

Ecuador: de la incompleta auditoría de la deuda financiera a la olvidada deuda ecológica

Alberto Acosta*

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

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

En el año 2008 se abrió una ventana de esperanza. Se cristalizó una Auditoría Integral del Crédito Público (externo e interno). Esta acción del gobierno ecuatoriano, propuesta e impulsada desde la sociedad civil desde muchos años atrás, constituyó un paso importante en la búsqueda de una solución definitiva. Pero no suficiente. Por un lado, no se completó la auditoría a todos los tramos de la misma y por otro, no se concretaron los justos reclamos planteados por la ilegalidad y la ilegitimidad de las deudas analizadas. La auditoría apenas sirvió como palanca para una recompra de una parte sustantiva de la deuda privada.

DEUDA Y CORRUPCIÓN, DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

Si se analiza con detenimiento la cuestión, aflora una vinculación perversa entre deuda y corrupción (entendida ésta como abuso de poder en beneficio individual o de grupo, sea en el ámbito económico, político, social o cultural, tanto en el campo público como en el privado). No sólo cabe buscar actos reñidos con la ley. La ilegitimidad de la deuda, no sólo

* Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO. Ex ministro de Energía y Minas y ex presidente de la Asamblea Constituyente.

su ilegalidad, es una constante que debe ser incorporada activamente en la búsqueda de soluciones efectivas.

El análisis debe ser lo más integral posible. Como se ha demostrado en el caso ecuatoriano, no se podría entender la negociación de los Bonos Global realizados a inicios de la década pasada, sin analizar la anterior negociación de los Bonos Brady. Y la comprensión de éstos obliga a conocer las negociaciones previas.

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

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

Igualmente, hay deudas cuyo servicio falló porque las condiciones impuestas a los países deudores por los acreedores dependen de escenarios imposibles de cumplir. Tal como podría acontecer en Europa...

COMPLICIDAD DE LOS ACREEDORES Y DE LOS GOBERNANTES

Tengamos presente que en Ecuador, tal como ha demostrado la Auditoría, los acreedores privados aseguraron sus intereses

en abierto contubernio con los organismos multilaterales de crédito: FMI, Banco Mundial, BID; e, incluso de algunos gobiernos; casi siempre con el cómplice apoyo de los negociadores nacionales.

Siguiendo los hallazgos de la Comisión de Auditoría, se configuró una:

Coalición multilateral para apoyar y asegurar, en primer lugar, la negociación del Plan Brady, cuya legitimidad y legalidad están sólidamente cuestionadas en el examen que la Comisión hace de la deuda comercial; y, con la percepción de ocasión propicia, introducir la doctrina económica del momento relacionada con la reducción del tamaño y rol del Estado, las privatizaciones, la liberalización comercial y productiva, a espaldas de las inequidades prevalecientes y los impactos sociales.



Comisión Auditoría de la deuda (CAIC) (Autor: Alberto Acosta).

Este es otro elemento fundamental: la deuda sirvió como palanca para impulsar el neoliberalismo, tal como sucede actualmente en Europa...

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

Esta deuda corrupta se resolvió por la acción de la sociedad civil de los dos países y la sensibilidad del gobierno noruego. Bien anota la Comisión, que:

La demanda combinada de organizaciones sociales ecuatorianas con movimientos civiles de ese país acreedor logró que el crédito concedido por esa nación para la adquisición de cuatro barcos fuera condonado y cancelados los pagos pendientes.

Esta es una muestra que hay como impugnar por ilegítimas e ilegales al menos algunos tramos de la deuda externa.

Esta denuncia es comparable a otros casos emblemáticos de corrupción a nivel mundial, en los cuales el crédito pesa aún sobre los países deudores: la construcción de una planta termonuclear en las Filipinas sobre terreno sísmico y que no funciona; la fábrica de papel de Santiago de Cao en el Perú, que no pudo operar por no tener suficiente agua; la refinera de estaño de Karachipampa en Bolivia, la cual, por estar ubicada a 4.000 metros de altura, no tiene suficiente oxígeno para trabajar; y, así muchos otros casos por el estilo.

En todos estos años, los representantes de los organismos internacionales y aún los gobernantes de los países ricos, acolitados por sus infaltables analistas y de sus fieles voceros en los países endeudados, no se cansaron de repetir que la culpa de la crisis del endeudamiento externo la tienen los gobiernos de los países empobrecidos, sobre todo por el dispendio de los recursos contratados y por haber aplicado políticas económicas «populistas». Desde esta posición los países desarrollados, de paso, han negado cualquier corresponsabilidad en su calidad de acreedores y, de hecho, no han permitido investigar los procesos de endeudamiento externo, su legalidad y menos aún su legitimidad. Por otro lado, no han faltado representantes de los países endeudados y líderes de opinión en dichas naciones que asumen como indiscutible el compromiso de pago de la deuda. Y son reiteradas las voces de estos personajes que nos amenazan con catástrofes insospechadas en caso de suspensiones del servicio de la deuda...

UN PROLONGADO SILENCIO DESPUÉS DE LA AUDITORIA DE LA DEUDA

Como producto de la Auditoría se abrió un abanico de posibilidades de acción. Ecuador pudo transformarse en país «modelo» para demostrar el manejo corrupto de la deuda externa e incluso para impulsar soluciones globales (*ver recuadro*). Sin embargo, al entusiasmo inicial, después de la recompra de los Bonos Global a 12 y 30 años, siguió un espeso silencio...

A pesar de existir suficiente documentación comprobatoria no avanzan los correspondientes procesos penales,

civiles o administrativos en contra de quienes fueron responsables del manejo de la deuda externa. Tampoco se hace nada en el campo de la deuda interna; recuérdese que las emisiones de Bonos del Estado fueron pilares para sostener el pago del servicio de la deuda pública, muchas veces sin cumplir con las normas legales existentes.

En este contexto de silencios cómplices resultará difícil impedir que se repitan situaciones de endeudamiento irresponsable. Una situación preocupante cuando el gobierno ecuatoriano, justamente aquel que alentó la auditoría de la deuda, ha empezado un acelerado proceso de endeudamiento externo. Esta ocasión contratando sobre todo créditos en China, sin abrir la puerta a la debida transparencia y menos aún al control permanente por parte de la sociedad civil. Créditos que, si bien no están atados a las condicionalidades fondomonetaristas, constituyen una suerte de cabeza de puente para que China se asegure ricos yacimientos mineros y petroleros, así como la construcción de grandes obras de infraestructura.

En este contexto, también por una lamentable y hasta sospechosa desidia de muchas personas que desde la sociedad civil alentaron la mencionada auditoría, ha perdido fuerza el reclamo de la deuda ecológica, que por igual exige un proceso de auditoría integral.

LA DEUDA ECOLÓGICA EN EL OLVIDO

No se trata sólo de una deuda climática. Esta deuda, que se originó con la explotación colonial —la extracción de recursos minerales o la tala masiva de los bosques naturales, por ejemplo—, se proyecta tanto en el «intercambio ecológicamente desigual», como en la «ocupación gratuita del espacio ambiental» de los países empobrecidos por efecto del estilo de vida depredador de los países industrializados.

Aquí cabe incorporar las presiones provocadas sobre el medio ambiente a través de las exportaciones de recursos naturales —normalmente mal pagadas, que no consideran los pasivos socioambientales y que tampoco asumen la pérdida de nutrientes y de la biodiversidad, para mencionar

otro ejemplo— provenientes de los países subdesarrollados, exacerbadas por los crecientes requerimientos que se derivan del servicio de la deuda externa y de la propuesta reprimarizadora neoliberal.

La deuda ecológica crece, también, desde otra vertiente interrelacionada con la anterior, en la medida que los países más ricos han superado largamente sus equilibrios ambientales nacionales, al transferir directa o indirectamente «polución» (emisiones de gases con efecto invernadero) a otras regiones sin asumir pago alguno. A todo lo anterior habría que añadir la biopiratería, impulsada por varias corporaciones transnacionales que patentan en sus países de origen una serie de plantas y conocimientos de las comunidades ancestrales.

Por todo lo anterior bien podríamos afirmar que no solo hay un intercambio comercial y financieramente desigual, sino que también se registra un intercambio ecológicamente desequilibrado y desequilibrador.

Ahora, cuando los límites de sustentabilidad del mundo están siendo literalmente superados, es indispensable buscar soluciones ambientales vistas como una asignatura universal. Por un lado, los países empobrecidos y estructuralmente excluidos deberán buscar opciones de vida digna y sustentable —el buen vivir—, que no representen la reedición caricaturizada del estilo de vida occidental. Mientras que, por otro lado, los países «desarrollados» tendrán que resolver los crecientes problemas de inequidad internacional que ellos han provocado y, en especial, tendrán que incorporar criterios de suficiencia en sus sociedades antes que intentar sostener, a costa del resto de la humanidad, la lógica de la eficiencia entendida como la acumulación material permanente.

Los países ricos, en definitiva, deben cambiar su estilo de vida que pone en riesgo el equilibrio ecológico mundial, pues desde esta perspectiva son de alguna manera también subdesarrollados o «maldesarrollados» (José María Tortosa). A la par, estos países deben asumir su corresponsabilidad para dar paso a una restauración global de los daños provocados, en otras palabras deben pagar su deuda ecológica. También para esto serviría una auditoría de la deuda ecológica.

LECCIONES DEL SUR PARA LA CRISIS DE DEUDA DEL NORTE

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

El mundo requiere con urgencia un código financiero internacional. Este código, que sería una respuesta a uno de los problemas de la actual crisis económica mundial, debería normar las relaciones financieras sin poner en riesgo la dig-

nidad humana de los deudores y sin afectar los equilibrios ecológicos en ninguna parte del planeta. En el marco de dicho código urge un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Externa Soberana, que incorpore la auditoría de las deudas como un primer paso de su gestión.

También se requiere desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a nivel internacional; un primer paso sería la desaparición de todos los paraísos fiscales, así como la introducción de impuestos a las transacciones financieras internacionales con el fin de combatir la rampante especulación global. En esta línea de reflexiones, sin pretender agotar el abanico de posibilidades, parece cada vez necesaria la creación de un Banco Central Mundial (que no tiene nada que ver con el Banco Mundial o el FMI), para normar la emisión de una moneda global -o de una canasta global de monedas- para asegurar el adecuado funcionamiento de las relaciones económicas mundiales.-