

La Auditoría de la deuda externa

OBSERVATORIO DE LA DEUDA EN LA GLOBALIZACIÓN
Marzo de 2006



ÍNDICE

(1) Introducción	3
(2) ¿Qué ha pasado?	5
2.1 Vía judicial	5
2.2 Vía legislativa	7
2.3 Vía ciudadana o los movimientos sociales	11
2.4 Vía mixta, la legislativa y la ciudadanía o los movimientos sociales	13
(3) ¿Qué se está haciendo ahora por las Auditorías de la Deuda?	13
(4) ¿Cómo debería hacerse una auditoría integral de la deuda?	17
(5) Bibliografía	20

LA AUDITORÍA DE LA DEUDA EXTERNA ■

(1) INTRODUCCIÓN

La ilegitimidad de la deuda externa y por qué es necesario auditarla

Buena parte de los movimientos sociales, tanto del Norte como del Sur, coinciden en reconocer y denunciar que la deuda externa de los países del Sur es ilegítima.

Podemos definir las deudas ilegítimas como aquellas que se derivan de los préstamos ilegítimos. Y los préstamos ilegítimos son los que esconden, financian o tienen como resultado comportamientos, mecanismos o fenómenos que, a corto, medio o largo plazo, atentan contra la dignidad de la vida de los ciudadanos del mundo y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos.

En la mayoría de casos son préstamos que, bien en la contratación o renegociación, bien en lo que financian o sus efectos, reproducen o generan fenómenos, mecanismos y comportamientos que violan los derechos humanos —individuales o colectivos—, civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, u otros derechos como la opción al desarrollo, el derecho a la identidad y el derecho a la conservación del medio ambiente. Sin embargo, también cabe incluir en esta definición cualquier fenómeno que directa o indirectamente obstaculice o condicione el libre desarrollo integral (individual y colectivo) de los individuos y/o su plena participación (incluso en la toma de decisiones) en la construcción de la vida en sociedad.¹

Para citar sólo algunos de esos fenómenos, mecanismos o comportamientos podemos hacer referencia a la opresión de los pueblos, el genocidio, las guerras imperialistas, la corrupción, la distribución desigual de la riqueza, la generación de la pobreza, la arbitrariedad (acto o procedimiento contrario a la razón, dictado únicamente por la voluntad o el capricho), el intervencionismo de las soberanías o los desastres ecológicos.

Es absolutamente injusto que actualmente los países del Sur estén pagando a sus acreedores miles de millones de euros, para satisfacer una deuda que podría ser ilegítima. Y más aún si consideramos que los responsables, los que cometieron o han cometido la ilegitimidad, no son los que están asumiendo las consecuencias, puesto que la deuda se paga con los recursos públicos que corresponden a las poblaciones de los países del Sur. Por ello, desde los movimientos sociales exigimos la cancelación inmediata e incondicional de las deudas ilegítimas.

Dentro de lo que definimos como deudas ilegítimas, se puede distinguir lo que la jurisprudencia y la doctrina jurídica denominan **deuda odiosa**. Dicho concepto se ha ido construyendo a través de argumentos presentados por jueces y árbitros internacionales en la resolución de litigios en los que se cuestionaba la obligación de pagar una deuda pública heredada de un gobierno anterior. En resumen, para considerar que una deuda es odiosa, tiene que cumplir 3 condiciones: que el préstamo se toma sin el consentimiento de la población (por parte de un régimen despótico o sin tener en cuenta los procedimientos democráticamente establecidos); que se utiliza en contra de los intereses o el bienestar de esta población; y que todo esto se realiza con el conocimiento de los acreedores. Cuando una deuda se considera odiosa, esta es repudiable y, por lo tanto, nula o inexistente. En ese momento se considera que la deuda es una deuda personal del régimen o gobernante anterior... caído el déspota, caída la deuda.

¹ En el punto 4 de este documento ("¿Cómo se debería realizar una Auditoría Integral de la Deuda?", pág. 17), se especifican con más detalle algunas de las variables que consideramos que deben ser tenidas en cuenta para definir si una deuda es o no ilegítima

¿Cómo determinar si una deuda es ilegítima?

La existencia de diversos ejemplos históricos y actuales de deudas claramente ilegítimas nos lleva a reclamar, al menos, un esclarecimiento de la situación. Así, solicitamos que, hasta que no haya más información, se declare inmediatamente la moratoria de la deuda, y que se inicien **auditorías** sobre la deuda externa.

Auditar una deuda significa investigar y analizar, de manera crítica, los procesos de endeudamiento externo de un determinado país, con el objetivo de, en primer lugar, evaluar la legalidad y la legitimidad de los contratos o renegociaciones que originaron o consolidaron la deuda y, después, definir quiénes son los responsables, tanto del Norte como del Sur, de las posibles irregularidades.

Auditar consiste en analizar el origen, la composición y el desarrollo de la deuda. Permite saber si se han cumplido o no las leyes locales, en cuanto a competencias, procedimientos, exigencias materiales y formales, registro, etc., y precisar qué cantidad de dinero se recibió y pagó y en concepto de qué proyectos. Así, como se explicará más adelante, las principales variables a considerar en las auditorías serían el comportamiento de los acreedores, las circunstancias de contratación, las disposiciones contractuales y el destino de los fondos.



A fin de cobrar o pagar sólo lo que toque, establece las bases para: declarar la nulidad de las deudas ilegítimas, reprivatizar la deuda socializada, distribuir equitativamente los riesgos y responsabilidades concretas entre los actores del Norte y del Sur, recuperar los fondos acumulados en cuentas personales en el extranjero, repatriar los fondos fugados, practicar una liquidación que integre los pasivos ambientales y sociales, y definir un nuevo programa de pago sostenible para el importe que se acabe debiendo al final.

Partiendo de las conclusiones de la auditoría será posible establecer pautas para crear de cara al futuro un marco regulador de las operaciones financieras internacionales que contemple medidas de seguimiento ciudadano, como así también la prohibición y penalización de la ilegitimidades que se detecten, además de mecanismos que permitan perseguir y sancionar a los responsables.

La auditoría transparente, abierta a la participación y vigilancia ciudadanas, aporta a los resultados la confianza y legitimidad necesarias para que sus conclusiones hagan posibles las decisiones soberanas sobre el pago de la deuda.

Una auditoría con participación ciudadana es, además, una herramienta básica para fomentar la conciencia sobre el poder extorsionador y de dominación de la deuda que actualmente acumulan los países del Sur. Es un camino abierto a reforzar la lucha para la abolición de la deuda, como instrumento de sumisión de los pueblos del Sur por parte de los del Norte. Es el medio adecuado para que la ciudadanía ejerza su legítimo derecho de controlar los actos del gobierno que comprometen su patrimonio social, cultural y natural y el de las siguientes generaciones, y la garantía de conservación de su poder soberano y de la vida en democracia.

(2) ¿QUÉ HA PASADO? PRECEDENTES DE AUDITORÍAS DE DEUDA EXTERNA

Sorprendentemente, y en contra de lo que se puede pensar a priori, en los países del Sur encontramos gran cantidad de ejemplos prácticos de auditorías de deuda externa. Estas auditorías se pueden clasificar, en función de quien las ha llevado a cabo, en: ciudadanas (de los movimientos sociales), jurisdiccionales (de las instituciones judiciales) o legislativas (de las instituciones parlamentarias).

Todas ellas coinciden en los resultados y en la aplicación que de estos se deriva. La deuda externa es ilegítima y, en consecuencia, no se debe pagar ya que no existe. Se demuestra la ilegitimidad pero en la mayoría de casos se sigue pagando, y los responsables identificados, ya sean deudores o acreedores, no son sancionados ni denunciados delante de ningún tribunal nacional o internacional. Eso es consecuencia, muchas veces, de que la ejecución de responsabilidades iría en contra de ellos mismos, o tendría repercusiones no deseadas en las relaciones internacionales con los países del Norte o los organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y los Bancos Regionales de Desarrollo).

La auditoría de Brasil de los años 30, un caso de éxito

En 1932 se realizó una auditoría total de la deuda externa de Brasil. Fue el mismo gobierno brasileño el encargado de llevar la iniciativa, al verse inmerso en la crisis de la deuda de los años 30. En primer lugar se suspendieron unilateralmente los pagos de la deuda (1931) y a continuación se propuso la elaboración de una auditoría total de la deuda externa. El resultado de esa auditoría permitió reducir a la mitad la suma total de la deuda que tenía el gobierno brasileño en aquel momento, así como negociar mejores condiciones con los acreedores. **La deuda pasó de 1294 mil millones de dólares en 1930, a 597 millones en 1948.**

En ese documento hay un resumen de los casos más relevantes de auditorías de la deuda externa que se han realizado en los países del Sur, respondiendo en cada caso a las preguntas siguientes: *¿Qué se hizo? ¿Cómo se hizo? ¿Qué repercusiones tuvo?*

Algunas de las experiencias que se incluyen en el documento no han recibido el nombre de auditoría, pero sí que lo son en esencia, porque suponen “investigaciones y análisis sobre los procesos de endeudamiento externo de un determinado país, con el objetivo de evaluar la legalidad y la legitimidad de los contratos y determinar quiénes son los responsables de las posibles irregularidades”.

Relación de iniciativas para el desarrollo de auditorías de la deuda externa:

2.1. Vía judicial

La vía judicial puede ser interna o externa, en función del ámbito de competencia del tribunal que realiza la auditoría. De esa forma, tenemos casos como el argentino con la Sentencia Olmos, que son de vía interna, y casos como el del Tribunal de Arbitraje de Costa Rica, que son de vía externa.

a. La vía judicial interna: La Sentencia Olmos. 1980-2000. Argentina

¿Qué se hizo? Alejandro Olmos introdujo un recurso contra los responsables de la dictadura, José Alfredo Antonio Martínez de Hoz, Adolfo Hiz y otros, con el objetivo que

estos fueran declarados penalmente responsables de la deuda externa argentina y, en consecuencia, condenados por el tribunal. El objeto procesal de la causa fue:

- I. Al proceso de endeudamiento externo y uso de las reservas institucionales de la Nación.
- II. Al proceso de endeudamiento externo de las Empresas del Estado en general y de la empresa petrolera pública YPF en particular.
- III. A la investigación de los avales ejecutados contra el Tesoro Nacional y otorgados a empresas privadas con endeudamiento externo.

¿Cómo se hizo? Dada la gravedad de la deuda externa argentina y la importancia política de la cuestión, el juez designó treinta peritos que formaron el grupo de expertos. Actuaron en coordinación y con la supervisión del Cuerpo de Peritos Contadores de la Justicia Nacional, y se pronunciaron sobre la delicada problemática de la responsabilidad en el proceso de endeudamiento del Estado argentino. No se debe olvidar que el primer motivo de la investigación era determinar la responsabilidad jurídica/penal de los principales actores.

Gracias a la aportación de los expertos, el Tribunal reunió gran cantidad de información para contestar a tres preguntas básicas: “cuánto se debe”, “a quién se debe” y “por qué se debe”, identificando las personas físicas o jurídicas que en el país o en el exterior estuvieron comprometidas con las operaciones financieras.

¿Qué repercusiones tuvo? La sentencia se dictaminó finalmente 20 años después de haber sido admitida a trámite, y terminó por reenviar al parlamento argentino la responsabilidad de pronunciarse de forma definitiva sobre el problema de la deuda, porque los posibles delitos ya habían prescrito. A día de hoy, el parlamento argentino aún no se ha pronunciado.

La sentencia deja en evidencia la estrecha complicidad entre los acreedores y las autoridades del régimen de facto que imperó en Argentina entre 1976 y 1983, autoridades que cometieron los más graves crímenes de lesa humanidad. Esta situación abre la vía para la reclamación de reparaciones, además de acciones por la vía penal contra los dirigentes de las entidades acreedoras por complicidad con estos crímenes. Eso nos permite afirmar, legalmente hablando, que la deuda argentina es substancialmente nula, encuadrándose en lo que conocemos como deuda odiosa.

b. La vía judicial externa: El caso del Tribunal de Arbitraje de la deuda de Costa Rica, en 1930

¿Qué se hizo? Empresas inglesas, con el apoyo de su gobierno, denuncian al gobierno democrático de Costa Rica delante de un Tribunal de Arbitraje Internacional, por haber anulado, promulgando varias leyes, los contratos de préstamo que estas compañías habían firmado previamente con el dictador Tinoco, que había gobernado Costa Rica con mano de hierro.

¿Cómo se hizo? Se nombró como único árbitro del Tribunal el expresidente de los Estados Unidos William H. Taft. Para resolver el litigio el juez correlacionó dos razonamientos, y se tuvo que pronunciar sobre ellos:

- I. Sobre la legalidad del régimen de Tinoco: El gobierno de Tinoco no era legal, de manera que los actos firmados durante su mandato no tuviesen efecto y no obligasen, por lo tanto, al gobierno sucesor.

- II. Sobre la legalidad de la deuda contraída: El nuevo gobierno no estaba obligado a asumir las cargas financieras de un gobierno ilegal.

¿Qué repercusiones tuvo? El concepto de *deuda odiosa* se formaliza y pasa a formar parte del derecho internacional con la sentencia del juez Taft. Costa Rica no tuvo que pagar estos préstamos. Además, según Taft, los banqueros acreedores eran los primeros responsables ya que conocían la naturaleza despótica del régimen anterior, y no fueron capaces de demostrar que actuaban de buena fe.

2.2. Vía legislativa

a. Argentina y la Comisión de Ilícitos

¿Qué se hizo? Es una experiencia de investigación que se puso en práctica en Argentina, fruto de un acto legislativo/político, el 23 de febrero de 1984. Durante el gobierno post dictadura de Raúl Alfonsín, se creó por unanimidad la Comisión Investigadora de Ilícitos Económicos del Senado de la Nación Argentina. Dicha Comisión tenía por objeto investigar los hechos y actos ilícitos de carácter económico, teniendo en sus competencias la investigación del proceso de endeudamiento argentino en los años de la dictadura, entre 1976 y 1983.



¿Cómo se hizo? La comisión designó peritos, pero nunca en número suficiente para desarrollar una investigación a fondo. Las dificultades encontradas muestran la amplitud y complejidad de la auditoría, de los intereses en juego y de las responsabilidades que pueden estar comprometidas, adquiriendo casi inmediatamente el carácter de problema político.

¿Qué repercusiones tuvo? Aunque la decisión de crear la comisión provenía del Senado, la comisión no pudo cumplir el encargo que se le había encomendado ya que no fue proveída de los recursos financieros necesarios para desarrollar una tarea tan compleja. Cabe reconocer que mucha de la documentación recopilada y seleccionada fue usada como prueba dentro de la causa Olmos.

b. Brasil años 30: la suspensión de pago de la deuda y la realización de la auditoría

¿Qué se hizo? En 1931, Brasil estaba inmerso en la crisis de la deuda de los años 30 y decidió unilateralmente con otros países la suspensión total del pago de la deuda externa. La decisión fue seguida de otra suspensión parcial en 1932 y 1936, y con la decisión de la suspensión total entre 1937 y 1940. La suspensión de pagos de 1931 vino acompañada de la propuesta de realizar una auditoría sobre la deuda externa.

La auditoría brasileña comenzó con la creación de la Comisión de Estudios económicos y financieros de los Estados y Municipios (1931). El mismo año, el gobierno de Getulio Vargas creó la Secretaría Técnica de dicha comisión, y en 1932 decidieron llevar a cabo la auditoría total de la deuda externa.

¿Qué se hizo? La Comisión tuvo en su punto de mira la fiscalización del servicio de los empréstitos externos de los Estados y los Municipios. La auditoría pública dejó claro que la ausencia total de control por parte de las autoridades permitió importantes irregularidades, destacando:

- I. Contratos de préstamos firmados por autoridades que no tenían la competencia para hacerlo.
- II. La mala fe y la desidia de los acreedores y los intermediarios de los bancos acreedores.
- III. Sólo el 40% de los contratos de endeudamiento estaban documentados, y los valores de las remesas eran ignorados.

¿Qué repercusiones tuvo? La auditoría completa sobre la deuda externa tuvo dos utilidades bien prácticas:

- I. Servir de fundamento político/jurídico para que el gobierno dejara de pagarla legalmente.
- II. Ser utilizada como instrumento de presión sobre los acreedores para renegociar mejores condiciones, obteniendo una reducción aproximada de la mitad de la suma total de la deuda (pasó de 1294 mil millones de dólares en 1930, a 597 millones en 1948).
- III. La auditoría brasileña sirvió como ejemplo histórico para mostrar la existencia de la deuda odiosa, además de ratificar que la obligación de pago como argumento de continuidad del Estado, no es una regla de uso común en el derecho internacional.

c. Análisis de la deuda externa por parte del Congreso Federal, 1987. Brasil

¿Qué se hizo? En 1987 el gobierno brasileño se vio sumido a suspender el pago del servicio de la deuda y se quiso evaluar las razones mediante un análisis detallado de la deuda externa por parte del Congreso Federal.

¿Qué repercusiones tuvo? El texto presentado por el entonces senador Fernando Henrique Cardoso concluía:

“...Cerca de ¼ de la Deuda externa brasilera en esa época se refería a intereses sobre intereses, sin ninguna contrapartida en bienes y servicios reales para el País... la deuda se volvió impagable”

Aunque la auditoría mostró de forma clara la responsabilidad de los acreedores en el proceso de endeudamiento, esta no tuvo consecuencias para los responsables en el plano legal interno, ni tampoco incitó al gobierno a declarar la suspensión indefinida o a anular la deuda, de la que fueron responsables directos el FMI y los bancos privados.

d. Brasil hoy: la auditoría como un mandato constitucional ignorado

En la actualidad, en Brasil, la constitución contempla la realización de una auditoría sobre la deuda externa. El artículo 26 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Federal de 1988 dispone que el Congreso Nacional realizará, mediante una comisión mixta y en el plazo de un año después de promulgada la nueva constitución un

“... examen analítico y pericial de los actos y hechos generadores del endeudamiento externo brasilero. (...) Comprobada la irregularidad, el Congreso Nacional propondrá al Poder Ejecutivo la declaración de nulidad del acto y encaminará procesos ante el Ministerio Público Federal, para que en el plazo de sesenta días, éste formalice las acciones...”

La declaración de nulidad de la deuda por parte del Ejecutivo es un acto legítimo del Estado, fundamentado en una disposición constitucional. La disposición también habla de acciones judiciales que recaerían en la figura de delitos de acción pública. Si la irregularidad se detecta se prevén dos procedimientos extremadamente importantes:

- I. Empezar acciones judiciales penales contra los responsables.
- II. Empezar acciones judiciales civiles, con el objetivo de reclamar las **reparaciones debidas** como consecuencia de esos actos ilegales. Aquí se podrían incluir acciones contra las IFI's y los bancos transnacionales.

Las consecuencias de responsabilidad judicial penal y civil que pueden comportar las auditorías nos permiten entender a priori por qué los poderes públicos, y especialmente los gobiernos sucesivos, no hayan ejecutado dicha disposición, y que no haya habido ningún desarrollo reglamentario, ya que iría en primera instancia contra la clase política del país.

e. Comisión Mixta del Congreso Nacional, 1989. Brasil

¿Qué se hizo? Un examen analítico y pericial de hechos y actos generadores del endeudamiento externo brasileño.

¿Qué repercusiones tuvo? La auditoría no se realizó, pero el relator de la comisión, Severo Gomes, hizo un análisis jurídico detallado de los puntos de los acuerdos celebrados entre el gobierno brasileño y los acreedores internacionales de siempre. Los resultados fueron presentados en la Comisión, que no los votó por falta de quórum. Entre otras cuestiones se afirmaba que la deuda era ilegítima e ilegal.

f. Comisión de Investigación sobre la deuda externa: Congreso Peruano, 2001-2002

¿Qué se hizo? Presidida por el congresista Rafael Valencia Dongo, tuvo como misión investigar la deuda pública externa peruana entre 1990 y 2000 (gobiernos de Fujimori). Las investigaciones permitieron descubrir la existencia de serios indicios de usos ilegales y fraudulentos del endeudamiento externo durante la época de Jorge Camet, antiguo ministro de Economía. Indicios como el endeudamiento con deuda externa con una empresa privada peruana (está prohibido explícitamente por ley), o las entradas de dinero procedente de empréstitos del BM y el BID en época preelectoral, para financiar las campañas de Fujimori.



¿Qué repercusiones tuvo? A pesar de estas pruebas, el gobierno continúa pagando la deuda externa contraída por Fujimori, deuda que es odiosa o nula, ilegítima e ilegal.

g. Venezuela: entre el realismo político y el desafío del orden neoliberal

¿Qué se hizo? El presidente Hugo Chávez se refirió al problema de la deuda venezolana en unas declaraciones hechas a los medios de comunicación, el 25 de julio de 2000 "... esa deuda hay que revisarla, porque hay deuda que uno a veces se consigue documentos que pueden hacer pensar que fue pagada hasta dos veces, o los intereses se han contratado otra vez".

Estas declaraciones provocaron el comienzo de un proceso social de recogida de firmas a favor de una auditoría pública de la deuda. Hasta hoy, no ha habido ninguna iniciativa gubernamental al respecto. Venezuela cumple de forma estricta con el pago de la deuda.

h. Ecuador, enero de 2006: creación de la Comisión para la Auditoría de la Deuda Externa por mandato presidencial

¿Qué se está haciendo? El 26 de febrero de 2006 empezó su tarea la Comisión para la Auditoría de la Deuda Externa de Ecuador, después que el presidente Alfredo Palacio hubo designado a sus miembros: monseñor Alberto Luna Tobar, el experto económico Leonardo Vicuña, el exsecretario de Comunicación Carlos Cortez, y el coordinador general de Jubileo 2000, Hugo Arias.

La comisión ha recibido el apoyo de los partidos políticos nacionales, que consideran que debe tener plena autonomía e independencia con respecto al gobierno. El presidente espera contar también con el apoyo del FMI.

¿Cómo se está haciendo? Esta comisión es una iniciativa presidencial que tiene el encargo de estudiar e investigar el proceso de endeudamiento externo de Ecuador, sus consecuencias económicas y sociales en los últimos 30 años, para saber qué se debe y por qué se debe tanto.

Según el ministro de Gobierno Alfredo Castillo, "queremos saber por qué tenemos que destinar el 45% del presupuesto estatal al pago de la deuda externa"; estimada en 11.300 millones de dólares. Pero el ministro advirtió que la auditoría no se realizará con la idea de dejar de pagar la deuda. Hay miembros del equipo auditor que piensan de distinta forma, y creen que si se encuentran irregularidades, estarán a favor de suspender el pago de parte de la deuda.

Según la presidencia de Ecuador, los objetivos de la comisión serán:

- I. Formular ideas y directrices para conseguir un endeudamiento económico responsable, vinculado a las demandas del desarrollo productivo.
- II. Evitar el pago de la deuda que recaiga sobre los sectores más pobres de la sociedad.
- III. Análisis de las consecuencias económicas y sociales del endeudamiento
- IV. Análisis de las consecuencias derivadas del porcentaje preasignado al pago anual de la deuda.
- V. Alternativas de superación del sistema crediticio y financiero.

¿Qué repercusiones tiene que producir? La voluntad del gobierno, en palabras pronunciadas por el ministro de Economía Diego Borja en una conferencia de prensa delante de inversores de Wall Street en los Estados Unidos, es continuar pagando la deuda, aunque durante la auditoría se hallasen irregularidades.

Estas declaraciones chocan con el Grupo Nacional de Deuda, que recientemente ha enviado una carta abierta al presidente en la que ofrecen todo su apoyo en la iniciativa de las auditorías, y donde dicen que velarán por los intereses nacionales. Recuerdan también que la sociedad civil hace tiempo que reclama la auditoría de la deuda externa del país. Este grupo destaca como variables imprescindibles a tener en cuenta en una auditoría:

- I. Los mecanismos que han permitido generar este sobre endeudamiento durante décadas, y sus graves impactos en la economía, la sociedad y la naturaleza.
- II. Cómo se negoció y renegoció la deuda, origen y destino, eficiencia y calidad del gasto y condiciones de préstamo.
- III. Identificar y procesar aquellos que malversaron fondos públicos y priorizaron el pago de la deuda externa por encima del desarrollo nacional.
- IV. En este proceso democrático incluyente, se puede aprovechar para proponer alternativas a las políticas de endeudamiento público, tanto interno como externo.

2.3. Vía ciudadana o los movimientos sociales

a. Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil: desde septiembre de 2000

¿Qué se hizo? El movimiento brasileño para la Auditoría Ciudadana nació como resultado del Plebiscito de la Deuda Externa, realizado en Brasil en septiembre del 2000. En la consulta participaron 6.030.329 ciudadanos de 3.444 municipios del país, de los cuales más del 95% votó NO a la manutención del Acuerdo con el FMI, NO a la continuidad del pago de la deuda externa sin la realización de la auditoría prevista en la Constitución Federal, y NO al destino de gran parte de los recursos presupuestarios a los especuladores.

¿Cómo se hizo? El grupo de trabajo de la Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil ha revisado documentos y realizado estudios, buscando rescatar el proceso histórico y, simultáneamente, ha observado el comportamiento del endeudamiento y sus mecanismos actuales. El grupo de trabajo de la auditoría ciudadana obtuvo, con la ayuda del Senado Federal, 815 resoluciones que versaban sobre endeudamiento externo. Pero el Parlamento no tiene los contratos de la deuda de la dictadura (1964-1985), la gran responsable del endeudamiento brasileño. Fueron seleccionados los préstamos sobre los temas de pobreza/miseria y energía eléctrica. El grupo de trabajo remitió 59 oficios entre gobiernos de los Estados, Tribunales de Cuentas Estatales y de la Unión, además de compañías de energía eléctrica, solicitando informaciones sobre la efectividad del préstamo y el destino de los recursos. De estos, sólo 16 recibieron respuesta. Las pobres respuestas obtenidas muestran la necesidad de auditar la deuda.



¿Qué repercusiones tuvo? En Brasil se ha creado un grupo parlamentario, el Frente Parlamentario de Acompañamiento de la Deuda, compuesto por parlamentarios de distintos partidos políticos, en contra de la política económica del gobierno. Este Frente consiguió las firmas necesarias (1/3 de los senadores y 1/3 de los diputados) para la formación de la Comisión Parlamentaria de la Auditoría de la Deuda. El hecho de conseguir las firmas es el resultado de la presión popular, del Plebiscito sobre la deuda externa del 2000, y del contacto constante de la Campaña Auditoría Ciudadana de la Deuda con los parlamentarios del Frente Parlamentario, que decidieron llevar a cabo la auditoría oficial porque conocieron todas las ilegalidades de la deuda, investigadas por la Campaña. Otra iniciativa es la del Orden de Abogados de Brasil (OAB), con la acción judicial —ADPF n° 59/2004— que exigió al Tribunal Supremo Federal brasileño que

obligase al Congreso a realizar la Auditoría de la Deuda prevista en la Constitución. Para fundamentar esta petición, la OAB utilizó estudios de la Auditoría Ciudadana.

b. Tribunal Popular Noruego: el caso de Ecuador, 2002

¿Qué se hizo? El Tribunal sobre Leyes y Moral, organizado por la SLUG (Campaña Noruega para la Cancelación de la Deuda del Tercer Mundo) en noviembre de 2002, fue el primer tribunal organizado al Norte. El tribunal popular noruego era un reto delante del gobierno noruego, por su responsabilidad por la crisis de la deuda del tercer mundo.

¿Cómo se hizo? El tribunal sigue una metodología similar a la del Tribunal Internacional de Opinión sobre la Deuda Externa, organizado por la campaña “¿Quién debe a quién?” (Madrid, 22 de octubre de 2005). El Tribunal tuvo tres ejes fundamentales de denuncia: la campaña de exportación de barcos a Ecuador, el rol de Noruega en las instituciones de Bretton Woods y el concepto de Deuda Ecológica y las posibles contrareclamaciones.

¿Qué repercusiones tuvo? Con anterioridad al Tribunal, las autoridades noruegas reconocieron que las exportaciones de estos barcos en los años 80 tuvieron muy poco valor contributivo al desarrollo y, en consecuencia, introdujeron un Plan de deuda en 1998, con la intención de eliminar esta mancha en la historia de Noruega.

El plan preveía el 100% de la cancelación de la deuda a los Países Pobres muy Endeudados. Países como Ecuador y Jamaica quedaron fuera. Eso conllevó, en 2001, que el plan se ampliase para posibilitar el perdón de estos otros países.

El Club de Paris sólo permitió la condonación del 20% del importe y las autoridades noruegas argumentaron que conceder una condonación de la deuda del 100% violaría las reglas del Club, y significaría su retirada de esta institución. El Tribunal considera ilegítima esa deuda y, por eso, defiende que la deuda se tendría que borrar de las cuentas noruegas.

Aprovechamiento de la auditoría desde Ecuador

Cuando el caso se presentó al Tribunal de Noruega, el Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador (CDES) presentó en el 2002 una denuncia delante de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador (CCCC), calificando la deuda externa de Ecuador con el gobierno de Noruega como ilegítima, y solicitaba su investigación, además de pedir su anulación.

Después de su propia investigación, la CCCC exhortó en su informe y resolución a las autoridades ecuatorianas, para que requiriesen por vía diplomática al gobierno de Noruega la extinción total de las obligaciones contraídas y vinculadas a esa deuda con el Club de Paris, por considerarla ilegítima con los siguientes argumentos: el origen del crédito fue ilegítimo, no se da para ayudar a Ecuador sino por la necesidad de Noruega de salvar sus dársenas; no hubo evaluaciones sobre la viabilidad técnica y financiera del proyecto por parte de la agencia de cooperación noruega (NORAD) ni la entidad de crédito a la exportación (GIEK); los barcos han desaparecido, nadie sabe dónde están, y mientras, se sigue pagando la deuda; el crecimiento de la deuda ecuatoriana con Noruega se explica porque se impusieron unas condiciones onerosas a las renegociaciones de la deuda y los retrasos en el marco de los acuerdos con el Club de Paris.

Como alternativa, el gobierno noruego ha propuesto al gobierno ecuatoriano el canje de la deuda en programas de respaldo en la lucha contra la pobreza. Los términos aún no están completamente definidos, pero se sabe que Noruega plantea:

- I. Canje sin descuento. El gobierno noruego no rebaja nada, piensa canjear el 100% de la deuda.
- II. El fondo de canje no será administrado ni por el gobierno ecuatoriano ni por las organizaciones nacionales no gubernamentales. Será administrado directamente por el banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para importantes sectores de la sociedad civil de Ecuador, la propuesta de canje resulta inaceptable por distintas razones:

- I. El canje significaría legitimar una deuda que se ha demostrado que es ilegítima, y la única solución teniendo en cuenta el derecho que hay, es la anulación.
- II. Interesa el precedente internacional que se puede generar con este caso, cuestionando los procedimientos y condiciones ilegítimas que utiliza el Club de Paris.

La resistencia del gobierno noruego responde a su interés por proteger el Club de Paris, ya que se abriría la puerta a un alud de demandas que cuestionarían su existencia. Por otro lado, el gobierno ecuatoriano está a favor de la propuesta del canje de la deuda; en parte porque existen sectores económicos poderosos a los que no les interesa que tome fuerza el argumento de la ilegitimidad de la deuda, porque son titulares de la deuda pública; en parte porque las condicionalidades cruzadas del FMI obligan a Ecuador a tener las cuentas al día con el Club de Paris si quiere acceder a nuevos préstamos del propio FMI y del BM y BID, financiación imprescindible para balancear el Presupuesto del Estado.

2.4. Vía mixta, la legislativa y la ciudadanía o los movimientos sociales

a. Philippine Debt Audit Campaign, 2005

¿Qué se está haciendo? En Filipinas, se está llevando a cabo de forma paralela una auditoría oficial y una de la sociedad civil.

¿Cómo se está haciendo? En septiembre de 2004, el Parlamento filipino creó una Comisión al Congreso para abrir los libros del Estado y permitir su revisión, con el fin de estudiar las políticas sobre la deuda, sus estrategias y sus programas.

Freedom from debt coalition lidera la auditoría ciudadana, que no se limita a evaluar las operaciones financieras, sino que da una cobertura más amplia a nivel político, social, económico y de los impactos al medio ambiente de cada uno de los préstamos y de los proyectos financiados por estos préstamos. La auditoría del Congreso debe permitir alimentar con información de los libros del Estado a la auditoría civil.



(3) ¿QUÉ SE ESTÁ HACIENDO AHORA POR LAS AUDITORÍAS DE LA DEUDA?

Como se ha visto, desde el Sur hace ya tiempo que se vienen realizando auditorías de deuda. En el Norte sólo se empieza a trabajar en ese sentido. A continuación hacemos una relación de lo que se está haciendo en la actualidad en esa línea de acción, tanto en los países del Sur como del Norte del planeta.

Los compañeros brasileños continúan trabajando en la realización de la **Auditoría Ciudadana de la Deuda**, en la que decenas de ciudadanos voluntarios están haciendo un exhaustivo trabajo de investigación para descubrir el origen de la deuda brasileña. Mientras que el Congreso Nacional Brasileño se abstiene de sus funciones, es la sociedad civil brasileña quien está llevando a cabo este proceso, dada la sensibilización ciudadana que rehuye las injusticias causadas por un proceso ilegal e ilegítimo de endeudamiento. Hay más información de este proceso en: www.divida-auditoriacidada.org.br. Esta campaña ha editado recientemente, junto con otras organizaciones y movimientos de América Latina, un libro para el Foro Social de Caracas que se titula '**Auditoría de la Deuda: América Latina y el Caribe**' (que se puede encontrar en esta web), donde se exponen una serie de pasos que se tendrían que seguir para realizar una auditoría, y en qué casos se podría llegar a los tribunales para conseguir la nulidad de la deuda.

Los pasos que se proponen desde el grupo de trabajo de la Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil para realizar una auditoría son los siguientes: en primer lugar se habla del **rescate histórico de la deuda**, estudiando cómo han evolucionado los procesos de crecimiento de las deudas externa e interna, recogida de documentos y datos de la deuda y análisis de la documentación obtenida (informes, resoluciones del Senado Federal, contratos y otros documentos). En segundo lugar defiende que **la documentación debe acompañarse de hechos actuales**, que guarden relación con el proceso de endeudamiento, como por ejemplo el detallar qué cantidad destina el presupuesto federal al pago de intereses y amortizaciones en relación al pago de los servicios sociales. Por último, debe hacerse una **compilación de argumentos jurídicos** (como los nombrados más abajo) y un **análisis histórico del endeudamiento**, haciendo un estudio de los contratos que tengan en cuenta las cantidades totales, composición, perfil y costes; orígenes, objetivos, condiciones y circunstancias de su constitución; plazo y destino efectivo de los recursos; grado de compromiso del presupuesto público, de manera que deje claro el coste social; legitimidad; legalidad de las deudas; evolución histórica y proyección futura; descifrar qué se pagó efectivamente, quién se benefició y qué relaciones de dependencia se crearon; comisiones pagadas; intereses contratados *versus* intereses pagados, alteraciones unilaterales de cláusulas; exigencias no previstas en contratos; distinción de la deuda contraída por inversión de la deuda contraída exclusivamente para pagar intereses; gestión temeraria de la deuda y relación entre la política económica adoptada y la evolución del proceso de endeudamiento. Por último, señala toda una serie de **indicadores** económicos y sociales; de cumplimiento de derechos económicos, sociales y ambientales, así como de impacto distributivo de grupos vulnerables interesantes para tener en cuenta.

Además de los compañeros brasileños, en el Sur hay más campañas que continúan activas con el objetivo de auditar las deudas que tienen contraídas sus países, como es el caso de Ecuador, de Filipinas, de Sudáfrica o Paraguay, entre otros.

Por otra parte, en los países del Norte son numerosas las organizaciones que empiezan a ser sensibles a la necesidad de hacer auditorías, y se están organizando talleres, difundiendo materiales, creando alianzas con entidades y movimientos del Sur para auditar las deudas, o para iniciar procesos de auditoría en los mismos gobiernos del Norte. Así, tenemos que:

1. En septiembre de 2005 se organiza en La Habana (Cuba) una reunión de "Resistencia y Alternativas a la Dominación de la Deuda", en la que representantes de movimientos sociales, organizaciones y campañas contra la deuda de 51 países hacen un llamamiento a todas las organizaciones, para trabajar a favor de la anulación inmediata de la deuda ilegítima y odiosa (donde queda incluido el trabajo de las auditorías).
2. En diciembre de 2005, la organización suiza CETIM (Centro Europa Tercer Mundo - www.cetim.ch - cetim@bluewin.ch), junto con el CADTM (Comité de Anulación de la

Deuda del Tercer Mundo - www.cadtm.org - cadtm@skynet.be) y la Asociación Americana de Juristas (AAJ), realizan un seminario internacional en Ginebra sobre las auditorías de la deuda. Quieren hacer una publicación de 60-80 páginas al estilo de manual de cómo llevar a cabo una auditoría de deuda. El objetivo es indicar a los movimientos sociales cómo se puede realizar una auditoría, los errores, las trampas... La guía expondrá los casos de Brasil, Argentina y Filipinas, donde las auditorías de deuda están más avanzadas. También estudiarán el caso de Uruguay y darán salida a las auditorías de los acreedores (caso de Suiza con Nigeria). Se quiere tener en cuenta la legalidad vigente, pero especialmente el tema de la ilegitimidad de los préstamos. Su meta es exponer, basándose en aspectos metodológicos (análisis financieros, normas de derechos que se pueden invocar, procesos jurídicos posibles) y aspectos más políticos (movilización, mediatización, etc.). Este libro debe ser un instrumento práctico para cualquier movimiento social, parlamentario o asociación, para que tome conciencia de la necesidad de una auditoría en su país, y le ayude a dedicar esfuerzos para que se ponga en marcha.

3. En la última Conferencia Anual de EURODAD (European Network on Debt and Development - www.eurodad.org), celebrada en Irlanda en diciembre de 2005, el ODG, junto con la *Norwegian Church Aid* (www.nca.no - jostein.hole.kobbeltvedt@nca.no), realizan un taller sobre deuda ilegítima y auditorías, que ayuda a las organizaciones que forman esta red a poner en el centro de su trabajo el tema de la ilegitimidad de la deuda y la necesidad de auditarla. En el taller, diferentes organizaciones y redes muestran su interés en trabajar estos dos temas (algunas ya lo están haciendo). Las discusiones iniciadas en el taller han tenido continuidad en la siguiente reunión Europea de estrategias de deuda, organizada por EURODAD el 1 de marzo de 2006 en Bruselas. En esa reunión las diferentes organizaciones presentes² se comprometieron a seguir trabajando, de forma coordinada en toda Europa, sobre la ilegitimidad de la deuda, apuntando las siguientes líneas de trabajo conjuntas:
 - Necesidad de desarrollar más el concepto de 'deuda ilegítima'.
 - Focalizar en pocos países, probablemente tres, para tener más fuerza a la hora de difundir el mensaje y conseguir resultados concretos.
 - Trabajar las dimensiones jurídicas del tema, con abogados y juristas.
 - Hallar estrategias comunes con la sociedad civil de los países del Sur.
 - Vincular las Instituciones Internacionales en el debate sobre ilegitimidad, desde los organismos de NNUU hasta el Banco Mundial o el FMI.
 - Vincular el debate sobre ilegitimidad con la corresponsabilidad del acreedor.
 - Focalizar en las auditorías de la deuda
 - Promover, relacionado con el tema de auditorías, un proceso de toma de decisiones imparcial sobre deuda (tribunales de arbitraje)
4. La sección británica de *Christian AID* (www.christian-aid.org - JGlennie@christian-aid.org) está programando el trabajo de auditorías para este año. Están planeando dar apoyo (financiero y moral) a auditorías de Sudáfrica (con SAPSN, con sede en Zimbabue) y de Perú, y puede que también de Nicaragua. También están trabajando la posibilidad de llevar a cabo auditorías de deuda cuyo acreedor sea el gobierno británico, haciendo un estudio de cada país, empezando por el caso de Nigeria para continuar con Filipinas y otros. Una vez puestas en marcha las auditorías de la deuda harán una campaña sobre las mismas. Se proponen crear un listado de todas las deudas que se publican en Gran Bretaña por países separados en diferentes categorías (pública, públicamente garantizada, originalmente privada); hacer un

² SEED, Action Aid, Both Ends, Bretton Woods Project, CAFOD, CCFD, CEE Bankwatch, Christian Aid, Church of Sweden, CIDESC, CIDSE, CNCD, CORDAID, CRBM, Diakonia, EED, Eurodad, FOEI, Forum Syd, ICCO, ICFTU, Jubilee Debt Campaign, Kepa, Manos Unidas, MISEREOR, Norwegian Church Aid, Observatorio de la Deuda, Rainforest Foundation, Urgewald, World Vision

análisis de cuáles de esas deudas podrían ser consideradas odiosas; analizar qué créditos se utilizaron realmente para el desarrollo y para la reducción de la pobreza; entender mejor el proceso de contratación de los créditos, especialmente cómo la ECA británica (ECGD) comprueba la buena fe de las empresas o proyectos que reciben los créditos; por último, entender mejor lo que se sabe de las deudas que se reclaman.

5. La *Plate-forme Dette et Développement* de Francia (j.merckaert@ccfd.asso.fr) ha realizado una investigación sobre las deudas de Irak, R.D. Congo, Congo-Belga y Rwanda hacia Francia, pero se trata más de una historia de lazos entre estos países que de una auditoría con el nombre de los contratantes, los datos, los beneficiarios... Se ha pedido a la Asamblea Nacional francesa que se creen dos comisiones parlamentarias: una para investigar las actividades de la ECA francesa (COFACE) y el rol de la cancelación de los créditos de la exportación en aumento de la AOD. La segunda propuesta quería conocer los impactos de los créditos otorgados con anterioridad. La idea fue bien recibida por la mayoría de los partidos excepto el UMP, que es el mayoritario, por lo que las dos fueron rehusadas. Ahora se está intentando que los partidos incluyan esta propuesta en los proyectos electorales para el 2007 (hay elecciones presidenciales y legislativas). También querrían hacer auditorías ciudadanas, eligiendo uno o dos países deudores de Francia, pero preferirían que la selección de países se hiciera de manera coordinada con otras campañas del Norte, con el fin de tener una visión más amplia de la deuda de los países elegidos.

6. Por otra parte, la campaña '¿Quién debe a quién?' (www.quiendebeaquien.org) organizó el Tribunal Internacional de Opinión sobre la Deuda Externa en Madrid, el 22 de octubre de 2005 (www.quiendebeaquien.org/article.php3?id_article=12&cal_date=).

Esta campaña, que agrupa más de 50 entidades sociales de ámbito estatal, tiene como reclamo principal la realización de diversas auditorías públicas integrales, como mecanismo de gestión de la deuda. La voluntad de estas auditorías es la de determinar la legitimidad o ilegitimidad de la deuda exigida en función de las consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas que su pago provoque en el país deudor, así como conocer el origen de la deuda, quién, cómo, cuándo y para quién se contrajo esta deuda.



También la campaña estatal 'Sin duda, sin deuda' (www.sindudasindeuda.org) tienen entre sus demandas el establecimiento de auditorías sobre los créditos FAD y las operaciones aseguradas por CESCE (la ECA española), instrumentos originarios de la deuda, de modo que se permita dar seguimiento al uso de los recursos, así como determinar cancelaciones cuando se estime que las deudas son ilegítimas.

Finalmente, en el proceso de tramitación de la Ley Reguladora de la Deuda Externa en el Estado español, diferentes partidos de izquierda (Esquerra Republicana de Catalunya, Izquierda Verde y Grupo Mixto) presentaron una enmienda que emplazaba a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, a determinar qué deuda se puede considerar por el Parlamento español como legítima y qué como ilegítima.

Conocidas estas experiencias, podemos constatar que desde el Norte se empieza a trabajar, aunque de manera incipiente, el tema de las auditorías. Creemos que esta línea de acción irá a más, especialmente si tenemos presente que desde hace unos meses la

sociedad civil del Sur está redoblando los esfuerzos que lleva a cabo en esta materia desde hace ya algunos años.

(4) ¿CÓMO SE DEBERÍA HACER UNA AUDITORÍA INTEGRAL DE LA DEUDA?

Después de explicar qué se ha hecho y qué se está haciendo en relación a las auditorías de deuda, en este apartado queremos exponer cómo creemos que se debería hacer una auditoría de deuda desde un país central, como es el caso del Estado español. Es una tarea difícil, porque no se hallan demasiados precedentes a nuestro alrededor. Sin embargo, creemos necesario aportar nuestras propuestas al resto de la sociedad civil,³ con el fin que puedan ser discutidas. Así, lo que se propone a continuación tiene la voluntad de provocar y ampliar un debate que nos permita avanzar hacia la definición de cómo llevar a cabo las auditorías integrales de deuda desde el Norte.

Por **auditoría integral de deuda** entendemos aquella auditoría que analiza tanto el origen de los créditos, como las consecuencias e impactos sociales, económicos, políticos y ecológicos que ejerce el pago de la deuda externa sobre un país. Por lo tanto, ese tipo de auditorías se diferencia de las que se llevan a cabo en el mundo empresarial (que sólo tienen en cuenta criterios de rigor en la gestión económica) en el hecho de que nos referimos a procesos de evaluación que quieren incluir un conjunto de variables económicas, pero también variables sociales, históricas, políticas y ambientales, con el fin de obtener una visión holística del proceso de endeudamiento. Más adelante se detallarán qué variables son las que consideramos que se deberían tener en cuenta a la hora de realizar estas auditorías.

Por otra parte, también el **objeto** que persiguen es diferente: en este caso se trata de conocer si el origen de la deuda tiene o no una base moralmente legítima y, en consecuencia, si se puede anular la parte de la deuda que quede demostrada como ilegítima. Del mismo modo, también se pretende conseguir la información necesaria para conocer quiénes han sido los beneficiarios de los créditos concedidos con cargo de los fondos públicos del Estado español, así como los responsables directos de impactos negativos, con el fin de poder solicitar responsabilidades civiles y/o penales, a través de los tribunales pertinentes, tanto de los acreedores como de los deudores.

Un requisito indispensable para poder realizar este proceso es que, mientras se realiza la auditoría, se declare una moratoria en el cobro de la deuda, para que no se continúen cobrando deudas que después pudieran ser consideradas ilegítimas.

Como **metodología de trabajo** para llevar a cabo una auditoría, creemos que el primer paso necesario es profundizar en el *estudio de un caso pedagógico*, elaborado desde la sociedad civil, que evidencie que existen créditos concedidos por el Estado español a terceros países con carácter ilegítimo. Este estudio tiene la voluntad de ser un precedente clarificador con ánimo de convencer los más reticentes o escépticos a la hora de afrontar la necesidad de auditar la deuda. Un ejemplo del caso a profundizar sería la deuda somalí, ya que casi el 100% de la deuda que Somalia tiene con el Estado español proviene de dos créditos FAD otorgados al dictador somalí Siad Barre entre 1987 y 1989, para comprar equipamiento y camiones a ENASA (Empresa Nacional de Autocamiones SA), material que se podría considerar de doble uso, civil y militar. Hay que tener en cuenta que el general Siad Barre subió al poder en Somalia gracias a un golpe de estado (octubre de 1969), manteniéndose en él hasta que fue derribado en enero de 1991 por

³ Entendemos por sociedad civil el conjunto de actores y redes sociales que, al margen del estado y del mercado, favorecen la participación ciudadana

una alianza militar. En este caso no sería demasiado difícil argumentar que el origen de esa deuda es ilegítimo, ya que estaríamos delante de un claro ejemplo de deuda odiosa. Así, no se debería estar exigiendo el pago del crédito al pueblo somalí, sino al dictador Barre, quien, junto con los que se lucraron y/o permitieron la venta de ese material, debería ser denunciado y sometido a un proceso judicial.

En base a esta investigación, el siguiente paso sería el de la creación de una *comisión mixta sobre auditorías de deuda*. Para conseguirlo creemos que se debería sumar el máximo número de entidades, organizaciones e instituciones, aún no convencidas, al proceso de las auditorías de deuda. Sus principales objetivos serían descubrir el origen de los créditos, conocer sus beneficiarios, así como los impactos que han producido y producen sobre la población y el medio ambiente. En ese sentido, será necesario un esfuerzo pedagógico muy importante a la hora de convencer a cuantos más actores mejor. Actores que deberían sentirse representados en esta comisión de trabajo *ad hoc*. Así, para que nadie pudiera dudar de la imparcialidad de la comisión, sería necesario que estuviera integrada tanto por la sociedad civil del Norte como del Sur, por políticos, por expertos en la materia, que provengan del mundo académico, asociativo y/o de la administración pública.

Con el fin que la comisión mixta sobre auditorías de deuda pueda tener éxito en su propósito, debería ser del todo independiente (sin interferencias partidistas), debería tener un total acceso a la información solicitada, así como el apoyo técnico y financiero para dirimir la legitimidad o no de la deuda y sus responsables.

Las principales potestades de la comisión serían:

- a) Sentenciar qué deudas tienen un origen ilegítimo.
- b) Declarar la nulidad de las deudas ilegítimas, de manera que los países deudores no se viesen con la obligación de devolver ningún crédito declarado ilegítimo.
- c) Identificar responsables, tanto del Norte como del Sur, del origen de la deuda.
- d) Empezar y sacar adelante acciones judiciales de los responsables delante de las instancias pertinentes, en casos que se identifiquen responsabilidades administrativas, civiles y/o penales. Así pues, esta comisión también podría abrir procesos judiciales sobre los responsables. Este punto es de especial importancia para conseguir que las cancelaciones de deuda ilegítima se lleven a cabo sin ningún tipo de impunidad.

En cuanto a las **variables** a considerar a la hora de realizar auditorías integrales de la deuda, se debe considerar el comportamiento de los acreedores, las circunstancias de contratación, las disposiciones contractuales, así como la destinación de los fondos. Estas variables se deben considerar siempre desde un punto de vista amplio, de modo que se tengan en cuenta el máximo número de ámbitos posibles, no sólo el económico, sino también el social, el medioambiental, el cultural, el histórico y el político. Dentro de esta visión más amplia cabe defender que una deuda tiene que ser considerada ilegítima, por impagable, cuando por el hecho de pagarla se dañan los derechos humanos o las condiciones de vida de la población endeudada.

Por lo que respecta al **comportamiento de los acreedores**, deberíamos preguntarnos, por ejemplo, si son responsables de delitos o violaciones de derechos humanos, económicos, sociales, culturales o medioambientales o de normas internacionales o locales; si estos delitos o violaciones de derechos se hubieran podido perpetrar sin la aportación monetaria de los acreedores; si han cometido o impulsado fraude o estafa; si han financiado o exigido políticas inadecuadas para el deudor, pero beneficiosas para sus propios intereses (como lo son determinadas políticas sociales o medioambientales regresivas); si han impuesto condiciones favorables gracias a una posición de fuerza; si han financiado proyectos fracasados o perjudiciales por no haber contado con un estudio de viabilidad adecuado... Las respuestas a este tipo de preguntas nos pueden dar una

idea de cuál ha sido el grado de responsabilidad por parte de los acreedores en un supuesto origen ilegítimo y fraudulento de la deuda.

Del mismo modo, por lo que hace referencia a las **circunstancias de contratación**, nos deberíamos preguntar si existe una correlación de fuerzas desigual y si el acreedor abusa de ello para imponer condiciones o contraprestaciones que lo benefician; si el deudor es suficientemente libre a la hora de contratar un préstamo o si el acreedor se impone y negocia con extorsión; si existe consentimiento libre e informado de la población; si se ha tenido que firmar una carta de intención con el FMI antes de reestructurar la deuda o antes de concederse un nuevo préstamo (con los costes que eso supone principalmente sobre la sociedad y el entorno natural de los países deudores); si han existido condicionalidades explícitas en el contrato, que afectaban al bienestar de la población (como por ejemplo podría ser una obligatoriedad en la reducción del gasto social); si el préstamo está condicionado a la compra de bienes y servicios del país prestatario...

En cuanto a las **disposiciones contractuales** hay que considerar si se han exigido cláusulas favorables a los acreedores, como pueden ser tipos de interés superiores a los del mercado; obligatoriedad de resolver posibles conflictos contractuales delante de la justicia de países con legislación favorable a los acreedores; sobrepagos al proyecto; cambios unilaterales en las circunstancias en las que se acordó el préstamo (como podrían ser incrementos desmesurados de los tipos de interés o una devaluación importante de la moneda local)...

Por último, en lo que concierne al **destino de los fondos**, se deben considerar los intereses que se esconden detrás de la concesión del préstamo (por eso es importante evaluar todo el proceso de endeudamiento para examinar si hay alguna lógica en el endeudamiento), así como determinar cuáles son los impactos directos del destino del préstamo (en sentido social, económico, ambiental, cultural, de violación de los derechos fundamentales...), como serían los préstamos para financiar actividades humillantes, agresivas o criminales contra la población (*deudas de opresión*); para financiar planes bélicos con fines imperialistas o anexionistas (*deudas de guerra*); préstamos desviados directamente a las cuentas personales de gobernantes (*deudas de corrupción*); préstamos contratados por el Estado para beneficiar exclusivamente a una minoría de la población que tiene una posición de ventaja política o económica (*deudas de élites*); préstamos para realizar proyectos de "desarrollo" que fracasaron, cuyas consecuencias humanas o ambientales resultaron nefastas (*deudas de desarrollo*); para reestructuraciones económicas, financieras o institucionales de prometían el crecimiento económico del país o su estabilidad, así como la reducción de la pobreza (*deudas de salvamento*) y/o para préstamos considerados fraudulentos (*deudas fraudulentas*).

Como ya se ha comentado, esta comisión mixta debería tener los recursos suficientes (humanos y económicos) para evaluar el origen, el destino final y los impactos (sociales, culturales, ambientales, políticos y económicos) de los créditos que han originado la actual deuda con el Estado español, con el objetivo final de dirimir posibles ilegitimidades y emprender las acciones judiciales pertinentes sobre los responsables de las deudas ilegítimas. En ese sentido, no descartamos que los órganos judiciales pudieran actuar de oficio con la información que se pueda recopilar, analizar y sistematizar para cada uno de los casos a que nos referimos.

En el ámbito judicial, actualmente ya se podría reclamar la nulidad delante de una **deuda odiosa**, en la que fuera fácilmente demostrable que los créditos otorgados no fueron en beneficio de la población sino para el mantenimiento de regímenes despóticos. En esos casos la jurisprudencia internacional sentencia que la deuda recae en el déspota y, por tanto, no tiene que ser la población quien se haga cargo de ella. También encontramos con el **caso de 'fuerza mayor'**, principio que legaliza el no pago si el deudor presenta un motivo relevante, como el de encontrarse en una situación que demuestre que es imposible pagar la deuda sin poner en riesgo los derechos fundamentales de sus

ciudadanos, como son la vida, la salud, la alimentación, la seguridad, la vivienda digna, el trabajo y la educación, entre otros. También existe la cláusula **rebus sic stantibus** ('el mismo estado de las cosas'), que condiciona el pago de la deuda y el cumplimiento de las cláusulas contractuales al mantenimiento de las mismas condiciones económicas vigentes en el momento de firmar el contrato. Así, la multiplicación de los tipos de interés por parte de los acreedores internacionales de manera unilateral a principios de los 80, sería causa legal suficiente para que el deudor dejara de pagar. También hay las **deudas corruptas**, como último caso a considerar judicialmente.

Entendemos que este proceso que se propone para llevar a cabo una auditoría integral de la deuda (estudio de un precedente pedagógico para sumar el máximo número de entidades e instituciones; creación de una comisión mixta de auditoría de la deuda; sentenciar la ilegitimidad de la deuda; declarar su nulidad; identificar sus responsables, tanto del Norte como del Sur y emprender y sacar adelante acciones judiciales contra los responsables) es complejo e inevitablemente lento. Sin embargo, lo consideramos del todo imprescindible para terminar con las deudas ilegítimas, y como paso necesario, aunque no suficiente, para restituir la justicia entre los pueblos empobrecidos.

(5) BIBLIOGRAFÍA

- **Acosta, Alberto.** *Auditoría, base de una solución justa y transparente.* Diario Hoy. Quito, 8 de diciembre de 2004
- **Auditoría de la deuda. América Latina y el Caribe.** Foro Social Mundial Policéntrico 2006. Caracas, 2006
- **Campaña Noruega para la Anulación de la Deuda Externa.** *El Tribunal Popular Noruego sobre la deuda del Tercer Mundo.* SLUG. Oslo. 2003
- **Centro de Derechos Económicos y Sociales.** *Upheaval in the Back Yard. Illegitimate Debts and Human Rights. The case of Ecuador-Norway.* CDES. Quito, noviembre de 2002
- **Diario Hoy.** *Comisión de la Auditoría de la Deuda Externa ya está operativa.* Publicado al diario Hoy online. Quito, 2 de febrero de 2006
- **Freedom Debt Coalition.** *Campaigners, advocats probe RP debt in national conference, push steps to meet fiscal crisis.* Publicado en FDC Bulletin (mayo-junio 2005, página 17). Freedom Debt Coalition. Filipinas
- **Freire, Pazmiño.** *El caso Ecuador-Noruega y la auditoría ciudadana.* Publicado en www.cadtm.org. Bruselas, diciembre 2002
- **Grupo Nacional de la Deuda.** *Carta abierta para el Sr. Presidente Constitucional de la República de Ecuador.* Quito, 14 de febrero de 2006
- **Ramos, Laura.** *Los Crímenes de la deuda. Deuda ilegítima.* Editorial Icària. Barcelona, marzo 2006 (en edición)
- **Ruiz, Hugo y 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, febrero 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.* Publicado en www.jubileesouth.org/esp. Brasilia, del 9 al 11 de noviembre de 2004
- **Unafisco Sindical.** *Auditoría ciudadana de la deuda, una experiencia brasileña.* Salamanca, 13 y 14 de octubre de 2005