

¡INVESTIGUEMOS!

LA DEUDA

Manual para realizar
auditorías de la deuda del
Tercer Mundo

AAJ – ATTAC (URUGUAY) – CADTM – CETIM
COTMEC – AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (BRASIL)
EMAÚS INTERNACIONAL – EURODAD – JUBILEO SUR
SOUTH CENTRE

Agradecimientos

Este manual ha recibido apoyo del Estado y la Ciudad de Ginebra via la Fédération genevoise de coopération, del Fonds Mécénat SIG, de Emaús Internacional, de EURODAD, de la FSPH, de DM-Echange et mission / Pain pour le Prochain, de Dette et Développement (Plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud) y de varias contribuciones individuales.

Derechos de reproducción

Este manual está disponible en francés, inglés y español. Su reproducción y/o traducción a otras lenguas por movimientos sociales y asociaciones sin ánimo de lucro están no sólo autorizadas sino que se alienta a hacerlo, con la condición de mencionar la edición original y de informar al CETIM o al CADTM.

© Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), Ginebra
ISBN CETIM: 2-88053-050-4

© Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (CADTM), Liège
ISBN CADTM: 2-930443-04-9

Ginebra, octubre de 2006

Dibujo de tapa: Alain Cassani
Maqueta: Marius Durand

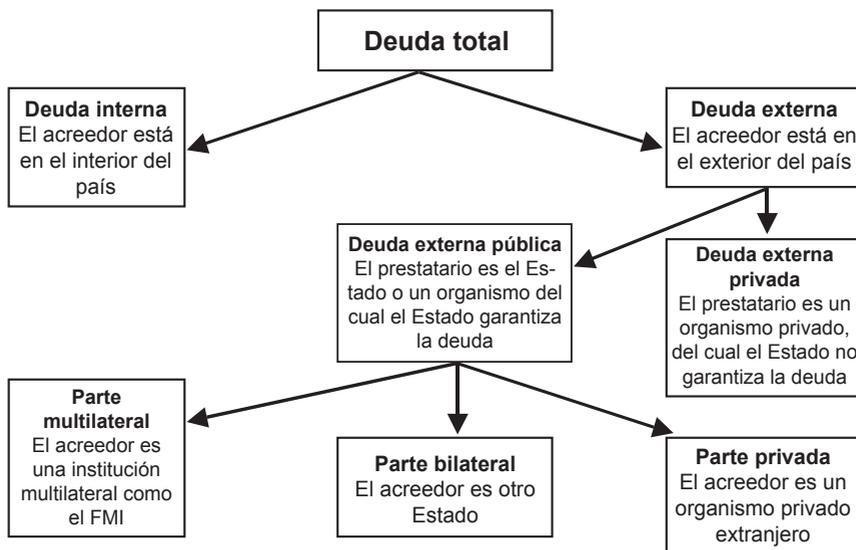
Capítulo 1

Introducción

¿Qué es una deuda? Una deuda es un compromiso de un deudor con un acreedor. En principio, el deudor es quien ha decidido libremente contraer una deuda y se ha beneficiado con ella. Pero, a escala del sistema mundial, la deuda ya no es un asunto privado, puesto que a partir de ahora tiene una dimensión política que concierne a todos los pueblos y a todas las sociedades. El endeudamiento de la mayoría de los países del Sur se vuelve incluso insoportable en el sentido en que, los reembolsos y los pagos de intereses exigidos por los acreedores están fuera del alcance e impiden toda forma de desarrollo.

Así que es más que necesario poner nuevamente la historia de la deuda del Tercer Mundo en el contexto del mal desarrollo, de un sistema capitalista en crisis y del desigual reparto de las riquezas (aproximadamente, una de cada dos personas en el mundo vive con menos de 2 USD – dólares estadounidenses – al día... y esta cifra seguramente subestima las proporciones que toma la miseria) y de un sistema de dominación que de igual forma se reproduce dentro de cada país.

Esquema de la composición de la deuda de un país del Sur ¹



¹ Esquema extraído del libro de D. Millet et E. Toussaint, *50 questions, 50 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM/Syllepse, 2002, p. 39.

Alrededor de la tercera parte de la deuda externa de los países del Tercer Mundo tiene por acreedores a Estados y a Instituciones Financieras Internacionales (IFIs); y las otras terceras partes a acreedores privados: bancos comerciales, aseguradoras, fondos de pensión y otros inversores institucionales en los mercados financieros. Pero esta repartición varía enormemente en función de los países. En general, los países que poseen materias primas estratégicas, o que han alcanzado un cierto estado de industrialización, tienen una deuda externa en gran mayoría detenida por actores privados (es el caso de Brasil, Argentina, Chile, Malasia, Turquía, Eslovaquia, etc.). En los países más pobres y sin recursos minerales estratégicos, o supuestamente sin ellos, la deuda externa es detenida, en la inmensa mayoría, por países ricos o instituciones multilaterales que, de esta manera, poseen un poder casi absoluto sobre los gobiernos nacionales. Las IFIs detentan más del 80% de la deuda de Burkina Faso, de Burundi, de Ruanda, del Chad, de Gambia, de Nepal y de Haití. Y finalmente, países como Camerún, Congo, Gabón, Jordania, Nicaragua, Sri Lanka tienen una deuda en su mayoría bilateral (detenida por otros Estados), estando esto, a menudo, ligado a la presencia económica todavía fuerte de la ex-metrópoli o a contratos negociados entre grandes empresas del Norte y las agencias de crédito a la exportación [véase el capítulo 3] ².

Obsérvese que los préstamos públicos entran en su mayor parte en el marco de la ayuda pública al desarrollo; son, en general, a largo plazo (15 años o más) y a tasas inferiores al mercado (denominadas tasas subvencionadas o concesionadas). Los préstamos privados son, más a menudo, a corto plazo (algunos años incluso algunos meses) y a tasas referidas a las condiciones del mercado. Los préstamos de los bancos, la mayoría de las veces, pueden ser revisados en función de las evoluciones de las tasas de interés en Nueva York y Londres (las dos principales plazas financieras del planeta).

Además, una parte de los países del Sur se financian mediante la emisión de bonos, con distintos tipos de garantías, plazos, amortización y a menudo jugosas comisiones. Las tasas de interés de los mercados varían en función de lo que se denomina “riesgo país”, es decir, el riesgo estimado para la inversión en un país determinado. Se puede definir el riesgo país como “el riesgo de materialización de un siniestro, como resultado de un contexto económico y político de un Estado extranjero, en el que una empresa realiza parte de sus actividades” ³. El riesgo país es determinado por consultores privados en función de análisis parciales. Por lo general, esto significa exigir una creciente capacidad de pago por parte de

² Idem, pp. 120-121.

³ B. Marois, *Le risque pays*, PUF, Que sais-je ?, París, 1990.

los Estados, sin preocuparse por las otras funciones esenciales que éstos deben asumir.

Existe también un mercado alrededor de esos bonos, que pueden intercambiarse entre acreedores. Algunos fondos especulativos poco escrupulosos, llamados “fondos buitres” producen jugosos beneficios a costa de los pueblos.

La deuda, mucho hablar y poco hacer

Hace ya más de 20 años que se habla de “crisis de la deuda” externa del Tercer Mundo y que se quiere remediar. Las iniciativas oficiales se suceden pero la deuda de los países en desarrollo no ha cesado de aumentar: era del orden de 70 mil millones USD en 1970, tenía un valor de 540 mil millones USD en 1980 y alcanza hoy 2.800 mil millones USD; se multiplicó por casi 40 en poco más de 35 años. De ahora en adelante, la crisis del endeudamiento es de tipo estructural, mientras que había sido presentada inicialmente como una crisis de liquidez o de insolvencia. Por supuesto, los factores endógenos, como las decisiones tomadas por los dirigentes nacionales, la corrupción, etc., han desempeñado un papel importante en el desarrollo de esta crisis. Pero los verdaderos responsables del desencadenamiento de la crisis son sobre todo los factores exógenos, tales como: el aumento del precio del petróleo, el deterioro de la relación de intercambio (con el fracaso del Nuevo orden económico internacional y la formidable concentración de las empresas transnacionales), el aumento de las tasas de interés, etc.

Evolución de la deuda externa de los países en vías de desarrollo (PVD)

Año	Cantidad (en miles de millones de USD)	Tasa de multiplicación según el año de referencia					
		1970	1980	1990	1995	2000	2005
1970	70						
1980	540	7,70					
1990	1340	19,14	2,48				
1995	1970	28,14	3,64	1,47			
2000	2280	32,58	4,22	1,70	1,57		
2005	2800	40,00	5,18	2,08	1,42	1,23	

Fuente: CADTM y CETIM.

Ciertamente, en comparación con la deuda externa de los Estados Unidos de América, la deuda del Tercer Mundo puede parecer pequeña en relación al número de habitantes ⁴. Pero tomando en cuenta las capacidades financieras de los países concernidos, la deuda ejerce un peso inconmensurable sobre dichos países. Sirve de pretexto para sacar hasta la última gota de sangre a sus poblaciones, recortando sus presupuestos sociales, para explotar sus recursos naturales, y para imponer a estas economías medidas favorables a los acreedores, reduciendo, prácticamente a nada, su soberanía.

La deuda, una lápida de plomo

En los años 1960 y 1970, los empréstitos internacionales fueron presentados a los países del Sur como una vía real hacia el desarrollo. Se aseguraba que poseían todo para salir del “subdesarrollo”: mano de obra abundante, riquezas naturales inagotables.... Sólo le faltaban capitales y tecnologías nuevas para que dieran sus frutos, aumentaran su producción y multiplicaran sus exportaciones. Algunos años de esfuerzos y se produciría la “recuperación”. El bienestar se extendería a toda la Tierra.

Nuevos empréstitos fueron contraídos. Desviaciones masivas, “elefantes blancos” que consisten en proyectos megalomaniacos e inadaptados o gastos de prestigio, compra de armas y represión de toda forma de oposición, compra forzosa de mercancías en el país donante, la utilización de los fondos tomados en préstamo casi no ha servido de nada para las poblaciones. Cuando sobrevino la crisis de la deuda a inicios de los años ochenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) tomó el control de la economía de estos países sobreendeudados con el fin de encontrar ante todo los recursos necesarios para los reembolsos. Nuevos préstamos reembolsaron entonces a los anteriores o satisficieron el pago del servicio de la deuda y de los intereses. Pero lejos de estimular el progreso, la deuda impuso poco a poco como una gran traba al desarrollo, tornando insoportable el presente para centenares de millones de habitantes del planeta y amenazando el futuro de pueblos enteros.

Bajo pretexto de aumentar la capacidad de reembolso, todo fue “reestructurado” a solicitud del FMI: los presupuestos de salud, educación y vivienda fueron recortados al máximo, los servicios públicos quedaron mermados, las monedas nacionales devaluadas o dolarizadas, el control de los movimientos de los capitales abandonado, las empresas públicas privatizadas, los mercados locales sacrificados... Toda la economía debía ser orientada hacia la exportación para

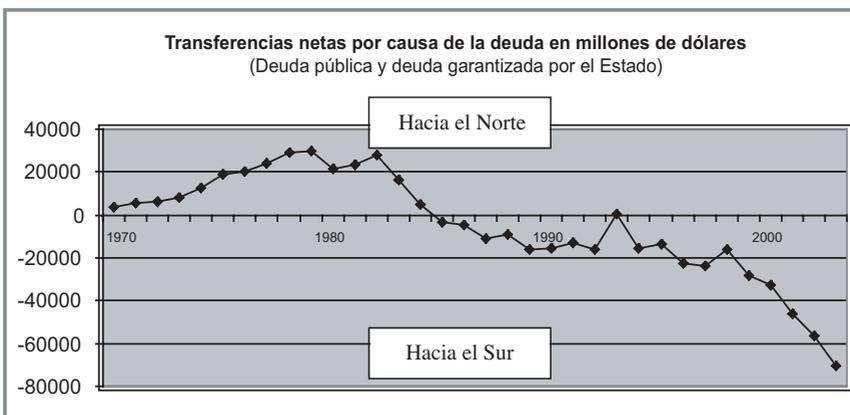
⁴ 3,4 billones de USD, hoy, para 290 millones de habitantes – ¡dichoso el país que puede endeudarse en su propia moneda! – mientras que la de los PVD es de aproximadamente 2,8 billones de USD para más de 5.000 millones de habitantes. Calculado por cápita, la relación es de 21 a 1.

reembolsar una deuda que se había convertido en colosal, pero, mientras tanto, las condiciones de vida de las poblaciones se deterioraban netamente.

La deuda, una verdadera mina de oro

La factura de la deuda no ha cesado de aumentar, pero no supone una pérdida para todos. Los pagos de intereses y reembolsos, sumados, representan una “estupenda” mina de oro. Tal mina no ha cesado de crecer: de 1980 a 2005, las sumas abonadas por el Sur, a título de reembolso de los capitales inicialmente tomados en préstamo se han elevado a más de 5,8 billones de USD ⁵, o sea, el equivalente a 60 veces el famoso plan Marshall, que los EE.UU. pusieron en marcha tras la Segunda Guerra Mundial. En cuanto a los pagos por el servicio de la deuda, superaron los 450 mil millones de USD en 2004, o sea, 5,5 veces la cantidad oficial de la ayuda pública al desarrollo (79 mil millones).

Lo uno con lo otro, desde mediados de los años noventa, resulta del conjunto de las operaciones ligadas a la deuda (pago de los intereses, reembolsos, nuevos préstamos, etc.) una inversión neta del flujo de capitales del Sur hacia el Norte, contrariamente a la opinión más extendida. A pesar de todo esto, la deuda no disminuye. Al contrario, a pesar de algunas fluctuaciones temporales, aumenta constantemente.



Fuente: Estadísticas de la CNUCED:

<http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=140>

Las **transferencias netas** son las salidas (de caja) menos los pagos del servicio de la deuda.

Las **salidas** (de caja) de la deuda a largo plazo son las emisiones sobre los compromisos de la deuda efectuadas en el curso del año especificado. Dicho de otro modo, las transferencias de dinero a título de préstamo efectuadas en el año.

Los **pagos del servicio de la deuda** a largo plazo son la suma del reembolso del principal y del pago de los intereses, efectuados en el curso del año especificado.

⁵ 4 billones 900 mil millones US\$ si se incluyen los pagos de Corea del Sur.

La deuda, un instrumento de chantaje y dominación

Para los grandes bancos y las grandes sociedades transnacionales, así como para los Estados que defienden sus intereses geoestratégicos – por todos los medios, inclusive la guerra si es necesario – la deuda del Tercer Mundo llegó en el momento preciso para reforzar su dominación y retomar el control allí en donde éste se le había escapado un poco. La deuda era un instrumento de colonización y se convirtió en un instrumento de recolonización.

Para ello, los países poderosos se han servido de dos instrumentos privilegiados que controlan sin que exista el menor equívoco, el Banco Mundial y el FMI.

La historia es bien conocida. Después de haber alentado masivamente los empréstitos, esas famosas instituciones – llamadas de “Bretton Woods” –, han utilizado la crisis de la deuda, para arrogarse un nuevo rol: el de recaudador del dinero de países del Tercer Mundo y de regente de sus políticas económicas y sociales. El desarrollo de los “planes de ajuste estructural”, en el marco del denominado Consenso de Washington, ha seguido el mismo esquema prácticamente en todos lados, teniendo por resultado no sólo un empobrecimiento generalizado de las poblaciones y un saqueo de las economías, de los recursos y de la biodiversidad del Tercer Mundo, sino además pérdidas considerables de soberanía a fuerza de aperturas de los mercados internos, de privatizaciones, de inversiones extranjeras desenfrenadas y de libre “repatriación” de las ganancias.

¿Todos iguales? ¿Todos soberanos?

Más allá del dinero así acaparado, los pueblos de cada nación se han visto despojados al mismo tiempo de su soberanía popular, de su poder democrático de decisión y de participación real.

Es cierto que una mayoría de los dirigentes del Sur y de las clases dominantes a las que representan no han servido el interés de sus pueblos – por no decir más; se puede incluso afirmar, sin riesgo a equivocarse, que muchos de ellos tienen, junto con sus socios del Norte, una pesada responsabilidad en el uso catastrófico de los fondos. En la presente publicación se dan ejemplos de ello.

Después que el FMI y el Banco Mundial prepararon bien el terreno con su aplanadora, se asistió, en 1995, al abuso de autoridad que supuso la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC): un organismo genuinamente orientado a la “globalización” tal como la quieren las grandes sociedades transnacionales, aún cuando, por suerte, han chocado con varios “fracasos” por las movilizaciones populares. Más que cualquier otro mecanismo, la deuda permitió

a las fuerzas financieras asentar su fuerza e imponer reglas económicas y comerciales para su único provecho.

La deuda, un embrollo

Periódicamente, los diarios brindan cifras sobre la deuda. Todos coinciden en que son siempre espantosas: se sabe así que la deuda de tal o cual país equivale, varias veces, a todas las riquezas que ese país es capaz de producir en un año, su Producto Bruto Interno (PBI); que serían necesarios tantos años de exportaciones corrientes para llegar a colmarla; etc. De todas formas, esas cifras no dicen nada sobre lo que encubren. Por cierto, los artículos distinguen a veces ciertas categorías (deuda externa pública, deuda externa privada, deudas bilaterales, deudas multilaterales, etc.) y las instancias particulares que se supone que “se ocupan” de ellas: Club de Londres, Club de París, cuando no, ¡el G8!

Pero, una vez más, ¿qué esconden esas cifras, dejando de lado lo que pesan en desgracias y cómo se llegó a ello? A través del rescate y la transferencia de créditos, las renegociaciones de deudas y las fianzas, los préstamos vencidos reemplazados por nuevos empréstitos, los reescalonamientos y las cancelaciones parciales pero condicionadas, los desfalcos y las evasiones, los sobornos y las inscripciones ficticias, los fondos que nunca atravesaron una calle pero que cambiaron de nombre, ¿qué difícil desenredar la madeja!

Sólo algunos libros militantes, ciertas campañas realizadas con considerables esfuerzos, algunas investigaciones parlamentarias (que chocan con mil obstáculos), algunos juristas combativos y determinados movimientos sociales han conseguido levantar, aquí o allá, una punta del velo. Ahora bien, ¿qué se aprende en esas ocasiones? Cierta conferencista nos revela, por ejemplo, que la deuda externa de la República Democrática del Congo (ex-Zaire) sigue llevando la carga de los desfalcos de Mobutu, e incluso que este país, al independizarse en 1960 “heredó” una deuda que resultaba de empréstitos contraídos antes de la independencia por la ex-potencia colonial belga, a nombre de “su” colonia. Cierta militante cuenta detalladamente la larga lucha llevada a cabo por los habitantes de su región contra la construcción de una represa, bajo la dirección del Banco Mundial y de grandes trusts industriales del Norte, los desplazamientos forzados de poblaciones, las tierras asoladas, las resistencias vanas contra una obra que finalmente nunca produjo electricidad. Otro investigador detalla como unos empréstitos sirvieron para armar el genocidio en Ruanda, sin que ningún banco prestamista ni ninguna institución financiera internacional moviera un dedo para poner fin a esos preparativos. Un movimiento revela la génesis de otra deuda odiosa, la del apartheid en Sudáfrica y reclama reparación. Un instituto de

investigación o un sindicato logra recomponer un extremo de la cadena de los empréstitos, reembolsos, nuevos empréstitos bajo otros nombres, de la deuda de Brasil, sin haber podido establecer el cuadro completo de su conformación, etc.

Lo único que se puede extrapolar con certeza es que, en su conjunto, la deuda del Tercer Mundo ya ha sido pagada con creces, y que a pesar de ello la deuda no ha desaparecido, sino todo lo contrario. Aún así es necesario aportar pruebas irrefutables, lo que implica elaborar expedientes completos y exhaustivos. Pues, como dice el refrán que les gusta a algunos religiosos, ¡a menudo el diablo se esconde en los detalles!

¡Las auditorías de la deuda permitirán ver más claro!

Por eso instamos firmemente a que haya una auditoría generalizada de la deuda del Tercer Mundo, país por país. Esta pequeña guía quiere servir de apoyo a tales emprendimientos.

El primer objetivo de una auditoría es aclarar el pasado, desenredando la madeja de la deuda, hebra por hebra, hasta reconstruir el ovillo de los encadenamientos que han llevado al actual callejón sin salida. ¿En qué se transformó el dinero de este empréstito, bajo qué condiciones fue contraído? ¿Cuántos intereses han sido pagados, a qué tasa, cuánto del capital de dicho empréstito ya se reembolsó? ¿Cómo creció la deuda sin que se registrara el dinero? ¿Qué camino tomaron los capitales? ¿Para qué sirvieron? ¿Cuánto ha sido desviado y cómo?

Pero también: ¿quién ha solicitado el préstamo y a nombre de quién? ¿Quién prestó y cuál fue su papel? ¿Cómo quedó comprometido el Estado, por decisión de quién, a título de qué? ¿Cómo se volvieron “públicas” unas deudas privadas? ¿Quién promovió proyectos ficticios, quién los estimuló, incitó, quién se benefició? ¿Qué crímenes se cometieron con ese dinero? ¿Por qué no se establecen las responsabilidades civiles, penales y administrativas?

El primer objetivo planteado es poder lanzar una acción política y una metodología que permita analizar minuciosamente la deuda externa, separarla y recomponerla en dos partes, que se llamarán, provisoriamente, “legítima” e “ilegítima”. Una vez hecha la distinción, la deuda “ilegítima” (deuda odiosa – véase el capítulo 4 – fondos desviados y corrupción de todo tipo...) será incontestablemente el objeto de una anulación en buena y debida forma y, en el sentido estricto de la palabra [véase el recuadro]. La deuda “legítima”, en la hipótesis poco probable de que no hubiera sido ya reembolsada, será objeto de una renegociación bajo condiciones positivas, en el marco de una gestión política solidaria. Pues, ¿en nombre de qué argumentos jurídicos y morales podría considerarse que los pueblos son responsables de todo esto y que están obligados a seguir pagando?

Las siguientes preguntas se plantearían entonces: ¿qué queda, en definitiva, después de todas esas sumas y restas, si se tienen en cuenta las anulaciones que deberían realizarse por justos motivos? ¿Quiénes, a fin de cuentas, son los verdaderos deudores y quiénes los verdaderos acreedores? ¿Quién debe a quién?

Y, más allá de las cifras que figuran en los libros de cuentas, ¿a la inversa, de qué deudas son herederos los antiguos colonizadores, los antiguos esclavistas, los ladrones de las riquezas del Tercer Mundo, los que polucionan, los contaminadores de todo tipo?

Tomar el término “anulación” al pie de la letra

Anulación, n,f, término del derecho. Decisión por la cual una autoridad jurisdiccional o administrativa anula un acto como viciado de nulidad o inoportuno. (Diccionario Le Petit Robert)

Se trata exactamente de eso en lo que se refiere a la mayoría de los actos constitutivos de la deuda. Se trata de declararlos *nulos e inexistentes*, ya sea porque encubren crímenes odiosos, porque los contratos fueron firmados como consecuencia de dolos u otros engaños, porque en los títulos hay falsedades, promesas no cumplidas, pagos no cumplidos, intereses abusivos o usureros, etc. De ahí que, de acuerdo con las responsabilidades establecidas, sea necesario recuperar el dinero, hacer reembolsar las sumas percibidas indebidamente, a título de intereses o capital, castigar, si corresponde, a los culpables e indemnizar a las víctimas de esas exacciones.

Eventualmente pueden entonces figurar en el descuento final, únicamente ciertas sumas que corresponden a deudas reales, créditos válidos, contraídas con condiciones que respetan el interés de las poblaciones concernidas – si no han sido reembolsadas ni compensadas en los actos citados. Y sólo dichos créditos deberían ser tenidos en cuenta, en toda decisión de *cancelación* de la deuda.

Presentar como una concesión magnánima, el abandono de créditos de hecho fraudulentos, dar al término “anulación” la acepción más corriente de “borrado”, de supresión de la deuda, constituye un engaño intelectual que tiene como único objetivo, el de cubrir las malversaciones con un manto de virtud.

Las auditorías como instrumentos movilizados y portadores de esperanzas

Las auditorías consisten, pues, en primer lugar, en proceder a un examen minucioso del pasado. Pero son también, y quizás sobre todo, una apuesta a la movilización ciudadana que permite tener un medio de actuar en el presente, alejar la fatalidad de la deuda futura y prevenir su perpetuación hasta el infinito.

La auditoría por la cual se busca establecer la verdad sobre la deuda es un derecho democrático elemental, el de pedir rendición de cuentas. Es un poderoso medio para que los ciudadanos recuperen algún poder sobre la marcha del Estado. Es también una escuela, donde se puede comprender los mecanismos que gobiernan las relaciones internacionales y la economía del mundo.

Y finalmente, supone la ocasión de aplicar instrumentos de control, a todo nivel, ciudadano, parlamentario, judicial, gubernamental, internacional, para que no se repitan nuevos procesos de endeudamiento fraudulentos a espaldas de los pueblos.

La ejecución de auditorías cruzadas e internacionales, una oportunidad para fortalecer la solidaridad y las alianzas Norte-Sur

El G8, el FMI, el Banco Mundial, los Clubes de París y de Londres hablan hoy, con gran alboroto publicitario, de “anular” ciertas partes de la deuda de los países más pobres y más endeudados. Ahora bien, por el momento se trata sobre todo de gestos publicitarios: las sumas barajadas son ridículamente bajas y el total está acompañado de numerosas condiciones. Se podría tomar todo esto como una primera victoria, aunque muy modesta, de las innumerables campañas llevadas a cabo en todo el mundo en favor de la anulación de la deuda del Tercer Mundo.

¿Pero es realmente una victoria? Si se deja actuar, sin establecer paralelamente la verdad sobre la deuda, estos presuntos gestos de generosidad sólo serán una cortina de humo destinada a camuflar las responsabilidades y bien podrían volverse tanto contra los pueblos del Sur como contra los del Norte:

- contra los pueblos del Sur, acompañando esas presuntas liberalidades con nuevas condiciones negativas y abriendo la vía a un nuevo ciclo del endeudamiento, en nombre del “crecimiento”;

- contra los del Norte, que sufren a su manera una lógica comparable a la del ajuste estructural. El reembolso a acreedores sospechosos pero supuestamente perjudicados, haciendo recaer esas “indemnizaciones” sobre los contribuyentes del Norte, volviendo, por lo tanto, más pesada la deuda interna de sus países. Por lo pronto, los dirigentes del G8, con Gran Bretaña a la cabeza, insisten en que cualquier supresión de obligaciones en manos del FMI o del Banco Mundial, no disminuya en nada la capacidad financiera de esas instituciones. ¿Quién va a cobrar después a los pueblos del Sur?

La mayoría de los individuos, hombres de negocios, dirigentes, bancos, instituciones, gobiernos, trust industriales que han estado implicados, de cerca o de lejos, en el proceso de creación de la deuda, sin duda no tienen ningún deseo de

establecer los hechos con precisión. Tanto para los ciudadanos del Sur como para los del Norte es sumamente importante que todo se haga con la mayor transparencia. De ello depende la calidad de sus relaciones de solidaridad, que deben basarse en una clara conciencia de las realidades que vive cada uno y no en una caridad hipócrita mezclada con mala conciencia...

En suma, los cuatro objetivos estratégicos vitales de la auditoría y las voluntades de este manual son:

- *situar la anulación bajo el signo de la transparencia y la justicia*: la historia de varios países muestra que ha sido necesario establecer la verdad y el reconocimiento de los hechos por parte de los autores de abusos de poder en un proceso de reconciliación nacional, en casos de genocidio y de crímenes contra la humanidad. Así, el establecimiento de la historia de la deuda podría permitir reforzar la reivindicación de anularla y de enjuiciar a los responsables de su aspecto ilegítimo;

- *desarrollar un vasto movimiento de educación y movilización populares* y desplegar todo el potencial pedagógico de la deuda a efectos de impedir la renovación de su espiral infernal;

- *acercar los pueblos* a través de puntos comunes relacionando sus historias particulares; romper con la lógica “donantes/beneficiarios”, “caridad/pobreza”, “desarrollados/subdesarrollados”, para colocarse, resueltamente, bajo la lógica de la solidaridad, de la transparencia, de los derechos humanos, y de la comunidad de intereses sociales;

- *evitar que en caso de anulación de la deuda* no se produzcan, al Norte, campañas rencorosas y racistas contra los “pueblos asistidos del Sur” y evitar por otra parte, que estos nuevamente sean despojados del dominio de su propio destino, en provecho de las oligarquías locales...

La auditoría de la deuda no es una idea nueva, ¡al contrario! Numerosos movimientos que trabajan sobre la deuda desde hace mucho tiempo promueven su realización. Así, uno de los movimientos más representativos, el movimiento internacional Jubileo Sur, alienta y sostiene desde hace años todas las iniciativas en materia de auditoría de la deuda. En ocasión de su segunda asamblea general, llevada a cabo en La Habana el 28 de setiembre de 2005, el movimiento declara:

“También denunciaremos la participación de los gobiernos del Sur al perpetuar los problemas de la deuda que también ponen en riesgo los bienes de nuestros pueblos que pretenden ser privatizados por los gobiernos. Nos comprometemos con redoblar nuestros esfuerzos a favor de cambiar las políticas de los gobiernos del Sur las cuales deben estar dirigidas a repudiar las deudas externas. Vemos en

la realización de las auditorías a la deuda un paso fundamental para el logro de nuestros objetivos.”⁶

En efecto, aunque el repudio de la deuda es un acto unilateral, decidido por un gobierno y que se inscribe en el marco de una voluntad firme de protesta y de cambio, la realización de una auditoría constituye, sin ninguna duda, uno de los instrumentos más eficaces.

Ilustración

Debilidades múltiples del sistema financiero internacional

La auditoría de la deuda puede sacar a luz las numerosas y costosas debilidades del sistema financiero internacional. Por ejemplo, sobre cada crédito “dudoso”, los banqueros toman sus precauciones. Constituyen reservas que corresponden a cierto porcentaje del total del crédito en el caso de que el dinero no sea recuperado. Ahora bien, como lo señala Susan George, los préstamos acordados a los gobiernos son, en general, deducibles de impuestos... sin que la deuda de esos países se vea reducida. Así, con este sistema, ese tipo de actores del endeudamiento no trabajan en absoluto a favor de la anulación o de la reducción de las deudas...

Señalemos que los prestamistas también tienen la posibilidad de canjear, a un precio rebajado, sus obligaciones, en los mercados especializados (mercados secundarios), sin que por ello, la cantidad de esas deudas disminuya. Por el contrario, esto hace más complejo el modo de reembolso y las condiciones de pago pueden ser endurecidas, sin que el país endeudado pueda decir nada. La gestión de los créditos es aún más opaca y los interlocutores (comerciantes y otros corredores) se multiplican, así como las oportunidades de corrupción y de engaño. A propósito de la deuda del Congo-Brazzaville, François-Xavier Verschave escribía: “muchos dirigentes africanos se dejan tentar por el dinero fácil. Pero para ello hace falta quienes los tienten y les aconsejen sobre cómo dilapidarlo. Los comerciantes, corredores y otros intermediarios se vuelven insistentes. Según ellos sus métodos no tienen por qué ser ilegales, desde el punto de vista de la justicia dominante: la occidental. En efecto, Occidente ha multiplicado por todo el mundo los paraísos fiscales, ‘Estados’ de no-derecho, donde se pueden organizar impunemente todo tipo de engaños. Pero lo que es ‘legal’ en Yérsey, Mónaco o las Islas Caimán es forzosamente criminal para el país víctima de esas propuestas...”⁷

Las empresas vuelven a comprar en esos mercados las deudas rebajadas (llegando hasta el 70% de descuento de su valor facial) y adquiriendo partes de empresas públicas del país endeudado...

A fin de cuentas, son los contribuyentes del Norte y del Sur quienes soportan una parte de esos costos⁸.

⁶ Podrá leer en su totalidad la Declaración final de la segunda Asamblea Global de Jubileo Sur en: <http://www.jubileesouth.org/>

⁷ François-Xavier Verschave, en *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, Dossiers Noirs n°16, Agone, París, 2001, pp. 77-78.

⁸ Véase Susan George, *L'effet boomerang. Choc en retour de la dette du tiers monde*, La Découverte, Essais, París, 1992, pp. 113-117.

La realización de la auditoría permitirá poner un poco de orden y tal vez, a largo plazo, cambiar las cosas, en el corazón de un sistema financiero bien complicado, poco transparente, injusto, que solo favorece a unos pocos...

Ilustración

Algunos ejemplos de deudas escandalosas

- El embalse de Inga en el Congo-Zaire

Este embalse permitió instalar una línea de alta tensión sin precedentes, de 1.900 Km. hacia la provincia de Katanga, rica en mineral de hierro, para realizar su extracción. Los costos de los trabajos fueron ampliamente subestimados, y sufrieron un aumento del 125% (¡o sea un total de 163 millones de USD!). Además, a finales de la década de los ochenta, cuando ninguno de los proyectos industriales asociados a la construcción del embalse se concretaba y la central de Inga se utilizaba únicamente a mitad de su capacidad, los industriales, apoyados por inversores y banqueros belgas, decidieron lanzarse a la construcción de Inga II, una central aún más potente. Pero esto se hizo sin más precauciones que antes y el costo real fue de 100 millones de USD más que las estimaciones iniciales (o sea, un total de 460 millones de USD). Inga II tuvo graves problemas de construcción, lo que redujo considerablemente su potencial. En 2004, sólo 6 de las 14 turbinas estaban en condiciones de funcionar y los cortes de corriente son muy frecuentes en Kinshasa. Además, no se ha llevado a cabo ningún proyecto industrial que justificara su construcción. Por último, aunque Inga ha producido electricidad, no ha sido beneficioso para la población: los pueblos situados bajo esta línea de alta tensión todavía no tienen electricidad ⁹.

- La central nuclear de Bataan en Filipinas

Su construcción costó más de 2 mil millones de USD y empezó hace más de treinta años. Aún no produce electricidad pero cuesta 155.000 USD al día en pago de intereses. Además, el empresario británico Westinghouse, admitió haber pagado 17 millones de USD de comisión a un amigo del ex-presidente filipino Ferdinand Marcos. El reactor está situado sobre una falla activa, que representa un riesgo aún mayor de contaminación nuclear si la central estuviese funcionando ¹⁰. En lo que concierne al pago de la deuda, viene haciéndose desde hace mucho tiempo.

- El proyecto del embalse hidroeléctrico de Yacyretá ¹¹

El proyecto de este embalse, situado en la frontera entre Argentina y Paraguay, empezó en 1973 y terminó en 1994 (una década más tarde de lo previsto). Contó con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los costos (por lo menos 10 mil millones de USD) superaron ampliamente las previsiones (de 2 mil millones de USD), lo que hace que la electricidad generada en Yacyretá

⁹ E. Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, CADTM/Syllepse/CETIM, pp. 194-195.

¹⁰ <http://www.transparency.org>, informe 2005.

¹¹ http://www.amisdelaterre.be/article.php3?id_article=108 y <http://www.transparency.org>, informe 2005.

no sea rentable. Como consecuencia, la deuda contraída por los dos Estados latinoamericanos se ha hecho mucho más pesada. Además, según el director de la Oficina de verificación general del Paraguay, 1.870 millones de USD de gastos invertidos en dicho proyecto “no están sustentados con las necesarias justificaciones jurídicas o administrativas”. El lago artificial inundó 110.000 hectáreas de tierras, entre las que se encontraban ecosistemas naturales únicos en el mundo, ricas tierras agrícolas y zonas urbanas densamente pobladas. Además, los impactos del proyecto sobre las comunidades son muy importantes y se desplazaron a 50.000 personas. La subida del nivel del agua y las modificaciones del régimen de aguas de superficie, contaminaron los abastecimientos de agua y expusieron a miles de familias pobres a altos riesgos de contraer enfermedades. No se realizó ninguna consulta local. El consorcio Empresa Binacional Yacyretá (EBY), prevé actualmente elevar el nivel del agua de 76 a 83 metros, para que el embalse funcione a plena capacidad (por una cantidad de 500 millones de USD adicionales).

Capítulo 2

Primera etapa: conducir la movilización política en todos los frentes y todo el tiempo

Diferentes actores pueden tomar la iniciativa de lanzar una auditoría de la deuda. Esto varía según los contextos políticos y las instituciones del país. No obstante, se debe señalar que es indispensable que haya una movilización ciudadana para tal iniciativa y que probablemente es el único medio que pueda garantizar el éxito pasado un cierto tiempo, como lo atestiguan hoy en día los ejemplos de las auditorías en Brasil y en Filipinas. Después o en paralelo, este emprendimiento ciudadano debe ser retomado por algunas instancias del Estado.

Diferentes órganos pueden llevar a cabo una auditoría de la deuda, pudiendo ser sus pasos paralelos y complementarios:

- *El órgano legislativo.* Es el caso del Congreso peruano. A consecuencia de la restauración del Estado democrático y de la fuga del anterior jefe del Ejecutivo, Alberto Fujimori, el Congreso peruano decidió instaurar la Comisión investigadora de la deuda externa ¹. Ésta trabajó en el período legislativo 2001-2002, bajo la presidencia del diputado Rafael Valencia Dongo. La Comisión tenía el mandato de investigar la deuda pública externa durante el período 1990-2000. La Comisión investigadora pudo detectar la existencia de indicios serios de gestión ilegal y fraudulenta vinculada al endeudamiento público externo por parte del Ministro de Economía bajo el régimen de Fujimori.

Otro caso es el del actual Parlamento filipino. La organización Freedom from Debt Coalition realizó durante años un trabajo de presión activo ante parlamentarios filipinos que dio sus frutos. El Parlamento filipino elaboró en septiembre de 2004 una resolución conjunta sobre una auditoría

I.
¿Quiénes tienen la iniciativa de la auditoría?

¹ Congreso de la República, “Comisión Investigadora encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 2001-2002. Área Delitos económicos y financieros. Área Deuda Externa, 01204”, bajo la presidencia de Ernesto Herrera Becerra, Perú, 25 de julio de 2003. Consultar también “Informe de Decretos Secretos de urgencia, Denuncia constitucional 28”, 26 de septiembre de 2001.

de la deuda filipina. Se creó una comisión parlamentaria con el cometido de abrir los libros de cuentas para revisar y evaluar las políticas, los programas y las estrategias del país en materia de endeudamiento. Desde hace algunos meses esta resolución está bloqueada en el Senado por motivos técnicos.

- *El órgano ejecutivo.* Se da el caso cuando este órgano responde a una orientación progresista o nacionalista. En Brasil, a comienzos de los años treinta, cuando este país enfrentaba una crisis económica muy profunda, el presidente brasileño Getulio Vargas creó la Comisión de estudios económicos y de finanzas del Estado y de los municipios. Con la ayuda de una secretaría técnica, esta Comisión tenía el mandato de revisar todos los contratos de endeudamiento y de sacar a luz todos los tipos de irregularidades detectados en el proceso de endeudamiento de Brasil.

- *El órgano judicial.* A iniciativa de una demanda presentada en 1982 por Alejandro Olmos, abogado y periodista argentino, un juez federal, J. Ballesteros², inició una acción penal contra los responsables del endeudamiento del Estado argentino bajo la dictadura. Durante la investigación judicial, el juez federal, frente al argumento de secreto invocado por los responsables del endeudamiento, ordenó la entrega de todos los documentos, actas, cuentas financieras y balances. La sentencia Olmos permitió revelar el carácter ilícito de la deuda externa del Estado y la responsabilidad de los acreedores y la de los deudores.

Estas auditorías tienen que estar apoyadas por una amplia movilización popular, como ya lo hemos aclarado. Pueden estar acompañadas o precedidas de una auditoría ciudadana, impulsada por movimientos sociales o por ciudadanos que buscan justicia, a menudo gracias a contactos dentro del Estado. De ahí que la finalidad sea obligar al Estado a que haga un verdadero trabajo de auditoría.

² Caso N°. 14.467, Juzgado en lo criminal y correccional federal, 23 de julio de 2000. El texto completo de la sentencia en español está disponible en el sitio Web: www.cadtm.org

Es el caso, entre otros, de la última auditoría realizada en Brasil y llevada a cabo por el sindicato de los auditores fiscales Unafisco, en estrecha colaboración con una coalición de movimientos sociales como Jubileo Sur Brasil.

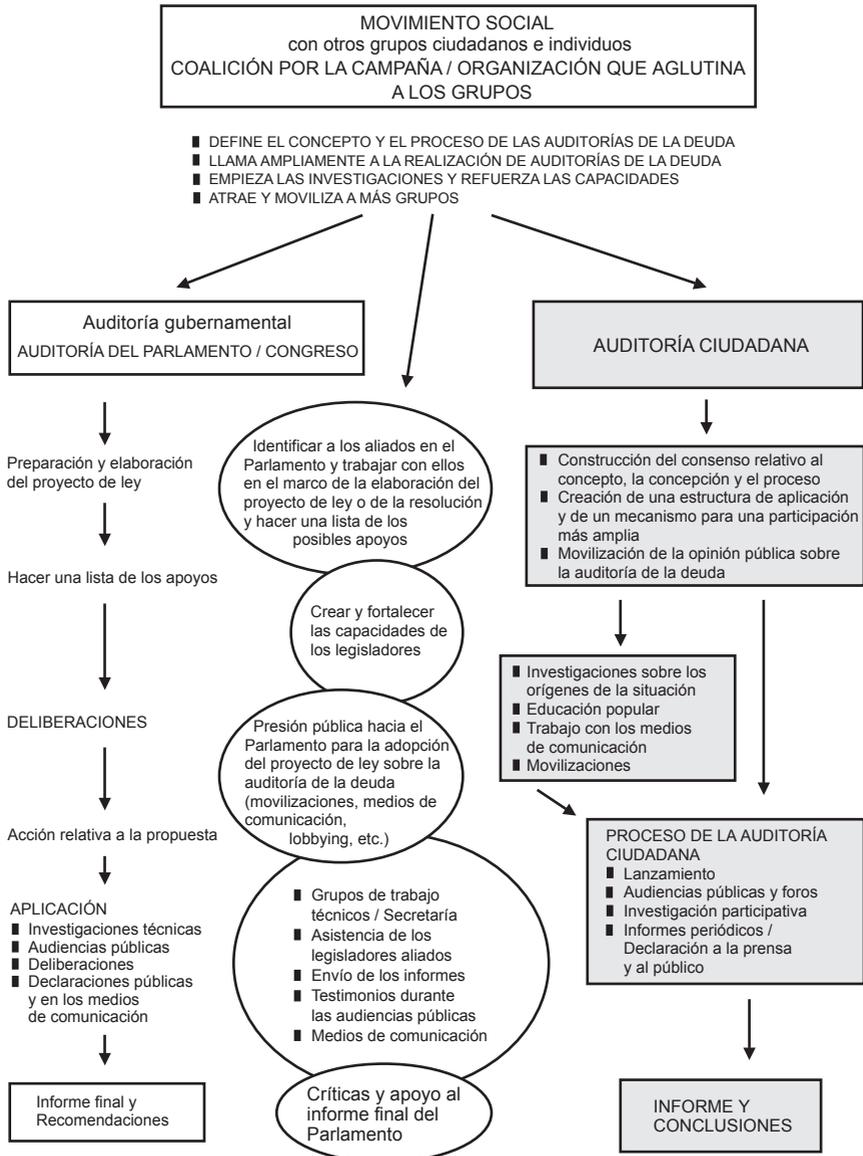
El caso de Filipinas es el más avanzado en lo que se refiere a movilización política y colaboración entre el Parlamento y los movimientos sociales y será tomado como ejemplo en este manual. El esquema [página siguiente] resume bien el proceso de auditoría de la deuda en Filipinas, tal y como fue llevado a cabo. De la lectura de este esquema, se desprenden algunos puntos:

- La iniciativa de este proceso fue tomada por la organización filipina Freedom from Debt Coalition, con el apoyo de otros movimientos sociales y en el marco de la campaña de Jubileo Sur sobre las deudas ilegítimas. Es necesario señalar que la campaña sobre la deuda filipina pretendió en un primer momento “concienciar” y educar a los diputados filipinos sobre la cuestión de la deuda. En efecto, cierto número de diputados tenían un conocimiento superficial de la deuda y de lo que estaba en juego. La finalidad de este grupo de presión era motivar al Congreso filipino a que llevase a cabo una auditoría oficial sobre la deuda nacional.

- La auditoría ciudadana filipina independiente y la auditoría parlamentaria (columnas de la izquierda y de la derecha) son dos procedimientos complementarios que empezaron al mismo tiempo. La intervención de los movimientos sociales fue constante y determinante en cada etapa, sobre todo durante las deliberaciones sobre la resolución conjunta en el Congreso filipino. Hoy la resolución está bloqueada en el Senado y la Freedom from Debt Coalition continúa su trabajo de presión ante los senadores para que aprueben la resolución.

- Finalmente, la auditoría ciudadana filipina permitió denunciar las estructuras y los procedimientos que perpetúan y agravan la situación del endeudamiento. Deben considerarse numerosas áreas de investigación a la hora de realizar una auditoría, incluyendo aspectos no financieros y no económicos tales como el medio ambiente.

Proceso de la auditoría de la deuda de Filipinas *



* Esquema elaborado por Lidy Nacpil, Presidente de Jubileo Sur.

A partir de estos elementos ya podemos sacar ciertas *conclusiones más generales*.

En el Sur podemos encontrar a grandes rasgos dos tipos de situaciones: o bien existen campañas sobre la anulación de la deuda y un movimiento social constituido, o bien pequeños grupos de trabajo sobre la deuda. Las exigencias en cuanto a la realización de una auditoría serán percibidas diferentemente según las situaciones. En el caso de que no exista una coalición de organizaciones en torno a la cuestión de la deuda puede que sea necesario seguir un camino ligeramente distinto.

Por supuesto, la presencia de un fuerte movimiento social, la de instituciones democráticas y la libertad de prensa constituyen condiciones previas favorables al lanzamiento de una auditoría de la deuda. La capacidad de llevar a cabo una auditoría es proporcional al terreno conquistado por los movimientos democráticos y ciudadanos. Paralelamente, la puesta en marcha ciertamente posibilitará el fortalecimiento de los movimientos y la construcción de espacios democráticos. Brindará también la oportunidad de averiguar la libertad de prensa y de probar las instituciones “democráticas”.

Estos son los motivos por los cuales los movimientos sociales, de todo tipo, deben movilizarse en todas las etapas del proceso.

Es importante establecer relaciones de trabajo, a través de acuerdos públicos, con los miembros de los partidos de la oposición y de los partidos progresistas que estén interesados en realizar una auditoría de la deuda. Será necesario solicitar constantemente a las fuerzas políticas del país, pues su peso, sus experiencias pueden resultar de gran valor y su colaboración es necesaria además por el hecho de que hará falta autorización oficial para tener acceso a numerosos documentos. El caso filipino lo demuestra. En Brasil, Jubileo Sur Brasil, con la estrecha colaboración del sindicato Unafisco, hizo un esfuerzo constante para establecer

1. *Importancia de los movimientos sociales*

2. *Colaboración de las fuerzas políticas*

vínculos con los partidos políticos progresistas, pero también con los sindicatos y otros actores políticos.

Asimismo, habrá que esforzarse por contactar y entrevistar a personas claves de los ámbitos público y privado relacionadas con los procesos de endeudamiento.

3.
*Hacer un esfuerzo
de mediatización
en todos los frentes*

Las investigaciones, las campañas de educación popular y las acciones políticas deben realizarse simultáneamente. Conviene insistir en la necesidad de encarar y permitir un vaivén constante entre el trabajo de investigación de la auditoría y las movilizaciones. El trabajo de mediatización también es esencial porque forma parte del proceso de educación popular. Convendrá asociar y coordinar los trabajos de los centros de estudios (independientes) y los trabajos universitarios.

Todos los sectores de la sociedad y todas las profesiones deberían participar en este proceso. Es esencial que algunos grupos de personas (corporaciones de diferentes tamaños) puedan apropiarse de este tema e inscribirlo en la agenda de sus reivindicaciones. De hecho, la deuda afecta a todos los sectores de la vida y a todas las poblaciones. Además, la realización de una auditoría puede requerir la movilización de competencias profesionales diversas. Así fue en Brasil, donde el grupo de la auditoría ciudadana de la deuda empezó a investigar sobre la deuda brasileña, y luego organizó grupos de estudio compuestos por intelectuales, profesores universitarios, funcionarios, estudiantes y ciudadanos. También preparó diversos materiales didácticos y eventos públicos [véase recuadro sobre la auditoría ciudadana en Uruguay].

4.
La financiación

La falta de financiación para realizar una auditoría no debe impedir su inicio, aunque sin duda haga más largo el proceso. La auditoría ciudadana en Brasil fue hecha por algunos economistas de Unafisco en su tiempo libre. Se basó en la información útil de su trabajo cotidiano y en las investigaciones realizadas por alumnos en prácticas contratados por Unafisco.

La auditoría ciudadana en Uruguay

En agosto del 2005, organizaciones de Uruguay, entre ellas ATTAC Uruguay, Emaús Internacional, la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUU), la Central sindical única (PIT-CNT) y la Confederación de cooperativas (CUDE-COOP) formaron una comisión ciudadana con el objetivo de auditar la deuda nacional. El proceso todavía está en sus inicios pero las organizaciones sociales ya han creado diferentes comisiones de formación e información que se ocupan de diferentes aspectos (jurídico, económico, etc.) de la deuda para informar lo mejor posible a la población. La originalidad de esta movilización es que los miembros de estas comisiones pertenecen a distintos medios profesionales con el fin de abarcar el mayor número de sectores de la sociedad. El propósito es sacar provecho de su capacidad de movilización y de su pericia particular.

Para más información contactad con:

auditoriadeuda@adinet.com.uy, <http://www.observatoriodeladeuda.org>

La puesta en marcha de la campaña de la auditoría concierne tanto a los países del Sur como a los del Norte. La auditoría es tan necesaria para el Norte como para el Sur dada la estructura de la deuda en general.

Por ejemplo, es el caso de Francia. En el marco de la campaña de interpelación a los diputados realizada por la plataforma Dette et Développement, como complemento de la campaña "2005: plus d'excuses!", se enviaron casi 30.000 tarjetas postales a los diputados franceses; hubo encuentros con parlamentarios (senadores y diputados) de todos los partidos políticos, a menudo en coordinación con la campaña de Amigos de la Tierra sobre COFACE (agencia francesa de crédito a la exportación) y con la de Coördination SUD sobre la Ayuda pública al desarrollo. La reivindicación central de esta campaña fue la creación de una comisión de investigación para elucidar los préstamos concedidos por Francia a los países del Sur. En particular, las ONGs pidieron que las anulaciones de las deudas generadas por los créditos a las exportaciones no se contabilizaran como ayuda pública.

La falta de transparencia en relación a la índole exacta de las deudas anuladas por el Estado francés, así como la discutible inclusión de las anulaciones de deudas dentro de las figuras de la ayuda pública al desarrollo, se ha vuelto una cuestión importante en Francia, ya que las operaciones de anulación de

II. Y a todo esto ¿qué pasa en el Norte?

deudas representan cada vez una parte importante del presupuesto de la ayuda pública francesa al desarrollo.

Numerosos parlamentarios dieron a conocer su interés por el tema e idearon diversos medios para mejorar la transparencia en las operaciones de anulación de deudas. Dos propuestas de resolución en este sentido fueron sometidas a la Asamblea nacional a principios de 2005, retomando las dos reivindicaciones centrales de las ONGs. Sin embargo, dado que estas propuestas emanaban de grupos parlamentarios de la oposición, ninguna de ellas se concretó. A pesar de ello, el texto de estas propuestas constituye un aporte útil para el debate abierto.

Ante estos resultados, las ONGs francesas se dirigieron a la sociedad civil para iniciar un trabajo de auditoría ciudadana de los préstamos franceses a tres países en desarrollo.

Otro proyecto de auditoría a realizar en el Norte

He aquí un ejemplo de proyecto realizado por Christian Aid en el Reino Unido y que podría reproducirse en numerosos países europeos. Se trata de la publicación de un folleto, de alrededor de 8.000 palabras, titulado: *Auditing the UK's Loans*.

Con este manual se pretende apoyar las campañas sobre la deuda para que se realicen auditorías sobre los préstamos ilegítimos que los países desarrollados concedieron a los países en desarrollo. Este documento aclara que los créditos detentados por el Reino Unido resultan de créditos a la exportación y demuestra la manera como dichos créditos pueden ser auditados, en particular, mediante la utilización del *UK Freedom of Information Act*. Este documento también hace el repertorio de los préstamos concedidos por el Reino Unido a países en desarrollo y que podrían resultar ilegítimos.

Pueden solicitarse copias en versión electrónica al Global Advocacy and Policy Department de Christian Aid.

Contactos: Sara Bailey, SBailey@christian-aid.org
Adele Poskitt, APoskitt@christian-aid.org

Además, los países del Norte están también muy endeudados, pero principalmente en deuda interna. Sería también muy útil contemplar una auditoría de las deudas de los países del Norte. Sin lugar a dudas, tal examen sería un buen medio de responder frente a los planes de austeridad o de disminución de los recursos del Estado por intermediación de las subastas infravaloradas y de los regalos fiscales.

Pero sus bancos están también y sobre todo del lado de los acreedores. Ahora bien, conviene comprobar la validez de los créditos y la forma en que fueron establecidos [véase al final del capítulo 3].

¿Qué solidaridad Norte/Sur?

Esta solidaridad es más que necesaria. Por un lado permite una colaboración efectiva Norte/Sur y es del interés de todas las partes. El Norte posee numerosos documentos útiles para las necesidades de una auditoría y las organizaciones de solidaridad del Norte pueden responder a las solicitudes de asistencia de sus homólogos del Sur que emprendan la realización de una auditoría.

Por otro lado, esta solidaridad puede servir de apoyo frente a la represión que podrían ejercer ciertas autoridades del Sur, tanto más cuando dichas instituciones no sean verdaderamente “democráticas”. Hay que tomar en serio esta advertencia. Es importante que las organizaciones del Norte creen estructuras o procedimientos de alerta o de mediatización en caso de represión.

Lanzar una auditoría significa llamar la atención sobre numerosos negocios que en absoluto son claros y correr el riesgo de revelar de paso diversas prácticas mafiosas, historias de corrupción, desvíos de fondos. Quienes se hayan beneficiado con la deuda y estén aún en el poder utilizarán todas las vías de recurso para que nada salga a luz ³ ...

Parece desde luego necesario que se vinculen las movilizaciones y se establezcan conexiones entre todos los intentos de auditoría, a través de distintos soportes (sitios Web, diarios, encuentros, etc.).

Ilustración

Una auditoría ciudadana sobre la deuda Ecuador – Noruega

En 2002 la Comisión de Control Cívico de Corrupción de Ecuador estudia la venta de barcos noruegos al gobierno de Ecuador, en colaboración con la Campaña Noruega para la cancelación de la deuda del tercer mundo (SLUG). Hacia fines de la década del '70 el gobierno noruego vendió cuatro barcos a Ecuador dentro del marco de una campaña comercial de exportación de barcos noruegos (sector que se encontraba en crisis en aquel momento). El gobierno noruego facilitó la adquisición de los navíos bajo la forma de “préstamo en ayuda al desarrollo” a cargo del organismo de crédito a la exportación noruega (GIEK).

³ Véase al respecto los numerosos libros y trabajos de François-Xavier Verschave, en particular *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, op.cit.

Como consecuencia de una intensa investigación y de la realización de una auditoría, la Comisión de Control Cívico exhorta a las autoridades ecuatorianas a no seguir pagando la deuda, por considerarla ilegítima pues:

- el crédito era ilegítimo, ya que no había sido atribuido para ayudar a Ecuador sino para que Noruega lograra salvar a su propia industria;
- ni el órgano de cooperación noruega ni la GIEK llevaron a cabo una evaluación sobre la viabilidad técnica y financiera del proyecto;
- los barcos han desaparecido y nadie conoce su paradero, mientras que la deuda continúa pagándose;
- el incremento de la deuda contraída por el Ecuador con Noruega se debe a condiciones onerosas validadas durante la renegociación de la deuda.

Por el modo en que esta auditoría ha sido realizada, resulta un documento muy rico y está disponible junta a la totalidad de referencias jurídicas, históricas, económicas y técnicas tanto en castellano como en inglés en el sitio <http://audit.oid-ido.org> o en www.cetim.ch. Este documento fue publicado por el Centro de derechos económicos y sociales, bajo el título: “La Revuelta en el Patio Trasero: Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos. El Caso Ecuador-Noruega” o la versión en inglés “Upheaval in the Back Yard Illegitimate Debts and Human Rights The case of Ecuador-Norway”.

2 de Octubre de 2006: el gobierno Noruego ha anunciado que se anula esta deuda ilegítima, sin condiciones y reconoce su co-responsabilidad! Una victoria en la lucha por la anulación de la deuda! Véase www.odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-070886/dok-bn.html.

Para más información contactar al Dr. Patricio Pazmiño Freire, Colectivo de Abogados Defensores de Derechos (CADE), plpazmin3@hotmail.com, pchasociados@grucosch.com.

¡Reclamemos la auditoría de las Instituciones Financieras Internacionales!

(el Banco Mundial, el FMI y los bancos regionales de desarrollo)
Un proyecto del CADTM

Estas instituciones reclaman sin cesar la “buena gobernanza”. Aunque esta retórica carezca de sentido, no la aplican en absoluto a sí mismas. Ahora bien, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) están en el centro del “sistema de la deuda” y tienen una gran responsabilidad en los daños ocasionados. De ahí que deban ser sometidas a auditorías. La realización de la auditoría es también un medio para transformar las estructuras actuales y constituye también un tratamiento preventivo, de ahí la necesidad de solicitar la auditoría de las IFIs. Sus documentos desclasificados después de 10 años ¡permiten acceder a las discusiones que tuvieron lugar en esos recintos! La multiplicación de las auditorías nacionales producirá numerosos materiales que permitirán considerar una auditoría de las propias IFIs.

Para más información, contactad con: info@cadtm.org, www.cadtm.org.

Capítulo 3

Elementos técnicos para realizar una auditoría de la deuda

En este capítulo hemos optado por dividir la presentación de la siguiente manera: por una parte, exponer una metodología general que permita captar y desmenuzar la génesis de la deuda; y por otra, presentar algunos elementos para superar los obstáculos técnicos y políticos que pudieran obstruir la realización de una auditoría.

Para ello nos referiremos con frecuencia a la experiencia de la reciente auditoría ciudadana brasileña, una de las más logradas y relativamente bien documentada.

Recordemos que Brasil sufrió durante más de 20 años, desde 1964, una dictadura férrea, y que hasta 1986 no se eligió un nuevo Parlamento de forma democrática. Según la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), la deuda externa brasileña es la mayor de todos los países en vías de desarrollo: se cifraba a 201.400 millones de USD en diciembre de 2004. Los principales acreedores de Brasil son los bancos comerciales nacionales e internacionales (43%); el FMI y otros inversores extranjeros poseen el resto ¹.

¹ Cifras citadas por A. Fontana, “Opening the Books: Brazil’s experience with Debt Audits”, discussion paper, EURODAD, septiembre de 2005.

**I.
Metodología
general: des-
menuzar para
recomponerlo
todo**

El objetivo de esta metodología es lograr una comprensión general de las razones del endeudamiento, destacando cada particularidad, identificando cada detalle, y elaborando con todo ello un inventario lo más completo posible para luego reconstruir, total o parcialmente, el puzzle de la deuda.

Distinguiremos cuatro etapas en este proceso:

- Análisis general del proceso de endeudamiento
- Análisis de los contratos
- Exámen del destino real de los fondos
- Análisis de los datos actuales

**A.
Elementos para
el análisis general
del proceso de
endeudamiento**

La primera etapa consiste en realizar un análisis histórico, económico, político y social de las causas de la deuda nacional para comprender sus características. Los puntos podrían ser diferentes de un país a otro; asimismo, puede que haya que agregar otras categorías al procedimiento de auditoría, en función de las características del país en cuestión. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los países del Tercer Mundo el proceso de endeudamiento ha sido bastante similar, sobre todo en lo que concierne a las deudas contraídas tras la llamada “crisis del petróleo” de 1973. Por lo tanto, los puntos siguientes han de ser relativamente aplicables a muchos de los países del Tercer Mundo.

**1.
*Estudiar las
características
políticas y sociales
del país***

Se trata de reconstituir el contexto en el cual se produjo el proceso de endeudamiento para reconstruir el contexto político, económico y social del endeudamiento, tal como aparece en los libros contables.

Pero convendría también considerar en general la historia de las relaciones del país en cuestión con el exterior y hacer una visión de conjunto de las otras deudas que pudieran haber surgido de esas relaciones, como la deuda ecológica, la deuda histórica debido a la esclavitud y a diversos saqueos, etc.

Como lo recordaron oportunamente los organizadores del encuentro internacional “Resistencia y alternativas a la dominación de la deuda” que tuvo lugar en La Habana del 28 al 30 de septiembre de 2005:

“Los gobiernos, transnacionales e instituciones como el FMI, BM y OMC enriquecidos deben aceptar la responsabilidad por el saqueo de los países del Sur, por crear y perpetuar la crisis de la deuda y en especial, por la deuda odiosa. Dada la explotación histórica y actual de los países del Sur, las injustas relaciones financieras, económicas y políticas entre quienes son explotados y quienes explotan, y la devastación ecológica impuesta en el Sur a través por los gobiernos e intereses comerciales del Norte, es incuestionable que el Norte debe al Sur.”²

El economista Ernest Mandel estima que, de acuerdo a sus investigaciones, entre los años 1500 y 1750 la transferencia de valores desde las colonias hacia Europa Occidental superó aproximadamente los mil millones de libras esterlinas oro, “es decir, más del valor total del capital invertido en todas las empresas industriales europeas tomadas en conjunto hacia el año 1800.”³ Como lo recordaba el movimiento Jubileo Sur en su Segunda Asamblea Mundial en septiembre de 2005: “¡Los acreedores somos nosotros, los pueblos del Sur!”

Nota: en general, la deuda de un país productor de petróleo es especial ya que “el petróleo eleva las deudas vertiginosamente”, según lo ha subrayado con frecuencia François-Xavier Verschave en sus numerosas investigaciones. Los movimientos sociales u organizaciones que estén dispuestos a lanzarse a la realización de una auditoría de este tipo de deudas, en estos casos más que en cualquier otro, deben estar dispuestos a tener que vérselas con peligrosas mafias y otras zonas oscuras...

Muchos países se endeudaron en la década de los setenta ante la oferta excesiva de capitales, a consecuencia de la “crisis del petróleo” y de la crisis de superproducción que sufrió el Occidente a principios de esa década. La mayoría de los contratos de endeudamiento que se negociaron en esa época llevaban una cláusula que fijaba una tasa de interés variable. Ahora bien, esta cláusula, que en sí misma no es ilegal⁴, es en parte el origen del consecuente aumento de la deuda externa de

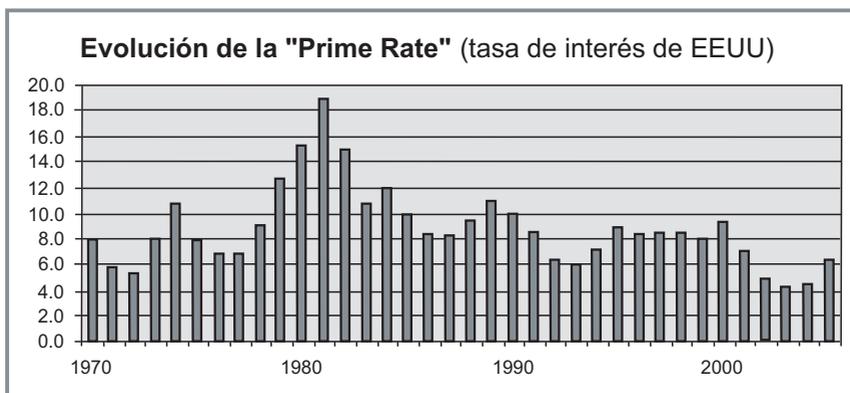
2. *Demostrar la evolución de la tasa de interés*

² Declaración de La Habana. Consultar la declaración completa en: http://www.cadtm.org/article.php?id_article=1677. Este encuentro fue organizado, entre otros, por la coalición internacional Jubileo Sur y la red internacional CADTM.

³ Citado por E. Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, op. cit., p. 174.

⁴ Sin embargo, el punto sobre el aumento unilateral de las tasas de interés será estudiado en el capítulo 4.

los países del Tercer Mundo, puesto que las tasas de interés aumentaron considerablemente al inicio de los años ochenta (mientras que habían sido relativamente bajas una década antes, y que los economistas no preveían cambios importantes). Por este motivo es conveniente establecer la evolución de la tasa de interés en el marco de una auditoría.



Fuente: Federal Reserve Bank. http://www.federalreserve.gov/RELEASES/h15/data/Annual/H15_PRIME_NA.txt. La mayoría de los empréstitos contraídos por los países del Tercer Mundo en la década de los setenta tenían una cláusula que preveía el ajuste de las tasas de interés en función de la evolución de la Prime Rate estadounidense o de la Libor (tasa interbancaria de la City de Londres). Esas dos tasas se usan como referencia en los préstamos internacionales.

Así, debido a la evolución que se plasma en la gráfica anterior, en el período que va de 1978 a 2002, Brasil recibió la suma de 527 mil millones de USD en préstamos, y pagó 685 mil millones de USD de intereses y amortizaciones, lo que da como resultado una transferencia neta de recursos hacia el extranjero de 158 mil millones de USD. Mientras tanto, la deuda externa se multiplicó casi por cinco veces en ese período, subiendo de 52.800 millones a 230 mil millones de USD⁵.

En el marco de dicha investigación, convendría también intentar demostrar la evolución de los indicadores macroeconómicos, entre otros el del crecimiento (o estancamiento) económico y del PBI global y per capita, para luego compararlas con la evolución de la deuda externa. Esta investigación permitirá poner en evidencia el impacto de la deuda sobre la situación económica y social de un país

⁵ Cabe señalar que Brasil reembolsó por anticipación el FMI, el Club de París, y otros en 2005.

y también identificar unos momentos clave del proceso de endeudamiento y, por lo tanto, enfocar o seleccionar mejor algunos períodos para las necesidades de realización de la auditoría de la deuda.

Conviene asimismo elaborar un cuadro dando cuenta de la evolución de la política de cambios, en particular de la moneda nacional con respecto al dólar. Las devaluaciones suelen provocar que, para obtener una misma cantidad de dólares estadounidenses, haya que exportar un mayor volumen físico de mercancías.

Al llevar a cabo una auditoría sería útil estudiar también la evolución de la deuda privada nacional e intentar establecer relaciones con la deuda pública. En efecto, la deuda privada, contraída por actores privados, en la mayoría de los casos se negoció en moneda extranjera. Ahora bien, con frecuencia estas deudas privadas terminan siendo “nacionalizadas”: pasan a manos del Estado, que se hace cargo de ellas sin preocuparse necesariamente por analizar previamente si estas deudas estaban justificadas. La evaluación de la deuda privada permite no sólo identificar a los responsables del endeudamiento de un país sino también seguir la pista de sus diversos componentes y, por lo tanto, mejorar el proceso de desmenzamiento y posterior recomposición de la deuda.

*Esto fue lo que ocurrió en **Brasil** en los años ochenta. De acuerdo a los cálculos de Unafisco, la deuda externa privada representa hoy la mitad de la deuda externa total de ese país, pero se paga con fondos públicos.*

*El caso de la deuda **argentina** es uno de los más caricaturales en este campo. Las élites nacionales se enriquecieron, entre otras cosas, gracias a las operaciones financieras realizadas en torno a la deuda, por lo cual la deuda privada aumentó la deuda externa pública. “John Reed, presidente de Citicorp, reconoció que algunos argentinos depositaron las tres cuartas partes de la deuda argentina en bancos metidos en negocios sucios con la deuda. (...) Constatamos, en primera instancia, un aumento del servicio de la deuda y la transferencia de la deuda privada hacia el sector público. Esta deuda privada salía del país atraída por las tasas de interés (o estaba ‘escondida bajo el colchón’, lo que equivale a lo mismo en cuanto a sus efectos financieros) para especular en el mercado de divisas fuera de las fronteras, especialmente en los EE.UU. Es decir, que el Es-*

3. *Analizar la deuda privada*

tado se endeudaba en USD y los transfería al sector privado, que los utilizaba para colocarlos en bancos estadounidenses, los cuales volvían a prestar esos capitales al Estado argentino, que los revendía a bajo precio a los privados, y así sucesivamente. Las consecuencias de tal práctica son la expansión de la deuda privada y el aumento de los haberes del capital financiero argentino o al menos de nacionalidad argentina. A partir de 1981, el Estado ‘socializó’ esta deuda, que se convirtió en deuda nacional.”⁶ La deuda argentina experimentó un crecimiento vertiginoso debido, en parte, a la fuga de capitales y al aumento de las tasas de interés, hasta que el Estado no pudo encontrar dólares en el mercado internacional ni proporcionar divisas a los organismos financieros endeudados. Los gobiernos de los países acreedores exigieron entonces que los Estados se hicieran cargo de la deuda.

Además, la causa Olmos [véase el capítulo 2] sacó a la luz la extrema tolerancia gubernamental con respecto a las empresas privadas al autorizarlas a contraer empréstitos sin que se realizara ningún estudio técnico previo a la aprobación. El gobierno argentino asumió así deudas de varios millones de USD contraídas por instituciones privadas (mientras que las condiciones de vida del pueblo argentino se volvían cada vez más difíciles). La causa Olmos permitió sacar a la luz otras formas de nacionalización de deudas privadas, tales como la contracción de nuevos empréstitos por el gobierno para que las empresas privadas reembolsaran sus propias deudas⁷. La justicia argentina reveló la existencia de 477 operaciones irregulares y envió sus conclusiones al Congreso Nacional. Sin embargo, nunca se pudo obtener la mayoría de votos en dicho Congreso para tratar el tema en el Parlamento. El principal acusado en la causa Olmos era el Ministro de Economía de la época, Alfredo Martínez de Hoz, pero nunca fue condenado por sus actos.

Una auditoría debe permitir sacar a la luz estos tipos de “transferencias” de deudas.

Es necesario señalar también que en el Norte, muchos créditos privados fueron también “nacionalizados”, es decir, vueltos a comprar a los bancos que, por ejemplo, los detentaban sin

⁶ R. Pajoni, « Faire payer la dette aux fauteurs de dette », en *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, número especial n°9, invierno 1992, p. 94. Para más detalles sobre los mecanismos del endeudamiento argentino, véase pp. 94 a 97.

⁷ Documento de la Campaña de Jubileo Sur, “Auditoria Cidadã da Dívida. Justiça fiscal e social vs endividamento e lavagem de dinheiro”, UNAFISCO SINDICAL, distribuido con ocasión del 5º Foro Social de Porto Alegre, 2005.

preocuparse por su validez, para proceder luego a supuestas y escandalosas operaciones de anulación de la deuda a costa, en este caso, del contribuyente del Norte [véase la ilustración: “¿La ‘anulación’ de las deudas por el Norte: un gesto verdaderamente desinteresado? Un informe que trae algunas sorpresas...”].

Además, de manera complementaria y en la medida de lo posible, será interesante también analizar la política monetaria y la política en relación a la tasa de cambio, las cuentas del Banco Central y la evolución de los gastos sociales de primera necesidad a nivel nacional, provincial y municipal, pues un pueblo puede estar pagando muy caro las consecuencias de una política monetaria inadecuada.

Como se dijo antes, conviene investigar las sucesivas modificaciones o metamorfosis de tal o cual cuantía de algunos préstamos ya que, con frecuencia, ciertas deudas iniciales fueron “reembolsadas” a costas de nuevos empréstitos y por lo tanto desaparecieron del inventario de la deuda en el momento de la auditoría.

Los funcionarios firmantes de los contratos de endeudamiento deberían ser cuidadosamente identificados a fin de determinar si en el momento en que suscribieron los contratos contaban con las facultades necesarias y las atribuciones legales establecidas en las respectivas legislaciones.

En Brasil, esta etapa permitió revelar que los préstamos firmados por el gobierno militar dictatorial fueron contraídos sin que lo supiera el pueblo y sin aprobación por el Senado federal. El gobierno había utilizado numerosos contratos secretos que, en su mayoría, iban en contra de los intereses del país y de las condiciones de vida de sus ciudadanos. La doctrina internacional que se está construyendo clasifica este tipo de deudas en la categoría de deudas odiosas, sujetas a la anulación [véase el capítulo 4].

En la década de los noventa, una nueva oferta de capitales financieros produjo un nuevo aumento de las deudas externas de los países del Tercer Mundo. En ciertos países se produjo la transformación de los contratos de préstamo en títulos o bonos, los cuales podían ser revendidos a otros inversores. Esto produjo la dispersión de las deudas, haciendo aún más difícil el proceso de renegociación y de auditoría de estas deudas [véase más abajo la parte sobre las agencias de crédito a la exportación].

4.
Identificar los autores y buscar la fecha en que se suscribieron los contratos

5.
Investigar si una parte de la deuda se ha convertido en bonos

Obsérvese que esta oferta de capital puede ser también considerada como dentro del marco de la deuda odiosa [véase el capítulo 4], porque solo sirvió para pagar intereses de deudas anteriores que entraban a menudo en esta misma categoría.

Ilustración

La privatización de la deuda pública: el laboratorio africano

Contrariamente a ciertos países del Tercer Mundo donde la deuda privada fue nacionalizada, en algunos países africanos se dio el fenómeno inverso: la privatización de la deuda pública. Es necesario estar alerta con respecto a este fenómeno a la hora de realizar una auditoría.

Ocurrió que en los años ochenta las instituciones financieras y los gobiernos occidentales se dieron cuenta de que muchos Estados no podrían reembolsar sus deudas de la manera convencional. Entonces propusieron que el mercado y los actores privados tomaran a su cargo la gestión de la deuda soberana de los países en dificultad, elaborando primero los planes Baker y Brady (relativos a los créditos privados en manos de bancos comerciales) y luego el tratamiento conocido como de Houston en 1991. Este último plantea sacar al mercado títulos de deuda pública, teniendo como garantía de último recurso el patrimonio colectivo. Los acreedores se vuelven privados, es la privatización de la deuda.

“La titularización de la deuda conlleva la sustitución del derecho público por el derecho mercantil”, escribe Olivier Vallée en un artículo muy completo sobre la cuestión ⁸. Ahora bien, esta “gestión” de la deuda aumenta considerablemente las posibilidades de desvío de fondos y de corrupción, como ocurrió en Nigeria. “Nigeria, reticente a adoptar un verdadero programa de ajuste estructural (...), es el primer país de África que puso en marcha un programa de conversión de deudas. Paralelamente a este programa, el gobierno lanzó también un programa de privatización que alcanzó a 110 de las 600 empresas públicas.

El proceso de privatización efectiva fue lento y poco transparente, pero ‘la mercantilización’ de la deuda se llevó a cabo sin lugar a dudas con las *promissory notes*. A cambio de estos bonos, los prestadores iniciales cedían sus títulos de créditos a cambio de la promesa de ser pagados más tarde y con una remuneración menor. Los compradores, en cambio, tenían la ventaja de acceder a los dólares del Banco Central de Nigeria. De esta manera se desarrolló un importante tráfico de divisas: nigerianos y extranjeros compraban con nairas (la moneda local) las *promissory notes* en el mercado secundario, y las canjeaban por dólares en el Banco Central. Este mercado de ‘papeles’ reemplazó, en lo que se refiere a la salida de divisas, la sobrefacturación de las importaciones que había permitido una gran fuga de capitales en los años de bonanza de precios del petróleo en alza. (...) La privatización de la deuda, legitimada por el mercado, consagraba las prácticas de hibridación financiera y monetaria producto de las alianzas entre civiles y políticos, militares y negociantes, que constituían la base de las mafias al estilo nigeriano. Le brindaba también al régimen de Abacha la facultad

⁸ O. Vallée, « La dette publique est-elle privée ? Traités, traitement, traite : mode de la dette africaine », *Politique africaine*, n°73, 1999, pp. 50-67.

de desligar la gestión de la renta petrolera de las obligaciones de la deuda. Durante este período de privatización, las instituciones de Bretton Woods ya habían prodigado sus tradicionales lecciones de buena gestión, alentando a Nigeria a transferir al mercado sus riesgos de gestión del petróleo y de la deuda.” [véase la ilustración sobre la repatriación de los fondos desviados en Nigeria, capítulo 4]

En Angola el ciclo del endeudamiento fue muy distinto, pero también resulta de la privatización de la deuda. A partir de su independencia, Angola se endeudó seriamente para financiar la guerra civil que le minó durante 25 años. Sin embargo, los “focos de endeudamiento” se fueron multiplicando progresivamente por las propuestas directas de los bancos occidentales de otorgar préstamos a las empresas públicas de armas, y no al Ministerio de Defensa – algunas de estas propuestas venían con una garantía de sus agencias de crédito a la exportación [véase más adelante] – y otras estuvieron dirigidas a las sociedades petroleras sin siquiera solicitar una garantía del Estado angoleño. Algunos bancos suizos incluso ofrecieron préstamos tomando como garantía el petróleo, “el trueque y el negocio reemplazan al montaje financiero (...) la garantía petrolera [constituye] una forma arcaica de privatización del patrimonio público” constata O. Vallée.

En síntesis, este modo de privatización de la deuda debe ser sacado a la luz y debe ser denunciado a través de una auditoría.

La deuda interna es contraída por el Estado, diversas instituciones públicas o bancos públicos nacionales, ante un acreedor interno en el país (o extranjero, por intermedio de los grandes bancos) y se expresa frecuentemente en moneda local, aunque en varios países esta deuda está indexada a monedas fuertes, entre ellas el dólar; la deuda depende entonces de las fluctuaciones de las monedas sobre las cuales está indexada. La deuda externa y la deuda interna están estrechamente relacionadas: la política fiscal adoptada por un país ejerce su influencia sobre la evolución de la deuda interna, que, a su vez, tiene repercusiones sobre la deuda externa. A la inversa, el peso del servicio de la deuda externa y la necesidad constante de recolectar fondos son también responsables del aumento de la deuda interna o de los cambios en las políticas fiscales, de comercio exterior y otras. La necesidad de atraer capitales extranjeros puede también empujar a un gobierno a emitir bonos en moneda nacional que serán vendidos a inversores nacionales o extranjeros con tasas de interés en general altas.

En estos últimos veinte años se observa un aumento de la deuda pública interna en la mayor parte de los países del Sur. Este crecimiento está ligado a la crisis de la deuda pública externa, a las reiteradas crisis financieras de los años

6. *Establecer la evolución de la deuda interna y de la política fiscal adoptada*

noventa y a la aplicación de los remedios drásticos impuestos por el Banco Mundial y el FMI.

Además, dado que una buena parte de los bancos de los países del Sur fueron comprados por grandes grupos bancarios del Norte, la deuda pública interna está en parte en manos de los mismos acreedores que la deuda pública externa⁹.

Por eso, es interesante el preguntarse, en el marco de una auditoría, qué relación existe entre la deuda externa y la deuda interna. En los países del Sur esta relación es relativamente estrecha, como lo demuestra el ejemplo brasileño:

En Brasil, las políticas de estabilización de la moneda y de control de la inflación tuvieron un alto costo para la sociedad. Las principales medidas que se adoptaron fueron:

- apertura de los puertos, reducción de los aranceles de importación y liberalización de las importaciones;

- mantenimiento artificial de la paridad de cambio, lo que desalentó las exportaciones y estimuló las importaciones, perjudicando a la industria nacional;

- aumento sustancial de las tasas de interés internas; en Brasil, la atracción de los capitales extranjeros (para financiar importaciones y cuentas externas) no sucedió únicamente a través de préstamos en USD, el gobierno se endeudó también en moneda brasileña, pagando la mayor tasa de interés mundial sobre los títulos de la deuda interna comprada por inversores brasileños y extranjeros. La deuda interna creció de 59.700 millones de reales (moneda brasileña) en 1994, a 950 mil millones en 2005;

- producción de un superávit bruto primario (superávit de presupuesto antes del pago del servicio de la deuda) a costa de sacrificar inversiones y gastos sociales.

Estas medidas provocaron un aumento considerable de la deuda pública, y perjudicaron gravemente a la industria nacional y a los trabajadores. La práctica de elevadas tasas de interés minó los recursos públicos y supuso un desastre económico para el país, afectando especialmente al sector productivo, pero favoreció enormemente al capital financiero. Las ganancias de los bancos que hicieron inversiones en títulos de deuda, se multiplicaron cada año. Dada la extrema vulnerabilidad de Brasil en materia de política exterior, las tasas de interés practicadas en el país llegaron a alcanzar niveles desmesurados.

⁹ Para ampliar este punto, léase la intervención del CADTM con ocasión del encuentro internacional de La Habana “Resistencia y alternativas a la dominación de la deuda”, La Habana, 28-30 de septiembre de 2005, http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=1674.

Evolución de las tasas de interés internas de Brasil

Año	Mes	Tasa (%)	Situación
1997	Noviembre	44,92	Crisis asiática
1998	Noviembre	42,70	Crisis rusa
1999	Abril	41,91	Crisis brasileña
2001	Septiembre	19,05	11 de septiembre y crisis argentina (Diciembre)
2003	Junio	26,50	Manipulación del riesgo país por las agencias internacionales
2004	Diciembre	17,75	Aumento de la tasa de interés de los EE.UU.

Fuente: Banco Central de Brasil.

El examen de la evolución de la deuda interna y de la política fiscal debería también permitir analizar la relación entre la deuda externa y la balanza de pagos, a fin de sacar a la luz y cuantificar la fuga de capitales, los diversos tipos e impactos de las inversiones extranjeras directas, etc. Para ir más lejos sería necesario revisar los tratados bilaterales y/o los acuerdos regionales de inversión y de comercio vigentes o pasados, a fin de analizar el impacto de la apertura económica en el país estudiado.

En la década de los noventa en los países del Tercer Mundo se privatizaron empresas públicas de carácter estratégico y que daban buenas ganancias. Varias de ellas fueron vendidas a grupos extranjeros a precios bajísimos y se volvieron consumidoras de materias primas y de servicios exteriores, mientras que los beneficios que realizaban se repatriaban a los países de los inversores, aumentando la necesidad interna de divisas extranjeras y, como consecuencia, aumentando la deuda externa.

Por ejemplo, en Argentina, la empresa estratégica estatal YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), se había endeudado seriamente en USD durante el período de la dictadura militar, pero YPF de hecho no necesitaba ni utilizaba esta divisa sino que estaba obligada a transferir el dinero al Banco Central que mantenía de esa manera una política de cambio inviable. Tras una brutal devaluación, todos los saldos negativos de YPF fueron asumidos por el Estado argentino durante los años noventa a fin de mejorar su situación financiera antes de que la empresa fuera privatizada. De la misma manera fueron privatizados el

7. Confecionar la lista de empresas privatizadas

90% de los bancos argentinos al igual que el 40% de las industrias nacionales.

La realización de una auditoría podría permitir sacar a la luz las estrategias utilizadas para llevar a cabo estas privatizaciones.

Dentro de este marco, será útil tener a mano la legislación nacional sobre las privatizaciones de los activos y de las empresas públicas, la legislación sobre las inversiones extranjeras, la legislación sobre el comercio exterior y, (eventualmente) la legislación sobre la remisión a la jurisdicción del Centro Internacional para la Resolución de Diferendos Relativos a las Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.

B. Análisis de los contratos

En base a las indicaciones dadas en el apartado anterior, que sirven para trazar las líneas fuertes del análisis, esta etapa requiere en primer lugar reunir todo tipo de documentos relativos a la deuda externa. Luego se tratará de analizar en detalle, y siguiendo un esquema de lectura preestablecido, los documentos que se hayan encontrado. Obsérvese que las instituciones financieras internacionales y los demás grandes agentes económicos utilizan contratos de préstamo estándar, lo que permite esbozar un método de análisis de los contratos relativamente general.

Antes que nada se debe identificar el órgano y los funcionarios que oficialmente autorizan la firma de contrato de endeudamiento externo. Esto permitirá localizar el lugar donde supuestamente se conservan los contratos de endeudamiento.

En Brasil, el Senado es la entidad responsable (de la aprobación final); en ese país se pudo acceder a ciertos documentos mediante una autorización oficial obtenida gracias al apoyo de senadores de la oposición... De ahí, una vez más, el interés de movilizar a la "clase política" en el transcurso de la campaña a favor de la auditoría. Por último, hay que ser conscientes de que será difícil encontrar documentos sobre préstamos contraídos durante un período de gobierno militar o dictatorial, pues en tales períodos el gobierno ejecutivo no suele consultar a otros órganos. Durante el período de dictadura militar en Brasil, el nivel de endeudamiento aumentó considerablemente, pero no se pudo encontrar casi ningún documento o contrato de endeudamiento...

He aquí los resultados del análisis de documentos realizado por el grupo de la auditoría ciudadana brasileña, que aportarán algunas indicaciones útiles.

- Los documentos archivados. De las 815 resoluciones reseñadas por el Senado, únicamente 238 fueron encontradas en los archivos del Senado, lo que hace pensar que los senadores aprobaban los contratos de préstamo sin analizarlos nunca realmente. Estas 815 resoluciones eran equivalentes a préstamos por 219 mil millones de USD. Los 238 contratos encontrados correspondían sólo al 20% de la cantidad total, y cubrían deudas hasta el año 1987. Unafisco estudió en detalle estos 238 documentos y encontró que cerca de 124 mil millones de USD correspondían a 7 resoluciones del Senado que autorizaban al gobierno la emisión de bonos.

Recapitulativo de los contratos 1964 - 2001

	Número de autorizaciones del Senado	% del número de resoluciones	Cantidad financiada (en USD)	% del total de la deuda contraída
Emisión de bonos	7	0,86	124 mil millones	56,55
Contratos encontrados	238	29,20	42,66 mil millones	19,46
Contratos no encontrados	570	69,94	52,60 mil millones	23,99
TOTAL	815	100,00	219 mil millones	100,00

Fuente: Unafisco.

- Idioma de los documentos. Otro hallazgo fue que la mayoría de los documentos no estaban escritos en portugués (la lengua oficial de Brasil) y carecían de traducción.

- La participación del gobierno federal en el endeudamiento. Sorprendentemente, la lista no contiene ni un solo contrato a nombre de la União (la institución federal que corresponde al gobierno central en Brasil) en el período 1964 - 1987. Es importante tener en cuenta que el gobierno federal es quien más contribuyó al aumento de la deuda brasileña durante aquellos años de dictadura militar, mientras que el Congreso no podía controlar los contratos de endeudamiento y que el poder ejecutivo acostumbraba negociar con los bancos extranjeros sin ningún tipo de restricción.

- Las deudas con el FMI. No se encontró en los archivos ningún documento de préstamo del FMI (que suelen ser los que

más atentan contra la soberanía del país). Una vez más, esta ausencia refleja la impotencia del Congreso durante los años de la dictadura militar.

- Identificación de los términos abusivos y de las condiciones de los contratos examinados. Entre los resultados de los análisis de los contratos de deuda encontrados en los archivos del Senado, Unafisco elaboró la siguiente lista de cláusulas abusivas que pudieron identificarse en los contratos de deuda [véase el capítulo 4].

Cláusulas abusivas y su incidencia en las cantidades otorgadas. Contratos de endeudamiento encontrados en el Senado 1964 - 2001

Cláusula	% del monto financiado según los contratos encontrados en el Senado
Intereses flotantes	91,78
Todos los pagos debían ser exonerados de tasas brasileñas	77,19
Pago de intereses sobre la parte del préstamo que no ha sido desembolsada	58,61
Establecimiento de un foro externo para resolver oficialmente las disputas (renuncia a la soberanía nacional)	49,24
Adopción, por parte de Brasil, de un plan del FMI/Banco Mundial	38,15
Las obligaciones del deudor con respecto al capital, a los intereses y a otras obligaciones sobre los contratos de deuda son consideradas obligaciones directas e incondicionales	37,14
Brasil no impondrá ningún control sobre el flujo de capitales hacia el exterior del país	34,05
Debe existir un acuerdo del acreedor en cuanto a las concesiones colaterales sobre las demás deudas contraídas por el deudor	34,05
En caso de incumplimiento de alguno de los términos del contrato, todos los pagos restantes deberán ser saldados inmediatamente	34,05
Todas las comunicaciones relativas al contrato se harán en inglés	34,05
El deudor debería brindar todas las informaciones sobre los procesos de privatización (incluyendo la metodología empleada para la constitución de los precios en la venta de empresas públicas) una semana después de la subasta.	34,05
Los fondos obtenidos de estas subastas podrán emplearse únicamente en el pago de bienes o servicios provenientes de los países seleccionados por el acreedor	31,14
El deudor pagará las tasas de inspección o supervisión equivalentes al 0,5 – 1% de la cantidad contraída	12,11

Fuente: Debt Contracts founded on Federal Senate (Contratos de deuda encontrados en los archivos del Senado federal) / Unafisco.

La carta de intención y la estrategia de asistencia al país

Durante la fase de análisis de los contratos, sería conveniente, en la medida de lo posible, buscar y analizar la carta de intención firmada entre un país y el FMI, así como analizar la estrategia de asistencia al país (*Country Assistance Strategy*, CAS, en inglés) con el Banco Mundial.

Cuando un país está en una situación de endeudamiento preocupante, el FMI es la institución que queda como último recurso para conseguir préstamos. La carta de intención es un documento “dirigido” por un país deudor al FMI, retomando todas las recomendaciones que esta última institución emitió con vistas a otorgar una ayuda financiera excepcional a efectos de cubrir el déficit de la balanza de pagos. Mediante esta carta, el país deudor se compromete a aplicar el programa de recuperación y de reformas preconizado, en un primer momento, por el FMI. Si la carta de intención satisface al FMI, el país deudor recibe un acuerdo de confirmación (*stand-by*) y un crédito en derechos especiales de giro (DEG). Es una manera hábil de hacer asumir las exigencias del FMI a los gobiernos de los países del Sur.

En Brasil, el grupo de la auditoría ciudadana pudo averiguar, gracias a este documento, la relación entre las exigencias planteadas por las instituciones financieras internacionales y las políticas seguidas por el gobierno de Lula para poder seguir pagando el servicio de la deuda. Las exigencias del FMI se referían a la reforma de la política fiscal y de jubilación, y a la aceleración de las políticas de privatización incluyendo los pocos bancos que todavía eran públicos, etc.

La estrategia de asistencia al país (CAS) es un compromiso que firma un país con el Banco Mundial y generalmente tiene una vigencia de tres a cinco años, en el marco de los programas de reducción de la pobreza. Este documento preparado por el Banco Mundial indica las futuras intervenciones del Banco Mundial en el país en cuestión y precisa las obligaciones del gobierno en materia de políticas fiscales y de ajuste estructural. Este compromiso debe continuar, aunque el gobierno haya cambiado después de elecciones (para mayor información sobre el CAS, véase el sitio Internet de la ONG Bank Information Center BIC, www.bicusa.org).

Además, será útil intentar analizar todos los programas de reducción de deudas o de anulación de deudas sujetos a condiciones.

El análisis de los contratos encontrados es, en sí, una fase relativamente compleja. Tras este análisis debería divisarse otra subetapa que, cuando es posible realizarla, permite también determinar la legitimidad o no de tal o cual deuda. Se trata de examinar el destino real de los fondos concedidos por un acreedor.

C. Examen del destino real de los fondos

Es necesario preguntarse:

- ¿cuál era el destino previsto de esos fondos?

- ¿cuál fue el destino real de esos fondos?

Esto equivale a preguntarse:

- ¿cuál es la contrapartida del préstamo contraído?

- ¿la contrapartida es de “calidad”? ¿a quiénes sirven los intereses? ¿La población se beneficia realmente de dicho préstamo?

- ¿cuál es el organismo estatal responsable de la vigilancia y del uso de los fondos públicos? ¿ha desempeñado correctamente su papel? (las responsables suelen ser los auditores generales de los Estados, quienes tienen las competencias necesarias para revisar las cuentas de un crédito externo)

1.
¿Cuál es la contrapartida del préstamo contraído?

Al hacer este examen, se puede descubrir que algunos proyectos nunca se concretaron.

Por ejemplo, la Coalición sobre la deuda y el desarrollo de Tanzania estima que Tanzania contrajo deudas por más de 575 millones de USD ante el Banco Mundial para financiar 26 proyectos de agricultura que nunca se llevaron a cabo.

En Nigeria, una comisión gubernamental constató que 61 proyectos de desarrollo para los cuales se contrataron préstamos en el extranjero por una cantidad de 5.000 millones de USD fracasaron o nunca se concretaron¹⁰.

Una metodología, propuesta por la jurista y abogada Laura Ramos, consiste en examinar este destino a dos niveles. El primer nivel identifica los fines que determinan la decisión de los acreedores cuando se trata de otorgar un préstamo, son las *deudas primarias*. El segundo nivel examina los medios financieros utilizados por los acreedores para alcanzar tales fines (estudios de los hechos, conductas, estructuras, sistemas, mecanismos y resultados concretamente obtenidos), son las *deudas emergentes*.

“El objetivo de este doble enfoque es revelar que los destinos concretos que tuvieron los fondos prestados – que (...) son, entre otros, la opresión, la guerra, la corrupción, los proyectos de desarrollo nocivos, la socialización de las ‘pérdidas’ o el fraude – sólo son medios o herramientas que permitieron y

¹⁰ Véase el artículo de Joseph Hanlon, “Lenders, not borrowers, are responsible for ‘illegitimate’ loans”, *Third World Quarterly*, vol. 27(2), 2006.

permiten a los grandes grupos económicos que lideran la economía mundial alcanzar objetivos más generales que satisfacen sus exclusivos intereses. Como por ejemplo: (...) cuando la deuda generada por la corrupción (deuda emergente) responde a la necesidad de contar con las estructuras políticas locales subordinadas a los intereses de la penetración de las empresas transnacionales en la periferia (deuda primaria); o cuando esa deuda de corrupción (deuda emergente) resulta de la carrera interempresarial – y/o de la competición entre los gobiernos que las representan- por ganar mercados y terrenos de extracción de las riquezas (deuda primaria) (...); o cuando la deuda generada por quiebras o por los resultados nefastos de los ‘proyectos de desarrollo’ (deuda emergente), resulta ser la consecuencia de la necesidad de subsidiar la industria del Norte (deuda primaria).

La vinculación entre los fines y los medios, entre los móviles y las herramientas, brinda además los elementos necesarios para establecer con claridad quiénes son los responsables de las deudas acumuladas en los países del Sur, y para comprender cómo esta deuda en su totalidad y como fenómeno funciona como un instrumento de dominación.”¹¹

Laura Ramos presenta numerosos ejemplos de deudas primarias y emergentes en su libro. Citemos, entre otros casos de deudas emergentes, la utilización de la cantidad de una deuda contraída por una institución pública pero que beneficia, al fin de cuentas, al sector privado. Únicamente una auditoría permite identificar este desvío de fondos y por lo tanto poner en tela de juicio el pago de esta parte de la deuda.

“Muchas veces, los créditos externos se legitiman argumentando que serán destinados a proveer al país de la infraestructura necesaria para su desarrollo, como puede ser la construcción o restauración de carreteras, puentes, canales, pistas de aterrizaje, oleoductos, incluso escuelas o redes sanitarias. Los créditos contraídos se justifican también con el necesario financiamiento de los estudios previos para realizar dichas obras, o para sistematizar la información

2.

¿La contrapartida del préstamo es de “calidad”?

¹¹ Laura Ramos examina en detalle estos niveles y las deudas consecuentes en su último libro, *Los crímenes de la deuda. Deuda ilegítima*, publicado en marzo de 2006 por Editorial Icaria y el Observatorio de la Deuda en la Globalización, p. 48.

relevada o archivar los resultados obtenidos, e inclusive para modernizar los medios para lograrlo. Estos gastos, ¿tienen como finalidad beneficiar a la población que deberá pagar la deuda que generan? No siempre. Muchas veces la infraestructura diseñada o restaurada, o los estudios realizados, tienen como finalidad real preparar el terreno para futuros despojos de los recursos del país en cuestión. Son algunos de los costos que debe pagar el Sur para que las empresas ‘tengan confianza e inviertan’ en tal o cual país. Se podría decir entonces que tales inversiones servirían para paliar el problema del desempleo que afecta profundamente a los países del Sur, pero, ¿en qué medida se puede comprobar este argumento?”¹²

He aquí el ejemplo de una contrapartida que va en contra del bienestar de la población local:

Ecuador y la extracción de petróleo

“Un ejemplo esclarecedor sobre este punto es el de los 26 años de explotación de la empresa petrolera Texaco en Ecuador. Creada en Texas en 1926, en 1967 fue la primera compañía que desarrolló sus actividades de exploración y extracción de crudo en la Amazonía Ecuatoriana. Entre 1971 y 1981, el gobierno ecuatoriano construyó toda la infraestructura necesaria para Texaco en sus operaciones de extracción y transporte. En el mismo período, la deuda externa de ese país se multiplicó casi por 22, pasó de 260 millones a 5.870 millones de USD. Parte de ella permitió financiar la mencionada infraestructura y otras obras vinculadas con la misma. El negocio petrolero proporcionaba a Ecuador utilidades de un valor aproximado de 7.500 millones de USD por la extracción de un recurso no renovable que necesitó millones de años para producirse. En cuanto al aspecto laboral, Texaco eludía sus obligaciones subcontratando un gran número de operaciones auxiliares a otras compañías. Los trabajadores ecuatorianos ocupaban puestos de alto riesgo y trabajaban como semi esclavos. (...) Las incursiones de Texaco dejaron una huella indeleble en la historia del pueblo ecuatoriano. La empresa, que tuvo que huir de Ecuador en 1991, es responsable de la contaminación y destrucción de grandes extensiones de selva en la región amazónica, de masacres y del desplazamiento de poblaciones autóctonas, y del empobrecimiento del país. Según los cálculos de

¹² L. Ramos, op.cit., p. 97.

Acción Ecológica, Texaco le debería a Ecuador en concepto de deuda ecológica 709 mil millones de USD, es decir, 51 veces la deuda externa ecuatoriana (www.accionecologica.org).”¹³

Las agencias públicas de crédito a la exportación garantizan a las empresas que venden en el extranjero contra los riesgos financieros o políticos de la exportación. Cada país rico ha creado la suya. Extremadamente discretas y opacas, estas agencias entregan un apoyo financiero colosal (el doble de la ayuda pública al desarrollo), principalmente a las grandes empresas o a los bancos que las sustituyen para administrar a largo plazo el pago de la deuda contraída por el comprador extranjero...

Las agencias de crédito a la exportación son instituciones públicas o semi-públicas que otorgan garantías de préstamos (las denominadas “garantías de riesgo a la exportación”), o préstamos directos, a las empresas privadas de su propio país a fin de concluir negocios en el extranjero, también en los países del Tercer Mundo que presentan cierto riesgo político y financiero. De hecho, estas agencias funcionan como aseguradoras: cubren riesgos de no pago de mercancía entregada a clientes en el extranjero y/o los empréstitos vinculados a estas operaciones. En su origen, los riesgos cubiertos se referían a las *vicisitudes políticas* en los países importadores, riesgos que ni la empresa exportadora ni su cliente tenían posibilidad de prever o controlar. El cliente gozaba entonces de una garantía del Estado. Hoy en día la cobertura de *riesgo de no pago* se ha extendido a la simple incapacidad de pago del cliente y la garantía del Estado importador ya no tiene justificación política. Estas agencias se han convertido así cada vez más en instituciones que transfieren el riesgo de la empresa hacia los poderes públicos.

D. Las agencias de crédito a la exportación¹⁴

¹³ Idem, p. 98.

¹⁴ Para más información, véase el estudio de The Corner House, “Underwriting Bribery. Export Credit Agencies and Corruption”, *Briefing*, n°30, diciembre de 2003, www.thecornerhouse.org.uk; el libro de Laura Ramos, op.cit., capítulo 3; el artículo de W. Yerheyden « Les agences de crédit à l’exportation : un financement sans respect des droits écologiques, sociaux et économiques », 8 de junio de 2003, disponible en el sitio del CADTM: www.cadtm.org, y consultar el sitio de la Déclaration de Berne (DB) www.ladb.ch. Agradecimientos particulares a Jean-Claude Huot (DB) por esta parte.

Estas agencias se inscriben directamente dentro del marco de la promoción de la exportación nacional. Las agencias de crédito a la exportación representan las fuentes más importantes de financiación pública para los proyectos del sector privado y financian embalses, proyectos mineros, centrales de producción de energía, entre otros.

Los contratos negociados con las agencias de crédito a la exportación representan hoy una cuarta parte de la deuda pública de los países en desarrollo. En África esta parte es mucho mayor y llega al 71% de la deuda externa en Nigeria, 58% en Lesoto, 55% en Gabón, 42% en el Congo, 33% en RDC y 31% en Camerún. Estarían apoyando el doble de proyectos de petróleo, gas y minas de los que apoyan todos los bancos multilaterales de desarrollo y el Banco Mundial juntos.

La intervención de estas agencias hace complejo el mecanismo del endeudamiento. En efecto, una empresa occidental que haya contraído una garantía a la exportación (o el banco que haya retomado el crédito a su cargo) al constatar que su servicio no podrá ser pagado, se dirige a la agencia de crédito a la exportación para ser reembolsada. La agencia pasa a ser detentora del título de deuda. El crédito “privado” se convierte en “público”. En caso de que no se reembolse, el contribuyente del Norte paga entonces por los errores de depósito del sector privado. A su vez, la agencia podrá intentar recuperar una parte de su dinero, vendiendo el crédito en mercados especializados en la recuperación de créditos. El crédito vuelve a convertirse en “privado” y el país del Tercer Mundo que garantizó al importador se encuentra con que los términos del contrato de endeudamiento cambiaron sin que hubiera podido intervenir en su negociación, y muy a menudo con condiciones de reembolso mucho más exigentes. Si el contrato preveía una contragarantía soberana, el acreedor puede dirigirse contra el Estado del país de la empresa en dificultad y entonces, la deuda pasa a ser una deuda pública.

Estas agencias de crédito a la exportación actualmente se hacen cargo del 10% de las exportaciones mundiales y desempeñan un papel crucial en la privatización de las

empresas públicas del Tercer Mundo, al proporcionar seguros a las empresas occidentales.

Sin embargo algunos informes como los publicados por The Corner House o la Declaración de Berna, dan cuenta de la falta total de transparencia de estas agencias, a pesar de que en general están financiadas con fondos públicos. En efecto, de ellos se desprende que cuando se negocian los contratos, las instituciones se fijan muy poco en la pertinencia y en la seriedad del proyecto presentado. Estos informes mencionan también prácticas generalizadas de corrupción, a través del pago de comisiones. Los créditos de estas agencias, tal y como funcionan en la actualidad, y las malversaciones asociadas tienen como consecuencia el aumento de la deuda externa. Parte de la auditoría de la deuda debería examinar en profundidad los contratos negociados con estas agencias en la medida de lo posible, a fin de determinar su cuota de ilegitimidad. Por último, es necesario notar que la mayoría de las agencias de crédito a la exportación no estaban obligadas a tener en cuenta el respeto a los derechos humanos ni el impacto social o ambiental de los proyectos que financiaban. Numerosos escándalos han salido a la luz pública, como la financiación del embalse de las Tres Gargantas en China, un gran proyecto hidráulico en Lesoto, el proyecto de gas de Yanada en Birmania. Gracias a la movilización de numerosas ONGs, entre ellas las que firmaron la declaración de Yakarta [véase más adelante] la OCDE admitió las recomendaciones que reclamaban una evaluación más estricta de los impactos ambientales y sociales de los proyectos que apoyaban estas agencias. Por supuesto, estas recomendaciones no son vinculantes, pero la lucha continúa...¹⁵

¹⁵ Las grandes agencias de crédito a la exportación son la COFACE para Francia, Ducreire para Bélgica, Hermes para Alemania, Export-Import Bank (EXIM Bank) para los EE.UU., Export Credit Guarantee Department (ECGD) para Gran Bretaña... Tenemos que notar que COFACE fue privatizada en 1994 pero puede seguir sacando fondos del presupuesto del Estado sin límite si las sumas de las que debe hacerse cargo son superiores a sus recursos. Véase el *Bulletin du CADTM France* de mayo de 2002, www.cadtm.org.

Corrupción, agencias de crédito a la exportación en Pakistán

*“En julio de 1998, la [agencia de crédito a la exportación] canadiense indemnizó a la empresa de generación de energía BC Hydro de la misma nacionalidad, después de que el gobierno pakistaní cancelara su contrato por cuestiones de corrupción. En el mismo año, agencias de ayuda al desarrollo como el Banco Mundial y otros gobiernos occidentales presionaron al gobierno pakistaní para que abandonara sus investigaciones sobre corrupción en el marco de la construcción de una planta de energía eléctrica edificada en 1997 por un consorcio que incluía a una empresa nacional británica, y que había sido financiada por las agencias de crédito a la exportación de Francia, Italia y Japón.”*¹⁶

Togo: un gobierno negligente y la corrupción, favorecidos por las agencias de crédito a la exportación

“1er punto: la financiación de la Industria Togolesa de Plásticos (ITP) se efectuó mediante un préstamo del Crédit Suisse. Los riesgos del proyecto eran tan altos que las sociedades participantes no se hubieran comprometido sin el seguro-crédito a la exportación brindado por el gobierno suizo por intermediación de la agencia Garanties contre les risques à l'exportation (Garantías contra riesgos de exportación, GRE). La ITP ya estaba en números rojos desde el lanzamiento del proyecto. Se acumularon pérdidas por varios millones de USD y un alto funcionario del Banco Mundial de Togo confirmó que el costo de la construcción de la fábrica (10 millones de USD) era netamente superior al valor real de la misma, que no superaba los 3,7 millones USD. No se hizo ninguna licitación internacional. Esta operación implicó el pago de comisiones ocultas para la obtención del negocio y la participación de la GRE, gracias al precio inflado del costo de la fábrica.

2º punto: Rolf Kohlgruber, propietario de Ofenbaugesellschaft Berg & Co. GmbH (Colonia, Alemania) y de Berg AG (Basilea, Suíza), logró convencer al gobierno de Togo de que garantizara un préstamo de 5,8 millones de USD que obtuvo de la Société de Banque Suisse, para construir una fábrica de chapa acanalada en Togo. La Société de Banque Suisse otorgó el préstamo a condición de que la entrega de la fábrica terminada fuera también hecha por la agencia GRE. Sin la garantía de los Estados suizo y togoleño, esta operación habría fracasado casi seguramente. Como Togo no hizo una licitación, el país pagó

¹⁶ L. Ramos, op. cit., p. 91.

finalmente 5 millones de francos suizos de más. Una comisión interna de investigación presentó un informe declarando lo siguiente: 'Los beneficios realizados son tales que deben ser calificados de inmorales y fraudulentos...'¹⁷

Desde 1996, las ONG's de diversos países lanzaron una campaña internacional en pro de una reforma de las agencias de crédito a la exportación; apoyándose entre otras cosas en la Declaración de Yakarta. Más informaciones en: <http://www.eca-watch.org/>

Ilustración

“La anulación” de las deudas por parte de los países del Norte: ¿un gesto verdaderamente desinteresado? Un informe que trae algunas sorpresas...

Hace algunos años, bajo el subtítulo “un regalo de cumpleaños de la Confederación”, la revista *La Vie économique* (5-2001, p. 39 y ss.) dedicó un artículo bastante largo a establecer un primer balance del programa de desendeudamiento adoptado por la Asamblea federal suiza diez años antes, o sea, en 1991. Este programa había sido votado con ocasión del 700º aniversario de la Confederación, a consecuencia de una intensa campaña realizada por las mayores “obras de ayuda mutua” del país. 700 millones de francos suizos adicionales fueron asignados entonces para la ayuda pública internacional, de los cuales 500 para un programa de desendeudamiento.

La lectura del artículo, así como del informe original publicado al respecto por la Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO, Secretaría de Estado para la economía) deja algo perplejo, aunque buena parte de los descuentos concedidos contribuyeron a reducir el peso de la deuda sobre las poblaciones concernidas y a mejorar ligeramente su situación. En 2001, 450 millones (de francos suizos) se habían utilizado para fines de “desendeudamiento”. Los elegidos sólo podían ser países considerados “pobres”. El artículo de la revista señala que: “Para poder beneficiarse de una anulación de la deuda, un país debe demostrar ciertos ‘resultados’ y cumplir con ciertas condiciones. Entre dichas condiciones, están una ‘buena gobernanza’ (respeto a los derechos humanos, separación de los poderes judicial y político, libertad de prensa, etc.), así como realizar esfuerzos por mejorar su política económica a fin de llevar a cabo reformas sociales y redefinir su estrategia futura en materia de endeudamiento.” A continuación, el texto enumera los “cuatro instrumentos del programa suizo de desendeudamiento”:

1. *Anulación de las deudas públicas bilaterales.* El artículo establece que “esta medida se refiere sobre todo a la recompra de deudas comerciales cubiertas por la

¹⁷ Ejemplos relativamente viejos pero no desprovistos de interés, extraídos del documento B. Rich, K. Horta, A. Goldzimer, « Le rôle des agences de crédit à l'exportation en Afrique subsaharienne », Environmental Defense, http://www.environmentaldefense.org/documents/474_AfricaFrench.pdf.

Garantía contra los riesgos de exportación (GRE)” después de señalar previamente que “la crisis del endeudamiento, más que por un problema de liquidez a corto plazo, estaba dada por un problema de insolvencia.” [el subrayado es nuestro] Con este fin, “la Confederación debió entrar en posesión tanto de créditos cubiertos por la GRE como de las ‘franquicias’ de los exportadores. (...) Para la recompra de las franquicias, el SECO ofreció a los exportadores un precio promedio equivalente al 20% del valor nominal de los créditos.”

2. *Anulación de las deudas comerciales no garantizadas*. En este aspecto se advierte que “esta medida comprende el pago de las cantidades atrasadas a bancos y proveedores que no dispongan de ninguna garantía del Estado.” [el subrayado es nuestro]

3. *Reducción de las deudas multilaterales*. Medida “destinada a los países en los cuales Suiza ya desempeña un papel muy activo en el marco de la ayuda al desarrollo.” “La finalidad de esta acción era permitir que países comprometidos en realizar reformas [los PAS, nota de la redacción] pudieran conservar un acceso a las líneas de créditos ventajosas de las instituciones multilaterales.” [el subrayado es nuestro]

4. *Medidas complementarias*. Se trata de contribuir a “la mejora de la gestión de la deuda (...) a fin de evitar, entre otras cosas, futuras situaciones de insolvencia.” [el subrayado es nuestro]

Los 455,5 millones distribuidos con tal fin se repartieron de la siguiente manera: 70,9 millones para el primer tipo de medidas, 84,9 para el segundo, 247,1 para el tercero y 52,6 para el cuarto.

E. El grupo por la auditoría ciudadana de Brasil llevó a cabo, en paralelo al análisis histórico y de los contratos, un análisis de los datos actuales y la deuda nacional. Esta etapa es interesante pero depende en gran medida de las características de cada país. A título de ejemplo reproducimos los parámetros elegidos por Unafisco, que sirven para orientar la reflexión.

Los resultados - clave de las investigaciones de Unafisco son:

1. En cuanto al presupuesto nacional: se observa una diferencia abismal entre los gastos nacionales en el sector social y el servicio de la deuda. En 2004, los gastos sociales se elevaban a 33 mil millones de USD, mientras que el servicio de la deuda alcanzaba los 69.790 millones de USD.

2. En cuanto a los acuerdos vigentes con el FMI: el gobierno de Lula aceptó los acuerdos con el FMI cuyas condiciones incluyen, por ejemplo, el mantenimiento de un excedente bruto con el fin de reservar fondos para el servicio de la deuda, la reforma impositiva y la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones.

3. En cuanto al Banco Central de Brasil y la legislación fiscal: en los últimos años Brasil flexibilizó su legislación relativa al flujo de los capitales hacia el exterior. Unafisco considera que esto está directamente vinculado al blanqueo de dinero y tiene un impacto sobre el nivel de endeudamiento de Brasil, pues es muy fácil que fondos prestados y mal utilizados puedan salir del país sin dejar huellas. Una gran preocupación de Unafisco es el proceso de racionalización de impuestos sobre el dinero “sensible” (dinero resultante de la especulación e invertido en los mercados de capitales).

4. En cuanto a los indicadores financieros internacionales asociados con los niveles de endeudamiento: el “riesgo país” [véase el capítulo 1] de Brasil ha sido siempre calificado como de un índice alto. Por esa razón Brasil tiene que pagar tasas de interés más elevadas sobre sus obligaciones, a pesar de estar al día con sus pagos, e incluso habiendo adelantado pagos (en 2005, por ejemplo, Brasil adelantó el pago de 5.100 millones de USD por concepto de una deuda contraída con el FMI, en el marco del Supplemental Finance Facility ¹⁸).

Más allá de eso, la auditoría debería incluir un análisis de la relación entre la deuda y los indicadores sociales tales como indicadores de pobreza e indigencia, de desempleo, subempleo, empleo informal, etc. y los indicadores de distribución de la riqueza (ingresos). Para ello sería útil consultar el sitio Internet del Observatorio internacional de la deuda (www.oid-ido.org) que establece los métodos para calcular estos ratios.

Como ya se dijo, el camino de una auditoría de la deuda está plagado de obstáculos y su realización no es en absoluto una tarea fácil. Los obstáculos pueden ser de carácter técnico o de índole política. Las siguientes indicaciones y consejos permitirán tal vez superarlos.

Supongamos que la puesta en marcha de una auditoría haya comenzado relativamente bien (acuerdo general por parte de la sociedad civil sobre la necesidad de realizar una auditoría, movilización de asociaciones, diversos grupos y movimientos sociales, de miembros de partidos políticos y de parlamentarios en torno a la cuestión, etc.). Supongamos

II. ¿Cómo superar los obstáculos?

A. Los obstáculos técnicos

¹⁸ Una de las líneas de crédito más onerosas del FMI, que habitualmente se otorga a países de medianos ingresos.

también que la estrategia a seguir (agenda y planificación de las tareas, organización de los grupos de trabajo, identificación de los tipos de documentos a buscar y de las personas recurso, etc.) haya sido también claramente establecida.

En este marco “ideal”, puede llegar a plantearse aún el problema de la escasez de documentos, así como el de la lengua utilizada en los contratos, tal y como lo demuestran ciertos resultados de la auditoría ciudadana en Brasil, citada anteriormente. Además, al trabajar sobre el proceso histórico del endeudamiento, se podrá constatar claramente la dispersión de los documentos en diversos países (entre ellos países del Norte). Esto podría desanimar a los investigadores y ralentizar la puesta en marcha de la auditoría.

Para resolver estos problemas, es indispensable la existencia de una red de apoyo y solidaridad Norte/Sur, activa y rápida. La fuerza de esta red Norte/Sur radica también en su capacidad de emprender búsquedas de contratos de endeudamiento en diversos países, reduciendo en parte el problema de la dispersión de los documentos ¹⁹. En el Norte, las asociaciones deberían *a priori* tener más fácil acceso a los documentos oficiales y gubernamentales, amparándose en las leyes que consagran la libertad de información y sobre todo en el marco de campañas comunes y mediatizadas sobre la anulación de la deuda. Es necesario también señalar que numerosas organizaciones cuentan con redes de traductores eficaces y voluntarios que podrán ayudar a retranscribir en la lengua nacional muchos de los contratos considerados como importantes, en un lapso de tiempo relativamente corto. Por último sería ideal constituir, como se ha hecho en Uruguay [véase el capítulo 2], comisiones que abarquen diferentes sectores profesionales, más o menos militantes, y que cuenten por lo tanto con diversas competencias a la vez que puedan proporcionar varias posibilidades de acceso a los documentos y a las fuentes identificados.

Será asimismo útil entablar contactos fructíferos con los funcionarios que trabajan en puestos claves.

¹⁹ Ver el trabajo de EURODAD en www.eurodad.org

Es relativamente previsible el que se produzca un bloqueo político que impida el acceso a los documentos de endeudamiento. Este obstáculo es más difícil de superar que el anterior. En efecto, muchos políticos y otros actores nacionales no tienen ningún interés en que se estudie minuciosamente todo el proceso del endeudamiento. Por eso insistimos en la necesidad de establecer desde el comienzo contactos sólidos con miembros de los partidos políticos incluyendo a los partidos de la oposición, así como con los medios de comunicación. La finalidad de este esfuerzo es llevar lo más posible a conocimiento público la obstrucción política voluntaria, y de esa manera hacer presión para que se abran los archivos.

Se podrán encontrar otros tipos de obstáculos de índole política, ello a lo largo del proceso de la auditoría. En efecto, si se adopta una ley que promueve la realización de una auditoría de la deuda, luego algunos políticos podrían hacer todo lo posible para bloquear la puesta en práctica del proceso.

En Filipinas, la Cámara de diputados adoptó una resolución común sobre la auditoría de la deuda, que está estudiándose en el Senado en este momento. Sin embargo, desde hace varios meses ciertos senadores están intentando dilatar el proceso de adopción esgrimiendo pretextos técnicos. Los diputados y los movimientos sociales que promovieron esta iniciativa no han podido impedir el bloqueo (debido a condiciones políticas desfavorables), pero han optado, estratégicamente, por la forma de una resolución común. En efecto, según las leyes filipinas, este tipo de decisión, al no ser ley, permite evitar que la presidencia pueda vetar tal iniciativa.

Además, y la experiencia filipina así lo demuestra, la formulación y la elección del vocabulario de los artículos de la ley (o del instrumento legislativo de que se trate) y sus propósitos son de crucial importancia.

La resolución común filipina fue redactada de tal manera que no contiene ningún artículo que limite el endeudamiento ni incluya pretensiones "punitivas". La fuerza de esta resolución, y esto es lo que permitió obtener el consenso entre una amplia mayoría de los diputados, es que no tiene por objetivo castigar o juzgar a tal o cual actor, sino poner en claro cuál es la situación económica y de endeudamiento del país. El único castigo previsto en el texto apunta a aquellos funcionarios u

B. Los obstáculos políticos

otros agentes autorizados que se nieguen deliberadamente a entregar documentación a la Comisión oficial de la auditoría, cuya creación está prevista en la resolución.

Por último, sería útil intentar forzar el acceso a los documentos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs). Por ejemplo, se podrá buscar la participación de investigadores externos para efectuar una “encuesta” ante las IFIs. Con la colaboración de asociaciones del Norte y esta red de solidaridad, se puede también considerar el hacer presión sobre la delegación nacional de tal o cual gobierno ante una IFI para que la institución en la cual actúa abra sus documentos a las organizaciones del Sur que estén implicadas en una auditoría [véase el recuadro sobre la auditoría de las IFIs, capítulo 2].

Ilustración

Auditoría general de la deuda ecuatoriana

“Ecuador acaba de lanzar una iniciativa positiva en materia de la auditoría de la deuda. Por decreto gubernamental, la Comisión Nacional de Investigación y Auditoría de la Deuda Externa del Ecuador se lanzará al estudio detallado de las deudas contraídas por Ecuador durante las últimas tres décadas. Se comunicará al Presidente de la nación el resultado de tal auditoría. Un prelado y un ex ministro forman parte de la comisión. Recordemos que Ecuador debe una suma que excede los 11 mil millones de dólares estadounidenses. Desafortunadamente, esta auditoría no es más que un pequeño paso. En primer lugar, el plazo fijado a la comisión – seis meses de trabajo – es muy breve. Es decir que la auditoría solo podrá encargarse de algunos casos, como por ejemplo el del sobrefinanciamiento de la ruta Cuenca-Molleturo-Naranjal (de un costo de 120 millones de dólares mientras que el presupuesto inicial era de 20 millones sin tener en cuenta el daño causado al ecosistema que se estima equivalente a 130 millones de dólares). Por otra parte, la Comisión dispondrá de un presupuesto muy magro y necesitará de la colaboración de diferentes agentes del Estado en ministerios y bancos estatales, lo cual no puede darse por descontado.

Finalmente, no se ha otorgado a la Comisión el poder de decisión sino que sólo cuenta con facultades de investigación, información y propuesta. El único habilitado a tomar medidas es el presidente. ¿Lo hará?

Uno de los miembros de la Comisión, Hugo Arias, militante de Jubileo 2000, dispone de indicios precisos de corrupción y de pistas concretas de trabajo. Esto es posible gracias al trabajo de militancia y vigilancia permanente del movimiento mundial contra la deuda al cual pertenece Jubileo 2000. Esperemos que este trabajo permita a la Comisión trabajar sobre las deudas multilaterales que ha contraído Ecuador.”

Extracto del *Bulletin du CADTM France*, n°23, mayo de 2006.

Para una mejor comprensión, durante la lectura de este capítulo puede ser útil consultar el capítulo 4 (principios jurídicos), y reciprocamente. Por otra parte, quienes deseen profundizar más pueden complementar los elementos que se plantean en este manual con otras fuentes, en particular con la versión completa de documentos que pueden destacar de Internet en: <http://audit.iod-ido.org>.

Capítulo 4

Los aspectos jurídicos de la auditoría

En este capítulo presentamos los distintos aspectos jurídicos de la auditoría de la deuda: en la primera parte, brindamos los argumentos relativos al derecho a realizar una auditoría de la deuda; en la segunda parte, tratamos los principales puntos jurídicos de referencia al examinar un contrato de préstamo para descubrir eventuales irregularidades u otros vicios.

Como hemos visto anteriormente, la iniciativa de la auditoría puede ser tomada por diferentes actores de la vida pública. Pero, sea como fuere, el gobierno es en última instancia la entidad que puede decidir, en base a las conclusiones de una auditoría, no pagar tal o cual deuda y entablar acciones legales. La presión y/o la coordinación con los poderes públicos son por lo tanto indispensables.

- El derecho a la auditoría en cuanto derecho de los poderes públicos: el derecho a actuar y a decidir legalmente

En el ámbito del derecho internacional, importantes aportes de carácter doctrinario (véase entre otros los artículos de los profesores A. Sach y J. Hanlon) significaron apoyos considerables para el desarrollo de una jurisprudencia, cuando no se habían desarrollado todavía normas específicas a nivel internacional. La auditoría pública es el instrumento privilegiado mediante el cual la competencia de los poderes públicos se materializa plenamente en el ámbito del derecho nacional. Permite efectivamente a los gobiernos decidir sobre el carácter lícito o ilícito de la deuda externa pública. En el caso de Brasil, la auditoría pública de la deuda tiene estatus constitucional, es una posibilidad que está plenamente dentro de las competencias estatales: en última instancia, es el poder público del Estado en cuestión el que tiene potestad para decidir, en ejercicio de sus competencias internas y tras el análisis de la legalidad de la deuda, si corresponde reembolsarla o no.

De la misma manera, si un gobierno se niega a proceder a una auditoría, les compete a los ciudadanos el derecho

I. El derecho a la auditoría

de exigirla a través del ejercicio del derecho de petición, o de las obligaciones gubernamentales, los derechos civiles y políticos y las garantías constitucionalmente establecidas en cada país ¹.

- *El derecho a la auditoría como derecho ciudadano: el derecho a saber y a reclamar reparaciones*

La auditoría ciudadana coloca la problemática del derecho y de la legitimidad de la deuda en el centro de la cuestión de la deuda. Incluye la idea de la reparación y permite un análisis del pasado que delimita las responsabilidades, ya sean las implicadas a nivel interno o las de los acreedores, y define la parte odiosa o viciada de otro tipo de ilicitud de la deuda. La auditoría representa así una protección social y financiera de los ciudadanos, además de proveer argumentos jurídicos para la anulación de la deuda.

A.
Determinar la legalidad o la ilegalidad de la deuda externa: un derecho soberano y un deber de los poderes públicos

Ningún gobierno debería pagar una deuda externa que haya sido determinada jurídicamente como un acto ilegítimo o ilegal, bajo el pretexto de que existiera una obligación internacional. Según las normas del derecho público, determinar el carácter lícito o ilícito de la deuda externa es de la *competencia* de los poderes públicos. En efecto, todo gobierno, en cuanto órgano del Estado, tiene el derecho y la obligación de ejercer sus competencias internas particularmente en cuanto a la evaluación de las deudas públicas, mediante la realización de la auditoría pública y por una instrucción fiscal correspondiente que permitieran el

¹ Esta prerrogativa podría aplicarse a los Estados que forman parte del sistema interamericano, apelando a la Convención Interamericana contra la Corrupción que señala en el Artículo III (Medidas preventivas): “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

Pár. 6. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción (...).

Pár. 10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.

Pár. 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.” Véase el sitio de la Organización de los Estados Americanos: www.oas.org.

establecimiento de responsabilidades y la persecución a los responsables. Además, los movimientos ciudadanos, como víctimas directas del endeudamiento, tienen el derecho de cuestionar la validez de los supuestos créditos, y de demandar, al amparo de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, las reparaciones que correspondan en el caso de comprobarse los daños y perjuicios provocados por actos gubernamentales ².

Ilustración

El derecho a la reparación, pero no con cualquier condición...

En septiembre de 2005, los gobiernos suizo y nigeriano, bajo los auspicios del Banco Mundial, firmaron un acuerdo para la repatriación de 458 millones de USD robados por el antiguo dirigente de Nigeria, el general Sani Abacha, y colocados en diferentes bancos suizos (no obstante, de este importe se dedujeron unos 14 millones de gastos jurídicos...). El gobierno suizo autorizó esta transferencia basándose en un juicio del Tribunal federal y una primera parte del dinero regresó a las arcas nigerianas. Sin lugar a dudas, esta repatriación constituye un precedente importante y es el resultado de cinco años de trabajo llevado a cabo por campañas de ciudadanos suizos y nigerianos.

Sin embargo, se impusieron condiciones para la repatriación del botín, entre las cuales estaba un “acuerdo de supervisión” relativo a la obtención de “buenos resultados”. Este mecanismo otorga un papel importante al gobierno suizo y al Banco Mundial para controlar que los fondos repatriados se destinen efectivamente a las prioridades fijadas en el momento de la negociación del acuerdo (titulado *Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*). Así, una vez más, quienes identifican esas prioridades y juzgan su cumplimiento son las potencias occidentales y los organismos financieros internacionales. Este mecanismo de supervisión, tal y como fue implantado, sólo refuerza el poder ya enorme que tienen las instituciones financieras internacionales y los países occidentales sobre los del Tercer Mundo. Cuando sea necesario un mecanismo de vigilancia de la repatriación del dinero o de los fondos después de un proceso de anulación de la deuda, éste debería ser definido y regulado localmente (es decir, desde el país deudor y con la implicación de las ONGs y de los movimientos sociales locales concernidos). El Banco Mundial no debe tener en sí mismo un papel tan central (y tan costoso), y además con frecuencia es al mismo tiempo juez y parte.

Por lo tanto, es legítimo el que los pueblos del Tercer Mundo se interroguen, e inclusive se indignen, en cuanto al costo administrativo y temporal que implica el

² Aunque aún es objeto de debate y análisis en el ámbito jurídico internacional, potencialmente se podría estudiar las violaciones del Estatuto de Roma y reclamar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) en el ámbito de los crímenes contra la humanidad (parte k) y solicitar investigaciones y auditorías de la deuda a la Fiscalía del TPI para establecer las responsabilidades penales de los gobiernos, y potencialmente, intentar señalar a los actores no estatales como responsables del endeudamiento. Véase el punto E de la parte II de este capítulo.

establecimiento de este mecanismo de control. A fin de cuentas, ¿se trata de dinero nigeriano, suizo o del Banco Mundial? ¿Por qué no se identifican las prioridades en cuanto al uso del dinero repatriado, antes que nada, localmente? ³ Por último, los bancos acreedores y la Confederación suiza, que ponen tantas condiciones y precauciones para devolver el dinero desviado, ¿no tendrían que haberse preguntado cuál iba a ser el destino real de los fondos prestados en el mismo momento en que firmaron los primeros contratos de préstamo con el general Abacha?

El derecho a la reparación es uno de los más legítimos y debería ser una prioridad para los movimientos y las organizaciones que luchan en favor de la justicia económica y social y de la anulación de la deuda. Sin embargo, este derecho no debe otorgarse ni aplicarse con cualquier condición. Una auditoría de la deuda (tanto de los países acreedores como de los países deudores) tiene como función primordial evitar que esto ocurra; sacar a relucir los préstamos ilegítimos otorgados y/o desviados para fines personales; y promover una repatriación equitativa, que sirva a las necesidades del pueblo, de los fondos robados o ilegítimos, colocados en los bancos occidentales. Y finalmente, una auditoría de la deuda puede apoyar considerablemente una campaña en favor de la repatriación de dinero al revelar los bancos privados implicados con los gobiernos corruptos o con los antiguos dictadores, así como los volúmenes de dinero depositados en los bancos extranjeros. Las campañas a favor de la realización de una auditoría y de la repatriación del dinero desviado son complementarias.

B.

Exigir y realizar una auditoría: un derecho funda- mental

1.

El derecho a partici- par en los asuntos públicos del Estado

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por intermedio de representantes...” (artículo 21).

Una disposición similar se formuló en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que refuerza este derecho estableciendo la protección de los derechos políticos, particularmente el derecho a participar en los asuntos públicos directamente (artículo 25a) ⁴.

³ Para más información, véase www.eurodad.org y African Network for Environmental and Economic Justice (ANEEJ), www.aneej.org.

⁴ ONU-CDH, *Promotion et consolidation de la démocratie*. Este documento de trabajo se refiere a las medidas definidas en los diferentes instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos con el fin de promover y consolidar la democracia, presentado por Rodríguez Cuadros conforme al mandato enunciado en la decisión 2000/116 de la Subcomisión, E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 de julio de 2001, § 20.

Ya hemos dicho que la deuda externa, como acto de gobierno, compromete los recursos del Estado en sentido amplio: recursos financieros, recursos humanos, recursos naturales, presupuestos nacionales, etc. Por el acto del empréstito, es el Estado mismo que se compromete y, con él, toda la población. Así, cuando un gobierno actúa como órgano del Estado, se trata de un acto esencialmente público: sus efectos se harán sentir directamente sobre los ciudadanos. En contrapartida, resulta el derecho de los ciudadanos de participar “en los asuntos públicos”: todos los ciudadanos tienen el derecho de exigir que el gobierno rinda cuentas, cada vez que el órgano de Estado actúa como poder público. El control ciudadano aparece así como un elemento esencial que deriva del derecho a participar en los asuntos públicos ⁵.

Al brindar a las poblaciones un derecho de fiscalización y de control sobre la utilización de los fondos, la auditoría ciudadana permite también instalar una estructura capaz de administrar la restitución de los bienes mal adquiridos y su utilización en beneficio de las poblaciones.

De esta manera, un gobierno constitucional, preocupado por mejorar las condiciones de vida de sus conciudadanos y por acabar con las graves violaciones de los derechos humanos que provoca la espiral del endeudamiento, puede entonces decidir una auditoría y una investigación del Ministerio Público para sustentar acciones legales que determinen las responsabilidades y provean una base legal para la suspensión de los pagos y el repudio de la deuda.

Con respecto al derecho a la información, el mencionado Pacto de 1966 establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración

2.

El derecho a la información: un derecho humano

⁵ ONU-CDH, « Droits civils et politiques », declaración escrita por el Centro Internacional de los derechos de la persona y del desarrollo democrático (Derechos y Democracia), E/CN.4/2003/NGO/79, 7 de marzo de 2003, punto 3 b). Véase igualmente ONU-CDH, « Le droit au développement », declaración escrita presentada por la Asociación Americana de Juristas, E/CN.4/1999/NGO/2, 29 de enero de 1999.

de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier procedimiento de su elección.” (artículo 19)

Por su lado, la Comisión de los Derechos Humanos ha subrayado recientemente que el ejercicio de la democracia engloba:

a) la transparencia de la gestión de los asuntos públicos y de la administración en todos los sectores de la sociedad y la obligación de rendir cuentas;

b) una verdadera participación de la sociedad civil ⁶.

El acceso a la información es un derecho que puede ser considerado como fundamental en lo que respecta a los actos gubernamentales y particularmente cuando el gobierno contrae empréstitos públicos que comprometen los recursos del Estado. Cabe señalar que en el plano jurídico internacional, este derecho ha sido reconocido por la casi totalidad de los Estados, que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos de 1966, a excepción notable de los Estados Unidos que, más de 30 años después de haberlo firmado, siguen negándose a ratificarlo ⁷.

La finalidad de este derecho es que los ciudadanos tengan acceso a los documentos o a las informaciones que se encuentran en manos del poder público. Como corolario este derecho implica, que los funcionarios y las entidades estatales tienen la obligación de facilitar la puesta en práctica de este libre ejercicio. El campo de aplicación de la disposición del Pacto de 1966 es muy amplio. La extensión del citado artículo puede ser interpretada como que engloba el derecho de cada ciudadano a buscar, pedir y obtener las informaciones referentes a leyes, decretos, actos administrativos, resoluciones y reglamentos, presupuestos y balances,

⁶ ONU-CDH, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », Resolución de la Comisión de los Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2003/63, 24 de abril de 2004. Véase igualmente « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », Resolución de la Comisión de los Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2003/35, 23 de abril de 2003; ONU-CDH, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », Resolución de la Comisión de los Derechos Humanos, E/CN.4/RES/2003/36, 23 de abril de 2003.

⁷ A escala interamericana, se puede reivindicar la aplicación de la Convención sobre el Acceso a la Información.

memorandos, rendiciones de cuentas, declaraciones de bienes de los funcionarios y de las autoridades del Estado, y, en general, cualquier tipo de documento: escritos, fotos, grabaciones que estén en posesión de la entidad pública requerida y bajo su control. El ejercicio del derecho a la información comprende la inspección y la reproducción de los documentos, el análisis de los expedientes y de los documentos, la selección de los documentos oficiales y el derecho a acceder a copias.

Todo lo que se refiere a la deuda externa entra también en el ámbito de aplicación de esta disposición: no se puede invocar el carácter secreto de las negociaciones con los futuros acreedores o el de las renegociaciones de la deuda externa pública ⁸ para impedir el acceso de los ciudadanos a las informaciones necesarias para que conozcan de qué manera se administran los recursos públicos.

El ejercicio de este derecho es indisociable de la democracia, que no puede reducirse meramente a los aspectos internos del funcionamiento del aparato del Estado (elecciones periódicas cada tres o cuatro años...). Como la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU ha destacado, la democracia y el ejercicio de los derechos conexos engloban también la transparencia y la obligación de rendir cuentas ⁹ por parte de la administración pública.

La democracia y el control democrático de los actos del gobierno implican sin duda alguna para los ciudadanos:

a) el derecho a saber lo que el gobierno decide en el plano de las relaciones internacionales en general y en el plano económico y financiero en particular;

b) el derecho a participar activamente en este proceso cada vez que los bienes del Estado, los recursos públicos,

⁸ Esta interpretación no implica de ningún modo que se niegue la necesidad de cierto nivel de confidencialidad en los procesos mencionados. No obstante, la confidencialidad no puede ser asimilada al régimen de “secreto de Estado” cuyas características son radicalmente diferentes.

⁹ ONU-CDH, « Promotion et consolidation de la démocratie », documento de trabajo ampliado sobre las medidas definidas en los diferentes instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, con el fin de promover y consolidar la democracia, presentado por Rodríguez Cuadros, conforme al mandato enunciado en la decisión 2000/116 de la Subcomisión, E/CN.4/Sub.2/2002/36, 10 de junio de 2002, § 10-11.

los recursos naturales, el bienestar de la población (presupuestos para la salud, educación...) puedan ser “hipotecados” a causa de las deudas públicas contraídas a nombre y en representación de las poblaciones.

Por lo tanto, la interpretación del contenido del derecho a la información incluye, con seguridad, el de exigir la auditoría sobre la deuda externa. De ahí la importancia del *derecho a la información* como derecho humano fundamental. En efecto, sin las garantías para acceder a los documentos tales como los contratos de empréstito, los acuerdos con las instituciones financieras internacionales, las condicionalidades, etc., la auditoría no podría ser realizada. En resumen, es correcto afirmar que la auditoría constituye el instrumento más adecuado para garantizar la transparencia y la regularidad de los actos de gobierno.

Para hacer prevalecer los derechos mencionados se requiere, al igual que para la auditoría, que entre en acción un poderoso movimiento social y ciudadano. Es una condición esencial para ello.

C.
Extensión de la auditoría

El campo de aplicación de la auditoría engloba el análisis de *todas las deudas contraídas por los poderes públicos ante las instituciones públicas o privadas independientemente de la naturaleza del régimen*. Pero también de *todas las deudas privadas contraídas por empresas privadas y que, posteriormente, fueron transferidas a cargo del Estado*, transferencia de la cual las sucursales de las firmas transnacionales se beneficiaron ampliamente. Desde esta óptica, el objetivo de la auditoría es aclarar hechos y actos jurídicos de gobierno ¹⁰, ya se trate de actos de un régimen dictatorial o constitucional.

De hecho, se trata de contestar a tres preguntas básicas: “¿Cuánto se debe?”, “¿A quién se debe?” y “¿Por qué se debe?”. E incluso a veces: “¿Se debe realmente?”. En ese contexto, la participación de los sindicatos, los campesinos, los movimientos de mujeres, los jóvenes, los movimientos

¹⁰ Véase J. Atienza Azcona, “Luzes, cámara, ação... auditoria cidadã”, M. L. Fatorelli Carneiro y R. Vieira de Avila, *Auditoria, Da dívida externa: questão de soberania*, Campaña Jubileu Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003, pp. 151-152.

indígenas y otros, es la condición sine qua non para que la auditoría sea realizada de manera transparente y objetiva, impidiendo así, el que los acreedores se vuelvan al mismo tiempo jueces y partes ¹¹. En ese sentido, la auditoría servirá de marco privilegiado para determinar el grado de responsabilidad de los poderes públicos en el proceso de endeudamiento externo así como la responsabilidad de los acreedores, tanto privados (bancos) como públicos (FMI/ Banco Mundial). Pero sobre todo, para que los responsables, más allá de la determinación del carácter ilegal u odioso de la deuda, rindan cuenta de sus actos. La auditoría no se reduce, en consecuencia, a un acto de índole técnica: es, ante todo, un instrumento de control democrático, profundamente político. Es también un instrumento dirigido hacia el futuro a través de la creación de herramientas de control ciudadano sobre el proceso de endeudamiento.

En lo que respecta a las relaciones económicas y financieras internacionales en relación con los derechos humanos, la auditoría puede jugar un papel clave. Efectivamente, tales derechos se ven directamente afectados por las políticas aplicadas por los gobiernos a raíz de las “recomendaciones” del FMI y el Banco Mundial, lo que conlleva la violación de los derechos humanos, como lo ha subrayado muy especialmente la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU ¹².

¹¹ A. O. Krueger, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, FMI, abril de 2002; FMI, Legal and Policy Development and Review Department, *The design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism - Further Considerations*, noviembre de 2002. Véase igualmente, O. Ugarteche, A. Acosta, “A favor de un tribunal internacional de arbitraje de la deuda soberana (TIADS)”, presentado en el seminario internacional “América Latina y el Caribe: salir del impasse de la deuda y de los ajustes”, CADTM, Bruselas, 23-25 de mayo de 2003; Hugo B. Ruiz Díaz, “La gestión de las crisis de la deuda. Arbitraje sobre la deuda: ¿una alternativa viable y equitativa?”, diciembre de 2003, Hugo B. Ruiz Díaz, “La creación de un tribunal de arbitraje sobre la deuda: ¿una solución alternativa?”, 10 de julio de 2003. Los textos pueden ser consultados en el sitio internet del CADTM: www.cadtm.org.

¹² ONU-CDH, “Efectos de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa sobre el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales”, E/CN.4/RES/2001/27; “Efectos de las políticas de ajuste estructural sobre el goce efectivo de los derechos humanos”, Informe del experto independiente, Fantu Cheru, presentado conforme a las decisiones 1998/102 y 1997/103 de la Comisión, E/CN.4/1999/50, 24 de febrero de 1999; ONU-CDH, Informe conjunto del informador especial R. Figueredo y del experto independiente Fantu Cheru, “Efectos de los programas de ajuste estructural sobre el goce de los derechos humanos”, E/CN.4/2000/51, 14 de enero de 2000.

Estudio de un caso

La deuda de Paraguay ante los banqueros privados: un caso de deuda odiosa

El acto de repudio de la deuda: un acto lícito en derecho internacional

El acto unilateral de Paraguay en este asunto es interesante pues, gracias a una documentación sólida y pruebas irrefutables, este país pudo demostrar no sólo el carácter ilegal de la deuda, sino también, la complicidad de los proveedores de fondos. El no-reconocimiento de la deuda paraguaya por parte del gobierno es un acto muy reciente del que los medios de comunicación no han hablado mucho.

En agosto de 2005, el gobierno paraguayo se negó a pagar las deudas contraídas bajo la dictadura de Alfredo Stroessner con los banqueros privados. La jurisdicción suiza, ante la cual los acreedores han presentado querrela, dio la razón a los banqueros y condenó al Estado paraguayo a reembolsar integralmente la deuda.

La decisión del gobierno paraguayo fue firme: mediante el Decreto 6295, adoptado el 26 de agosto de 2005, el Estado paraguayo ha considerado que esas deudas eran ilícitas y que el Estado no tenía ninguna obligación de reembolsarlas. Ese mismo día, la Ministra de Asuntos exteriores de Paraguay comunicó a su homólogo suizo el texto del Decreto Presidencial y la negativa de Paraguay a reembolsar esta deuda ilícita.

La deuda contraída: un acto nulo

Entre 1986 y 1987, el Cónsul paraguayo en Ginebra, Gustavo Gramont Berres, pidió un préstamo de 85 millones de USD en nombre del gobierno. Stroessner había tomado el poder en 1954 e instaurado una dictadura que fue derrocada en 1989. El préstamo solicitado fue otorgado por el Overland Trust Bank, de Ginebra, aunque sabía que Gramont no tenía ningún poder legal para solicitar tal préstamo en nombre del Estado. A pesar de esto, el Overland Trust Bank se lo otorgó y la suma fue utilizada para su enriquecimiento personal. Posteriormente, Gustavo Gramont fue enjuiciado en Paraguay y condenado a pena de prisión. Ante el juez, confesó haber recibido 6 millones de USD de comisión de parte del Overland Trust Bank.

Por lo tanto, queda claro que los fondos obtenidos no llegaron nunca a Paraguay. Antes de su desaparición, el Overland Trust Bank vendió los títulos de la deuda a nueve bancos que reclamaron al Estado paraguayo su reembolso íntegro. Ante la negativa del gobierno de entonces a pagar una deuda considerada fraudulenta, los poseedores de los títulos de la deuda demandaron al Estado paraguayo en 1995 ante los tribunales suizos por la no-ejecución del contrato. Los tribunales suizos juzgaron que Paraguay debía pagar la deuda de 85 millones USD más los intereses que alcanzan el 185% del capital.

El Estado paraguayo hizo saber que la decisión de la justicia helvética es un atentado contra los derechos del Estado paraguayo y una violación del derecho internacional, motivos suficientes para llevar el asunto ante la Corte Internacional de

Justicia (CIJ). Esta deuda odiosa fue denunciada por el Presidente paraguayo en su discurso ante la Asamblea General de la ONU en los siguientes términos: “Este acto fraudulento fue cometido por funcionarios de una dictadura corrupta que, en colusión con un grupo de bancos internacionales, buscan despojarnos de recursos que nuestro país necesita con toda urgencia.” (Extracto del discurso del Presidente de Paraguay ante la Asamblea General de la ONU, 3 de octubre de 2005) ¹³

La posición paraguaya y el derecho internacional

La deuda contraída por el Cónsul al servicio de la dictadura es, sin lugar a dudas, una deuda odiosa. Es una deuda viciada de absoluta nulidad. El Overland Trust Bank y posteriormente quienes adquirieron los títulos de la deuda, no podían ignorar que se trataba de un préstamo otorgado a un régimen ilegal y que el acto de este régimen no podía ser invocado como compromiso internacional. A esto se suma el hecho de la corrupción, como confesó el Cónsul paraguayo en el transcurso de su juicio. Los acreedores privados no poseen ningún título legal para reclamar su pago.

En este sentido, el acto de repudio del Estado paraguayo está basado en el derecho internacional. El régimen constitucional actual no tiene ninguna obligación de reembolso. El argumento de la continuidad del Estado es sustancialmente inadmisibles pues se trata de un acto nulo que, en ningún caso, puede comprometer la responsabilidad del Estado paraguayo.

Conviene también considerar que la decisión del tribunal suizo es un acto internacionalmente ilícito, pues ha ignorado y descartado sistemáticamente las pruebas aportadas por Paraguay. El tribunal actuó en derecho internacional como órgano del Estado. De este modo, la responsabilidad internacional del Estado suizo está claramente comprometida. Este acto internacionalmente ilícito abre la vía a un diferendo y a la posibilidad de un recurso ante la CIJ. Los movimientos sociales paraguayos deberían reclamar al gobierno actual que, efectivamente, lleve el asunto ante esta jurisdicción internacional. Del mismo modo, dada la mala fe de los acreedores, su conducta dolosa, su falta a la obligación de debida diligencia, están obligados a reparar este acto ilegal. Por lo tanto, la responsabilidad de los bancos privados puede ponerse en tela de juicio a través de querellas civiles y penales ante los tribunales paraguayos competentes.

En el plano político, la acción del gobierno paraguayo muestra que, cuando un gobierno quiere esgrimir el carácter fraudulento de la deuda externa, puede hacerlo inclusive por decreto, lo que constituye en derecho internacional, un acto unilateral del Estado, considerado por la CIJ como fuente de derecho.

¹³ Recordemos que hace poco la deuda odiosa volvió a ser puesta sobre la mesa a nivel internacional por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, CNUCED, *Economic Development in Africa, Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, Ginebra, 2004. Este informe tiene dos méritos: primero, reactualiza la noción de deuda odiosa y, segundo, pone al descubierto la responsabilidad de los acreedores. De ahí su pertinencia en el presente caso.

II. Elementos jurídicos para examinar un contrato de préstamo

Tras exponer los argumentos jurídicos que fundamentan el derecho a la auditoría, esta sección apunta a ofrecer algunas pistas jurídicas que permitirán examinar con más detalle un contrato de préstamo y detectar eventuales “anomalías”...

Antes de emprender cualquier examen jurídico de los contratos de préstamo, es necesario tener en la mente los elementos generales siguientes:

- la naturaleza del derecho aplicable al contrato de préstamo;
- la jerarquía e interpretación de los convenios internacionales (véase la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados);
- el debate sobre la utilización de los términos de ilegalidad y/o ilegitimidad de la deuda.

1. *La naturaleza del derecho aplicable a los contratos de préstamo*

¿Cuál es la naturaleza del derecho aplicable a los contratos de préstamo? Esta pregunta se repite frecuentemente cuando se trata de discutir o de juzgar tal o cual contrato de préstamo. ¿Se trata del derecho interno de los países, del derecho internacional público, del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho al desarrollo, del derecho mercantil, o incluso del derecho de los Estados acreedores? ¿Se puede considerar la aplicación de estos dos últimos a la vez? Y, en lo concerniente a los acreedores privados: ¿se trata del derecho comercial internacional o del derecho interno de los Estados deudores?

La naturaleza de los contratos de préstamo es muy diversa, al igual que la identidad de los contratantes. En el marco de una auditoría, puede ser útil contar con algunas pistas de identificación.

En primer lugar, hay que averiguar si, en el contrato de préstamo, está previsto un procedimiento de arbitraje. Si es así, será más fácil determinar la naturaleza del derecho aplicable.

Se pueden encontrar contratos en los que la vinculación al derecho internacional público está expresamente mencionada (pero esto es poco frecuente).

Cuando se firma un acuerdo entre un Estado y un banco multinacional o un grupo bancario privado, se trata de un

contrato internacional sometido a las reglas de los contratos internacionales. El arreglo de los desacuerdos suele hacerse a nivel del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), tribunal arbitral creado por la Convención sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados de 1965 (la denominada Convención CIADI). Este tribunal es miembro del Grupo Banco Mundial, su sede es la del Banco Mundial y el Presidente de esta última organización es Presidente de pleno derecho del Consejo de administración del CIADI (artículo 5) [véase más adelante nuestras objeciones respecto al CIADI].

Si se trata de un contrato hecho entre entidades públicas y que implica una inversión importante y de larga duración en el territorio del Estado contratante, se puede considerar que el contrato está sometido al *derecho internacional sobre el desarrollo*.

Cuando se firma un acuerdo entre dos Estados o entre un Estado y una institución económico-financiera internacional, se trata de un *acuerdo internacional* regido exclusivamente por el derecho de los tratados. En ese caso se puede recurrir a los tribunales ordinarios, a los tribunales arbitrales internacionales o a cualquier otra instancia internacional ¹⁴.

Por último, un contrato puede ser vinculado a un orden jurídico específico rigiendo excepcionalmente los derechos y deberes de los contratantes.

Cuando se trata de préstamos entre bancos privados y Estados del Tercer Mundo, el derecho internacional público y el derecho internacional sobre el desarrollo son casi imposibles de aplicar ¹⁵.

En suma, la definición del derecho aplicable no es simplemente un problema de definición de técnica jurídica sino también un problema político.

¹⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales y entre organizaciones internacionales del 21 de marzo de 1986. Véase el artículo de Hugo Ruiz Diaz, http://www.attac.org/fra/toil/doc/cadtm42.htm#_ftn1.

¹⁵ Este párrafo se inspira en el artículo titulado « La nature des droits applicables aux contrats de prêts » tomado del análisis de G. Feuer y H. Cassan en *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, núm. especial 9, invierno de 1992, pp. 23-27.

2.
*Ubicar el contrato
en la jerarquía de
las normas*

Con ocasión de la reivindicación de la anulación de ciertas deudas del Tercer Mundo, los países occidentales esgrimen a menudo el principio del *Pacta sunt servanda*, según el cual las partes están ligadas por el tratado en el cual se han comprometido, hasta el agotamiento total de sus obligaciones. Las entidades crediticias también han retomado ese principio como regla de oro de las relaciones comerciales internacionales.

Ahora bien, reivindicar este principio es ignorar el hecho de que las normas de derecho están jerarquizadas. En principio, el respeto y la aplicación de los derechos humanos, tal y como están reconocidos universalmente en las convenciones internacionales, son superiores a los derechos garantizados en un contrato financiero. Con ocasión de la firma de un contrato de préstamo, el gobierno puede dar prioridad a cumplir con sus obligaciones de respetar los derechos humanos excluyendo las cláusulas del contrato, sin que su responsabilidad internacional sea cuestionada. Esta problemática se refleja en la lucha por el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales insertados en el Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado en 1966 y ratificado hasta hoy por 152 Estados ¹⁶.

Además, existen principios de derecho nacional e internacional que prevén el cuestionamiento de un compromiso en circunstancias particulares (además de en los casos de fuerza mayor, estado de necesidad, etc.). Podemos alegar el principio *Rebus Sic Stantibus*, que es una cláusula subentendida en algunos contratos, en virtud de la cual se supone que toda convención fue concebida “en un momento y una situación determinados” y que, para que siga siendo válida, la condición es que la situación siga así. Cualquier alteración sustancial puede dar lugar a la modificación de dichas estipulaciones. A este principio se puede añadir el cambio

¹⁶ Los principios de este pacto no se aplican aún con eficacia. El CETIM, y otras ONGs, militan desde hace años en el seno de la ONU para que se adopte un protocolo adicional al PIDESC. Este protocolo sería el instrumento internacional de comunicación de quejas y de seguimiento eficaz, sobre la aplicación del PIDESC. Véase la publicación didáctica del CETIM sobre este asunto: “Por un protocolo del PIDESC”. Para obtenerlo, informarse en el CETIM o descargarlo desde: www.cetim.ch.

unilateral de las condiciones originales de los contratos de deuda (como el aumento de los intereses, véase abajo). Esto permitiría plantear la revisión de los contratos originales.

Lo que está en juego en una auditoría es detectar esas circunstancias con el fin de justificar la anulación de la deuda, con ayuda de esos principios de orden jurídico.

La cuestión que se plantea es saber si un contrato de préstamo puede ser impugnado por su ilegalidad, su ilegitimidad, o por ambos aspectos.

La *legalidad*, es la conformidad de un acto o de un hecho con las leyes. Es el conjunto de las reglas jurídicas aplicables en un país determinado, en un momento preciso. Se habla de *legitimidad* cuando el carácter de un acto satisface una norma o un principio normativo que indica lo que debe ser o lo que debe hacerse. La legitimidad remite a valores (a menudo subjetivos, lo que hace que el problema sea más complejo).

No se puede hablar de ilegalidad de la deuda en su conjunto puesta que, incluso en caso de numerosas presunciones de ilegalidad, es necesario examinar y juzgar cada deuda en particular. Una deuda es ilegal cuando existe violación del derecho, como en el caso de una deuda odiosa [véase más adelante]. En cambio, se puede hablar de ilegitimidad de la deuda pues este término se refiere a la finalidad de la deuda, a su impacto, y su formación depende de la evolución y del funcionamiento del sistema económico internacional y del capitalismo. También una deuda es ilegítima cuando hay utilización perversa del derecho... o del no-derecho (paraísos fiscales, zona de vacío jurídico, etc.).

Así, los términos de legitimidad y de legalidad son dos nociones distintas pero relacionadas. En suma, de manera general, las dos nociones se entremezclan y es necesario plantearse cómo encarar el contrato de préstamo en los dos niveles. La deuda de los países del Tercer Mundo debe apreciarse en términos de ilegalidad y de ilegitimidad. Sin embargo, el término de legitimidad abarca más, esta noción

3. *¿Ilegitimidad o ilegalidad de la deuda?*¹⁷

¹⁷ Véase el cahier Archimède et Léonard, AITEC, op.cit., pp. 7-19.

rechaza el enfoque caritativo para ubicar la deuda dentro de una perspectiva de justicia y de derecho ¹⁸.

Por ejemplo, el aumento de las tasas de interés no es ilegal de por sí; pero lo que se puede condenar es la decisión unilateral de aumentar repentinamente esas tasas, y por lo tanto, el cambio unilateral de condiciones, como sucedió en los años 1970; tal decisión procedía inicialmente de los EE.UU. Ahora bien, tal aumento es el responsable del crecimiento sin precedentes de la mayoría de las deudas externas de los países del Tercer Mundo, con los efectos ya conocidos...

A.

¿Qué aspectos de la formación del contrato de préstamo podrían ser cuestionados jurídicamente?

1.

¿Cuáles eran las facultades de los contrayentes en el momento de la conclusión del contrato?

Cuando se realiza una auditoría, se debe investigar y reflexionar sobre la naturaleza política e histórica del régimen y sobre la capacidad que tiene el acreedor de tener en cuenta estos datos en la decisión de otorgar el préstamo. Si un gobierno ilegítimo contrae una deuda, el gobierno que le sucede puede negarse perfectamente a cumplir el compromiso, a causa del carácter ilegítimo del primer contrayente. Es difícil que quien otorga el préstamo ignore el carácter legítimo o no del gobierno con el que negocia.

2.

¿Se pueden constatar irregularidades en los procedimientos?

La pregunta que se debe hacer a este nivel es: las partes contratantes, ¿han violado las normas que regulan los procedimientos internos de contratación de un préstamo? La constatación de irregularidades puede conllevar la nulidad del compromiso y una auditoría debe hacer posible el que se saquen a la luz tales irregularidades.

Para responder a esta interrogante, hay que intentar al máximo hacer el balance de los siguientes elementos:

¹⁸ Idem, p. 91.

- Dado que una deuda contraída por un Estado equivale a un impuesto que la ciudadanía deberá pagar diferido en el tiempo, debería regir el principio de que no puede obligarse a pagar un impuesto que no haya sido decidido legítimamente (“no tax without representation”). La facultad de contraer préstamos y de fijar las políticas en materia de la deuda pública en los sistemas republicanos le corresponde al poder legislativo. Por ello se necesita analizar en primer lugar: ¿cuáles son las normas constitucionales o las leyes internas que autorizan y reglamentan las deudas públicas? ¿Qué órgano del Estado, tanto a nivel interno como externo, tiene la facultad constitucional de contraer empréstitos?

- La realidad es que ya sea por la complejidad técnica de las operaciones financieras o por la imposibilidad de negociar en el marco de un cuerpo deliberativo (como el Parlamento nacional), por lo general, se utilizan normas o leyes que delegan el control de la deuda pública a la administración o sea al poder ejecutivo. ¿Existen esas normas o leyes?

- ¿Existen normas generales o una Ley de Administración Financiera que establezca la delegación de las facultades en determinados casos? Por ejemplo en Argentina existe la Ley de Administración Financiera que le permite al poder ejecutivo “reestructurar la deuda pública cuando ello implica la disminución de las cantidades, de los plazos y/o de la tasa de interés”. Esta autorización que a primera vista aparece como correcta, ya que el poder ejecutivo tiene autorización para bajar el nivel de endeudamiento, esconde de hecho una verdadera trampa.

Ilustración

La trampa financiera en los canjes de créditos o cómo las deudas pueden aumentar como si fueran bolas de nieve

Frente a la acumulación de deudas que vencían al mismo tiempo, y cuyo reembolso resultaba entonces imposible (por razones de no-liquidez o de insolvencia del Estado endeudado), los medios financieros propusieron realizar operaciones de canje de créditos. Para intentar ganar tiempo (que en muchos casos equivale a alargar la mecha de una bomba de deuda que está por explotar) en estos canjes, es usual alargar los plazos de reembolso de los créditos a cambio de un recargo de las tasas

de interés aplicadas a la nueva capitalización recién decidida en comparación con las tasas acordadas para la anterior.

Pero la cuestión crucial es saber si con estos canjes aumenta o disminuye la deuda y si es recomendable o no realizarlos.

Tal evaluación de estas operaciones es posible desde un punto de vista técnico. Es necesario comparar el flujo de fondos que hubieran implicado los créditos bajo su forma anterior, con el flujo generado por los nuevos créditos. Esta evaluación se denomina el cálculo del Valor Actual Neto (VAN). El VAN se calcula para cada uno de los créditos (es decir: el flujo que hubiera implicado el antiguo contrato, y el flujo que resultaría del contrato nuevo, luego se resta el antiguo al nuevo contrato y se estudia el resultado obtenido). Si el VAN es positivo, significa que con el canje se ha incrementado la deuda. Si el VAN es negativo, significa que con el canje ha disminuido la deuda. Si el VAN está cerca del cero, el canje no ha incrementado ni disminuido la deuda. Para ocultar el enorme incremento de la deuda a raíz de esas operaciones financieras, algunos utilizan el “truco” de manipular la tasa de descuento con la que se efectúan los cálculos.

Por ejemplo, en junio de 2001 el gobierno argentino, acorralado por el vencimiento de los créditos, decidió realizar una operación financiera que implicó un volumen tal que se denominó “megacanje” (“megaswap” en inglés). Se canjearon créditos por un valor de más de 30 mil millones de USD, que tenían una tasa de interés de un promedio del 5% anual hasta aquel entonces y un vencimiento de un promedio de 7 años. Los nuevos créditos tenían un valor nominal (capitalización) de 32 mil millones de USD, una tasa de interés de un promedio del 15% anual y se habían alargado los plazos de vencimiento en unos dos años. Debido al brutal aumento de la tasa de interés de los nuevos créditos emitidos, el flujo de pagos ascendió a 55 mil millones de USD. Ahora bien, inicialmente se estaban canjeando créditos por un valor de 30 mil millones de USD. Tras el canje, el gobierno argentino y el FMI anunciaron que el canje de créditos había sido un éxito porque el VAN, según decían, era casi neutro. ¿Cuál era la trampa? Para ocultar este espectacular incremento de la deuda se utilizó la tasa de interés revaluada para calcular el VAN, o sea, se utilizó para este cálculo una tasa de interés del 15%, en vez de la antigua tasa del 5%, bajo el pretexto de que era la nueva tasa de riesgo del Estado argentino. Un disparate financiero aprobado por el FMI...

- El poder ejecutivo utiliza la ley de presupuesto fiscal anual para obtener autorizaciones de aumento del endeudamiento. Por lo general esas autorizaciones se otorgan por cantidades globales, sin ningún tipo de precisión en cuanto a las tasas de interés, al tipo de moneda, a las condiciones y al destino del préstamo, etc. ¿Cómo se han incluido en la ley de presupuesto fiscal anual las operaciones del Crédito Público? ¿Ha exigido el poder legislativo un estudio

previo de análisis de sostenibilidad de la deuda o un plan de financiación?

- ¿De qué forma se registra o se contabiliza la deuda pública bruta y neta en las cuentas públicas nacionales? ¿Qué departamento u oficina del Estado tiene a su cargo las cuentas públicas nacionales, el patrimonio, el endeudamiento, las cuentas de inversiones? ¿Existen análisis patrimoniales, de solvencia, de liquidez, etc.? La aprobación del Estado para operaciones privadas, es otra forma de aumento del endeudamiento público. ¿Refleja el presupuesto fiscal las operaciones de aprobación del Estado a los bancos y/o a las empresas privadas?

- Cuando un gobierno emite bonos de deuda y/o contrae préstamos en los mercados internacionales de capitales, generalmente se le exige la renuncia a la inmunidad soberana del Estado y/o la delegación de la jurisdicción a tribunales extranjeros. ¿Qué órgano del Estado está facultado para autorizar la renuncia a tal inmunidad soberana y/o la delegación de jurisdicción a tribunales extranjeros?

La constatación de uno o de varios vicios de consentimiento en un contrato lleva a su nulidad. Por ejemplo, un vicio de consentimiento típico es el de la amenaza: en el marco de una relación bilateral, un contrato de préstamo pactado en una relación de desigualdad manifiesta entre el acreedor (posición dominante) y el deudor, puede ser considerado como nulo puesto que el deudor no debe sufrir presiones externas (violencia, chantaje, etc.). El Estado que contrae el préstamo debe poder ejercer su plena soberanía.

Para los ejemplos de vicios de consentimiento, podemos inspirarnos en vicios inscritos en el repertorio de la Convención de Viena que rige el derecho de los tratados internacionales. Este instrumento comprende seis artículos sobre los tipos de vicios de consentimiento, entre los cuales está *la violación de las reglas internas* sobre la competencia para concertar tratados (artículo 46; nos hemos ocupado anteriormente de esto en la parte consagrada a las capacidades de los contratantes); la *restricción* particular del poder de expresar el consentimiento de un Estado (artículo 47);

3. *¿Pueden detectarse vicios de consentimiento?*

el error (artículo 48); *el dolo* (artículo 49) – el dolo califica una situación de engaño: cuando las maniobras practicadas por una de las partes son tales, que es evidente que, sin esas maniobras, la otra parte no habría contratado; *la corrupción* del representante de un Estado (artículo 51) y *la amenaza o el empleo de la fuerza* (artículo 52).

La Convención de Viena no parece aplicarse al conjunto de la problemática de la deuda; no obstante, puede ser útil que los juristas que se comprometen en una auditoría conozcan estos artículos.

4.
*¿Se trata de una
deuda odiosa?*

Alexander Sack es el teórico de la doctrina de la deuda odiosa: “Si un poder despótico contrae una deuda no según las necesidades y los intereses del Estado sino para fortalecer su régimen despótico, para reprimir a la población que le combate, esta deuda es odiosa para toda la población del Estado. Esta deuda no es obligatoria para la nación: es una deuda de régimen, deuda personal del poder que la ha contraído; en consecuencia, cae con la caída de dicho poder.”¹⁹

Las instituciones financieras internacionales, en violación abierta del derecho internacional y de sus propios estatutos, apoyaron conscientemente a regímenes que planificaron y ordenaron la ejecución de crímenes contra la humanidad. El Banco Mundial apoyó sistemáticamente a los aliados estratégicos de los EE.UU., como la dictadura Mobutu de Zaire, las dictaduras brasileña y argentina, Pinochet en Chile, Suharto en Indonesia, Marcos en Filipinas, etc.²⁰ A esta constatación hay que agregar el hecho de que el FMI, el Banco Mundial y los acreedores privados no podían ignorar que trataban con regímenes ilegales, ilegítimos y usurpadores, que se basaban en la negación absoluta de toda legalidad. No podían ignorar tampoco que trataban con un gobierno que había planificado y ejecutado los crímenes más graves contra la humanidad. Según la práctica internacional y los términos de la sentencia Olmos [véase el capítulo 2 y más adelante], podemos decir que, si las IFIs y las compañías

¹⁹ A. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, París, 1927.

²⁰ Véase F. Chauvreau y D. Millet, *Dettes odieuses*, cómic, CADTM/Syllepse, 2006.

financieras privadas entregaron fondos (bajo forma de préstamo) a una dictadura (gobierno usurpador) que, además, planificó y ejecutó crímenes contra la humanidad, esas instituciones internacionales no pueden pretender *en ningún caso* que:

a. Tal acto es un acto de Estado jurídicamente válido para el derecho internacional;

b. Los gobiernos posteriores constitucionales estarían jurídicamente obligados por el derecho internacional a reembolsar las deudas de la dictadura en cuestión.

Se trata de deudas con vicio de nulidad o de invalidez sustancial. Son los acreedores quienes deben probar que las deudas han sido contraídas en interés del Estado y de su población, de manera regular y por un gobierno regular y legítimo. El derecho internacional nos enseña que todos los actos gubernamentales, incluso los actos jurídicos por los cuales un gobierno usurpador ha contraído deudas públicas, ineluctablemente tienen vicio de nulidad. El gobierno constitucional posterior no está obligado a pagar la deuda externa, aun cuando el acto concertado es un acto de Estado en derecho internacional. En cambio, la obligación de reembolsar esta deuda está a cargo de las personas que, bajo el régimen usurpador, han sido responsables de tales actos. Los acreedores no poseen, en consecuencia, ningún título legal de reclamación, aunque los préstamos hayan sido otorgados mediante la firma de acuerdos o contratos internacionales.

En esas condiciones, sostener que existe una obligación internacional de reembolsar integralmente la deuda externa, amparándose en el principio de continuidad del Estado, es una flagrante contradicción con las obligaciones derivadas de las normas de protección internacional de los derechos humanos. Señalemos que tal pretensión, cuya fuente principal se encuentra en la doctrina occidental, es un intento de disociar la protección internacional de los derechos humanos de las relaciones económicas internacionales, constituyendo,

en los hechos, un llamado a la impunidad de los responsables de violaciones masivas de dichos derechos.

El derecho internacional considera que cada gobierno debe tomar en cuenta la naturaleza del régimen que ha contraído la deuda así como la utilización hecha de los fondos tomados en préstamo. Se trata del ejercicio de sus propios derechos o competencias, con el fin de hacer un análisis minucioso del estado de las finanzas públicas.

Ilustración

Algunos precedentes útiles a tener en mente...

Existen algunos precedentes históricos de negativa de pago de deuda basados en criterios políticos, cuando aún no había sido acuñado el concepto de deuda odiosa. Así, cuando los Estados Unidos ocuparon Cuba en 1898, España, antigua potencia colonizadora de esta isla, reclamó que los Estados Unidos le reembolsaran la deuda cubana. Los Estados Unidos se negaron pues consideraron que la deuda había sido "impuesta al pueblo cubano sin su consentimiento y por la fuerza de las armas". Los Estados Unidos consideraron que los prestamistas se habían arriesgado y habían perdido. Así que la deuda de Cuba nunca fue reembolsada. Cuando Gran Bretaña en 1900 se anexó la república de los Boers (África del Sur), se rehusó a pagar los empréstitos contraídos por la antigua república para las necesidades de guerra. El tratado de Versalles de 1919 eximió a Polonia de pagar las deudas contraídas por los Prusianos (los Alemanes) para la colonización de Polonia.

En 1919, cuando el dictador de Costa Rica fue derrocado, el nuevo gobierno se negó a reembolsar los préstamos contraídos por el anterior gobierno con el Banco Real de Canadá. En 1923, el juez Taft, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, fue designado como árbitro independiente por los dos países en litigio y declaró que: "el caso del Banco Real no depende simplemente de la forma de la transacción, sino de la buena fe del banco en ocasión del préstamo para el uso real del gobierno costarricense bajo el régimen de Tinoco [nota de edición: el dictador destituido]. El Banco debe probar que el dinero fue prestado al gobierno para usos legítimos. No lo hizo." ²¹

Últimamente, los Estados Unidos estuvieron litigando y ejerciendo muchas presiones para que se anulara la deuda iraquí contraída por Saddam Hussein... ¡Con éxito! Suiza, Francia, Rusia y otros países cedieron sin rechistar. Pero aunque se utilizó al principio el argumento de la deuda odiosa, al poco tiempo fue retirado por miedo al contagio, y fue en el seno del Club de París, instancia informal que reúne a 19 países acreedores, donde se obtuvo la anulación del 80% de la deuda iraquí ²².

²¹ Véase, entre otros Eric Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, Ediciones CADTM/Syllepse/CETIM, 2004, pp. 512-520, y el artículo de Joseph Hanlon, "Lenders, not borrowers, are responsible for 'illegitimate' loans", *Third World Quarterly*, op. cit., pp. 211-226.

²² Ver D. Millet, « La dette de l'Irak n'a jamais existé », *Le Monde*, 23 de noviembre de 2004.

Otros principios generales de derecho internacional, muy útiles al realizar una auditoría, pueden abrogar un contrato abusivo ²³:

- *la usura*: cuando el acreedor presta a una tasa superior a la tasa máxima legal;

- *el enriquecimiento sin (justa) causa*: el no-enriquecimiento a expensas de otro constituye un principio general del derecho. Esto está reconocido tanto en el derecho romano como en el derecho no-codificado (como el de los Estados Unidos). Este principio es importante pues permite a la entidad víctima del empobrecimiento obtener reparaciones por parte de quien se ha enriquecido a su costa ²⁴. La corrupción puede estar incluida en este marco;

- *el costo excesivo*: el Estado endeudado puede negarse a pagar una prestación, si, por causas imprevisibles, el costo de la misma aumenta excesivamente;

- *la lesión*: cuando una de las partes aprovecha la situación de debilidad o de inestabilidad de la otra para obtener una ventaja económica importante;

- *el abuso de derecho*: cuando una de las partes, ejerciendo un derecho, se comporta de modo desleal o abusivo, tiene malas intenciones o viola el espíritu de ese derecho.

Además, se puede considerar que un préstamo es ilegítimo cuando el contrato presenta cláusulas abusivas [como ya ha sido indicado en el capítulo 3, con ocasión del examen de las cláusulas abusivas notadas por la auditoría ciudadana brasileña]. Forma parte del papel de la auditoría notar esas cláusulas y denunciar su existencia.

5.

¿Existen otras fuentes de ilegalidad e ilegitimidad por detectar en contratos?

²³ Para más información, véase el libro de Laura Ramos, op. cit.

²⁴ Este principio también está reconocido en la Declaración de Argel de 1976, como instrumento de reivindicación de reparación. Este reconocimiento es interesante porque se dio en el marco de un encuentro internacional de militantes “tercer-mundistas” y no de Estados, con el fin de precisar el contenido del derecho de los pueblos. Esta declaración emana de la Liga internacional para los Derechos y la liberación de los pueblos, creada ese mismo año a iniciativa del Italiano Lelio Basso. Además la Declaración reconoce ese principio sobretodo en los casos de atentados contra el derecho al desarrollo, es decir cuando el desarrollo de ciertos Estados se construye a expensas del no-desarrollo de otros Estados. La declaración de Argel incluye así las inversiones de origen extranjero.

Hay que establecer si existen cláusulas recusables:

*“la capitalización de los intereses (anatocismo), permiso para resolver los conflictos que pudieran presentarse ante la justicia de países cuyas reglas favorecen a los acreedores, etc.; o que establezcan obligaciones cuyos montos en relación con la capacidad de pago del país son excesivos. Hay que considerar si en el negocio, la relación costo/beneficio es arbitraria, absurda o desmedida porque las contraprestaciones son evidentemente desequilibradas, o porque una de las obligaciones es excesivamente onerosa con relación a la otra. A través de esta vía de análisis es posible determinar si las deudas ilegítimas ya han sido pagadas. El seguimiento debería, finalmente, considerar si hubo algún cambio fundamental de las circunstancias en las que originalmente se cerró el acuerdo, (no provocada intencionalmente por el deudor) que terminaron dando como resultado algunos de los vicios antes mencionados. Estos cambios incluyen desde un alza desmesurada de las tasas de interés o una devaluación importante de la moneda local, hasta las catástrofes naturales que pudieron incidir en los ingresos de divisas por exportaciones.”*²⁵

Habría también que considerar inaceptables las condiciones que violan el bien público de un Estado endeudado, o que minan la soberanía nacional. Por supuesto, las condiciones resultantes de los planes de ajuste estructural del FMI, que requieren recortes drásticos de los presupuestos de la salud, la educación y otros servicios sociales no contribuyen al bienestar de la población. Joseph Hanlon menciona dos categorías más de condiciones inaceptables: primero, los acreedores no deben utilizar una renegociación de la deuda para añadir condiciones que, en otras circunstancias, serían inaceptables; segundo, la garantía pública de un préstamo ilegítimo no hace al préstamo menos ilegítimo. También es inaceptable la condición que requiere que un gobierno garantice o nacionalice un préstamo ilegítimo.

²⁵ Laura Ramos, op.cit., p. 36.

El término de la deuda odiosa ha sido expuesto anteriormente. Sin embargo, los elementos que siguen no se refieren exclusivamente a dicho término.

La delimitación de las responsabilidades (penal y civil) en el proceso de formación de la deuda, es indispensable en el marco de una reivindicación de anulación de la deuda. La auditoría de la deuda permitirá sacar a luz esas responsabilidades.

Un contrato de préstamo puede ser considerado como ilegítimo si el acreedor es, de algún modo, responsable de crímenes, delitos graves, violaciones de derechos humanos y de normas o principios del derecho internacional y/o del derecho del país deudor.

Se supone que el acreedor toma conocimiento de la naturaleza del régimen del Estado deudor, y también que se interesa en la utilización de los fondos prestados, su rentabilidad, etc.

Sin embargo, la responsabilidad del acreedor no está claramente definida en las relaciones financieras internacionales, ni en el derecho internacional. Pero sí lo está en el derecho nacional.

En Francia, por ejemplo, un banquero puede verse condenado a pagar daños y perjuicios si ha financiado una actividad ilícita o inconsistente, o también una empresa en situación desesperada, si se comprobó que el crédito era ruinoso (se comprobó que las cargas financieras de la empresa eran incompatibles con sus recursos) y finalmente, si el crédito es inoportuno (la rentabilidad de la inversión era dudosa). El banquero tiene, efectivamente, el deber de aconsejar y de no otorgar financiamientos excesivos.

La finalidad de esas leyes es corregir relaciones de fuerza desequilibradas y, sobre todo, proteger el mercado financiero pues un crédito mal atribuido puede tener impactos considerables y peligrosos sobre el conjunto del sistema financiero y del funcionamiento del crédito bancario ²⁶.

B. Examinar la conducta del acreedor

1. *La falta de un examen minucioso de las capacidades del futuro deudor*

²⁶ Véase el artículo de Bernard Legendre, « Responsabilité bancaire : une jurisprudence française à transposer dans l'ordre international ? », en *La dette au delà du contrat*, Edouard Dommen (dir.), Observatoire de la finance, suplemento n°2, pp. 97-99. Véase también la síntesis de Jean Stoufflet en el cahier Archimède et Léonard, op. cit., pp. 88-91.

Esas limitaciones no son en absoluto la regla en el derecho internacional mercantil pero nos informan en el marco de una auditoría sobre la necesidad de hacer presión para que se reconozca la co-responsabilidad en materia de endeudamiento a nivel internacional.

De cara a un posible avance del derecho internacional en este campo, es útil que en las conclusiones de una auditoría se delimiten todas las responsabilidades, con el fin de preparar un expediente sólido y consecuente que pueda ser presentado ante un Tribunal para obtener un juicio sobre la anulación de deudas.

Estudios de casos

Una jurisprudencia de carácter innovador: el caso de Camerún contra la sociedad alemana Klöckner

Éste es un asunto que ha sido tratado por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), institución creada en el seno del Banco Mundial sobre la que tenemos serias reservas. En efecto, está presidida por el Presidente del Banco Mundial, siendo, por lo tanto, juez y parte. Teniendo en cuenta que el Banco Mundial es una institución acreedora, que ya ha manifestado cierta falta de objetividad y de imparcialidad y que a nuestro parecer es ilegítima (como el FMI), es casi lógico que los juicios del CIADI, además de su funcionamiento opaco, sean, la mayoría de las veces, fallados a favor de las grandes sociedades transnacionales (por ejemplo en los casos Metalclad contra México y el de Waste management contra México, la parcialidad del CIADI era evidente). Además, las normas del CIADI no incluyen las relativas a los derechos humanos y al medio ambiente. Por su propia definición, dicho centro de resolución no es la institución ideal para tales juicios. No obstante, resulta que por esta vez la sentencia del CIADI es muy interesante en el ámbito que nos interesa, por los argumentos que el tribunal presentó.

“En 1971, una gran sociedad alemana, Klöckner, había propuesto al gobierno de (...) Camerún la instalación de una fábrica de abonos ‘llave en mano’, sobre la base de un estudio de factibilidad y de rentabilidad muy positivo efectuado por Klöckner. Klöckner se había comprometido a equipar la fábrica, asegurar la financiación y administrar el negocio durante cierto período. Camerún tenía que garantizar los créditos. La fábrica, una vez terminada, nunca alcanzó el umbral de rentabilidad. Por otra parte, el material utilizado no resistía las condiciones climáticas de Camerún. La fábrica sólo produjo en un mínimo porcentaje de su capacidad y, finalmente, fue cerrada, después de algunos años de rendimiento muy inferior al previsto en los estudios: otra ‘ruina de desarrollo’ había nacido.

Los contratos preveían una obligación incondicional de pago reforzada por la emisión de pagarés. Ante esta situación, se había solicitado a los árbitros que decidieran si existía una obligación de pago por parte de Camerún. (...) Los árbitros rehusaron pronunciarse sobre la mala fe, la corrupción, la eventual intención fraudulenta. (...) Por el contrario, basaron su decisión en ciertas nociones generales y clásicas del derecho civil y comercial. Aplicando estos principios, los árbitros llegaron a su decisión, según la cual Camerún no estaba obligado a reembolsar esta deuda: se suprimía una partida considerable de la deuda externa de Camerún.”

He aquí, resumidos, los motivos de la sentencia:

- Klöckner se había comprometido a entregar una fábrica “llave en mano” y lista para funcionar, lo cual no sucedió jamás;
- Klöckner no había tratado con su socio con la franqueza necesaria en sus relaciones, ocultó elementos de información vitales en momentos críticos del proyecto;
- Klöckner faltó a sus obligaciones.

La no-ejecución parcial rompe el equilibrio de las relaciones entre los socios, lo que según el derecho civil, libera a Camerún de sus obligaciones.

Lamentablemente, la sentencia fue anulada en 1985, conforme a las disposiciones previstas en el artículo 52 de la convención del CIADI, por un comité ad hoc. Las razones de la anulación son que el Tribunal sólo había dado escasas indicaciones sobre las condiciones de aplicación y sobre los límites de la obligación de “revelarlo todo a su socio”. Además, según ese comité, la excepción de la no-ejecución implicaba la suspensión de la obligación y no su extinción... Este caso ha sido objeto de un nuevo juicio cuya anulación fue rechazada en 1990.

Informaciones y citas tomadas de R. Knieper, « La responsabilité comme principe actif : un exemple de jurisprudence », in *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, núm. especial 9, invierno de 1992, pp. 81-89.

La sentencia Olmos, Argentina

El juez federal J. Ballesteros realizó una auditoría, por la vía jurisdiccional, sobre la deuda argentina acumulada bajo la dictadura militar. Esta sentencia puso claramente en evidencia la corresponsabilidad de los acreedores como el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el proceso de sobreendeudamiento del Estado argentino, pues su única motivación era deshacerse, a toda costa, de los fondos excedentarios al nivel internacional provenientes de los petrodólares ²⁷. La sentencia reconoció, igualmente, la responsabilidad de los acreedores privados y de los bancos del Norte, pero también la de los deudores.

Para más informaciones sobre dicha sentencia, véase el capítulo 2.

²⁷ Véase las páginas 122-124 de la sentencia.

2.
*Se tomó un riesgo
inconsiderado*

Otra pista a examinar es el *riesgo moral* (o *azar moral*). Unos agentes económicos acreedores son incitados y alentados a invertir en acciones de alto riesgo, *porque* han suscrito un seguro contra riesgo que cubrirá sus probables pérdidas. Unos acreedores saben que serán reembolsados, poco importa por quién, y desprecian la calidad o la seriedad del proyecto [véase también la parte sobre las agencias de crédito a la exportación, en el capítulo 3]. En cuanto a la deuda externa pública, los acreedores están seguros de que el Banco Mundial o el FMI siempre estarán presentes para restablecer, en última instancia, la peligrosa situación financiera de un Estado. La Historia demuestra que se dan muchos abusos en esta materia e incluso el FMI ha condenado esta práctica, pues, según sus propios argumentos, esto debilita la “disciplina” de la inversión ²⁸.

El riesgo moral debe ser considerado como que depende directamente de la responsabilidad del acreedor; y las deudas contraídas bajo este riesgo deben ser consideradas como ilegítimas, por lo tanto, no reembolsables. Los acreedores deberían estar obligados a evaluar los verdaderos costes de sus inversiones, y a incluir la probabilidad de que no sean reembolsados. De esta manera, esta “disciplina” llevaría a que cada vez menos acreedores invirtiesen en proyectos dudosos o prestasen a gobiernos corruptos ²⁹.

C.
*Examinar la
responsabilidad
del deudor*

El acreedor puede ser acusado de haber abusado de la confianza del deudor o de haberle engañado. Sin embargo, también es importante investigar cuál es el grado de responsabilidad del deudor en el endeudamiento. Para ello, conviene, en primer lugar, identificar e informarse sobre la calidad de las personas que han firmado y negociado el contrato de préstamo.

En segundo término, es imperativo investigar si ninguno de los siguientes delitos ha sido cometido, pues, ciertos vicios y delitos sólo pueden ser imputables al deudor:

²⁸ FMI, *World Economic Outlook* 1998, Washington DC, 1998.

²⁹ Véase, entre otros, los trabajos de Joseph Hanlon, “Defining Illegitimate Debt and Linking its Cancellation to Economic Justice”, Open University, Milton Keynes, junio de 2002.

- *fraude*: como el hecho de pretender que existen deudas imaginarias o cuando se pretende pagar una deuda que ya está pagada;

- *corrupción*: cuando, con ocasión de la negociación del préstamo o de la atribución de los fondos del préstamo, un funcionario público acepta una comisión o un soborno;

- *falsificación de documentos*;

- *malversación de fondos públicos*: cuando el dinero proveniente de préstamos recibidos por un Estado es atribuido a un destino que no era aquél para el cual el préstamo había sido contraído;

- *extorsión*: cuando se imponen condiciones bajo amenaza para que se otorgue una renegociación de las deudas;

- etc.

Los funcionarios públicos cometen delitos de no-cumplimiento de sus deberes cuando dictan o ejecutan resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución o a las leyes locales o cuando no ejecutan las leyes cuyo cumplimiento les incumbe. Además, “cometen el delito de administración fraudulenta cuando, en abuso de su cargo, cometen u ordenan cualquier acto arbitrario en perjuicio de la administración pública o de los particulares, o cuando, con engaño, en los actos o contratos, dañan a la administración en beneficio propio o ajeno. Los gobernantes del Sur cometen el delito de traición a la patria por someter el destino de su país a los intereses extranjeros. Todos estos delitos comunes son, por lo general, sancionados penalmente por las legislaciones internas de los países donde se producen los hechos, y generan la obligación de indemnizar a las víctimas por los daños sufridos.”³⁰

Por último, “la situación del deudor es el segundo aspecto a analizar dentro de las circunstancias en las que se desarrolló el proceso de contratación de un préstamo o de reestructuración de su pago. Entendemos, en este caso, que cuando quien debe pagar las deudas no ha estado en condiciones de otorgar su consentimiento libre e informado, el préstamo

³⁰ Laura Ramos, op.cit., p. 43.

es ilegítimo y, por tanto, inexigible. Examinar si la población que tiene que pagar la deuda externa ha consentido las operaciones financieras internacionales que generaron el endeudamiento, nos lleva en primer lugar, a analizar la naturaleza de los gobiernos signatarios de los préstamos y, luego, en el caso de las democracias, a examinar hasta qué punto su comportamiento es democrático.”³¹

D.
¿Es necesario inspirarse en las nociones de derecho privado para el examen de un contrato de préstamo?

La paradoja es la siguiente: por ejemplo, el derecho nacional estadounidense o europeo, protege al deudor de los abusos del endeudamiento, imponiendo cláusulas de limitación de los créditos, de no-acumulación en función del salario percibido, topes de créditos etc., pero esto no existe en derecho internacional. Así, se tienen, por un lado, órdenes jurídicos nacionales enmarcados con precisión y, por otro lado, un orden jurídico internacional bastante impreciso y vago.

Sin embargo, los principios generales de derecho internacional comprenden los principios generales del derecho “reconocidos por las naciones civilizadas” y los principios incluidos en las normas de derecho civil de los países europeos que tienen un alcance internacional. Los juristas pueden contribuir a que esta posibilidad se haga realidad y hacer avanzar el orden jurídico internacional.

Por ejemplo, el código civil francés prevé que un compromiso sin causa o que tenga una causa ilícita, es nulo. Si se prueba que un préstamo fue desviado, se puede deducir que el compromiso no tiene causa y el deudor no debe reembolsarlo. El código civil francés condena igualmente todos los contratos en que se puedan establecer vicios de consentimiento, como la utilización de la violencia y también el dolo. Un préstamo que viola la reglamentación bancaria nacional es nulo (cuando la operación de crédito fue hecha o se supone hecha en Francia).

Por lo tanto es útil investigar, en el marco de una auditoría, cuál es la legislación y la reglamentación del Banco central nacional, la legislación del sistema bancario y financiero, las normas que reglamentan los depósitos, los préstamos y

³¹ Laura Ramos, op.cit., p. 28.

las reservas bancarias, la existencia de garantías del Estado sobre los depósitos y sobre los seguros de cambio, la legislación y las normas sobre los movimientos de capitales, los depósitos de residentes nacionales y de los extranjeros (fuga de capitales) y la legislación sobre las sociedades offshore.

La ley inglesa establece también ciertas protecciones jurídicas para el deudor. La Britain's Consumer Credit Act de 1974 (sección 138) especifica que la negociación del préstamo es excesiva cuando requiere que el deudor efectúe pagos que sean demasiado excesivos; o si esta negociación contraviene burdamente los principios comunes de la negociación justa.

Así pues, la Corte británica tiene el poder de anular deudas o de cambiar los términos de un contrato de préstamo. La Corte puede investigar si el acreedor y el deudor estaban realmente en pie de igualdad en el momento de la negociación del contrato, si no se ha ejercido ninguna presión, etc. Además, según esta ley, la carga de la prueba es asumida por el acreedor, quien debe probar que en la negociación no ha habido extorsión³².

El capítulo 9 del código legislativo estadounidense: ¿un ejemplo a imitar a nivel internacional?

El capítulo 9 del código legislativo estadounidense trata sobre la quiebra de los organismos públicos y contiene disposiciones interesantes que podrían justificar la anulación de algunas deudas de los países del Tercer Mundo, si los juristas implicados en una auditoría pueden adaptarlas a la realidad internacional y aprovecharlas. El capítulo 9 prevé, en efecto, que los municipios puedan “apelar para recibir asistencia contra sus acreedores” cuando resultan ser insolventes. Esto acarrea automáticamente la interrupción de los reembolsos.

Este acto permite al municipio proteger el nivel de vida y conservar sus servicios sociales básicos esenciales para el mantenimiento de la salud, de la seguridad y del bienestar de sus administrados. Este capítulo consagra el principio de la protección del deudor y respeta la soberanía del mismo. Prevé también la intervención de un árbitro neutro cuyo mandato es encontrar un término medio equitativo.

³² Para más detalles, consultar los trabajos de Joseph Hanlon, entre otros, “Lenders, not borrowers, are responsible for ‘illegitimate’ loans”, *Third World Quarterly*, op.cit., pp. 211-226.

El Profesor Kunibert Raffer y otros trabajan desde hace años sobre las posibilidades y el interés de la transferencia de esta ley federal a escala internacional, como respuesta a la crisis de la deuda, con la creación de un consejo internacional de arbitraje de la deuda equitativo y transparente.

Para más detalles, remitirse a los trabajos de Kunibert Raffer, profesor de economía de la Universidad de Viena. Véase también la investigación de Jubilee Framework y de la New Economics Foundation: http://www.jubilee-research.org/analysis/reports/jubilee_framework_fr.pdf

E. Condiciones y perspectivas de recorrer a la justicia penal

Las autoridades de procedimientos penales disponen de medios de investigación incisivos, que pueden ser útiles para establecer el uso efectivo de los valores puestos a disposición del Estado deudor. Sin embargo sólo se pueden someter asuntos a estas autoridades en determinadas condiciones y los resultados de sus investigaciones no están garantizados nunca.

No existe hoy ninguna jurisdicción supranacional competente para estudiar crímenes o delitos que podrían haber sido cometidos en el contexto de un préstamo monetario a un Estado particular. Por lo tanto, sólo se puede apelar a las autoridades judiciales nacionales. Ellas intervendrán según las reglas propias de cada Estado y dentro de los límites de los acuerdos internacionales que este Estado haya concluido con otros Estados. Es decir, que las precisiones siguientes se limitan necesariamente a generalidades, haciendo abstracción de las particularidades de cada legislación nacional.

1. *Las condiciones*

La justicia penal sólo puede actuar si existe la sospecha de una infracción cometida en el uso de los fondos prestados. La sospecha se debe basar en hechos precisos y la autoridad que lleva adelante la acción penal, debe tener competencia para perseguir al o a los autores de esta infracción.

En materia internacional, la competencia se funda, generalmente, sobre el lugar donde se cometió la infracción, sobre la nacionalidad del autor o la de la víctima. Cada ley nacional prevé sus propias reglas de competencia.

Si existe la sospecha de que fondos prestados al Estado deudor han sido desviados por medios penalmente reprimidos por ese Estado, las autoridades de este último, generalmente, serán competentes para actuar.

Del mismo modo, pueden ser competentes las autoridades de un Estado en el que hayan sido colocados los fondos desviados, si este Estado reprime la infracción del blanqueo de dinero; que es el caso de todas las plazas financieras importantes, en Europa o en América del Norte, entre otras.

La autoridad competente para realizar una investigación penal dispone, generalmente, de medios de coacción eficaces. Puede proceder a realizar interrogatorios haciendo comparecer ante ella a toda persona apta para entregar informaciones útiles, aunque tenga que hacer uso de la fuerza pública. Puede proceder a pesquisas y apoderarse de todo documento que sirva de prueba. En materia financiera, sobre todo tiene la posibilidad de obligar a los establecimientos bancarios a proporcionarles informaciones y documentos, y puede ordenar el embargo de cuentas bajo sospecha de recibir fondos de origen criminal. Es importante señalar que, aún en los Estados que reconocen el secreto bancario, ese secreto no puede objetarse ante el juez penal.

Si el juez o el procurador nacional encargado de la investigación necesita llevar a cabo acciones fuera de su territorio nacional, no podrá ejecutarlas por sí mismo y forzosamente tendrá que solicitar la asistencia del juez del Estado donde se encuentran las pruebas buscadas.

Esta asistencia debe ser solicitada por medio de una demanda escrita dirigida a la autoridad competente del Estado requerido. La demanda deberá indicar los hechos que justifiquen la apertura de la acción penal y precisar cuales son las pruebas a obtener. Cabe señalar que, generalmente, no se admite la búsqueda indeterminada de pruebas (*fishing expedition*).

Saber si las autoridades del Estado requerido aceptarán ejecutar la demanda y transmitir las pruebas solicitadas

2. *Las medidas*

3. *La ayuda mutua internacional*

depende de las condiciones previstas por los tratados internacionales aplicables en ese Estado y, subsidiariamente, por su legislación interna.

Los motivos invocados más a menudo para rechazar la ejecución de una demanda de ayuda mutua extranjera son los siguientes:

- los hechos descritos no constituyen una infracción en el Estado requerido;
- no existe ninguna garantía de reciprocidad de parte del Estado requeriente;
- el derecho a un juicio equitativo no está garantizado en el Estado requeriente;
- las pruebas requeridas no están previstas por la legislación aplicable en el Estado requerido.

Téngase en cuenta además que, aún en los casos en que se respetan las condiciones legales de ayuda mutua, numerosos Estados muestran mala voluntad en la ejecución de las demandas extranjeras. Ahora bien, no existe ningún medio “jurídico” de obligar a un Estado extranjero a dar curso a una demanda.

4. *La recuperación de los valores desviados*

El Estado deudor, cuyos valores prestados han sido ilícitamente desviados tiene un interés evidente en recuperar esos valores. Si estos últimos han sido colocados en el extranjero, es posible recuperarlos en teoría.

Con esta finalidad, se podrá requerir la ayuda mutua del Estado donde los fondos hayan sido encontrados según las condiciones y las modalidades antes mencionadas. En este caso, la demanda deberá indicar expresamente que se solicita el embargo provisorio de los valores encontrados. Posteriormente, se pedirá al Estado requerido que restituya los fondos al Estado requeriente.

En ciertos Estados existe también la posibilidad de que el Estado víctima de desvíos intervenga directamente, por vía civil o por vía penal, para conseguir la restitución de los fondos desviados en su perjuicio. En esta eventualidad, se recomienda encarecidamente el solicitar el asesoramiento de un abogado local.

Anexo

¡Acabar con la impunidad del Banco Mundial!

En su último libro, *La Banque mondiale: le coup d'Etat permanent*, Eric Toussaint desarrolla las vías concretas para citar ante el juez al Banco Mundial. Efectivamente, el Banco Mundial no goza de inmunidad como institución y persona jurídica. Podría por lo tanto ser citado ante el juez bajo ciertas condiciones. Debe ser citado ante una instancia de justicia nacional del país donde posea una representación o en el cual haya emitido o garantizado títulos.

El Banco Mundial debería ser objeto de una acción judicial pues sus políticas han perjudicado a centenares de millones de personas en el mundo deliberadamente. Citemos sus apoyos financieros a proyectos gigantescos como los de los grandes embalses, las industrias de extracción, las centrales térmicas, etc., cuyos daños a las poblaciones fueron mayores que los beneficios. El Banco Mundial ha sostenido sobre todo, puntualmente o a largo plazo, a regímenes dictatoriales, responsables de crímenes contra la humanidad, en América Latina, en África del Sur, en el Sudeste Asiático, etc., o ha contribuido a la desestabilización de las fuerzas democráticas, como ocurrió en Indonesia, en Brasil, en Chile... Asimismo, el Banco Mundial otorgó préstamos a las antiguas potencias coloniales para que pudieran explotar los recursos naturales de sus colonias. Tras la oleada de independencias, estos préstamos fueron transferidos a los países liberados recientemente, a pesar de que habían sido contraídos por las antiguas potencias coloniales. Por último, el Banco Mundial puede ser acusado por sus préstamos de ajuste estructural, desde los años ochenta y sus consecuencias catastróficas sobre la vida de millones de personas en el mundo y sobre la estructura de los sistemas económicos, administrativos y sociales nacionales.

Según Eric Toussaint, algunas asociaciones que representan los intereses de las personas afectadas por los préstamos del Banco Mundial y/o por su apoyo a regímenes dictatoriales, podrían constituirse como parte civil y presentar denuncia ante los tribunales nacionales. Los poseedores de títulos podrían también entablar una acción similar, reprochando al Banco el haber utilizado mal el dinero prestado.

Lo importante es que el Banco Mundial rinda cuenta de sus actos ¡y que lo haga ahora! Las políticas y las acciones del Banco Mundial deben poder ser sancionadas por decisiones de la justicia. Lo serán bajo la presión de los movimientos sociales.

Para mayor información, remitirse a Eric Toussaint, *La Banque mondiale: le coup d'Etat permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, capítulo 23, CADTM/Syllepse/CETIM, 2006.

LLAMADO a la construcción de una red internacional para la auditoría de la deuda

El presente manual pretende ser un instrumento de educación popular que incite a los movimientos sociales parlamentarios y a las redes ciudadanas a lanzar una auditoría sobre la deuda de sus países. Con este propósito, buscamos proporcionar indicaciones útiles para semejante empresa. Esperamos que este manual contribuya igualmente a la edificación de una red internacional para una auditoría de la deuda.

Desde esta óptica, se presenta en el anexo una bibliografía no exhaustiva y una serie de sitios interesantes para su consulta. Asimismo, se encuentra a su disposición una lista de contactos para obtener informaciones más precisas y particulares, e incluso apoyo técnico.

Para que podamos compartir y centralizar toda la información que sea necesaria (experiencias, reflexiones, propuestas, etc.) el Observatorio Internacional de la Deuda pone a nuestra disposición una página Internet:

**<http://audit.oid-ido.org>
Contacto: info@oid-ido.org**

¡Hagamos uso de todos estos datos para construir una red internacional para la auditoría de la deuda en los países del Tercer Mundo!

Bibliografía (non exhaustiva)

- Acosta Alberto**, “Auditoría, base de una solución justa y transparente”, *Diario Hoy*, Quito, 8 de Dic. 2004.
- AITEC**, *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, núm. especial 9, invierno 1992.
- Campagne norvégienne pour l’annulation de la dette**, *El Tribunal Popular Noruego sobre la deuda del Tercer Mundo*, SLUG, Oslo, 2003.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales**, “La Revuelta en el Patio Trasero Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos. El Caso Ecuador-Noruega”, CDES, Quito, Nov. 2002. Disponible también en inglés.
- Chauvreau Frédéric et Millet Damien**, *Dette odieuse*, cómic, CADTM/Syllepse, 2006.
- Christian Aid**, *Auditing the UK’s Loans*, Global Advocacy and Policy Department, versión electrónica.
- CRID et AITEC**, *La dette ou la vie*, manuel de campagne, CETIM, 1988.
- Diario Hoy**, “La Comisión de la Auditoría de la Deuda Externa ya está operativa”, *Diario Hoy online*, Quito, 2 de Feb. 2006.
- Dommen Edouard (dir.)**, *La dette au-delà du contrat*, Observatoire de la finance, supplément n°2.
- Fontana Alessandra, EURODAD**, “Opening the books: Brazil’s experience with debt audits”, Discussion paper, EURODAD, Sept. 2006.
- Freedom from Debt Coalition**, “Campaigners, advocates probe RP debt in national conference, push steps to meet fiscal crisis”, *FDC Bulletin*, Filipinas, www.freedomfromdebtcoalition.org, Mayo-Junio 2005.
- Freedom from Debt Coalition**, “The Comprehensive Audit of Public Debt and Contingent Liabilities”, Concept Paper, Filipinas, Sept. 2004.
- Freedom from Debt Coalition**, *Series on Illegitimate Debts*, núm. 1, Filipinas, Abril 2005.
- Freire Pazmiño Patricio**, “El caso Ecuador-Noruega y la auditoría ciudadana”, www.cadtm.org, Dic. 2002.
- George Susan**, *L’effet boomerang. Choc en retour de la dette du tiers monde*, La Découverte, Essais, Paris, 1992.
- Hanlon Joseph**, “Lenders, not borrowers, are responsible for ‘illegitimate’ loans”, *Third World Quarterly*, vol. 27(2), 2006.
- Millet Damien et Toussaint Eric**, *50 questions, 50 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM/Syllepse, 2002.
- Observatorio de la deuda en la globalización**, “La Auditoría de la deuda externa”, www.observatoriodeuda.org, Marzo 2006.
- Ramos Laura**, *Los Crímenes de la deuda. Deuda ilegítima*, Edición Icaria, Barcelona, Marzo 2006.
- Ruiz Diaz Hugo et Toussaint Eric**, *Deuda Externa y Auditoría. Aproximación práctica y teórica*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Quito, Feb. 2004.
- Taller Internacional de Auditoría de las Deudas (Jubileo Sur)**, “Aportes para el impulso y realización de auditorías frente a la ilegitimidad de la deuda externa”, www.jubileesouth.org/esp. Brasilia, del 9 al 11 de Nov. 2004.
- The Corner House**, “Underwriting Bribery. Export Credit Agencies and Corruption”, *Briefing*, núm. 30, Dic. 2003.
- Toussaint Eric**, *La Banque mondiale : le coup d’état permanent. L’agenda caché du Consensus de Washington*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2006.

Toussaint Eric, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2004.

Unafisco Sindical e Campanha Jubileu Sul Brasil, *Justiça fiscal e social. Endividamento e lavagem de dinheiro. Os passos da auditoria cidadã da dívida : uma experiência brasileira*, 2da edición actualizada, Porto Alegre, Brasil, 2005. Versión bilingüe : portugués e inglés.

Vallée Olivier, « La dette publique est-elle privée ? Traités, traitement, traite : mode de la dette africaine », *Politique africaine*, núm. 73, 1999.

Verschave François-Xavier, *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, Dossiers Noirs núm. 16, Agone, Paris, 2001.

Algunos sitios que consultar

www.aaj.org.br (ESP)
www.accionecologica.org (ESP)
www.cadm.org (FR, IN, ESP)
www.cdes.org.ec (ESP)
www.cetim.ch (FR, IN, ESP)
www.christianaid.org.uk (IN)
www.deudaecologica.org (FR, IN, ESP)
www.divida-auditoriacidad.org.br (PORT)
www.emmaus-international.org (FR, IN, ESP)
www.environmentaldefense.org (FR, IN)
www.eurodad.org (IN)
www.evb.ch/fr (FR, IN, ESP)
www.freedomfromdebtcoalition.org (IN)
www.jubileesouth.org (ESP, IN)
www.jubileubrasil.org.br (PORT)
www.llacta.org (ESP)
www.observatoriodeladeuda.org (ESP)
www.observatoriodeuda.org o www.debtwatch.org (ESP)
www.oid-ido.org, y <http://audit.oid-ido.org> (FR, IN, ESP)
www.ppp.ch (FR, IN)
www.quiendebeaquien.org (ESP)
www.selvas.org (IT, ESP)
www.sindudasindeuda.org (ESP)
www.southcentre.org (IN)
www.thecornerhouse.org.uk (IN)
www.transparency.org (IN)
www.unafisco.org.br (PORT)

Algunas direcciones útiles

AAJ - Asociación Americana de Juristas (repres. en Francia), 58 rue Daguerre, 75014 París, Francia. Tel.: +33(0)6 77 29 54 23. hugordb@aol.com. Contacto: Hugo Ruiz Diaz.

AITEC – Association internationale des techniciens, experts et chercheurs, 21 ter rue Voltaire, 75011 París, Francia. Tel.: +33(0)1 43 71 22 22, fax: +33(0)1 44 64 74 55. amelie.aitec@reseau-ipam.org. Contacto: Amélie Canonne.

- ATTAC Uruguay**, www.observatoriodeladeuda.org, auditoriadeuda@adinet.com.uy.
- CADE – Colectivo de Abogados Defensores de Derechos**, Edificio Banco de Guayaquil, Piso 10, Oficina 1008 B; Calle Reina Victoria y Avenida Colón, esquina, Quito, Ecuador. plpazmin3@hotmail.com, pchasociados@grucosch.com. Contacto: Dr. Patricio Pazmiño Freire.
- CADTM – Comité pour l’annulation de la dette du Tiers Monde**, 345 avenue de l’Observatoire, 4000 Liège, Bélgica. Tel.: +32(0)4 226 62 85, info@cadtm.org. Contactos: Denise Comanne y Eric Toussaint.
- Campanha Jubileu Sul Brasil**, Rua Dr. Neto de Araújo 168, Villa Mariana, São Paulo/SP, Brasil. Tel.: +591(55-11) 5572 1518, fax: +591(55-11) 5573 8058, jubileubrasil@terra.com.br.
- CDES – Centro de Derechos Económicos y Sociales**, Teresa de Cepeda N32-225 y Av. República, Quito, Ecuador. Tel.: +593 2 3318 659, cdes@cdes.org.ec. Contacto: Jorge Acosta.
- CETIM – Centre Europe-Tiers Monde**, 6 rue J.-C. Amat, 1202 Ginebra, Suiza. Tel.: +41(0)22 731 59 63, fax: +41(0)22 731 91 52, cetim@bluewin.ch. Contactos: Julie Duchatel y Florian Rochat.
- Coordenação da Auditoria Cidadã, SDS – Conjunto Baracat 1º andar – Salas 1 a 11, Brasília/DF, Brazil**. Tel.: +591(55-61) 218 5276, fax: +591(55-61) 223 4521, auditoriacidada@terra.com.br. Contacto: Rodrigo Avila.
- COTMEC – Commission Tiers Monde de l’Eglise catholique**, 16 Bd. du Pont d’Arve, 1205 Ginebra, Suiza. Tel.: +41(0)22 708 00 78, cotmec@worldcom.ch. Contacto: Martyrna Olivet.
- Dette et développement – Plate-forme d’information et d’action sur la dette des pays du Sud**, c/o. Comité catholique contre la faim et pour le développement, 4 rue Jean Lantier, 75001 Paris, Francia. Tel.: +33(0)1 44 82 81 53, fax: +33(1) 44 82 81 42, dette@ccfd.asso.fr. Contacto: Jean Merckaert.
- Emáus Internacional**, 183 bis rue Vaillant Couturier, BP 91, 94143 Alfortville cedex, Francia. Tel.: +33(0)1 48 93 29 50, fax: +33(0)1 43 53 19 26, contact@emmaus-international.org.
- EURODAD**, Avenue Louise 176, 8th Floor, 1050 Bruselas, Bélgica. Tel.: +32(0)2 543 90 64, fax: +32(0)2 544 05 59, ghurley@eurodad.org. Contacto: Gail Hurley.
- FDC - Freedom from debt coalition**, 11 Matimpiin Street, Brgy. Pinyahan, Diliman, 1100 Quezon City, Filipinas. Tel.: +632-9211985, fax: +632-9246399, sabyte2005@yahoo.com. Contacto: Elizabeth Lacson.
- Jubilee South**, secretariat@jubileesouth.org. Contacto: Lidy Nacpil.
- ODG - Observatorio de la Deuda en la Globalización**, Càtedra UNESCO a la UPC de Sostenibilidad. Universitat Politècnica de Catalunya, C/Colom, 114, Edifici Vapor Universitari, 08222 Terrassa, España. Tel.: +34 93 785 13 18, observatori@debtwatch.org. Contacto: Iolanda Fresnillo.
- South Centre**, 17-19 chemin du Champ d’Anier, 1209 Petit Saconnex, Suiza. Tel.: +41(0)22 791 80 50, fax: +41 (0)22 798 85 31, south@southcentre.org. Contacto: Yash Tandon.
- UNAFISCO SINDICAL – Sindicato nacional dos auditores fiscais da receita federal, SDS – Conjunto Baracat 1º andar – Salas 1 a 11, Brasília/DF, Brasil**. Tel.: +591(55-61) 218 5200, fax: +591(55-61) 218 5201, den@unafisco.org.br.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

La deuda, mucho hablar y poco hacer	5
La deuda, una lápida de plomo	6
La deuda, una verdadera mina de oro	6
La deuda, un instrumento de chantaje y dominación	7
La deuda, un embrollo	9
¡Las auditorías de la deuda permitirán ver más claro!	10
¡Las auditorías de la deuda permitirán ver más claro!	11
La ejecución de auditorías cruzadas e internacionales, una oportunidad para fortalecer la solidaridad y las alianzas Norte-Sur	12
Ilustración: <i>Debilidades múltiples del sistema financiero internacional</i>	14
Ilustración: <i>Algunos ejemplos de deudas escandalosas</i>	15

CAPÍTULO 2. PRIMERA ETAPA: CONDUCIR LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA EN TODOS LOS FRENTE Y TODO EL TIEMPO

I. ¿Quiénes tienen la iniciativa de la auditoría?	17
1. <i>Importancia de los movimientos sociales</i>	21
2. <i>Colaboración de las fuerzas políticas</i>	21
3. <i>Hacer un esfuerzo de mediatización en todos los frentes</i>	22
4. <i>La financiación</i>	22
II. Y a todo esto ¿qué pasa en el Norte?	23
Ilustración: <i>Una auditoría ciudadana sobre la deuda Ecuador – Noruega</i>	25

CAPÍTULO 3. ELEMENTOS TÉCNICOS PARA REALIZAR UNA AUDITORÍA DE LA DEUDA

I. Metodología general: desmenuzar para recomponerlo todo	28
A. Elementos para el análisis general del proceso de endeudamiento	28
1. <i>Estudiar las características políticas y sociales del país</i>	28
2. <i>Mostrar la evolución de la tasa de interés</i>	29
3. <i>Analizar la deuda privada</i>	31
4. <i>Identificar los autores y buscar la fecha en que se suscribieron los contratos</i>	33
5. <i>Investigar si una parte de la deuda se ha convertido en bonos</i>	33
Ilustración: <i>La privatización de la deuda pública: el laboratorio africano</i>	34
6. <i>Establecer la evolución de la deuda interna y de la política fiscal adoptada</i>	35
7. <i>Confeccionar la lista de empresas privatizadas</i>	37
B. Análisis de los contratos	38
C. Examen del destino real de los fondos	41
1. <i>¿Cuál es la contrapartida del préstamo contraído?</i>	42
2. <i>¿La contrapartida del préstamo es de “calidad”?</i>	43
D. Las agencias de crédito a la exportación	45
Ilustración: <i>“La anulación” de las deudas por parte de los países del Norte: ¿un gesto verdaderamente desinteresado? Un informe que trae algunas sorpresas...</i>	49
E. Análisis de los datos actuales	50
II. ¿Cómo superar los obstáculos?	51
A. Los obstáculos técnicos	51
B. Los obstáculos políticos	53
Ilustración: <i>Auditoría general de la deuda ecuatoriana</i>	54

CAPÍTULO 4. LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA AUDITORÍA

I. El derecho a la auditoría	55
A. Determinar la legalidad o la ilegalidad de la deuda externa:	
un derecho soberano y un deber de los poderes públicos	56
Ilustración: <i>El derecho a la reparación, pero no con cualquier condición...</i>	57
B. Exigir y realizar una auditoría: un derecho fundamental	58
1. El derecho a participar en los asuntos públicos del Estado	58
2. El derecho a la información: un derecho humano	60
C. Extensión de la auditoría	62
Estudio de un caso: <i>La deuda de Paraguay ante los banqueros privados:</i>	
<i>un caso de deuda odiosa</i>	64
II. Elementos jurídicos para examinar un contrato de préstamo	66
1. La naturaleza del derecho aplicable a los contratos de préstamo	66
2. Ubicar el contrato en la jerarquía de las normas	68
3. ¿Ilegitimidad o ilegalidad de la deuda?	69
A. ¿Qué aspectos de la formación del contrato de préstamo	
podrían ser cuestionados jurídicamente?	70
1. ¿Cuáles eran las facultades de los contrayentes en el momento	
<i>de la conclusión del contrato</i>	70
2. ¿Se pueden constatar irregularidades en los procedimientos?	70
Ilustración: <i>La trampa financiera en los canjes de créditos o cómo las deudas</i>	
<i>pueden aumentar como si fueran bolas de nieve</i>	71
3. ¿Pueden detectarse vicios de consentimiento?	73
4. ¿Se trata de una deuda odiosa?	74
Ilustración: <i>Algunos precedentes útiles a tener en mente...</i>	76
5. ¿Existen otras fuentes de ilegalidad e ilegitimidad por detectar en contratos?	77
B. Examinar la conducta del acreedor	79
1. La falta de un examen minucioso de las capacidades del futuro deudor	79
Estudios de casos: <i>Una jurisprudencia de carácter innovador: el caso de Camerún</i>	
<i>contra la sociedad alemana Klöckner - La sentencia Olmos, Argentina</i>	80
2. Se tomó un riesgo inconsiderado	82
C. Examinar la responsabilidad del deudor	82
D. ¿Es necesario inspirarse en las nociones de derecho privado	
para el examen de un contrato de préstamo?	84
E. Condiciones y perspectivas de recurrir a la justicia penal	86
1. Las condiciones	86
2. Las medidas	87
3. La ayuda mutua internacional	87
4. La recuperación de los valores desviados	88
Anexo: <i>¡Acabar con la impunidad del Banco Mundial!</i>	89
LLAMADO a la construcción de una red internacional para	
la auditoría de la deuda	91
Bibliografía (non exhaustiva) - Algunos sitios que consultar	
- Algunas direcciones útiles	92