

# **Identificación de requisitos para aprovechar las oportunidades para el financiamiento de programas de manejo sostenible de recursos naturales en los territorios rurales del Perú, a través del canje de deuda por naturaleza.<sup>1</sup>**

Autor: Pedro Augusto Flores Tenorio ([flores\\_pa@up.edu.pe](mailto:flores_pa@up.edu.pe))

## **Resumen**

Este documento busca identificar los requisitos para aprovechar las oportunidades existentes con los mecanismos de canje de deuda externa por naturaleza, de modo que se puedan financiar proyectos, programas, planes y políticas para impulsar el manejo sostenible de recursos naturales en los territorios rurales del Perú. Para ello, se revisa la situación de la deuda externa en el Perú, los canjes de deuda por naturaleza realizados y los requisitos para negociar mayores montos y acceder a nuevos recursos financieros que surjan para el pago por servicios ambientales, como aquellos que se esperarían con la suscripción de EE.UU. del Protocolo de Kyoto.

La contribución de este documento radica en que plantea elementos y requisitos para el debate y el diseño de políticas claras coordinadas por el sector público en cuánto al canje de deuda por naturaleza. En un país donde muchas veces lo ambiental es dejado en un segundo plano, este trabajo propone elementos para discutir sobre estos temas y para fomentar el debate público.

**Palabras clave:** *manejo sostenible de recursos naturales, desarrollo rural, canje de deuda por naturaleza, pago por servicios ambientales.*

## **1.-Introducción**

Para reducir los niveles de pobreza de las familias rurales, son muy importantes la propiedad y la rentabilidad de los activos que poseen éstas. Así por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural del Perú (D.S. No.065-2004-PCM)<sup>2</sup> se ha considerado que los activos de capital natural son los más importantes para que las familias pobres rurales tengan la oportunidad de tener acceso a un ingreso para vivir con unas condiciones de vida dignas. En el Perú, la gestión sostenible de los recursos naturales es un tema urgente sobre el que tenemos todavía mucho que aprender y que debería ser investigado por la academia, organismos públicos y de la sociedad civil.

Los beneficios de una gestión sostenible de los recursos naturales en el territorio rural del Perú no sólo serán apropiados por las familias rurales, sino también incluyen en muchos casos beneficios proporcionados por bienes públicos. Existen numerosas externalidades positivas que deberían ser evaluadas y tomadas en cuenta por los tomadores de decisiones de política nacionales e internacionales; En el nivel nacional, la fragilidad de las instituciones peruanas, no permite canalizar y difundir la información precisa entre los productores y los consumidores sobre los beneficios de la gestión sostenible de recursos

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para el Encuentro de Economistas del BCRP del 13 al 15 de diciembre del 2006.

<sup>2</sup> Presidencia del Consejo de Ministros. Políticas sociales en el Perú. Lima. Año: 2004.

naturales. Al no identificarse el valor económico total de los beneficios, no se aprovechan oportunidades que permitirían que las poblaciones rurales superen los altos niveles de pobreza que enfrentan, más rápidamente.

La gestión sostenible de recursos naturales del país exige un enfoque de análisis diferente al utilizado para la gestión del capital físico, humano o financiero, donde son más visibles para los pobladores rurales, los beneficios económicos. Cuando la población rural tiene mayor acceso a la infraestructura de carreteras, de telecomunicaciones, de electricidad y del agua, Escobal y Torero<sup>3</sup> han identificado que el impacto en la reducción de la pobreza es significativamente menor si el gobierno proporciona estos bienes públicos por separado sin coordinación en el área rural, en comparación con hacerse conjuntamente evaluando los impactos de las complementariedades de dichos activos en los territorios. Es decir, la ausencia de un sistema de planeamiento eficiente en el sector público, que coordine sus intervenciones en el territorio rural y que visualice el impacto conjunto de sus políticas, planes, programas y proyectos genera un costo importante en la rapidez para la reducción de la pobreza rural.

En este contexto, se plantea la pregunta por responder en este trabajo de investigación ¿qué necesita un gobierno con instituciones frágiles como el peruano, para atraer recursos financieros del canje de deuda por naturaleza para promover la gestión sostenible de recursos naturales en los territorios rurales? Para responder esta pregunta, en el nivel de las familias de territorios rurales, revisaremos las respuestas teóricas que se han planteado desde diferentes proyectos de desarrollo rural financiados por el gobierno peruano y algunas agencias de cooperación internacional. Por ejemplo, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) considera algunas de las experiencias en Perú, como innovadoras, y que incluso tendrían que ser replicables en mayor escala por el gobierno y en otros países. Específicamente en la evaluación del proyecto Marenass (Manejo de recursos naturales de la Sierra Sur) se identifica como principio teórico simple que el proyecto debía financiar a las comunidades para fortalecer sus mercados sobre la base de darles el poder para el control y administración de fondos para decidir en qué y cuánto de oferta de bienes y servicios incrementar.<sup>4</sup> Sin embargo, las actividades de este proyecto que implicaban una apropiación privada de los beneficios para las poblaciones rurales eran preferidas para cofinanciar por los socios beneficiarios en comparación con las actividades que implicaban beneficios para bienes públicos, como era el caso de la mejora de pasturas.

La identificación de oportunidades existentes a partir de una gestión sostenible de recursos naturales en los territorios rurales del Perú parte por reconocer que el país produce bienes y servicios ambientales de importancia global para mitigar problemas ambientales serios como el calentamiento global o la pérdida de diversidad biológica. Perú es un país megadiverso y más del 60% de su territorio está compuesto de bosques, siendo su capacidad para el secuestro de dióxido de carbono, la segunda en América latina, después del Brasil. Sin embargo, dada la característica de ser un país con instituciones frágiles,

---

<sup>3</sup> Escobal, Javier y Torero, Máximo, "Measuring the Impact of Asset complementarities: The case of rural Peru". En: Cuadernos de Economía, Vol. 42 (Mayo 2005) pp 137-164.

<sup>4</sup> FIDA "Experiencias innovadoras en los proyectos del FIDA en la República del Perú. Evaluación temática". Lima, 2004.

estas oportunidades se pierden; entre muchos factores por analizar, destaca la falta de un adecuado marketing de estos bienes y servicios ambientales que son producidos desde los territorios rurales peruanos.

Una de las oportunidades más importantes para financiar el manejo sostenible de recursos naturales es la del canje de deuda por naturaleza, que es analizada en este trabajo de investigación. Esta herramienta ha sido utilizada por los gobiernos de Finlandia, Alemania y EE.UU. para financiar programas de desarrollo sostenible en Perú. El dinero obtenido con esta herramienta no ha sido tan grande, si la comparamos con lo que se esperaría que esté disponible si EE.UU. suscribe el protocolo de Kyoto.

Este trabajo de investigación tiene tres partes: Una introducción y primera parte con la descripción de la situación actual de la crisis de la deuda externa en Perú, y el peso que tiene ésta en el presupuesto nacional. También serán descritos cuales han sido los programas de canje de deuda por naturaleza ejecutados por el gobierno. En una segunda parte, serán analizadas las cifras del canje de deuda por naturaleza y se proyectará cuánto dinero se podría esperar para utilizar mejorar la gestión sostenible de recursos naturales, especialmente para la producción de bienes y servicios ambientales de importancia global y para su adecuado marketing. Finalmente, serán planteadas recomendaciones de política.

## **2.-La deuda externa en el Perú y los recursos naturales.**

La historia de la crisis de los años 80 de la deuda externa en América Latina ha sido muy estudiada. Se la conoce como la "década perdida" en muchos países latinoamericanos, entre ellos Perú, una época en que el país era incapaz de pagar su servicio de deuda. Esta crisis mostró cómo un país que no podía honrar sus deudas, tampoco podía mejorar el ingreso de la población pobre, que es principalmente rural en Perú, e incorporarla en una trayectoria del desarrollo sostenible. Por ejemplo, una evidencia de la gestión poco sostenible de los recursos naturales renovables se da con la deforestación de 9 millones y medio de hectáreas en los últimos cuarenta años.

Después de dos décadas de la crisis de la década perdida, se ha visto que los países acreedores se han dado cuenta finalmente que la deuda externa era un peso demasiado grande para países muy pobres como Bolivia y algunos países africanos, y la han condonado finalmente. Algunos economistas como Jeffrey Sachs<sup>5</sup> dicen que los países desarrollados en su gran mayoría están haciendo muy poco para reducir la pobreza en el mundo.

Actualmente, después de dos décadas de estabilización de la economía, Perú tiene cierto orden en sus finanzas públicas, y viene haciendo un esfuerzo grande en cumplir con el pago de la deuda externa. Se explica este esfuerzo porque el costo de oportunidad para el país en cuanto a usos alternativos de estos fondos en programas básicos de educación y de salud para la población pobre es muy alto. Sin embargo, en la década pasada se observó que los

---

<sup>5</sup> Sachs, Jeffrey. "The end of poverty". Economic possibilities for our time. Marzo 2005.

costos de la corrupción y de una institucionalidad débil pueden ser mucho más altos todavía<sup>6</sup>.

En el actual contexto internacional, donde hay problemas ambientales globales que están ganando cada vez más atención asociados a una mayor ocurrencia de desastres naturales y de guerras vinculadas al acceso a recursos naturales agotables, existe un mayor espacio en la agenda de cooperación internacional para canalizar recursos financieros para intentar resolver éstos. Así, han aparecido instrumentos como el canje de deuda por naturaleza.

Al ser Perú, un país megadiverso, y tener la mayoría de su deuda externa del tipo de gobierno a gobierno, en el club de París, ha captado la atención de algunos países acreedores en este tema. Este interés se ha dado también en algunos casos de otros países latinoamericanos con una gran riqueza de recursos naturales. Así, desde inicios de los años 90 se trató el tema de la oferta para cambiar la parte de la deuda externa de América Latina por promesas de conservar la naturaleza. Por ejemplo, se publicó en el diario "New York Times"<sup>7</sup> que el Brasil, que a esa fecha tenía una deuda con un valor nominal de más de 100.000 millones de US\$ dólares podría recibir, 4.000 millones de US\$ dólares en el canje por conservación de la biodiversidad en la Amazonía.

La conservación de la biodiversidad en países megadiversos como Perú o Brasil produce sin duda, externalidades positivas para toda la humanidad, ahora y en el futuro. Al encontrar fuentes de financiamiento para las tareas de conservación se está haciendo un esfuerzo por aproximarse al valor económico total de los bienes y servicios ambientales ofrecidos por estos países a partir de una gestión sostenible de recursos naturales. Específicamente, la conservación de la diversidad biológica en la cuenca del Amazonas a través de un manejo de recursos naturales renovables de modo sostenible, como son bosques que permiten también la captura de dióxido de carbono, o actividades agropecuarias que no generan la quema del bosque o actividades mineras que asumen efectivamente los riesgos de los daños que pueden causar al ambiente, dan lugar a beneficios para todos. El asunto crítico es cuando existen frágiles instituciones nacionales, regionales y locales frágiles que tienen la responsabilidad de regular, incentivar y persuadir a estos sectores que el manejo de recursos naturales sea efectivamente sostenible. Más aún, Martínez Alier<sup>8</sup>, ecologista español se pregunta en cuánto al monto de canje de deuda necesario por realizar, ¿Cuánto es el valor crematístico actualizado de la biodiversidad amazónica: 100.000 millones de US \$ dólares o 1.000.000 millones de US \$ dólares?

Los saldos de la deuda externa de Perú, se presentan en el Gráfico No.1. Hasta el final del primer semestre del 2006, el saldo era de 22.039 millones de U.S.\$ dólares. Esta fecha es importante, porque también constituye el final de cinco años del gobierno de Toledo en Perú. Actualmente, el Perú vive el primer año del gobierno de García, quien fue el mismo que declaró el no pago de la deuda externa en el año 1985. Ahora, en un contexto diferente

---

<sup>6</sup> Amat y León, Carlos. "El Perú nuestro de cada día". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima: 2006.

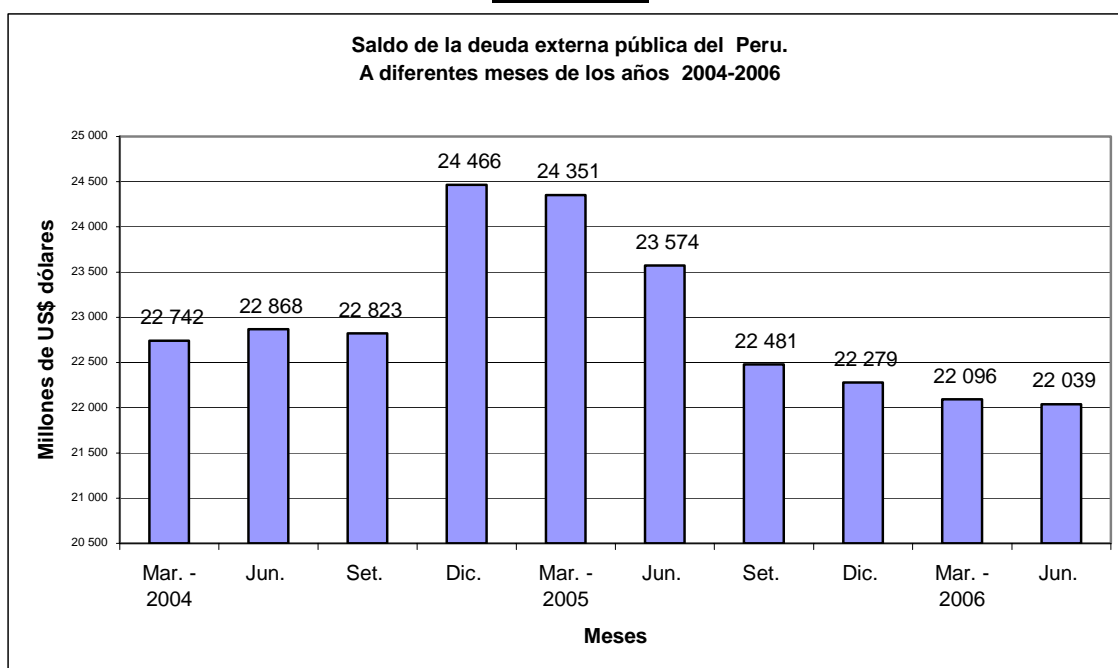
<sup>7</sup> New York Times, February 3rd, 1989.

<sup>8</sup> Martínez Alier, Joan y Schlipman, Klaus. "La ecología y la economía".1997. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión colombiana.

en cuanto al ciclo de crecimiento económico del país, existe una necesidad muy grande de reducir la pobreza rural, y especialmente hacerlo con un manejo sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, los errores en las decisiones políticas sobre el endeudamiento del sector público pueden llevar las consecuencias desastrosas, como dice Charpentier<sup>9</sup>. Por esa razón, un análisis económico sobre los objetivos en cuánto al uso de instrumentos de canje de deuda por naturaleza es muy necesario para la consolidación de una política de Estado con respecto a este tema, que sea ampliamente discutido con la población, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Para el final de junio de 2006, el saldo de la deuda externa nacional total representó el 26,2% del PBI. Este porcentaje se ha venido reduciendo desde el pasado gobierno, por ejemplo a fines de marzo del 2004 era de 36,1%. Esta tendencia se observa en el Gráfico No.2. Con respecto a los intereses pagó por la deuda, en el Gráfico No.3 se observa que han caído perceptiblemente en el mismo período a partir de la 2% del PBI para el final de marzo de 2004 a un 1,1% del PBI para el final de junio de 2006.

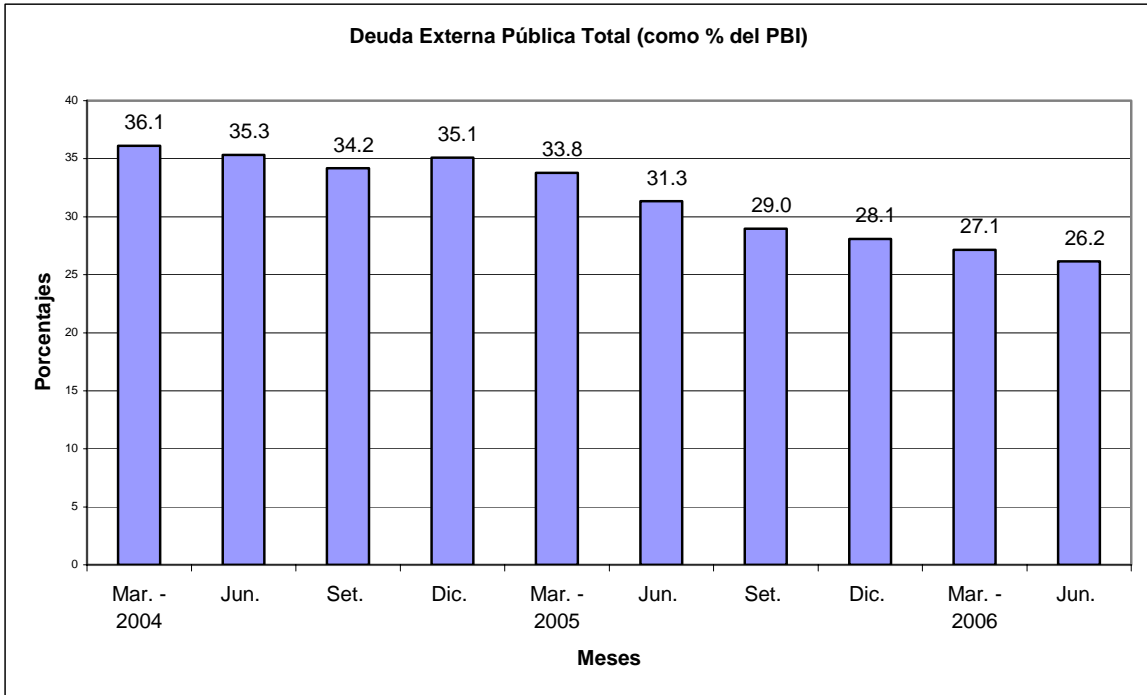
**Gráfico No.1**



FUENTE: [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

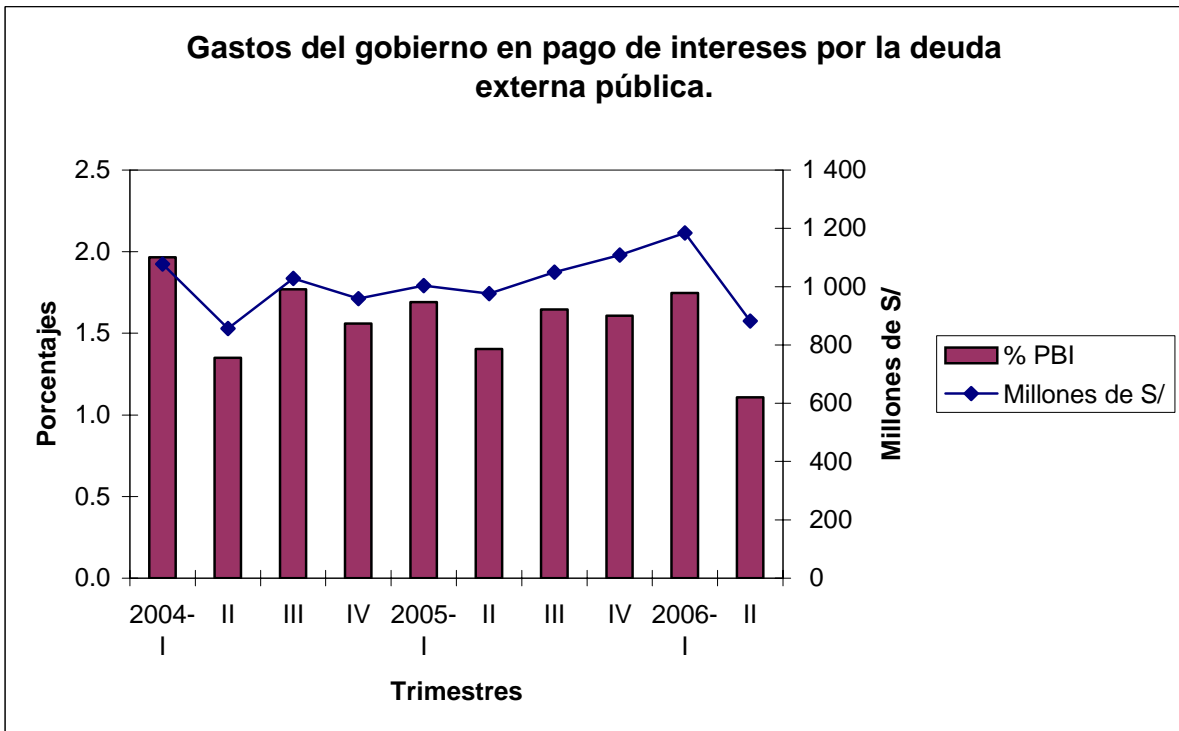
<sup>9</sup> Charpentier, Silvia y Quijandria, Alvaro. Una estrategia para la negociación de la deuda externa peruana. GRADE. Documento de trabajo 22. Mayo 1995

**Gráfico No.2**



FUENTE: [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

**Gráfico No.3**



FUENTE: [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

El análisis del pago por intereses de la deuda externa es muy pertinente puesto que 1.012 millones de nuevos soles pagados trimestralmente en promedio por este concepto desde enero del 2004 a junio 2006 constituyen una cantidad muy superior al ahorro que se intenta lograr con las medidas de austeridad con la reducción de pagos a los funcionarios públicos que está llevando a cabo el actual gobierno.

### 3. -Situación actual del canje de deuda por naturaleza en Perú.

El canje de deuda por la naturaleza en Perú se ha hecho específicamente para un tipo de deuda, el que tiene el carácter de bilateral del gobierno al gobierno, con los miembros de algunos países del club de París. Por ejemplo, Estados Unidos, Alemania y Finlandia. Este tipo de financiamiento con canje de deuda bilateral fue introducido en setiembre de 1990 por el Club de París por medio de una cláusula con el efecto de permitir a sus miembros la venta o el canje de la totalidad de la deuda concesional o el 10% (o hasta US\$ 10 millones de dólares) de la deuda comercial sujeta a reestructuración. Perú junto con otros países como Colombia, Bolivia y El Salvador, fue uno de los primeros en obtener el beneficio de acceder a este tipo de instrumento financiero.

El canje de deuda por naturaleza que ha logrado negociar el Perú, ha permitido financiar de modo significativo algunos gastos operativos en el presupuesto de algunas áreas naturales protegidas del Sistema nacional de áreas naturales protegidas por el Estado (SINANPE). El Fondo encargado de administrar este dinero ha sido el Fondo Nacional para Áreas Naturales protegidas por el Estado Peruano (PROFONANPE). Este fondo tiene registrado<sup>10</sup> como uso de los fondos recibidos por canje de deuda por naturaleza, los cinco presentados en el Cuadro No.1 por un monto de 16 millones 354 mil US\$ dólares, tres de ellos son con Alemania, uno con Canadá y otro con Finlandia.

**Cuadro No.1**  
**Canjes de deuda por naturaleza del Perú con Alemania, Canadá y Finlandia.**

Canjes de deuda por naturaleza	Duración:	Fecha de inicio:	Costo del proyecto:	Modalidad:	Actividades principales y ámbitos de intervención
Fondo Fiduciario Canadá (FFC)	Indefinida	1996	Fondos provenientes del rendimiento anual del fondo fiduciario intangible donado, por un monto de CAN\$ 500,000 (US\$ 354 mil)	Fondo fiduciario intangible	Selecciona proyectos en tres líneas de acción: conservación de ANP; aprovechamiento racional de recursos por comunidades en ANP; y capacitación y entrenamiento de personal del SINANPE y pobladores. Ha apoyado la elaboración de los diagnósticos situacionales para el Plan de Uso Público del Parque Nacional Río Abiseo y Zonas de Influencia, sectores oriental y occidental.
Proyecto "Financiamiento de Costos Recurrentes para 9 Áreas Naturales	1996 al 2005	1996	DM 9.0 millones (US\$ 6.1 millones)	Fondo fiduciario amortizable	Brinda apoyo a los Parques Nacionales Cerros de Amotape, Río Abiseo, Huascarán y Manu; Reservas Nacionales Lachay, Paracas, Salinas y Aguada Blanca, Titicaca y la Zona

<sup>10</sup> [www.profonanpe.org.pe](http://www.profonanpe.org.pe)

Protegidas por el Estado"					Reservada de Tumbes.
Programa de Manejo Integral del Santuario Histórico de Machu Picchu (PMISHMP)	1997 al 2002	1997	FM 17.1 millones (US\$ 6.1 millones)	Fondo amortizable y fondo fiduciario intangible	Ha permitido la conclusión del Plan Maestro del Santuario, el financiamiento de costos recurrentes y contratación de 16 profesionales de campo, el diagnóstico para el saneamiento físico-legal del Santuario, la instalación de infraestructura de control en el ANP y adquisición de equipamiento para el control y el monitoreo del uso de los recursos naturales y control de incendios. Asimismo, trabaja en la capacitación de profesionales de campo y ha hecho posible la elaboración de documentos.
Plan de Acción Ambiental para las Zonas de Amortiguamiento del Bosque de Protección Alto Mayo - Margen Izquierda del Río Mayo	2000 al 2009	2000	DM 4.0 millones (US\$ 1.9 millones)	Fondo fiduciario mixto	El plan tiene por finalidad la conservación de recursos naturales y el manejo de la diversidad biológica en las zonas de amortiguamiento del Bosque de Protección Alto Mayo. Busca establecer un sistema de control y manejo con participación de comunidades nativas, colonos y gobiernos locales.
Proyecto "Desarrollo de la Capacidad Institucional del SINANPE para la Gestión, Administración y Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad y los Recursos Naturales en Áreas Protegidas"	2000 al 2009	2000	DM 4.0 millones (US\$ 1.9 millones)	Fondo fiduciario mixto	El proyecto incluye cinco aspectos: consolidación y desarrollo del marco normativo; desarrollo de la capacidad de gestión técnica de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre; promoción del desarrollo económico en las ANP y sus zonas de amortiguamiento; fortalecimiento de la capacidad de generación y administración de recursos financieros para el SINANPE; y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación a diferentes niveles.

FUENTE: [www.profonanpe.org.pe](http://www.profonanpe.org.pe)

Cabe indicar que además de los cinco casos presentados en el Cuadro No.1, la participación del gobierno de los EE.UU. con acuerdo de canje de deuda por naturaleza con Perú, también ha sido importante, y se ha suscrito tomando en cuenta el marco de su ley de conservación de bosques tropicales (TFCA). Como la parte del acuerdo suscrito entre los gobiernos en el año 2002, los Estados Unidos contribuirán con US\$ 5,5 millones y las ONGs Conservación Internacional y WWF contribuirán colectivamente con US\$ 1,1 millones para cancelar una porción de la deuda de Perú con los Estados Unidos. Este acuerdo ahorrará a Perú más que US\$ 14 millones en pagos durante los años 2002 a 2018 y le permitirá dedicar US\$ 10,6 millones a las tareas de la conservación de los bosques tropicales durante los años 2002 a 2014. Los fondos obtenidos con este canje se están utilizando para establecer, recuperar y mantener los parques y las reservas naturales protegidas por el Estado, incluyendo los bosques pluviales en el Amazonia peruana. Esta



área es reconocida en el acuerdo como el hogar de docenas de especies en el riesgo de la extinción como el jaguar, varias especies de papagayos y plantas raras. El dinero también se utiliza para entrenar a científicos, a administradores y a otros funcionarios implicados en la conservación de la biodiversidad en el Perú.

Es preciso indicar que en cuanto a deuda bilateral, los EE.UU. señalan que no son nuestro acreedor más importante dentro del Club de Paris. Sin embargo, cabe destacar también que dados sus volúmenes gigantescos de emisiones de gases de efecto invernadero, son los que tendrían que asumir la mayor responsabilidad en cuanto al pago de servicios ambientales por el secuestro de carbono en el escenario deseable de un protocolo de Kyoto funcionando en el futuro. Las reducciones de la deuda externa son pequeñas en cuanto al porcentaje de la deuda total si se consideran sólo los intercambios realizados a la fecha (Ver Cuadro No.2), y las soluciones con respecto al intercambio de la deuda por la naturaleza suceden no solamente pasan por establecer acuerdos con EE.UU.

### Cuadro No.2

**Serie de pagos, de servicios pagados, de reducciones, de pagos de refinanciación y de cambios en la cantidad de la deuda externa de Perú. Años: 1983-95.**

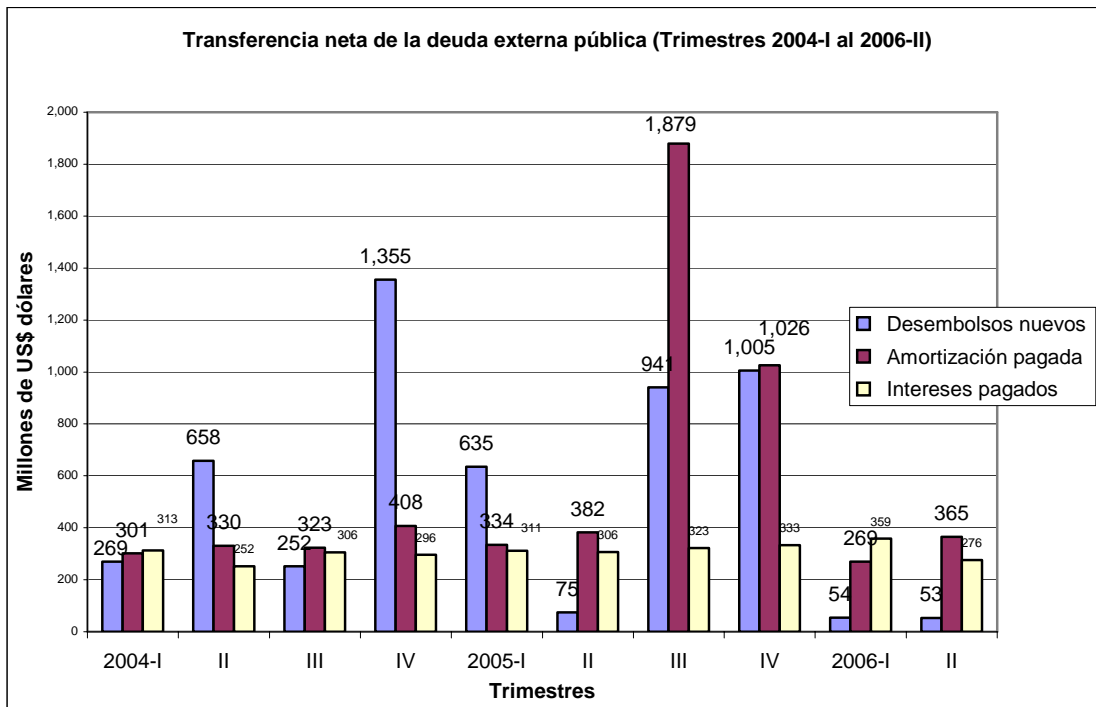
Años	Pagos de deuda externa (mill. US\$)	Servicios pagados (mill. US\$)	Reducciones (mill. US\$)	Pagos de Refinanciación (mill. US\$)	Cambios en la cantidad de deuda (mill. US\$)
1983	1530	751	0	1146	1804
1984	1026	655	0	555	540
1985	693	596	0	254	1650
1986	495	568	0	21	1939
1987	592	413	0	19	2541
1988	350	233	0	28	888
1989	400	261	0	736	1207
1990	240	259	0	25	1457
1991	909	913	0	5529	2106
1992	396	699	53	691	473
1993	1454	1752	146	1313	657
1994	625	947	33	705	1810
1995	718	1075	28	676	1672
1996	464	1214	42	586	-456
1997	1801	2703	124	5304	-6409
1998	790	1526	36	217	775
1999	1237	1998	38	0	-62
2000	1485	2175	1	0	-295
2001	1344	1962	1	54	-238
2002	2902	2840	14	0	1748
2003	2161	2255	64	0	2053
2004	2535	2529	26	0	1698
2005	2656	4895	100	15	-2187

Fuente: [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

En el Gráfico No.4, se presenta la transferencia neta de la deuda externa nacional del trimestre 2004-I al trimestre 2006-II. Allí se aprecia un esquema del nuevo endeudamiento hecho en el mercado de bonos y con los organismos internacionales y las amortizaciones pagadas, principalmente con los países del club de París. Los detalles de éstos aparecen en los Gráficos No.5 y No.6.

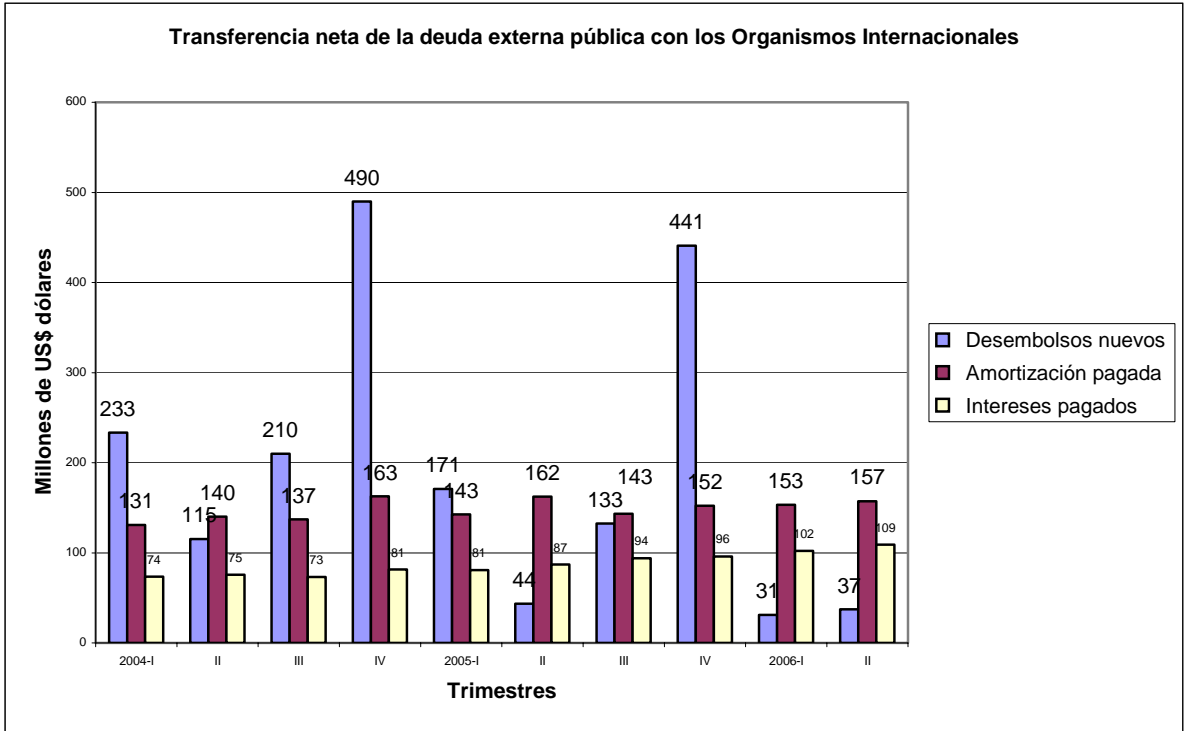
Es importante en el trabajo el análisis de la deuda del tipo de gobierno a gobierno que está dentro del Club de París, porque a partir de ésta se han dado los procesos de canje de deuda por naturaleza. En el tercer trimestre del 2005 fue hecha una amortización de 1.688 millones de US\$ dólares; y del primer trimestre del año 2004 al segundo trimestre del año 2006 un promedio de 83 millones de US\$ dólares por trimestre se han pagado ellos en intereses de la deuda externa. Comparando estas cifras con las cantidades que se han recibido para los planes, programas y proyectos del Cuadro No.1, es fácil deducir que el canje de deuda por naturaleza tiene un techo mucho más alto con el que puede contribuir para el manejo sostenible de los recursos naturales en los territorios rurales y con ello hacer frente a los problemas ambientales globales como el calentamiento global o la pérdida de diversidad biológica.

**Gráfico No.4**



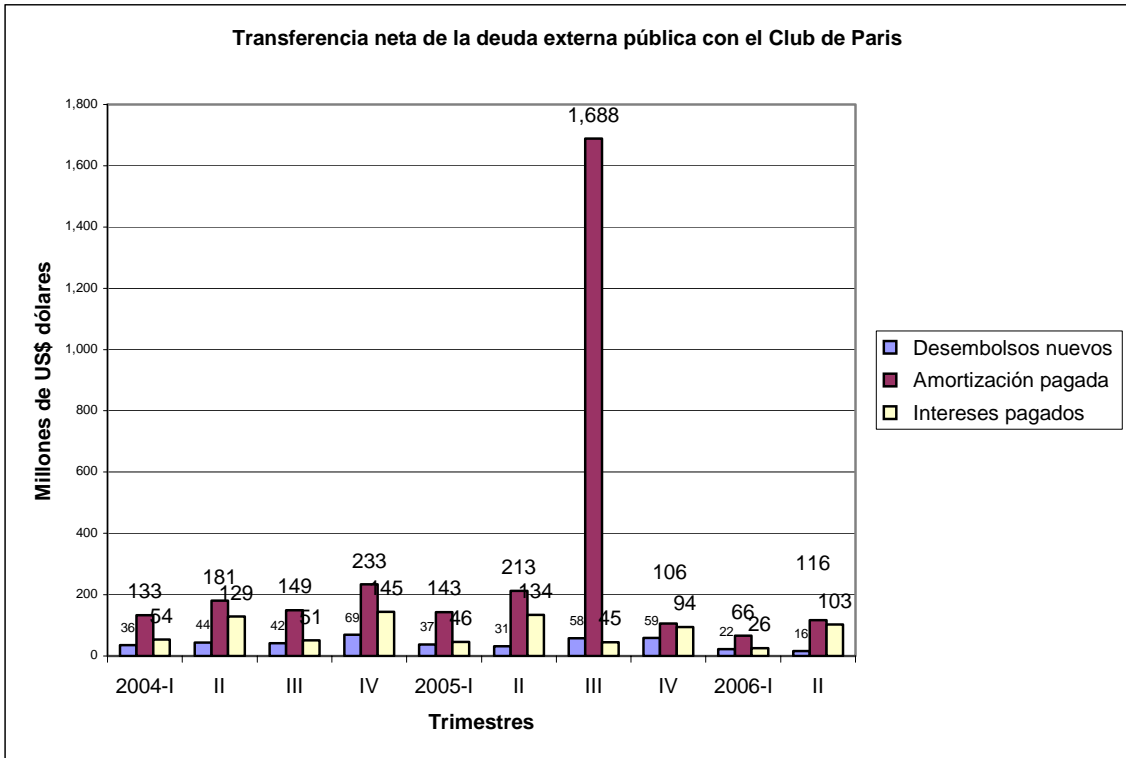
Fuente: www.bcrp.gob.pe

**Gráfico No.5**



Fuente: www.bcrp.gob.pe

**Gráfico No.6**



Fuente: www.bcrp.gob.pe

#### **4.-Identificación de requisitos para aprovechar las oportunidades de acceder a fondos del canje de deuda por la naturaleza.**

Como fue mostrado en el Gráfico No.1, la deuda externa pública de Perú al final del primer semestre del 2006 estaba en 22.039 millones de US\$ dólares y representaba el 26,2% del PBI. De este porcentaje, la cantidad principal correspondía a la deuda con los gobiernos que están asociados en el Club de París. Se ha revisado que con algunos de estos países, han sido hechos los primeros canjes de deuda por naturaleza.

Aparte de lo ya acordado con los gobiernos de Alemania, Finlandia, Canadá o EE.UU., existen muchas oportunidades más por aprovechar y que irán apareciendo, como por ejemplo, la ley de la conservación de los bosques tropicales (TFCA) de los EE.UU. que permiten acceder al mecanismo de canje de deuda por naturaleza con este país hasta por una cantidad total de aproximadamente de 400 millones de US\$ dólares, que se distribuirán entre ciertos países, incluyendo Perú. En trabajo conjunto con las ONGs internacionales se están explorando las posibilidades de negociar operaciones futuras al respecto.

Dados estos montos disponibles, se puede deducir que para aprovechar las oportunidades para Perú como país megadiverso, es necesario que las instituciones públicas tanto del nivel nacional como regional y local puedan identificar adecuadamente los bienes y servicios ambientales que proporcionan los territorios rurales donde se realiza un manejo sostenible de recursos naturales, de modo que se pueda hacer un marketing adecuado ante la comunidad internacional sobre la contribución que se realiza para la solución de problemas ambientales globales como la pérdida de diversidad biológica o el calentamiento global.

Para aprovechar estas oportunidades, es necesario que se realice una adecuada presentación de los logros con los programas de canje de deuda por naturaleza en marcha, donde se hagan explícitos y claramente monitoreables el cumplimiento de las metas de reforestación o de la mejora en la conservación de la diversidad biológica en las áreas naturales protegidas por el estado. Al manejarse adecuadamente esta información, se crean las condiciones para iniciar un proceso de marketing y “lobby” creíble y sustentado para que los países donantes identifiquen claramente los beneficios concretos que reciben con el secuestro de carbono o la conservación de la diversidad biológica de ecosistemas frágiles. Sólo así, los países desarrollados no encontrarán excusas para destinar más recursos financieros con los cuales apoyar en el cumplimiento de los objetivos de manejo sostenible de recursos naturales en los territorios rurales del Perú.

La necesidad de que el Estado supere un problema estructural como es la fragilidad de sus instituciones públicas para poder ser capaz de aprovechar el mayor número de oportunidades que aparecen con los fondos de canje de deuda por naturaleza, exige coordinar desde diversos frentes objetivos claros que permitan definir una política de Estado al respecto, especial liderazgo deben asumir el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), con el Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA) y los gobiernos regionales en la aplicación efectiva de leyes como la Ley general ambiental del año 2005.

Perú es uno de los doce países más megadiversos del mundo y para que no pierda ese nivel de potencia de importancia global por falta de recursos financieros para promover y regular

adecuadamente actividades económicas de manejo sostenible, entonces debe establecer metas precisas para estar en la capacidad de acceder a fuentes alternativas de financiamiento como el canje de deuda por naturaleza o pago por servicios ambientales: EL esperar que sólo las fuentes nacionales ordinarias puedan financiar el manejo sostenible de recursos naturales es un error, dado que actualmente, el presupuesto del Estado no alcanza para otorgar una provisión adecuada de educación y salud básica.

Cabe indicar que la búsqueda de fuentes de financiamiento externo, no deslinda la responsabilidad del Estado Peruano de regular eficientemente, dando las señales correctas con incentivos económicos, impuestos y subsidios, mecanismos de mando y control, y el cumplimiento de leyes adecuadas para que las diferentes actividades económicas realizadas por el sector privado, políticas, planes, programas y proyectos del sector público, incorporen criterios de sostenibilidad en el manejo sostenible de recursos naturales y evalúen correctamente los impactos negativos al ambiente.

Si los países desarrollados, acreedores de la deuda bilateral con Perú, no reconocen todas las externalidades negativas que han causado en la atmósfera global; entonces, las instituciones públicas en el Perú deben ser capaces de valorar económicamente claramente la contribución que se realiza desde el país para mitigar esos daños, por ejemplo, mitigación de los efectos de los gases de efecto invernadero con las reforestaciones realizadas en el país. Para tener esta capacidad, el fortalecimiento de estas instituciones, de su sistema de planificación, coordinación y rendición de cuentas es un proceso indispensable. La identificación y la valoración económica de los bienes y servicios ambientales proporcionados desde el territorio rural peruano deben estar puestas en la agenda nacional para el desarrollo sostenible. No sólo como objetivo general sino como medio clave para acceder a fondos de canje de deuda por naturaleza, donde el gobierno puede demostrar las capacidades desde los territorios rurales de proveer bienes y servicios ambientales.

Para demostrar la capacidad del país en el uso eficiente de fondos de canje de deuda por naturaleza a través del manejo sostenible de recursos naturales en los territorios rurales, y con ello hacer marketing y “lobby” por más fondos, identificamos algunos objetivos básicos por incluir e impulsar en el proceso de diseño de políticas ambientales:

- Fortificar a las instituciones ambientales en el contexto de la regionalización y la descentralización.
- Coordinar y evaluar adecuadamente los impactos sociales y ambientales de los planes, las políticas y las estrategias diversas como de desarrollo forestal, desarrollo rural, lucha contra la pobreza, entre otras, para los territorios rurales. Dado que las instituciones públicas funcionan sobre la base de planes operativos, todo lo que está en objetivos generales, pero no puesto en esos planes como metas concretas e instrumentos con resultados verificables, no son realizados.
- Diseñar incentivos económicos y regulaciones adecuadas para promover la conservación de la diversidad biológica a través del manejo sostenible de recursos naturales en los territorios rurales por las diferentes actividades económicas que se realizan allí.

- Definir una estrategia en la deuda externa peruana, buscando austeridad en cuánto a nuevo endeudamiento, y proponerse metas en cantidades de canje de deuda por naturaleza con los países de acreedores en el corto, mediano y largo plazo.
- Establecer una posición precisa respecto al rol del país en cuanto a ofertante de bienes y servicios ambientales de importancia global.

El cumplimiento de estos requisitos implica a gerencia pública basada en resultados, y no como ahora, con el sistema de planeamiento desarticulado. Se requiere que el gobierno peruano esté considerado como socio de la población en los diversos territorios peruanos, especialmente los rurales donde se da una coincidencia perversa vive la población más pobre del país y simultáneamente existen los recursos naturales más ricos.<sup>11</sup>

### **5.-Impactos previsibles en la reducción de la pobreza rural en el Perú al aprovecharse las oportunidades de financiamiento por canje de deuda por naturaleza.**

Los impactos económicos, sociales y ambientales de acceder a más fondos de canje de deuda por naturaleza en Perú tienen que ser adecuadamente medidos, para tomar las decisiones correctas, impulsar las políticas a favor del ambiente y evaluar los programas, planes y proyectos. Actualmente, existe mucho énfasis en los procesos de identificación de beneficios económicos y sociales en el sector público mediante el Sistema Nacional de Inversión Pública, pero poco se ha avanzado con respecto a las guías y evaluaciones de impactos ambientales. Esto no permite una adecuada valoración económica de todos los beneficios y costos por tomarse en cuenta en los territorios rurales, donde están las hectáreas deforestadas y la mayor pérdida de biodiversidad y donde a la vez, lo financiero es el activo más escaso. En el Cuadro No.3, se observan las características de provincias peruanas según niveles de pobreza, la alta correlación positiva entre los niveles altos y muy alto con la característica de ruralidad, exigen el impulso y énfasis en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

**Cuadro No.3**

Nivel de pobreza	Nº. de provincias	Población 2001	Tasa de subnutrición <sup>99</sup>	Tasa de analfabetismo mujer <sup>93</sup>	% Población Rural <sup>93</sup>
Muy bajo (<0,20)	46	16.185.185	17,61	11,65	0,19
Bajo (0,20-0,39)	33	2.186.353	31,30	22,77	0,46
Medio (0,40-0,59)	23	1.975.267	38,38	29,39	0,56
Alto (0,60-0,79)	46	3.127.516	44,00	37,89	0,71
Muy alto (>0,79)	46	2.872.524	53,44	52,18	0,78
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>26.346.840</b>	<b>37,15</b>	<b>31,48</b>	<b>0,54</b>

Fuente: [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)

Para considerar los impactos favorables de acceder a las oportunidades de financiamiento por canje de deuda por naturaleza en el territorio rural peruano, se puede observar en el mapa siguiente, tiene niveles muy altos de pobreza en las partes altas de las cuencas de los

<sup>11</sup> Schuldt, Jürgen: ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.

ríos en la sierra y en grandes extensiones de territorio rural en la cuenca amazónica. Desgraciadamente, donde ha ocurrido la mayor tala de árboles, donde existen los bancos importantes de los genes de culturas andinas y donde existe la alta diversidad biológica, también, existen los altos niveles de la pobreza. Esta coexistencia genera un análisis especial de los impactos que serían obtenidos con mucho los fondos que ahora existen con el mecanismo de canje de deuda externa por naturaleza.

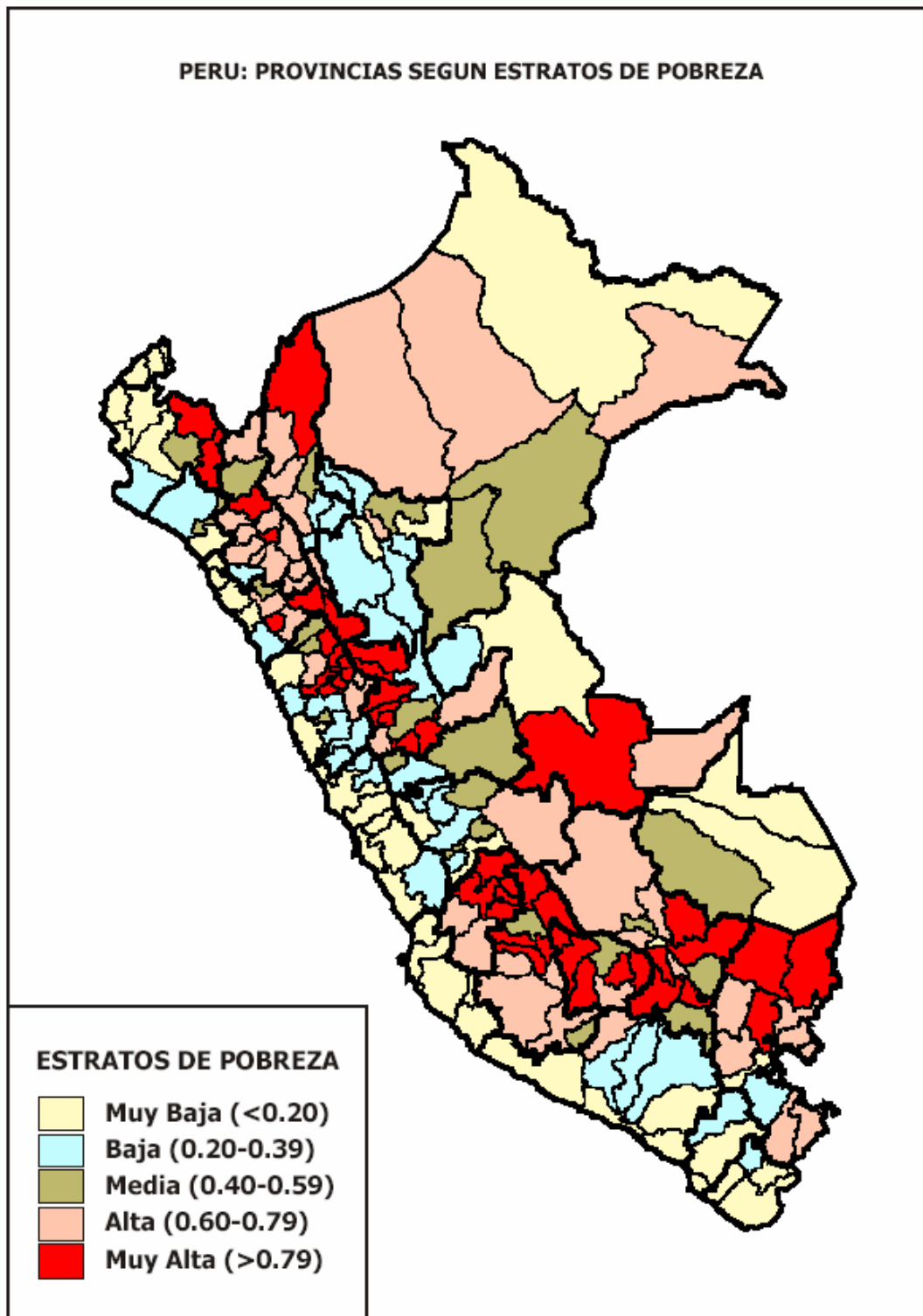
En este trabajo de investigación se han considerado principalmente, dos factores por tomar en cuenta para superar los factores estructurales como instituciones frágiles y mejorar el acceso y el uso de recursos financieros conseguidos mediante el canje de deuda externa por naturaleza, para impulsar el manejo sostenible de recursos naturales.

En el primer lugar, los recursos financieros obtenidos mediante los instrumentos de canje de deuda por naturaleza deben ser presentados en un modo que informen aproximaciones del valor económico total del manejo sostenible en actividades económicas llevadas a cabo en los territorios rurales y cómo éstas permiten internalizar el valor de las externalidades negativas producidas por países desarrollados, por ejemplo, con sus emisiones de los gases de efecto invernadero. Esta valoración requiere la medición de los impactos económicos, sociales y ambientales por sector debe realizarse a partir de la información de crecimiento del PBI; Construyendo indicadores verificables y sanciones e incentivos sobre qué actividades económicas son las que causan más problemas ambientales como deforestación o pérdida de la conservación de la diversidad biológica, tanto a nivel nacional, regional y local, y fomentar la vigilancia ciudadana de los logros.

Para que los países acreedores puedan pagar al Perú por servicios ambientales proporcionados por la reforestación en sus territorios rurales o impulsar nuevos programas canjes de deuda por naturaleza con ese fin, es necesario que se demuestre claramente que se cumplió con las metas respectivas de los programas que actualmente están en marcha. Si el Perú, no es capaz de demostrar el valor económico total de su bueno y servicios ambientales que su territorio rural ofrece, va ser muy difícil acceder a las oportunidades nuevas que vayan apareciendo. En este momento, como la parte del proceso de la descentralización, hay algunas iniciativas para encontrar esos valores para diversas partes de territorio, no obstante hay carencia de un sistema de planeamiento coordinado y organizado. Más aún, todavía falta mucho en el proceso de implementar un sistema de evaluación de los impactos ambientales de políticas, planes, programas y proyectos, lo que retrasa incorporar la manejo de recursos naturales en la senda de sostenibilidad.

En segundo lugar, luego de haber cumplido lo anterior se puede pasar a realizar una buena campaña de marketing de los bienes y servicios ambientales ofrecidos desde los territorios rurales; Con la seguridad de que efectivamente se está cumpliendo con lo pedido, se podrá hacer un adecuado “lobby” internacional para solicitar más fondos tanto del canje de deuda por naturaleza como del pago por servicios ambientales. La característica del país megadiverso debe ser una oportunidad de reducir el alto nivel de pobreza que Perú tiene. Si la comunidad internacional reconoce que los fondos dirigidos hacia el Perú para la conservación de la biodiversidad efectivamente son verificables y mensurables en cuánto a los bienes y servicios ambientales ofrecidos por Perú, entonces, la inversión que realicen será confiable y más atractiva.

**Mapa de pobreza en el Perú por provincias**



Fuente: [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)

**6. – Conclusiones y recomendaciones de política.**



Los mecanismos de canje de deuda por naturaleza son instrumentos innovadores por medio de los cuales países desarrollados, que son acreedores en el nivel del gobierno al gobierno pueden reducir una parte importante de la deuda externa que tienen. Este canje permite el acceso a fondos que permiten una gran inversión en proyectos, planes, programas y políticas para la conservación de la biodiversidad en áreas naturales protegidas o para que la reforestación a gran escala mitigue parte del impacto negativo de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Perú, al ser un país megadiverso, y ofrecer al mundo una amplia variedad de bienes y servicios ambientales de importancia global para solucionar problemas como la pérdida de diversidad biológica y del calentamiento global tiene gran oportunidad para aprovechar fondos de este tipo y también los de pago por servicios ambientales que se establecerían con la suscripción de EE.UU. del protocolo de Kyoto, pero para acceder a ellos son necesarios unos requisitos previos. El gobierno de Perú tiene ingresos muy escasos, y con un costo de oportunidad altísimo, destinados a financiar los planes, programas y proyectos de conservación de la biodiversidad y mejora del medio ambiente. Entonces, la institucionalidad pública y la población deben hacer los máximos esfuerzos para organizarse y aprovechar las oportunidades actuales y potenciales de acceder al financiamiento para el canje de deuda por naturaleza y por el pago de servicios ambientales; Se ha visto que los impactos económicos, sociales y ambientales de tener éxito en definir una política que vincule el manejo sostenible de recursos naturales con los programas de canje de deuda por naturaleza, serían muy grandes para las poblaciones rurales, en donde también habita la población con los niveles más altos de pobreza.

Para aprovecharse de estas oportunidades, la población, la sociedad civil, los ONGs, el sector privado y los gobiernos nacional, regional y local deben trabajar en común para demostrar que las actividades económicas que manejan sosteniblemente los recursos naturales permiten generar una mayor oferta de bienes y servicios ambientales. La superación del problema estructural que es la fragilidad institucional constituye un primer obstáculo por superar. Con objetivos exactos, y con eficaz proceso del planeamiento donde se evalúen adecuadamente los impactos ambientales de políticas, planes, programas y proyectos; así, los hacedores de políticas nacionales e internacionales podrán contar con más elementos para tomar decisiones acertadas.

## **7.-Bibliografía**

- Amat y León, Carlos. "El Perú nuestro de cada día". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima: 2006.
- Banco Central de Reserva del Perú. Notas semanales. [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)
- Charpentier, Silvia. Notas sobre una estrategia de la deuda externa para Perú. Lima: 1996.
- Charpentier, Silvia y Quijandria. Una estrategia para la negociación de la deuda externa peruana. GRADE. Documento de trabajo 22. Mayo 1995
- Escobal, Javier and Torero, Máximo, "Measuring the Impact of Asset complementarities: The case of rural Peru". In: Cuadernos de Economía, GRADE. Vol. 42 (Mayo 2005).
- FIDA "Innovating Experiences in the projects of FIDA in the Republic of Peru. Thematic evaluation". Lima, 2004.

Flores Tenorio, Pedro. "SEA in Peru and the identification of required capacities for its effective application in the Agriculture and Forestry Sector". Paper presentado al Congreso de la IAIA en Noruega. Mayo, 2006.

Martínez Alier, Joan y Schlüpman, Klaus. "La ecología y la economía".1997. Fondo de Cultura Económica. Reimpresión colombiana.

Nussbaum, Martha C. "Women and Human Development: The Capabilities Approach". Cambridge University Press. 2001.

Sachs, Jeffrey. "The end of poverty". Economic possibilities for our time. Marzo 2005.

Sachs, Jeffrey y Larrain, Felipe. "Macroeconomía en una Economía Global". 1995.

Secretaría Técnica del CIAS. PCM. Políticas para superar la pobreza. Lima-Perú. 2005.

Sen, Amartya y Nussbaum, Martha. "Calidad de vida". Oxford University Press. 1993.

Sen, Amartya. "Development as Freedom". Oxford University Press. 1999.

Schuldt, Jürgen: ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.

Thorpe, Rosemary. "Gestión Económica y Desarrollo en Perú y Colombia" (1995). Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

World Bank. "Beyond the city. The rural contribution to development" . Washington. 2005.