

CDES
Deuda externa y condicionalidad económica-ambiental:
Una visión a través de los DESC

Fander Falconí Benítez

1. Introducción

El objetivo central de este documento es establecer vínculos entre deuda externa, condicionalidad económica-ambiental y los derechos económicos, sociales y culturales. Se explica en qué consisten las condicionalidades económicas (explícitas e implícitas) y ambientales. Este trabajo concluye con la necesidad de implementar líneas de investigación futuras sobre este tema.

A finales del 2000, la deuda externa pública ascendió a US\$ 11.229 millones. Este es el resultado de un período constante de endeudamiento del Ecuador, que refleja unas condiciones de financiamiento impuestas por los acreedores internacionales tanto en tasas de interés como en los plazos de amortización del capital (Falconí *et al.*, 2001).

El objetivo de un endeudamiento externo es suplir las necesidades financieras internas. Los préstamos se realizan a una tasa de interés -impuesta por los acreedores- más una prima de riesgo, la cual fluctúa de acuerdo a las características específicas de cada país.

En este sentido, un préstamo debe fundamentarse en la situación real del deudor para la cual se realiza un análisis de riesgo de crédito, con el objeto de que exista una viabilidad de pago cierta. Además el pago de la deuda implica que un país tiene que generar excedentes (la producción ha de ser mayor que el consumo) para pagar esta deuda (amortizaciones más intereses), y esto se puede lograr por dos vías ((Falconí *et al.*, 2001):

1. Por un aumento genuino de la productividad de la economía (más producción por horas de trabajo).
2. Por un empobrecimiento social y un abuso de la naturaleza. En las actuales condiciones, esto significa pagar poco a la mano de obra o aumentar el ritmo de extracción de los recursos naturales no renovables y renovables (petróleo, bosques naturales, etc.).

En el primer caso, esto significa que el crecimiento "sustentable" de la economía debe ser mayor o al menos igual a la tasa real de interés contratada, pues caso contrario el país se está descapitalizando. Si la tasa de interés es mayor a la tasa de crecimiento económico, esto implica que una economía debe obtener los recursos para servir la

deuda externa a través de un nuevo endeudamiento, provocando un círculo vicioso de endeudamiento: deuda para pagar deuda.

En el segundo caso, la obligación de servir la deuda externa vía un incremento de la explotación de los recursos naturales lleva a una depredación de la naturaleza. Hay que estar claros que, mientras la deuda crece a una determinada tasa de interés de mercado, la naturaleza no puede crecer a ese ritmo (Martínez-Alier, 2001): los recursos renovables tienen ritmos biológicos de crecimiento diferentes que los económicos, y al mismo tiempo los recursos agotables como el petróleo no se producen sino que ya se produjeron hace tiempo.

Adicionalmente, el servicio de la deuda implica una elección en la distribución del gasto público. Si no existe un incremento en la productividad, los recursos financieros para servir la deuda externa se generan por un deterioro de las condiciones sociales (por ejemplo: por una caída de los salarios en términos reales, infravalorando el consumo o reduciendo la inversión sustentable y social).

El círculo vicioso del endeudamiento anotado ("deuda para pagar deuda") tiene otro componente perverso: la condicionalidad económica y ambiental que exigen los acreedores para obtener líneas de crédito, tal como se comentará a continuación.

2. Condicionalidad económica

A lo largo de los últimos 20 años, el Ecuador ha estado condicionado a la implementación de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para la obtención de líneas de crédito. Así mismo, los procesos de renegociación del endeudamiento externo han estado marcados por una serie de condicionalidades y exigencias de los acreedores que se focalizan en ajustes de tipo económico y que tienen severas repercusiones en la calidad de vida de los ecuatorianos, lo cual es uno de los principales derechos económicos.

2.1 ¿Qué son las condicionalidades?

Las condicionalidades, no son más que determinadas posiciones que asumen los acreedores, con o sin justificación, para imponer y presionar, a la hora de llegar a algún acuerdo o convenio bilateral o multilateral, al país deudor para la adopción de políticas económicas y sociales.

En este sentido, el Ecuador ha sido objeto de un sinnúmero de condicionalidades, tanto implícitas como explícitas, que han tenido su

correspondiente impacto negativo en las condiciones de vida de la población.

2.2 Condicionalidades explícitas

Las condicionalidades explícitas son las que se detallan o se proponen al momento de asumir un acuerdo o convenio. Así, podemos identificar algunas de ellas:

- Condicionalidades explícitas, derivadas de las medidas de ajuste estructural impuestas por los acreedores internacionales (FMI, BM, gobiernos, etc.), tales como: reformas legales en materia económica, metas macroeconómicas, el incremento de impuestos vía pseudo reformas tributarias, el incremento de los precios internos de los combustibles, el incremento de los precios de los servicios públicos, la reducción del déficit fiscal en detrimento de obras sociales, etc. (o metas del déficit presupuestario en relación al producto interno bruto), la flexibilización del mercado laboral, para la consecución de acuerdos.

Los CAS (*country assessment strategy* o la estrategia de ayuda a los países) constituyen una buena muestra de las condiciones para el ajuste estructural impuestas por el FMI y BM. Otro ejemplo: el Club de Paris suspendió indefinidamente las negociaciones con el Ecuador el 3 de abril de 2001, por la negativa del Congreso al incremento del impuesto al valor agregado (IVA), del 12% al 14%, lo cual fue impuesto por el FMI y el BM en el contexto del préstamo del FMI al Ecuador de abril del 2000 . Al final, este tipo de condicionalidades se termina cumpliendo ante la falta de poder negociador del Ecuador.

- Condicionalidades explícitas, incorporadas en las condiciones financieras de las negociaciones y renegociaciones de deuda (plazo, tipo de interés, periodo de gracia), y que el país no tiene capacidad de decisión. Esta situación puede llevar a que el endeudamiento no siempre esté relacionado con la capacidad de pago del país, lo que puede derivar en corresponsabilidades en la asignación de estos créditos.
- Condicionalidades explícitas, relacionadas con intereses comerciales, tales como las privatizaciones o concesiones de los servicios públicos a multinacionales extranjeras, e intereses políticos.
- Condicionalidades explícitas, derivadas de las condicionalidades cruzadas que "terceros" obligan al país, como primera acción para asumir los acuerdos con el FMI, Banco Mundial y otros

acreedores, para posteriormente llegar a un acuerdo o negociación (por ejemplo, canjes de deuda).

2.3 Condicionalidades Implícitas

Las condicionalidades implícitas son aquellas que, si bien, no se detallan o proponen, el país las asume *de facto*. Se pueden identificar algunas:

- Condicionalidades implícitas, las que se derivan de las renegociaciones y acuerdos de pago de las deudas viejas, que sin un análisis de su origen, es decir, si fueron financiera o moralmente justas a la hora de su contratación, implican aceptar o ratificar este endeudamiento como justo.
- Condicionalidades implícitas, generadas cuando tras la aceptación de renegociación, acuerdos o cartas de intención de los acreedores, se está comprometiendo más del 40% (promedio de los últimos cinco años) de los ingresos que genera el país al pago de la deuda y, con esto, sacrificando la inversión en desarrollo para el país y el deterioro de la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

3. Condicionalidades ambientales

Se ha hecho hincapié en las condiciones económicas y sociales que se exige a los países por parte de los organismos de crédito para acceder a nuevos préstamos o para entrar en proceso de refinanciamiento, dejando de lado las condicionalidades ambientales.

En países donde los productos primarios de exportación son el sustento de la economía, como el Ecuador, hay una relación muy directa entre la expansión de las exportaciones -debido a las presiones que genera el pago de la deuda externa-- y la degradación del medio ambiente y el agotamiento del patrimonio natural.

Si bien, el comercio exterior puede significar para los países en vías de desarrollo una fuente importante de divisas y un mecanismo eficaz de transferencia tecnológica, existe un impacto negativo ambiental muy alto. Este doble carácter del comercio hace que las impresiones sobre sus ventajas y perjuicios varíen ampliamente entre distintos sectores de la sociedad. Parece haber un conflicto de intereses entre muchas organizaciones de la sociedad civil y las posiciones oficiales de los representantes de los Estados. Esto fue patente en las últimas negociaciones de la Organización Mundial del Comercio en Seattle y en la reciente cumbre de presidentes americanos para la preparación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Québec.

En general, la relación entre comercio y medio ambiente no es inequívoca. La visión que se tenga sobre los impactos ambientales del libre comercio depende de las suposiciones adoptadas acerca de:

- i) La relación entre ingreso y calidad ambiental;
- ii) La factibilidad de la migración internacional de empresas contaminantes;
- iii) El grado de sustitución a largo plazo entre distintos recursos naturales y
- iv) Los efectos de la especialización comercial en el desempeño económico de los países.

En el caso del Ecuador, el incremento de la oferta exportable tiene las siguientes implicaciones:

- Presión sobre los ritmos de extracción de los recursos no renovables y renovables, lo que provoca una disminución del patrimonio natural para las siguientes generaciones, más aún si la riqueza natural no se reinvierte sustentablemente.
- Venta en el exterior de productos cuyos precios no incorporan las externalidades negativas.

Los programas de ajuste estructural son en sí mismos causas de degradación ambiental porque la necesidad de producir un excedente, se logra ya sea a través de un deterioro de las condiciones sociales, a través de una irreal mejora de la productividad genuina o por la explotación más intensa del medio ambiente. Respecto a este último punto, la tradicional forma de obtener mayores ingresos fiscales ha sido acelerar la extracción y el uso de los recursos renovables y no renovables como se detalla para el caso del petróleo (ver recuadro 1).

Recuadro 1 El caso del petróleo

El incremento de la extracción petrolera y de la exportación de crudo y derivados se ha convertido en un instrumento esencial para pagar el servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses).

Si se actualiza el flujo futuro del total de los ingresos corrientes y de capital del gobierno central (en los próximos 12 años), y si se compara con el endeudamiento externo público a finales del año 2000, se observa el enorme peso que representa la deuda. La relación endeudamiento público versus flujo actualizado de recursos, a la tasa de interés de mercado, representa cerca del 44%. Esta situación se vuelve dramática cuando se compromete cerca del 80% de los ingresos

petroleros futuros actualizados (en los próximos 12 años) al pago de la deuda externa pública.

Estos datos reflejan varias situaciones:

1. Si el pago de la deuda implica el 44% de los ingresos fiscales futuros, entonces el 56% queda remanente para gastos presupuestarios. La interrogante es si este porcentaje guarda coherencia con las necesidades de desarrollo sustentable del país.
2. Una gran parte de los ingresos futuros que se generarán por la venta de un recurso no renovable, en este caso el petróleo, tendrán que destinarse a pagar la deuda externa, con la consiguiente descapitalización financiera y el menoscabo del patrimonio natural.

El comercio exterior de madera

Otra vía para obtener ingresos es la excesiva presión sobre los recursos denominados renovables, lo que ha contribuido considerablemente al primer problema ambiental que tiene el país: la deforestación. Las causas de la deforestación son múltiples, siendo las más notorias la apertura de nuevos caminos debido a la explotación petrolera, la colonización, las políticas económicas y fiscales y el comercio exterior de madera.

En el caso ecuatoriano, la tasa de deforestación es sumamente alta. Según los reportes de la FAO, la tasa de deforestación anual se situó en 220 mil hectáreas entre 1970 y 1995. En dicho período, se habrían deforestado 55 mil kilómetros cuadrados, es decir alrededor de un 20% de la superficie total del país.

En gran medida, los bosques han sido sustituidos por pastos. Las estadísticas de la FAO-Stat (2001) indican que la superficie de pastos ha aumentado de 2.2 millones de hectáreas en 1961, a 4 millones de hectáreas en 1980, y finalmente a 5.1 millones de hectáreas en 1998. El cambio de bosques a pastos implica perder biodiversidad, estabilidad y una serie de funciones y servicios ambientales que prestan los bosques tropicales.

Camarón

La industria camaronera de exportación constituye el factor de mayor importancia de la destrucción del bosque costero de manglares. En los últimos 20 años Ecuador ha perdido más de la mitad de sus manglares.

Flores naturales

Las exportaciones de flores naturales han aumentado 10 veces entre 1991 y el año 2000 (Banco Central, 2001). El uso intensivo de químicos en las plantaciones de flores ha provocado problemas en la salud humana y procesos erosivos en el suelo.

Crecimiento de monocultivos: cacao, café, banano, palma africana

La sustitución del bosque por monocultivos (banano, cacao, café y palma africana) ha provocado también fuertes impactos sociales y ambientales.

La tabla 1 refleja el crecimiento sostenido de algunos monocultivos entre 1961 y el 2000. En los años ochenta, las plantaciones de banano y palma africana prácticamente se duplicaron.

Tabla 1

**Área cosechada
(en hectáreas)**

Producto/Año

1961	1970	1980	1990	2000	Banano	114.000	193.560	70.494	143.230	213.000	Cacao	220.000	228.262	269.878	328.500	302.000	Café	150.000	214.830	288.000	406.880	381.000	Palma	28.000	25.000	25.674	58.560	90.000	Total	512.000	661.652	654.046	937.170	986.000	Crecimiento	1961-1970	149.652	1970-1980	-7.606	1980-1990	283.124	1990-2000	48.830	1961-2000	474.000
------	------	------	------	------	--------	---------	---------	--------	---------	---------	-------	---------	---------	---------	---------	---------	------	---------	---------	---------	---------	---------	-------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	---------	---------	---------	---------	---------	-------------	-----------	---------	-----------	--------	-----------	---------	-----------	--------	-----------	---------

Fuente: FAO-Stat, 2001.

La implantación de monocultivos de palma africana implica la deforestación total del terreno. El drenaje del terreno elimina además otros habitats; mientras que la erosión y el uso de agroquímicos (fertilizantes, plaguicidas, herbicidas) afecta la vida en los cuerpos de agua. En la actualidad, se estima que el total de plantaciones de palma africana en el país ocupa cerca de 90.000 hectáreas (FAO-Stat 2001).

4. Condicionalidades y DESC

Las condicionalidades económicas y ambientales violan los derechos sociales, económicos y culturales contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (DH), el Protocolo de San Salvador, la Declaración Americana DH, que son de aplicación obligatoria en el sistema nacional, y además la Constitución Política vigente. Las condicionalidades provocan violaciones a los DESC en relación con:

- Pérdida de soberanía y autonomía del país, en los procesos de reforma y especialización económica, y especialmente en el derecho a la participación informada y asociativa.
- Deterioro demostrado de la calidad de vida en derechos como alimentación, vivienda, salud y educación que repercuten no solamente en la generación actual sino en las generaciones futuras.
- Afectaciones a la salud, frente al derecho a un medio ambiente sano. Muchos estudios documentan la relación estrecha entre el incremento de las exportaciones de productos primarios y las afectaciones a la salud, como en el caso del petróleo, banano, flores, camarón, etc.
- Daños ambientales directos e indirectos especialmente relacionados con pérdida en la calidad y cantidad del suelo ecológicamente disponible.

5. Propuestas de investigación a futuro

Algunas líneas de investigación que se podría desarrollar desde el CDES sobre el tema de las condicionalidades son las siguientes:

- La necesidad de investigar sobre las condicionalidades económicas y ambientales que el país ha tenido que asumir en los últimos 20 años.
- Identificar el impacto que han tenido todas estas condicionalidades en la sociedad y su repercusión en el desarrollo del país. Igualmente, se podría identificar su impacto y las violaciones DESC que estos impactos han tenido.
- En función del nivel de endeudamiento actual del país, analizar las repercusiones de las últimas negociaciones de deuda sobre las futuras generaciones.
- Analizar y formular condicionalidades "positivas" que se puedan plantear en futuras negociaciones de deuda. / mecanismos jurídicos de control/ monitoreo desde una perspectiva DESC que garanticen estas propuestas en futuras negociaciones.

Referencias

Banco Central del Ecuador. 2001. Información Estadística Mensual No. 1790. Quito. Disponible en <http://www.bce.fin.ec>

Breilh, Jaime. 1998. "El sistema de violación del derecho a la salud: el caso de las mujeres en floricultura y una visión general". Centro de Estudios y Asesoría en Salud. Quito.

Falconí, F., Jácome, H., Ortiz, L. 2001. "Hacia un desendeudamiento real y efectivo. Argumentos para solicitar la condonación de la deuda externa pública". Documento presentado en el Tercer Encuentro Nacional de Deuda Externa a celebrarse en Quito, entre el 25 y 26 de abril.

FAO de las Naciones Unidas. 2001. Base de datos Disponible en <http://www.fao.org>

Martínez-Alier, Joan. 2001. "Deuda ecológica vs. Deuda externa: una perspectiva latinoamericana". En las otras caras de la deuda. Nueva Sociedad. Caracas.

Instituto de Epidemiología y Salud Comunitaria. 2000. Informe Yanacuri. Impacto de la actividad petrolera en la salud de poblaciones rurales de la Amazonía ecuatoriana. Ediciones Sicame, Medicus Mundi Guipúzcoa, Ediciones Abya Yala. Quito.