

FRACASO DEL CANJE

LOS RIESGOS

EL CANJE DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA(*)

siglas más usadas

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

Decano Facultad de Derecho

Catedrático Universidad de Costa Rica

Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas

PRESENTACION

2.	PROYECTO DE LEY DE CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
3.	CONVENIOS Y FIDEICOMISOS
	a) Caso del fútbol
4.	CONVERSION DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
	a) Definición
	b) Costa Rica
	i) Fomento
	ii) Mangos
	iii) F-480
	c) Bolivia
	d) Ecuador
5.	RAMA DEL DERECHO APLICABLE A LA CONVERSION DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
6.	CONTROLES SOBRE EL CANJE
	a) Banco Central
	b) Comandante General de la República
7.	EFFECTOS DEL CANJE
	a) Económicos
	b) Políticos

(*) Ponencia al I Congreso de Derecho Ambiental celebrado en Costa Rica en los días 17 al 21 de agosto de 1992, en la sede del Colegio de Abogados.

SUMARIO:

Siglas más usadas

Resumen

Abstract

1. PRESENTACION
2. PROYECTO DE LEY DE CONVERSION DE LA DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
3. CONVENIOS Y FIDEICOMISOS
 - a) Caso del fútbol
4. CONVERSION DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
 - a) Definición
 - b) Costa Rica
 - i. Pórtico
 - ii. Mangos
 - iii.. PL-480
 - c) Bolivia
 - d) Ecuador
5. RAMA DEL DERECHO APLICABLE A LA CONVERSION DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA
6. CONTROLES SOBRE EL CANJE
 - a) Banco Central
 - b) Contraloría General de la República
7. EFECTOS DEL CANJE
 - a) Económicos
 - b) Políticos
 - c) Sociales
 - d) Jurídicos

8. FRACASO DEL CANJE
9. LOS RIESGOS
10. A MODO DE CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA BASICA DE REFERENCIA

SIGLAS MAS USADAS

UCR	Universidad de Costa Rica
FMI	Fondo Monetario Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
ONU	Organización de las Naciones Unidas
R CJ	Revista de Ciencias Jurídicas (Costa Rica)
C.R.	Costa Rica
CFE	Fondo de Cultura Económico (México)
IIE	Instituto de Investigaciones Económicas (UCR, C.R.)
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericana (España)
CFE	Fondo de Cultura Económica (México)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RESUMEN

Se analizará el tema del canje de la deuda externa por naturaleza y su impacto en los países del Tercer Mundo, naciones deudoras, con énfasis especial en el caso de Costa Rica.

Ahora, este canje ha fracasado por diversas razones; pero cuando se puso en marcha (1986-87) a pesar de que se conocía que este canje no iba a resolver el problema macro del endeudamiento externo de los países subdesarrollados, se tenía el criterio de que podría ser un mecanismo para proteger los recursos naturales de esos países. Sin embargo, lo que floreció y creció montado sobre tal canje fue una multiplicidad de ONGs (fundaciones y otras formas jurídicas), transnacionales "ecológicas" y una frondosa burocracia bien pagada que disfruta de viajes, viáticos y otros renglones de privilegio internacional (es decir, nace todo un negocio y empresa sobre la buena idea de la conservación ambiental y su protección). Esos fondos públicos no tienen controles efectivos. A pesar del fracaso de tal canje, esas transnacionales y las ONGs (que han crecido como hongos) respectivas se mantienen dados los intereses que las orientan y motivan; y, los objetivos manifiestos que dicen cumplir.

ABSTRACT

This article will analyze the topic of the external debt exchange for natural resources and its impact on debtors nations of the third world, with special emphasis in Costa Rica.

The exchange has not come to good terms. Indeed, it has failed because of some reasons. But when the exchange was put on march (1986-87), it was known that the exchange was not going to resolve the macro problem of external debting, but it was believed that the exchange may become a protection mechanism of natural resources of these countries. However, what this so called "exchange" develop was the appearance of a lot of institutions, foundations, "ecological transnationals" (ONG's) and a vast a bureaucracy well paid, that enjoys trips, travel allowances and other international privileges. In other words, another bussiness was born due to the idea of protection and environmental preservation.

There are no effective controls on public funds. Despite of the failure of the exchange, those international companies and institutions which have grown like mushrooms do not show any signal of disappearance due to personal interests and the manifest objectives for what they were create for.

1. PRESENTACION

El tema del canje de la deuda externa por naturaleza tiene una importancia no tanto por la cantidad en dólares que se negocian ni por el porcentaje del monto de esa deuda, sino por las características y aspectos que se dieron a propósito de ese canje.

Presentaremos varias dimensiones de ese canje con el objetivo de ver los ingredientes relevantes que se dieron cita en ese canje.

La deuda externa sigue siendo un grave problema para los países del Tercer Mundo y por ende para Costa Rica. El tema de los ajustes estructurales de la economía y la propaganda sobre éstos han tratado de opacar la problemática de la deuda. Sin embargo, esos ajustes y las demás medidas de los organismos financieros internacionales (OFI) tienen como objetivo el pago de esa deuda por parte de los países deudores. Hasta este momento tales organismos (1992) han empezado a plantear el tema de la pobreza como parte de las medidas que deben tomar los gobiernos y las sociedades deudoras para enfrentar la crisis de la deuda social (educación, salud, servicios públicos, etc.).

2. PROYECTO DE LEY DE CONVERSION DE DEUDA EXTERNA

Ante la ausencia de normas legales que regulen esta materia, la Asamblea Legislativa tiene en su poder un proyecto de ley sobre conversión de la deuda externa.

Lo anterior significa, que las conversiones que se han hecho son ilegales, ya que no existe autorización legislativa que las ampare.

Este hecho no es nuevo ya que por la dinámica de ciertos sectores de técnicos en economía y de políticos, el Estado ha efectuado acciones sin base legal, como por ejemplo el llamado Programa de Reconversión Industrial (PRI). Todo esto parte del menosprecio al Estado de Derecho. Lo que existe en materia de pautas las ha dado la Junta Directiva del Banco Central, lo cual es ilegal ya que se viola el principio de legalidad que afirma que el Estado no puede actuar sin una norma jurídica emanada de la Asamblea Legislativa. Precisamente por esta razón, es que tardíamente se ha presentado este proyecto de ley ante el Poder Legislativo.⁽¹⁾

(1) Nuestro libro *Ensayos de Derecho Administrativo* (San José: UNED, pp. 15 a 26, 1985); y, Sandra Chacón y Silvia Poveda, *Aspectos legales de la*

Este proyecto de ley (Gaceta N° 209, 1° de noviembre de 1992) expresa los criterios que el Banco Central usó y usa (de hecho, ante la ausencia de la Ley respectiva) en este negocio de la conversión de la deuda externa.

Lo que el artículo 1 afirma es que el Banco Central queda autorizado para desarrollar, de acuerdo con los preceptos de esta ley y su reglamento, programas de conversión de documentos de deuda externa, emitidos por él mismo, a bonos de estabilización monetaria denominados y pagaderos en colones, para destinar los recursos resultantes al financiamiento de costos locales de inversiones en proyectos de desarrollo sostenible y preservación de recursos naturales y proyectos generadores de divisas. Agregando que todos los proyectos estarán sujetos a la aprobación del Banco Central de Costa Rica.

Una de las indicaciones que habría que hacer es lo único sostenible en el Tercer Mundo y en Costa Rica es el subdesarrollo; y, que en la práctica las bananeras⁽²⁾ ahora, como antes y eso que dan en llamar turismo⁽³⁾ lo que está haciendo es destruyendo la naturaleza, a pesar de las miles de normas jurídicas de protección al medio ambiente; y, de las decenas de oficinas públicas bajo el rótulo de protección ambiental.

Al momento de su publicación este proyecto contenía 28 artículos, lo cual lo configura como un proyecto muy general y lleno de lagunas. Además, de no existir voluntad política para su aprobación (Gaceta N° 209, 1° de noviembre de 1991).

3. CONVENIOS Y FIDEICOMISO

Se debe insistir en que toda la operación de este negocio de conversión de la deuda por naturaleza no tiene base legal; y, por ello los convenios y fideicomisos y demás instrumentos jurídicos que se usen carecen de valor legal alguno. Cabalmente, por ello es que se está tratando de legitimar esta situación en forma extemporánea mediante el citado proyecto de ley.

Hecha esa observación habrá que indicar que es el MINEREM (Ministerio de Energía y Minas) el que realiza esos convenios; y, el mecanismo utilizado es del de las fundaciones.

conversión de deuda externa por naturaleza (San José: tesis de grado, licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1992), pp. 119 y sts.).

(2) Cf. Arturo Trejos, *Un negocio de transnacionales* (imperio del banano) en "Aportes", agosto de 1992, pp. 4 a 7, San José. C.R.

(3) Se ha desatado un debate fuerte sobre inversiones extranjeras de turismo que destruyen el medio ambiente (años 1991-1992).

Los dineros, entre otros países, vienen de Holanda y Suecia. Siendo la *Fundación de Parques Nacionales*, la receptora de esos fondos, manejados a través de lo que suele llamarse *fideicomiso*.⁽⁴⁾

La ideología que tiende a justificar o dar argumentos que, tiendan a justificar la presencia de esos convenios, fundaciones u organismos no gubernamentales (ONG) gira alrededor de:

- * Controlar la deforestación y promover la deforestación,
- * Promover la educación ambiental,
- * Ayudar a ONGs que se dediquen al ambientalismo.

A propósito de estas ONGs habría que cuestionar su papel, la recepción de fondos del extranjero, cómo se gastan, quiénes los usan, qué clase de controles tienen sus presupuestos, etc.

En los últimos diez años, las ONGs se han multiplicado como conejos. Así, han surgido burocracias de desarrollo como fenómeno social. Las burocracias OGNs de los países ricos le dan nacimiento a las burocracias de las OGNs de los países pobres. En América Latina hay más de 11 mil OGNs que para su existencia dependen de la continuación del subdesarrollo, la pobreza y la violación de los derechos humanos. Eso ha formado funcionarios del desarrollo, quienes reciben sus salarios y sus derechos sociales con base en la pobreza de otra gente. Los funcionarios son profesionales, ex-políticos, graduados en el exterior con posgrados donde aprendieron la jerga y la técnica de sacarle plata a las instituciones donantes. Tienen un salario excelente, gozan de franquicias y de exoneraciones y una serie de viajes al exterior donde se encuentran con sus colegas y amigos de las demás ONGs de los países ricos y de los países pobres —siempre— en vías de subdesarrollo.⁽⁵⁾ Es decir, hágase rico con las ONGs.⁽⁶⁾

Por lo que atañe al *fideicomiso* se dice que es:

1. Un negocio jurídico por el cual, ya sea vía testamento o entre vivos, una persona que se llama
2. *Fideicomitente*, forma un patrimonio cuyo propietario es una persona física o jurídica denominada

(4) Cf. Chacón y Poveda, *idem.*, pp. 121 y sgts.

(5) Kruijt, Dirk, *Monopolios de filantropía: el caso de las llamadas "organizaciones no gubernamentales" en América Latina* (San José: "Polémica", N° 16, 1992, pp. 41 a 47).

(6) O'Kane, Trish, *El desarrollo; un negocio?* En: "Pensamiento propio", año X, N° 90, mayo, 1992, pp. 22 a 31).

3. *Fiduciaria*, para la realización de un fin lícito, nombrando a uno o varios
4. *Fideicomisarios* (o beneficiarios), el (o, los cuales) aprovechará(n) los rendimientos o frutos del *fideicomiso*.⁽⁷⁾

Su regulación se encuentra en el *Código de Comercio*, artículos 633 a 662.

En lo que corresponde al fideicomiso de esta clase de conversión, serán la Fundación de Parques Nacionales y el MINEREM los encargados de darle seguimiento y control a este fideicomiso.⁽⁸⁾

a) *Caso del fútbol*

En Costa Rica también se han hecho canjes de deuda externa para el fútbol de Primera División utilizando la figura del *fideicomiso*. Esta clase de canje ha sido muy debatido. La fundación respectiva se llama FUNDEFUB. (*La Nación* del 19 de setiembre de 1992 informó que tanto la fundación como el fideicomiso del fútbol serán liquidados).

El *Código de Comercio* en su numeral 633 se refiere así al fideicomiso:

Artículo 633.—Por medio del fideicomiso, el fideicomitente transmite al fiduciario la propiedad de bienes o derechos; el fiduciario queda obligado a emplearlos para la realización de fines lícitos y predeterminados en el acto constitutivo.

4. CONVERSION DE DEUDA EXTERNA POR NATURALEZA

a) *Definición*

La conversión de deuda externa por naturaleza es un mecanismo por el cual una persona física o jurídica compra a otra persona parte de la deuda externa de un país deudor. El que compra, a su vez, vende los títulos o bonos

de esa deuda a la autoridad monetaria del país emisor (y, deudor) y garante de esa deuda, quien paga esa obligación en moneda local.⁽⁹⁾

Los organismos financieros internacionales (OFI) para asegurar el pago de la deuda externa presiona a los países del Tercer Mundo a que aumente sus exportaciones para que con esos dólares contribuya a pagar dicha deuda; haciendo a un lado el hecho del medio ambiente de los países deudores.

El vicepresidente ejecutivo del *World Wildlife Fund*, Dr. Thomas E. Lovejoy afirmó que los países acreedores obligan a los países deudores al modelo anclado en las exportaciones para pagar la deuda externa a costa de los recursos naturales y con la presión de los organismos citados (FMI, Banco Mundial).⁽¹⁰⁾

En Costa Rica es la Fundación de Parques Nacionales la que tiene a su cargo la función de coordinar y desarrollar los programas conservacionistas financiados con el canje en mención.⁽¹¹⁾

A propósito del papel de las ONGs juegan en estos trámites y procedimientos señalamos que es necesario que exista una fiscalización y control efectivos sobre estas organizaciones tan numerosas en América Latina.

Precisamente cuando se conoce que es la citada fundación la que se encarga de la operación comercial con el Banco Central y respecto de las entidades donantes; y, no existen mecanismos de fiscalización reales.

A partir de 1987 se iniciaron las gestiones para establecer en nuestro país ese canje, que se inicia en el sector privado, es decir con fines comerciales.⁽¹²⁾

b) *Costa Rica*

i. *Caso del Pórtico (1987)*

En enero de 1987, el Banco Central de esta nación, con participación del MINEREM autorizó al Northwest Bank de Indiana a canjear US \$10 millones de sus propias acreencias para comprar acciones y capitalizar a la firma Pórtico, empresa radicada en el país y que se dedicaba a la exportación de caobilla hacia los Estados Unidos.

(7) Cf. Chacón y Poveda, id., pp. 126 y sgts.; Javier Apéstegui, *Historia, desarrollo y práctica del fideicomiso* (San José; tesis de grado, licenciatura en Derecho, UCR, 1976, p. 33); Rodolfo Batiza, *El fideicomiso* (México: Ed. Porrúa, 4ª ed., 1980, pp. 121 y sgts.).

(8) Cf. *La Nación*, 17 de abril, 17 de mayo y 8 de setiembre de 1991; *La República*, 11 de mayo de 1992.

(9) Cf. Chacón y Poveda, *cit.*, p. 135.

(10) Cit. Chacón y Poveda, p. 137.

(11) *Idem.*, p. 139.

(12) Cf. Chacón y Poveda, p. 146.

El Banco Central emitió documentos de la deuda externa que hicieron posible que Pórtico adquiriera más de 8.500 hectáreas de bosque natural para manejarlo a perpetuidad en forma sostenible, con ciclos de corta de 35 años.⁽¹³⁾

Las fundaciones o transnacionales World Wildlife y Nature Conservancy participaron activamente en esos años (1987-1989) en mecanismos y operaciones de canje por naturaleza.

Varias transnacionales dedicadas a este comercio, compraron en el mercado secundario de la deuda externa, bonos con descuentos del 83%.

En 1988 títulos de la deuda externa fueron comprados por particulares a \$0.13, reconociendo el Banco Central de Costa Rica el 30% del valor nominal en bonos de 4 años de maduración máxima y un interés del 15%.⁽¹⁴⁾

Como se ha observado este canje de deuda externa por naturaleza se ha convertido en uno de los grandes negocios especulativos del continente, subvencionados por el Estado. Se ha transformado en una fuente de subvenciones estatales para actividades privadas, que escapa a los mecanismos de decisión nación y parlamentarios (en Costa Rica no hay ley que respalde ese canje).

El mecanismo del negocio consiste por ejemplo, en que una empresa privada compra títulos en el mercado secundario de la deuda externa por el 10% del valor nominal o facial de esa deuda y el Banco Central del país deudor se los puede comprar hasta en el 100% de ese valor facial; y, como en el caso del Pórtico le dan a perpetuidad tierras para que las explote.

Es una operación mercantil más dentro del marco del macro negocio de la deuda externa de los países del Tercer Mundo.

Se trata de una actividad mercantil en la cual el Estado del país deudor actúa como mecanismo de enriquecimiento para la empresa transnacional o capital extranjero que compra bonos de la deuda devaluados y el Banco Central se los recompra con una significativa ganancia. Pensar que no es negocio sería iluso.⁽¹⁵⁾

El sistema de *debt-for-equity swaps* o trueque de deuda externa fue llevado a cabo por banqueros del norte en busca de reducir el riesgo del no cobro de la deuda de los países del sur.

Se ha considerado este sistema como *win-win* (ganar o ganar) en el problema de la deuda, ya que las corporaciones transnacionales compran así capital barato para inversión local que pueden usar para establecer subsidiarias en los países deudores.⁽¹⁶⁾

(13) Cf. Chacón y Poveda, p. 147.

(14) *Idem.*, pp. 148 a 152.

(15) Cf. Franz Hinkelammert, *Las tareas futuras del Estado* en "Democracia sin pobreza" (San José: DEI-SELA, 1992, pp. 294 a 298).

(16) Cf. Ingemar Hedström, *El desafío ecológico en América Latina* (Bogotá: Ed. El Buho, 1991, pp. 45 a 49).

ii. Mangos (1987)

En este año el Gobierno de Costa Rica solicitó el préstamo PL-480.⁽¹⁷⁾ La Universidad de Costa Rica pidió una pequeña parte de ese préstamo para un programa de desarrollo de exportación de mangos, lo cual era parte de lo que se llamó Plan Nacional de Mangos. Se rechazó la petición de esta universidad y en su lugar se favoreció a las transnacionales PINDECO (exportadora de varias frutas). Esta empresa y BANDECO (exportadora de banano), son subsidiarias de la firma supranacional Del Monte.

En ese año de 1987 PINDECO comprometió la cosecha de mangos a 325 familias costarricenses; pero sólo el 28% de la fruta la aceptó esa empresa, rechazando el 72% en perjuicio directo de estos productores nacionales, ya que esta transnacional manifestó que este 72% no estaba en perfecto estado.⁽¹⁸⁾

iii. PL-480 (1992)

Por lo que respecta al proyecto de préstamo del PL-480 que se procesa en el Poder Legislativo, la Sala IV (constitucional) consideró varios aspectos como inconstitucionales, por cuanto entre otros puntos le permitía al Poder Ejecutivo efectuar modificaciones presupuestarias, función propia del Poder Legislativo de acuerdo a la Carta Magna. De esta manera este proyecto debe ser renegociado con el Gobierno de los Estados Unidos para adecuarlo a la Carta Fundamental.⁽¹⁹⁾ Se anunció que se solucionaría esta situación rápidamente.⁽²⁰⁾

Sin embargo, en el mes de agosto y parte de setiembre, se efectuó una pugna entre el Partido Liberación Nacional y el Partido oficial (Unidad Social Cristiana) a propósito de unas reformas hechas por el Banco Central de carácter ilegal que entrabó el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, hasta el día 3 de setiembre de 1992 fecha en que el Poder Legislativo aprobó en tercer debate el PL-480 por la suma de 15 millones de dólares (*La República* de ese día y año).

(17) Cf. Hedström, pp. 60 a 62.

(18) Cf. Rachel Garst, *Ayuda alimentaria, guerra y ajuste estructural en El Salvador* (San Salvador: Cinasa, 1991); Monique Blanc y Silvia Garbanzo *PL-480* (San José: tesis de grado, UCR, Facultad de Derecho, 1992).

(19) Cf. *La República* y *La Nación* (12 de agosto de 1992. Cf. Alvaro Meza, *Problemática internacional del PL-480 en relación con Costa Rica* (San José: Facultad de Derecho, posgrado, 1992, inédito).

(20) *La República* y *La Nación* (13 de agosto de 1992).

Este tema de las políticas neoliberales y la banca nacionalizada lo analizaré en una próxima investigación dada su enorme trascendencia institucional para el país.

Tanto lo relativo al ajuste estructural, lo pertinente a la deuda externa y los canjes, como a la reconversión industrial tienen el denominador común que es materia que manejan tecnócratas (no, abogados) y los aspectos legales no les preocupa ni les interesa. Por ello no hay normas legales en esos campos o los proyectos de ley que están en la Asamblea Legislativa presentan serios y graves problemas de inconstitucionalidad. Por otra parte, tampoco toman en cuenta la existencia del instituto de la soberanía de cada país, ya sea por ignorancia o complicidad con intereses foráneos.

c) Bolivia (1987)

Bolivia fue el primer país deudor que puso en práctica este canje. En 1987 se firmó un acuerdo entre la *Conservation International* (Washington D.C.) que pagó \$100.000 por títulos de la deuda externa a varios acreedores comerciales por una equivalencia de deuda de \$650.000. En este momento esa deuda facial o nominal vale 4 mil millones de dólares.

Por su parte el gobierno boliviano se comprometió a crear reservas de 1.600.000 hectáreas de bosque virgen tropical estatal.

Después de Bolivia, Costa Rica procedió a efectuar este canje.

e) Ecuador (1987)

La Fundación Natura obtendrá 10 millones de dólares para proyectos de conservación ambiental en Ecuador.

El Presidente de la Fundación Natura, Ing. Roque Savilla afirmó en los *Angeles Times* (14 de enero de 1987; cf. Hedström y Gómez, cit., pp. 55 y 56) que esos canjes deben ser establecidos de acuerdo a los criterios de las autoridades del país deudor a la par de los grupos conservacionistas nacionales; y, no de conformidad con los dictados de los bancos del exterior (cit., p. 56).

5. RAMA DEL DERECHO APLICABLE A LA CONVERSION DE DEUDA POR NATURALEZA

Sin duda es el *Derecho Público* y no, por razones obvias, el *Derecho Privado*, cuyos intereses son los de los particulares. Es el *Derecho Público*, ya que son los intereses de la comunidad los que están en juego (tesis de los intereses públicos) y además una de las partes (en este caso la deudora) es el Estado costarricense.

En el campo del *Derecho Público* intervienen tanto el *Derecho Público* externo como el interno. En el *Derecho Público* interno, están presentes el *Derecho Administrativo*, *Presupuestario*, *Financiero* y *Bancario* estatal.

6. CONTROLES SOBRE EL CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA

Estos controles pueden ejercerse por medio del:

- a) Banco Central; y
- b) La Contraloría General de la República.

a) Banco Central

Se vuelve a recordar que el canje de la deuda externa por naturaleza no tiene base legal, sino que es un fenómeno de hecho, que por supuesto está violando el principio de legalidad, fundamental en el *Derecho Administrativo*. Ello lo afirmamos así ya que no existe una Ley emanada del Poder Legislativo que le dé el necesario sustento jurídico a estas negociaciones.

En esta *vía de hecho*, el Banco Central ejerce un control sobre los trámites, procedimientos y ejecución de estos canjes. Al respecto se puede consultar una guía para esta conversión publicada por este banco en octubre de 1986 y normas para esta conversión dadas por la Junta Directiva de este banco (5 de diciembre de 1990).

b) Contraloría General de la República

De acuerdo a los artículos 183 y 184 de la Carta Magna, esta Contraloría tiene la función de ejercer el control jurídico contable de la hacienda pública.

En el Poder Legislativo existe depositado un proyecto de ley para esta Contraloría, sin embargo, no existe voluntad de los partidos mayoritarios para emitirlo como ley de la República.

De conformidad con la Constitución Política y la Ley Orgánica de esta Contraloría, se puede llevar a cabo una fiscalización sobre el Banco Central y respecto de la Fundación de Parques Nacionales, involucrados en el mecanismo de este canje; sin embargo, tal control no se ejerce en la realidad.

Al tenor de la Ley de Fundaciones, N° 5338 del 28 de agosto de 1978, la Contraloría de la República puede ejercitar una fiscalización sobre las

fundaciones), pero este control no se realiza en la práctica y queda en el papel. Igualmente, la Contraloría citada puede fiscalizar no sólo al Banco Central sino también el Banco Cooperativo (BANCOOP). Para estos efectos del canje tal fiscalización no se lleva a cabo.

Recordemos que BANCOOP actúa como ente fiduciario y es un banco regido por el derecho público (pues se trata de una entidad de derecho público no estatal, pues es ente cooperativo). La Contraloría tiene facultades para fiscalizar este banco dado que, entre otras cosas, los fondos financieros son públicos y los intereses en juego también.

Igualmente, el MINEREM podría, si quisiera ejercer controles sobre estos mecanismos de canje. Sin embargo, las orientaciones políticas y de otro tipo, que actúan como presiones en todas direcciones y entes públicos, hacen que los controles queden en el papel.⁽²¹⁾

7. EFECTOS DEL CANJE

a) Económicos

Se argumenta que ese canje provoca *inflación*. La operación del canje implica un subsidio ya que al que compra deuda vía canje citado, el Estado de Costa Rica la adquiere a un precio mayor que el que pagó el particular en el mercado secundario de la deuda externa. Tiene que ser de ese modo para que el particular haga negocio con esa compra. En un país como el nuestro del Tercer Mundo, y en la coyuntura actual de la economía, esas emisiones del Banco Central son inorgánicas; y, por ende producen inflación. También por esta razón, el Banco Central ratificó la suspensión de estos canjes por acuerdo de la Junta Directiva de este banco el 25 de mayo de 1991.⁽²²⁾

El Estado costarricense compra así su propia deuda a un particular intermediario a un precio más caro que si la comprara directamente.

b) Políticos

Por un lado con estos canjes se está subsidiando y enriqueciendo a particulares que hacen el negocio de comprar barata la deuda externa de

un país del Tercer Mundo y después se la vuelven a vender a un precio mucho más alto.

Además, se corre el riesgo de que los particulares nacionales o extranjeros, de que al comprar áreas del territorio nacional, las controlen y decidan el manejo y el uso que se den a tales franjas del suelo costarricense en perjuicio del país.⁽²³⁾

c) Sociales

Cuando a propósito de estos canjes se afectan a las comunidades rurales y de campesinos cuando el Gobierno actúa sin tomarlos en cuenta; y, haciendo a un lado la participación de estos grupos locales y sus propios intereses.

Cardenal lo dice así:

Los efectos negativos se dan cuando los acreedores e intermediarios imponen condiciones desventajosas para el país deudor, con una intención y una lógica neocolonista y cuando el Gobierno no conduce de manera apropiada la negociación y "vende barato" su biodiversidad (caso de Bolivia), produce inflación (caso de Costa Rica y Brasil), no consulta a las comunidades locales afectadas o cede el control sobre decisiones importantes a intereses extranjeros.⁽²⁴⁾

d) Jurídicos

La lesión más grave a la soberanía de los países del Tercer Mundo. En el caso concreto a Costa Rica.

La soberanía no es parcial ni relativa ni a medias. Es completa, total y absoluta. Claro está que en el plano económico, político, industrial, militar, tecnológico, financiero, el colonialismo y el control de los países ricos sobre las naciones subdesarrolladas se ejerce sin duda alguna (dimensión real). Sin embargo, dentro de la lógica propia del Derecho (dimensión legal o formal; el formalismo jurídico), los países son iguales (igualdad formal de las naciones, sobre la que se asienta el Derecho Público Internacional).

(23) Cf. Chacón y Poveda, cit., pp. 192 y 195; y, Lorenzo Cardenal "Debt-swaps", *medio ambiente y desarrollo sostenible* (Managua: Cries, en: "Los canjes de deuda: solución viable?" Leonardo Garnier et al., 1991).

(24) Cf. Lorenzo Cardenal, cit., p. 65.

(21) Cf. Chacón y Poveda, cit., pp. 153 a 178.

(22) Cf. Chacón y Poveda, cit., pp. 180 a 186.

En ese sentido recordemos lo que dice la *Carta de las Naciones Unidas*:

Artículo 2.—La ONU está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros; siendo los objetivos de la ONU la paz, la justicia y la seguridad internacionales.

Carta de derechos y deberes económicos de los Estados

Capítulo I.—Los principios que regulan las relaciones entre los Estados son (entre otros):

- * La igualdad soberana de todos los Estados,
- * Soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados.

Capítulo II.—

Artículo 1.—Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como sus sistemas político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenazas externas de ninguna clase.

Artículo 2.—Todo Estado tiene y ejerce libremente su soberanía plena y permanente.⁽²⁵⁾

Esto dice el papel, pero lo importante en el Derecho Internacional es que el respeto ajeno es la paz, y la única vía de solución de conflictos es el Derecho, *salvo* cuando los países grandes, que dominan la ONU (Consejo de Seguridad) deciden hacer la guerra en nombre de la paz, lo cual es muy contradictorio, pero ya lo han hecho, siempre en nombre de la paz y de la justicia internacionales.

La *soberanía* de los países deudores, como Costa Rica se pone en grave peligro cuando los que compran parte de la deuda externa en el mercado secundario, imponiendo condiciones al país deudor. Con estas ventas del

(25) Cf. por todos, Manuel Medina, *La organización de las Naciones Unidas* (Madrid: Ed. Tecnos, 1974, pp. 172 y 173) y Kurt Waldheim et al *Justicia económica internacional* (México: CFE, 1976, pp. 267 y 268).

territorio nacional, los recursos naturales y la biodiversidad se pueden poner en manos de capital extranjero, bajo la vía de las fundaciones sin control reales y fideicomisos que manejan masas de dinero enormes a criterio abierto de los llamados "administradores" reales o falsos y en perjuicio directo del país subdesarrollado, lo cual podría tener como respaldo el proyecto de ley del sistema nacional de áreas de conservación.⁽²⁶⁾

8. FRACASO DE CANJE

Este sistema de canje fracasó.

Efectivamente, en América Latina de los 400 mil millones de dólares de la deuda externa, sólo el 0,03% responden a compras bajo ese rubro de canje por naturaleza. En Costa Rica, fracasó porque produjo inflación, como lo expresó el Ministro de los recursos naturales (*La Nación*, 1° de junio de 1992).

9. LOS RIESGOS

Los riesgos de corrupción y abusos de poder que resultan de la falta de transparencia de estos mecanismos; y, del problema intrínseco de quiénes y con qué criterios pueden definir la asignación del gasto público, se agravan con la entrada en el juego de los donantes externos y los organismos no gubernamentales.

Los donantes extranjeros (aquellos que compran los títulos de la deuda en el mercado secundario) por un lado, no sólo se preocupan de multiplicar los colones y los pesos que pueden comprar sus dólares, sino que al hacerlo buscan también multiplicar la influencia política de su cooperación, definiendo ya no sólo el destino de los fondos por ellos aportados, sino el destino de los fondos públicos del país. Recordemos que en Costa Rica por cada tres (\$3) que aportó el Estado, el extranjero comprador puso un dólar (\$1), en los canjes hechos; mientras que, en otros países de América Latina el aporte del Estado fue mayor (Argentina: \$5, República Dominicana: \$6 y Ecuador: \$7).

En lo que corresponde a las ONGs, los fondos públicos que manejan no tienen controles reales y no le rinden cuentas efectivas a nadie.⁽²⁷⁾

(26) Cf. Chacón y Poveda, cit., pp. 216 y 217; *Gaceta* N° 155 del 19 de agosto de 1991.

(27) Cf. Leonardo Garnier, *Los "debt swaps": evaluación crítica*, en "Los canjes de deuda...", Cries, cit., pp. 34 y 35.

10. A MODO DE CONCLUSION

1. Está claro que el monto total de las deudas externas de América Latina hacen ver el canje en mención (como los demás medios de intercambiar esas deudas) como irreal para resolver este problema (Carlos Isaac Pérez "Canje de deuda por naturaleza", *La Nación*, 26 de junio de 1962);
2. Este canje analizado ha fracasado en América Latina por diversas razones (provocó inflación y pone en peligro la biodiversidad, por ejemplo) y, además, los capitalistas transnacionales prefieren invertir en otros negocios más rentables;
3. Lo relevante es que para los países subdesarrollados, lo primordial es tener presente que sin políticas ambientales no habrá desarrollo (Andrew Steer "Un medio ambiente propicio para el desarrollo" en *Finanzas y Desarrollo*, junio de 1992, Washington, D. C., FMI-BM, pp. 18 a 21);
4. En Costa Rica se suspendió este canje ya que produjo inflación;
5. Deben existir mecanismos de control efectivos sobre las ONGs (fundaciones y otras) de parte del Estado (Contraloría General de la República, Banco Central, Auditoría General de Bancos, etc.) como también la puesta en vigor de la Ley de Fundaciones para que la fiscalización sobre esos fondos públicos sea una realidad y no mero papel impreso.

BIBLIOGRAFIA BASICA DE REFERENCIA

- Aguilar, Magdalena. *El defensor del ciudadano*. (México: UNAM, 1991).
- Arauz, Sandra; Póveda Silvia. *Aspectos legales de la conversión de la deuda externa por naturaleza*. (San José: Facultad de Derecho. UCR, tesis de licenciatura, 1992).
- Araya, Rigoberto. *Actualización del índice del nivel de vida para Costa Rica y cómputo para 19 países latinoamericanos*. (San José: Banco Central, 1991).
- Artraga, Javier. *La naturaleza de la política estatal en situación de capitalismo periférico*. (México: CIDE, Centro de Investigación y docencia económica, 1982).

- Barrera, Yesid et al. *Informalización y pobreza*. (San José: FLACSO, 1992)
- Blanc, Monique; Garbanzo, Silvia. *PL-480: 1982-1990*. (San José: UCR. Facultad de Derecho, tesis de licenciatura, 1992).
- Bergel, Salvador. *Los créditos a interés variable: su incidencia en la deuda externa latinoamericana*. (Buenos Aires: inédito, 1992).
- Blomstrom, Magnus; Hettne, Björn. *Development Theory in Transition*. (London: Zed Books, 1988).
- Bulmer-Thomas, Víctor. *La economía política de Centro América desde 1920*. (San José: EDUCA-BCIE, 1989).
Propuesta de un nuevo modelo de desarrollo de largo plazo para Centro América. (El Salvador: Centro de investigaciones tecnológicas y científicas, "Política económica" N° 7, 1991).
- Burke, Peter. *Sociología e historia*. (Madrid: Editorial Alianza, 1987).
- Calderón, Fernando; Dos Santos, Mario. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. (México: CFE, 1991).
- Camacho, Edna; González, Claudio. *Apertura Comercial y ajuste de la empresa*. (San José: Academia de Centroamérica, 1992).
- Carrillo, Mario. *Las formas de financiamiento estatal en el desarrollo económico reciente de Costa Rica*. (San José: IIE-UCR, abril, 1988).
- Carvajal, María. *Reforma del Estado, ahora o nunca*. (San José, "Actualidad económica", abril, 1992).
- Casar, María; Pérez, Wilson. *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*. (México: Siglo XXI, 1988).
- Castro, Silvia. *Estado, privatización de la tierra y conflictos agrarios*. (San José: UNA-UCR, Revista de Historia, Nos. 21-22, 1990).
- Cayetano, Jorge. *La organización comunal y DINADECO, 1964-1987*. (San José: ICES, Instituto Costarricense de Estudios Sociales, 1989).
- Ceara, Miguel. *El caso de República Dominicana, deuda externa y crecimiento económico*. (Managua, CRIES, 1991).

- CEPAL. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80*. (Santiago: CEPAL, agosto, 1991).
- Crozier, Michel. *¿Cómo reformar el Estado?* (México: CFE, 1992).
Estado moderno, Estado modesto. (México: CFE, 1992).
- Devlin, Robert. *Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda*. (México: "Comercio Exterior", marzo, 1992).
- Edelman, Marc. *La cultura política de una protesta campesina contra el ajuste estructural económico*. (San José: UNA-UCR, Revista de Historia N° 23, 1991).
- Esquivel, Hazel et al. *La sustitución monetaria en Costa Rica*. (San José: Banco Central, 1991).
- Federouisky, Sergio. *El largo viaje hacia Rio*. (San José: "Aportes", junio, 1992).
- Félix, David. *Privatización y retracción del Estado en América Latina*. (Santiago: Revista de la CEPAL, N° 46, abril, 1992).
- Fernández, Raúl. *Los contratos internacionales de préstamo*. (San José: UCR, Facultad de Derecho, tesis de licenciatura, 1977).
- Fischer, Stanley et al. *Economía*. (México: Mc Graw Hill, 2ª ed., 1991).
- Fournier, Luis. *Desarrollo y perspectiva del Movimiento Conservacionista Costarricense*. (San José: UCR, 1991).
- Franco, Rolando; León, Arturo. *Estilos de Desarrollo, papel del Estado, estructura del Estado en Costa Rica*. (Madrid: "Pensamiento Iberoamericano", N° 6, 1986, CEPAL-ICI).
- Gaba, Ernesto. *Ensayos sobre el papel del tipo de cambio en el ajuste de la balanza de pagos*. (San José: Banco Central, 1992).
- Garita, Nora; López, Marta. *Ajuste estructural, salud y opinión pública*. (San José: UCR, "Ciencia y tecnología", Vol. 13, N° 1-2, 1989).
- Garnier, Leonardo et al. *Los canjes de deuda: solución viable?* (Managua: CRIES, 1991).
- Garst, Rachel. *Ayuda alimentaria, guerra y ajuste estructural en El Salvador*. (El Salvador: CINAS-Resource Center, 1990).
- Geiger, Erwin. *Hacia un verdadero crecimiento de los países en desarrollo*. (San José: LIL, 1992).
- Gómez, Facundo. *La conversión de deuda por naturaleza*. (México: "Comercio Exterior", marzo, 1992).
- Gómez, José; Hedström, Ingemar. *El desafío ecológico en América Latina*. (Bogotá: Ed. El Buho, 1991).
- González, Claudio. *Apertura comercial y ajuste de la empresa*. (San José: Academia de Centroamérica, centro para el desarrollo económico, 1992).
- González, Hernán. *Centroamérica en crisis*. (Heredia, UNA, 1992).
- Green, Rosario et al. *Centroamérica en crisis*. (México: El Colegio de México, 1980).
- Guidotti, Pablo. *Dollarization in Latin America: Gresham's Law in Reverse?* (IFM: Washington, D. C., WP/91/117, 1991).
- Gutiérrez, Enilda. *La inversión extranjera directa en Costa Rica*. (San José: UCR: Facultad de Derecho, tesis de licenciatura, 1990).
- Herrera, Carlos. *El PAE y la política comercial de Costa Rica durante las décadas del 70 y el 80; y, perspectivas para la década del 90*. (San José: Banco Central, 1991).
- Hill, Stephen et al. *La tesis de la ideología dominante*. (México: Siglo XXI, 1987).
- Husain, Aasim. *Distortionary Taxation and the Debt Laffer Curve*. (IFM: Washington, D. C., 1992, WP/92/10).
Sovereign Debt Relief Schemes and Welfare. (IMF: Washington, D. C., 1992, WP/92/25).
- Intrados Group SWAPS. (Washington, D.C.: Intrados Group Publication, Vol. 4, N° 2. 1990).

- Klein, Thomas. *Innovaciones en el alivio de la carga de la deuda: el Club de Paris* (Washington D.C.: FMI-BM, "Finanzas y Desarrollo", marzo de 1992).
- Larouche, Lyndon et al. *La integración iberoamericana*. (Washington, D. C., Instituto Schiller, 1988).
- Lizano, Eduardo. *El PAE, una vez más*. (San José: Banco Central, 1991).
- López, Marta. *La opinión pública regional y la política económica en Costa Rica, 1988*. (San José: "Ciencia y Tecnología", Vol. XIII, Nos. 1-2, 1989).
- MacEwan, Arthur. *Deuda y desorden*. (México: Siglo XXI, 1992).
- Márquez, Pompeyo. *La erradicación de la pobreza*. (México: "Coppal", año 2, N° 8, 1991).
- MINEREM. *Memoria Primer Congreso Estrategia de Conservación*. (San José: MINEREM-ECODES, 1988).
- Muller, Edward; Seligson, Mitchell. *Estabilidad democrática y crisis económica*. (San José: UCR, Anuario de estudios centroamericanos, 1990-1991).
- O'Kane, Trish. *El desarrollo: un negocio?* (Managua; "Pensamiento propio", marzo, 1992, CRIES).
- Orellana, Carlos. *La iniciativa para las Américas: alcances y limitaciones*. (San Salvador: Centro de investigaciones tecnológicas y científicas, setiembre, 1991).
- Ortiz, Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. (México: Ed. Nuestro Tiempo, 1988).
- Picado, Roberto. *Asistencia financiera del FMI a Costa Rica*. (San José: Banco Central, 1991).
- Pinto, Hugo. *La deuda externa en Honduras*. (Managua: CRIES, julio, 1991).
- Piric, Madsen. *Teoría y práctica de la privatización*. (Guatemala: Sofarma, 1987).

- PNUD. *Desarrollo humano, informe 1991; 1992*. (Bogotá: Tercer Mundo, 1991; 1992).
- Portantiero, Juan. *La democratización del Estado*. (Managua: "Pensamiento Iberoamericano", N° 5, CEPAL, ICI, 1984).
- Perry, Guillermo et al. *Deuda externa y reforma del sistema monetario internacional*. (Bogotá: Prodemocracia, 1986).
- Rajasinghman, Indi. *Currency Diversification of Reserves and Sovereign Debt for Small Open Economies*. (Washington, D. C., IMF, WP, 91-109, 1991).
- Reuben, Sergio. *Ajuste estructural en Costa Rica* (San José: Ed. Porvenir, 1988).
- Rodríguez, José M. et al. *Política económica, ética social y espiritualidad* (Heredia: UNA, 1991).
- Rodríguez, Marlene. *El proyecto de democratización del sector público* (San José: UCR, Facultad de Derecho, posgrado, inédito, 1991).
- Rodríguez, Pablo. *Consideraciones sobre el Plan Bush*. (San José: "Banca, Bolsa & Seguros", N° 7, 1991).
- Román, Isabel. *Efectos del ajuste estructural en el agro costarricense*. (San José: "Polémica", N° 16, 1992).
- Romero Mora, Patricia et al. *Impacto del programa de ajuste estructural en el comercio internacional* (San José: Universidad Interamericana de Puerto Rico, maestría, inédito, 1990).
- Romero Pérez, Jorge Enrique. *Derecho y clases medias* (San José: Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, 1985); *Algunas notas sobre los diversos enfoques acerca de la crisis* (Costa Rica) (San José: Revista de Ciencias Jurídicas N° 46, 1982); *¿La deuda externa...o eterna?* (San José: La Nación, 24-XII-87, p. 16-A); *El aporte de la CEPAL y las perspectivas del Estado costarricense* (San José: Revista Judicial N° 22, 1982); *Derecho Administrativo y Estado Costarricense* (San José: UCR, 1984); *La deuda externa: otra cara de la crisis* (San José: RCJ N° 59, 1988); *Coyuntura y proyecto nacional* (San José, inédito, 1988); *Estado social y democrático de derecho ante la crisis* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 60, 1986); *Derecho y deuda ex-*

- terna (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 62, 1989); *Deuda externa y derechos humanos* (San José: inédito, 1989); *Los supuestos del neoliberalismo económico y la deuda externa* (ensayo de derecho económico internacional) (San José: RCJ, N° 66, 1990); *El derecho internacional como instrumento de solución al problema de la deuda externa* (San José: RCJ, N° 67, 1990). *Aspectos jurídicos, iniciativa de las Américas y deuda externa* (San José: RCJ, N° 68, 1991). *El servicio público*. (San José: UCR, 1983). *La reforma del Estado* (San José: UCR, RCJ N° 69, 1991). *El ajuste estructural y el derecho*. (San José: UCR, RCJ, No. 70, 1991).
- Rosenthal, Gert. *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991*. (México: "Comercio Exterior", febrero, 1992).
- Saborío, Silvia. *The Costa Rican debt: lessons and implications*. (Inédito, mimeo, s. f.).
- Samtleben, Jürgen. *Cláusulas de jurisdicción y legislación aplicable en los contratos de endeudamiento externo de los Estados latinoamericanos* (Buenos Aires: Revista del Derecho Industrial, mayo-agosto, 1989, No. 32, Ed. Depalma).
- Schatan, Jacobo. *Endeudamiento externo y dependencia: el caso de América Latina* (Tegucigalpa: UNAH, Revista Centroamericana de Economía, setiembre 1987-abril 1988).
- Segura, Olman. *Costa Rica y el GATT*. (San José: Ed. Porvenir, 1991).
- Selonsky, Marcelo. *El financiamiento externo y el ajuste*. (Washington, D.C.: FMI, "Finanzas y desarrollo", junio, 1991).
- Selser, Gregorio. *Informe Kissinger*. (México: El Día, 1984, introducción y traducción).
- Shilling, John. *Reflexiones sobre la deuda y el medio ambiente* (Washington D.C.: "Finanzas y Desarrollo", junio, 1992).
- Skogly, Sigrun. *Desarrollo económico, deuda y derechos humanos*. (Bogotá: "El otro derecho", diciembre, 1991, ILSA).
- Tardarico, Richard. *Crisis económica y ajuste estructural: el mercado laboral en San José: (Costa Rica): 1979-1987*. (San José: UCR, Anuario de estudios centroamericanos, 1990-1991).

- Tedesco, Juan. *Estrategias de desarrollo y educación*. (Madrid: "Pensamiento Iberoamericano", N° 19. ICI-CEPAL, 1991).
- Toureine, Alain. *América Latina, punto cero*. (México: "Coppal", año 2, N° 8, 1991).
- Torres Rivas, Edelberto et al. *Costa Rica: crisis y desafíos*. (San José: DEI-CEPAS, 3ª ed. 1989).
- Varela, Edgard et al. *El parlamento centroamericano*. (San Salvador: Centro de investigaciones tecnológicas y científicas, 1991).
- Walker, Iam; Pinto, Hugo. *La deuda externa en Honduras*. (Managua: CRIES, julio 1991).
- Whamond, Tobin. *Valuing the Argentina Brady Plan*. (Florida: Latin Finance, june, 1992).
- Zúñiga, Norberto. *Un enfoque monetario del costo de la inflación en Costa Rica*. (San José: Banco Central, 1992).