

# Una herramienta para revertir la “deudocracia”

Iolanda Fresnillo

En los últimos años, como a nadie se le escapa ya, una importante crisis de deuda recorre Europa. La deuda es uno de los elementos clave tras los ajustes y reformas de corte neoliberal que se están imponiendo en toda la periferia europea, así como en los países centrales. Los acreedores, se trate de bancos, inversores o el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea (UE) y el Banco Central Europeo (BCE), presionan para que se adopten aquellas medidas que creen les van a garantizar su derecho a recobrar el crédito. Con estrategias más o menos explícitas, se impone la prioridad del pago de la deuda por encima de la cobertura de necesidades más básicas o estratégicas para salir de la crisis, sea sanidad o educación, sean infraestructuras o apoyo a las pequeñas y medianas empresas (¿Quién debe a quien?, 2011).

Cuando analizamos de cerca la situación, el origen del problema y las políticas que se están imponiendo para hacerle frente, o sus impactos sobre la población, no podemos evitar sufrir un *dejá vu*, la sensación de estar viviendo algo que ya hemos vivido con anterioridad. ¿Es muy distinta esta crisis a la vivida por los países del Sur en las décadas de los 80 y 90?

La deuda externa ha sido durante décadas una herramienta de dominación y neocolonialismo que ha transferido del Sur Global al Norte Global ingentes cantidades de dinero y de recursos naturales (Millet y Toussaint, 2011). En la década de los setenta, bancos del Norte e instituciones financieras internacionales inundaron los países del Sur, en especial América Latina, pero también Asia y África, de crédito barato. El exceso de liquidez debido al aumento del precio del petróleo, la necesidad de subvencionar las exportaciones y el uso de crédito como instrumentos de apoyo a gobiernos amigos durante la Guerra Fría fueron algunos de los factores que hicieron aumentar los préstamos hacia el Sur y, por lo tanto, su deuda externa. En cualquier caso, en el origen de ese aumento encontramos no solo la necesidad de crédito por parte de los receptores en el Sur, sino también, y sobre todo, la necesidad de hacer fluir los recursos, de subvencionar las exportaciones o de comprar aliados políticos por parte de los prestamistas (Perkins, 2004). A principios de los ochenta, la repentina subida de los tipos de interés y la caída de los precios internacionales de materias primas llevaron a muchos países a una crisis de deuda que hoy en día aún pesa sobre ellos.

Estos países, exhaustos, no pudieron seguir pagando a sus acreedores e, igual que han hecho Grecia, Irlanda o Portugal ahora, acudieron a las

instituciones financieras internacionales, en especial el FMI y el Banco Mundial, en busca de ayuda. Estas instituciones les ofrecieron nuevos créditos, para que los países endeudados pudieran hacer frente al pago de la deuda acumulada, pero a cambio de la exigencia de aplicar reformas, privatizaciones y recortes que, de hecho, imposibilitaban garantizar el bienestar de la población.

Estos ajustes, conocidos como “Planes de Ajuste Estructural”, no solo implicaron importantes recortes sociales, sino también la imposición de un modelo económico basado en la apertura de los mercados y la exportación a cualquier precio de materias primas, con el único objetivo de conseguir divisas para pagar a los acreedores. Lejos de significar una salida a la crisis de la deuda, estos planes hundieron numerosos países en décadas de empobrecimiento, aumentaron las desigualdades y supusieron una incesante transfusión de recursos hacia sus acreedores. Esta misma lógica de huida hacia delante, en que se da prioridad el pago de la deuda por encima de cualquier prestación social, es la que ahora se está imponiendo en Europa.

De hecho, el crédito y la deuda son mecanismos fundamentales en el desarrollo capitalista. Es por ello que históricamente nos encontramos con momentos en los que el endeudamiento se produce a niveles o ritmos más elevados que la capacidad de creación de riqueza, como en la actual crisis europea. El estancamiento del consumo (por la pérdida constante de capacidad adquisitiva por parte de las clases trabajadoras) provoca un descenso de los beneficios y, por tanto, mayores dificultades de retornar las deudas acumuladas y mayor necesidad de crédito para hacer frente a gastos y necesidades de inversión. Además, los procesos de acumulación se encuentran también con límites físicos, que revierten en los costes y por tanto en la necesidad de mayor crédito y mayor endeudamiento, como el impuesto por la restricción de fuentes de energía y su aumento de precio. Finalmente, *shocks* externos pueden dificultar el retorno del crédito, como el estallido de burbujas financieras como la de Wall Street en 2008, o inmobiliarias como la española en la actualidad, o un brusco incremento de los intereses como sucedió en octubre de 1979, cuando la reserva Federal de Estados Unidos decidió de forma unilateral incrementar bruscamente los tipos de interés (Marco y Fresnillo, 2012).

Esos momentos históricos, y recurrentes, nos han llevado a sucesivas crisis de deuda. *“El modelo económico, desde principios del siglo XXI, había llegado a sus límites, y la burbuja del crédito, que se cita como causa, no es sino una consecuencia más de un sistema en decadencia y que tiene a las crisis como elementos inevitables de su dinámica”* (Seminari d’economia crítica Taifa, 2010). En todos esos momentos, los diferentes actores sobreendeudados, ante la incapacidad de generar la riqueza adicional necesaria para retornar la deuda, han afrontado dificultades para hacer frente

a ese pago. La actual crisis de deuda en Europa afronta una situación histórica en la que se conjugan los tres escenarios descritos (recesión económica, energética y *shock* especulativo). Lejos de encontrarnos en una crisis coyuntural, la crisis que vivimos es claramente sistémica, fruto del sistema económico capitalista en el que vivimos. Así, las propuestas para hacer frente a la crisis que se basen en una “huida hacia adelante” o una profundización del neoliberalismo, difícilmente tendrán éxito.

## **El concepto de deuda ilegítima**

La deuda ha sido pues durante décadas una herramienta de dominación, que ha transferido de deudores a acreedores, ingentes cantidades de riquezas, financieras y naturales. La crisis de la deuda europea nos demuestra que esa transfusión no se da tan sólo entre el Sur y el Norte geopolítico, sino también dentro del centro del sistema, entre las clases populares y trabajadoras y las élites propietarias del capital y los medios de producción.

Durante décadas, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales han elaborado diferentes estrategias para abordar una salida social a la tiranía de la deuda. En el marco de dichas estrategias, se ha llegado a la conclusión de que la necesidad de cancelación de la deuda no es solo una cuestión de reducción de la carga que supone su pago sobre el presupuesto del gobierno, para liberar recursos para el gasto social. La necesidad de acabar con la deuda es también, y sobre todo, una cuestión de justicia. La deuda externa no solo es injusta porque a través de la priorización de su pago se atenta contra el bienestar de la población, sino también porque se ha construido sobre la base de mecanismos injustos, sirviendo a los intereses de unos pocos. En el corazón de esta injusticia encontramos el concepto de deuda ilegítima.

La definición de lo que constituye una deuda ilegítima es aún motivo de discusión entre organizaciones sociales y académicos. Incluso algunos gobiernos como el noruego o el ecuatoriano, e instituciones como la UNCTAD, han trabajado sobre esta cuestión. Entre todos ellos se llega a una serie de definiciones no muy diferentes entre ellas (Tarafa y Fresnillo, 2008). Por ejemplo, la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público de Ecuador (CAIC), que realizó una auditoría de la deuda ecuatoriana entre 2007 y 2008, argumenta que

la deuda ilegítima se expresa en aquellos créditos contraídos por el Estado bajo condiciones inaceptables y que han vulnerado los Derechos Económicos y Sociales, Culturales y Ambientales y han dado viabilidad al despojo o la apropiación/explotación indebida (vía privatización) de los recursos naturales/<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.auditoriadeuda.org.ec>

El propio Observatorio de la Deuda en la Globalización<sup>2</sup>, junto con la red ¿Quién debe a Quién?<sup>3</sup>, ha trabajado en una definición que considera ilegítima toda aquella deuda acumulada por préstamos que, directa o indirectamente, comprometen la dignidad de los ciudadanos o pone en peligro la coexistencia pacífica entre los pueblos. Tal deuda se origina en acuerdos financieros que violan los derechos humanos y civiles reconocidos por los países en todo el mundo, o que ignoran las normas de las leyes internacionales que regulan las relaciones entre Estados y entre pueblos. Algunos de los fenómenos, mecanismos o comportamientos que han ocurrido a través de las deudas ilegítimas son la opresión de los pueblos, genocidios, guerras imperialistas, corrupción, distribución desigual del bienestar, generación de pobreza, despotismo, interposición en la soberanía y desastres ecológicos.

### **¿Por qué ilegítima? La justicia más allá de la legalidad**

La mayor parte del debate alrededor de la deuda ilegítima ha girado en torno a las bases legales de este concepto. En este sentido,

(...) existen muchos argumentos jurídicos con los que podemos basar en el derecho una suspensión de los reembolsos de las deudas públicas, que pueda conducir a su anulación pura y simple. Para poder juzgar la nulidad de un contrato de préstamo, no solo hay que estudiar cuidadosamente las cláusulas del contrato sino también las circunstancias que rodean la firma del mismo y el destino real de los fondos demandados (Vivien y Lamarque, 2011).

Pero a pesar de la importancia de alegar bases legales sólidas sobre las que sostener el concepto de deuda ilegítima, especialmente en lo que se refiere a su reconocimiento en los niveles institucionales, creemos que no podemos restringirnos a las limitaciones de lo que está reconocido por la jurisprudencia internacional.

El derecho de voto para las mujeres o el derecho a una jornada laboral de ocho horas son hitos sociales que han sido conseguidos gracias a un férrea lucha contra las normas establecidas, incluso cuando han estado respaldadas por la ley, reivindicando la legitimidad de ciertas demandas ante la evidente ilegitimidad de situaciones tal como la discriminación contra la mujer o la explotación laboral. La reivindicación de estos derechos fueron realizadas en respuesta a los principios de justicia, argumentados racionalmente y validados en todos los casos, y estos gozaron de un alto grado de respaldo social (Ramos, 2008).

La (i)legitimidad es pues el escalón previo a la (i)legalidad, una fase en la que las normas sociales evolucionan, basándose en argumentos racionales y en

---

<sup>2</sup> <http://www.odg.cat>

<sup>3</sup> <http://www.quiendebeaquien.org>

consonancia con la sociedad en cuanto ésta toma conciencia de que ciertas situaciones, comportamientos o estructuras deben ser modificadas por su inmoralidad, arbitrariedad, parcialidad, por ser abusivas, indeseables, perniciosas, injustificables o de naturaleza inconsistente; en resumen, porque son injustas. La ilegitimidad por lo tanto expresa el consenso generalizado, respaldado por argumentos racionales, acerca de una realidad particular que es injusta (Ramos, 2008). Aunque algunos procesos que conducen a la acumulación de deuda que definiríamos como ilegítima pueden ser legales, desde el punto de vista de la sociedad civil disponemos de argumentos para mostrar que dichos procesos son injustos y que, por tanto, la deuda debe ser considerada como ilegítima. Nuestra principal referencia debe ser por tanto la justicia, no la legalidad.

La ilegitimidad de la deuda puede ser abordada crédito a crédito, tratando de distinguir aquellas deudas legítimas de las ilegítimas, según el proceso de contratación o los impactos de cada crédito concreto. Pero más allá de los casos concretos, podemos considerar la ilegitimidad de la deuda en su globalidad, en tanto que mecanismo de dominación y empobrecimiento que perpetúa unas relaciones internacionales injustas y desiguales, y que responde fundamentalmente a los intereses de los acreedores.

En este sentido, y como se ha argumentado al inicio del artículo, el endeudamiento en las economías capitalistas está vinculado a la financiación de un modelo de producción, comercio y consumo esencialmente insostenible, con impactos ambientales y sociales de gran alcance. En términos generales, no solo podemos considerar aquellas deudas ilegítimas que han sido generadas por la financiación de proyectos o procesos con impactos directos sobre el bienestar de la población, sino que podemos plantear la ilegitimidad de la deuda como mecanismo intrínseco del sistema capitalista, con todos los impactos directos e indirectos que ello conlleva.

## **Frente a la “deudocracia”, la auditoría como ejercicio de democracia real**

Hemos argumentado al inicio del artículo que los procesos de endeudamiento han llevado a los pueblos del Sur y también en el viejo continente, a procesos de empobrecimiento e incremento de las desigualdades, al poner el pago de la deuda por delante del bienestar de las poblaciones. A esta dictadura de los mercados y los acreedores, algunos lo han llamado *deudocracia*<sup>4</sup>.

Frente a esta *deudocracia*, organizaciones y redes sociales que llevan décadas trabajando por la cancelación de la deuda, plantean la posibilidad de llevar a cabo auditorías de la deuda. Vistas no tanto como un fin en sí mismas

<sup>4</sup> El concepto *deudocracia* se populariza con la aparición del documental “Debtocracy” (Χρεοκρατία) que muestra las causas e impactos de la crisis de la deuda en Grecia. [www.debtocracy.gr](http://www.debtocracy.gr)

“La auditoría se plantea por tanto como una herramienta más para exponer y denunciar las responsabilidades y causas del sobreendeudamiento o del endeudamiento ilegítimo”

sino más bien como un medio para evidenciar con casos reales las irregularidades, irresponsabilidades e ilegalidades que se esconden bajo los procesos de endeudamiento, las auditorías pueden permitir avanzar en el camino hacia el reconocimiento de la ilegitimidad de la deuda. La auditoría se plantea por tanto como una herramienta más para exponer y denunciar las responsabilidades y causas del sobreendeudamiento o del endeudamiento ilegítimo, una forma de *“retirar la máscara de los poderes financieros que realmente mueven los hilos de nuestras*

*economías y, por tanto, de nuestras sociedades”* (Dearden, 2011). Se plantea también como un ejercicio de transparencia y control ciudadano sobre las cuentas del Estado, *“como un primer paso vital hacia la educación y la movilización de la gente en contra del injusto sistema financiero que beneficia a algunos a costa de todos los demás”* (Dearden, 2011).

La apuesta de la sociedad civil es en cualquier caso por la realización de auditorías integrales, que analicen tanto las condiciones del contrato, y los aspectos financieros, como las consecuencias e impactos sociales, económicos y ambientales resultantes de la ejecución del objeto del préstamo y de las condicionalidades impuestas para cumplir con el desembolso. En este sentido, se requieren auditorías multidisciplinarias, que incluyan también variables sociales, históricas, políticas y ambientales, con el fin de obtener una visión holística del proceso de endeudamiento. Para ello será necesario analizar la documentación vinculada con los préstamos, pero también realizar análisis sobre el terreno de impacto social, económico y ambiental de los proyectos realizados o de los impactos derivados de las condicionalidades del crédito. Este tipo de auditorías superan en complejidad a simples auditorías financieras o formales, y requerirán mayor dotación de recursos económicos y humanos, así como de tiempo, para su realización. A menudo, limitaciones financieras y de tiempo, supondrán una amenaza al grado de “integralidad” del proceso de auditoría.

## **Experiencias de auditoría de la deuda**

En los últimos años ha habido importantes avances en este sentido, que culminan con la puesta en marcha de la Auditoría Integral del Crédito Público por parte del Gobierno de Ecuador. En Ecuador, la Comisión Auditoría Integral de Crédito Público (CAIC), formada tanto por representantes de la Administración Pública ecuatoriana como por miembros de la sociedad civil organizada local e internacional, analizó

durante más de un año centenares de contratos de crédito, pero también impactos sobre el terreno de los proyectos financiados en base a dichos créditos. El informe final, presentado en septiembre de 2008, califica gran parte de la deuda de ilegítima, lo que sirvió al Gobierno ecuatoriano como base para un proceso de reestructuración de la deuda comercial que ahorró cerca de 2.200 millones de dólares, más 6.000 millones de intereses, al pueblo ecuatoriano.

Viajando atrás en el tiempo nos encontramos con el ejemplo del Brasil, en el que en 1932 se decidió llevar a cabo una auditoría gubernamental que llevó a la suspensión unilateral de los pagos de la deuda (ODG, 2006). También Brasil fue pionero, y a en 2001, en la realización de una auditoría ciudadana de la deuda<sup>5</sup> que llevaría, años más tarde, a la creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación de la Deuda (2009-2010). Asimismo, en Filipinas, se lanzó hace unos años la iniciativa para realizar una Auditoría Ciudadana Independiente de la Deuda, de forma paralela a la Auditoría Parlamentaria que está pendiente de ejecución.

En Argentina, en julio de 2000, *“el Juez Federal Jorge Ballesterio dictaminó la ilegalidad, ilicitud y fraude de la deuda pública contraída entre 1976 y 1983 por la dictadura militar, en la causa impulsada por el periodista Alejandro Olmos durante los últimos 18 años de su vida”*. Este fallo fue el resultado de un proceso judicial que se asemejaría a una auditoría de la deuda, y que puso al descubierto las maniobras ilícitas y delitos cometidos en el proceso de endeudamiento de la Argentina. El fallo no tuvo mayores consecuencias, pero la sociedad civil sigue impulsando la campaña por la auditoría de la deuda (Diálogo 2000, 2010).

También en Bolivia, Nepal o Zimbabwe existen experiencias de campañas ciudadanas por la auditoría de la deuda que, en mayor o menor medida, han obtenido cierta respuesta por parte de sus respectivos Gobiernos. En Bolivia el Parlamento aprobó en 2010 la propuesta de poner en marcha una Comisión especial para realizar una auditoría de la deuda externa de Bolivia, que está también pendiente de ejecución (Jubileo Bolivia, 2010). En Zimbabwe, activistas están trabajando en una auditoría ciudadana sobre los créditos del FMI y el Banco Mundial, así como acreedores bilaterales, para poder hacer frente al cada vez mayor control por parte del FMI de la economía del país, como una forma de retar dicho control (Dearden, 2011).

Finalmente, la campaña de la deuda en Noruega, Slug, consiguió en 2011, el compromiso del Gobierno noruego de realizar una auditoría de la deuda de la que este es acreedor. Dicha auditoría está en fase preparatoria (Eurodad, 2011).

<sup>5</sup>/ <http://www.divida-auditoriacidada.org.br>

## **La auditoría de la deuda en Europa y en el Estado español**

Los pasados 24 y 25 de marzo se celebró en Madrid un Encuentro Estatal para promover el proceso de auditoría ciudadana de la deuda con la participación de más de 100 personas de diferentes ciudades del Estado español. Se inició así el camino de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda “¡No debemos! ¡No pagamos!”, que propone la realización de una auditoría como un proceso ciudadano, abierto a todas aquellas personas que quieran participar en él. La auditoría abordará por una parte el ámbito del Estado español como deudor, ya sea a través de la Deuda pública como de la Deuda privada susceptible de convertirse en pública en un futuro y se realizará a nivel Estatal, autonómico y local. El proceso de Auditoría tendrá además una visión integral, analizando no sólo cuestiones económicas y financieras, sino también impactos de género, sociales, ambientales, culturales o políticos. Por otra parte, incluirá también el papel del Estado español como acreedor de las deudas de otros países del Sur Global, así como de las deudas ecológicas, sociales, culturales, de género, políticas e históricas que hemos acumulado frente a diversos pueblos.

El objetivo de la Plataforma es principalmente la denuncia y exigencia de responsabilidades de los diferentes actores responsables en la generación de la deuda, tanto aquí como en el Sur, a través de un proceso de formación y empoderamiento que nos ayude a desmontar el discurso oficial y hacer frente a las medidas de ajuste y reformas, como falsas respuestas a la crisis.

Desde la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda “No debemos, No pagamos” entienden que hay indicios más que suficientes de ilegitimidad en la deuda que el Gobierno español, junto con la UE o los gobiernos autonómicos, están utilizando como motivo para tirar adelante con una sangrante política de austeridad. Por eso se exige el derecho a saber, a conocer los detalles del proceso que nos ha llevado a esta situación. Esta iniciativa tiene entre sus objetivos la exigencia de poder decidir democrática y soberanamente qué hacer con la deuda y con nuestro futuro, sin injerencia de los mercados financieros, de la Comisión Europea, el BCE o el FMI/6.

En última instancia se persigue el no pago de la deuda ilegítima y la restitución a los damnificados por la misma, así como el juicio y procesamiento de sus responsables financieros y políticos. Esta iniciativa se enmarca de una serie de luchas más amplias que buscan un cambio de modelo social, económico, político y humano que conlleve el retorno de la soberanía para el pueblo y la creación de espacios de aprendizaje, democracia participativa y transparencia.

Acompañando este proceso de auditoría en el Estado español, surgen iniciativas muy similares en toda Europa. En Grecia, Irlanda, Portugal, Italia,

---

6/ <http://auditoria15m.org/>

Francia o el Reino Unido se han iniciado ya procesos ciudadanos para promover auditorías de la deuda. Todas estas iniciativas se coordinan en el marco de una Red Internacional por la Auditoría de la Deuda, que también ha establecido lazos de cooperación con los procesos de auditoría que se vienen realizando en el Norte de África, especialmente Egipto y Túnez, así como con otros movimientos en los países del Sur.

**Iolanda Fresnillo** forma parte del Observatorio de la Deuda en la Globalización y la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda “¡No debemos! ¡No Pagamos!”

## Bibliografía citada:

- Dearden, N. (2011) “Behind the bankers’ mask”. *Red Pepper*. Disponible en <http://www.redpepper.org.uk/behind-the-bankers-mask/>
- Dialogo 2000 (2010) “A diez años del Fallo Olmos sobre la Ilegitimidad de la Deuda en Argentina ¿Auditar o Seguir pagando?”. Disponible en <http://www.dialogo2000.blogspot.com/>
- Eurodad (2011) “Breaking new grounds: Creditor debt audit in Norway”. Disponible en <http://eurodad.org/?p=4577>
- Fresnillo, I. (2008) “Encuentro Sur/Norte de estudio y estrategias sobre Deuda Ilegítima”. *Observatori del Deute en la Globalització*. Disponible en [http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5\\_deute.php?id\\_pagina=5&id\\_butlleti=65&id\\_deutes=236](http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5_deute.php?id_pagina=5&id_butlleti=65&id_deutes=236)
- Jubileo Bolivia (2010) “Diputados bolivianos recomiendan conformar comisión para auditar la deuda externa”. Disponible en <http://ifis.choike.org/esp/informes/1228.html>
- Marco, I. y Fresnillo, I. (2012) “La ilegitimidad de endeudarse a costa de la naturaleza”. *Ecología Política (42): Deudas y Respuestas a la crisis desde la Ecología Política*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Millet, D. y Toussaint, E. (2011) *La deuda o la vida*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Perkins, J. (2004) *Confessions of an Economic Hit Man*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- ¿Quién debe a Quién? (coord.) (2011) *Vivir en deudocracia*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Ramos, L. (2008) *Los crímenes de la deuda*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Seminari d’economia crítica Taifa (2010) “Crisis en el Estado español: el rescate de los poderosos”. *Informes de economía*, 7. Disponible en <http://informes.seminaritaifa.org/informe-07/>
- Tarafa, G. y Fresnillo, I. (2008) “Deuda Ilegítima: exigiendo justicia más allá de la solidaridad”. *Observatorio de la Deuda en la Globalización*. Disponible en [http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5\\_deute.php?id\\_pagina=5&id\\_butlleti=60&id\\_deutes=219](http://www.odg.cat/es/inicio/comunicacio/5_deute.php?id_pagina=5&id_butlleti=60&id_deutes=219)
- Vivien, R. y Lamarque, C. (2011) “Algunos fundamentos jurídicos para declarar la nulidad de las deudas públicas”. *Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo CADTM*. Disponible en <http://www.cadtm.org/Algunos-fundamentos-juridicos-para,6903>