordaron reducir US\$27 millones de la deuda oficial y reestructurar los US\$54 millones de deuda restantes. Como parte del acuerdo, Jamaica podría pagar los intereses de la deuda reestructurada al Fondo en moneda local. El Fondo Ambiental apoya el nuevo Sistema de Parques Nacionales de Jamaica y otros proyectos ambientales.

---

Fuente: "Debt-for-Nature Evolves: The Enterprise for the Americas Initiative." *Columbia Journal for International Environmental Law & Policy*.

---

La Iniciativa para las Américas incluyó un programa de CDDS basado en la reducción de las deudas PL-480.<sup>20</sup> Entre 1991 y 1993 se generaron US\$154 millones para actividades de conservación de recursos naturales en Chile, Bolivia, Jamaica, Colombia, El Salvador, Uruguay y Argentina. (Ver recuadro anterior).

Durante los años fiscales 1994 y 1995, sin embargo, no se destinaron nuevos fondos a CDDS en el contexto de la Iniciativa de las Américas.<sup>21</sup>

## **2.2 Financiamiento a fondos fiduciarios**

---

Una de las consecuencias directas de la práctica de CDDS, tanto de la banca comercial como de deuda bilateral, fue la necesidad de crear, en los países deudores, mecanismos para administrar adecuadamente los recursos financieros provenientes de los CDDS y minimizar su impacto inflacionario. Así nacieron, a partir de 1990, la mayoría de los fondos fiduciarios para el medio ambiente.

A continuación se hace un breve resumen de dos fondos diferentes: el ECOFONDO de Polonia, y el Fondo Nacional para el Medio Ambiente de Bolivia (FONAMA). El Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado de Perú (PROFONANPE) se describe en detalle en el Capítulo 1.

- ***Polonia: el ECOFONDO.***<sup>22</sup>

En el marco de la Minuta con el Club de París, el gobierno polaco propuso la creación de un fondo para canalizar los recursos financieros provenientes de CDDS a proyectos que en su mayor parte, mitigan y previenen la contaminación ambiental.

En 1992, amparados en la ley polaca sobre fundaciones del año 1984, se creó el ECOFONDO. Los países que han aportado

recursos a este fondo son Estados Unidos (US\$360 millones), Francia (US\$48 millones), Suiza (US\$52 millones) y Finlandia (US\$17 millones).

Hasta enero de 1994 el ECOFONDO había aprobado cerca de 40 proyectos, divididos en cuatro áreas:

- Reducción de gases productores del efecto invernadero: reemplazar carbón con gas natural en sistemas de calentamiento, utilización de energía biotérmica, instalación de nuevos compresores en refrigeradores que usen R134a como gas refrigerante (y no Freón R 12 que daña la capa de ozono).
- Reducción de la contaminación del aire a nivel transfronterizo: instalación de calderas para desulfurizar las emisiones gaseosas de plantas generadoras.
- Protección del Mar Báltico: instalación de plantas de tratamiento de agua en la costa del Mar Báltico.
- Protección de la biodiversidad: Manejo del Parque Nacional Biebrza, instalación de plantas de tratamiento de agua en los centros poblados localizados en los parques nacionales, y conservación de los santuarios de aves más importantes.

- ***El FONAMA de Bolivia.***<sup>23</sup>

El Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA) se constituyó en 1990 con el propósito de gestionar recursos para proyectos de conservación ambiental por medio de canjes de deuda externa. El objetivo primordial de esta institución es la captación interna o externa de recursos dirigidos a organizar, programar, y administrar la inversión en desarrollo sustentable y medio ambiente del país.

Entre las actividades más importantes que financia el FONAMA se encuentran la conservación de la biodiversidad, participación de las comunidades indígenas, desarrollo institucional,

legislación ambiental y formación de recursos humanos.

El FONAMA es una entidad descentralizada de la administración pública, con personería jurídica propia y autonomía de gestión, bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (MDSMA). A pesar de su condición de entidad gubernamental, el FONAMA fue diseñado para incluir una participación amplia de representantes de la sociedad civil y de los gobiernos locales.

FONAMA se caracteriza por reunir contribuciones de distinta naturaleza. La cuenta del FONAMA incluye depósitos de la Iniciativa para las Américas, una contribución combinada del Banco Mundial GEF/Gobierno Suizo, y aportes negociados con los gobiernos de Canadá, México, Alemania, y de los Países Bajos.

Entre 1995 y 1996 los cambios políticos ocurridos en Bolivia afectaron la estabilidad institucional del FONAMA, comprometiéndolo severamente su carácter técnico. En junio de 1996 el gobierno de los Estados Unidos retiró su contribución al fondo fiduciario que venía administrando FONAMA, explorándose opciones de canalización de los recursos por el sector privado.

## Notas

---

- 1 Gibson, Eugene y Randall Curtis. "A Debt for Nature Blueprint". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol 28, N° 2 (1990): pp. 332-412.
- 2 Conservation International, Press Release No. 9. 1987.
- 3 Acuerdo entre el Gobierno de Bolivia y Conservation International. 13 de julio de 1987.
- 4 Page, Diana, "Debt-for-Nature Swaps: Experience Gained, Lessons Learned", *International Environmental Affairs*, Vol. 1, No. 4 (Otoño 1989): pp. 275-288.
- 5 Esta iniciativa debe su nombre a Roque Sevilla, el entonces presidente de la Fundación Natura, quien diseñó el mecanismo financiero para canjear deuda en Ecuador.
- 6 Sevilla, Roque, "Canje de Deuda para conservación en América Latina y el Caribe". En *Deuda Externa y Medio Ambiente en América Latina*, pp. 75-106. Santiago: IEP, 1990.
- 7 Asselin, Robert, Ana María Linares y Ruth Norris, "Evaluación Institucional del FONAMA". Santa Cruz: 1996.
- 8 Pérez, Carlos Isaac y Jorge Rodríguez Quirós, *Estudio sobre la Reducción de la Deuda Externa para Promover la Conservación de los Recursos Forestales*. San José: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1990.
- 9 Camino, Alejandro, *Los Fondos Fiduciarios para la Conservación y el Desarrollo Sustentable: Un Novedoso Mecanismo Financiero a través de la Conservación de Deuda Donada: Experiencias Internacionales*. Lima: PROFONANPE, 1994.
- 10 Gibson, Eugene y Randall Curtis. "A Debt for Nature Blueprint". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol 28, N° 2 (1990): pp. 332-412.
- 11 Revenue Ruling N° 87-124 in Internal Revenue Service Advance Revenue Ruling. Bulletin N° 1987-14. Noviembre, 1987.
- 12 Ball, R., *Debt-for-Nature-Swaps: An Innovative way to Finance Conservation*. Unpublished paper prepared for the Princeton University Task Force on Global Warming. Princeton: Princeton University, Mayo, 1989.
- 13 "Momentum Builds for Development Swaps." Lagniappe Letter, IDB-UNICEF September 22 1989.

- 
- 14 Pérez, Carlos, *La experiencia de Costa Rica en Canje de Deuda para Desarrollo Sustentable: El Fondo de Desarrollo Forestal*. Santo Domingo: INCAE, 1993.
  - 15 Gibson, Eugene y Randall Curtis. "A Debt for Nature Blueprint". *Columbia Journal of Transnational Law*. Vol 28, N°2 (1990): pp. 332-412.
  - 16 The World Bank. *World Debt Tables 1995*. Washington D.C., 1995.
  - 17 The World Bank. *World Debt Tables 1996*. Washington D.C., 1996.
  - 18 The World Bank. *World Debt Tables 1996*. Washington D.C., 1996.
  - 19 Berríos, Rubén y Josephine Olson, "La experiencia de Perú en el Comercio Compensado." *Comercio Exterior*, (abril 1995).
  - 20 PL-480 se refiere a un programa mediante el cual el gobierno de los Estados Unidos transfiere productos agrícolas a los países en vías de desarrollo y éstos pagan en moneda local apoyando a proyectos de desarrollo del país.
  - 21 Hurley, Alice "NGO's and Conservation Finance in Latin America." Master Thesis Latin American Economic Problems. Santa Bárbara: University of California, 1995.
  - 22 ECOFUND, *Polish Debt-for-environment swap*.
  - 23 IUCN, The Nature Conservancy and WWF-US, *Report of the First Global Forum on Environmental Funds*. Santa Cruz: IUCN, TNC, WWF-US, 1994.

## APÉNDICE 3

# ¿CÓMO SE HACE UN CANJE DE DEUDA POR CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL PERÚ?

Documento elaborado por  
Luisa Elena Guinand  
en base a una entrevista al  
Dr. Alejandro Camino

---

## ¿CÓMO SE HACE UN CANJE DE DEUDA POR CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL PERÚ?

---

A partir de los CDDS realizados hasta la fecha en el Perú, se concluye que no existe un patrón estricto, ni una receta única para realizar estas transacciones financieras. Hasta el presente, cada caso de CDDS ha sido diferente, ya sea porque el Estado no ha estructurado una política específica para los CDDS o porque las condiciones de cada país acreedor han sido distintas.

Sin embargo, de los CDDS realizados (o en proyecto), pueden sustraerse elementos comunes que ilustren los procedimientos actuales, para el uso de las organizaciones interesadas en explorar e implementar CDDS en el futuro cercano.

A continuación se presentan ocho puntos que constituyen los elementos y procesos claves de los CDDS, ordenados en secuencia. La ejecución de estos pasos tiene una duración total aproximada de un año y medio a dos años.

### ***Características de la institución ejecutora de CDDS***

---

La institución ejecutora de CDDS (la ejecutora) debe tener credibilidad ante el país acreedor/donante y ante el Estado peruano. Los criterios de credibilidad generalmente utilizados para evaluar a una organización promotora de CDDS son:

- constitución legal
- una misión clara
- una junta directiva que gobierne la institución (de carácter técnico y no político)
- personal con excelente capacidad técnica y administrativa
- una trayectoria de responsabilidad en el manejo del dinero

- excelentes proyectos acordes con la misión de la institución
- aval de organismos internacionales

La mayoría de los acreedores requieren que los fondos generados por los CDDS se usen para financiar los proyectos y no para financiar gastos operativos. Algunos donantes, además, prefieren que la ejecutora esté desvinculada del gobierno con el propósito de garantizar un uso no político de los fondos.

También es recomendable que la ejecutora establezca alianzas estratégicas con instituciones u organismos internacionales de prestigio que le acrediten ante los países acreedores.

### **El Proyecto**

---

Definir claramente el proyecto que se desea financiar es un punto básico en la etapa de planificación. Puede tratarse de uno o varios proyectos específicos, o de un fondo fiduciario que financiará proyectos a largo plazo.

Es importante diseñar los proyectos de forma tal que se autofinancien en el mediano plazo (3-5 años). Los proyectos de tipo asistencial (no dedicado a inversión sino a gasto corriente) tienen poca opción de calificar para CDDS. Ante diversas propuestas de CDDS, el MEF asigna prioridad a proyectos que generen empleo, fomenten la producción y rindan divisas.

### **La Propuesta**

---

Una vez que la ejecutora cumple con los requisitos señalados en los puntos anteriores, se prepara la propuesta.

La propuesta describe en forma concisa (4-5 páginas), clara y coherente el proyecto en el que se usarán los fondos generados por el canje, siguiendo un formato general:

- A. Introducción/Resumen Ejecutivo
- B. Justificación del proyecto
- C. Objetivos y metas
- D. Calificación de la organización para realizar el proyecto
- E. Actividades específicas y cronograma de trabajo
- F. Presupuesto
- G. Mecanismos para evaluar el proyecto

En caso que se quiera establecer un fondo fiduciario, la propuesta se centrará en el diseño y manejo del fondo más que en los proyectos específicos.

### **Contacto con el país acreedor (donante)**

---

Igual que para realizar cualquier transacción financiera, en especial aquéllas que requieren solicitar una donación, los contactos personales son determinantes en el proceso que actualmente se sigue para negociar un CDDS. Primero se investigan los intereses del país donante y luego se presenta una propuesta que se adecúe a esos intereses. Los contactos con un país acreedor se pueden establecer por dos canales:

- locales: se establece contacto directo con la Embajada del país acreedor y con cualquier otro organismo con ingerencia en el tema de deuda externa.
- en el país acreedor: se busca una organización pública o privada del país (agencia de cooperación, ONG, otra) que actúe como socio y promotor, y a la vez acredite a la ejecutora en el país acreedor.

### **Contactos en el Perú**

---

En el ámbito nacional se debe establecer contacto directo con algunos organismos públicos:

- **Ministerio de Economía y Finanzas.**  
Es necesario suministrar toda la información referente a la ejecutora del CDDS, a los proyectos por financiar y a los contactos que se hagan con el país acreedor. Es importante mantener estrecha comunicación con el MEF durante todo el proceso del canje.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores.**  
Es necesario suministrar un resumen de toda la información a la Embajada del Perú en el país acreedor, a la Secretaría de Cooperación Internacional del MRE en el Perú y al funcionario del MRE encargado del país acreedor en cuestión. Es recomendable mantenerlos informados durante todo el proceso.
- **Ministerio u organismo público descentralizado del sector que corresponde** (en el caso de CDDS puede ser el CONAM o el Ministerio de Agricultura).  
Es necesario suministrar información directamente al Ministro y al funcionario encargado del organismo descentralizado. Las experiencias realizadas hasta el presente muestran que es a este nivel sectorial donde más se generan conflictos en la negociación de un canje. La explicación a estos conflictos es falta de información respecto al concepto y mecanismo de los CDDS y competencia por el financiamiento que generan los CDDS.
- **Secretaría de Cooperación Técnica del Ministerio de la Presidencia.**  
Es recomendable suministrar resumen de la información al Ministerio de la Presidencia.

---

### ***Negociaciones bilaterales entre país deudor y país acreedor (programadas por el MEF)***

---

En este punto, la tarea fundamental de la ejecutora es asegurar que en la negociación bilateral más próxima se contemple la propuesta de canje. Es necesario que el MEF conozca bien la propuesta de canje, ya que sus representantes son los que negocian los canjes de la deuda con los representantes del país acreedor.

Las negociaciones, que pueden durar de uno a dos años, van desde una carta de intención hasta un convenio o contrato específico para implementar el CDDS.

En el acuerdo final para implementar el CDDS se establece una fecha específica en la cual el Estado se compromete a desembolsar los fondos.

### ***Ejecución del Proyecto***

---

La ejecutora comienza a implementar el proyecto y emite periódicamente (según lo estipulado en los convenios) reportes al MEF y al país acreedor. También se deben realizar auditorías anuales de ejecución y de uso de fondos.

## APÉNDICE 4

# ASPECTOS LEGALES DE LA DEUDA EXTERNA Y LOS CDDS

Documento elaborado por  
Luis A. Obregón

---

## A. ASPECTOS LEGALES DE LA DEUDA EXTERNA PERUANA

---

### 1. Marco legal de la deuda pública externa

---

Esta sección presenta una visión panorámica introductoria, para la comprensión de la estructura legal del endeudamiento público externo. Se amplía en las secciones que describen con mayor detalle, los principales roles y capacidades de personas y entidades públicas (Estructura Institucional) y los procedimientos empleados en la ejecución del endeudamiento público externo (Estructura de Gestión).

1.1. Una operación de deuda pública externa se efectúa en el Perú al amparo y en aplicación de una Ley específica, de vigencia anual, denominada Ley de Endeudamiento Externo del Sector Público. En 1996, Ley N°26552.

1.2. Dicha Ley determina:

- Los montos máximos de endeudamiento del gobierno central (US\$ 2 mil millones en 1996).
- Los requisitos principales para la aprobación de las operaciones (ejm. La necesidad del Decreto Supremo para aprobar operaciones).
- Aspectos importantes para la administración del crédito externo (ejm. La definición de: operación de Endeudamiento Externo).

Definición de Endeudamiento Público Externo :

“Considérese operación de Endeudamiento Externo a toda modalidad de préstamo y cualquier otra operación que

conlleve financiamiento, incluidas las garantías y asignaciones de Líneas de Crédito, que tengan por objeto la adquisición de bienes y servicios, así como el apoyo a la balanza de pagos, a plazos mayores de un año, acordada con personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país” (Art. 1º - Ley 26552)

- Aspectos puntuales para la negociación de la deuda externa (ejm. La facultad del MEF para realizar Conversión de Deuda en Donación).

“Facúltese al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar operaciones de Conversión de Deuda Externa en Donación en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, las cuales serán aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas”. (Décimo cuarta disposición complementaria de la Ley 26552).

1.3. Concordando con la indicada Ley de Endeudamiento Externo del Sector Público y formando con ella una estructura legal, existen otras normas que conciernen, directa o indirectamente, a la institucionalidad sustantiva o procesal del endeudamiento externo del sector público, es decir a la determinación de roles y capacidades de decisión y a los mecanismos de gestión o procedimientos.

1.4. Dichas disposiciones están consignadas en:

- La Constitución Política del Perú 1993.
- La Ley General de Endeudamiento Público Externo: Decreto Legislativo Nº5 y sus modificatorias. (30.12.1980)
- La Ley del Poder Ejecutivo. Decreto Legislativo Nº 560 y sus modificatorias. (29.03.1990)

- 
- La Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Legislativo 183 y sus modificatorias. (12.06.1981)
  - La Ley Marco del Proceso Presupuestario para el Sector Público, Ley 26199. (18.06.1993)
  - La Ley de Presupuesto del Sector Público para 1996, Ley 26553. (14.12.1995)
  - La Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para 1996, Ley 26551. (14.12.1995)

1.5. Existen también, disposiciones que conciernen a la deuda externa, en las siguientes normas legales:

- Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, Decreto Ley 26128. (30.12.1992)
- Estatuto del Banco de la Nación, Decreto Supremo 07-94-EF. (29.01.1994)
- Estatuto de la Corporación Financiera de Desarrollo, Resolución Suprema 158-93-EF. (18.12.1993)
- Ley del Sistema Nacional del Control, Decreto Ley 26162 (30.12.1992)
- Dispositivo de creación del Comité de Deuda Externa, Decreto Supremo 205-91 EF (con fuerza de Ley). (07.09.1991)
- Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, Resolución Ministerial 092-92-EF/43. (06.03.1992)

1.6. Complementando esta normatividad básica, se encuentran numerosos dispositivos con propósitos específicos como pueden ser: la gestión de la renegociación de la deuda pública externa, la delimitación conceptual de aspectos controvertidos, autoriza-

ciones específicas del endeudamiento a corto plazo, sanción de acuerdos bilaterales, etc.

- 1.7. Finalmente, en razón de que los compromisos de deuda externa, por lo general se han aprobado mediante Decretos Supremos, cada uno de ellos así como otros dispositivos aprobatorios, que en conjunto son tan numerosos como concertaciones se han dado, constituyen la culminación de un circuito legal, en cuya gestión deben haber interactuado un especial conjunto de normas pertinentes.
- 1.8. Existen pues, numerosas normas que aprueban situaciones concretas y otras, que adecuadamente aplicadas, establecen la legalidad de dichos casos concretos, y en su conjunto conforman un todo coherente o marco legal para la deuda externa del país. Ellos van desde la Constitución hasta el Decreto Supremo que aprueba un compromiso de deuda específico.
- 1.9. Estos dispositivos pueden ser clasificados, con criterio didáctico, en dos grupos: Los que conciernen a la Estructura Institucional es decir roles y capacidades de entidades y personas, y los que establecen la Estructura de Gestión, es decir los procedimientos necesarios para dar validez al acto jurídico. Son el Quiénes y el Cómo.
- 1.10. La legalidad existente es suficiente para otorgar seguridad jurídica a las transacciones, si las normas han sido debidamente concordadas y aplicadas bajo criterios de jerarquía, prelación, propiedad y oportunidad. Sin embargo, no llegan a establecer eficientemente principios y políticas, no llegan al ¿Porqué? o al ¿Para qué?, lo que queda al criterio del administrador.

---

## 2. Estructura institucional

---

En esta sección se describe los roles y capacidades de entidades y funcionarios del Sector Público, en la ejecución del endeudamiento público externo, es decir las reglas de juego a las que está sometido, por imperio legal, el Estado, el Congreso, el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva, el Comité de Deuda Externa y la Dirección General de Crédito Público.

### 2.1. El Estado:

El Estado solo garantiza el pago de la deuda pública<sup>1</sup> contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo a la Constitución y la Ley. (Constitución Art. 75)

### 2.2. El Congreso:

El Congreso, mediante Ley autoriza al Gobierno Central a acordar y garantizar operaciones de endeudamiento externo, hasta determinado monto. Sin embargo no puede cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente, ni aprobarse el Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. (Constitución Art. 102, Art. 78)

Puede delegar en el Presidente de la República la facultad de legislar sobre materia específica y tiempo determinado<sup>2</sup>, y puede modificar o derogar los Decretos con fuerza de ley a los que, el Presidente está facultado por la Constitución (Constitución Art. 104, Art. 118, inc. 19).

### 2.3. El Presidente de la República:

El Presidente propone anualmente al Congreso, el proyecto de

Ley de Endeudamiento, tiene la facultad de negociar los empréstitos y de dictar Decretos de Urgencia, con fuerza de Ley en Materia Económica y Financiera. (Constitución Art. 78, Art. 118 inc. 18, inc. 19)

Expide los Decretos Supremos que aprueban las operaciones de endeudamiento. (Ley del Poder Ejecutivo D. Leg. N° 560)

#### 2.4. El Consejo de Ministros:

El Consejo de Ministros emite Voto Aprobatorio en los Decretos que aprueban operaciones de deuda externa. El Ministro de Economía y Finanzas, y el Ministro o Ministros del Sector o Sectores correspondientes, refrendan dichos Decretos Supremos. (Ley de Endeudamiento Externo por 1996 N° 26552, Ley del Poder Ejecutivo D. Leg. 560)

#### 2.5. El Ministerio de Economía y Finanzas:

El Ministerio de Economía y Finanzas planea, dirige y contrata los asuntos relativos al endeudamiento, controla que éste sea prioritariamente concesional y actúa como agente financiero del Estado (Ley del Poder Ejecutivo D. Leg. 560, Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Procesa, previamente a su aprobación por el Gobierno, toda operación gestionada por los sectores y por los gobiernos locales, y está autorizado a celebrar actos o convenios con organismos multilaterales para el financiamiento de la refinanciación de la deuda externa (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Determina el monto anual de concertación de deuda, guía el proceso técnico y legal del endeudamiento, puede concertar operaciones de endeudamiento para fines de renegociación de Deuda

Externa, y puede suscribir con empresas del sector privado, convenios de reprogramación de deudas provenientes de la garantía de la República o de una empresa estatal, incluidas en los convenios bilaterales originados en los Club de París del 91,93.

Puede atender obligaciones externas con recursos provenientes del Decreto Supremo N°260-86-EF<sup>3</sup> y del Decreto Legislativo N°368<sup>4</sup>. (Ley General de Endeudamiento D. Leg. N° 5, Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Está expresamente facultado a realizar operaciones de conversión de Deuda Externa en Donación en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, y celebra los actos o convenios mediante los cuales el Gobierno asume obligaciones de los financiamientos que se obtengan de organismos multilaterales para la refinanciación de la Deuda Externa. (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552, Disp. comp. 13 y 14).

## 2.6. El Ministro de Economía y Finanzas

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta ante el Pleno del Congreso, los pliegos de ingresos (deuda externa anual, entre otros ingresos) del Presupuesto de la República. (Constitución Art. 80)

Es responsable político, supervisa la aplicación de la política sectorial. (Ley del Poder Ejecutivo - D.Leg 560)

Autoriza previamente toda negociación del Contrato de Préstamo de cualquier operación de Endeudamiento Externo de las entidades del Sector Público Nacional. (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Opina, previamente a su aprobación, sobre toda operación de endeudamiento externo. (Ley de Endeudamiento Externo 26552).

Refrenda los Decretos Supremos que aprueban toda operación de endeudamiento externo. Refrenda las Resoluciones Supremas que autorizan previamente operaciones de Endeudamiento Externo de Empresas del Estado (Ley del Poder Ejecutivo D. Ley 560, Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Efectúa las negociaciones de Deuda Externa y suscribe la documentación requerida (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Preside el Comité de la Deuda Externa (D.S. N° 205-91-EF que creó el Comité de Deuda Externa).

#### 2.7. Funciones designadas:

El funcionario designado mediante Resolución Suprema está autorizado a efectuar las negociaciones de la Deuda Externa (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Los representantes y el Secretario Ejecutivo ante el Comité de Deuda Externa son designados por Resolución Suprema (D.S. 205-91-EF que creó el Comité de Deuda Externa).

#### 2.8. El Banco Central de Reserva:

El Banco Central de Reserva está autorizado a celebrar actos y convenios mediante los cuales el Gobierno asume las obligaciones que se originen de los financiamientos que se obtengan de organismos multilaterales, para la refinanciación de la Deuda Externa (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552).

Representa al país para los fines establecidos en los Convenios Constitutivos del Fondo Monetario Internacional y del Fondo Latinoamericano de Reservas. (Ley Orgánica D.Ley 26128-art. 69).

---

Puede desempeñar la función de agente del Gobierno en sus relaciones con organismos multilaterales de crédito y agencias financieras de gobiernos extranjeros (Ley Orgánica D. Leg. 26128, Art. 70).

El Banco Central de Reserva tiene representación en el Comité de Deuda Externa (D.S. 205-91-EF que creó el Comité de Deuda Externa).

#### 2.9. El Comité de Deuda Externa:

Está encargado de efectuar la reprogramación, refinanciación y cualquier otra modalidad (canje) que signifique mejorar las condiciones o reducir el servicio de la Deuda Externa, así como coordinar la ejecución del programa anual de concertaciones a fin de lograr las mejores condiciones posibles para cada operación (D.S. 205-91-EF que creó el Comité de Deuda Externa, Art. 1º).

Toda operación relativa a la renegociación de la Deuda Externa deberá contar con la opinión favorable del Comité de Deuda Externa, bajo pena de nulidad y responsabilidad personal del Directorio o Jefatura según corresponda (D.S. 205-91-EF que creó el Comité de la Deuda Externa, Art. 7º).

El Comité de Deuda Externa es un órgano del Ministerio de Economía y Finanzas. Está conformado por el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, un representante del Presidente de la República, un Secretario Ejecutivo, el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, el Vice-Ministro de Hacienda del MEF y el representante del Banco Central de Reserva, del Banco de la Nación y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por especialización funcional, debería proponer, para su aprobación por Decreto Supremo, los marcos generales de renegocia-

ción de la Deuda Externa, entre otros, los que correspondiera a canjes de deuda por naturaleza (Ley de Endeudamiento Externo N° 26552, Dis. Comp. Segunda).

2.10. La Dirección General de Crédito Público:

(R.V.M. 202-93/43- Reglamento de Organización y Funciones de la D.G. de Crédito Público).

Tiene por misión programar, presupuestar, registrar, controlar y contabilizar la Deuda Pública, negociar y autorizar la concertación de créditos externos e internos así como la reprogramación de la deuda existente; atender y/o autorizar el servicio de las operaciones de crédito del sector público nacional, así como informes y publicar la estadística de la deuda.

Sus Funciones generales aplicables a canje de deuda son:

- a) Formular el presupuesto y efectuar la programación, supervisión y registro del endeudamiento público nacional.
- d) Calendarizar, ejecutar y contabilizar el servicio de deuda pública.
- h) Evaluar, coordinar, gestionar y negociar propuestas de rene-gociación de la deuda pública externa e interna.
- k). Actuar como Secretaría del Comité de Deuda Externa.

Su estructura orgánica es la siguiente:

Organos de Dirección : Dirección General, Dirección Ejecutiva.  
Organos de Línea : Dirección de Gestión de Créditos, Dirección de Análisis y Negociaciones, Dirección de Administración Financiera, y Dirección de Estadística y Procesamiento.

La Dirección General: Asesora a la Alta Dirección del Ministerio en asuntos de su competencia.

La Dirección de Gestión de Créditos: Coordina, supervisa y gestiona los nuevos créditos que requiere el Sector Público. En relación a posibles canjes de deuda, coordina con los Organismos Internacionales de Desarrollo, Gobiernos y Agencias Oficiales de gobiernos extranjeros y demás entidades financieras del exterior, los programas de cooperación financiera.

Realiza el seguimiento de las decisiones y actividades de los Organismos Internacionales de Desarrollo que tengan implicancia en la política de endeudamiento.

La Dirección de Análisis y Negociaciones: Evalúa y determina la capacidad de pago de la Deuda Interna y Externa del país, a fin de determinar los requerimientos financieros y su implicancia en la Balanza de Pagos.

Evalúa, coordina y propone planteamientos de reprogramación de la Deuda Pública Interna y Externa, y propone las condiciones financieras más convenientes para el país.

Evalúa, coordina, gestiona y efectúa el seguimiento de las modalidades no tradicionales de pago de la deuda externa.

Apoya la renegociación de la Deuda Pública Interna y Externa, y efectúa el seguimiento sobre dichas operaciones.

La Dirección de Administración Financiera: Elabora, ejecuta y evalúa el Presupuesto del Servicio de la Deuda Pública.

La Dirección General de Crédito Público también efectúa el servicio de las operaciones del Gobierno Central con financiamiento distinto del Tesoro Público, y recibe la información del servicio efectuado por las entidades (públicas) que no forman parte del Gobierno Central, así como de las empresas del Estado en proceso de privatización o en las cuales el Estado mantenga

acciones, con respecto a sus operaciones de endeudamiento externo (ver, para mejor comprensión los Art. 8º y Disp. comp. 6º, 7º, 10º y 11º de la Ley 26552 de Endeudamiento Externo para 1996).

Efectúa los aportes, suscripción de acciones, contribuciones y pagos a los organismos multilaterales de Crédito. Una vez concertadas las operaciones deben ser reportadas a la Dirección General de Crédito Público.<sup>5</sup>

Sólo se tendrán por perfeccionadas y legalmente constituidas, las operaciones de deuda externa, desde el momento que quedan registradas en la Dirección General de Crédito Público.

Las entidades remitirán a ella la información sobre los desembolsos respectivos dentro de los 8 días posteriores al día de desembolso.

Las asunciones de deuda externa de las Empresas del Estado, sujetas al proceso de privatización, requieren informe favorable previo de la Dirección General de Crédito Público.

La Dirección General de Crédito Público actuará como Secretaría Técnica del Comité de Deuda Externa.

### **3. Estructura de gestión**

---

En esta sección se describe los procedimientos empleados en la ejecución del endeudamiento público externo.

Toda forma de pago es también jurídicamente, y no solo financieramente, parte inseparable de una operación de endeudamiento. Por ello, las normas aplicables a la concertación, son también, aplicables a la refinanciación, cuando les son pertinentes.

---

### 3.1. Resumen de la Estructura de Gestión

Prevalencia de las Normas legales: Siendo la Constitución la norma que prevalece sobre toda norma legal; la ley sobre normas de inferior jerarquía y así sucesivamente, el Decreto Supremo prevalece sobre la Resolución Suprema y ésta sobre la Resolución Ministerial (Constitución Art. Nº 51).

Son Normas de simple rango administrativo la Resolución Vice Ministerial, la Resolución Directoral, etc.

Cabe recordar que la Constitución faculta al Presidente de la República la expedición de normas con rango de Ley. Ellas son los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia.

El Congreso, además de dar Leyes, emite Resoluciones Legislativas y Leyes Orgánicas.

Los Decretos Supremos pueden contar con el Voto Aprobatorio del Consejo de Ministros o no requerirlo. Sin embargo ellas y las Resoluciones Supremas deben ser refrendadas por uno o más Ministros, que son los responsables políticos.

La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.<sup>6</sup>

Reglas de juego principales: El Estado garantiza el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional, los contratos de carácter financiero. Las operaciones de endeudamiento se aprueban conforme a Ley, no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente, ni aprobarse el Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda Pública, la Ley de Equilibrio Presupuestal equilibra los ingresos y los egresos del Estado.

### 3.2. La Estructura de Gestión

Es en éste marco jurídico que trazaremos solo en sus aspectos esenciales, la estructura de gestión de un compromiso de Endeudamiento Externo, que es la siguiente:

- El Poder Ejecutivo<sup>7</sup> presenta, para su aprobación por el Congreso, un Proyecto de Ley Anual de Endeudamiento Externo; en esta Ley se determina el monto máximo, condiciones y requisitos de las operaciones de Endeudamiento Externo a plazos mayores de un año que podrá acordar o garantizar el Gobierno Central para el Sector Público.
- El Sector Público, incluyendo a los Gobiernos Locales, cumpliendo los requisitos consignados en esta ley y en otras aplicables, pueden acceder al uso del crédito del Estado. El Ministro de Economía y Finanzas procesa las solicitudes, y de ser pertinente, propone al Gobierno el Decreto Supremo aprobatorio.
- Una vez desembolsado el crédito, el cumplimiento regular de las obligaciones del pago del Gobierno Central corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Crédito Público.
- En situaciones extraordinarias de falta de pago de dichas obligaciones, el Comité de Deuda Externa, con la participación de la Dirección General de Crédito Público, está encargado de ejecutar la reprogramación, refinanciación y cualquier otra modalidad que signifique mejorar las condiciones o reducir el servicio de la Deuda. Siendo el Comité un órgano del Ministerio de Economía y Finanzas le corresponde efectuar toda negociación de Deuda Externa y no solo las que se efectúan con cargo al monto anual autoriza-

---

do (entiéndase toda forma de arreglo de deuda). Igualmente bajo el mismo concepto es el Comité quien debe elaborar los marcos generales de renegociación de la Deuda Externa, así como (efectuar) aquellas operaciones de renegociación no susceptibles de ser consideradas en un marco general.

- El Ministerio de Economía y Finanzas tiene capacidad de decisión en todo el proceso de Endeudamiento Externo, y la Dirección General de Crédito Público, en coordinación con la Dirección General de Tesoro Público, el Comité de Caja, la Contraloría General de la República, y la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, según sea pertinente, lleva a cabo el procesamiento de los instrumentos de la operación hasta el estado de su aprobación por el Gobierno.

### 3.3. Normas Aprobatorias Específicas (Ley General de Endeudamiento Público Externo Dec. Leg. 005, Ley de Endeudamiento Externo N° 26552)

Por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se aprueba:

- Las operaciones de Endeudamiento Externo autorizadas en la Ley de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1996, Ley N°26552.
- Las modificaciones en las operaciones autorizadas en el marco de esa Ley, así como de leyes anteriores.
- Las Líneas de Crédito y Protocolos Financieros durante 1996.
- La asignación de Líneas de Crédito durante 1996.

- Los marcos generales de renegociación de la Deuda Externa <sup>8</sup>
- Las operaciones de renegociación no susceptibles de ser consideradas en un marco general.
- Las operaciones de Endeudamiento Externo necesarias para la refinanciación de la Deuda Externa.

Por Decreto Supremo se aprueba:

- Las modificaciones referidas al plazo de utilización, cambio de Unidad Ejecutora, o reasignación, o recomposición de gastos dentro de un mismo proyecto (modificaciones menores).
- Las asunciones de deuda externa de las Empresas del Estado sujetas al proceso de promoción de la inversión privada (D. Ley N° 674).
- Los convenios de reprogramación de deudas provenientes de la garantía de la República o de una empresa estatal, incluidas en convenios del Club de París; y no depositados.
- Las operaciones autorizadas en la Ley 26552, de Conversión de Deuda Externa.

Por Resolución Suprema se aprueba:

- La designación del funcionario que efectúe y suscriba negociaciones de Deuda Externa (incluida renegociación).
- La autorización a Empresas del Estado a efectuar operaciones de Endeudamiento Externo sin garantía del Gobierno.
- Se efectúa el nombramiento de los representantes ante el Comité de Deuda Externa.

---

Por Resolución Ministerial se aprueba:

- Toda directiva del Ministro de Economía y Finanzas, en ejecución de su capacidad y responsabilidad, con respecto al Endeudamiento Externo.
- Todo procedimiento interno y principalmente el que concierne a los procedimientos a los cuales se sujetarán los órganos de línea del Ministerio, para los efectos de la Ley 26552 de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1996.

---

## **B. ASPECTOS LEGALES DE LOS CANJES DE DEUDA EXTERNA EN EL PERÚ**

---

### ***1. Antecedentes de orden general***

---

Producida la crisis de la deuda en 1982, se iniciaron negociaciones:

- Con la Banca privada para diferir y arreglar deudas de corto, mediano y largo plazo.
- Con los países conformantes del Club de París para reprogramar créditos a largo plazo de gobiernos, y asegurados por organismos de fomento a la exportación.
- Con los Bancos Multinacionales, con proveedores sin seguro y con países no integrantes del Club de París, para arreglar obligaciones a mediano y largo plazo. Este proceso aun continúa y es autorizado anualmente. Numerosas disposiciones le han ido proporcionando amparo legal. Se creó, progresivamente toda una sistemática explicitada en diversos dispositivos legales, la que continuará hasta haberse alcanzado fórmulas de arreglo definitivo.

- 1.1. Al perfilarse la crisis del endeudamiento externo, durante 1982, el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio efectuó acuerdos con los bancos acreedores que se concretan en la denominada "Concertación del financiamiento del Programa Económico para 1983". Este consistió en la renovación de vencimientos y la refinanciación de obligaciones externas a corto y mediano plazo, previamente acordadas con dicha banca comercial.

Estas negociaciones originaron la expedición de Decretos Supremos con fuerza de ley, que fueron normando diferentes aspectos de la situación. Ellos fueron el Decreto Supremo N°079-83-EFC del 18 de marzo de 1983, el Decreto Supremo N°100-83-EFC del 25 de marzo de 1983 y el Decreto Supremo N°198-83-EFC del 27 de mayo de 1983. Para el mismo efecto, el Banco Central de Reserva emitió diferentes Resoluciones Cambiarias. Así mismo por Decreto Supremo se aprobaron los nuevos préstamos, de la banca comercial, requeridos para el indicado Programa Económico.

- 1.2. Por Decreto Supremo 175-83-EFC del 13 de mayo de 1983 se normó todo un proceso de prórroga, reprogramación y reestructuración de la deuda, con vencimiento entre 1983 y 1985, a gobiernos, agencias oficiales, proveedores y bancos por créditos subsidiados o garantizados. En la reunión del Club de París del 25-26 de junio de 1983, los gobiernos acreedores prorrogaron las obligaciones entre el 1º de mayo de 1983 y el 30 de abril de 1984. En la reunión del Club de París del 4-5 de junio de 1984 se amplió el periodo de consolidación hasta julio de 1985.
- 1.3. A inicios de 1983 se notificó a la Unión Soviética la suspensión de pagos y en noviembre de 1983 se formalizó un Acuerdo con dicho acreedor. Durante 1983 y 1984 se celebraron numerosos convenios de reestructuración, cada uno de los cuales, fue aprobado por un Decreto Supremo.

- 1.4. El proceso de refinanciación, reprogramación, y reestructuración de pagos ha continuado desde entonces a la fecha y su formalización legal consta en numerosos dispositivos, la mayoría originados en leyes que facultaron al Poder Ejecutivo a expedir Decretos Legislativos, que son normas con rango de Ley, y Decretos Supremos complementarios.

Revisando las Leyes anuales de Endeudamiento Externo, a partir de 1989, se encuentra un artículo específico que faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a efectuar la reprogramación, reestructuración, refinanciación o cualquier otra modalidad que signifique alivio del servicio de la deuda externa, adecuándola a la capacidad de pago del país (y teniendo en cuenta para ello la meta del crecimiento del Producto Bruto Interno-1991), (así como las condiciones y modalidades del mercado-1993-1994).

En 1995 y 1996, el término renegociación es sustituido por “efectuar las negociaciones de la Deuda Externa” y se agrega una Disposición Complementaria que faculta al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar operaciones de Conversión de Deuda por Donación.

El siguiente cuadro grafica lo expuesto anteriormente:

1989 - Ley 24970 Artº 12º (alivio del servicio)  
 1990 - Ley 25159 Artº 10º (alivio del servicio)  
 1991 - Ley 25288 Artº 9º (mejorar el servicio)  
 1992 - Ley 25380 Artº 9º (mejorar el servicio)  
 1993 - Dec. Ley 25985 - Disp. Comp. 1º (renegociar)  
 1994 - Ley 26262 - Disp. Comp. 1º (renegociar)  
 1995 - Ley 26392 - Disp. Comp. 1º (negociar)  
           Disp. Comp. 9º (Canje de deuda)  
 1996 - Ley 26552 - Disp. Comp. 1º (negociar)  
           Disp. Comp. 14º (canje de deuda)

1.5. Es en éste ámbito que se normaron los Canjes de Deuda, bajo las siguientes modalidades:

- Pago de deuda mediante suministro de productos peruanos de exportación tradicional y no tradicional, a partir de 1983.
- Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión a partir de 1988, hasta 1993.
- Sistema de Conversión de la Deuda Pública Externa en Donación, a partir de 1989, hasta 1994.
- La Ley N° 25159 de Endeudamiento Público Externo para 1990 (Art. 11°), denominó a estas modalidades de pago, sistemas no convencionales de pago de deuda pública externa. Precisó la denominación de Sistemas de Pago en Productos (SPP) y otorgó fuerza de Ley a los Decretos Supremos que habían creado el Sistema de Conversión de Deuda Pública en Inversión (CDI) y al Sistema de Conversión de Deuda Pública en Donación (CDD).
- El uso de “Obligaciones Elegibles”, como medio de pago en los procesos de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado fue establecido por Ley 26250, publicada el 25 de noviembre de 1993 y se mantiene vigente.

Asimismo, a raíz de los Acuerdos de Consolidación de Deuda alcanzados en 1991 y 1993 en el denominado Club de París, se han celebrado convenios con ciertos gobiernos acreedores para:

- La ejecución de créditos recíprocos (swaps) que han originado fondos de contravalor o asignaciones fiduciarias.
- La concesión de perdones totales o condonaciones de Deuda Bilateral.

---

## 2. Referencias legales de los canjes de deuda ocurridos

---

- Entre 1983 y 1996 ha existido amparo legal para acordar formas alternativas de pago de deudas.
- Entre 1983 y 1990, funcionó el pago de deuda en productos de exportación, usado con países del área ex-socialista, con bancos comerciales y con proveedores.
- Entre 1989 y 1994 el Canje de Deudas en Donación que casi no fue usado. Entre 1988 y 1993 el Canje de Deuda por Inversión que jamás se usó.
- Desde 1993 la utilización de títulos de deuda como forma de pago parcial por adquisición de empresas del Estado.

### 2.1. El Pago de Deuda con Productos

El Ministerio de Economía y Finanzas, entre 1983 y 1985, al amparo de la autorización otorgada mediante Decreto Supremo N° 175-83-EFC del 13 de mayo de 1983, reestructuró la deuda de algunos acreedores con vencimiento en 1983, 1984 y 1985, a fin de que fuera cancelada mediante el suministro de productos no tradicionales y tradicionales. Estas operaciones fueron aprobadas por los siguientes dispositivos:

D.S. N° 562-83-EFC del 16 de diciembre de 1983

D.S. N° 138-84-EFC del 06 de enero de 1984

D.S. N° 292-84-EFC del 06 de julio de 1984

D.S. N° 316-84-EFC del 20 de julio de 1984

D.S. N° 350-84-EFC del 10 de agosto de 1984

D.S. N° 351-84-EFC del 10 de agosto de 1984

D.S. N° 514-84-EFC del 07 de diciembre de 1984

Es en 1983, con el Convenio de Renegociación de la Deuda con

la ex Unión Soviética, que nuestro país aplica por primera vez, el mecanismo de pago de deuda en productos.

Cabe precisar que, bajo este mecanismo, el Perú logró exportar productos al 31.12.1987, por un monto aproximado a los US\$ 426.8 millones, siendo los principales destinos los países socialistas, (entre los que destaca la ex Unión Soviética), y algunos bancos comerciales y proveedores.

#### Convenio con la ex URSS

A la fecha antes mencionada (31.12.87), el monto destinado al pago de la deuda ascendió a US\$ 304.4 millones, de los cuales el 32.3% correspondió a productos tradicionales y el 67.7% a productos no tradicionales.

Durante el año 1987, se firmaron tres intercambios de cartas:

1º Por un monto de RUB. 10.5 millones (R.V.M. N° 011-87)

2º Por un monto de US\$ 3.2 millones (R.V.M. N° 08-87)

3º Por un monto de US\$ 9.0 millones (R.V.M. N° 014-87)

De estas tres actas firmadas, las dos primeras se destinaron al pago de la deuda que nuestro país mantenía con la República Soviética; y la tercera corresponde al pago de la deuda que se mantenía con empresas soviéticas.

Con el D.S. N° 024-88-EF del 02.03.1998, se aprueba el convenio firmado en Moscú, y en el cual el Perú se compromete a cancelar RUB. 570 millones hasta 1998, correspondientes a deudas vencidas y por vencer, con una tasa de interés del 3%.

#### Convenio con Checoslovaquia

El monto de productos enviados a este país, en el marco de reducción de deuda por especies, fue de US\$ 18.8 millones.

---

A través del D.S. N° 053-88-EF, se autorizó la firma del Tramo "C", mediante el cual se reestructuró US\$ 68.9 millones, el mismo que sería cancelado con productos.

#### Convenio con la ex Yugoslavia

En el marco de este convenio, el Perú exportó a dicho país productos por un monto aproximado a los US\$ 48.4 millones.

#### Convenio con Hungría

A través del D.L. N° 415 del 07.04.1987, se suscribió un convenio con Hungría, mediante el cual se reestructura US\$ 14.7 millones, a ser cancelados mediante la exportación de productos.

Cabe destacar que el gobierno húngaro se comprometió a adquirir productos peruanos por un monto mínimo equivalente al doble de lo que se pagará por deuda. Esta concertación se amplió por D.S. N° 128-88-EF del 11.08.1988 y por R.M. 157-89-EF/75 del 13.06.1989.

#### Convenio con la RDA

A través del D.L. N° 430, del 03.06.1987, se autorizó el convenio firmado entre dicho país y el Perú, y en el que se establece el compromiso de pago por parte de nuestro país de US\$ 19.8 millones, mediante la venta de productos.

#### Convenio con Proveedores

Entre 1985 y 1990 se acordaron numerosas operaciones de pago de deuda con productos por obligaciones de corto y mediano

plazo con tenedores de títulos, proveedores, bancos acreedores y gobiernos del área socialista. Solo como ejemplos podríamos citar los siguientes: Por D.S. N° 288-85-EF de 12.07.85 se aprobó una operación con MIC de Panamá, un tenedor de títulos peruanos. Por R.S. N° 332-85-EF/75 del 26 de julio de 1985 y R.S. N° 185-86-EF/75 del 16 de mayo de 1986 se aprobó el Acuerdo que reguló la ejecución de pagos a los exportadores peruanos por el suministro de productos de dicho Convenio. Al 31.12.1987, el Perú celebró dos convenios de pago de deuda en productos con igual número de acreedores, la empresa panameña Metropolitan Investment Corporation y la empresa yugoslava Energoprojekt. El monto embarcado a diciembre de 1987, de acuerdo al convenio firmado, asciende a US\$ 4.1 millones para el caso de la empresa panameña y US\$ 21.6 millones para el caso de la empresa yugoslava.

Por Decreto Legislativo N° 431 del 25.09.1987, aprobó un acuerdo con el Midland Bank PLC por obligaciones vencidas de corto plazo, dicho acuerdo fue prorrogado por R.M. 314-88-EF/75 del 09.12.88 y adicionado por RM 063-89-EF/75 del 10.03.89.

Por Decreto Legislativo 433 del 25.09.87 se aprobó el convenio con el First Interstate Bank of California por obligaciones de corto plazo. Por R.M. 331-88-EF/75 del 30.12.88 se prorrogó la operación y por R.M. 175-89-EF/95 del 04.07.89 se la adicionó.

Por Decreto Supremo N° 138-89-EF del 21.08.89 se aprobó un convenio con el Federal Secretariat of National Defence - Federal Directorate of Supply and Procura de Yugoslavia, para ser pagado con mineral de hierro, que nunca se ejecutó al no poder el Tesoro restituir el valor en soles a la entidad exportadora MINPECO.

---

### Normas sobre Pago de Deuda con Productos

Mediante el D.S. 117-85-EF del 21 de marzo de 1985 se creó en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, un Registro de Pagos en Especie.

Mediante el Decreto Legislativo 359 del 19 de diciembre de 1985 se estableció que los convenios aprobados podrían ser pagados, hasta su cancelación total, mediante el suministro de productos. Dicha disposición se ratificó y amplió mediante el Decreto Legislativo N° 386 del 29 de agosto de 1986.

Por Ley N° 25159 de Endeudamiento Externo para 1990, artículo 11, se instauró la denominación Sistema de Pago en Productos (SPP), el que se reglamentó por el D.S. N° 126 90-EF, del 1° de mayo de 1990. Sin embargo, ya no se aplicó.

#### 2.2. El Canje de Deuda por Inversión

El Canje de Deuda por Inversión fue normado mediante el Decreto Supremo N° 198-88-EF, publicado el 23 de octubre de 1988.

El Art. 7° de la Ley 26250, que facultó el pago por empresas del Estado con papeles de deuda, publicado el 25 de noviembre de 1993, derogó el Decreto Supremo N° 198-88EF y la R.M. N° 305-88-EF/75 que creó y reglamentó el indicado Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión (CDI).

La Ley 26250, dispone que el precio de venta de empresas del Estado sujetas al proceso de promoción de la inversión privada puede ser pagado, en parte, mediante Obligaciones Elegibles, entendiendo que ellas son todas las deudas externas de corto, mediano y largo plazo de la República.

El Decreto Supremo 198-88-EF fue expedido al amparo de la facultad constitucional del Presidente de la República para expedir Decretos con fuerza de Ley. Adicionalmente, la Ley 25159 de Endeudamiento Externo para 1990, le otorgó fuerza de ley.

Su objetivo era la generación de divisas mediante la ampliación de la oferta exportable de bienes y servicios.

Su vigencia coincidió con una etapa de severa restricción fiscal, lo que explica que no se haya dispuesto en las Leyes de Financiamiento y de Presupuesto anuales, impulsar el Sistema con los recursos que el Estado destinara al CDI, como se disponía en el Art. 11 de la norma de creación.

Se estableció que el valor de los títulos de deuda se determinaría por subasta pública, que fijaría el descuento aplicable.

Se aplicaba a deuda vencida, financiaba únicamente los gastos locales y era aplicable para proyectos como para la ampliación de la capacidad productiva de empresas existentes. Igualmente se puntualizaba las condiciones para la reexportación de capitales.

Su Reglamentación trató de las Disposiciones Generales, del Comité, la Secretaría Técnica, de la aprobación del proyecto de inversión, del procedimiento de la subasta, de la calificación y definición de la subasta, y de la entrega de títulos de deuda y liberación de los fondos.

Este Sistema no tuvo aplicación en caso alguno a pesar de que se llegó a convocar a la primera subasta.

### 2.3. El Canje de Deuda por Donación

El Canje de Deuda por Donación fue normado mediante el Decreto Supremo N° 080-89-EF publicado el 21 de abril de 1989 bajo la denominación de Sistema de Conversión de Deuda

---

Pública Externa en Donación para Proyectos de Desarrollo Económico y Social (CDD).

La Ley 26392 de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1995, publicada el 21 de Noviembre de 1994, en su Disposición Final Tercera, deja sin efecto el Decreto Supremo N° 080-89-EF. La Primera Disposición final ordena que las operaciones de Conversión de Deuda Externa en Donación vigentes a la fecha de dicha norma, continuarán rigiéndose por sus respectivos convenios.

La misma Ley 26392, (vigente solo durante 1995), en su Disposición Complementaria Novena establece:

“Facúltase al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar operaciones de Conversión de Deuda Externa en Donación, en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza”.

Esta disposición se repite en la Ley 26552 que norma el endeudamiento externo del sector público para 1996. Agregándose: “Las cuales serán aprobadas por Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas”.

Esto sugiere que el Ministerio de Economía y Finanzas, que es quien elabora el anteproyecto de Ley anual de endeudamiento externo, asume que las conversiones de deuda, efectuadas a través de negociaciones, deben sustituir al Sistema normado por el Decreto Supremo N° 080-89-EF, del 20 de Abril de 1989.

El Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Donación para Proyectos de Desarrollo Económico y Social (CDD) se formalizó mediante un Decreto Supremo con fuerza de Ley. El Código del Medio Ambiente, Decreto Legislativo N° 613, también le reconoció fuerza de Ley, aún sin estar en capaci-

dad para hacerlo y la Ley 25159 de Endeudamiento Externo para 1990 le otorgó fuerza de Ley.

Dicho Decreto Supremo disponía el reconocimiento del valor nominal (capital e interés) de los títulos representativos de la deuda (Art.1º inc.2). Podrían acogerse al sistema los tenedores de títulos por deudas de corto, mediano y largo plazo, y la Dirección General de Crédito Público era la entidad encargada de administrar el Sistema. Así mismo estableció que los recursos necesarios para la implementación de CDD se autorizarían en las leyes anuales de financiamiento de los respectivos Presupuestos Generales de la República, lo que nunca ocurrió.

Sin embargo, la Ley 25159, de Endeudamiento Externo para 1990, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a atender las obligaciones provenientes con los recursos depositados en las cuentas creadas por el Gobierno en el Banco Central de Reserva y el Banco de la Nación, referidos a la atención del servicio de la deuda pública externa de mediano y largo plazo sujeta a reestructuración.

El Decreto Supremo N° 126-90-EF del 1º de Mayo de 1990 que reglamentó la mencionada Ley 25159 establece disposiciones específicas en éste sentido.

El Sistema CDD fue reglamentado mediante la Resolución Ministerial N°187-89-EF/75 del 18 de julio de 1989.

En dicho Reglamento se dan ciertas definiciones y otras precisiones que transcribimos por considerarlas de utilidad para los fines del presente trabajo:

Artículo 1º.- Para efectos del presente reglamento, se tomarán en cuenta las siguientes definiciones:

- Tenedor de Deuda: Es aquella entidad registrada en la

---

Dirección General de Crédito Público como acreedora de la República. El tenedor también podría ser considerado DONANTE.

- Donante: Es aquella entidad extranjera de carácter social, registrada en el Perú que efectúa la donación a una entidad beneficiaria.
- Entidad Beneficiaria: Es la entidad peruana de carácter social y sin fines de lucro, que recibe la donación y que se encarga de implementar el programa o proyecto.
- Deuda Elegible: Es aquella deuda externa vencida que se indica en el numeral 1 del artículo 1 del Decreto Supremo N° 080-89-EF.
- Valor Nominal: Es el principal más los intereses de dicho principal, a la fecha de vencimiento original de un título de deuda.

Artículo 2°.- Las entidades de carácter social a las que se refiere el inciso 6 del artículo 1 del Decreto Supremo 080-89-EF, deberán contar con el registro y la autorización de funcionamiento expedida por el sector respectivo, así como la Resolución de inscripción en el registro de Entidades Exoneradas del Impuesto a la Renta, y en el de perceptoras de Asignaciones Cívicas deducibles, a fin de ser consideradas como entidades beneficiarias.

Artículo 3°.- La CDD se aplicará exclusivamente a atender los gastos locales que demande el desarrollo de las actividades correspondientes.

En el caso de que un proyecto requiera componente importado, la entidad beneficiaria deberá demostrar la disponibilidad de los recursos y la fuente que los proveerá.

Artículo 4º.- El sistema de CDD, tendrá un organismo administrador, el cual será la Dirección General de Crédito Público (DGCP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 5º.- Son funciones del Organismo Administrador:

- a) Recibir los programas o proyectos presentados para fines de CDD.
- b) Negociar y suscribir los convenios de CDD.
- c) Efectuar las coordinaciones que estime pertinente con los sectores correspondientes a fin de evaluar los proyectos presentados.
- d) Gestionar y proponer la Resolución Ministerial que aprueba la operación de CDD.
- e) Verificar los títulos de Deuda a convertirse dentro del Sistema CDD y cancelarlos.
- f) Autorizar la liberación de fondos para la ejecución de los proyectos o programas.
- g) Proponer las normas complementarias para la adecuada implementación del sistema CDD.
- h) Distribuir adecuadamente los recursos anuales del Sistema CDD en las áreas establecidas en el inciso 3 del artículo 1 del D.S. 080-89-EF.

Artículo 6º.- El Tenedor, el Donante, la entidad beneficiaria y la Dirección General de Crédito Público celebran un convenio en el cual se especificará el monto donado y el objeto de la donación.

Artículo 7º.- Para la calificación de los programas o proyectos (objeto de la donación), se considerará los siguiente criterios en orden de prioridad.

- I.- Mejora en la calidad de vida
- II.- Apoyo a la producción
- III.- Descentralización
- IV.- Período de maduración
- V.- Otros criterios aplicables a cada área.

Artículo 8º.- El convenio a que se hace mención en el artículo 6 del presente reglamento, será aprobado mediante Resolución Ministerial de Economía y Finanzas.

Artículo 9º.- Una vez publicada la Resolución Ministerial, el tenedor de los títulos tiene un plazo de 15 días para la presentación de los mismos. Luego de recibidos, la Dirección General de Crédito Público girará los recursos a una cuenta abierta en el Banco Central de Reserva, denominada en dólares americanos, a favor del donante y de la entidad o entidades beneficiarias.

Artículo 12º.- La Dirección General de Crédito Público podrá suspender las autorizaciones de desembolsos, en caso constante el inadecuado uso de los fondos. El reinicio de las autorizaciones se producirá una vez que la entidad beneficiaria haya corregido las deficiencias encontradas.

El objetivo inicial del Sistema fue el financiamiento de programas o proyectos en las áreas del desarrollo agrario, alimentación, conservación de recursos naturales y del patrimonio arqueológico nacional, salud, nutrición y bienestar familiar, educación e investigación, ciencia y tecnología, asistencia humanitaria y desarrollo de pequeñas empresas. En el Código de Medio Ambiente, se amplió esta finalidad agregándose conservación del medio ambiente y recursos naturales, educación ambiental e investigación, ciencia y tecnología relacionados al medio ambiente.

Mediante la Resolución Ministerial N° 292-89-EF/75 se aprobó la única operación CCD, con papeles de la deuda del American Express Bank a favor de la entidad Internacional Foundation por Education and Self-Help, solo parcialmente concretada por la contraparte local Fundación por los Niños del Perú.

#### 2.4. Utilización de “Obligaciones Elegibles” en la Inversión Privada en Empresas del Estado

La Ley 26250, publicada el 25 de noviembre de 1993, deroga la norma que sustentaba el Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión, y establece, para los procesos de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado, que el precio de venta puede ser cancelado, en parte, con “Obligaciones Elegibles”.

Define como Obligaciones Elegibles, todas las deudas externas de corto, mediano, y largo plazo, adeudadas por la República del Perú como deudor original o por haberlas asumido, siempre que cumplan determinados requisitos.

Mediante el Decreto Supremo N° 017-94-EF, publicado el 12 de febrero de 1994, se aprueba el Reglamento de Utilización de Obligaciones Elegibles de la República del Perú en la Promoción de la Inversión Privada en las empresas del Estado. Este dispositivo fue modificado por el D.S. 117-94-EF publicado el 07 de setiembre de 1994 y por el D.S.151-94-EF, publicado el 02 de diciembre de 1994.

Este sistema de uso de papeles de deuda se mantiene vigente.

Por RM 214-94-EF/10 del 29.11.94 y RM 223-94-EF/75 del 19.12.94 se aprueba la operación con Magma Cooper para Tintaya.

Por RM 173-95-EF/75 del 27.11.95 y por RM 006-95-EF/75 del

11.01.95 se aprueban las operaciones con GENERADES CO. para EDEGEL.

## 2.5. Canjes y Condonaciones de Deuda Bilateral en el Marco del Club de París, 91-93

### - Antecedentes

Por el Decreto Supremo N°031-93-EF del 04 de marzo de 1993, se aprobó el texto de la Minuta (Acta aprobada) de Consolidación de la Deuda del Perú, suscrita el día 17 de setiembre de 1991 con los países acreedores miembros del denominado Club de París.

Por el Decreto Supremo N°111-93-EF del 11 de Julio de 1993 se aprobó el texto de la Minuta (Acta Aprobada) de Consolidación de la Deuda del Perú suscrita el día 4 de mayo de 1993 con los países acreedores miembros del denominado Club de París.

### - CANJES

Suiza (US \$ 14' por US \$ 2.8' = 20%) y  
(US \$ 133' por US \$ 33.3' = 25%)

Mediante el D.S. 214-92-EF, publicado el 27 de diciembre de 1992 se aprueba el convenio relativo a la condonación de la deuda por Fr. Sz. 18'405,849.50, canalizándose el 20% de dicho monto através de FONCODES para proyectos de alivio a la pobreza.

Mediante la R.M. N° 261-93-EF/75, del 27 de diciembre de 1993, se aprueba el "Acuerdo sobre la Reducción de Deuda Externa y la creación de un Fondo de Contravalor" hasta

por Fr.Sz. 196'237 721.47 importe total de la deuda comercial inpagada, con el compromiso por parte del Perú de establecer un Fondo de Contravalor por el equivalente al 25% de dicho monto.

Finlandia (US \$ 25' por US \$ 6.3'=25%)

Acuerdo del 25-01-95 mediante el Decreto Supremo N° 032-96-EF del 14 de marzo de 1996 se aprueba el "Acuerdo de Conversión de Créditos Concesionales en Compromisos de Naturaleza y Desarrollo Social por FMK 11'4079,740.94 obligándose al Gobierno a depositar, a más tardar el 31 de marzo, un monto equivalente al 25% en cuentas especiales a favor de FONCODES y PROFONANPE.

Alemania (US \$ 18' por US \$ 5.4'= 30%)

Acuerdo del 20-09-95 aprobado mediante la RM 259-93-EF/75.

Canadá (US \$ 17' por US \$ 4.3'= 25%)

Acuerdo del 28-06-94 mediante R.M. 122-94-EF/75 del 25 de junio de 1994, se aprueba el Memorandum de Entendimiento mediante el cual se cancelará CAD \$ 22'757,480.90 al depositarse el 25% de dicha suma a favor de FONCODES, UNICEF y PROFONANPE.

#### - CONDONACIONES

Reino de los Países Bajos (US \$ 91M = Fl.Hl. 145M)  
(5 Condonaciones)

- Mediante el D.S. N°104-92-EF publicado el 06 de junio de 1992 se aprueba la condonación por Fl.Hl.

---

94'127,715.38 correspondiente al servicio de deuda vencida y no pagada el 31.12.90 y el servicio de dicha deuda en los años 1991 y 1992.

- Mediante RM N° 164-94-EF/75 publicado el 20 de agosto de 1994 se aprueba la condonación del servicio de 1993 de la deuda vencida y no pagada.
- Mediante la R.M. N° 053-94-EF/75 del 11 de Marzo de 1994 se aprueba la Condonación de Fl.Hl. 3'652 176,000, correspondiente al saldo del préstamo por Fl.Hl. 7 millones, otorgado por el NIO.
- Mediante la R.M. N° 222-94-EF/75 del 16 de diciembre de 1994 se aprueba la condonación de las obligaciones con vencimiento en el año 1994, hasta por Fl.Hl. 12'500,000, correspondiente a los préstamos concesionales otorgados a través de NIO.
- Mediante la R.M. N° 016-96-EF/75 del 31 de enero de 1996 se aprueba la condonación del servicio de la deuda durante 1995 hasta por Fl.Hl. 12'088 374,84 correspondiente a préstamos concesionales otorgados a través del NIO.

Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte  
(US \$ 8 Millones = L.E. 5 millones)

- Mediante la R.M. N°014-95-EF/75 del 24 de enero de 1995 se aprueba la condonación de todos los pagos vencidos hasta el 31 de diciembre de 1993 inclusive, y todos los pagos vencidos en o después del 1° de enero de 1994, a partir de la fecha que dichos pagos venzan o hayan vencido.

## Notas

---

- 1 Por deuda externa pública se entiende conforme está definido "Endeudamiento Externo" en el Art. 1 de la Ley 26552 (Ver 1.2)
- 2 La Ley que delega fija la materia específica y el tiempo durante el cual el Presidente está habilitado para dar Decretos Legislativos.
- 3 Suspende la remisión de divisas o moneda nacional al exterior de las personas naturales y jurídicas que operan en el país.
- 4 Los vencimientos de la Deuda Pública Externa Directa e Indirecta a mediano y largo plazo serán depositados en cuenta que el Banco de la Nación abrirá para tal efecto.
- 5 Esta es una obligación del ejecutor del proyecto financiado con el crédito
- 6 Normalmente por la publicación del dispositivo legal en el Diario Oficial El Peruano, y excepcionalmente por su publicidad restringida, por razones de seguridad nacional.
- 7 Poder Ejecutivo: El Ministerio de Economía y Finanzas elabora el AnteProyecto, el Consejo de Ministros lo discute y aprueba, el Presidente de la República lo propone al Congreso, el Congreso lo discute y convierte en Ley, el Presidente de la República promulga la Ley. En adelante, es norma obligatoria en todo el territorio y jurisdicción nacional.  
Sector Público: Forman parte del Sector Público:
  - El Gobierno Central que corresponde a los Poderes del Estado y a los Organismos Autónomos del Gobierno Central.
  - Los Gobiernos Regionales y Corporaciones de Desarrollo que corresponden a sus organismos y a las Instituciones y Empresas pertenecientes a los Gobiernos Regionales.
  - Las Empresas del Estado, de Derecho Público, Derecho Privado y Economía Mixta con participación directa o indirecta mayoritaria del Estado.
  - Los Organismos a los que la Constitución y las leyes le confieren autonomía económica y administrativa.
  - Las instituciones Públicas Descentralizadas y Sociedades de Beneficencia Pública, que comprenden los Pliegos Presupuestales de estas entidades, creadas por Ley.

- 8 No existe, hasta el presente ningún Decreto Supremo que establezca marcos generales de renegociación de deuda externa. Podría haber un D.S. para establecer los marcos generales de canjes de deuda por naturaleza, como sí existe para aprobar las Actas del Club de París.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
TELÉF. 424-8104 / TELEFAX: 424-1582  
DICIEMBRE DE 1996.  
LIMA - PERÚ