

La auditoria de la deuda e(x)terna ecuatoriana

Un paso histórico para una solución definitiva

Alberto Acosta

“Por desgracia, hasta hoy, la impunidad ha sido la piedra angular que ha sostenido en pie la famosa escuela de vicios y depravación que dejó establecida el General Flores. Sus vástagos aprovechan el tiempo y sin ruborizarse hacen su agosto sin detenerse ante el día de la fiscalización inexorable que se aproxima. Con tal de quedar millonarios y poder escapar, lo demás poco les importa”

Eloy Alfaro, La deuda Gordiana, 1896

La deuda externa ha sido eterna para Ecuador. Sus dificultades son tan antiguas como la formación de la República. Sus peripecias han sido un telón de fondo en nuestra vida económica, social y política. Y, en este interminable sendero, las soluciones, impulsadas y controladas por los acreedores, en contubernio con los negociadores nacionales, de acuerdo siempre con sus intereses, no han resuelto el problema. Por eso, las tan promocionadas “soluciones definitivas”, apegadas a la racionalidad del mercado, a la postre han ahondado las crisis.

Por otro lado, muchas propuestas alternativas, por diversas razones, no cuajaron o no han superado las actitudes discursivas o los planteos académicos. Los justos reclamos por el no pago, que tienen un sustento ético indiscutible, se han entrampado en posiciones inmovilistas. Más de una vez las movilizaciones en contra de la deuda se han agotado en sí mismas. Siempre han faltado respuestas estructurales que aborden sus causas.

Hoy, sin embargo, en Ecuador se cuenta con el informe de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (externo e interno). Un esfuerzo que se cristalizó gracias a la presión de la sociedad desde hace más de dos décadas. Y, por cierto, debido al compromiso adquirido por el presidente Rafael Correa, quien conformó de dicha Comisión y lo respaldó decididamente.

Esta acción del gobierno ecuatoriano, que constituye apenas un primer paso en la búsqueda de una solución definitiva, demuestra, por lo demás, la conveniencia de oír a sociedad civil. La participación social -no la manipulación social- es una herramienta fundamental para llegar a soluciones de consenso en las propuestas de leyes o para alentar respuestas estructurales en cuestiones de trascendencia nacional.

Deuda y corrupción, dos caras de una misma moneda

Si se analiza con detenimiento la cuestión, aflora una vinculación perversa entre deuda y corrupción (entendida ésta como abuso de poder en beneficio individual o de grupo, sea en el ámbito económico, político, social o cultural, tanto en el campo público como en el privado). En definitiva, no sólo cabe buscar actos reñidos con la ley o que conduzcan a identificar el aprovechamiento ilícito de recursos del sector público por parte de particulares. Por lo tanto la ilegitimidad de la deuda, no sólo su ilegalidad, es una constante que debe ser incorporada activamente en la búsqueda de soluciones efectivas.

El análisis debe ser integral, pues como se ha demostrado en el caso de la deuda ecuatoriana, no se podría entender la negociación de los Bonos Global, sin analizar la negociación de los Bonos Brady, y la comprensión de estos obliga a conocer las negociaciones anteriores, hasta llegar a la contratación de deuda en la época de la dictadura militar. Esta aproximación sistémica no minimiza, por cierto, la responsabilidad de los diversos individuos involucrados directa o indirectamente en estos potenciales ilícitos.

El punto de partida para iniciar cualquier proceso de resolución definitiva de la deuda es, sin duda, la realización de una auditoría. Ecuador lo ha hecho.

Hay que indagar sobre la **legalidad** y la **legitimidad** de la deuda. No todas las deudas merecen similar tratamiento. Muchas deben ser desechadas desde el inicio, sobre todo aquellas que caen en la categoría de deudas odiosas (contratadas por una dictadura o las deudas del Apartheid, aquel sistema inhumano de sociedad sustentada en la exclusión racial que existió en Sudáfrica, por ejemplo); además, existen otros créditos que, por sus condiciones, podrían ser considerados como usurarios (con tasas de interés desproporcionadas, que de antemano hicieron imposible el servicio de la deuda) y corruptos (contratadas en condiciones que no se ajustan a las normas legales del país acreedor o deudor, o a normas internacionales), que por definición deberían ser nulos. A modo de ejemplo de los factores que habría que considerar, se puede mencionar la existencia de cláusulas ilícitas, vicios de consentimiento, anatocismo, tasas de interés usurarias, gastos y comisiones desproporcionados (cubiertas por los deudores, sin control alguno), operaciones simuladas, colusión dolosa, deudas “estatizadas” o “socializadas”, etc. Realidad que aparece en casi todos los contratos de la deuda externa ecuatoriana, tal como se ha comprobado documentadamente.

Igualmente, hay deudas cuyo servicio falló porque las condiciones impuestas a los países deudores por los organismos multilaterales de crédito dependían de escenarios imposibles de cumplir. Incluso las políticas económicas de los países ricos volvieron directamente impagables las deudas; por ejemplo el incremento de las tasas de interés de los EEUU a inicios de los años 80, provocó una transferencia neta negativa de recursos desde América Latina por 210 mil millones de dólares en una década. En el lapso analizado por la Comisión de Auditoría, sólo en el tramo de la deuda comercial, esta transferencia negativa habría superado los 7 mil millones de dólares.

Tengamos presente que en Ecuador, tal como ha demostrado la Auditoría, los acreedores privados aseguraron sus intereses en abierto contubernio con los organismos multilaterales de crédito: FMI, Banco Mundial, BID; e, incluso de algunos gobiernos; casi siempre con el cómplice apoyo de los negociadores nacionales. Siguiendo los hallazgos de la Comisión de Auditoría, se configuró una “coalición multilateral para apoyar y asegurar, en primer lugar, la negociación del Plan Brady, cuya legitimidad y legalidad están sólidamente cuestionadas en el examen que la Comisión hace de la deuda comercial; y, con la percepción de ocasión propicia, introducir la doctrina económica del momento relacionada con la reducción del tamaño y rol del Estado, las privatizaciones, la liberalización comercial y productiva, a espaldas de las inequidades prevalecientes y los impactos sociales.” Este es otro elemento fundamental: la deuda sirvió como palanca para impulsar el Consenso de Washington.

Los ejemplos de deudas impugnables, en los cuales la corresponsabilidad de los acreedores es indiscutible, sobran. Un caso digno de mención, al cual se hace referencia en la Auditoría, es la compra de unos barcos pesqueros noruegos por parte de empresarios ecuatorianos a fines de los setenta. Estos barcos, construidos porque el gobierno noruego estaba interesado en apoyar a sus debilitados astilleros, fueron adquiridos con un crédito estatal noruego y sin considerar todas las normatividades legales para este tipo de “ayuda al desarrollo”. El crédito, de casi 50 millones de dólares (345,6 millones de coronas noruegas), se sirvió hasta mediados de los ochenta. Entonces aparecieron los problemas. La empresa compradora fue liquidada y aún cuando el Estado ecuatoriano no tenía ninguna obligación legal para asumir la deuda y los noruegos ya tenían una alternativa para los buques, lo hizo; tal como sucedió con la "sucretización" indiscriminada de las deudas externas privadas en el Ecuador durante el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984). Y las naves pasaron a la empresa estatal TRANSNAVE. La deuda, que se había reducido a 27,5 millones de dólares en 1987, fue servida durante los años noventa, en un monto de casi 22 millones de dólares. Sin embargo, luego de que el Ecuador suspendió los pagos, el monto de dicha deuda, en el año 2000, por efecto de los intereses sobre los intereses, superaba los 46,5 millones de dólares. Tan flagrante es la ilegalidad del proceso, que éste fue calificado públicamente como una "vergüenza" por Hilde F. Johnson, ministra de Desarrollo noruego.

Esta deuda corrupta se resolvió por la acción de la sociedad civil de los dos países y la sensibilidad del gobierno noruego. Bien anota la Comisión, que “la demanda combinada de organizaciones sociales ecuatorianas con movimientos civiles de ese país acreedor logró que el crédito concedido por esa nación para la adquisición de cuatro barcos fuera condonado y cancelados los pagos pendientes.” Esta es una muestra que hay como impugnar por ilegítimas e ilegales al menos algunos tramos de la deuda externa.

Ecuador, a partir de esta gesta histórica, puede transformarse en país “modelo” para demostrar el manejo corrupto de la deuda externa. Las denuncias formuladas son comparables a otros casos emblemáticos de corrupción a nivel mundial, en los cuales el crédito pesa aún sobre los países deudores: la construcción de una planta termonuclear por un valor de 2.500 millones de dólares en las Filipinas sobre terreno sísmico y que no funciona; la fábrica de papel de Santiago de Cao en el Perú, que no pudo operar por no tener suficiente agua, o el inconcluso tren eléctrico de Lima; la refinería de estaño de Karachipampa en Bolivia, la cual, por estar ubicada a 4.000 metros de altura, no tiene suficiente oxígeno para trabajar; entre muchos otros.

La compra-venta de armas, financiada con endeudamiento externo, sintetiza también muchas veces prácticas corruptas y por cierto la corresponsabilidades que no quieren asumir los vendedores de material bélico, los mismos países acreedores. Y lo que ha sido sorprendente la respuesta dada por la autoridad responsable de la adquisición de armamentos a la Comisión de Auditoría: “no hemos encontrado documentación sobre la información que detalle préstamos recibidos por la Honorable Junta de Defensa Nacional de parte de la Banca Privada Internacional en el periodo indicado desde enero de 1976 a diciembre de 2006”.

En todos estos años, los representantes de los organismos internacionales y aún los gobernantes de los países ricos, acolitados por sus infaltables analistas y de sus fieles

voceros en los países endeudados, no se cansaron de repetir que la culpa de la crisis del endeudamiento externo tienen los gobiernos de los países empobrecidos, sobre todo por el dispendio de los recursos contratados y por haber aplicado políticas económicas “populistas”. En esta afirmación, se sintetiza una apreciación unilateral que endilga los problemas a los países subdesarrollados. Desde esta posición los países desarrollados, de paso, han negado cualquier corresponsabilidad en su calidad de acreedores y, de hecho, no han permitido investigar los procesos de endeudamiento externo, su legalidad y menos aún su legitimidad. Por otro lado, no han faltado representantes de los países endeudados y líderes de opinión en dichas naciones que asumen como indiscutible el compromiso de pago de la deuda. Y son reiteradas las voces de estos personajes que nos amenazan de catástrofes insospechadas en caso de suspensiones del servicio de la deuda...

Es cierto que el problema del endeudamiento externo se explica, en parte, por las inadecuadas políticas económicas (impuestas por los centros de poder mundial) y, también, por la acción de los gobiernos y, en especial, de las elites dominantes en los países endeudados. Dichos gobiernos, muchos de ellos dictatoriales, en muchas ocasiones, aprovechando las condiciones reinantes en el mercado financiero internacional, recurrieron alegremente al endeudamiento externo en lugar de introducir las reformas estructurales que habrían sido indispensables (Así empezó el reciente proceso de endeudamiento externo ecuatoriano en 1976-77, en plena dictadura militar). Los gobernantes en reiteradas ocasiones han transferido masivamente los recursos contratados en el exterior en favor de las clases propietarias; recursos que en más de una ocasión se fugaban de los países deudores. Por eso, a primera vista, parecería que el problema se circunscribe en el ámbito de los deudores. Sin embargo, esa apreciación es incorrecta, como demuestra la misma Comisión de Auditoría. En el proceso de endeudamiento hay una indudable participación de los acreedores, que han impuesto su voluntad en una suerte de chantaje perpetuo.

Visto así el problema, hay que tener conciencia que el desenvolvimiento de este proceso de endeudamiento fue posible, obviamente, por la acción de los bancos y los organismos multilaterales internacionales, con el acompañamiento de los llamados “gobiernos amigos”, que concedían préstamos y simultáneamente nos imponían las políticas ortodoxas, conservadoras y prudentes. “Se torna evidente, desde esta perspectiva, que la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo engloba la corresponsabilidad de los deudores y de los acreedores”, reconoció ya en 1987 el entonces senador brasileño Fernando Enrique Cardoso.

La auditoria de la deuda, apenas un primer paso

Como producto de esta auditoria se abre un abanico de posibilidades de acción. Las conclusiones, presentadas aquí en forma resumida para apenas dos tramos de la deuda, son contundentes:

Refiriéndose a la deuda comercial, “ante todas las evidencias de ilegalidades e ilegitimidades determinadas durante el proceso de auditoría de la Deuda Externa Comercial de Ecuador y el elevado costo de los pagos a la banca prestamista, la Comisión recomienda la inmediata suspensión de los pagos de la Deuda Comercial actual representada por los Bonos Global 2012, 2030 y 2015 para preservar el Patrimonio Público del país y atender debidamente las urgentes necesidades sociales del pueblo ecuatoriano.”

En una oportunidad anterior los miembros de la Comisión ya anticiparon su criterio sobre estos Bonos, en los cuales se habrían detectado “no solo irregularidades, sino ilegalidades, y aún actos francamente delictivos” (15 de mayo del 2008). Esta fue una operación que contó con la bendición del FMI y con el respaldo de importantes firmas consultoras encargadas de precautelar los intereses de los acreedores. No estaba en la agenda de la comisión negociadora de Noboa Bejarano el interés nacional; se hizo “todo en función de los acreedores”, afirmaba en julio del 2004 el ahora presidente Rafael Correa.

Frente a la deuda multilateral, se sugiere “tomar medidas de suspensión definitiva de pago respecto de los 45 créditos multilaterales auditados (incluye 3 créditos bilaterales cofinanciados con multilaterales). El gobierno podría impulsar una auditoría integral de los restantes créditos multilaterales pendientes, hasta tanto puede declarar la suspensión temporal para los créditos que quedan por auditar. Alternativamente, podría limitar el pago a los créditos del BIRF (Banco Mundial), porque es la institución con más cuestionamientos, y aquella que tuvo más injerencia en los asuntos internos del país, a fin de satisfacer los intereses de los grupos de poder nacionales y de las potencias del Norte. Paralelamente se podría declarar la suspensión *in temporis* del pago de la deudas del BIRF que quedan por auditar.”

Para las definiciones casa adentro, “la Comisión recomienda, asimismo, la ejecución de acciones penales, civiles y administrativas contra los responsables, para su sanción, y la devolución de los recursos sacados del país.” En este punto hay que anotar que la Fiscalía General del Estado tiene la palabra desde el día 20 de noviembre del 2008.

Hay suficiente información para iniciar los correspondientes procesos penales, civiles o administrativos en contra de quienes fueron los responsables del manejo de la deuda externa. La tención debe centrarse sobre todo en aquellas épocas en donde se habrían dado los casos más clamorosos de manejos dolosos, cuando gobernaron los dictadores militares de los años setenta, Oswaldo Hurtado Larrea, León Febres Cordero, Sixto Durán Ballén, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa Bejarano, Lucio Gutiérrez...

También habrá que incorporar las medidas necesarias para investigar el manejo de la deuda interna, que involucra a los gobernantes ya mencionados. Las emisiones de Bonos del Estado fueron pilares para sostener el pago del servicio de la deuda pública. Hay claras muestras de la incoherencia constitucional de los decretos ejecutivos que sustentan la deuda interna. Los principales tenedores de los bonos de la deuda pública interna -la banca local a la cabeza- se beneficiaron desmedidamente en el periodo de elevadas tasas de interés. Ahora es indispensable establecer los nombres de los beneficiarios de la emisión de bonos AGD para el salvataje bancario; otro capítulo de la tragedia nacional que espera una aclaración definitiva y, por cierto, las consiguientes sanciones. En este campo la acción de la justicia debe ser también implacable.

Una tarea clave de este esfuerzo nacional es impedir que se repitan situaciones de endeudamiento irresponsable. Los negociadores de la deuda, y no sólo ellos, las élites dominantes que sacaron tajada en su provecho con estos procesos, deberían revertir de alguna manera los beneficios obtenidos.

En el ámbito internacional, de una primera lectura de la documentación presentada, se desprenden varias opciones. (Pero que quede absolutamente claro que el éxito de las gestiones a emprender dependerá de la calidad de atrabajo de auditoría realizado y también de la estrategia que despliegue el Estado ecuatoriano). La tarea es compleja.

Hay que analizar la posibilidad de plantear juicios en contra de los prestamistas involucrados en las negociaciones dolosas, en los propios países acreedores: habría pruebas fuertes de que se habrían violado los marcos jurídicos en dichos países, particularmente de los EEUU. Igualmente hay que preparar acciones en los tribunales internacionales en donde se ventilan los casos de violación de derechos humanos en contra de los acreedores involucrados: los abusos perpetrados en el manejo de la deuda externa no sólo produjeron pérdidas económicas, ocasionaron enormes costos en nuestra sociedad a través de la caída sistemática de la inversión social para servir la deuda externa o por los consiguientes destrozos ambientales provocados por los redoblados esfuerzos exportadores orientados a financiar dicho servicio, por ejemplo.

Desde hace algún tiempo atrás, a partir de diversas declaraciones y estudios, se puede encontrar argumentos de peso que demuestran cómo la deuda externa implica una violación abierta de los derechos humanos, del derecho al desarrollo y del derecho a la libre determinación de los pueblos. Pero a partir del día 20 de noviembre del presente año, en el Ecuador ha quedado comprobada la ilegitimidad e incluso la ilegalidad de deudas externas e internas. Son múltiples las pruebas de deudas odiosas, usurarias o corruptas, contratos injustos e ilegítimos.

A partir de las acciones que se desplieguen en este amplio espectro de posibilidades, se puede llegar a una moratoria de la deuda sin condiciones; una decisión de esta naturaleza es preferible adoptarla en forma consciente y planificada, y no desesperada, como sucedió en 1999. Además, es hora de desarmar ese discurso de terror alrededor de las moratorias (default), que han sido opciones a las que han recurrido no sólo los países pobres, sino incluso los ricos. (Una renegociación que produzca una reducción sustantiva de las cotizaciones de los Bonos Global, provocada por la acción de la Comisión de Auditoría, sería entendible desde una perspectiva económica, pero debilitaría los planteamientos jurídicos de ilegalidad e ilegitimidad, que no desaparecerían por más ventajas financieras que se obtengan).

En paralelo a estas demandas es necesario que el Ecuador aliente activamente el establecimiento de un nuevo y mejor sistema monetario y financiero internacional. Esto no se resuelve con una simple reforma interna de las instituciones como el FMI y el mismo Banco Mundial. No sólo hay que cambiar o remozar los sistemas de regulación existentes. Se precisa un nuevo esquema internacional que ayude a regular y normalizar otro proceso de globalización sobre bases de solidaridad y sustentabilidad. La deuda debe dejar de ser un mecanismo de exacción de recursos desde los países pobres y de imposición de políticas desde los países ricos.

El mundo requiere con urgencia un código financiero internacional. Este código, que sería una respuesta a uno de los problemas de la actual crisis económica mundial, debería normar las relaciones financieras sin poner en riesgo la dignidad humana de los deudores y sin afectar los equilibrios ecológicos en ninguna parte del planeta. Hay que

apoyar la iniciativa de conformar un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Externa Soberana.

También urge desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional; un primer paso es la desaparición de todos los paraísos fiscales. En esta línea de reflexiones, sin pretender agotar el abanico de posibilidades, parece cada vez necesaria la creación de un Banco Central Mundial (que no tiene nada que ver con el Banco Mundial o el FMI), para que ayude incluso a normar la emisión de una moneda o de una canasta de monedas para el funcionamiento de las relaciones económicas mundiales.

Esta Auditoría no tendrá trascendencia sino hay respuestas jurídicas y también políticas respaldadas con amplias acciones sociales. Los involucrados en estas negociaciones -ex-presidentes, ex-ministros, o antiguos miembros de las comisiones de renegociación, algunos prófugos desde hace rato, escoltados de sus fieles escuderos: analistas y abogados-, como se ha podido constatar ya, copan los espacios de ciertos medios de comunicación para tratar de desprestigiar a la Comisión y a sus integrantes. La sociedad civil debería preparar veedurías para hacer un seguimiento riguroso de las acciones que se den y para impedir que los potenciales culpables logren torpedear este proceso que recién empieza.

El Estado requiere una estrategia integral para los pasos que habrá que desplegar dentro y fuera del país. Una estrategia que anticipe todos los escenarios y acciones posibles. Pero sobre todo una estrategia que sea particularmente coherente... pues no se entiende, a la luz de esta Auditoría, cuyo valor histórico es incuestionable, que en la Asamblea Constituyente se haya otorgado amnistía a uno de los gobernantes responsables de los capítulos más oscuros de la deuda externa, el de la negociación de los Bonos Global, Gustavo Noboa Bejarano, por iniciativa de este gobierno que conformó y alentó la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público.-

NOTA: Recuérdese que el día 4 de julio del 2008, la Asamblea Constituyente, en Montecristi, otorgó la amnistía a Gustavo Noboa Bejarano y a los miembros de la comisión negociadora, con 67 votos a favor, 17 abstenciones, 12 en contra y 34 ausentes. Esta amnistía se fundamentó en una resolución de la presidenta de la Mesa de Legislación y Fiscalización, entregada el 2 de julio, que no habría sido puesta en conocimiento del resto de miembros de dicha Mesa, que no la suscribieron como lo era lo usual en este tipo de trámites. Cabe anotar que esta baja votación se registró porque varios asambleísta del bloque de Acuerdo país estuvieron en desacuerdo con esta iniciativa gubernamental y no la apoyaron, en orden alfabético: Alberto Acosta, Jaime Eduardo Alcivar, Betty Amores, Mónica Chuji, Pedro de la Cruz, Tatiana Hidrovo, María del Rosario Palacios, Alba Piedmag (alterna de Iván Rodríguez), Alejandra Ocles, María Quisantuña (alterna de Gerardo Nicola), Héctor Terán, Guillermo Touma, Fernando Vega. La amnistía también fue cuestionada por la Comisión de Auditoría con comunicación del 15 de mayo, dirigida al presidente Rafael Correa, firmada por Ricardo Patiño, Franklin Canelos, Aurora Donoso, Alejandro Olmos, Ricardo Ulcuango, María Lucía Fattorelli. En esa comunicación se afirmaba que la propuesta de Amnistía aprobada por la mesa Constituyente respectiva, “vulnera el estado de derecho y crea privilegios inadmisibles que no pueden ser admitidos por la ciudadanía, y crea un precedente extremadamente peligroso” (...)“la concesión de la referida amnistía, significará la automática desaparición de los delitos e ilegalidades que hemos verificado, beneficiando a todos los funcionarios que intervinieron en la renegociación de la deuda externa, y a todos aquellos bancos extranjeros que participaron en la misma, ya que la amnistía borra el delito por sí, y, en consecuencia, todos sus intervinientes pasan a no tener la menor responsabilidad penal ni civil”.

(Alberto Acosta renunció a la Presidencia de la asamblea el día 24 de junio).