

AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA

Experiencias y Métodos



MARIA LUCIA FATTORELLI
Autora y Coordinadora

Primera Edición - 2013

AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA: EXPERIENCIAS Y MÉTODOS

AUTORA Y COORDINADORA

Maria Lucia Fattorelli

PARTICIPACIÓN ESPECIAL

Miriam Ayala

PARTICIPACIÓN

Eulália Alvarenga, Hugo Arias, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, Nessa Ni Chasaide, Sergi Cutillas, Julie Duchatel, Jérôme Duval, Gina Ekholm, Alejandro Olmos Gaona, William Gaviria, Itziar Gimenez, Saioa Igeregi, Cecile Lamarque, Janire Landaluze, João Gabriel Lopes, Piedad Mancero, Spyros Marchetos, Ary Minella, Patricia Miranda, Daniel Munevar, Mikel Noval, Virginie de Romanet, María Elena Saludas, Patrick Saurin, Modesto da Silveira, Rómulo Torres, Eric Tous-saint, Giann Velásquez, Rui Viana, Teresa Xavier.

REVISIÓN ORTOGRÁFICA

Nara Lucas, Nancy Valdivia F., Griselda Piñero y Raul Quiroz

DIAGRAMACIÓN, EDICIÓN e IMPRESIÓN:

Inove Gráfica e Editora Ltda.

Ficha Catalográfica

F252a Fattorelli, Maria Lucia.

Auditoría Ciudadana de la Deuda Pública: experiencias y métodos. / Maria Lucia Fattorelli [org.] – Brasília: Inove Editora, 2013.

199 p. : il.

ISBN: 978-28-8053-099-0

1. Deuda Pública. 2. Auditoría. 3. Auditoría de la deuda. 4. Auditoria Ciudadana.
5. Financiarización. 6. Crisis Financiera. 7. Métodos de Auditoría. I. Título.

CDU 336.27

CDD 336.34

© 2013 Auditoria Cidadá da Dívida, CADTM y CETIM.

Todos los derechos reservados, noviembre de 2013.

PRESENTACIÓN

Históricamente, los pueblos nunca han sido debidamente informados sobre las deudas públicas que pagan a través de sus presupuestos gubernamentales. En general, se entiende que si existen deudas es porque, previamente, hubo un ingreso de recursos por contratación de créditos y/o emisión de títulos.

Sin embargo, algunas investigaciones realizadas por ciudadanos en varios países demuestran que gran parte de las llamadas deudas públicas – internas y externas – no responden exactamente a este criterio, pues han sido generadas sin ninguna contrapartida en bienes, servicios, o beneficios para la colectividad. Además, crecen por efecto de costos abusivos, condiciones viciadas, sucesivas refinanciaciones, entre otras estrategias, que provocan la autogeneración continua de nuevas deudas, en un esquema que exige una constante entrega de recursos para el pago de elevados intereses, comisiones y gastos, mientras que el saldo de la deuda sigue aumentando.

Este esquema funciona como un conjunto de engranajes y ha propiciado las imposiciones de los organismos financieros internacionales que someten a los países deudores a planes de ajuste fiscal y anti-reformas, basadas en el recorte de derechos sociales, priorizando el pago de deudas públicas. Además, imponen diversas medidas que benefician al sector financiero, principalmente mediante la transformación de deudas privadas en públicas, ocasionando aún más sacrificios sociales y perpetuando dichas deudas.

Así, se ha evidenciado que el endeudamiento público no ha sido un instrumento de financiación de las necesidades colectivas. Desde hace décadas, es un mecanismo de transferencia de recursos públicos hacia el sector financiero privado.

A esta utilización del instrumento de endeudamiento público a la inversa, retirando recursos en vez de aportarlos, denominamos “Sistema de la Deuda”.

Este sistema opera de manera similar en diversos continentes, basado en el enorme poder del sector financiero, en el ámbito mun-

dial, lo que posibilita su control sobre las estructuras legales, políticas, económicas y de comunicación de los países, generando diversos mecanismos que viabilizan este esquema.

Al final, el coste de la deuda pública es trasladado directamente a la sociedad, en particular a los más pobres, tanto por medio del pago de elevados tributos sobre todo lo que consumen, como por la ausencia o insuficiencia de servicios públicos a los que tienen derecho – salud, educación, asistencia, pensiones – y además, entregando el patrimonio público mediante las privatizaciones y la explotación de forma ilimitada de sus riquezas naturales, con daños ambientales, ecológicos y sociales irreparables.

Es necesario conocer qué deudas son las que están pagando los pueblos. La AUDITORÍA es la herramienta que nos permite conocer y documentar este proceso.

Ante la influencia del poder financiero sobre la mayoría de los gobiernos, será una tarea de los pueblos llevar adelante una Auditoría Ciudadana que deberá reunir pruebas y argumentos jurídicos necesarios para la anulación de deudas ilegales e ilegítimas.

El presente libro tiene como objetivo inspirar a los movimientos sociales para la realización de la **Auditoría Ciudadana de la Deuda** en todas las regiones, a fin de empoderar a la sociedad con el conocimiento de la realidad financiera y reforzar las luchas sociales hacia otro modelo de Justicia, Libertad y Fraternidad.

Iniciamos el **Capítulo I** con un breve análisis del proceso de financiarización mundial y su relación con la generación de deudas públicas. El sector financiero es el principal actor y beneficiario del Sistema de la Deuda y su actuación está marcada por la utilización de una serie de estrategias fraudulentas, que han viabilizado un gran esquema de dominación mundial. Se analiza la necesidad de avanzar en la construcción de otra arquitectura financiera fundamentada en principios de justicia y equidad.

Se ha verificado, en experiencias de Auditoría Ciudadana, que la mayor parte de la deuda pública no ha sido generada por el ingreso efectivo de recursos, sino por la utilización de una serie de mecanismos, condiciones viciadas y medidas impuestas por organismos internacionales que originan un proceso continuo de autogeneración de deudas, como se analiza en el **Capítulo II**.

En el **Capítulo III** se presentan conceptos básicos, ejemplos de hallazgos y enfoques adicionales que deben ser considerados por la Auditoría Ciudadana, con el objetivo de documentar la actuación del Sistema de la Deuda y evidenciar los mecanismos que la generan.

Relevantes experiencias de auditoría e investigaciones sobre la deuda ejecutadas por ciudadanos en Ecuador, Brasil y Argentina demuestran que sí se puede, conocer la verdad y obtener resultados concretos mediante la utilización de la herramienta de la auditoría. Esto puede servir para avanzar en el trabajo de nuevas iniciativas de auditoría, conforme con la breve descripción en el **Capítulo IV**.

El **Capítulo V** contiene sugerencias metodológicas para ejecutar una auditoría ciudadana de la deuda. Basadas en experiencias ya probadas, se detallan las fases para la aplicación de esta herramienta técnica desde el origen del endeudamiento. Se trata de desmentir la versión de que únicamente especialistas podrían participar de un proceso de auditoría, pues tan solo se necesita dedicación y la voluntad para encontrar la verdad, en defensa de presentes y futuras generaciones.

Finalmente, en el **Capítulo VI** se mencionan argumentos jurídicos de derecho nacional e internacional que respaldan los hallazgos de Auditoría Ciudadana relacionados a irregularidades, fraudes e vicios, que pueden determinar la ilegalidad y/o ilegitimidad de una deuda pública. Esta circunstancia permitirá declarar la nulidad del Sistema de la Deuda, así como castigar ejemplarmente a sus operadores internos y externos.

La Auditoría Ciudadana permite la actuación de la sociedad en una serie de actividades enfocadas a la movilización social, que se deslindan de esta herramienta técnica, especialmente: el seguimiento periódico de la evolución de la deuda pública, sus impactos económicos, ambientales y en la vida de los pueblos. La sociedad no puede observar pasivamente el despilfarro de los presupuestos gubernamentales para alimentar el Sistema de la Deuda, mientras los derechos humanos son vulnerados. Es necesario una actuación firme y movilizadora que lleve a una efectiva transformación.

El proyecto para este libro nació en Brasilia, durante el evento interno del *Seminario Internacional Alternativas para Enfrentar a la Crisis* realizado en octubre de 2011, organizado por Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil y el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, las mismas organizaciones que financian su producción, juntamente con Centro Europa - Tercer Mundo – CETIM, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos - Latindadd, las colectividades públicas de Ginebra y de la Ciudad de Ginebra via la Fédération genevoise de coopération (Suiza), FSPH, Norwegian Church Aid – NCA (Noruega), Pain Pour le Prochain – PPP (Suiza) –, Eusko Langileen Alkartasuna – ELA (País Vasco), DM Echange et Mission (Suiza), Oxfam Solidarité ASBL (Bélgica) y el Observatori del Deute en la Globalització – ODG (Cataluña). Reciban todos nuestros agradecimientos y gratitud.

Ha sido un honor realizar este trabajo voluntario y trasladar a este libro las experiencias de Auditoría Ciudadana, lo que fue posible gracias a la colaboración de muchas personas, principalmente de la auditora ecuatoriana Myriam Ayala. Agradezco profundamente por la participación y colaboración de todas estas personas, de distintas partes del mundo. De Brasil: Eulália Alvarenga, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, João Gabriel Lopes, Ary Minella, Modesto da Silveira; de Argentina: Alejandro Olmos Gaona, María Elena Saludas, Jorge Marchini; de Bélgica: Cecile Lamarque, Virginie de Romanet, Eric Toussaint; de Bolivia: Patricia Miranda; de Colombia: William Gaviria, Daniel Munevar; de Ecuador: Myriam Ayala, Hugo Arias, Piedad Mancero; de España: Sergi Cutillas, Jérôme Duval, Itziar Gimenez, Saioa Igeregi, Mikel Noval, Janire Landaluze; de Francia: Patrick Saurin; de Grecia: Spyros Marchetos; de Irlanda: Nessa Ní Chasaide; de Noruega: Gina Ekholt; de Perú: Rómulo Torres, Giann Velásquez; de Portugal: Rui Viana, Teresa Xavier; de Suiza: Julie Duchatel. A todos gracias por sus fundamentales aportes, comentarios y sugerencias.

Dedicamos este libro a todos los ciudadanos que se organizan y movilizan en la lucha por una sociedad justa, democrática y solidaria.

Maria Lucia Fattorelli

ÍNDICE

CAPÍTULO I

FINANCIARIZACIÓN MUNDIAL, CRISIS Y ENDEUDAMIENTO

PÚBLICO	11
Introducción	12
1.1 – La financiarización mundial y el sistema de la deuda	12
1.2 – El poder del sistema bancario mundial	15
1.3 – ¿ Cómo el sector financiero obtiene tanto poder?	16
1.4 – Endeudamiento público como engranaje para absorber crisis	17
1.5 – Factores que consolidan el poder del sector financiero y el uso del sistema de la deuda.....	23
1.6 – Necesidad de una nueva arquitectura financiera.....	37
Conclusión.....	40

CAPÍTULO II

DEUDA PÚBLICA Y MECANISMOS QUE LA GENERAN

Introducción	42
2.1 – Deuda pública y sistema de la deuda	42
2.2 – Terminologías	44
2.3 – Sistema de la deuda y sus impactos.....	49

2.4 – Mecanismos que generan deuda pública	51
2.5 – Aspectos circundantes al sistema de la deuda	68
2.6 – Deudas de unidades públicas regionales y subregionales	72
Conclusión	74

CAPÍTULO III

AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA	75
Introducción	76
3.1 – Función y objetivos de la auditoría	77
3.2 – ¿Por qué realizar una auditoría de la deuda?	79
3.3 – ¿Cómo realizar una auditoría?.....	81
3.4 – Enfoques adicionales	85
3.5 – El derecho a la auditoría de la deuda pública	92
Conclusión.....	93

CAPÍTULO IV

EXPERIENCIAS DE AUDITORÍA E INVESTIGACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.....	95
Introducción	96
4.1 – Modalidades de auditoría de deuda pública	97
4.2 – Experiencias de auditoría e investigación	99

I – Ecuador - experiencia de auditoría oficial de la deuda pública.....	100
II – Brasil - auditoría ciudadana de la deuda pública	115
III – Brasil – Comisión Parlamentaria para la Investigación de la deuda pública - CPI.....	123
IV – Argentina – la causa OLMOS	127
V – Irlanda - una auditoría de la deuda irlandesa	129
VI – Noruega - la primera auditoría de la deuda hecha por un acreedor.....	131
VII – Recientes experiencias en Europa	132
Conclusión.....	133

CAPÍTULO V

MÉTODOS PARA LA EJECUCIÓN DE UNA AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA.....	135
Introducción	136
5.1 – Fundamentos esenciales para realizar la auditoría.....	136
5.2 – Fases de la auditoría de la deuda	142
Primera fase: Revisión y Análisis Preliminar	143
Segunda fase: Planificación	144
Tercera fase: Ejecución de la Auditoría.....	154
Cuarta fase: Elaboración del Informe de Auditoría	167
5.3 – Tareas específicas enfocadas a movilizaciones de lucha social	169
Conclusión.....	174

CAPÍTULO VI

ASPECTOS LEGALES A CONSIDERAR EN LA AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA	175
Introducción	176
6.1 – Principios básicos	176
6.2 – La prevalencia de los derechos humanos	180
6.3 – Imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad	185
6.4 – Distorsiones de la utilización de la deuda pública	187
6.5 – Causas que originan nulidad de las deudas públicas	188
6.6 – La responsabilidad jurídica de los participantes responsables por los préstamos ilegítimos e ilegales.....	198
Conclusión	199

A grayscale illustration of a world map. A magnifying glass is positioned over the Americas, with the lens focused on North America. The map shows the outlines of continents and some internal borders. The background is dark, and the map is rendered in a lighter shade of gray.

CAPÍTULO I

**FINANCIARIZACIÓN
MUNDIAL, CRISIS
Y ENDEUDAMIENTO
PÚBLICO**

INTRODUCCIÓN

El creciente proceso de financiarización mundial ha producido, desde los años 70, una radical transformación en la relación entre el sistema financiero y el sistema productivo, lo que ha tenido importantes consecuencias en todos los planes del sistema económico capitalista¹.

Las formas de financiación de todos los agentes económicos han cambiado no sólo en su cuantía sino también en su naturaleza, debido a la utilización de diversos mecanismos financieros en forma inescrupulosa, considerando únicamente intereses privados, muchas veces infiltrados en las esferas públicas de poder.

Todas estas transformaciones han producido distintas crisis: financiera, social, ambiental, alimentaria² y de valores - difíciles de superar, pues se han desarrollado en una continua e ilimitada explotación de recursos, formando verdaderos monopolios privados localizados en grandes corporaciones financieras y empresas transnacionales, con un altísimo costo económico y social.

El objetivo del presente capítulo es dar un panorama de la relación entre la financiarización mundial y el endeudamiento público, pues es esencial que la Auditoría Ciudadana comprenda los mecanismos que han generado deudas públicas sin contrapartida, en beneficio único del sector financiero. Este conocimiento permitirá concientizar aún más sobre la necesidad de acelerar la movilización social para la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional más justa y socialmente equitativa.

1.1 – LA FINANCIARIZACIÓN MUNDIAL Y EL SISTEMA DE LA DEUDA

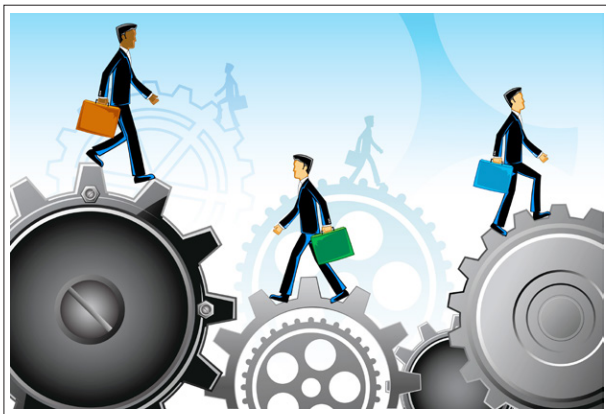
La financiarización mundial corresponde a la actual fase del capitalismo iniciada en los años 70, que consiste en un modo de acumulación de riqueza basado en el extremado poder del sector financiero mundial.

1 GARZÓN ESPINOSA, Alberto. “Qué es la financiarización?” Economía Crítica y Crítica de la Economía. Número 5, mayo-junio 2009. Disponible en: <<http://malaga.economiacritica.net/?p=434>>.

2 Sobre la crisis alimentaria: LAPAVITSAS, C. (Ed.) (2012) **Crisis in the Eurozone**, NewYork: Verso.

Ese poder se ha consolidado por la desmedida e inescrupulosa utilización de instrumentos financieros³ generados principalmente por “deudas” sin la correspondiente entrega de recursos, emisión de bonos, moneda⁴ y productos sin respaldo, comúnmente denominados tóxicos.

Este modo de acumulación tiene estrecha relación con la utilización del instrumento de endeudamiento público a la inversa - retirando recursos en vez de aportarlos - a través de un verdadero “Sistema de la Deuda”, que ha viabilizado un gran esquema de dominación mundial. Uno de los principales **engranajes** que alimenta ese esquema y aumenta cada vez más el poder del sector financiero es la deuda “pública” generada sin contrapartida.



Dicho poder congrega grandes bancos privados y sus holdings, organismos financieros internacionales – principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial – agencias calificadoras, bancos centrales y de desarrollo, entre otros agentes, y su actuación es marcada por operaciones consideradas secretas, muchas veces en paraísos fiscales, falta de transparencia, protección bajo el esquema de sigilo bancario, modificación de normas contables para arreglar sus intereses y otros privilegios.

3 Para el entendimiento de los mercados financieros, teorías críticas sobre moneda y finanzas, así como las crisis del capitalismo, se recomienda:

- DOS SANTOS, P. L. and LAPAVITSAS, C. (2008) *Globalization and Contemporary Banking: On the Impact of New Technology, Contributions to Political Economy*, 27: 31-56.
- DOS SANTOS, P. L. (2009) *On the Content of Banking in Contemporary Capitalism, Historical Materialism*, 17(2), 180-213.
- ITOH, M. and LAPAVITSAS, C. (1999) *Political Economy of Money and Finance*, London: Macmillan.
- LAPAVITSAS, C. (2009) *Financialised Capitalism: Instability and Financial Expropriation, Historical Materialism*, 17 (2): 114-148.

4 Principalmente la emisión de dólares por los EE.UU. a partir del fin de la paridad con el oro en 1971.

Según se ha evidenciado, a partir de los años 70, un volumen exagerado de créditos fueron ofrecidos a países de América Latina, África y Asia a través de la banca – privada (o comercial), bilateral y multilateral – con la característica predominante de la no entrega efectiva de recursos.

Estos créditos se materializaron mediante préstamos ligados (en los que no se trasladaban recursos de un país a otro, sino que se financiaba, con elevados costos, la compra de productos o servicios de los mismos países que concedían los créditos), destinados a la construcción de megaproyectos sobrevalorados e innecesarios, con costos exorbitantes, o a una infraestructura que posibilitaría la extracción de recursos naturales.

Otra característica relevante de estos créditos concedidos fue la financiación de regímenes militares y/o dictatoriales en diversos países, una vez más sin la entrega efectiva de recursos ya que se financiaba la compra de armamento y servicios de espionaje, contrarios a los intereses soberanos del pueblo, denotando ya en su origen el aspecto odioso de dichos “créditos”.

Estos créditos indujeron un proceso de autogeneración del endeudamiento, en el que el servicio de la deuda (amortización del capital más los intereses generados) se cubre con nuevos préstamos, cada vez más onerosos, sin ningún beneficio para los países.

La actuación del poder financiero mundial a través del Sistema de la Deuda está presente en todos los continentes. La historia ha demostrado que las sucesivas crisis provocadas por bancos y los perjuicios que ellas ocasionan terminan siendo trasladadas al sector público estatal a través de variadas formas de salvatajes bancarios, por exigencia de organismos financieros internacionales.

Bajo escenarios de crisis bancarias, el FMI interfiere con planes – financieros de estabilidad, de ajuste fiscal y presupuestario – que imponen cambios estructurales, legales y económicos, que benefician principalmente al mismo sector financiero.

Así sucedió en América Latina y África en los años 80, en Asia en los años 90 y recientemente en Europa y Estados Unidos de Norte América. En todos los casos, la consecuencia fue la generación⁵ de deudas “públicas” internas e externas.

5 Mecanismos de generación de deuda pública son analizados en el Capítulo 1.

El poder financiero se ha expandido y concentrado aún más mediante grandes procesos de fusiones que dieron origen a mega corporaciones y grupos financieros con compañías subsidiarias, vinculadas, relacionadas y *off shore*, operando con los privilegios antes mencionados y bajo diversas denuncias de corrupción.

Su actuación ha sido favorecida por la utilización de avances tecnológicos y de comunicación, además de la falta de supervisión adecuada y de regulación, que han permitido la creación de productos bancarios – principalmente derivados⁶ – sin fundamento⁷. Estos productos afectan los diversos intercambios – tangibles e intangibles, presentes y futuros – con incalculables efectos nefastos y riesgos, desencadenando burbujas financieras que provocan sucesivas crisis.

1.2 – EL PODER DEL SISTEMA BANCARIO MUNDIAL

Un importante estudio académico realizado en 2011 - *La red de control corporativo global*⁸ - reveló la impresionante concentración de poder y propiedad en unas pocas instituciones bancarias, de parte relevante de la economía mundial.

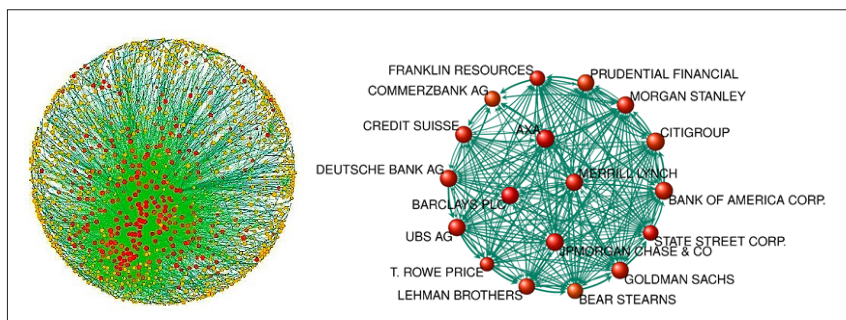
La investigación partió de la muestra de los 43.000 mayores negocios del mundo, descubriendo la existencia de más de un millón de vínculos de propiedad entre ellos.

El estudio reveló que el 40% del control de los 43.000 mayores negocios mundiales se concentran en las manos de apenas 147 instituciones propietarias que conforman un núcleo altamente conectado entre sí. El 75% de ese núcleo son entidades financieras y la propiedad de las 147 está en manos de poco más de 50 entidades financieras que poseen el control del núcleo. Las más significativas están indicadas en el gráfico:

6 Derivativos son operaciones derivadas; es decir, transacciones financieras construidas en base a otras transacciones financieras, permitiendo altos grados de especulación, sobre especulación y apalancamiento. Se ofertan en mercados secundarios y abren la posibilidad de participación de especuladores y arbitrajes.

7 Esquemas de reingeniería financiera crearon diversos productos financieros, por ejemplo: *Swaps*, *factoring*, *leasing*, *ventas a futuro*, *swaps sobre los collateralized debt obligation (CDO)*, *swaps sobre los credit default swaps (CDS)*, *titularización hipotecaria*, *fideicomisos mercantiles*, *fideicomisos en garantía*, etc.

8 S. VITALI, J.B. GLATTFELDER, S. BATTISTON. *The network of global corporate control*, PLoS ONE 6(10), e25995 (2011). Disponible en: <<http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>>.



Este estudio permite visualizar el poder del sector bancario en todo el mundo, así como comprender su control sobre recursos y flujos económicos de los países, pues todas las operaciones se canalizan a través de este sector. Dicha concentración de poder, control y propiedad de los negocios mundiales en manos de la banca ha permitido su interferencia en políticas y decisiones estratégicas gubernamentales: una situación que algunos académicos identifican como “*hegemonía financiera*”⁹.

1.3 – ¿ CÓMO EL SECTOR FINANCIERO OBTIENE TANTO PODER?

El Sistema de la Deuda es el engranaje que posibilita el dominio económico por parte del sector financiero en los países, tanto mediante la implantación de planes de ajuste económico, como por la viabilización de su entrada en las estructuras económicas, políticas, legales y de comunicación de aquellas naciones.

El poderío financiero sobre las naciones se obtiene principalmente mediante la financiación de dictaduras o de elecciones “democráticas”, logrando de esa manera dominar el poder político y subordinarlo a los intereses del capital financiero, para luego alcanzar el cambio de las estructuras legales a su favor.

⁹ MINTZ, B.,SCHWARTZ, M. (1985). *The power structure of American business*. Chicago: University of Chicago Press.

Esta circunstancia de poder está presente, por ejemplo:

En **Latinoamérica**, el poder económico fue determinante en la financiación de regímenes militares y su opción por el endeudamiento con la banca internacional en forma agresiva y sin transparencia en los años 70. Este proceso sometió a toda la región al poder financiero mundial e imposibilitó su desarrollo equilibrado, pues impidió la implementación de mecanismos de justicia social, especialmente un modelo tributario equitativo, o la necesaria reforma agraria.

En los **EE.UU.**, según Harvey¹⁰, el “Partido de Wall Street” dominó las políticas gubernamentales en las últimas cuatro décadas, extendiendo su dominio a “más allá del aparato estatal”. Este hecho ayuda a comprender las razones del amplio rescate bancario realizado a partir de 2007.

En **Europa**, el poder de la banca y sus tecnócratas amenazan la democracia: en Grecia, luego que el ex primer ministro Yorgos Papandréu mencionó la posibilidad de convocar un referendo sobre medidas exigidas al país por la *Troika*¹¹. Inmediatamente fue forzado a renunciar, y en su lugar un tecnócrata de Goldman Sachs – no elegido – asumió el poder. En Italia, con la salida de Berlusconi, asumió Mario Monti, ligado al sistema financiero europeo.

En **Asia** y en **África**, un número importante de países carecen de sistema de regulación del financiamiento político y en la mayoría no existe el financiamiento público¹², lo que abre espacio para el financiamiento privado y el conflicto de intereses.

La Auditoría Ciudadana de la Deuda debe comprender que el endeudamiento público ha sido utilizado como un engranaje del modelo de acumulación capitalista.

10 HARVEY, David (2012). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. Brasil: Boitempo Editorial.

11 *Troika*: expresión utilizada para indicar las instituciones que ejercen inmenso poder sobre las decisiones financieras de países europeos afectados por la crisis: Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo.

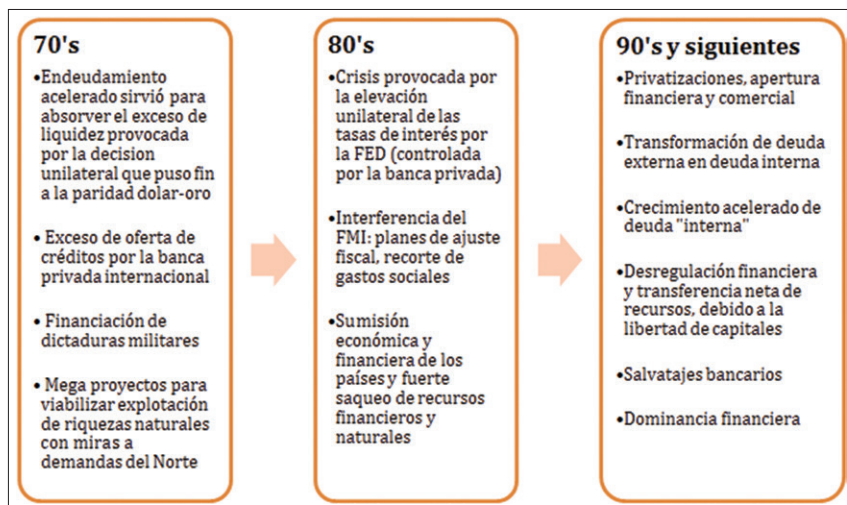
12 IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook series, Suecia, 2003, p.18.

1.4 – ENDEUDAMIENTO PÚBLICO COMO ENGRANAJE PARA ABSORBER CRISIS

En todo el mundo, la actuación del sistema financiero ha producido fraudes, quiebras y crisis que son asumidas por el sector estatal sin contrapartida alguna, generando deudas públicas.

Luego de generadas, dichas deudas no cesan de crecer, pues sus altos costos, condiciones abusivas y condicionamientos exigidos por organismos internacionales llevan a su perennización.

El rol del endeudamiento en **Latinoamérica** demuestra lo antes señalado: el proceso comenzó como un medio de absorber crisis de exceso de liquidez en la década de 1970, y ha servido para fomentar la esclavitud económica, la interferencia política, la apropiación de recursos financieros, de riquezas naturales y del patrimonio público a través de las privatizaciones, funcionando como un mecanismo de dominación que privilegió al sector financiero privado, conforme este breve resumen:



En África, el proceso fue parecido al de Latinoamérica, pero aún más violento: el endeudamiento público en la década del 70 también absorbió el exceso de liquidez de la banca internacional y se destinó para financiar dictaduras y construir infraestructura dirigida a facilitar el saqueo de riquezas naturales, financiados por la banca privada internacional y el Banco Mundial – o megaproyectos inadaptados, inútiles o nefastos, que promovieron intereses de grandes constructoras transnacionales.

El incremento unilateral de las tasas de interés internacionales (Prime y Libor), de cerca del 5% al 20,5% anual, originó la crisis de los años 80, que abrió espacio para la devastadora interferencia del FMI en estos continentes.

En **Asia** también se verificó la absorción de exceso de liquidez mundial para construcción de mega proyectos¹³. El crecimiento desmedido del endeudamiento público en el continente se constató luego de la gran crisis financiera provocada por la furia de los especuladores a partir de 1997. Los “tigres asiáticos” y Japón, que crecían aceleradamente en el inicio de los años 90, entraron en crisis sucesivas generadas por especulación en mercados de capitales asiáticos, en la que estaban involucrados bancos de inversión e instituciones que coordinan la venta de activos financieros.



Este proceso ocasionó el colapso de monedas nacionales (como muestra el gráfico referente a Indonesia: devaluación de la rupia con respecto al dólar). La consecuencia fue el uso de reservas públicas para salvar la banca privada responsable de la crisis y la aceptación incondicional de la intervención del FMI.

A partir de 2000, Asia experimentó un crecimiento económico rápido que dio lugar a emisiones de títulos de deuda en algunos países conocidos como “los Dragones” (Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwán),

13 En Filipinas, durante la dictadura Marcos, en 1976, la construcción de una central nuclear, que nunca funcionó, por ser considerada demasiado peligrosa al haber sido construida cerca de una falla geológica causante de terremotos y de un volcán dormido, dejó al país con una deuda de 2.300 millones de dólares. Véase Virginie de Romanet, en <http://cadtm.org/Philippines-la-Cour-supreme-domppte>.

y luego Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas, los “Tigres del sureste asiático”. El acceso a este mercado de deuda se hizo mediante instrumentos derivados (OTC, over-the-counter) y productos estructurados¹⁴.

En **Europa**, el rescate bancario fue el medio para transferir la crisis financiera¹⁵ que estaba instalada en el sector financiero para los países, aumentando su deuda pública principalmente a través de “ayudas financieras”.

El siguiente cuadro compara los mayores volúmenes de ayudas de países europeos en 2010¹⁶ y revela el privilegio del salvataje bancario.

	Ayudas a la crisis financiera	Volumen total de ayudas	% PIB de las ayudas totales
Irlanda	361,2	362,9	235,76%
Grecia	35,1	38,5	16,71%
Reino Unido	200,1	200,5	12,11%
Países Bajos	53,6	56,8	9,61%
E. Español	87,1	92,5	8,71%
Alemania	164,5	184,5	7,38%
Francia	91,5	108,7	5,62%

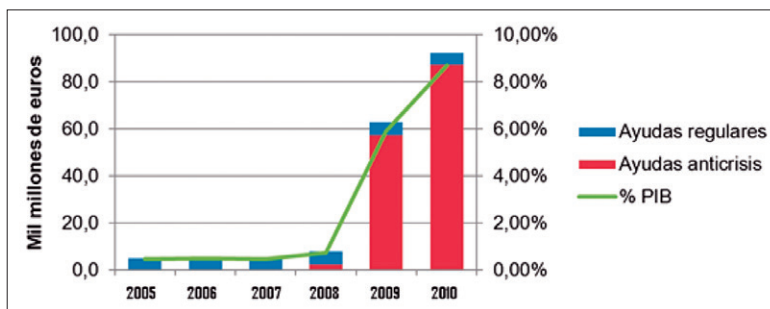
Importes en miles de millones de euros (datos de 2010)
Fuente: IV Informe Anual sobre Ayudas Públicas en España (CNC)

14 Por Virginie de Romanet, de CADTM/Bélgica.
15 Sobre la crisis en su actual manifestación en Europa se recomienda: LAPAVITSAS, C. (Ed.) (2012) *Crisis in the Eurozone*. New York: Verso.
16 Boletín ELA – Euskal Sindikatua, 9 de noviembre de 2012.

El 11 de febrero del 2009, el periódico The Telegraph publicó que **“el salvataje de bancos europeos podría empujar a la Unión Europea hacia una crisis”**; es decir, ya se pronosticaba la crisis a consecuencia la decisión de salvar a los bancos. La noticia reveló, además, que dicha decisión fue discutida basándose en un documento secreto de 17 páginas.

La crisis está afectando profundamente a la región. En el caso de **España**¹⁷, por ejemplo, el gráfico siguiente evidencia que la “ayuda anti-crisis” utilizó ampliamente las finanzas públicas. La población está perdiendo sus viviendas, empleos y servicios públicos, pero la banca recibe incalculable ayuda:

EVOLUCIÓN TEMPORAL DE AYUDAS CONCEDIDAS 2005-2010



Fuente: Comisión Nacional de la Competencia – España

En **Estados Unidos**, la auditoría realizada por el Departamento de Contabilidad del Gobierno¹⁸ reveló la transferencia de 16 billones de dólares, en secreto, por la Reserva Federal (FED) a bancos y corporaciones, en forma de préstamos con tasas de interés cercanas a cero, entre diciembre de 2007 y junio de 2010:

17 Por Sergi Cutillas e Itziar Gimenez, de la Plataforma de Auditoría Ciudadana de la Deuda, España.

18 <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/news/?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dcbb3c3>.

INSTITUCIÓN FINANCIERA	MONTO EN DÓLARES
Citigroup	2.513.000.000.000
Morgan Stanley	2.041.000.000.000
Merrill Lynch	1.949.000.000.000
Bank of America	1.344.000.000.000
Barclays PLC (Reino Unido)	868.000.000.000
Bear Sterns	853.000.000.000
Goldman Sachs	814.000.000.000
Royal Bank of Scotland (Reino Unido)	541.000.000.000
JP Morgan Chase	391.000.000.000
Deutsche Bank (Alemania)	354.000.000.000
UBS (Suiza)	287.000.000.000
Credit Suisse (Suiza)	262.000.000.000
LehmanBrothers	183.000.000.000
Bank of Scotland (Reino Unido)	181.000.000.000
BNP Paribas (Francia)	175.000.000.000
Wells Fargo & Co.	159.000.000.000
Dexia SA (Bélgica)	159.000.000.000
Wachovia Corporation	142.000.000.000
Dresdner Bank AG (Alemania)	135.000.000.000
Societe Generale SA (Francia)	124.000.000.000
Todos los otros prestatarios	2.639.000.000.000
	16.114.000.000.000

Estas cifras estratosféricas muestran el privilegio del sector financiero a pesar que ellos mismos están provocando las crisis. Resulta interesante ob-

servar que los mismos bancos que aparecen como beneficiados por la FED figuran también en el estudio académico sobre el poder mundial de la banca¹⁹.

La Auditoría Ciudadana deberá identificar la utilización del endeudamiento público como engranaje que posibilita absorber crisis y fraudes generados por el sector financiero privado.

1.5 – FACTORES QUE CONSOLIDAN EL PODER DEL SECTOR FINANCIERO Y EL USO DEL SISTEMA DE LA DEUDA

La financiarización mundial ha sido viabilizada por una serie de factores que pasaron a regir la economía mundial y funcionan como engranajes integrados al Sistema de la Deuda, como son:

- a) Creación de la Reserva Federal - FED
- b) Desregulación Financiera y Crisis
- c) Fin de la Paridad Dólar – Oro
- d) Organismos Financieros Internacionales
- e) Creación del Euro y el Rol del Banco Central Europeo
- f) Agencias Calificadoras de Riesgo

a) CREACIÓN DE LA RESERVA FEDERAL - FED

El pánico bancario de 1907, originado por una crisis financiera en EE.UU., sirvió de justificación para la conformación del sistema de la Reserva Federal cuyos objetivos serían: ejercer la política monetaria **del país, supervisar y regular** instituciones bancarias; mantener la estabilidad del sistema financiero y proveer servicios financieros a instituciones de depósito, al gobierno de los Estados Unidos y a instituciones extranjeras oficiales.

La ley se aprobó en 1913, pero un año antes la Comisión de Actividades Bancarias y Divisas del Congreso estadounidense²⁰ denunció la concentración bancaria y de poder en un reducido grupo interno del sistema en Nueva York, conformado por el J.P. Morgan and Co., First National Bank y National City Bank.

19 VITALI, S., GLATTFELDER, J.B., BATTISTON, S., op. cit.

20 House Committee on Banking and Currency, presidida por Arsene Pujo.

Con respecto al supuesto objetivo de la FED, es importante mencionar la opinión de algunos catedráticos, como Antony Sutton²¹:

“El Sistema de la Reserva Federal es un monopolio legal privado de la oferta monetaria y funciona en beneficio de unos pocos, bajo el pretexto de proteger y promover el interés público”.

Edward Griffin²² igualmente cuestiona:

“¿Qué es el Sistema de la Reserva Federal? La respuesta puede sorprender. No es federal y no hay reservas. Además, los bancos de la Reserva Federal no son ni siquiera los bancos. (...) Un cartel bancario para proteger a sus miembros de la competencia (...) el sistema no es más que un cartel con una fachada de gobierno”.

La actuación de la FED se volcó, históricamente, en el afán de proteger y/o beneficiar a la banca privada²³, que comanda su consejo ejecutivo. Esto se pudo evidenciar – por ejemplo – en auditorías practicadas cuando:

- la FED, comandada por los mismos grandes bancos acreedores de deudas externas, promovió el alza unilateral de tasas de interés internacionales (*Prime*) que regían los contratos de los años 70, y que alcanzaron el 20,5 % anual en 1981;
- la FED fue la depositaria de las garantías (reflejadas en bonos del Tesoro de EE.UU.) exigidas a los países que se sometieron al Plan Brady en los años 90.

David Harvey, profesor en la *City University of New York*, menciona el poder de la FED en defensa de intereses financieros privados²⁴:

21 SUTTON, Antony - Wall Street and F.D.R. (1999), p. 94.

22 GRIFFIN, G. Edward – *The Creature from Jekyll Island. A Second Look at the Federal Reserve* (2010), p. 1, 3 y 21.

23 Existen teorías que acusan a la FED de manipular política y económicamente el mundo desde principios del siglo XX, en colaboración con grandes multinacionales y con el propio gobierno de los EE.UU.. La mayoría de estas teorías se dieron a conocer en una serie de documentales de impacto llamados “Zeitgeist”, de Peter Joseph, en “The Money is Debt” de Paul Grignon y en los dos últimos libros editados por el conocido economista John Perkins (*Confessions of an Economic Hit Man* - Confesiones de un sicario económico - y *The Secret History of the American Empire*). Fuente: <http://www.efxto.com/diccionario/f/3716-fed-sistema-de-reserva-federal#ixzz2BqVKZ2Ok> Bajo licencia de Creative Commons: Attribution Share Alike.

24 HARVEY, David - *O enigma do Capital e as crises do capitalismo*; tradução de Joao Alexandre Peschanski, São Paulo. Boitempo Editorial, 2011, p.52,98. Traducción libre del portugués.

*“El nexo Estado – finanzas” trabaja desde hace mucho tiempo como el “sistema nervioso central” de la acumulación de capital. Cuando las señales internas de su operación no dan resultado, obviamente, surgen las crisis. Gran parte de lo que sucede internamente a los bancos centrales y ministerios de finanzas de los estados contemporáneos es ocultada y envuelta en el misterio. No fue una casualidad que William Greider llamara **Secretos del Templo** a su exhaustiva investigación de 1989 sobre cómo funciona la Reserva Federal*
(...)

*Cuando estalla la burbuja de crédito, lo que inevitablemente ocurre, toda la economía se hunde en una espiral descendente de la clase de la que se inició en 2007. En ese punto, el capitalismo debe crear una fuente de alimentación externa con el fin de salvarse de sus propias contradicciones internas. Necesita volver a crear el equivalente a la reserva de oro externa feudal o no capitalista, de la cual históricamente se ha alimentado. Esto se hace introduciendo el **poder de creación de dinero sin límites en una institución neo-feudal como la Reserva Federal.***

La Auditoría Ciudadana debe considerar que el Consejo Ejecutivo de diversos bancos centrales está conformado por representantes del sector financiero privado, con poderes sobre las finanzas públicas de países, lo que puede caracterizar conflicto de intereses.

b) DESREGULARIZACIÓN FINANCIERA Y CRISIS

La gran crisis financiera iniciada en 1929 en los EE.UU. impactó la economía mundial.

Senadores estadounidenses²⁵ denunciaron que “el país estaba sometido al control de los financistas”, debido a la existencia de supermercados financieros globales con alta concentración de poder, fuerte especulación con los recursos de depositantes, clima de corrupción y manipulación financiera que tornaban al sistema complejo, opaco e ingobernable.

Las audiencias en el senado estadounidense impulsaron la aprobación de reglas de control, destacándose la Ley Glass-Steagall²⁶ en 1933, que obligó la separación entre Bancos de Depósito y Bancos de Inversiones; vetó la participación de banqueros en los consejos de administración de empresas industriales, comerciales y de servicios, entre otras medidas.

²⁵ Como, por ejemplo, en la “Investigación Pecora”, en 1932.

²⁶ Banking Act. Dicha ley fue la más conocida, y se aplicó, con algunas variaciones, en países europeos: TOUSSAINT, Eric. “Bancos contra pueblos: los entresijos de una partida amañada”, 31 de diciembre de 2012. Disponible en: < <http://cadtm.org/Bancos-contra-pueblos-los> >

Durante algunas décadas se verificó cierta limitación en la especulación, que posibilitó el crecimiento de corporaciones industriales y la expansión de la industrialización. Sin embargo, a partir de los años 70, unos cambios sustanciales llevaron a la desregulación financiera. El fin de la paridad dólar-oro fue un paso en ese sentido, como se comentará más adelante.

A partir de 1983, las exigencias del FMI impulsaron dicha desregulación mediante reducción del control de capitales, apertura financiera y comercial, facilitando transacciones de la banca internacional y fomentando relaciones con los paraísos fiscales.

El denominado Consenso de Washington, que se convirtió en la agenda oficial del FMI a partir de 1990, también impulsó la desregularización financiera.

Bajo el criterio de “necesidad de modernización”, en 1999 se revocó la Ley Glass-Steagall y se aprobó la Ley Gramm-Leach-Bliley²⁷, también conocida como *Financial Services Modernization Act of 1999*, la que posibilitó, entre otras acciones:

- El aumento de fusiones, incorporaciones y oligopolios financieros transnacionales;
- el surgimiento de nuevos supermercados financieros debido a la remoción de barreras entre bancos comerciales, de inversión, aseguradoras, brokerajes²⁸ y otras;
- la búsqueda de una economía de escala y del estatus de “demasiado grande para quebrar”, garantizando el rescate automático.

La prensa financiada por el poder económico aclamó los supermercados financieros: “*Los bancos están más sólidos*”. En realidad, la

27 Para una consulta al texto integral de la Ley ver: Gramm-Leach-Bliley Act, Public Law 106-102, 106th Congress, Nov. 12, 1999.(113 STAT. 1338) Disponible en: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ102/content-detail.html>>

28 Brokerages: instituciones que facilitan las transacciones de papeles financieros mediante el cobro de comisiones.

desregularización fortaleció el modelo bancario especulativo²⁹ y el avance de la financiarización:

“Modelos bancarios”

En el modelo tradicional (*originate and hold*) los bancos evalúan y asumen el riesgo; es decir, analizan las demandas de crédito, deciden si los conceden o no, y una vez otorgados los mantienen en sus balances hasta que llegan al vencimiento.

Debido a procesos de desregulación, los bancos han relegado a un segundo plano la financiación de la economía real (los hogares, las empresas, las administraciones locales) para especular en los mercados, al parecer más lucrativos.

Para especular más, las finanzas han inventado nuevos procesos, en particular la titularización, que consiste en transformar los créditos bancarios en títulos financieros.

Los bancos no han conservado los créditos, sino que los han transferido revendiéndolos en forma de títulos.

Hablamos aquí de un nuevo modelo bancario llamado *originate to distribute* « otorgar y transferir », llamado también *originate repackage and sell* « otorgar, reestructurar y vender ». Para la banca, la ventaja es doble: disminuye su riesgo quitando de su activo los créditos que ha consentido, y dispone de medios suplementarios para especular.

Es importante mencionar que diversos catedráticos responsabilizan a la desregulación del sistema bancario por el crecimiento desmedido de operaciones especulativas que originaron la crisis del 2007. Entre ellos está Joseph Stiglitz³⁰.

²⁹ Por Patrick Saurin, del sindicato Sud BPCE, Francia.

³⁰ <http://abcnews.go.com/print?id=5835269>

John Bellamy Foster y Hannah Holleman³¹ resumen la tesis en su texto *La élite del poder financiero*:

Con el avance de la financiarización, surgieron formas cada vez más exóticas de innovación financiera (todo tipo de futuros, opciones, derivados, permutas financieras [swaps]), en paralelo al desarrollo de todo un sistema bancario a la sombra, fuera de los balances de los bancos. (...) El sistema se había vuelto cada vez más complejo, opaco e ingobernable. Surgió una nueva era de conglomerados financieros, además de dar comienzo, en 2007, a la Gran Crisis Financiera.

De hecho, la desregularización financiera iniciada desde los años 80 y profundizada en los 90 permitió la creación de diversos productos bancarios inconsistentes que han proporcionado fabulosas ganancias, pues al ser contabilizados en los balances de los bancos, inflaron artificialmente sus resultados, elevando la posibilidad de realizar préstamos, “creando” moneda.

Las firmas de auditoría, instituciones privadas obligadas a emitir anualmente sus dictámenes sobre los balances bancarios, no denunciaron esta maniobra que permitía la concesión de préstamos de dinero que la banca ni siquiera poseía.

Estos mercados de derivados funcionan como verdaderas “pirámides”, marcadas por la especulación y el apalancamiento, garantizando crecientes ganancias en cada ronda. Un fuerte eslabón de la cadena se rompió cuando la Cartera de Crédito Inmobiliaria no pudo ser cobrada, ocasionando el colapso de sus productos derivados.

Es importante señalar que la burbuja del mercado inmobiliario fue apenas un eslabón **y no la causa** de la crisis. El hecho de que existieran hipotecas relacionadas con la financiación inmobiliaria de alto riesgo no habría representado ningún problema al sistema financiero si las hipotecas no hubieran sido vinculadas a la emisión de derivados en serie, que centuplicaron dicho riesgo.

31 FOSTER, John B. y HOLLEMAN, HANNAH, *La élite del poder financiero* (2011) Monthly Review. Selecciones en castellano, núm.12, Edición online, noviembre. Disponible en: <http://www.cienciasocialcritica.com/2/9>.

La divulgación excesiva de la burbuja inmobiliaria sirvió para crear el escenario de que la población tuvo gran responsabilidad por la crisis. Empero, las cifras estratosféricas utilizadas para el rescate bancario van mucho más allá del valor de todas las residencias del mundo.

La desregulación financiera tiene gran relación con la generación de deudas públicas, puesto que al iniciarse el colapso de los bancos, la FED y el Banco Central Europeo (BCE) exigieron a los países afectados que tomaran medidas orientadas al rescate de esos bancos. Esta situación demuestra la responsabilidad del sector financiero en la producción de la crisis, al mismo tiempo que exhibe su poder sobre los países.

La Auditoría Ciudadana deberá tener muy claro cuáles son las causas de las crisis e identificar qué deudas públicas se han generado para solventar problemas del sector privado.

c) FIN DE LA PARIDAD DÓLAR – ORO

El compromiso de paridad del dólar con el oro³² fue establecido en 1944, durante la II Guerra Mundial, en conferencia realizada en Bretton Woods. El dólar fue elegido como moneda referente internacional, para “facilitar los intercambios comerciales”, permaneciendo el stock de oro en la FED.

Después de los bombardeos atómicos contra Hiroshima y Nagasaki en 1945, el sistema de Bretton Woods se consolidó con la aprobación de los países miembros de las Naciones Unidas³³.

En 1965, el Banco de Francia, seguido por el Banco de Inglaterra, empezó a pedir el cambio de sus dólares por oro a la FED, en grandes cantidades. De Gaulle proponía otro sistema “bajo incuestionable base monetaria, que no tenga el sello de ningún país en particular”³⁴.

Un domingo de 1971, el 15 de agosto, de manera aislada y unilateral, el presidente Nixon anunció que la FED no cumpliría con sus obligaciones de cambio de dólares por oro³⁵.

32 La paridad establecida era de una onza de oro para cada 35 dólares.

33 CARVALHO, William Almeida de – A CRISE FINANCEIRA MUNDIAL (2009, pp. 10-11).

34 Idem, p. 14.

35 Idem, p. 16.

Ese ruptura de compromiso tuvo varias consecuencias y representó un paso importante hacia la desregulación financiera mundial, pues en 1971 la hegemonía del dólar estadounidense ya estaba consolidada.

El fin de la paridad dólar-oro permitió la emisión de moneda e influenció fuertemente en el exceso de liquidez internacional en los años 70. Esta liquidez fue transferida a los bancos privados, que a su vez ofrecieron préstamos a países de América Latina, África y Asia, convirtiéndose estos bancos en los mayores acreedores de préstamos a países del Sur.

Los trabajos de la Auditoría Ciudadana deben partir desde el análisis del origen de la generación de la deuda pública.

d) ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES - FMI Y BANCO MUNDIAL

Creados en 1944, en la misma reunión de Bretton Woods que estableció la hegemonía del dólar estadounidense, el FMI y el Banco Mundial han sido engranajes destacados del Sistema de la Deuda. Su actuación ha marcado tanto a países de economía desarrollada como subdesarrollada.

La misión del FMI está descrita en su Convenio Constitutivo y, acorde a sus objetivos, se encargaría de velar por la estabilidad del sistema financiero internacional. En la práctica, su rol ha sido de líder y vigilante del orden monetario-financiero³⁶, actuando en favor de los bancos privados y no de los países miembros. Mientras el primer artículo de su estatuto prevé que contribuye a altos niveles de empleo, hace exactamente lo contrario.

A pesar de que existe un *modus operandi* semejante, se observan variaciones en la actuación de estos organismos, por ejemplo:

- En economías más desarrolladas (incluso en Latinoamérica) la parte más relevante de la deuda pública se refleja en bonos emitidos en procesos operativos protagonizados por la banca privada. El FMI aparece en tiempos de crisis, con sus planes de ajuste que garantizan la transferencia de recursos al sector privado. El Banco Mundial actúa tanto en el ámbito nacional como regional, en proyectos diversos³⁷, que responden a su interés de interferir en políticas económicas estratégicas.

36 Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), Ecuador. Informe Final Resumen Ejecutivo, p. 69, 126, 152, disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>.

37 TOUSSAINT, Eric (2006). **Banco Mundial - El golpe de estado permanente**. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2006, página 38.

- En economías subdesarrolladas (incluso países HIPC³⁸ en África, Asia y América Latina), la emisión de deuda en bonos es baja o inexistente. En estos países, el endeudamiento más relevante es por medio de organismos internacionales, mediante créditos ligados a programas “de desarrollo” que permiten ejercer su influencia en decisiones económicas internas y la imposición de programas de ajuste estructural. Los “acuerdos de colaboración” incrementaron el pillaje de recursos naturales a través de exportaciones voluminosas a bajo precio. Los “alivios de deuda” anunciados para países HIPC han servido para viabilizar el pago de deudas, en muchos casos ilegítimas y odiosas, que ya habían sido reembolsadas varias veces.

Este criterio es también compartido por David Harvey³⁹:

Por un lado, las instituciones “internacionales y ambulantes de crédito” pretenden seguir chupando como “sanguijuelas” la mayor cantidad de sangre que pueden de todos los pueblos del mundo - no importa cuán pobres sean - a través de programas llamados de “ajustes estructurales” y todos los tipo de planes (tales como la duplicación repentina de las tasas de nuestras tarjetas de crédito). Por otra parte, los banqueros centrales inundan sus economías e inflan el cuerpo político global con el exceso de liquidez con la esperanza de que las transfusiones de urgencia curen una enfermedad que requiere un diagnóstico y unas intervenciones mucho más radicales.

La actuación del FMI y del Banco Mundial en África está marcada por la imposición de planes de ajuste desde los años 80. Además de exigir la liquidación de subsidios en agricultura y la eliminación de inversiones sociales, dichos planes resultaron en diversas interferencias en las decisiones microeconómicas que significaron el desmantelamiento de la economía. A pesar de que África se sometió a estos planes, no ha superado sus problemas financieros para el pago de su deuda externa – en muchos casos ligada a la financiación de dictaduras y de guerras.

La acción del FMI en los **países europeos** afectados por la crisis iniciada en 2007 se asemeja a su actuación en los **países latinoamericanos** a partir de 1982, especialmente:

38 HIPC *High Indebted Poor Country*: significa “países pobres altamente endeudados”.

39 HARVEY, David (2011). **O enigma do Capital e as crises do capitalismo**; traducción de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo Editorial, página 08.

- Imposición de rigurosos planes de ajuste fiscal que contemplan: reducción de gastos sociales (servicios públicos de salud, educación, beneficios sociales, despidos de funcionarios, etc.); reducción de inversiones públicas; realización de anti-reformas en los sistemas laboral, tributario, comercial y de pensiones; privatizaciones; aumento de precio de combustible y tarifas (energía, telefonía, etc.); modificación de diversos actos legales;
- Defensa de intereses privados (mediante estatización de deudas privadas, capitalización de bancos y salvataje bancario) ignorando su responsabilidad en la producción de crisis.

El resultado de años de interferencia del FMI en los países del Sur se refleja en décadas consideradas perdidas por la profundización de las injusticias sociales, aumento de transferencias financieras hacia el exterior y al sector privado, además de posibilitar la dominación financiera y económica, con pérdida de soberanía y libertad.

En la última década, la actuación del FMI en defensa de los bancos privados se manifiesta especialmente mediante en la exigencia de la inclusión de la denominada **Cláusula de Acción Colectiva**⁴⁰ – CAC – en los bonos de deuda soberana.

En Brasil, por ejemplo, dicha cláusula pasó a ser incluida en bonos emitidos a partir de 2003, que significó una grave lesión a la soberanía e intereses nacionales. Además, se realizó sin la necesaria aprobación por parte del Senado Federal.

Dicha cláusula determina alteraciones fundamentales en las condiciones del endeudamiento público, pues concentra en los tenedores de bonos el poder de decidir cómo la deuda será refinanciada en caso de dificultad de pago. Podrán imponer al país la renuncia a su soberanía e inmunidad; así como efectuar cualquier enmienda, alteración, o modificación relativa a los bonos soberanos, sin la participación o consentimiento del país emisor, lo que viola los principios constitucionales.

40 FATTORELLI, Maria Lucia - “Más poder para la banca con la Cláusula CAC” en <http://www.auditoriadecidadana.org.br/mas-poder-para-la-banca-con-la-clausula-cac-maria-lucia-fattorelli/>.

Dicha cláusula está presente también en el reciente **Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)**⁴¹ introducido en Europa, el cual asume funciones de otros mecanismos anteriores (MEEF⁴² y FEEF⁴³).

Este tratado exige la inclusión de Cláusula CAC en todas las emisiones de bonos soberanos e impone abusivas condiciones a los países, pues provoca la renuncia a la soberanía nacional a favor de instituciones constituidas de manera no democrática, especialmente el FMI, perpetuando el control de bancos privados y élites financieras.

El MEDE establece que se constituya un Consejo, en el que todos los países estarán representados proporcionalmente a su peso económico. Estos gestores serán independientes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, tendrán poder absoluto y gozarán de privilegios, como la inmunidad frente a procedimientos judiciales.

Los archivos y documentos serán inviolables, sus recursos y activos estarán exentos de restricciones, regulaciones y medidas de control; las operaciones estarán exentas de cualquier impuesto directo, derechos de importación, y libres de toda restricción; los salarios y emolumentos del personal de MEDE quedarán exentos de cualquier impuesto nacional sobre la renta.

El MEDE confiere poderes al FMI para asesorar a los países en la adopción de medidas económicas.

La Auditoría Ciudadana de la Deuda debe identificar las responsabilidades del FMI y del Banco Mundial en las consecuencias de sus imposiciones.

41 <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/10/09/sobre-el-tratado-del-m-e-d-e-lo-que-nos-ocultan-desde-europa/>.

42 Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) - Programa de financiación de urgencia dependiente de fondos recaudados en mercados financieros y garantizados por la Comisión Europea. Su objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa, prestando asistencia financiera a los Estados miembros de la Unión Europea en situación de crisis económica. El MEEF tiene la calificación AAA de Fitch, Moody's y Standard & Poor's.

http://es.wikipedia.org/wiki/Mecanismo_Europeo_de_Estabilidad_Financiera.

43 Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) - Entidad jurídica especial aprobada por los 27 Estados miembros de la Unión Europea el 9 de mayo de 2010, cuyo principal objetivo es preservar la estabilidad financiera en Europa mediante el ofrecimiento de ayuda financiera a Estados de la zona del euro que se encuentren en situación de crisis económica. El Fondo tiene su sede en la ciudad de Luxemburgo. http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo_Europeo_de_Estabilidad_Financiera.

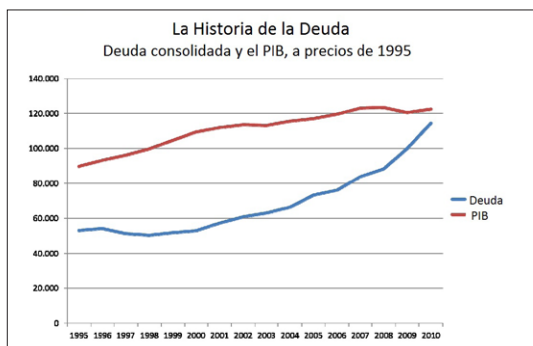
e) CREACIÓN DEL EURO Y EL ROL DEL BCE

La unión monetaria de 17 países europeos implicó la creación, en 1999, de la moneda común – el euro – y la dependencia a una autoridad monetaria superior ejercida por el Banco Central Europeo (BCE), cuyo rol principal ha sido el ejercicio de políticas monetarias de control inflacionario, basadas en premisas neoliberales que benefician al sector financiero privado.

El ingreso en la llamada *Eurozona* impactó significativamente la situación financiera de los países, principalmente por la acelerada liberalización económica que impulsó flujos financieros internos, como si las fronteras nacionales no tuvieran importancia. Dicha liberalización favoreció directamente a la banca privada que necesitaba encontrar un destino para canalizar el exceso de sus activos tóxicos, ya que tenía sus balances inflados por la contabilización de un gran volumen de productos financieros.

Esta necesidad generó fuertes flujos bajo la figura de préstamos en dirección a países periféricos de la Eurozona. Estos flujos estaban impulsados por movimientos especulativos de instituciones financieras y comerciales que veían en los mercados emergentes europeos (España, Irlanda, Portugal y Grecia, por ejemplo) sitios donde sus recursos se podrían multiplicar fácilmente.

Es evidente que dichas transacciones favorecieron a países de economías más desarrolladas (Alemania, Austria, Holanda, Bélgica, Finlandia y Francia), al mismo tiempo en que se convirtieron en deudas “públicas” de los países receptores, como, por ejemplo, muestra el gráfico referido a Portugal:



Fuente: Elementos para um Retrato da Dívida em Portugal - Convenção de Lisboa – 17 de Dezembro de 2011 - Grupo Técnico da IAC – <http://www.auditoriacidada.info>

La disparidad económica entre los países se profundizó. El problema no habría sido tan grave si el BCE hubiera podido inyectar recursos directamente a los países, en condiciones compatibles con su capacidad de pago. Pero su estatuto se lo prohíbe de hacerlo, y el *establishment* industrial-financiero argumenta que generaría inflación. A pesar de ello, el BCE ha prestado en el último año 1 billón de euros (€ 1.000.000.000.000) a la banca privada a un tipo de interés cercano a cero.

La realización de operaciones de salvataje bancario agravó la situación de déficit fiscal y profundizó la crisis ya existente.

Tal como fue concebida, la unión monetaria europea no disminuye las disparidades entre los países miembros sino que las acentúa.

Las instituciones que ejercen su poder en este sistema someten a países y pueblos a un mecanismo viciado, en forma de espiral, de endeudamiento y empobrecimiento.

La Auditoría Ciudadana debe considerar la generación de deudas públicas por operaciones que involucran préstamos tóxicos realizados para solucionar riesgos de quiebra de la banca privada.

f) AGENCIAS CALIFICADORAS DE RIESGO

Las agencias calificadoras de riesgo también constituyen importantes engranajes de poder del sector financiero.

Comenzaron a surgir en el siglo XX y se dedicaban exclusivamente a evaluar riesgos de las acciones de empresas privadas comercializadas en las bolsas de valores en los Estados Unidos, basándose en principios contables que cuantificaban sostenibilidad y rendimiento.

Las principales agencias son precisamente las más antiguas - Moody's (fundada en 1900), Fitch (1913), y Standard & Poor's (1941).

Después de la crisis financiera de los años 80, dichas agencias empezaron a medir el riesgo de los países. El parámetro establecido fue el "cero" riesgo de los Estados Unidos y los puntos asignados a otros países reflejaban el cálculo del riesgo de impago de sus deudas.

El problema más grande para dichas agencias es el conflicto de intereses:

- **¿Quién las paga?**
- **¿De dónde provienen sus remuneraciones?**

Es evidente que estas agencias no son independientes, pues sus clientes más importantes son los mismos entes sometidos a evaluación de riesgo. Por tanto, el poder atribuido a esas evaluaciones debe ser cuestionado.

Diversos son los casos que evidencian la ausencia de credibilidad de estas agencias: empresas como Enron y WorldCom; Lehman Brothers y diversos bancos amenazados de quiebra por el exceso de activos tóxicos en sus balances, sin embargo, tenían justo antes de su quiebra la mejor nota.

Actualmente, diversos juicios buscan responsabilizar a las agencias por los daños causados especialmente a las finanzas públicas, debido a evaluaciones equivocadas. En Australia, Standard & Poor's fue condenada al pago de 13 millones de euros a 12⁴⁴ ayuntamientos que registraron pérdidas en virtud de inversiones en un fondo que había sido calificado como AAA⁴⁵ El gobierno de EE.UU.⁴⁶ inició una acción judicial en la que acusa a S&P de haber engañado deliberadamente a varios inversionistas, preocupándose más por sus ganancias que en atribuir *ratings* fidedignos.

Autoridades de países europeos también cuestionan públicamente el poder de las agencias calificadoras, acusándolas de chantaje tras las notas asignadas a algunos países. Una menor calificación ha provocado el aumento de las tasas de interés exigidas para la refinanciación de deudas de aquellos países, forzándolos a nefastos acuerdos con la *Troika*.

Las agencias sirven a un mercado en turbulencia y generalmente tienen que optar por perder la credibilidad para agradar a sus clientes, que garantizan su supervivencia. Eventualmente pierden clientes, como ocurrió en Los Angeles, EE.UU., con la reciente rescisión del contrato de los servicios de S&P por la evaluación negativa de sus bonos.

44 La nota del fraude, de 09-11-2012: <http://agendaglobal.redtercermundo.org.uy/2012/11/09/la-nota-del-fraude>.

45 Véase noticia en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/australia-condena-standard-poor-s-por-crisis-del-2008-2242402>.

46 http://sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=67672.

La Auditoría Ciudadana debe considerar que los dictámenes emitidos por empresas no independientes en muchos casos no son reales, por lo que su análisis debe ser revisado con criterios ecuánimes.

1.6 – NECESIDAD DE UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA

Se ha demostrado que el sistema financiero vigente utiliza el endeudamiento como un **engranaje** para sustraer recursos públicos de manera viciada y continua, agudizando las injusticias y la exclusión social. Además, genera sucesivas crisis y utiliza el secreto bancario para encubrir operaciones delictivas, inescrupulosos negocios en paraísos fiscales y fraudes⁴⁷. Permite la creación de papeles sin respaldo que implican una serie de ilícitos y encubre la existencia de un mercado bancario paralelo o de las “sombras”.

En octubre del 2012, el **FMI** publicó el avance de su *Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial*⁴⁸, que más allá de su discurso favorable a las políticas que se vienen aplicando, **reconoce graves carencias del sistema financiero internacional**, como, por ejemplo:

- No se ha abordado el rol de los “bancos en la sombra” y se están desplazando muchas actividades hacia ese sector no regulado;
- Se está sorteando la regulación con productos innovadores muy sofisticados;
- Se incrementa el grado de concentración de entidades demasiado grandes para quebrar y sus ventajas.

Esta situación exige una nueva arquitectura financiera que no admita fraudes y ponga en el centro de las decisiones los intereses y necesidades colectivas.

47 Escándalo LIBOR: En 2011, el escándalo Libor sacó a la luz dos características consustanciales a la financiarización: las prácticas ilegales y la impunidad de sus autores. Entre los años 2005 y 2009, los principales bancos responsables de establecer la tasa Libor (*London Interbank Offered Rate*) y el Euribor (*European interbank offered rate*), se vieron involucrados en su manipulación, que afectaba a numerosas transacciones que suponían grandes sumas de dinero. En lugar de rendir cuentas de sus artimañas ante la justicia, los bancos negociaron multas para poner fin a los pleitos judiciales a los que se habrían debido someter, tal y como ha sucedido con el UBS que pagó una multa de 1 400 millones de francos suizos (1 150 millones de euros) tras un acuerdo con los EE.UU., Gran Bretaña y Suiza por su participación en este escándalo. Por Patrick Saurin, do Sindicato Sud BPCE, França.

48 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/02/index.htm>.

Esto solo avanzará a partir de la movilización social. Considerando las deficiencias del sistema financiero vigente, es fundamental que la Auditoría Ciudadana participe en las movilizaciones por la construcción de nueva arquitectura financiera.

a) PROPUESTA PARA UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL – NAFR – EN LATINOAMÉRICA

Frente a los fracasos del actual sistema financiero internacional (FMI, Banco Mundial, etc.) y regional (CAF, ALADI, FLAR), varios países latinoamericanos están formulando propuestas y poniendo en práctica reformas monetarias y financieras hacia la construcción de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR).

Dichas propuestas son resultado de años de intensa movilización social alrededor de la necesidad de formular una nueva manera de actuación de las finanzas. En 2007, diversas organizaciones sociales enviaron la primera carta abierta a los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, “por un Banco del Sur acorde a los derechos, necesidades, potencial y vocación democrática de los pueblos”.

Las manifestaciones alcanzaron éxito y en diciembre del 2007 se firmó el Acta Fundamental en la ciudad de Buenos Aires, en la que se decidió “crear un banco de desarrollo con el carácter de persona jurídica de derecho público internacional, que se denominará Banco del Sur, el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Países Sudamericanos (UNASUR) miembros del banco”.

La NAFR, tal como se desarrolla en estos momentos, se levanta sobre tres pilares principales: el **Banco del Sur** (banco de desarrollo), el **Fondo Común de Reservas del Sur** (fondos para la estabilidad monetaria y de tipos de cambio) y el **Sistema Único de Compensación Regional** de pagos (organización comercial).

El objetivo es alcanzar una mayor autonomía económica y financiera para favorecer el desarrollo sostenible soberano, en un marco de integración regional⁴⁹.

La NAFR avanza y ya se aprobó en los parlamentos de cinco países - Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela - pero aún necesita una adhesión más amplia.

49 LEGEARD, Nathanaël (2011). “Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador”. Universitas - Revista de Ciencias Sociales y Humanas, UPC, Ecuador, 14, pp 43-71, Enero/Junio. Disponible en: <http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/1792977/02Art14.pdf>.

Es necesario que los movimientos sociales impulsen la aprobación de la NAFR en los demás países de la región, así como la entrada en operaciones del Banco de Sur y su alineamiento con los grandes objetivos del banco:

- Ruptura con la actual arquitectura financiera internacional (FMI y BM) y con el capital especulativo;
- Construcción de un sistema financiero regional soberano, democrático y transparente, orientado hacia un nuevo modelo de desarrollo, al servicio de las personas, incluyente y equitativo;
- Integración regional mediante la financiación de proyectos que promuevan, prioritariamente, la comunicación y el transporte, la soberanía alimentaria, energética y ambiental, el desarrollo de tecnologías de información y comunicación, la educación y la investigación científica y técnica⁵⁰.

b) PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO PÚBLICO EN EUROPA

Otras alternativas para modificar la estructura bancaria mundial se han propuesto en Europa, por ejemplo:

- Creación de bancos públicos que puedan competir con la banca privada; y
- Socialización integral del sistema bancario, para que haya efectiva transparencia de este segmento⁵¹.

La crisis actual pone de manifiesto la necesidad de reemplazar un sistema bancario basado en la competencia, la desregulación y la opacidad, por un nuevo sistema basado en la solidaridad, la regulación estricta de las actividades financieras y la transparencia.

50 TOUSSAINT, Eric (2007). **Banco del sur y Nueva crisis internacional**. Barcelona: Editorial Viejo Topo. Quito: Editorial Abya-Yala. La Paz: Editorial Observatorio DESC.

51 "Socialiser le système bancaire - Une urgente et impérieuse nécessité économique, sociale, politique et démocratique", Patrick Saurin, del sindicato Sud BPCE, Francia. Disponible en: <http://www.audit-citoyen.org/?p=3539>.

Si consideramos que la moneda, el ahorro, el crédito y el sistema en el cual se inscriben son bienes públicos, y si sabemos que la seguridad de las tenencias monetarias de la población y la preservación de la integridad del sistema de pagos son indispensables, entonces es necesaria la instauración de un servicio bancario público.

Este sistema alternativo implica una socialización del sistema bancario. A diferencia de la nacionalización, la socialización supone la designación democrática de dirigentes y sobre todo la asociación de representantes de asalariados, clientes, autoridades locales y representantes de instancias bancarias nacionales y regionales en la toma de decisiones.

En este sistema, el banco central podría prestar directamente al Estado y a las entidades públicas. Una de las misiones esenciales de la banca pública sería facilitar la transición de una economía capitalista y productivista a una economía social y ecológica.

El sistema financiero debe estar a servicio de los pueblos, y no a la inversa.

CONCLUSIÓN

Ante el panorama mundial de financiarización y dominación bancaria que se antepone a la soberanía y a los derechos de pueblos, es necesario democratizar el conocimiento sobre esta realidad, pues la Auditoría Ciudadana deberá trabajar con información macroeconómica y circundante al tema de deuda pública, a fin de identificar los mecanismos que la generan.

La deuda pública no es algo aislado, sino un engranaje fundamental del modo de acumulación capitalista, operando como un Sistema.

El sector financiero ha sido el principal protagonista y beneficiario del Sistema de la Deuda y se fundamenta en fraudes y vicios que han provocado incalculables costos sociales, económicos y ambientales que afectan directamente a la vida de los ciudadanos. Este sistema no está al servicio de la humanidad, por lo que es urgente avanzar en la construcción de una nueva arquitectura financiera mundial.

Sólo el conocimiento nos hará libres.

CAPÍTULO II

**DEUDA PÚBLICA
Y MECANISMOS
QUE LA GENERAN**

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo dar a conocer lo que se entiende por deuda pública, sus terminologías, así como algunos mecanismos que la generan.

Estos mecanismos se inician en escenarios de oferta excesiva de créditos en condiciones que benefician tan solo a la banca – privada, bilateral y multilateral. Luego, inducen a la autogeneración de nuevas deudas y su multiplicación, principalmente por el efecto de onerosos costos y medidas impuestas por organismos internacionales, que provocan daños económicos, financieros, patrimoniales, sociales y ambientales.

Todo este conjunto conforma un verdadero Sistema de la Deuda que garantiza la perennización de las deudas y la dominación financiera.

Este esquema injusto e ilegítimo somete a casi todos los países del mundo y urge ser totalmente identificado por los incalculables daños causados a los pueblos.

La herramienta que permitirá transparentar y documentar este proceso es la auditoría de la deuda.

2.1 – DEUDA PÚBLICA Y SISTEMA DE LA DEUDA

Teóricamente, la **Deuda Pública corresponde a obligaciones contraídas por el Estado o por entidades del sector público.**

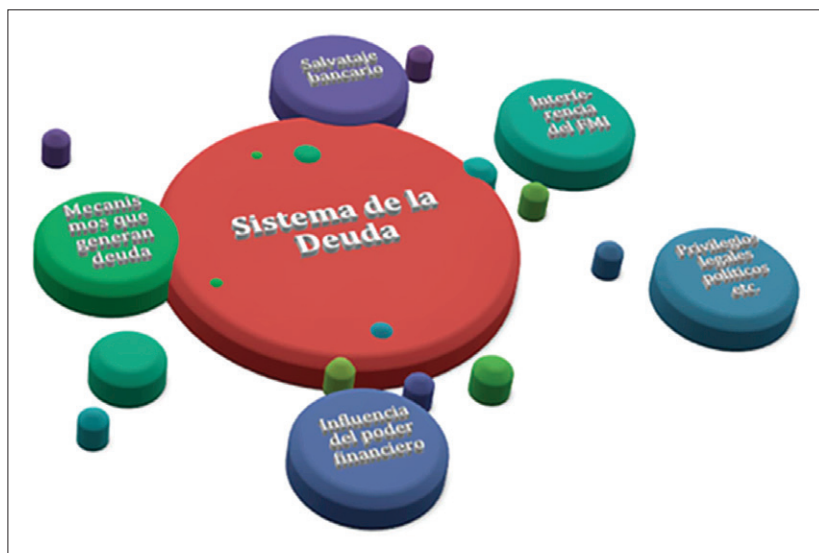
Consiste en un instrumento facultativo, cuya finalidad debería ser obtener recursos para financiar los presupuestos gubernamentales o las inversiones públicas, con una base legal y reglamentaria específica en cada país.

En principio, la deuda pública no debería ser algo nocivo, pues ésta tendría que orientarse tan sólo a aportar recursos para mejorar la gestión pública; responder al cumplimiento de los derechos sociales; al desarrollo económico autosostenible; así como garantizar inversiones de elevado impacto social.

La utilización de este instrumento financiero debería ser estrictamente complementario; es decir, tan sólo en los niveles y montos de las necesidades presupuestarias que no han sido financiadas por recursos estatales propios, como son: recaudación tributaria (impuestos, tasas, contribuciones), y otras rentas públicas patrimoniales, comerciales⁵² y de servicios.

Además, la decisión de contraer deudas públicas debería ser estipulada en las Constituciones de cada país como un proceso transparente y necesariamente discutido con la sociedad que, al fin, las paga.

Estos criterios no han sido aplicados en la práctica, debido a la utilización de la deuda pública de manera completamente distorsionada. En otras palabras, en vez de representar un ingreso de recursos, el endeudamiento público pasó a ser un mecanismo de saqueo al cual denominamos **“Sistema de la Deuda”**.



Antes de entrar a la explicación del *modus operandi* del Sistema de la Deuda, presentamos algunos conceptos básicos.

52 Según el país, puede haber recursos petroleros, mineros, agrícolas, entre otros recursos naturales.

2.2 – TERMINOLOGÍAS

La Auditoría Ciudadana debe distinguir los diferentes tipos de terminología que se utilizan para denominar la deuda pública.

a) DEUDA PÚBLICA

Corresponde a obligaciones asumidas por el Estado – en el ámbito nacional –, o por gobiernos subnacionales localizados en provincias (estados), municipios (ayuntamientos), cantones, etc., o por entidades del sector público (Banco Central, empresas públicas, etc.).

La deuda pública puede ser externa o interna, directa o indirecta, como se detalla a continuación.

En su aspecto formal, puede ser contractual (cuando está formalizada en contrato entre el deudor y el acreedor) o mobiliaria (cuando son emitidos títulos o bonos públicos).

En su aspecto físico, tradicionalmente se firmaban contratos y se emitían títulos valores por medios físicos. En las últimas décadas, el proceso ha sido meramente electrónico, lo que permite la comercialización de papeles de deuda en forma virtual, como un instrumento financiero, en cualquier mercado del mundo, en incontables operaciones por segundo.

b) DEUDA SOBERANA

La llamada Deuda Soberana es la deuda pública nacional de cada país – en forma externa o interna – originada mediante la emisión de bonos soberanos o por la suscripción de convenios, pagarés, avales, fianzas u otros papeles fiduciarios.

c) DEUDA INTERNA O EXTERNA

De acuerdo a la ubicación de la fuente de los recursos y a la moneda utilizada en la operación, la deuda pública puede ser:

- **Interna**
- **Externa**

En el caso de deuda contractual, esa distinción es clara; pero en caso de deuda mobiliaria (en bonos), existe un conflicto entre la teoría y la práctica:

	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA
EN TEORÍA	Es la deuda contraída en moneda nacional con los residentes en el país.	Es la deuda contraída en moneda extranjera (dólar, euro, yen, libra, etc.) con los residentes en el exterior.

	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA
EN REALIDAD	Los acreedores no son únicamente los residentes nacionales, pues los bancos extranjeros compran directamente los bonos de deuda “interna”. Pueden asumir incluso el rol de <i>dealers</i> , comprando los bonos en la primera vuelta.	Diversos son los casos de emisión de deuda externa en moneda nacional (Brasil, por ejemplo). Además, los residentes en el país pueden comprar estos bonos de deuda externa.

Dealers son los bancos que tienen el privilegio de adquirir los bonos de deuda “interna” en primera instancia, tras su emisión por el gobierno. Considerando que los bancos extranjeros asumen ese rol, en ese caso la deuda “interna” se convierte en “externa”. En Brasil, cada 6 meses un grupo de 12 instituciones asume el rol de *dealers*, con la presencia relevante de bancos extranjeros:

**INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB
DEALERS**
10/02/2012 a 31/07/2012

BCO BRADESCO S A
BCO BTG PACTUAL S A
BCO CITIBANK S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO J P MORGAN S A
BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO VOTORANTIM S A
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD

10/08/2012 a 31/01/2013

BCO BARCLAYS S A
BCO BRADESCO S A
BCO BTG PACTUAL S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO VOTORANTIM S A
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
DEUTSCHE BANK S A - BCO ALEMAO
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
ICAP DO BRASIL CTVM LTDA/BRAD
ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD

Referência Legal:
Decisão-Conjunta 18, de 10/02/2010, Ato Normativo Conjunto 26 de 08/02/2012 e Ato Normativo Conjunto 27 de 08/02/2012.

En el caso de deuda interna contractual, merece especial atención la deuda contraída con bancos de desarrollo, en particular para financiar mega proyectos, con graves daños ambientales, ecológicos y a la población. Un ejemplo es la construcción en Belo Monte, Brasil, que desplaza a las comunidades indígenas y causa incalculables daños para viabilizar la explotación de grandes reservas de oro por una empresa canadiense⁵³, que causará una irreparable deuda ecológica.

d) DEUDA DIRECTA O INDIRECTA

Desde el punto de vista del deudor, el endeudamiento público puede ser clasificado como directo o indirecto:

- **Endeudamiento directo:** corresponde a las obligaciones financieras contraídas directamente por el Estado o por entidades del sector público con los diversos tipos de acreedores. Puede ser interno o externo.
- **Endeudamiento indirecto:** corresponde a compromisos asumidos por el Estado cuando el gobierno otorga algún tipo de garantía o aval a préstamos u obligaciones financieras contraídas por terceros - empresas o entidades financieras públicas o privadas que son los deudores originales.

⁵³ Belo Sun Mining Corp: <http://www.belosun.com/>.

e) DEUDA MULTILATERAL, BILATERAL O COMERCIAL

Desde el punto de vista del tipo de acreedor, el endeudamiento público directo externo puede ser:

- **Multilateral** – Los acreedores son el FMI, el Banco Mundial u otros organismos multilaterales.
- **Bilateral** – Los acreedores son gobiernos o bancos públicos de otros países.
- **Comercial** – Los acreedores son bancos privados internacionales. Tradicionalmente, ese tipo de deuda se formalizaba por contratos o convenios, que luego dieron lugar a “bonos soberanos”, como el en Plan Brady, aplicado en cerca de 20 países. La banca privada es la más representativa tenedora de bonos de deudas soberanas.

Se ha verificado, en distintos países, la contratación de deuda multilateral para cancelar deuda comercial⁵⁴ e incluso deuda interna⁵⁵, lo que demuestra la interrelación de los agentes del Sistema de la Deuda.

f) DEUDA BRUTA Y DEUDA NETA

- **Deuda bruta** es la que corresponde a la totalidad de obligaciones asumidas por el Estado, bajo la forma de endeudamiento público directo e indirecto, interno o externo.. Es sobre la deuda bruta que se calculan los intereses, amortizaciones y demás costos.
- **Deuda neta** es un concepto que, en general, apenas se utiliza para fines estadísticos, y que deduce de la deuda bruta el valor de los activos financieros que correspondan a instrumentos de deuda.

⁵⁴ En Ecuador, por ejemplo, se comprobó la contratación de créditos multilaterales para la compra de las garantías exigidas para la realización de la renegociación de deudas comerciales en el Plan Brady.

⁵⁵ En Brasil, por ejemplo, diversos estados están asumiendo créditos multilaterales del Banco Mundial para el pago de deuda interna refinanciada por el gobierno federal.

El cálculo no es preciso, pues se utilizan distintas metodologías: en algunos casos, la deuda “neta” puede excluir las deudas de provincias o municipios para con el gobierno central; otras veces puede deducir, por ejemplo, el valor del endeudamiento indirecto.

La Auditoría Ciudadana debe analizar las estadísticas presentadas por los gobiernos, pues las diferentes metodologías utilizadas para calcular la deuda neta no son claras y pueden tener la finalidad de distorsionar y no transparentar el monto real de la deuda pública, según la conveniencia de quienes las elaboran.

Muchas veces ese cálculo ni siquiera tiene sentido lógico, pues considera como activos a diferentes de instrumentos de deuda (por ejemplo, el valor de las reservas internacionales), pero no considera los pasivos. Resulta importante recalcar que el FMI recomienda el uso de la deuda bruta para fines de comparación entre distintos países⁵⁶.

Las distintas metodologías de cálculo pueden llevar a distorsiones en la comparación de la relación Deuda/Producto Interno Bruto entre países⁵⁷. Por esto, la Auditoría Ciudadana debe fundamentar su trabajo en reportes que contengan datos brutos; es decir, sin ninguna deducción o aplicación, pues sólo de esta manera contará con el universo total de los montos que debe auditar.

Es importante que la Auditoría Ciudadana se familiarice con las terminologías relacionadas al tema del endeudamiento público, manteniendo la perspectiva de que todo se interrelaciona en un mismo Sistema de la Deuda.

56 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>.

57 La comparación de datos entre distintos países debe tomar en cuenta adicionalmente, el peso de la deuda en cada país, considerando las disparidades entre las tasas de interés practicadas. Por ejemplo, en diciembre/2012: Brasil (superior a 12%), Estados Unidos (0,25%), Japón (0,1%), Inglaterra (0,5%), Eurozona (0,75%).

2.3 - SISTEMA DE LA DEUDA Y SUS IMPACTOS

La experiencia en auditorías ciudadanas integrales y específicas ya realizadas⁵⁸ ha permitido determinar la existencia de un conjunto integrado de elementos que conforman un verdadero Sistema de la Deuda.

La operatividad de este sistema se inicia con la generación de deudas – la mayoría de las veces sin ninguna contrapartida en bienes, servicios o beneficio a los países – mediante diversos **mecanismos**:



Luego de generada, la deuda sigue multiplicándose por el efecto de sus elevados costos y aspectos circundantes, tales como ajustes fiscales⁵⁹, anti-reformas, cambio de leyes, control inflacionario, arreglos contables, etc., impuestos por organismos internacionales que intervienen cuando surgen crisis fiscales⁶⁰ provocadas, justamente, por la demanda de un elevado volumen de recursos para el pago sostenido de intereses y costos financieros.

58 Auditoría a la Deuda Pública realizada en Ecuador - CAIC (2007/2008); Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil (desde 2001); Investigación realizada en el Parlamento Brasileño (2009/2010), así como en recientes experiencias de Auditoría Ciudadana en países europeos (2012).

59 Dichos ajustes fiscales involucran una serie de medidas económicas que afectan a los presupuestos gubernamentales, utilizando los gastos públicos y los impuestos como variables de control.

60 Deficiencia constatada en los presupuestos gubernamentales, debido al exceso de gastos o a la insuficiencia de ingresos fiscales.

El objetivo ha sido garantizar la entrega de recursos para el pago de deudas.



El funcionamiento de este sistema garantiza la perpetuación del endeudamiento público externo e interno, debido a que las deudas crecen de manera acelerada por la imposición de condiciones onerosas que exigen continuamente asumir nuevas obligaciones para pagar deudas anteriores; en procesos reiterados, sin transparencia, cuyo resultado es la dominación financiera y económica, y una ofensa a la soberanía nacional.

La operatividad del Sistema de la Deuda está marcada por el uso de privilegios de orden legal, financiero y económico, debido a la enorme influencia del poder financiero en el ámbito político y sobre los medios de comunicación.

La herramienta técnica que permite dilucidar el Sistema de la Deuda y determinar qué deudas públicas los pueblos están pagando es la auditoría.

El Sistema de la Deuda provoca, principalmente, la utilización del instrumento de endeudamiento público a la inversa, retirando continuamente recursos en vez de aportarlos, lo que origina graves *impactos económicos, sociales, de género, regionales, ecológicos, sobre nacionalidades y pueblos*⁶¹.

61 Decreto Ejecutivo n°. 472/2007, del Presidente de la República del Ecuador.

Ese desvío de finalidad ha originado impactos nocivos, por ejemplo: el aumento del analfabetismo, de la pobreza, de la insalubridad, de la deficiencia en servicios públicos de salud, de educación; además de crear economías no autosostenibles, financiando proyectos innecesarios, dictaduras y sistemas de dominación política, exigiendo el saqueo de los bienes del país mediante la explotación de las riquezas naturales, la entrega de empresas y de sectores estatales estratégicos por medio de privatizaciones⁶², PPP⁶³, etc., representando, en suma, un fraude contra los pueblos.

Considerando estos efectos del endeudamiento público, la Auditoría Ciudadana debe analizar en forma **integral** todos los aspectos circundantes a la generación de cada una de las deudas públicas, a fin de determinar los daños causados, y de esta manera cuestionar su legalidad y su legitimidad.

La Auditoría Ciudadana evidenciará el “Sistema de la Deuda”.

2.4 – MECANISMOS QUE GENERAN DEUDA PÚBLICA

a) OFERTAS EXCESIVAS DE CRÉDITOS Y FINANCIACIÓN DE MEGA PROYECTOS

El exceso de liquidez financiera internacional de los años 70 fue canalizado por la banca privada internacional hacia el Tercer Mundo, mediante la oferta de créditos, principalmente para financiar regímenes militares dictatoriales y mega proyectos.

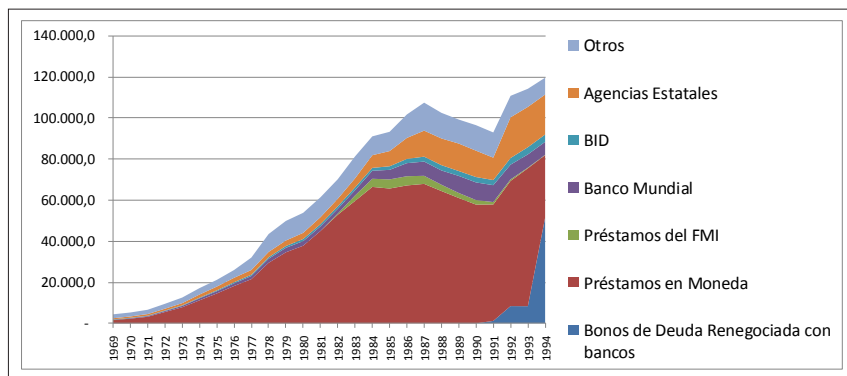
Este fue el origen del excesivo endeudamiento de países latinoamericanos y africanos. Cada año, el saldo de la deuda se multipli-

62 Las privatizaciones afectan al presupuesto público de varias formas: el Estado pierde los ingresos obtenidos previamente por sus empresas estatales, y, tras la venta del patrimonio público, alquila o contrata bienes y servicios que antes poseía. En el caso de las concesiones, se pierde el control de las áreas estratégicas, así como la renta por, en general, 25 a 50 años, y la estabilidad futura a cambio de recibir unos millones de dólares iniciales. En la mayoría de los países, las privatizaciones son resultado de procesos no transparentes, con innumerables denuncias de fraudes.

63 Las PPP – Partenariados Público-Privadas – han servido para realizar transferencias de recursos públicos a favor de entes privados, debido a que las condiciones establecidas en dichas “colaboraciones” imponen una gran carga al Estado, que además de pagar por las inversiones (en general, mediante la emisión de deudas públicas), aún protege a las empresas contra casi todos los riesgos del negocio.

caba en a través de procesos no transparentes y operaciones secretas realizadas en el exterior. La parte más notable de la deuda externa, en su origen, era con la banca privada internacional, con los denominados “Préstamos en Moneda”, como, por ejemplo, refleja el gráfico referente a Brasil:

BRASIL - DEUDA EXTERNA POR ACREEDOR - 1969 A 1994 - MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Informes Anuales del Banco Central a disposición de la CPI de la Deuda.

Parte de estos créditos fue destinada a la construcción de mega proyectos de infraestructura – energía eléctrica, telefonía, transportes, siderúrgicas, etc. – en condiciones tan onerosas que sometieron la región a un creciente endeudamiento. En la década del 90, el FMI recomendó la privatización de todo este patrimonio público para pagar parte de la deuda que todavía siguió creciendo.

Un proceso semejante ocurrió en otros continentes sometidos a regímenes dictatoriales, como es el caso de Egipto⁶⁴, Túnez y otros países.

La Auditoría Ciudadana deberá investigar el endeudamiento desde su origen, especialmente porque de acuerdo a criterios legales, las deudas contraídas para financiar dictaduras militares se deben declarar odiosas, es decir, nulas.

64 KABOUB, Fadhel – *Financial sovereignty, New Economic Perspectives*, publicado en 8 de diciembre del 2011. Disponible en: <http://neweconomicperspectives.org/2011/12/financial-sovereignty.html>.

b) PRÉSTAMOS BILATERALES LIGADOS

En general, los préstamos bilaterales son créditos condicionados a la compra de bienes o servicios del país que los concede. Algunos actos gubernamentales recientes comprobaron la existencia de ilegalidades e ilegitimidades, como por ejemplo:

- Noruega reconoció la ilegitimidad de los préstamos que se habían concedido a cinco países (Ecuador, Egipto, Jamaica, Perú y Sierra Leona), vinculados a la compra de barcos noruegos, y anuló unilateralmente el saldo remanente de dichas deudas⁶⁵.
- En Ecuador, la CAIC señaló irregularidades en los préstamos del BNDES – Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil –, por medio de la constructora privada Odebrecht⁶⁶.

La Auditoría Ciudadana deberá analizar de forma pormenorizada los proyectos financiados con deudas bilaterales, especialmente por bancos de desarrollo, relacionados a mega proyectos **en otros países**, a fin de determinar si éstos carecen de vicios, de intereses creados o si son para eternizar el modelo de explotación extractivista, cuyos daños ambientales generan irreparables deudas ecológicas.

c) CANJES SUCESIVOS DE DEUDAS PÚBLICAS

Uno de los mecanismos que la Auditoría Ciudadana debe verificar es la sucesión de canjes, refinanciaciones y renovaciones de deudas públicas que generan nuevas deudas.

En general, estas transacciones no significan ingreso de recursos al país, sino el reciclaje de deudas anteriores en títulos valores que permiten a los “acreedores” ponerlas de nuevo en el mercado financiero y obtener réditos inmediatos. Además de promover el aumento de las obligaciones registradas como deuda “pública”, a cada canje se exigen condiciones aún más onerosas, comisiones y costos, como el cobro de honorarios de abogados.

65 ABILDSNES, Kjetil. **¿Por qué asumió Noruega su responsabilidad como país acreedor?– La Campaña de la Exportación Naviera**. Oslo, SLUG/ForUM, marzo de 2007. Disponible en: “http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf” http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf

66 Informe Final de la CAIC, Ecuador – Resumen Ejecutivo, p. 99, 100, disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>.

Los canjes han sido una estrategia de transformación de deudas ilegítimas en instrumentos cada vez más revestidos de formalidades, como se comprobó en algunas auditorías realizadas en Latinoamérica: simples pagarés y contratos oscuros de la década del 70 se transformaron en deuda a cargo de los Bancos Centrales en la década del 80, luego en los años 90 en bonos “Brady” y éstos a su vez en bonos “Global”.

Los canjes constituyen un importante mecanismo del Sistema de la Deuda, pues hacen más difícil llegar al origen del proceso. Cada canje es como un empaquetamiento con elevados costos y, en varios casos, significan prepagos de deudas no vencidas y sin ningún descuento; al contrario, con sobreprecio.

c-1) TRANSFORMACIÓN DE DEUDAS NULAS O PRESCRITAS EN BONOS “BRADY”

El Plan Brady constituyó uno de los canjes más escandalosos aplicados por los organismos internacionales, a cerca de 20 países – en su mayoría, en forma simultánea – en 1994.

Las experiencias de auditoría oficial en Ecuador y ciudadana en Brasil determinaron que dicho plan no representó ingreso alguno de recurso para los países, sino la transformación de deudas anteriores nulas o prescritas, bajo condiciones viciadas, ilegales e ilegítimas, en 7 tipos de bonos “soberanos”, denominados comúnmente Bonos “Brady”⁶⁷.

Ese canje fue una operación extremadamente onerosa y no consideró el bajo valor de las deudas en el mercado secundario. Además, obligó a la constitución de garantía monetaria expresada en *Treasury Bonds* de los EE.UU. que debería permanecer depositada en la FED. Cobró comisiones, honorarios a estudios jurídicos⁶⁸, altas tasas de rendimiento, capitalización de intereses de mora y otras penalidades, determinándose sobre todo la existencia de vicios de anatocismo⁶⁹ y usura.

La operación fue flagrantemente ilegal, pues se revistió de características de una transacción privada y fuera de los mercados tradicionales (en *clearing houses*, especialmente en Luxemburgo), pues no se observaron las reglas⁷⁰

67 Bonos Brady es el nombre popular. Los diferentes tipos de bonos recibieron los siguientes nombres: Par Bond, Discount Bond, FLIRB, C Bond, Debt Conversion Bond, New Money Bond, El Bond, Phase-in Bond.

68 El bufete de abogados Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton asesoró a diversos países en la estructuración del Plan Brady: México, Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador, Brasil, Bolivia, entre otros (más datos en el Informe Ejecutivo de la CAIC en <http://www.auditoriadeuda.org.ec>) y recientemente asesora a Grecia (http://www.cgsh.com/counsel_to_greece/) y otros países europeos.

69 El anatocismo es considerado ilegal, pues significa la generación de nuevas deudas a partir de intereses y, a lo largo del tiempo la continua incidencia de intereses sobre intereses.

70 Se realizó bajo excepciones a la Ley de Valores de EE.UU.: Regla 144 A y Regulación S.

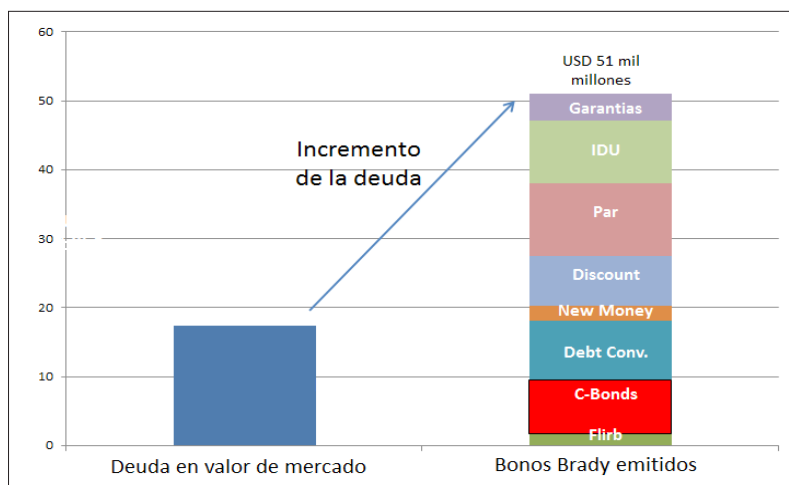
de la SEC (*Securities and Exchange Commission* de EE.UU.), institución que debería garantizar la idoneidad de emisiones de papeles financieros.

Con estos vicios, los bonos Brady nunca se podrían haber negociado libremente en los mercados financieros.

Este sistema de negociación de bonos se realiza a través de fideicomisos cuyos administradores, tesoreros y agentes, lo constituyen un reducido número de bancos que tienen la opción de “compra en firme” (como *dealers*); es decir, tienen la opción de comprar los bonos en la primera venta para luego revenderlos, logrando un beneficio inmediato en estas reestructuraciones oscuras y fraudulentas.

A pesar de la amplia propaganda de que ese plan había reducido la deuda, la pérdida con el Plan Brady fue inmensa, como muestra, por ejemplo, el gráfico de Brasil:

**BRASIL - LA RENEGOCIACIÓN BRADY PROVOCÓ
UN INCREMENTO DE LA DEUDA**
(miles de millones de USD)



BATISTA JR., Paulo Nogueira & RANGEL, Armênio de Souza (1994). A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 7, out. 1994, p. 15 e 18. CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira – processo negocial 1983-1996. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996, p. 65, 122-124.

En Ecuador, las negociaciones para la implementación del Plan Brady se iniciaron en 1992, después de la renuncia a la prescripción de la deuda externa con la banca privada internacional, mediante el denominado Convenio de Garantía de Derechos – *Tolling Agreement*.

En la mayoría de los países, después de que se concretó la transformación en 1994, el saldo de la deuda y el flujo de pagos se incrementaron y la situación económica empeoró. Ante estas circunstancias, el FMI exigió que los países iniciaran el proceso de privatización de empresas estatales, con el objetivo de pagar una parte de la deuda. De manera infame, los bonos Brady sirvieron como moneda para la compra de empresas estratégicas y lucrativas sometidas al proceso de privatizaciones.

Aquellos que defienden los intereses del mercado financiero acostumbran decir que el Plan Brady significó una novación y, a partir de ello, pasó a existir una nueva obligación. Es necesario mencionar que la novación de la deuda exige la presencia de tres requisitos: existencia de una obligación anterior válida; creación de una nueva obligación, con la extinción de la anterior; y el *animus novandi* (la voluntad de novar). No se aplica la novación en la ausencia de cualquiera de estos requisitos⁷¹.

En el caso del Plan Brady, ya no existía una operación anterior válida, pues la mayor parte de la deuda externa con la banca privada internacional había prescrito.

c-2) EL PLAN BRADY EUROPEO⁷²

En Europa, los paquetes de reestructuración a los que ahora están sujetos los países son bastante semejantes a los utilizados con el Plan Brady en Latinoamérica.

En Grecia, por ejemplo, a finales de 2011, fue anunciada una reducción del monto de la deuda soberana. Las autoridades europeas encomendaron al Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) – una especie de cartel *ad hoc* de los principales bancos acreedores – la elaboración del plan de reestructuración de la deuda griega.

71 Más información: <http://www.webartigos.com/artigos/novacao-modalidade-indireta-de-quitacao-de-divida/89439/#ixzz21fyq5rvq>

72 Por Eric Toussaint, presidente de CADTM.

Se puso en práctica en marzo de 2012, y todos los grandes medios repitieron el discurso oficial que afirmaba que la deuda había sido reducida a la mitad ⁷³. Según las estimaciones oficiales publicadas a finales de octubre de 2012, la deuda pública griega -que representaba el 162% del PIB en vísperas de la reducción de deuda de marzo de 2012- alcanzará el 189% del PIB en 2013 y el 192% en 2014 ⁷⁴. Es decir que la reducción de la deuda con los bancos privados fue compensada con creces por un aumento drástico de la deuda de Grecia con la **Troika** (Comisión Europea, Banco Central Europeo, FMI). Además, las condiciones impuestas por la Troika han desembocado una caída del 30 al 50% del poder de compra de una gran mayoría de la población. El desempleo y la pobreza se han disparado, así como el número de suicidios.

De esta manera, la reproducción de los principios del plan Brady en Europa lleva al mismo desastre que el que ocurrió en los países emergentes que entraron en el plan en Latinoamérica, Europa Oriental y Filipinas en los 90. Hay que destacar lo que afirmaron hasta algunos economistas neoliberales, como Kenneth Rogoff y Carmen Reinhart⁷⁵: *“De hecho, para Argentina y Perú, la ratio deuda/PNB fue más elevada tres años después del acuerdo Brady que en los años precedentes a la reestructuración. En el año 2000, siete de los diecisiete países que habían comenzado la reestructuración de tipo Brady (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú, Filipinas, Polonia y Uruguay) presentaban una ratio deuda exterior/PNB más elevada que tres años después de la reestructuración; a fines de 2000, la ratio continuaba más elevada que antes del acuerdo Brady en cuatro de esos países (Argentina, Brasil, Ecuador y Perú)”*.

73 El CADTM ha denunciado -desde el comienzo- la propaganda de la **Troika** y del gobierno griego. Véase <http://cadtm.org/Denunciamos-la-campana-de>. Ver <http://cadtm.org/Grecia-ya-ha-caido-en-el-impago-en>.

74 **Financial Times**, 1 de noviembre de 2012, primera página.

75 REINHART, Carmen y ROGOFF, Kenneth (2010). **Cette fois c'est différent. Huit siècles de folie financière**. Pearson, 2010. Edición original Princeton University Press, 2009. Apud TOUS-SAINT, Éric, “Un «plan Brady» europeo: la austeridad permanente”, 20 de setiembre de 2011. Disponible en: <http://cadtm.org/Un-plan-Brady-europeo-la>.

c-3) CANJES NO JUSTIFICADOS

Por su importancia para el Sistema de la Deuda, los canjes se efectúan aunque no exista justificación, como por ejemplo, el canje de bonos Brady a Global en Ecuador.

No se deberían haber canjeado los bonos Brady ya que, en su mayor parte, eran bonos prepagados que tenían garantías colaterales. Mientras tanto, se utilizó el pretexto de falso *default*, en 1999, que suspendió el pago de intereses y, en ese momento, las garantías no fueron ejecutadas.

Las investigaciones de la CAIC comprobaron que los presupuestos gubernamentales contaban con recursos suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones.

Este canje favoreció a los tenedores de los bonos Brady.

c-4) CANJES DE DEUDA EXTERNA A DEUDA “INTERNA” Y VICE-VERSA

Los canjes han sido utilizados para transformar un tipo de deuda en otro, en general debido a situaciones más ventajosas para el sector financiero, por ejemplo:

- emisión de deuda interna para pagar amortizaciones del capital principal de deuda externa;
- emisión de deuda interna para pagar intereses y costos de deuda externa.

Se ha verificado, además la realización de operaciones inversas:

- contratación de préstamos o emisión de bonos de deuda externa para pagar amortizaciones del principal de deuda interna. Se ha verificado que diversos estados brasileños están contratando préstamos con el Banco Mundial para pagar deuda interna refinanciada por el gobierno federal - una verdadera aberración.

La Auditoría Ciudadana debe tomar en cuenta estos criterios al analizar las estadísticas.

d) CAPITALIZACIÓN DE COSTOS Y CONDICIONES ONEROSAS Y ABUSIVAS DE PRÉSTAMOS

Uno de los mecanismos que más incrementan los niveles de endeudamiento público derivan de las condiciones onerosas y abusivas que hacen insostenible su cumplimiento, forzando la contratación de nuevas deudas únicamente para el pago de intereses y gastos, sin ninguna contrapartida.

Sobre éstas incidirán nuevos costos excesivos, y así sucesivamente, incrementando de manera exponencial el monto adeudado sin ingreso de recursos. Por esa razón, el anatocismo es considerado como un vicio en cualquier transacción, originando la ilegalidad de ésta.

Adicionalmente, en algunas auditorías realizadas se ha verificado el pago de onerosos honorarios a abogados, los mismos que en ciertos casos están en ambos lados de la negociación.

e) TRANSFORMACIÓN DE DEUDAS PRIVADAS EN PÚBLICAS

A causa de los riesgos originados por actividades inescrupulosas del sistema financiero, la transformación de deudas privadas en deudas públicas ha sido una práctica que afecta a casi todos los países.

En América Latina, el impacto del incremento unilateral de tasas de intereses internacionales Libor y Prime⁷⁶ fue una de las principales causas de la crisis de 1982, pues elevó brutalmente los costos del endeudamiento, afectando al sector público (gobiernos e empresas estatales), y al privado (bancos y empresas privadas) que poseían negocios con bancos privados internacionales.

En esta circunstancia, el FMI y el Comité de Bancos⁷⁷ exigieron que los bancos centrales de los países (Ecuador, Brasil, Argentina, etc.) suscribiesen, a partir de 1983, sucesivos “acuerdos” que significaron el empaquetamiento de deudas privadas y públicas, además, en algunos casos, de la inclusión de deudas reflejadas en “pagarés” de origen no identificado, que se sospecha fueron compromisos financieros para la financiación de dictaduras militares.

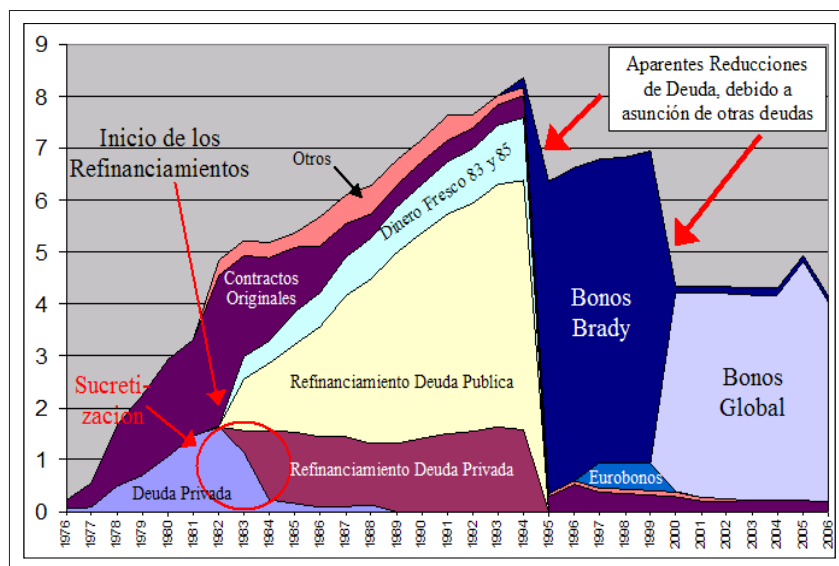
76 Por la FED en EE.UU. y la Asociación de Bancos en Londres, instituciones que han sido desde su origen comandadas por la banca privada internacional.

77 Decenas de bancos privados internacionales se organizaban bajo un Comité conformado por los mayores bancos que los representaban en las negociaciones con los diversos países.

El empaquetamiento ocurrió en operaciones que se realizaban en el extranjero y bajo las leyes de Nueva York. A pesar de las condiciones extremadamente onerosas, no significaron el ingreso real de recursos para los países, sino un simple tratamiento contable; es decir, el nuevo deudor (Banco Central) no recibió los recursos que pasaron a ser registrados en su pasivo como deuda “pública”. Sucesivos artificios contables fueron instrumentados para ocultar esa situación⁷⁸.

Este elevado crecimiento de la deuda por la absorción de deuda privada está reflejado en el siguiente gráfico, para el caso de Ecuador:

ECUADOR - DEUDA EXTERNA CON LA BANCA PRIVADA 1976 A 2006 EN MILES DE MILLONES (USD)



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador

78 En Ecuador, por ejemplo, el Comité de Bancos orientó la adopción de un Mecanismo Complementario que permitió la contabilización, en el activo del balance de Banco Central, de bonos que solo existían en escrituras amañadas en notarías.

En Europa, se ha evidenciado que la entrada de los países en la Zona Euro posibilitó este mecanismo de transformación de deudas privadas en deudas públicas en varios países, por ejemplo:

- En Portugal, la deuda privada presentó un crecimiento acelerado con la entrada en vigencia del euro y después se convirtió en pública por medio de los rescates bancarios.
- En Grecia, deudas antes referenciadas en dracmas pasaron a ser deudas en euros, con las tasas de intereses establecidas cuando la deuda estaba en dracmas, elevando el peso de las deudas públicas y privadas, las mismas que también se convirtieron en públicas con los rescates.

f) NEGOCIOS ESPECULATIVOS

Debido a la desregulación del sector financiero, los títulos de deuda o bonos pueden ser vendidos en mercados secundarios, donde sea que ellos operen, incluso en paraísos fiscales. Los precios de estos títulos son vinculados a evaluaciones de agencias calificadoras, instituciones de discutible credibilidad, como vimos en el Capítulo I.

Cuanto más baja es la calificación de ciertos títulos de deuda, más alto será el rendimiento efectivo (*yield*) obtenido por quienes los compran en el mercado secundario, pues los intereses que se pagarán sobre estos títulos se calculan sobre su valor nominal. Este hecho ha significado un atractivo para los que especulan con bonos soberanos, pero representa un fraude para los pueblos.

En Grecia, la manipulación de la prima de riesgo por las agencias de calificación provocó la caída del precio de los bonos griegos en el mercado secundario, generando inmensas ganancias para los especuladores, como se detalla en el siguiente cuadro, y un abuso contra Grecia, que siguió pagando los intereses sobre el valor nominal de los bonos:

	Valor Nomi- nal	Precio de Mer- cado	Tasa de Interés	Interés	Rendi- miento Efectivo <i>Yield</i>	Cálculo del yield
Ejemplo 1	€1.000	6 % = €600	7%	€70	11,67%	$70 \times 100 / 600 = 11,67\%$
Ejemplo 2	€1.000	€167	6,25%	€62.50	37,43%	$62.50 \times 100 / 167 = 37,43\%$

g) RESCATES BANCARIOS

Entre los mecanismos que han incrementado fuertemente la deuda pública destacan las operaciones originadas en los rescates o salvatajes del sistema bancario.

Esto se observa desde hace décadas en América Latina, Asia y recientemente en EE.UU. y Europa, debido al creciente poder del sector financiero en todo el mundo, por ejemplo:

- En los **EE.UU.**, desde el inicio de la actual crisis financiera, además de la impresionante entrega, por la FED, de más de 16 millones de millones de dólares⁷⁹ para bancos y corporaciones privadas, el salvataje bancario estuvo presente en la nacionalización parcial de los bancos más grandes en riesgo de quiebra, como el Citigroup y el Bank of America. Adicionalmente, se autorizó la creación de bancos malos, instituciones destinadas a absorber activos tóxicos, a fin de aliviar a los bancos sobrecargados de derivados sin respaldo.
- En **Brasil**, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se realizó un escandaloso programa de salvataje bancario denominado, en el ámbito federal, Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - Programa de Incentivos para la Reestructuración y Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (PROER), creado en noviembre de 1995. En el ámbito de las provincias (estados) se realizó el “PROES” (Programa para la Reducción del Sector Público Provincial en la Banca), que significó la privatización de este sector.

79 US\$ 16.000.000.000.000,00, detallado en Capítulo I.

El resultado fue una enorme transferencia directa de recursos hacia la banca, y la generación de deudas para el sector público nacional y regional.

El costo estimado del PROER fue de 40 mil millones de dólares⁸⁰, y del PROES de 69 mil millones de dólares⁸¹.

El paso siguiente al salvataje fue la privatización de los bancos estatales, y la transferencia de sus pasivos hacia la deuda pública de los respectivos estados.

Estratégicos bancos regionales fueron entregados al sector financiero privado nacional e internacional, conforme explica el Prof. Ary Minella:

“En Brasil, dos grandes bancos privados nacionales y dos bancos extranjeros fueron los grandes beneficiados con la privatización de varios bancos: Bradesco (cinco bancos)⁸², Itaú (cuatro)⁸³, y los extranjeros ABN Amro (dos)⁸⁴ y especialmente el español Santander⁸⁵. A su vez, en 2007 el ABN Amro en Brasil pasó al control de Santander después que un consorcio integrado por el Royal Bank of Scotland, Santander y Fortis (belga-holandés) compró el banco holandés.⁸⁶”

A pesar de diversas denuncias de indicios de fraudes, estos procesos no fueron debidamente investigados, aunque generaron grandes montos de deuda pública que hasta la actualidad afectan negativamente las finanzas de los estados.

80 43,3 mil millones de reales brasileños (R\$), convertidos a dólares con el cambio vigente en la época de las operaciones en año 1999.

81 61,9 mil millones de reales brasileños (R\$), convertidos a dólares con el cambio vigente en año 1998.

82 El Banco do Estado da Bahia (Baneb) en 1999, el Credireal de Minas Gerais, en 1997, y bancos estatales federalizados, como el Banco do Estado da Amazônia (BEA), en 2002, el Banco do Estado do Maranhão (BEM) en 2004, y el Banco do Estado do Ceará (BEC) en 2005.

83 El Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) en 1997, el Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) en 1998, el Banco do Estado do Paraná (Banestado) en 2000, y, en el año siguiente, el Banco do Estado de Goiás (BEG), institución federalizada en 1999.

84 Adquirió el Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe) en 1998 y el Banco do Estado da Paraíba en 2001.

85 En 2000, adquirió el Banespa, el mayor de los bancos privatizados y que se encontraba bajo el control del gobierno federal. A nombre de Santander debe ser incluido también, a partir de 1997, el Banco Estatal Federal Meridional que había sido adquirido anteriormente por el Banco Bozano-Simonsen.

86 MINELLA, Ary C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. Sociologias [online]. 2007, n.18, pp.113-114. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000200006&lng=pt&nrm=iso.

- En **Europa**, diversos casos de salvataje bancario se presentan en distintos países y están directamente relacionados con el crecimiento del endeudamiento público en la región.

Algunos ejemplos indican que el trabajo de Auditoría Ciudadana ya empezó en varios países – especialmente en Irlanda. Una auditoría preliminar reveló que el Estado había otorgado su aval garantizando activos de bancos privados, generando un endeudamiento indirecto y afectando la calificación del riesgo de la deuda soberana, lo que provocó -a su vez- un aumento de las tasas de interés, dando pie a obligaciones más onerosas para el país.

Además, los cinco mayores bancos del país – AIB, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, EBS e Irish Nationwide – fueron total o parcialmente estatizados.

La deuda pública también se ha incrementado en virtud de las sucesivas recapitalizaciones de los bancos⁸⁷, utilizadas para inyectar recursos en la banca.

Para sanear al sistema bancario, fue creada la NAMA (*National Assets Management Agency*), que, en realidad, es un *bad bank* (banco malo) estatal, cuyos activos son también garantizados por el Estado, aunque haya participación del sector privado.

- **Grecia** ha sido sometida a rigurosos planes de ajuste fiscal exigidos por la Troika, a cambio de sucesivas ayudas para capitalizar la banca, elevando el endeudamiento público, pese al creciente sufrimiento de la población por los recortes sociales y la pérdida generalizada de empleos.
- El **Reino Unido** aprobó, en 2008, la Ley de Provisiones Bancarias Especiales, que permitió la nacionalización del Northern Rock, uno de los mayores bancos privados del país. En 2010, el banco fue dividido en un “*good bank*” (banco bueno) y un “*bad bank*” (banco malo), para que este recibiera los activos tóxicos que causaron la crisis. La parte “buena” fue vendida al Virgin Group a finales de 2011, mientras la parte “tóxica” quedaba bajo el control del Estado. La nacionalización del RBS, ha sido aún más costosa para el tesoro británico.
- **Alemania**, en 2009, aprobó una ley que permitió la nacionalización de bancos en situación de dificultad financiera. El país que se pensaba que

87 <http://www.guardian.co.uk/business/2010/sep/30/ireland-banking-bailout-timeline>.

saldría inmune de la crisis, tuvo que rescatar el banco Hypo Real Estate, después de darle una ayuda de 102 mil millones de euros.

- En **Bélgica**, además de la nacionalización del banco Fortis en 2008, se realizó en 2011 la estatización del banco Dexia, el cual, según estimaba el gobierno belga, tenía cerca de 350 mil millones de euros en activos tóxicos.
- En **España**, el 48,3% de Bankia fue estatizado en mayo de 2012, en medio de rumores de quiebra de la entidad. El Gobierno hizo un aporte de 22 mil millones de euros. La plataforma ciudadana 15MpaRato ha llevado a Rodrigo Rato, presidente de Bankia entre 2010 y 2012, ante los tribunales acusándolo de administración desleal, falsedad contable, estafa y apropiación indebida.

La “socialización de las pérdidas bancarias” ha afectado a diversos países, con elevados costos sociales y económicos.

h) ENDEUDAMIENTO OBLIGATORIO POR MEDIO DE LA BANCA PRIVADA

En la eurozona, la obligación de los Estados de financiarse únicamente vía bancos privados y otros organismos financieros aumenta sobremanera el costo de la deuda, lo que produce su crecimiento.

i) ENGAÑOSAS PROPUESTAS DE ALIVIO DE DEUDA QUE EN VERDAD GENERAN LA PROFUNDIZACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

Intentos de “solución al endeudamiento” para países de bajo ingreso se presentan bajo propuestas de alivio, como las iniciativas HIPC o MDRI⁸⁸, que en la mayoría de los casos no tuvieron el resultado esperado y, además, la tendencia de esos países ha sido contratar más deuda después del “alivio”.

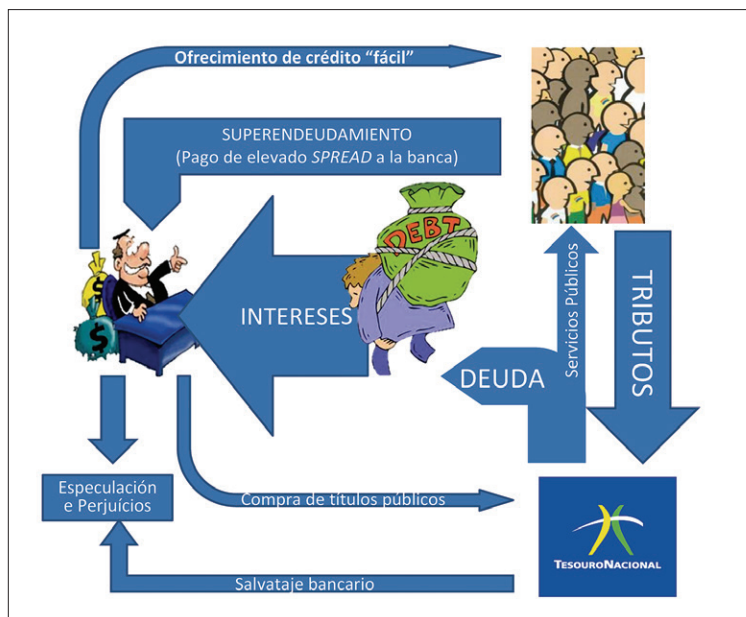
j) MODELO TRIBUTARIO INJUSTO

La fuente de recursos más significativa de los presupuestos gubernamentales está constituida por los tributos pagados por los ciudadanos, que teóricamente deberían ser aplicados a la satisfacción de las necesidades sociales colectivas.

88 MDRI - *Multilateral Debt Relief Initiative* – Iniciativa de alivio de deuda multilateral.

Los modelos tributarios son cada vez más injustos y regresivos⁸⁹, debido no sólo a los continuos cambios legales que aumentan aquellos tributos que inciden en el consumo y la renta de los trabajadores, sino también a las exenciones y concesiones que alivian la carga tributaria de quienes tienen las rentas más altas. Además, existen facilidades que permiten a los grupos de poder económico y político destinar sus ganancias a empresas filiales en paraísos fiscales donde no se pagan tributos.

El diagrama a continuación muestra cómo los flujos de recursos de los tributos pagados por los ciudadanos no regresan totalmente como servicios públicos, sino que se destinan mayormente al pago de intereses a la banca, que es la más relevante tenedora de bonos soberanos en todo el mundo, y la más importante beneficiaria del Sistema de la Deuda. Mientras una pequeña parte de los recursos de la banca se destina a la sociedad en forma de créditos, un monto mucho más grande regresa a la misma por el pago de elevados costos de dichos créditos – spread e intereses. La banca destina recursos a la compra de nuevos bonos, realimentando el sistema, y aplica la mayor parte a actividades especulativas. Cuando tiene perjuicios, viene el salvataje bancario.



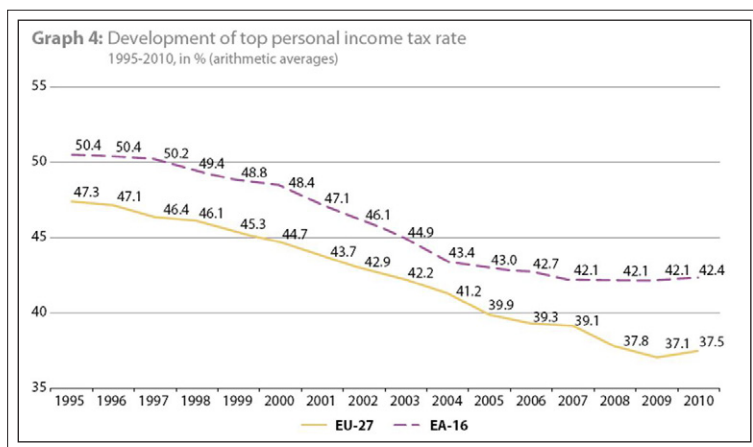
89 La regresividad tributaria significa que los más pobres pagan proporcionalmente más tributos que los ricos; es decir, es lo opuesto a la progresividad.

El modelo tributario tiene influencia directa en el proceso de endeudamiento público: los privilegios tributarios concedidos a los ricos reducen la capacidad financiera del gobierno, cuyo gasto corriente aumenta por el crecimiento desmedido de las deudas públicas, ya que ha financiado sus déficit presupuestarios con préstamos o emisión de deuda pública.

Ese fue el panorama en América Latina desde los años 70, situación que se agravó aún más a partir de las imposiciones del FMI desde 1983, y prosigue agravándose hasta la actualidad.

En Europa, en las últimas décadas, se verificó una fuerte reducción en los tributos sobre ganancias del capital y grandes rentas, lo que compromete los presupuestos públicos e impacta en la necesidad de financiación mediante la contratación de nuevas deudas, conforme los siguientes gráficos:

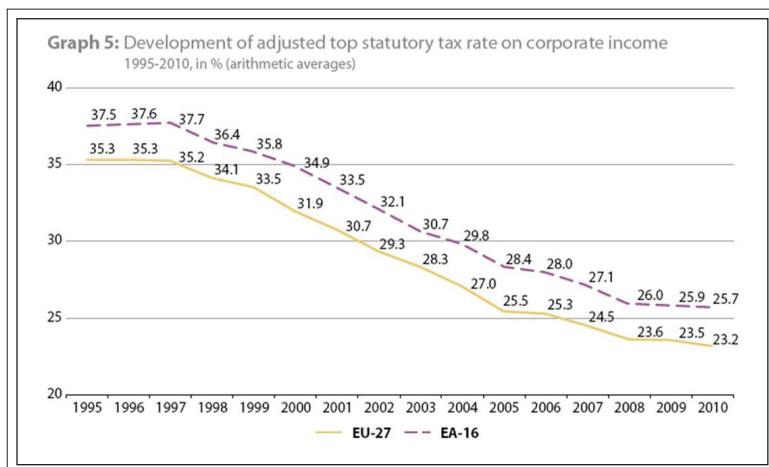
EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS⁹⁰ A LAS PERSONAS MÁS RICAS



Fuente: EUROPEAN COMMISSION - TAXATION AND CUSTOMS UNION (2010). *Taxation trends in the European Union. Main results.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF

90 La tasa efectiva ha sido más baja que las tasas indicadas en los gráficos, que corresponden a las tasas legales.

EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUTOS SOBRE LAS CORPORACIONES DE MAYOR INGRESO



Fuente: EUROPEAN COMMISSION - TAXATION AND CUSTOMS UNION (2010). *Taxation trends in the European Union. Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 10. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF

Por lo antes expuesto, la Auditoría Ciudadana debe partir de un diagnóstico en el cual se establezcan las razones reales por las que el país analizado se ha endeudado, especialmente si es por esta situación fiscal, a fin de determinar la influencia del modelo tributario en la generación de deuda pública.

Los pueblos deben tener conocimiento de los mecanismos que generan deudas públicas, así como sus efectos y consecuencias.

2.5 – ASPECTOS CIRCUNDANTES AL SISTEMA DE LA DEUDA

2.5.1 Medidas Impuestas por Organismos Internacionales

Las instituciones financieras internacionales – IFI –, principalmente el FMI y el Banco Mundial, han tenido un rol de liderazgo en la profundización del endeudamiento público ilegítimo, pues ejercen inmensa influencia sobre los países, como se mencionó en el Capítulo I.

En vez de sanear las finanzas públicas, las medidas impuestas por dichos organismos agravan la situación económica, debido a que se destinan a sustraer recursos que antes se destinaban a gastos sociales e inversiones para entregarlos al pago de deudas.

Tales medidas han provocado daños económicos, financieros, patrimoniales, sociales y ambientales desde los años 80 en América Latina, África y Asia y, en los últimos años, en Europa, así:

- ajustes fiscales que determinan principalmente la reducción de gastos sociales para que estos recursos se destinen a los rentistas;
- intervención en decisiones económicas y administrativas;
- anti-reformas – laborales, tributarias, fiscales y económicas – y privatizaciones, cuyo efecto es mermar las fuentes de recursos de los presupuestos gubernamentales, creando déficits que son cubiertos por la generación de nuevas deudas públicas;
- cambio de leyes específicas como la “Ley de Responsabilidad Fiscal” que garantiza la prioridad al pago de intereses de la deuda, antes de cualquier otro gasto social;
- imposición de planes financieros que establecen tipos de reestructuraciones, prepagos y principalmente la conformación de fideicomisos, por las mismas instituciones acreedoras para su beneficio;
- supuestas medidas previas a la contratación de créditos, que velarían por la sostenibilidad de la deuda externa, pero cuya utilidad se cuestiona su por sus criterios, parámetros y enfoques;
- arreglos contables: a través de manuales orientados por el FMI se introduce tratamientos contables específicos que permiten mecanismos que aumentan el privilegio de la deuda y no muestran la real situación de sus flujos y saldos.

Diversas publicaciones han denunciado el comportamiento de las IFI.⁹¹

La Auditoría Ciudadana debe analizar en forma detenida los documentos que formalizan compromisos con organismos financieros internacionales, pues en ellos se encuentran las imposiciones que comprometen a las economías presentes y futuras.

2.5.2 – Creación de Fondos Financieros

Uno de los engranajes del Sistema de la Deuda es la creación de fondos financieros destinados a acumular recursos públicos para solucionar problemas del sector financiero o para el pago de deudas.

En varios países se crearon distintos fondos como: Fondo Soberano, Fondo de Estabilización Financiera y Monetaria, Fondo Petrolero, etc.

FROB⁹²:

En junio de 2009, el gobierno español creó el “Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria” (FROB), al cual se destinan grandes sumas provenientes de recursos públicos, que son computados como deuda pública, pero son entregados al sector bancario.

Su función es inyectar capital público en las entidades financieras con problemas de solvencia; es decir, es la institución encargada de rescatar a los bancos. Hasta diciembre de 2012, esta institución ha inyectado 53.000 millones de euros a los bancos y tiene previsto aportar 1.895 millones de euros más. Además, ha aportado al capital del banco malo (SAREB) 1.700 millones de euros y se prevé que aportará 350 millones de euros adicionales. El FROB, por su parte, se financia con las emisiones que cuentan con la garantía del Estado.

Los Gobiernos invierten en salvar a los bancos insolventes y en quiebra sin considerar que los recursos públicos utilizados son del pueblo, el mismo que sufre continuamente daños económicos, sociales y morales que los bancos nunca se encargan de reparar.

91 TOUSSAINT, Eric y MILLET, Damien (2009) 60 preguntas/ 60 Respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial, Barcelona: Icaria-Intermon; TOUSSAINT, Eric (2007), Banco Mundial: el golpe de estado permanente. Barcelona: Editorial Viejo Topo. Quito: Abya Yala. Caracas: CIM.

92 Por Sergi Cutillas e Itziar Gimenez, de Plataforma de Auditoría Ciudadana de la Deuda, España.

2.5.3 – Medidas Macroeconómicas para el Control Inflacionario

Ciertas medidas macroeconómicas anunciadas como importantes para el control inflacionario se han utilizado, en realidad, para encubrir la transferencia de recursos públicos para al sector financiero privado, generando deuda pública “interna”, por ejemplo:

- El **control del volumen de moneda en circulación**, mediante su cambio por títulos de deuda, ha aumentado la emisión de deuda interna para este fin. Se ha verificado una serie de inconsistencias en esta política, debido a la ausencia de control de capitales, que permite, por ejemplo, el ingreso de cualquier cantidad de moneda que no representa un exceso de actividad económica en el país. En ese caso, la medida aplicable debería ser el control del ingreso de moneda y no dejarlo libre, para luego emitir deuda que absorba el exceso de moneda. En Brasil, esta fue recientemente la causa de la explosión del endeudamiento interno, pues la emisión de gran cantidad de títulos de deuda interna para absorber dólares y controlar el exceso de moneda originó obligaciones onerosas que devengan intereses y costos que afectan todo el presupuesto público. Además, la rigidez de control del exceso de moneda colisiona con la excesiva oferta de créditos por la banca privada a la sociedad.
- El **aumento de tasas de interés para contener el consumo** se ha cuestionado en diversos países, en los que la inflación no fue provocada por el exceso de consumo, sino, por ejemplo, por el aumento del precio de las tarifas de los servicios públicos privatizados. De esa manera, el aumento de las tasas de interés sirve únicamente para privilegiar a los rentistas.

Estas operaciones son ejemplos de la utilización de medidas macroeconómicas que han servido para aumentar el endeudamiento público. En la mayoría de los casos, dichas medidas obedecen a imposiciones de organismos financieros internacionales. Por esto es muy importante impulsar la realización de la auditoría ciudadana en los respectivos bancos centrales de cada país.

2.6 – DEUDAS DE UNIDADES PÚBLICAS REGIONALES Y SUBREGIONALES

El Sistema de la Deuda se reproduce también en el endeudamiento de unidades gubernamentales regionales y subregionales.

Diversos mecanismos generan estas deudas locales:

- préstamos para mega proyectos innecesarios o suntuosos, mientras que faltan recursos para proyectos de interés colectivo local, como hospitales, colegios, etc;
- absorción de pasivos de bancos públicos regionales que luego se someten a la privatización;
- contratación de préstamos tóxicos;
- condiciones onerosas que exigen la contratación continua de deudas más caras para el pago de deudas anteriores;
- emisión de bonos o títulos valor por gobiernos locales;
- contratación de créditos directos con organismos internacionales;
- negocios ilícitos y privilegios políticos.

Las modalidades de operación del Sistema de la Deuda son distintas en cada lugar, por esto es importante la organización de núcleos locales y regionales de Auditoría Ciudadana de la Deuda para movilizar a la sociedad con temas cercanos a la población.

A continuación, se presentan algunos ejemplos:

2.6.1 - Refinanciación de la Deuda Pública de las Provincias en Brasil⁹³

Brasil está organizado como una federación conformada por 27 provincias y más de 5.000 municipios. A partir de 1997, las deudas públicas de provincias (estados) y diversos municipios fueron sometidas a un proceso de refinanciación cuyo génesis constaba en la Carta de Intención del gobierno federal para el FMI.

93 FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados** (2013) Inove Gráfica e Editora, Brasília.

Además de las condiciones extremadamente onerosas aplicadas por el gobierno nacional a esta “refinanciación”⁹⁴, la misma estaba incluida en un paquete que exigió a las provincias un riguroso plan de ajuste fiscal, privatización de sus empresas públicas (compañías de energía, siderurgia, minería, etc., incluso bancos públicos regionales), con la infame absorción de pasivos de los bancos estatales para que fueran privatizados.

Este paquete provocó daños incalculables a las finanzas de las provincias, impidiendo distribución de recursos para atender las necesidades sociales, desde su origen, hasta la actualidad.

Absurdamente, después de años de cumplimiento de las condiciones establecidas en los acuerdos firmados con el gobierno federal, las deudas se multiplicaron en un 300% y varias provincias y municipios están asumiendo nuevos préstamos con el Banco Mundial y bancos privados internacionales para el pago de sus deudas con el gobierno federal. Se ha verificado, así, una estrategia de transformación de deuda interna ilegítima en deuda externa con bancos extranjeros, empaquetando ilegalidades e ilegitimidades.

2.6.2 - Los préstamos tóxicos concedidos a los actores públicos locales en Francia⁹⁵

En Francia, los bancos, Dexia en particular, propiciaron que las administraciones locales, los hospitales y los organismos de viviendas sociales suscriban los llamados préstamos «tóxicos».

La toxicidad proviene de la indexación del tipo de préstamo sobre índices especulativos (por ejemplo, el curso de cambio de las monedas).

A finales de 2011, el informe⁹⁶ de la comisión de investigación parlamentaria estimaba en 32,1 mil millones de euros el total de préstamos estructurados suscritos por los actores públicos locales, de los cuales 18,8 mil millones de euros eran de préstamos de riesgo.

94 BRASIL, con la Ley Federal nº 9.496, de 11 de septiembre de 1997.

95 Por Patrick Saurin, del sindicato Sud BPCE, Francia.

96 Asamblea Nacional, Informe nº 4030, Comisión de investigación sobre los productos financieros de riesgo suscritos por los actores públicos locales, diciembre de 2011, pp. 36-38.

Esta misma comisión estimó el costo adicional en 730 millones de euros por año, a los que hay que sumar 252 millones de euros de costo adicional de los *swaps* de riesgo.

Este costo adicional anual – de cerca de mil millones de euros para los actores públicos – corresponde a un aumento del 13,5% de sus gastos financieros y supone el salario bruto anual (incluidas las cotizaciones de la empresa) de 40.000 puestos de trabajo.

Este ejemplo muestra claramente como el Sistema de la Deuda fomenta la financiarización, como se analizó en el capítulo I.

La Auditoría Ciudadana debe verificar la reproducción del Sistema de la Deuda en unidades regionales y subregionales.

CONCLUSIÓN

Se ha verificado que en muchos casos la deuda pública no ha sido generada por el ingreso efectivo de recursos, que se deberían haber utilizado en la satisfacción de las necesidades sociales, sino que ha sido producida por la aplicación de una serie de mecanismos, condiciones viciadas y medidas impuestas por los organismos internacionales que provocan su continuo crecimiento y su perennización.

La identificación de los mecanismos que han generado deudas públicas permitirá a la Auditoría Ciudadana documentar vicios, fraudes, ilegalidades, que fundamentarán las diversas acciones relacionadas con el cuestionamiento de dichas deudas.

El objetivo es evitar que naciones y pueblos sigan sometidos al Sistema de la Deuda, que ha servido para el enriquecimiento de unos pocos, generando inmensurables daños sociales.

Sacar a la luz el “Sistema de la Deuda” es una tarea para la ciudadanía que carga con el peso del continuo pago de intereses de una deuda que no para de crecer.

CAPÍTULO III

**AUDITORÍA CIUDADANA
DE LA DEUDA PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN

En forma general, la **Auditoría** es una herramienta técnica aplicada para examinar registros, estados financieros y ciclos operativos con la finalidad de determinar su razonabilidad y adecuada presentación de cifras, así como la eficiencia, eficacia y economía de sus estructuras.

La relevancia monetaria de la deuda pública y sus efectos en los presupuestos gubernamentales justifica y exige la permanente realización de **Auditorías** orientadas a investigar todo el proceso de endeudamiento a fin de determinar qué deudas son las que los pueblos están pagando y si éstas contienen vicios, fraudes y si son legales y legítimas.

Considerando que las personas son las que al fin y al cabo pagan la deuda pública – sea por la elevada carga tributaria, sea por la insuficiencia de servicios públicos a los que tiene derecho pero no los recibe, debido a que los recursos presupuestarios son absorbidos para el pago de obligaciones de deuda – es imprescindible la participación de los ciudadanos en el proceso de auditoría de la deuda.

Por esta razón, es fundamental la iniciativa de organizar una **Auditoría Ciudadana de la Deuda Pública** a fin de revelar los engranajes que generan deudas públicas, no sólo con el objetivo



de democratizar el conocimiento y movilizar a la sociedad en busca de transparencia acerca del proceso de endeudamiento en cada país, región o localidad, sino fortalecer la participación social en las luchas a favor

de otro modelo económico más equitativo y respetuoso con los derechos humanos y de la naturaleza.

En este capítulo, presentamos los lineamientos básicos de la herramienta de auditoría y algunos aspectos que deben ser considerados por quienes tengan la oportunidad de aplicarla.

La Auditoría Ciudadana deberá verificar la utilización de la deuda como engranaje que ha posibilitado la transferencia continua de recursos públicos hacia el sector financiero.

3.1 – FUNCIÓN Y OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

En el mundo, la auditoría ha desempeñado una función social de suma importancia, pues a partir del crecimiento financiero, los inversores, gobernadores, entes controladores, etc., requieren saber la situación real de las cifras de balance de un ente en particular y de sus sistemas operativos, aspectos que les facilitarán sus análisis, control y la toma de decisiones. Así, las auditorías pueden tener el carácter de auditorías financieras y/o operativas.

Con este objetivo, entes del sector privado usualmente contratan firmas de auditoría privadas. El sector público posee entidades gubernamentales como: la Contraloría General, Fiscalía, Tribunal de Cuentas, de acuerdo a cada país.

Con respecto a la deuda pública, la auditoría constituye una herramienta indispensable para transparentar la razonabilidad de las cifras presentadas, cuales son los mecanismos y operaciones que la generan desde su origen, quiénes se beneficiaron de sus recursos, en qué se aplicaron, si cumplen o no las reglamentaciones legales y administrativas existentes, sus impactos sociales, ambientales, etc.

Si bien es cierto que en la mayoría de los países existen entidades gubernamentales de control, anterior y posterior a las transacciones que originan deudas públicas, es un hecho evidente que es muy rara la experiencia de una efectiva auditoría de la deuda. En algunos casos se realizan exámenes de manera superficial que se limitan a una narrativa de ciertos aspectos aislados, señalando en sus informes simplemente algunos hechos acaecidos.

La auditoría de la deuda pública debería ser una rutina obligatoria permanente y realizarse de manera integral – por instrucción oficial del ejecutivo, función judicial o legislativa mediante iniciativa parlamentaria – con transparencia y participación ciudadana.

Esa práctica ideal aún está lejos de la realidad histórica y actual, puesto que no se respeta el derecho de acceso a la documentación e información de carácter público relativas al endeudamiento. En su mayoría, las transacciones que generan deuda pública han sido manejadas en forma secreta y confidencial por las autoridades financieras – del Banco Central y del Ministerio de Finanzas – conjuntamente con delegados de Gobiernos, bancos y organismos financieros internacionales. En general, el Parlamento es simplemente informado de manera superficial, cuando los hechos ya están consumados. La sociedad no es consultada, mientras que es la que paga la deuda y sufre sus consecuencias.

Ante esto, las personas necesitan ejercer su ciudadanía y participar en este proceso, organizadas a través de la **Auditoría Ciudadana de la Deuda**.

La Auditoría Ciudadana fundamenta su trabajo en el acceso a datos, documentos públicos y, base legal, además de la información circundante al proceso de endeudamiento desde su origen. A partir de estudios, verificaciones e investigaciones, elabora publicaciones didácticas y participa en actividades de movilización social con el objetivo de difundir y compartir los conocimientos alcanzados, de manera a que todas las personas puedan conocer el Sistema de la Deuda a que están sometidas.

En consecuencia, una función de la Auditoría Ciudadana es empoderar a la sociedad con el conocimiento de la realidad financiera, identificando el rol de la deuda en la economía nacional e internacional, los mecanismos que la generan y su contrapartida. El objetivo es la capacitación de la sociedad para que pueda realizar auditorías del Sistema de la Deuda, y posibilitar de esa manera la identificación de las deudas generadas en procesos ilícitos e irregulares, para su repudio en actos soberanos, como demostró la experiencia ecuatoriana.

Los pueblos que son llamados a pagar las deudas públicas tienen el derecho de saber si les corresponden.

3.2 – ¿POR QUÉ REALIZAR UNA AUDITORÍA DE LA DEUDA?

La auditoría de la deuda pública logrará responder a muchos cuestionamientos que se han mantenido como secretos y que la sociedad precisa conocer, por ejemplo:

1. ¿Cuál es el origen de la deuda pública? ¿El país recibió toda la suma de dinero contratada? ¿En qué fue invertido el dinero? ¿Quiénes son los beneficiarios de esos préstamos? ¿Con qué propósito?
2. ¿Qué mecanismos y procesos generaron deudas públicas?
3. ¿Qué deudas privadas fueron transformadas en deuda pública? ¿Cuál es el impacto de esos débitos privados en el presupuesto del Estado?
4. ¿Cuánta deuda pública se ha emitido para el rescate bancario?
5. ¿Cuál es la responsabilidad de los bancos centrales en el proceso de endeudamiento?
6. ¿Cuál es la responsabilidad de las agencias de calificación de riesgo por devaluar deudas soberanas, provocando el incremento de sus costos y permitiendo extrema especulación?
7. ¿Cuál es la responsabilidad de las autoridades gubernamentales al permitir las transacciones financieras con paraísos fiscales, que sirven para que los especuladores depositen los inmensos lucros obtenidos en operaciones realizadas con instrumentos de deuda, además de impulsar operaciones de los fondos buitres que ahí se alojan?
8. ¿Cuál es la responsabilidad de las autoridades gubernamentales respecto a la adquisición de deudas para proyectos innecesarios (canchas deportivas) o elefantes blancos, que no son utilizados y no benefician a nadie?

9. ¿Cuál es la responsabilidad del FMI y otras instituciones en coaccionar a algunos gobiernos para que implementen planes de ajuste fiscal y anti-reformas contra los intereses de sus pueblos y en beneficio del sector financiero?
10. ¿Cuál es la responsabilidad de los bancos por:
 - a. Ofertar excesivos préstamos en los mercados?
 - b. Especular sobre los bonos soberanos, generando crisis fiscales y forzando la intervención del FMI?
 - c. Jugar con derivados, *Credit Default Swaps* y otros activos tóxicos?
11. ¿Cuáles son los impactos sociales, económicos, de género, regionales, ecológicos, y sobre nacionalidades y pueblos provocados por el proceso de endeudamiento?
12. ¿Cómo opera el Sistema de la Deuda en cada país?

En muchos casos, existen limitaciones para la realización de la auditoría integral de la deuda, pues ésta involucra el acceso a archivos institucionales que han sido manejados en forma confidencial hace décadas.

Por esto, las iniciativas de auditorías ciudadanas son importantes, no sólo para realizar las tareas específicas de interés para los movimientos sociales, sino también para impulsar cambios legales que faciliten la realización efectiva de la auditoría integral.

Las experiencias de auditoría integral aplicadas en Ecuador y auditoría ciudadana en Brasil, así como la metodología para su realización se detallarán en los próximos capítulos. A continuación, una breve presentación de la herramienta de auditoría.

La auditoría de la deuda pública por parte de los ciudadanos se fundamentará en el análisis pormenorizado de cada una de las operaciones que la generan, desde su origen.

3.3 – ¿CÓMO REALIZAR UNA AUDITORÍA?

El primer paso para la realización de la auditoría es la preparación preliminar que se inicia con la organización de un equipo de personas comprometidas con este proceso y la obtención de información.

Para estas tareas, es importante la organización de entidades⁹⁷ orientadas específicamente al desarrollo de la Auditoría Ciudadana de la deuda pública. En el caso de la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil, se formalizó una asociación civil sin fines de lucro⁹⁸.

Su objetivo es estimular la participación social en la investigación del proceso de endeudamiento y empoderar a la sociedad con el conocimiento de esta realidad financiera, que se ha convertido en esclavitud económica en todas las regiones del mundo.

Estas entidades deben constituirse con voluntarios – estudiantes, jubilados, trabajadores en general – y colaboradores miembros de otras entidades de la sociedad – sindicatos, asociaciones, organizaciones, comités, etc., – que participen de luchas sociales basadas en los principios de equidad y justicia en la administración de los recursos públicos. Es importante observar el criterio de independencia de las personas que actuarán en la realización de la auditoría ciudadana de la deuda. Por esto es recomendable que la organización posea independencia de intereses, especialmente en relación al gobierno auditado y al sector financiero.

La herramienta de auditoría debe ser aplicada por la sociedad para conocer cómo se han generado las deudas públicas, y poder así fundamentar su anulación o repudio en base a la comprobación de ilegalidades, fraudes y otros vicios.

La auditoría se realizará a través de un examen de los diversos instrumentos de la deuda pública – contratos, autorizaciones legales, cifras, registros contables, estadísticas, flujos de pagos, aplicación de recursos, etc. – además del análisis de la información macroeconómica circundante al tema y los impactos originados por el proceso.

97 Lo ideal es que se formalice una entidad con personería jurídica y que cuente con un representante legal, responsable de coordinar su funcionamiento técnico y administrativo.

98 Auditoria Cidadã da Dívida - <http://www.auditoriacidad.org.br>.

El examen puede ser **integral o específico**. Es **integral** cuando se enfoca toda la deuda pública de un país o región y se consideran todos los aspectos circundantes desde su origen, a fin de determinar su contrapartida y sus efectos. El examen específico se enfoca a situaciones puntuales relevantes.

La auditoría se desarrollará en **fases**, que deben abarcar desde el origen del proceso, basándose en métodos que revelarán los procesos o ciclos operativos que generaron la deuda pública, por medio de la aplicación de programas de auditoría (como se explica en el Capítulo V).

El trabajo involucra la aplicación de diversas **técnicas** como: indagación, revisión, confirmación, investigación, comprobación, etc., y realización de **pruebas de auditoría sustantivas** (verificación de cifras) y de **cumplimiento** (verificación de normas).

Una de las tareas a las que la Auditoría Ciudadana debe dar prioridad es la investigación de la existencia de una contrapartida real en la generación de la deuda pública.

Al establecer el **alcance** del examen, es recomendable empezar la investigación desde el origen del ciclo de endeudamiento; dado que, de acuerdo a experiencias de auditorías de la deuda ya realizadas, se comprobó que la aclaración del origen es fundamental para la comprensión y el seguimiento de todo el proceso.

El origen del ciclo de endeudamiento público sería:

- para el caso de América Latina y Asia, el ciclo actual se inició desde los años 70, y la misma deuda se sigue transformando mediante sucesivos canjes que no han representado ingreso de recurso alguno;
- para África, el ciclo actual empezó desde el ingreso del FMI en la región en los años 80;
- para Europa, el origen del ciclo actual sería la entrada de los países en la zona del euro, agravándose con la desregulación financiera y rescates bancarios.

Se recomienda auditar todos los canjes realizados, pues se ha comprobado que éstos funcionaron como empaquetamientos que agravan la situación de endeudamiento.

El logro de hallazgos es uno de los aspectos centrales de una auditoría, pues constituyen las evidencias documentales y verbales que sustentarán y respaldarán sus resultados.

Por esto, los hallazgos deben ser suficientes y competentes, para servir de evidencia de lo que se desea probar, por ejemplo:

- Revelar y documentar los **mecanismos que generan el endeudamiento público**, sus ciclos operativos y responsables, desde su origen, hasta su pago y/o refinanciación.
- Evidenciar las **razones del crecimiento inconmensurable** de la deuda, que puede haber sido por:
 - refinanciación en condiciones onerosas; recapitalización de intereses, comisiones y otros gastos; prepagos no necesarios; establecimiento de garantías colaterales que se financian a través de otros préstamos; deudas generadas por el salvataje de instituciones bancarias;
 - emisión de nuevas deudas, especialmente para pagar intereses de deudas anteriores no debidamente conocidas.
- Evidenciar el **peso del endeudamiento para la sociedad**, demostrando la relevancia de los gastos con la deuda en los presupuestos públicos, en comparación a los gastos presupuestarios en salud, vivienda, educación.
- Evidenciar el **salvataje bancario** por mecanismos que generan deudas públicas.
- Revelar la **especulación con bonos soberanos**, en beneficio de sectores privados, en mercados secundarios, incluso en los paraísos fiscales.

- Revelar la **utilización de bonos de deuda en negocios privilegiados**, como las negociaciones con descuento y el uso de bonos como medio de pago en la compra de compañías estatales sometidas a privatización.
- Revelar la **instrumentalización jurídica del Estado** mediante la reglamentación legal y jurídica creada para garantizar la prioridad de pago de deuda pública.
- Evidenciar la **instrumentalización política del Estado** determinando la relación entre privilegios de sectores protagonistas del Sistema de la Deuda y su presencia relevante en la financiación de campañas electorales y/o apoyo a regímenes dictatoriales.
- Develar los **impactos sociales, económicos, ecológicos**, de género y pueblos, provocados por el continuo y nocivo proceso de endeudamiento público.
- Exponer el **Sistema de la Deuda** y revelar su *modus operandi*, que ha tenido una lógica similar en Latinoamérica, Asia, África y Europa.
- Aclarar los objetivos, efectividad y razonabilidad de las **deudas bilaterales**, especialmente las referidas a megaproyectos.
- Evidenciar la actuación del **FMI**, que ha ejercido su interferencia bajo el establecimiento de condicionamientos que sirven para la defensa de los intereses del sector financiero privado, al mismo tiempo que suponen la pérdida de soberanía de los países y sacrificio social a los pueblos.
- Evidenciar el rol de la **Troika** en la zona euro y del **Banco Mundial** en los países en desarrollo.

Los hallazgos pueden provenir de informes adicionales de asesores especializados o expertos en algunos aspectos específicos: ambientales, de derechos humanos y otros necesarios para determinar los impactos del proceso.

Considerando que la auditoría integral de la deuda pública constituye una herramienta técnica eficaz para sacar a la luz realidades que muchos pueblos

desconocen, el auditor debe dar prioridad al cuidado y diligencia de su trabajo, especialmente en la descripción de los hallazgos y la presentación del informe. En la Auditoría Ciudadana de la Deuda, es importante tener la participación de algunos auditores profesionales para auxiliar en la verificación de las formalidades necesarias, así como en la realización de las pruebas respectivas.

El **informe final** de la auditoría debe contener la descripción de las técnicas y pruebas aplicadas, así como la descripción detallada de los hallazgos. Las pruebas son muy importantes, pues constituyen la esencia de una auditoría; es decir, el aspecto que distingue una investigación común de una auditoría. Por consiguiente, deben constar minuciosamente en el informe, en forma ordenada y precisa, pues además de constituir el respaldo de los hallazgos de la auditoría, pueden fundamentar procesos jurídicos y legales posteriores.

La irresponsabilidad en los actos que provocaron el endeudamiento de un país de manera ilegal o ilegítima, con funestas consecuencias para la sociedad, no debe permanecer en la impunidad.

3.4 – ENFOQUES ADICIONALES

Existen ciertos aspectos relacionados que deben ser analizados en forma simultánea por la Auditoría Ciudadana pues generan o fomentan el crecimiento de deudas públicas.

Estos aspectos no sólo deben ser expuestos en los informes, sino también originar denuncias ante las autoridades competentes para que responsabilicen a sus actores por daños y perjuicios, y /o a la suspensión inmediata de los pagos de la deuda. Por ejemplo:

a) Medidas impuestas por organismos internacionales: su determinación es fundamental conforme a lo que se explica en el Capítulo II, apartado 2.5.1.

b) Privilegios tributarios: la investigación de actos legales relacionados a la tributación puede revelar su influencia directa con el proceso de endeudamiento público, como ya se mencionó en el Capítulo II. La Auditoría Ciudadana debe verificar y revelar los privilegios tributarios para la banca e inversionistas que especulan con instrumentos de la deuda soberana.

c) Prioridad de pago de deudas públicas: Se debe investigar la aprobación de actos legales – como la Ley de Responsabilidad Fiscal en varios países – que establecen topes a las inversiones sociales, mientras no ponen límites a los gastos originados por la deuda, ni a las pérdidas del Banco Central por el ejercicio de la política monetaria que mantiene el Sistema de la Deuda. Además, dichas leyes penalizan al administrador público que no prioriza el pago de la deuda, al mismo tiempo que condena a gran parte de la población a la miseria por preferir privilegiar a los rentistas.

d) Dependencia del sistema monetario y económico: Se debe investigar aquellos Acuerdos Internacionales que crean mecanismos que limitan a los países al mero cumplimiento de los intereses del mercado financiero, como el reciente MEDE en Europa.

e) Creación de Fondos Financieros con recursos públicos, que se utilizan en beneficio del Sistema de la Deuda, como el FROB en España, el Fondo Soberano en Brasil y otros Fondos de Estabilización Financiera en varios países.

f) Control inflacionario: Se debe verificar la consistencia de las normas recomendadas por los organismos internacionales para el control inflacionario basadas en alza de tasas de interés y aparente control del volumen de moneda en circulación, una vez que los bancos centrales absorben el exceso de moneda para su cambio por títulos de deuda pública, mientras no se establezcan medidas de control del flujo de capitales y otras que evitarían el uso de bonos de deuda.

g) Actividades ejercidas por instituciones monetarias que contrarían los principios de prioridad al interés público. En diversos países se ha observado la actuación del Banco Central y del Ministerio de Finanzas en operaciones que facilitaron el saqueo de recursos por medio de la banca privada, bajo distintas formas: mediante la entrega desmedida de dinero por el ente emisor de moneda; por medio de operaciones privilegiadas de capitalización de entidades bancarias privadas; por la invitación a representantes del mercado financiero para estimar las tasas básicas de interés; o por la entrega de títulos valores públicos a la banca privada con descuentos a fin de que sean vendidos en el mercado a su valor nominal, etc.

h) Realización de operaciones especulativas que generan crisis financiera y, consecuentemente, deuda pública. Uno de los hechos dignos de ser investigado por la Auditoría Ciudadana es la generación de deuda pública por el proceso de financiarización, marcada por la creación de diversos productos financieros derivados, especulación y apalancamiento. Así, por ejemplo:

- En abril del 2010, la SEC presentó, ante el Tribunal del Distrito del Sur de Nueva York, una demanda contra Goldman Sachs, bajo la acusación de diseñar y comercializar, desde principios de 2007, un producto de inversión (denominado Abacus 2007-AC1) **ligado al mercado de las “hipotecas basura” que estaba destinado a fracasar** y del que se iban a beneficiar el propio grupo y algunos de sus inversores. Según noticias⁹⁹ divulgadas a la fecha, este *hedgelfund* ganó unos 1.000 millones de dólares, lo mismo que perdieron los inversores no alertados por Goldman Sachs; mientras el Royal Bank of Scotland registraba unas pérdidas de 841 millones de dólares heredadas de su adquisición de ABN Amro en 2007. Actualmente, el Royal Bank of Scotland está bajo control del Estado británico, que tuvo que acudir a su rescate con un paquete de 45.500 millones de libras. IKB fue uno de los compradores de Abacus y también registró pérdidas que fueron asumidas por el Estado alemán.

Los movimientos populares reunidos en “Occupy Wall Street” declararon culpables a los dirigentes de Goldman Sachs en un tribunal popular¹⁰⁰.

La auditoría de estos hechos debe buscar documentos y pruebas de los daños provocados, cuyo informe podrá respaldar acciones sociales, políticas y legales para fortalecer el movimiento social de rechazo a actos inescrupulosos, así como identificar a los responsables.

i) Ocultamiento de información: Uno de los aspectos que incidieron en el endeudamiento público fue la cantidad de dinero que se entregó al sistema bancario, mediante operaciones secretas, ocultando información que podría haber evitado muchos problemas financieros.

Así es el caso del endeudamiento griego: investigaciones recientes muestran que Goldman Sachs participó en la manipulación de los datos¹⁰¹.

99 http://www.crisis-lehman.com/REVISTA/articulos/GestionNoticias_438_ESP.asp - Accesado en 11.08.2012.

100 Conforme se puede constatar en el video de 5 minutos disponible in internet: <http://www.youtube.com/watch?v=87A5jfUd5OU>.

101 Véase la noticia en: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,676634,00.html> y Audiencia Pública en https://docs.google.com/document/d/1UFU_GjUZvi72ck5301Gasng8gQQq-CWSeKpmLDrhZOB8/edit?pli=1.

La complicidad de gobiernos y bancos a través de operaciones oscuras garantizaron más crédito y, consecuentemente, más ganancias a los agentes privados.

Las investigaciones determinaron fraudes en el momento de la refinanciación de la deuda griega, la misma que al realizarse con la emisión de bonos del Estado en moneda extranjera (dólar, yen, franco suizo etc.) obtenía un diferencial cambiario aparentemente a favor del país, pero que se convertía en pérdida en el momento de su vencimiento, ya que la situación del país encarecía el valor de la moneda extranjera.

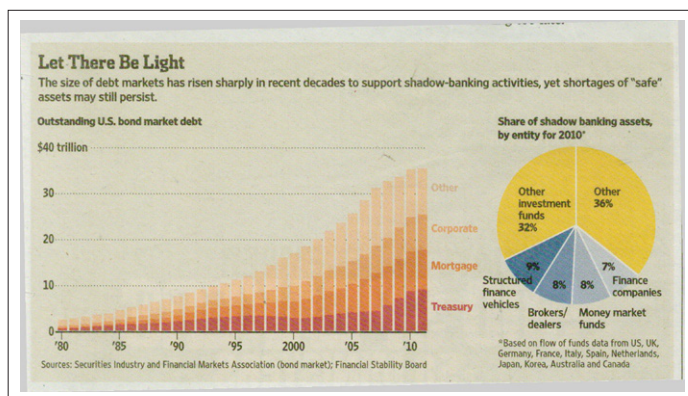
En Grecia, Goldman Sachs estableció esos bonos con unos tipos de cambio ficticios, lo que permitió a Grecia, en un primer momento, recibir un crédito de un valor superior al que habría recibido si la conversión hubiera sido con el tipo de cambio correcto. Sin embargo, en un segundo momento, el país quedó comprometido a pagos de interés y otras cargas calculadas sobre ese dicho valor inflado, lo que benefició enormemente al acreedor (en este caso, Goldman Sachs). En el largo plazo, cuando el bono fuera rescatado, el banco acreedor recibió otros beneficios, una vez que Grecia hubo reconvertido el valor inflado para el tipo de cambio del bono.

La comprobación, por una auditoría, de fraudes en operaciones con bonos del Estado, podrá reducir el impacto de la crisis y fortalecer la lucha social por el necesario cambio del actual sistema financiero.



j) Crecimiento del mercado paralelo o “mercado en las sombras”: La existencia de un mercado paralelo, ajeno a las pocas regulaciones existentes y fuera del control de las autoridades financieras, muestra la debilidad del actual sistema financiero, así como la necesidad de reforzar la movilización social hacia el avance de las propuestas para una Nueva Arquitectura Financiera, como se mencionó en el Capítulo I.

Se calcula que hay en circulación cerca de 60 billones (millón de millones) de dólares¹⁰² en ese sistema paralelo, lo que incluye el comercio de títulos de deuda, según una estimación de los tenedores de activos de este canal de fuga¹⁰³, como muestra el siguiente gráfico:



Es importante que la Auditoría Ciudadana enfrente este tema, debido a que las pérdidas de la banca privada, en estos mercados opacos, se trasladan al Estado mediante los diversos tipos de rescate bancario.

k) Actuación de autoridades en operaciones secretas y/o documentos secretos: Son innumerables los casos de operaciones secretas y no transparentes, relacionadas al proceso de endeudamiento en todos los continentes.

En Europa, por ejemplo, la decisión de salvar a los bancos se tomó en base al documento secreto de 17 hojas citado en la noticia publicada por el diario *The Telegraph*¹⁰⁴, según se mencionó en el Capítulo I. En Italia, las

102 <http://www.ft.com/cms/s/0/39c6a414-00b9-11e1-930b-00144feabdc0.html#axzz2UaXHPgm>.

103 Obtenido en: *Bank Run's Modern Form* – The Wall Street Journal, December 5, 2011.

104 <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/4590512/European-banks-may-need-16.3-trillion-bail-out-EC-dcoument-warns.html>.

anti reformas y una serie de medidas (planes de ajuste fiscal, privatizaciones, etc.) adoptadas a cambio de una operación de compra de bonos de deuda italiana incluían una “carta secreta”¹⁰⁵ que el Banco Central Europeo envió al gobierno italiano en agosto del 2011.

La verificación de estos actos puede garantizar el acceso a la transparencia de hechos que impactan la economía y la vida de toda la sociedad.

1) Operaciones en Paraísos Fiscales: De acuerdo con el trabajo de la Auditoría Ciudadana, se ha podido comprobar que importantes operaciones de endeudamiento público se realizaron en paraísos fiscales, para escapar de las regulaciones existentes en los diversos países.

Uno de los ejemplos más escandalosos fue la operación Brady, reestructuración de deuda pública realizada en Luxemburgo, para diversos países que se sometieron a dicho plan, como ya se explicó en el Capítulo II. Esta operación constituyó un atraco de la banca internacional a Ecuador, Argentina, Brasil y otros países que fueron asesorados por los abogados Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, los mismos que recientemente asesoran a Grecia.

La Auditoría Ciudadana debe luchar por el acceso a documentación relacionada con las operaciones referentes al endeudamiento público, pues la utilización de paraísos fiscales ha posibilitado esconder quiénes son los acreedores de la deuda pública, o quién se beneficia con las negociaciones iniciales, intermedias y/o finales. Además, la existencia de los paraísos fiscales ha permitido que bancos centrales envíen giros a estos lugares para el pago de intereses de bonos generados en operaciones ilegales e ilegítimas.

Según Modesto da Silveira:¹⁰⁶

“En tanto existan PARAÍOS FISCALES, con sus secretos articulados con personas y empresas, y hasta con estados nacionales interesados, será imposible eliminar o reducir la gran corrupción mundial.

105 http://economico.sapo.pt/noticias/bce-envia-carta-secreta-a-berlusconi-e-gera-polemica-em-italia_124263.html.

106 Abogado brasileño defensor de los Derechos Humanos, ocupa una posición destacada desde la dictadura militar por su actuación en defensa de presos políticos. Texto enviado a la autora como en contribución a este libro.

Es evidente que, si hay sigilo y, principalmente, secreto en algo contra terceros que no puedan conocerlo, es probable que se trate de crímenes contra dichos terceros y hasta contra la humanidad, posibilitando el enriquecimiento de algunos a través de negocios oscuros. Frecuentemente, algunas deudas públicas están en este contexto. Grandes negocios complejos, préstamos leoninos, condiciones odiosamente desiguales son impuestas, en última instancia, contra el pueblo, que es el que paga la cuenta de las deudas públicas. En los grandes crímenes económicos y políticos – inclusive los relacionados con el endeudamiento público – los poderosos paraísos fiscales son los principales receptores. Su clientela más fiel cuenta con traficantes de drogas, de armas, juegos ilegales, prostitución, estafadores de deudas públicas y otros grandes criminales internacionales. Sus representantes en Brasil, sólo pueden enviar, en cada remesa a estos paraísos, un mínimo de un millón de dólares.”

De acuerdo a la organización Tax Justice Network¹⁰⁷:

Los paraísos fiscales no solamente ofrecen una baja o nula tributación, sino algo más amplio, como ofrecer facilidades para que personas o entidades evadan reglas, leyes y regulaciones de otras jurisdicciones, utilizando el secreto como herramienta prioritaria. [Tax Justice Network] prefiere el término “jurisdicción secreta” en vez del más popular “paraíso fiscal”.

La infraestructura internacional corrupta que permite que élites escapen de la regulación tributaria está siendo largamente utilizada por criminales y terroristas. Como resultado, los paraísos fiscales están aumentando la desigualdad y la pobreza, corroyendo democracias, distorsionando mercados, minando regulaciones financieras y otras, y frenando el crecimiento económico, acelerando la fuga de capitales de países pobres y promoviendo la corrupción y el crimen por todo el mundo.

El sistema offshore es una mancha ciega en la economía internacional. Los hechos tienen múltiples facetas, y los paraísos fiscales están basados en el secreto y la complejidad – lo que explica por qué tan pocas personas se preocupan por el escándalo del off-shore, y por qué la sociedad civil se mantuvo casi en silencio sobre la tributación internacional por tanto tiempo.

107 http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2.

La lucha contra los paraísos fiscales es uno de los grandes desafíos de nuestra era.

Los movimientos sociales deben seguir denunciando y luchando por el cambio, modificación y/o eliminación de las acciones que alimenten el Sistema de la Deuda.

3.5 – EL DERECHO A LA AUDITORÍA DE LA DEUDA PÚBLICA

Considerando que la deuda pública ha impedido mejorar el nivel de desarrollo de los pueblos y que ha mermado el cumplimiento de principios elementales de los derechos humanos, la sociedad debe estar conciente de que tiene todo el derecho a saber cómo se genera.

Además, existen otros principios que complementan este derecho tales como::

- **Principio de Transparencia y Derecho de acceso a la información:** El principio de Transparencia es universal. Los ciudadanos tienen el derecho de acceder a la información sobre las operaciones y datos relacionados al proceso de endeudamiento. Si la deuda es pública, los documentos de respaldo son igualmente públicos. Los contribuyentes son, al final, los que pagan esta deuda, y es su derecho básico conocer a quiénes están pagando la deuda y qué deuda es esa.

Cuando no se cumple ese derecho, nos enfrentamos a una seria limitación en el trabajo de auditoría. Son frecuentes las respuestas negativas a los pedidos de información con el argumento de que los documentos estarían protegidos bajo secreto bancario. Este argumento no tiene validez, ya que las operaciones de crédito que implican una obligación pública están sometidas a los principios de la administración pública, especialmente a los **principios de la publicidad y del interés público**.

- **Principio democrático de la participación ciudadana:** La decisión de los sectores a los que se deben destinar los recursos públicos

es una decisión soberana y, por lo tanto, es necesario que el pueblo pueda participar e incidir sobre dicha decisión. La auditoría es la herramienta para que los pueblos puedan tener las informaciones necesarias para esta participación.

- **Principio de Motivación para la realización de actos financieros públicos:** Todo acto del sector público debe tener motivación y justificación. El uso de los recursos públicos debe tener una justificación jurídica y ser totalmente transparente, lo que solo se verifica mediante la realización de la auditoría de la deuda. Los pagos ilegítimos e ilegales que la auditoría de la deuda identifique deben ser inmediatamente suspendidos y reembolsados.

La generación de deudas públicas a través de diversos mecanismos ha sido la principal forma de sometimiento para la mayoría de los países; en algunos casos realizada reiteradamente, bajo una misma modalidad. Este aspecto permitirá estandarizar algunos procedimientos de la Auditoría Ciudadana, para los distintos países.

CONCLUSIÓN

La herramienta que permite documentar la actuación del Sistema de la Deuda y evidenciar los mecanismos que la generan es la AUDITORÍA.

Considerando los impresionantes impactos del endeudamiento público directamente en la vida de los pueblos, debido a que absorbe parte importante de los recursos de los presupuestos gubernamentales, es fundamental que la sociedad se organice para realizar la **Auditoría Ciudadana de la Deuda**.

Históricamente, la deuda pública ha sido manejada de manera confidencial y la sociedad es convocada sólo para pagarla. Es hora de que los ciudadanos conozcamos la verdad y nos involucremos en la realización de la Auditoría Ciudadana de este proceso, que ha provocado permanentes saqueos sorpresivos y crisis de toda índole.

La auditoría nos dará a conocer lo que estamos pagando como deuda pública.

CAPÍTULO IV

**EXPERIENCIAS DE
AUDITORÍA E INVESTIGACIÓN
DE LA DEUDA PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN

Diversas experiencias de **investigación** y de **auditoría** de la deuda pública en diferentes partes del mundo han dado a conocer importantes aspectos e informaciones sobre el proceso de endeudamiento de distintos países, revelando que se asemejan notablemente.

En este capítulo se presentan los lineamientos de trabajo y resultados de recientes **experiencias de auditoría y de investigación** de la deuda pública, tales como:

- la auditoría oficial de la deuda en Ecuador, a través de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público - (CAIC)¹⁰⁸, cuyos resultados, lograron una disminución del 70% del endeudamiento con la banca privada internacional;
- la auditoría ciudadana de la deuda en Brasil;
- la reciente iniciativa de auditoría ciudadana en Irlanda¹⁰⁹;
- la auditoría anunciada por Noruega, bajo la perspectiva del acreedor;
- la investigación realizada en el parlamento brasileño - CPI¹¹⁰; y
- la importante Causa Olmos en Argentina, que originó una investigación judicial.

El objetivo es inspirar y motivar la organización de comisiones de Auditoría Ciudadana para fortalecer la actuación da la sociedad, ya que es una herramienta comprobada, cuyos efectos podrán significar importantes beneficios a los pueblos que han sufrido daños incalculables, debido a la actuación del mismo Sistema de la Deuda en todo el mundo.

108 Comisión para la realización de la auditoría de la deuda ecuatoriana, creada por el presidente Rafael Correa mediante el Decreto Ejecutivo n° 472/2007, el 9 de julio de 2007.

109 Informe disponible en <http://www.debtireland.org/resources/publications/an-audit-of-irish-debt/>.

110 Comisión Parlamentaria de Investigación en la Cámara de Diputados – CPI de la Deuda Pública – de agosto del 2009 a mayo del 2010.

4.1 – MODALIDADES DE AUDITORÍA DE DEUDA PÚBLICA

Desde el punto de vista de la iniciativa para su ejecución, la auditoría de la deuda pública puede realizarse desde el poder público – por instituciones oficiales del Ejecutivo, Legislativo o Judicial – o a partir de organizaciones ciudadanas.

MODALIDADES DE AUDITORÍA DE LA DEUDA SEGÚN LA INICIATIVA DE SU EJECUCIÓN	
GOBERNAMENTAL	Auditoría integral instituida y conducida por iniciativa de gobiernos o entidades públicas oficiales, designadas con la atribución de investigar el proceso de endeudamiento. El ejemplo más relevante fue la auditoría oficial promovida por el gobierno de Ecuador, en base al Decreto Ejecutivo n° 472/2007, del presidente Rafael Correa.
PARLAMENTARIA	Auditoría integral instituida y conducida por parlamentarios, en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización al Poder Ejecutivo. La Constitución Federal brasileña de 1988 prevé la realización de ese tipo de auditoría por medio de una comisión mixta conformada por senadores y diputados federales. Hasta la fecha, esta auditoría no se realizó. Un avance en ese sentido fue la reciente investigación parlamentaria conducida por una comisión en la Cámara de los Diputados Federales - “CPI de la Deuda Pública” - que funcionó entre agosto del 2009 y mayo del 2010.
JUDICIAL	El Poder Judicial puede determinar la realización de una auditoría de la deuda. La Causa Olmos, juicio por iniciativa del periodista Alejandro Olmos en 1982, que denunció la ilegalidad de la deuda argentina, llevó a una investigación que se aproxima a una auditoría en varios aspectos. Ese juicio concluyó en una importante sentencia judicial, en junio de 2000, que declaró ilegal, inmoral, ilegítima y fraudulenta la deuda argentina.
CIUDADANA	Auditoría integral realizada por ciudadanos y organizaciones sociales: herramienta para que la sociedad pueda comprender como el Sistema de la Deuda somete a casi todos los países, así como para que presione por la realización de una auditoría gubernamental con participación ciudadana. La iniciativa pionera es la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil, iniciada en 2001. Además de realizar estudios y publicaciones en base a datos oficiales y documentos históricos públicos en constante articulación con otras organizaciones sociales nacionales e internacionales, tuvo un importante rol en la CAIC ecuatoriana y la CPI realizada en el parlamento brasileño.

Aunque sea una iniciativa oficial, es importante garantizar la participación ciudadana a fin de democratizar el acceso a la información y posibilitar la transparencia.



Considerando que la principal afectada por la deuda pública es la sociedad, lo óptimo sería que la ejecución de auditoría sea de carácter obligatorio, integral, con participación ciudadana, y que logre determinar responsabilidades administrativas, civiles y penales. De esta manera, se conseguiría que el Estado asuma un compromiso ético con su pueblo, avalando la participación popular.

Considerando el dominio financiero en la mayoría de los gobiernos, como se mencionó en el Capítulo I, la Auditoría Ciudadana tiene un rol importante, por su independencia, para enfrentar todo ese Sistema de la Deuda.

La auditoría de la deuda pública
revela la verdad sobre el proceso de endeudamiento.

4.2 - EXPERIENCIAS DE AUDITORÍA E INVESTIGACIÓN

En primer lugar, cabe mencionar el importante precedente histórico ocurrido en la década de 1930 en Brasil, cuando se realizó una auditoría de la deuda pública que arrojó significativos resultados:

El presidente brasileño Getúlio Vargas¹¹¹ solicitó a su ministro de Finanzas la realización de una auditoría de los contratos de endeudamiento externo, debido a que dichas operaciones requerían elevadas sumas para el pago de intereses.

Luego de las investigaciones, ese proceso histórico evidenció que:

- Apenas el 40% de la deuda externa brasileña estaba conformada por contratos y documentos;
- No había contabilidad regular de la deuda externa, ni el control de los pagos que ya se habían efectuado.

El efecto de estos resultados fue la reducción del saldo de la deuda y, consecuentemente, la rebaja del monto de intereses y costos en un cincuenta por ciento. Ese proceso histórico llevó algunos años, y posibilitó un importante alivio en las finanzas nacionales, lo que a su vez permitió el desarrollo de proyectos sociales y servicios públicos. Es importante recalcar que esa auditoría se desarrolló dentro del marco de una suspensión de pagos.

A continuación, se resumen los aspectos más relevantes de recientes experiencias de auditoría e investigación de la deuda pública, mencionándose el origen de cada iniciativa, la organización de los trabajos, su metodología, los principales hallazgos, resultados y efectos logrados. No se pretende una exposición exhaustiva, sino la presentación de unas experiencias que pueden servir de inspiración y motivación para la organización de otras iniciativas, cuyo principal fundamento constituye la voluntad de llevarlas a cabo.

111 Gonçalves, Reinaldo, "Auditoría e dívida externa: lições da Era Vargas", incluido en el libro *Auditoria da dívida externa: questão de soberania*, coordinado por Maria Lucia Fattorelli, Contraponto Editora Ltda, 2003.

I. ECUADOR – EXPERIENCIA DE AUDITORÍA OFICIAL DE LA DEUDA PÚBLICA

La Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público del Ecuador (CAIC) fue creada por iniciativa gubernamental, autorizada por el Decreto Ejecutivo n°. 472¹¹², del 9 julio de 2007, del presidente Rafael Correa.

La CAIC funcionó de julio del 2007 a setiembre del 2008, cuando entregó sus informes al presidente Correa.

Esta reciente experiencia logró un alivio concreto al país, debido a la reducción del 70% de la deuda externa con la banca privada, posibilitando el aumento de inversiones sociales públicas, además de consolidar la participación ciudadana nacional e internacional.

Dada la importancia de esa experiencia, a continuación se presenta un resumen de algunos de sus aspectos:

a) ANTECEDENTES DE LA CAIC

Los antecedentes de la CAIC corresponden a la importante actuación de los movimientos sociales ecuatorianos – en especial, la Campaña Jubileo Ecuador¹¹³ y el Grupo Nacional de Deuda – y su trayectoria de años en la realización de estudios, eventos y movilización en repudio del endeudamiento externo.

El tema de la auditoría entró en la agenda de estos movimientos sociales a partir de 2002, cuando se realizó en la ciudad de Guayaquil, un importante encuentro internacional que reunió a 80 representantes de movimientos de África, Asia, Latinoamérica, Europa y Norteamérica.

Este encuentro tenía el objetivo de debatir la propuesta de arbitraje de la deuda y comprendía el análisis sobre los tipos de arbitraje (institucionalizados o *ad hoc*), condiciones, base legal y estrategias para la implementación de un proceso de arbitraje justo y transparente.

112 < <http://www.auditoriadecadada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/DECRETO-472.pdf> >

113 La misma campaña que antes se denominaba Jubileo Guayaquil.

Luego de varios días de intenso trabajo, el encuentro terminó con la decisión de que **antes de cualquier paso en relación con el endeudamiento, se debería realizar una auditoría.**

Los participantes acordaron que no sería viable un proceso de arbitraje independiente, justo y transparente sin la realización previa de una completa auditoría.

RECLAME HOY
M I É R C O L E S

FASCÍCULO COLECCIONABLE N° 14 DEL ATLAS MUNDIAL DE FÚTBOL 2002
EDITORIAL | BULUBULU Y MILAGRO | PÁGINA 10

13 DE MARZO DEL 2002
SANTIAGO DE GUAYAQUIL
ECUADOR

EL UNIVERSO
El Mayor Diario Nacional

EDICIÓN FINAL | US\$ 0,40
3 SECCIONES | 34 PÁGINAS
AÑO 81 | Nº 177

Encuentro de Jubileo 2000 terminó ayer

Arbitraje justo para deuda

Con la propuesta de crear un tribunal independiente de la deuda externa de los países deudores, que se encargue de un arbitraje justo y transparente, concluyó ayer el Encuentro Internacional sobre deuda, que impulsó Jubileo 2000.

Las conclusiones se presentaron en la Fundación EL UNIVERSO, donde se desarrollaron foros y conferencias.

Alberto Acosta, consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), comentó que entre las dos últimas décadas los países del Cono Sur o endeudados pagaron a sus acreedores 238.000 millones de dólares, frente a los 15.000 millones que se desembolsaron con el plan Marshall para reconstrucción de los grandes países tras la II Guerra Mundial.

Dijo que en un proceso de renegociación de deuda debe haber condiciones equitativas para deudores y acreedores.

Francisco Pascual, de Jubileo 2000 Filipinas, indicó que la deuda de los países pobres asciende a 2,3 trillones de dólares, valor que se ha incre-



Marta Herrera / EL UNIVERSO

mentado significativamente en los últimos 30 años.

Mónica Espinoza, de Jubileo 2000 Guayaquil, señaló que la aspiración del movimiento es cambiar estas desigualdades con la propuesta de arbitraje.

Acosta agregó que los negociadores ecuatorianos han estado frente a los países acreedores del Club de París por siete ocasiones y en ninguna han logrado un resultado justo.

La explicación de los expo-

sitores fue que los acreedores se agrupan precisamente con el objetivo de cobrar y sugerir formas de conseguir recursos para ello.

En la cita también se sugirió que los gobiernos deudores se comprometan a defender los derechos humanos y a brindar apoyo a la inversión social, en reemplazo de las condicionales del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que fue mencionado como el cobrador de deudas.

OBJETIVOS

JAIME ATIENZA, delegado de España, resaltó que Ecuador ocupa el primer lugar de migración a su país. En esa nación ibérica viven cerca de 300.000 ecuatorianos.

LA MIGRACIÓN es una consecuencia real de los procesos de endeudamiento de los países pobres, dijo Atienza, quien trabaja brindando ayuda a los que llegan en busca de mejores oportunidades en España.

LUCÍA FATORELLI, de Brasil, dijo que los problemas sociales originados por el endeudamiento público aumentarán con la vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca).

LA EXPOSITORA defiende el derecho de la comunidad a auditar el proceso de endeudamiento en su país.

ESTA ALTERNATIVA busca frenar la dependencia a la deuda en los países pobres como Brasil o Ecuador. Además, pretende que los gobiernos dejen la "política entreguista", que mantienen con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el afán de pagar acreencias.

Otro antecedente relevante fue la Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa Ecuatoriana (CEIDEX), creada en 2006, cuyo informe sirvió como referencia para el trabajo de la CAIC. Esa comisión contó con la participación del profesor Hugo Arias, autor de importantes estudios académicos.

Diversos movimientos sociales nacionales y extranjeros contribuyeron en los trabajos de la CEIDEX. La Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil participó de su inauguración, presentando su propuesta de metodología basada en un documento elaborado por la comisión del parlamento brasileño en 1989:

ITINERÁRIO DE LA AUDITORÍA

A – ASPECTOS GENERALES

En esta parte serán verificados y cotejados los siguientes aspectos:

- I – Evolución de las normas y regulaciones de las autoridades monetarias.
- II – Evolución de la deuda.
- III – Flujos financieros de entrada y salida de recursos.
- IV – Principales acreedores.
- V – Principales agentes revisores en Brasil.
- VI – Principales beneficiarios finales.

B – AUDITORÍA DE LOS “ACTOS” (pruebas de cumplimiento)

En cada uno de los contratos examinados serán abordados los siguientes aspectos:

- I – Procedimientos aprobatorios.
- II – Flujo de fondos del contrato.
- III – Condiciones generales del contrato.
- IV – Condiciones especiales del contrato.

C – AUDITORÍA DE LOS “HECHOS” (pruebas sustantivas)

Sobre los hechos generadores del endeudamiento externo, para cada contrato examinado, verificar los siguientes tópicos:

- I – Destino de los Recursos.
- II – Origen de los Recursos.

D – ASPECTOS METODOLÓGICOS

- I – Período que se debe auditar.
- II – Conjunto que se examinará.
- III – Organización para realizar el trabajo/fuentes de información.
- IV – Secreto bancario.
- V – Informes.

La CEIDEX, luego de sus importantes estudios, destacó en su informe la necesidad de profundizar las investigaciones sobre el proceso de endeu-

damiento y la realización de una auditoría de la deuda. Posteriormente, otros acontecimientos reforzaron la propuesta de auditoría de la deuda, con la expresa participación popular nacional e extranjera, impulsando su realización.

De esa forma, la creación de la CAIC por el presidente Rafael Correa representó la culminación de muchos años de lucha social.

b) CARACTERÍSTICAS DE LA CAIC

Al menos tres características relevantes de la CAIC deben ser destacadas: su naturaleza oficial; la participación ciudadana y su carácter integral.

La primera característica de la CAIC se relaciona a su **naturaleza oficial**, debido a que fue una iniciativa del presidente de la República, por el Decreto Ejecutivo n° 472/2007, que constituyó el respaldo legal y apoyo político para la realización de los trabajos.

Este decreto determinó los objetivos, atribuciones y su composición, además del plazo de funcionamiento, alcance, etc., y autorizaba a los miembros de la CAIC a auditar todos los procesos relacionados con el endeudamiento, en todas las instituciones del Estado. Además, obligaba a todas las entidades del Estado a proporcionar las informaciones requeridas, cuya negativa llevaría a la aplicación de sanciones previstas en la Ley de Transparencia Fiscal.

Otra característica fundamental de la CAIC fue la **participación ciudadana**. El decreto nombró a como miembros de organizaciones sociales y académicas, ecuatorianas e internacionales, quienes realizaron todo tipo de investigaciones y exámenes, conjuntamente con auditores contratados.

Adicionalmente, el decreto determinó que la auditoría debería tener **carácter integral**, puesto que no se referiría solamente a las cifras, sino a otros aspectos circundantes, y la definió:

Art. 2 – Se define como Auditoría Integral a la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y/o renovación del endeudamiento público, el origen y destino de los recursos, y la ejecución de los programas y proyectos que se financien con deuda

interna y externa, con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género; regionales, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos”.

La función principal de la CAIC, según el decreto, era “auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos, obtenidos por el sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y sector privado, nacional o extranjero, desde 1976 hasta el año 2006”.

Como se ve, el desafío era inmenso; por eso fue muy importante la implicación política y de las organizaciones sociales en los trabajos de la CAIC, que fue presidida por el ministro Ricardo Patiño – como titular de Finanzas y enseguida nombrado Ministro de Coordinación Política.

c) ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS DE LA CAIC

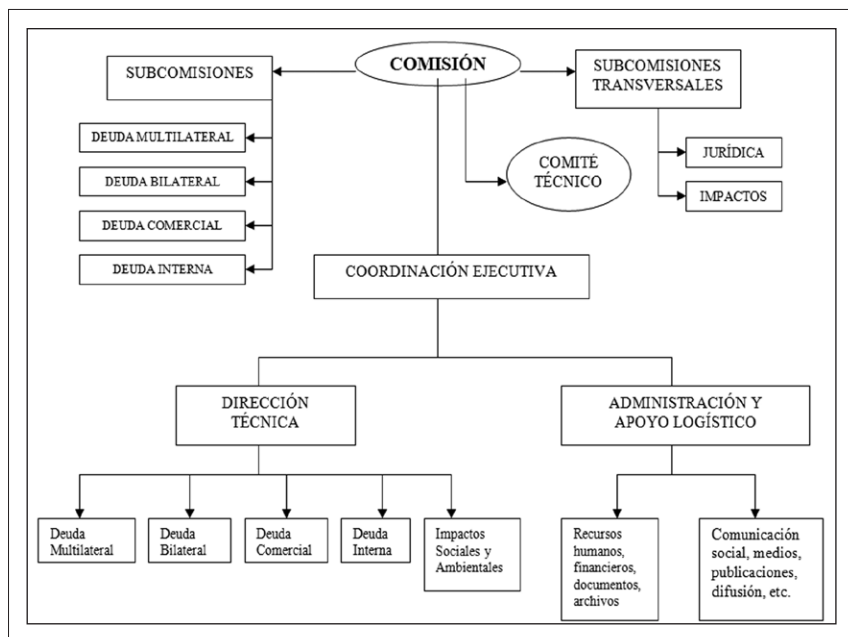
Ante el desafío de cumplir la decisión presidencial de auditar los últimos 30 (treinta) años del endeudamiento ecuatoriano en apenas 14 meses de trabajo, la CAIC se organizó en **Subcomisiones Específicas** de acuerdo con la siguiente **estructura**:

- **Multilateral** – Subcomisión dedicada a la auditoría de la deuda externa con organismos multilaterales – FMI, Banco Mundial, CAF y otros;
- **Bilateral** – Subcomisión destinada a analizar el endeudamiento del gobierno ecuatoriano (o cualquier órgano del gobierno ecuatoriano) con otros gobiernos extranjeros, o bancos de fomento públicos de otros países;
- **Comercial** – Subcomisión dedicada a la auditoría de la deuda externa con la banca privada internacional, cuyos contratos iniciales, pagarés y acuerdos se transformaron en bonos soberanos a partir de 1994;

- **Interna** – Subcomisión dedicada a la auditoría del endeudamiento interno ecuatoriana;
- **Jurídica** – Responsable por los estudios de los aspectos jurídicos del endeudamiento público ecuatoriano y a los recursos jurídicos previstos en el derecho internacional sobre el tema;
- **Social y Ambiental** – Destinada a la verificación de los impactos sociales y ecológicos provocados por el proceso de endeudamiento.

El decreto previó también una *Coordinación Ejecutiva*, responsable del funcionamiento administrativo y logístico de la CAIC.

Así, el organigrama estructural de la CAIC fue:



Elaboración: Piedad Mancero

d) METODOLOGÍA

Considerando la importancia de la experiencia ecuatoriana para la inspiración otras iniciativas, se transcribe a continuación la metodología utilizada, según el importante registro¹¹⁴ de la economista ecuatoriana Piedad Mancero, miembro de la CAIC:

I. PLAN GENERAL DE AUDITORÍA

En el *plan general* han de estar claramente definidos: el motivo fundamental de la auditoría; los objetivos generales; el alcance establecido en la base legal y atribuciones expresas; los componentes a ser auditados; los procesos y actividades; el cronograma y los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren.

Propósito fundamental

A manera de mensaje, perceptible para todo público y en síntesis, se debe enunciar la razón política y las aspiraciones sociales que se busca satisfacer con la auditoría integral. Especialmente, se debe destacar la oportunidad de ofrecer respuestas válidas y concluyentes ante el grave problema del endeudamiento, establecer responsabilidades, prevenir equivocaciones y rescatar la soberanía de los pueblos.

Objetivos generales

- La verificación de la existencia o no de factores de transparencia, calidad, eficacia, eficiencia, respeto y cuidado de la ecología, en las distintas fases de los procesos de endeudamiento; los condicionamientos, intervenciones e imposiciones contractuales, visibles y ocultos, que atentan contra la dignidad y la vida de los ciudadanos y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos; la equidad en los acuerdos y contrataciones y el respeto a la soberanía del país, como sustentos para la calificación de legitimidad o no de las deudas.
- La determinación de legalidad o ilegalidad (...)

114 MANCERO, Piedad Páramo (2012). El Proceso de Auditoría Integral del Crédito Público, Ecuador, disponible en <http://www.jubileo2000.ec/view-details/publicaciones/382-metodologia-de-la-deudaingles.html>

- La entrega de evidencias suficientes y contundentes a las autoridades nacionales y a la sociedad civil para la adopción de acciones correctivas y que reparen los perjuicios causados por la deuda.
- El establecimiento de responsabilidad y corresponsabilidad de actores externos e internos (...).

Líneas de acción básicas

Es preciso crear un marco base que facilite el desempeño de los actores que participan en el proceso de la auditoría, mediante:

- La identificación de fuentes de información, especialmente las instituciones que han intervenido en los procesos de endeudamiento y sus responsabilidades específicas. Revisión previa de archivos, informes, investigaciones y exámenes efectuados (...).
- Capacitación de equipos técnicos en los fundamentos de las doctrinas de la ilegitimidad, en los principios jurídicos del derecho nacional e internacional correspondiente a los procesos de deuda, en el derecho de los pueblos a buscar su desarrollo obstruido por interferencias internas y externas provenientes del endeudamiento, especialmente inducido; y la aplicación de procedimientos de investigación coherentes con los objetivos que se persiguen.

Actividades de cumplimiento común

- Determinar el marco legal e institucional que estuvo vigente en el periodo de la auditoría (...).

Disponibilidad de programas y estrategias de asistencia al desarrollo formulados por organismos internacionales, para la aplicación en regiones y países a través de la concesión de créditos y de la cooperación técnica.

Recopilación, ordenamiento y registro de información específica, estudios previos, investigaciones, denuncias y más indicios de irregularidades o perjuicios detectados.

Construcción de una base de datos sobre la totalidad de créditos, con sus elementos básicos (datos de acreedor, deudor, beneficiario o ejecutor; destino, plazos, tasas de interés; montos contratados y desembolsados, amortización, intereses y comisiones pagados, saldos por pagar).

Requerimientos de personal

La planificación del trabajo debe establecer la necesidad de los recursos humanos y el perfil profesional individual de los investigadores auditores y de otras especialidades (...).

Por el carácter integral de la auditoría, es conveniente la conformación multidisciplinaria de los equipos; especialmente el grupo de análisis transversal, como es el de los impactos.

Plazo de ejecución y cronograma de actividades

En la organización y en la planificación del trabajo es importante tener en cuenta la extensión en el tiempo (...).

Es necesario elaborar un cronograma general y otros específicos para los tramos de deuda predeterminados y los grupos transversales.

Considerando las expectativas de las autoridades y de la ciudadanía que espera resultados, los cronogramas deben incluir informes parciales de avances y versiones apropiadas para difusión al público. (...)”.

e) HALLAZGOS

Cada una de las subcomisiones de la CAIC presentó sus informes, de acuerdo con las investigaciones y pruebas de auditoría aplicadas, detallando sus respectivos hallazgos. El resumen ejecutivo de los trabajos está disponible en la página web <http://www.auditoriadeuda.org.ec>.

Cabe destacar que en el informe presentado por la Subcomisión Multilateral, las mismas instituciones multilaterales distorsionaron la misión estipulada en sus estatutos, puesto que promovieron esquemas de endeudamiento ilegal con los países miembros al haberse aliado con poderosos acreedores privados. En la mayoría de los casos examinados, los organismos multilaterales concedieron créditos destinados al pago de deudas anteriores o garantías relacionadas con ellos, además de proyectos innecesarios, con elevados costos.

El informe de la **Subcomisión Bilateral** determinó que la mayoría de los proyectos no cumplen con sus objetivos; los recursos no ingresan al país; generan beneficios únicamente para los contratistas y prestamistas cuya nacionalidad generalmente es la misma.

En el caso de la **Subcomisión de Deuda Interna** se demostró su utilización para pagar el servicio de la deuda externa, lo que demuestra la actuación interrelacionada del Sistema de la Deuda.

A continuación, se destacan los resultados de la **Subcomisión Comercial**¹¹⁵, no solo debido a su efecto de gran importancia para la anulación del 70% de ese tramo, sino por tratarse de deuda reflejada en bonos del Estado, situación semejante a la deuda soberana de la mayoría de los países en la actualidad.

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA SUBCOMISION DE DEUDA EXTERNA CON LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL

- Comprobación documentada de la injerencia del FMI en asuntos internos del país, así como su articulación con la banca privada y el Club de París, caracterizándose por una inaceptable coacción, además de la asimetría entre las partes.
- Vulneración de la soberanía e incumplimiento a las disposiciones legales del país.
- Violación de derechos fundamentales.
- Violación al derecho internacional.
- Condiciones abusivas reflejadas en sucesivas negociaciones no equitativas que no consideraron el valor de la deuda en el mercado; cláusulas abusivas; elevadas tasas de interés; práctica de usura y anatocismo; cobro de comisiones diversas y otros gastos sin justificación.
- Concentración de poder de la banca privada internacional en un reducido grupo formado por Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank y JPMorganChase, que actuaron como agentes representantes de los demás bancos.
- Responsabilidad del sector financiero en el endeudamiento agresivo en la década de 1970 (financiación de dictadura) y por los sucesivos procesos de “reestructuración” no transparentes, generando perjuicios por la transferencia de deudas privadas al Estado ecuatoriano; intercambios y pagos anticipados injustificados; costos onerosos y operaciones directas en el exterior sin ingreso de ningún recurso en el país.
- Aplicación de mecanismos que simplemente “generaron” deuda, sin ninguna contrapartida en bienes o servicios al país, y ni siquiera ingreso de recursos; es decir, una verdadera estafa.
- Semejanzas impresionantes con los hechos ocurridos en otros países de la región.
- Conversión de deudas ilegítimas en nuevas deudas; transformación de deudas privadas (incluso de bancos) en deudas públicas.
- Renuncia a la prescripción de la deuda externa con la banca en 1992 mediante el acto unilateral denominado *Tolling Agreement*.
- Diversas irregularidades en las emisiones de bonos; por ejemplo, ausencia de registro de los títulos Brady, Global y Eurobonos en la SEC – *Securities and Exchange Commission* –; negociados con carácter privado en paraísos fiscales como Luxemburgo.
- Práctica de arreglos contables para tapar irregularidades, como el “mecanismo complementario”.
- Transferencia neta de recursos al exterior, mientras se verificaba un acentuado crecimiento del saldo de la deuda externa comercial.

115 La subcomisión de deuda comercial fue coordinada por el profesor Hugo Arias y contó con la participación de Maria Lucia Fattorelli, Miriam Ayala y Rodrigo Ávila.

Estos hallazgos constan en los siguientes informes detallados:

CAIC - Informes detallados que integran el Informe Final de la Deuda Externa Comercial Ecuatoriana	
Nº. 1/8	Origen de la Deuda Externa Comercial Ecuatoriana
Nº. 2/8	El Rol del Fondo Monetario Internacional
Nº. 3/8	Mecanismo Complementario
Nº. 4/8	“Refinanciaciones” a partir de 1983
Nº. 5/8	Sucretización
Nº. 6/8	<i>Tolling Agreement</i>
Nº. 7/8	Bonos Brady
Nº. 8/8	Bonos Global

La principal conclusión de la subcomisión de deuda comercial fue que el proceso de endeudamiento ecuatoriano, durante el periodo comprendido entre 1976 y 2006, **benefició al sector financiero privado y a las empresas transnacionales**, en perjuicio de los intereses de la nación ecuatoriana.

Los datos oficiales pusieron en evidencia una transferencia neta de recursos al exterior, a favor de los bancos privados, mientras que los saldos de deuda nunca disminuían. Como resultado, este proceso no sirvió como una fuente de financiamiento para el Estado ecuatoriano, sino que constituyó una continua entrega de recursos:

Resumen	Cifras
Diferencia entre los ingresos registrados y las salidas (transferencia neta de recursos para agentes financieros internacionales) en 30 años	USD 7,13 mil millones
Aumento de la deuda en los mismos 30 años: más de 36 veces	1976: USD 115,7 millones 2006: USD 4,2 millones

e.1) Limitaciones:

A pesar de contar con base legal y apoyo político, la tarea de la CAIC fue bastante ardua, no solo por el vasto periodo de 30 años que debía investigar, sino a causa de una serie de limitaciones, a saber:

- negociaciones basadas en convenios fraccionados, extremadamente extensos y en lenguaje confuso;
- imposibilidad de acceso a operaciones en el exterior y a partes involucradas en el extranjero, especialmente ante la baja contable de la deuda por parte de la banca privada internacional y la institución de fideicomisos;
- serias deficiencias de control interno en órganos oficiales responsables del manejo del endeudamiento público;
- archivos desordenados e incompletos;
- documentos en idiomas extranjeros y sin traducción oficial;
- respuestas insuficientes por parte de varias instituciones financieras y de control.

f) PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA APLICADOS

La Subcomisión de Deuda Comercial utilizó inicialmente el **criterio de relevancia**. La planificación inicial partió de un análisis estadístico general, basado en datos publicados por el Banco Central de Ecuador y en los trabajos estadísticos de la CEIDEX.

El **análisis estadístico** permitió identificar los procesos más relevantes a investigar. A partir de esta identificación, el paso siguiente fue buscar los documentos de respaldo de las contrataciones de cada período para proceder al **análisis documental**.

Se **realizaron confirmaciones** y se **solicitaron informes** complementarios a las instituciones implicadas en el proceso de endeudamiento,

especialmente el Banco Central, el Ministerio de Finanzas, la Procuraduría y la Contraloría General del Estado y Congreso Nacional.

Para la realización de los trabajos se **verificaron las competencias legales y operativas** de los diversos órganos estatales en relación con el manejo del endeudamiento público, realizándose el **análisis contable** mediante el examen de libros y documentos contables tanto en el Ministerio de Finanzas como en el Banco Central.

Considerando el largo periodo auditado por la CAIC, también se **utilizaron otras fuentes** de información alternativas y registros históricos existentes en libros, publicaciones y páginas web.

En el análisis financiero se aplicó, entre otras, la técnica denominada **auditoría de cifras**; es decir, confrontación de los valores contratados con los valores pagados; comparación del valor renegociado en las diversas operaciones con el valor de la deuda en el mercado; identificación de los montos pagados a título de comisiones diversas, así como las tasas de intereses pactadas.

En los diversos procesos relevantes se buscó **identificar a los respectivos participantes**, cuya **responsabilidad** debería determinarse durante el trabajo de profundización de la investigación que corresponde a las entidades oficiales del país.

g) RESULTADO: Reducción del 70% de la deuda externa comercial ecuatoriana en títulos

En octubre del 2008, luego de conocer los informes presentados por la CAIC, el presidente Correa divulgó, en diversos medios de comunicación, los graves indicios de irregularidades encontrados por la comisión, y anunció la suspensión del pago del cupón de intereses de los Bonos Global 2012 y 2030, que vencerían en noviembre del 2008. Al mismo tiempo, sometió los informes a una revisión por parte de las instituciones jurídicas del Estado y también por abogados internacionales.

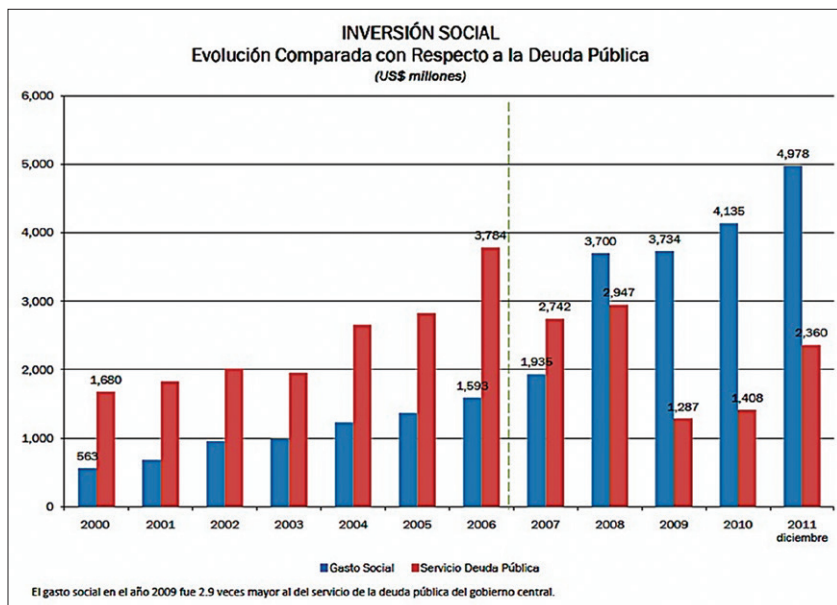
El valor que sería destinado a ese pago de intereses fue inmediatamente dirigido a gastos en salud y educación, hecho que fue destacado incluso por la ortodoxa revista *The Economist* el 23 de abril de 2009: “El

Sr. Correa parece ser incorruptible (...) el gasto público creció 71% en 2008, resultado de inversiones en escuelas y hospitales”.

A comienzos de 2009, el presidente Correa asumió – en acto soberano – y publicó una propuesta ofreciendo, a los tenedores de los “Bonos Global 2012 e 2030”, su rescate por el 30% de su valor nominal. El vencimiento de dichos bonos estaba previsto para los años 2012 y 2013, respectivamente, y los intereses cobrados eran de 12% y 10% anuales, a la fecha, además de otras cargas.

Cerca del 95% de los tenedores aceptaron la propuesta y entregaron sus bonos por el precio estipulado y no se presentó ninguna acción judicial contra el país. El 5% restante nunca apareció.

La recompra anticipada de los bonos 2012 y 2030 por un máximo de 30% de su valor nominal significó la anulación del 70% de aquella parte de deuda; lo que representó una economía calculada en US\$ 7.7 mil millones en 20 años (plazo de vencimiento de los bonos). Ese ahorro está posibilitando importantes inversiones en el país, en particular, el aumento de recursos destinados a salud, educación, vivienda, entre otras inversiones, conforme gráfico:



La experiencia ecuatoriana muestra la importancia de la herramienta de auditoría, cuyo informe debidamente respaldado con pruebas, documentos y argumentos suficientes y competentes puede servir para respaldar actos soberanos en cualquier momento, así como acciones en otros ámbitos.

Otro resultado importante de la CAIC fue la presentación de sugerencias a la Asamblea Nacional Constituyente Ecuatoriana – que sesionaba en la misma época. Estas fueron contempladas en la nueva Constitución Ecuatoriana, aprobada por referéndum popular en octubre del 2008. El capítulo destinado al crédito público prevé instancias de vigilancia:

Art. 289: “el Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público”.

Esta Constitución determina la preservación de la soberanía ecuatoriana, la prohibición expresa de Anatocismo y Usura, además de la prohibición de estatización de deudas privadas.

Adicionalmente, al mostrar que es posible enfrentar el problema del endeudamiento de forma soberana, la experiencia ecuatoriana estimuló a otros países a que anunciaran la intención de auditar sus deudas e influenció en la creación de la Comisión Parlamentaria de Investigación de la Deuda Pública en Brasil (CPI).

La actitud ecuatoriana de realizar una auditoría integral de su deuda pública significó una lección de soberanía al mundo, mostrando que es posible enfrentar al poder financiero mundial.

II. BRASIL – AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA

El fortalecimiento de la ciudadanía es un proceso que exige una continua formación de la sociedad en todas las áreas de conocimiento.

En términos económicos, es importante el dominio de los mecanismos que regulan las finanzas del país, pues los ciudadanos son los que

contribuyen en la financiación del Estado, mediante el pago de pesados tributos, y muchas veces no reciben a cambio los servicios sociales a los que tienen derecho.

La experiencia brasileña de Auditoría Ciudadana de la Deuda ha contribuido a popularizar el conocimiento de la realidad financiera del país, involucrando a los diversos sectores de la sociedad en la realización de los trabajos y en su divulgación.

a) Surgimiento de la Auditoría Ciudadana

El movimiento por la auditoría de la deuda surgió como resultado del gran Plebiscito Popular de la Deuda Externa, realizado en Brasil en septiembre del 2000, por cientos de movimientos sociales, en el que votaron 6.030.329 ciudadanos, de 3.444 municipios del país.

Más del 95% votaron por el NO a la continuidad del Acuerdo con el FMI; NO a la continuación del pago de la deuda externa **sin la realización de la auditoría** prevista en la Constitución Federal; y NO a la destinación de gran parte de los recursos presupuestarios para los especuladores.

La organización del plebiscito fue el resultado de años de movilización de la sociedad civil, que llegó a identificar la deuda pública como la responsable de las inaceptables deudas sociales existentes en Brasil.

Ante el impresionante resultado del plebiscito y en respeto a la determinación constitucional, entidades y ciudadanos se organizaron para iniciar el movimiento denominado AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA: organización social que investiga el proceso de endeudamiento público y que ha denunciado su equivocada utilización como un Sistema de la Deuda; es decir, se promueve un continuo desvío de recursos públicos hacia el sector financiero privado, cuando debería ser una fuente para financiar políticas públicas.

La Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil ha acumulado una trayectoria de conocimientos que le han permitido colaborar y trasladar

a otros lugares, especialmente a la CAIC ecuatoriana, y a recientes iniciativas en diversos países.

b) Organización de los Trabajos

La Auditoría Ciudadana ha funcionado en base a la articulación y apoyo de diversas entidades de la sociedad – asociaciones de trabajadores en general, sindicatos, gremios profesionales, grupos misioneros vinculados a iglesias, movimientos sociales de género, contra la pobreza, etc. – y ciudadanos voluntarios, que desde comienzos de 2001 se comprometieron en la ejecución de una auditoría ciudadana, en base a la siguiente metodología.

c) Metodología

La Auditoría Ciudadana de la Deuda se organizó inicialmente en comités locales, construyendo la metodología¹¹⁶ de trabajo después de su creación:

1 – EN CUANTO A LOS OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA CIUDADANA:

1º. Comprobar la situación real de la deuda externa y de la deuda interna pública.

- *Analizar: monto, composición, perfil y costos; orígenes, objetivos, condiciones y circunstancias de su constitución; plazos; destino efectivo de los recursos; grado de compromiso del presupuesto público para evidenciar el costo social; la legitimidad; la legalidad; la evolución histórica y la proyección futura; lo que fue efectivamente pagado; quién se benefició y cuáles fueron las relaciones de dependencia creadas; las comisiones pagadas; los intereses contratados en comparación con los pagados; distinguir deuda contraída para inversión y deuda contraída exclusivamente para*

116 Carta Circular N° 1/2001, de 29/03/2001, dirigida a los comités núcleos locales de la Auditoría Ciudadana de la Deuda en distintas provincias.

pagar intereses; gestión temeraria de la deuda y la relación entre la política económica adoptada y la evolución del proceso de endeudamiento.

2º Divulgar ampliamente los resultados de la Auditoría Ciudadana de la Deuda.

3º Exigir medidas de los órganos competentes.

4º Presionar al Congreso Nacional para la realización de la auditoría oficial, prevista en la Constitución Federal¹¹⁷.

2 – EN CUANTO A LA ESTRATEGIA:

La auditoría ciudadana deberá involucrar a los diversos sectores de la sociedad.

Se deberán formar equipos, con diversos segmentos sociales, para ir construyendo una visión común, tanto en lo que se refiere al diagnóstico, como a las salidas propuestas.

3 – EN CUANTO A LAS ETAPAS DE REALIZACIÓN:

1ª etapa: Elaboración de un panorama inicial y preliminar que permita el adecuado direccionamiento de la auditoría. Punto de partida: situación actual de la deuda pública (interna y externa), retrocediendo hasta el origen y las circunstancias de su constitución, verificando también los destinos de los recursos obtenidos. Este trabajo debe ser realizado por grupos de estudio constituidos en los estados, con representatividad de los diversos segmentos sociales.

2ª: etapa: Realización efectiva de la auditoría. Constitución de una comisión coordinadora responsable de la orientación y conducción de la auditoría; formación de equipos que harán pesquisas, estudios y auditorías específicas y/o localizadas, convergiendo en un informe concluyente. Tratar de obtener la adhesión de profesores universitarios, economistas, auditores, abogados, una composición representativa de las diversas corrientes y entidades.

117 Artículo 26 del Acto de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Federal de Brasil de 1988.

3ª: etapa: Definición de las propuestas para enfrentar y dar soluciones al problema del endeudamiento público bajo una óptica nacional, popular y democrática. Estas propuestas deben contener líneas alternativas de tratamiento del tema del endeudamiento público, privilegiando los intereses colectivos de la población. Buscar la legitimación del informe y de los procesos, mediante la realización de eventos para debatir las conclusiones y las alternativas propuestas, con amplia participación de las diversas entidades de la sociedad organizada.

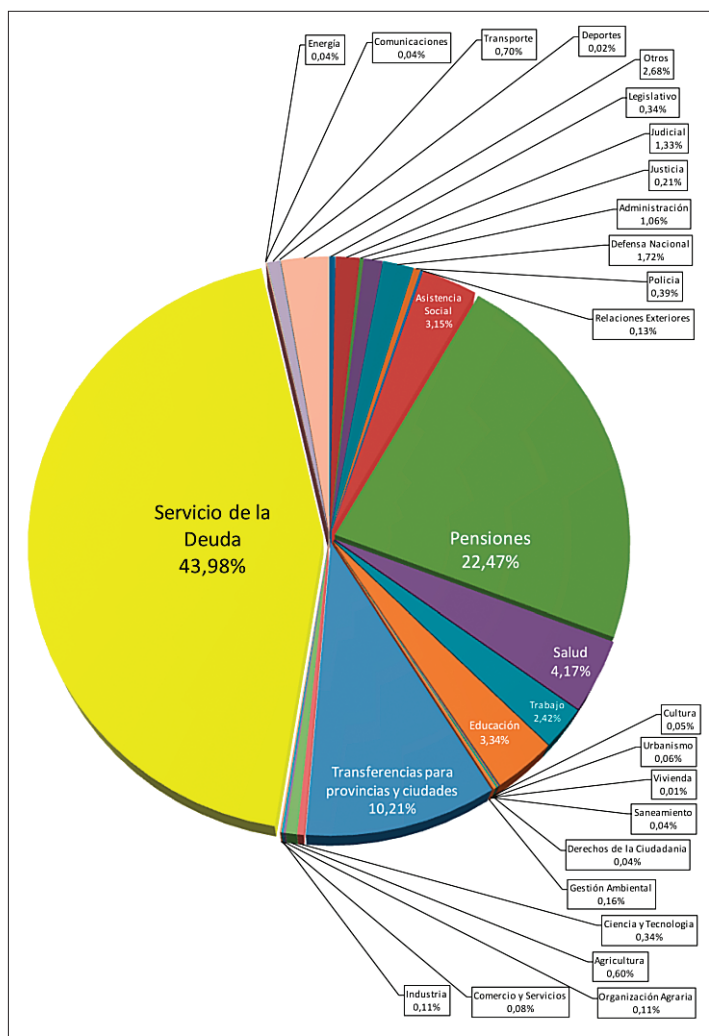
4ª: etapa: Divulgación de los resultados de la auditoría, buscando la movilización de la sociedad a partir de las conclusiones y alternativas propuestas, promoviendo un amplio conocimiento público de los resultados y obteniendo la más amplia adhesión de la sociedad al conjunto de propuestas de solución de esta cuestión. Elaboración de artículos, cartillas, folletos, debates, campañas y otros eventos dirigidos a los diversos segmentos sociales. Se debe poner énfasis en la relación entre la deuda pública y la calidad de vida de la población, demostrando el efecto que el endeudamiento provoca en la definición de las políticas públicas, afectando directamente la vida de cada ciudadano. Finalmente, junto con representantes de distintos segmentos de la sociedad, formular propuestas de orientación y soluciones para el endeudamiento público brasileño.

d) Actividades relevantes

Las actividades de la Auditoría Ciudadana de la Deuda se realizan en base a documentos y datos de carácter público y oficial, por ejemplo:

- i. Representación gráfica de Presupuesto Público Federal:** Anualmente, la Auditoría Ciudadana elabora un gráfico con el objetivo de popularizar la comprensión sobre el destino de los recursos presupuestarios gubernamentales del país.

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL 2012.
TOTAL: R\$ 1,712 MILLÓN DE MILLONES



Fuente: Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI / Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda.

Este gráfico denuncia el privilegio de la deuda, que en 2012: absorbió casi el 44% de los recursos, mientras que la salud solo recibió el 4,17%; la educación el 3,34%; la asistencia social el 3,15%, etc., observándose esta misma característica en años anteriores.

Así, se dilucida la principal razón de la paradoja brasileña: 7ª economía mundial, pero el país ocupa la 85ª posición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas.

- ii. Estudios sobre la relación entre el **endeudamiento público y la vulneración de los derechos humanos y sociales**.
- iii. Estudios sobre la relación entre el **endeudamiento público y las anti-reformas**, especialmente sobre pensiones, impuestos, derechos laborales, privatizaciones, etc.
- iv. Estudios sobre la relación entre el **endeudamiento público y políticas macroeconómicas de control inflacionario**¹¹⁸.
- v. Estudios sobre el **pago anticipado al FMI**¹¹⁹; **rescate anticipado** de bonos de deuda externa **con pago de sobreprecio**; acumulación de reservas internacionales mediante emisión de deuda.
- vi. **Género**: Estudio¹²⁰ sobre la aplicación de recursos para políticas de lucha contra la violencia contra las mujeres. Estudios sobre los **privilegios en la aplicación de recursos para la deuda pública** y la sustracción de recursos destinados a trabajadores del sector público¹²¹.
- vii. **Recuperación de documentos históricos**, por ejemplo, informes de comisiones parlamentarias y su divulgación en la página web para posibilitar un amplio acceso público.
- viii. **Acceso a la información**, mediante la reiterada solicitud de documentos relacionados con la autorización de contratación de deuda por las diversas instituciones involucradas: Congreso Nacional, Asambleas Legislativas de Provincias, Banco Central, Ministerio de Finanzas, Tribunales de Cuentas, entre otros. A pesar de muchas limitaciones, se ha obtenido algunos resultados.
- ix. **Identificación de mecanismos que generan deuda pública**, por ejemplo los detallados en el capítulo anterior.

118 Ej.: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>.

119 Ej.: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradição-Inexplicável-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>.

120 Ej.: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Divida-e-genero-texto.pdf>.

121 Ej.: <http://www.auditoriacidada.org.br/nao-ao-terrorismo-contra-os-servidores/>.

- x. **Producción de conocimiento popular:** Todos los estudios dan origen a publicaciones elaboradas en forma didáctica
- xi. **Movilización de la ciudadanía:** Creciente articulación con entidades de la sociedad civil para la realización de eventos públicos, estudios e investigaciones, publicaciones, etc.
- xii. **Articulación internacional:** Participación en el Foro Social Mundial desde su primera edición en 2001, y otras actividades que refuerzan los lazos con entidades internacionales de lucha contra la deuda, especialmente la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) y el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM con sede en Bélgica y presente en diversos países).
- xiii. **Otros en <http://www.auditoriacidada.org.br>**

e) Resultados obtenidos

En primer lugar, cabe resaltar que la apreciación de los resultados no debe restringirse a los montos que la auditoría ayudó a anular, sino a toda la amplitud de la repercusión de este trabajo ciudadano.

Uno de los resultados más importantes en casi 12 años de actuación de la Auditoría Ciudadana de Brasil ha sido la democratización del conocimiento sobre el problema de la deuda pública, llevando al creciente conocimiento de la sociedad sobre el tema, pues los hallazgos de la auditoría ciudadana han servido para fortalecer las luchas por la reivindicación de derechos sociales y de los trabajadores.

Además, la acumulación de conocimientos ha permitido colaborar y trasladar a otros países, especialmente a la CAIC ecuatoriana, que a su vez impulsó la creación de la Comisión de Investigación en el Parlamento brasileño (CPI) y abrir puertas para nuevas iniciativas en diversos países. Esa continua ampliación de la movilización social representa la esperanza en la creación de una fuerza suficiente para conseguir el cambio del injusto modelo actual, donde el endeudamiento público juega un nocivo rol.

Resultados alcanzados por la Auditoría Ciudadana de la Deuda

- Crecimiento de la movilización social en torno al tema de la deuda pública.
- Utilización de trabajos de Auditoría Ciudadana por movimientos reivindicativos de derechos sociales y sectores académicos de vanguardia.
- Participación en audiencias públicas en el Congreso Nacional (sobre la deuda y temas relacionados: Reforma Tributaria, Pensiones, Derechos Humanos, Desarrollo, etc.), así como en asambleas legislativas regionales (MG, RJ, Congreso da União Nacional de Legisladores e Legislativos Estaduais - UNALE, etc.), y Cámaras Municipales (Belo Horizonte). Participación en grupos institucionales de trabajo que buscan propuestas de solución para la crisis del endeudamiento público de provincias y municipalidades.
- Designación, mediante Decreto Ejecutivo nº 472/2007, para actuar como miembro de la CAIC en Ecuador, cuya actuación se concretó en la subcomisión de deuda comercial, y su informe sirvió de soporte para el acto soberano del presidente Rafael Correa.
- Instalación de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI de la Deuda Pública) en la Cámara de Diputados Federales, propuesta por el diputado federal Ivan Valente (PSOL/SP) y fundamentada en documentos y argumentos producidos por la Auditoría Ciudadana.
- Designación para actuar en la asesoría técnica de la CPI en el Parlamento brasileño, cuya participación se concretó en la elaboración y entrega de 8 (ocho) análisis técnicos, que pasaron a integrar el Informe Alternativo (“Voto por Separado”) de parte de los diputados de la CPI.
- Acción jurídica impulsada por el Colegio de Abogados de Brasil (Orden de Abogados de Brasil – OAB – ADPF 59/2004) ante el Supremo Tribunal Federal (STF), la misma que utilizó argumentos y datos de Auditoría Ciudadana, y requiere que el STF obligue al Congreso Nacional a convocar la comisión mixta para la realización de la auditoría de la deuda prevista en la Constitución Federal de Brasil de 1988.
- Actuación junto a la Fiscalía para la profundización de las investigaciones iniciadas por la CPI de la Deuda.
- Instalación de comisiones de investigación en asambleas legislativas de algunos estados, para cuya creación se utilizaron argumentos y datos de la Auditoría Ciudadana. En Minas Gerais, por ejemplo, fue creada una Comisión Especial aprobada por 52 de los 72 diputados estatales.
- Expansión de la experiencia de la Auditoría Ciudadana hacia otros países en Latinoamérica, Europa y el norte de África.

Ante la coyuntura marcada por la financiarización, la Auditoría Ciudadana ha sido una importante herramienta para el fortalecimiento de la ciudadanía.

La auditoría de la deuda pública es un trabajo técnico en donde se requiere la voluntad en el análisis de los documentos y la valentía para revelar lo encontrado.

III. BRASIL – COMISIÓN PARLAMENTARIA PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA (CPI)

La creación de la CPI en el parlamento brasileño fue una conquista de los movimientos sociales. Aunque no se ha realizado una auditoría propiamente dicha, la CPI representó una importante oportunidad de movilización social y posibilitó el acceso a documentos que por primera vez los brasileños conocieron. Además, la CPI sigue produciendo efectos, pues sus informes se entregaron en la Fiscalía para la profundización de las investigaciones.

La CPI fue propuesta por el diputado federal Iván Valente (PSOL/SP), y obtuvo la adhesión de un tercio de los diputados para su iniciativa. La necesaria lectura de aquel requerimiento en sesión plenaria ocurrió el 8 de diciembre de 2008, luego del impulso dado por una audiencia de miembros de la CAIC con el presidente de la Cámara de Diputados de Brasil (diputado Arlindo Chinaglia), durante la realización del Seminario Internacional Auditoría de la Deuda en América Latina en Brasilia, en noviembre del 2008.

Pasaron nueve meses hasta que los partidos designaron sus respectivos miembros para la CPI, por eso los trabajos no se iniciaron hasta el 19 de agosto de 2009. Esto constituyó un claro indicio de que no había interés político en esta investigación, pues la mayoría de los partidos cuentan con aportes de la banca para sus campañas electorales.

La presión de los movimientos sociales, especialmente de Auditoría Ciudadana de la Deuda, fue fundamental para la efectiva instalación de los trabajos de la CPI.

Luego de instalada la CPI, sus miembros **no** organizaron una gran comisión de técnicos, necesarios para auxiliar en los trabajos de investigación,

como se hizo en Ecuador, restringiendo el grupo de trabajo a poquísimas personas, lo que significó una fuerte limitación.

Auditoría Ciudadana asesoró técnicamente a la CPI, realizando el examen de documentos y estudio de testimonios recogidos por la comisión, entregando 8 (ocho) análisis técnicos, además de promover la constante articulación con entidades sociales.

Diversos requerimientos de informaciones propuestos por la Auditoría Ciudadana fueron acogidos y aprobados por la CPI, y dirigidas a entes oficiales de control de la deuda, principalmente al Ministerio de Finanzas y al Banco Central.

Después de nueve meses de funcionamiento, se aprobó el Informe Final oficial, que recogió, en su diagnóstico, diversas constataciones de indicios de ilegalidad e ilegitimidad señalados en los análisis técnicos, testimonios de especialistas y denuncias de la sociedad civil, reconociendo, por ejemplo:

- Las altísimas tasas de interés constituyeron el principal factor que provocó el crecimiento acelerado de la deuda pública brasileña, caracterizándose el continuo uso del anatocismo, práctica que ya había sido juzgada como ilegal por el Supremo Tribunal Federal (Súmula 121 del STF).
- La “deuda interna” (que paga los más altos intereses del mundo) aumentó aceleradamente en los últimos años, debido a las emisiones de títulos de deuda pública que se utilizaron para financiar la compra de dólares especulativos que ingresaron al país por medio de la banca privada. Estos dólares se destinaron a la acumulación de casi US\$ 400 mil millones de reservas internacionales, invertidas mayormente en títulos públicos del Tesoro de los EE.UU. que devengan intereses cercanos a cero, generando perjuicios al Banco Central brasileño.
- Conversiones de deuda externa en deuda interna, mediante el pago anticipado al FMI¹²² en 2005 y rescates anticipados de bonos de deuda externa con el pago de sobreprecio, que alcanzó el 70% en determinadas operaciones.

122 Para pagar al FMI, el gobierno emitió títulos de deuda interna, que fueron adquiridos por los bancos (dealers), con intereses mucho más elevados que los que pagaba al FMI. De esa manera, la deuda simplemente cambió de manos: lo que se pagó al FMI se pasó a deber a los bancos.

- El Senado Federal renunció a su competencia, pues permitió emisiones de títulos sin especificar sus características.
- Informaciones y documentos solicitados, no fueron entregados.

A pesar del grave diagnóstico, contradictoriamente, el Informe Final no admitió haber encontrado irregularidades en el proceso de endeudamiento; no recomendó realizar auditoría ni una actuación del Ministerio Público para profundizar en las investigaciones. Sin embargo, la presión de las entidades de la sociedad civil que acompañaron los trabajos de la CPI, provocó que solamente un tercio de los 24 miembros de la CPI votasen a favor de este informe, que fue aprobado por el apretado resultado de 8 votos favorables y 5 en contra.

El diputado Ivan Valente presentó su Informe Alternativo – denominado “Voto en Separado” – al cual incorporó íntegramente todos los análisis presentados por la asesoría técnica. El Informe Alternativo fue firmado por 8 (ocho) diputados y recomendó la realización de la auditoría ante los diversos indicios de irregularidades señalados, por ejemplo:

- Práctica de Intereses sobre Intereses (Anatocismo), considerada ilegal por el STF;
- Ilegalidad según la Convención de Viena del incremento unilateral de los intereses flotantes por la banca internacional privada a finales de la década de 70;
- Ausencia de contratos y documentos fundamentales, especialmente los que justificarían el origen del proceso de endeudamiento en los años 70, durante la dictadura militar; ausencia de conciliación de cifras en las negociaciones más relevantes de deuda externa por décadas; cláusulas ilegítimas, ilegales e inconstitucionales; no consideración del valor de mercado en negociaciones de bonos y pagarés;
- Fuertes indicios de ilegalidad en la transferencia de deudas del sector público y privado al Banco Central a partir de 1983, así como en el canje a bonos Brady en 1994;
- Ilegalidad del libre flujo de capitales, conforme la denuncia de la Fiscalía, que resultó en el crecimiento exponencial de la deuda interna a partir del Plan Real;

- Rescates anticipados de bonos de deuda externa brasileña con pago de sobreprecio a los tenedores de los títulos;
- Contabilización de una parte de los intereses nominales como si fuera una “amortización” de la deuda, lo que ha permitido la emisión de deuda para pagar intereses, en flagrante contraposición a la Constitución;
- Ofensa a los derechos humanos por el exagerado uso de recursos presupuestarios para el pago de cuestionables montos de deuda “pública”;
- Conflicto de intereses, comprobado por reuniones entre el Banco Central y representantes de bancos y otros rentistas para definir las previsiones de inflación, que establecen las tasas de interés.

El Voto en Separado (y sus respectivos documentos de respaldo) fue entregado al Ministerio Público, para que se profundicen las investigaciones y se elaboren las acciones judiciales pertinentes.

Además de elaborar los análisis técnicos, la Auditoría Ciudadana publicó boletines¹²³ semanales para divulgar lo ocurrido en cada sesión de la CPI.

A pesar de las limitaciones y presiones políticas, la CPI significó un paso importante y coronó una década de luchas, estudios, investigaciones y trabajos voluntarios, pues sus conclusiones prueban la necesidad de realización de la auditoría de la deuda.

La deuda pública declarada como ilegal e ilegítima
no debe ser pagada por el pueblo.

¹²³ Documentados en la página <http://www.auditoriacidada.org.br>.

IV. ARGENTINA – La Causa Olmos¹²⁴

En octubre de 1982, el periodista Alejandro Olmos sentó una denuncia ante el Segundo Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal, a cargo en ese entonces del Dr. Martín de Anzoátegui, para que se investigara todo el proceso de endeudamiento del país desde el año 1976 y la responsabilidad del primer ministro de Economía de la dictadura, además de todos los demás funcionarios involucrados hasta el año 1983. Aunque el tribunal actuante designó 30 peritos, por la renuncia de casi todos ellos – pues no quisieron ser involucrados en la investigación – finalmente, solo quedaron tres, dos de ellos profesores titulares de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y el otro propuesto por la Academia Nacional de Ciencias Económicas, que se sumaron a tres auditores del cuerpo de peritos contadores de la Justicia Nacional.

La causa tuvo un trámite muy lento debido a los temores del Poder Judicial y al hecho que ante los informes requeridos al Banco Central y al Ministerio de Economía para que dieran explicaciones sobre el proceso y las cifras del endeudamiento, nunca respondían de inmediato y había que reiterar una y otra vez los oficios.

En la causa, el ex ministro Martínez de Hoz fue procesado por defraudación a la administración pública y prestaron declaración una gran cantidad de funcionarios; se acumularon pruebas diversas, se incorporaron documentos oficiales y los seis peritos elaboraron sus conclusiones sobre el material acumulado que alcanzaba a 28 cuerpos principales (12.000 páginas), con más de cincuenta anexos complementarios y una voluminosa cantidad de carpetas con distinta documentación sobre la deuda.

124 Por Alejandro Olmos Gaona, historiador y jurista argentino, hijo del autor de la Causa Olmos.

Las pericias determinaron:

- a) Que la deuda externa no tenía justificación legal, ni administrativa ni financiera.
- b) Los procedimientos utilizados por la autoridad económica fueron discrecionales y revelan transgresiones, irregularidades, comportamientos y gestiones que configuran verdaderos actos ilícitos.
- c) Las empresas públicas fueron obligadas a endeudarse, sin necesidad de financiamiento.
- d) En muchos casos se obligó a las empresas públicas a tomar créditos con bancos extranjeros para cancelar deudas con bancos nacionales.
- e) De los créditos en dólares contraídos por las empresas del Estado, el dinero iba al Banco Central, que les entregaba pesos que se desvalorizaban.
- f) Hubo malversación de fondos.
- g) Las reservas internacionales eran préstamos de la banca internacional que nunca llegaban al país y se colocaban en los mismos bancos a una tasa inferior, perdiendo enormes sumas de dinero.
- h) La deuda externa fraudulenta de las empresas privadas fue asumida por el Estado en 1982.
- i) Los avales a empresas públicas y privadas por el Banco Central debieron ser cancelados por la institución, que nunca reclamó a las empresas el pago de los mismos.

A esto se suma que todas las operaciones pasaban primero por el estudio de abogados del Dr. Guillermo W. Klein, quien era Secretario de Programación Económica.

El juez Jorge Ballesteros sobreseyó la causa por prescripción de la acción penal el 13 de julio de 2000, aunque señaló los delitos e irregularidades que se habían cometido y la clara responsabilidad del Fondo Monetario Internacional en las operaciones.

V. IRLANDA – Una Auditoría de la Deuda Irlandesa¹²⁵

El proceso de auditoría de la deuda fue un buen punto de partida para empezar a construir la campaña irlandesa en contra de la deuda bancaria ilegítima. Esto fue impulsado por los hallazgos de la auditoría que explicaban los mecanismos utilizados para la socialización de deudas bancarias – una cuestión que el pueblo irlandés no había comprendido en forma apropiada. La confusión pública creció debido a la complejidad y la gran cantidad de arreglos financieros entre el gobierno irlandés, los bancos irlandeses, el Banco Central Irlandés y la *Troika* con acreedores internacionales. Estos arreglos crediticios fueron asumidos por el gobierno irlandés hasta la fecha, para asegurar que ningún banco local fuera a quebrar.

La población irlandesa no sabía a quién se le estaba pagando las deudas de bancos, así como las consecuencias nacionales y europeas del no pago. Esto provocó un enorme miedo e incertidumbre, llevando a una sensación de parálisis e impotencia entre la gente. Además, tal situación se acentuó por el hecho de que el gobierno irlandés no consultara a su propia ciudadanía (y a menudo ni a su propio parlamento) sobre las decisiones clave en relación al pago de la deuda bancaria.

125 Por Nessa Ní Chasaide (Debt and Development Coalition Ireland) <http://www.notourdebt.ie> y <http://www.debtireland.org>.

Los grupos que realizaron la auditoría de la deuda - *Action from Ireland* (Afri) y *Debt and Development Coalition Ireland and Unite Trade Union* - trataron el proyecto de auditoría como una iniciativa de investigación independiente, más que como una campaña. De esta manera, la auditoría podría proveer información financiera básica y objetiva al público. Los hallazgos de auditoría fueron entonces interpretados por los grupos de comisiones. Desde nuestro punto de vista, las cuestiones clave que la auditoría reveló incluyeron:

- El enorme nivel de deuda bancaria que fue socializada, inclusive deuda originada por garantías;

- Que muchos tenedores de bonos no eran residentes en el país; eran anónimos, y ejercían un extraordinario e injusto poder sobre el pueblo irlandés.

La auditoría de la deuda, por lo tanto, brindó un resultado de gran credibilidad que posibilitó que los grupos de comisiones emprendieran una campaña nacional. El resultado fue la formación de la nueva coalición de activistas contra la deuda ilegítima en Irlanda, *Debt Justice Action*, que integra la *Anglo: Not Our Debt campaign* (pues el Anglo es el banco fundado por la sociedad irlandesa más repudiado) formada por miembros de la comunidad, los movimientos por la justicia global, motivados por su fe religiosa, académicos y sindicalistas.

La campaña ha pasado de las acciones por una “auditoría” para centrarse en una campaña directamente enfocada en el gobierno irlandés, pidiendo la cesación de pagos de las deudas bancarias más odiosas e ilegítimas de Irlanda.

VI. NORUEGA – La primera auditoría de la deuda hecha por un acreedor¹²⁶

En la primavera de 2013, el gobierno noruego realizará la primera auditoría de la deuda iniciada por un acreedor. Esto significa una auditoría de las deudas de países en vías de desarrollo con Noruega, para evaluar la corresponsabilidad de dicha nación en la contratación de esas deudas. Las razones para llevar a cabo la auditoría son puramente normativas. El Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego (MAE) deja claro en su propuesta que *“no hay razones para creer que la Agencia Noruega de Crédito para la Exportación haya actuado de manera irresponsable.”* De hecho, la intención de fondo es arrojar luz al debate y promover prácticas más responsables de crédito.

Además, la propuesta especifica que *“una parte integral de este ejercicio, tiene la intención de que este proceso se realice de tal forma que sirva como ejemplo de éxito de cómo una auditoría de la deuda debe llevarse a cabo. Con suerte, esto será una lección útil para actores interesados, tanto acreedores como deudores. La propuesta deja claro que el propósito de la auditoría no es cancelar la deuda”.*

Una compañía consultora independiente del gobierno efectuará la auditoría de la deuda noruega, pero con el seguimiento de una comisión del MAE noruego. La auditoría pretende dar feedback a los Principios para Promover Concesión y Contracción de Crédito Responsables, recientemente emitidos por la ONU. La propuesta declara: Una auditoría de la deuda los examinará y proveerá información importante para seguir desarrollándolos.

Para que una auditoría de la deuda sienta un precedente internacional, las líneas de acción aplicadas en el proceso deben ser aceptadas de forma general. Por esta razón, la Coalición Noruega para

126 Por Gina Ekholm, Directora de la Coalición Noruega para la Cancelación de la Deuda (SLUG), Febrero 2013. Traducción de Sergi Cutillas.

la Cancelación de la Deuda (SLUG) apoya la decisión del gobierno noruego de basar la auditoría en los Principios de la ONU. Se espera que la auditoría identifique las malas prácticas de crédito aplicadas actualmente y promueva nuevas prácticas de crédito responsables. SLUG espera que la auditoría sienta un precedente y que otros acreedores sigan el ejemplo noruego. Si esto pasa, la iniciativa podría convertirse en un punto de inflexión para las finanzas internacionales.

VII. EXPERIENCIAS RECIENTES EN EUROPA

En **Portugal**, en diciembre de 2011, se lanzó la campaña por la Auditoría Ciudadana de la Deuda, durante la Convención realizada en Lisboa, con la participación de miembros de la Auditoría Ciudadana de Brasil, del CADTM y de diversos movimientos sociales locales y voluntarios¹²⁷. El movimiento ya produjo un informe técnico¹²⁸ con los hallazgos encontrados.

En **Francia**, luego de la iniciativa de varias asociaciones (ATTAC, CADTM) y sindicatos (Solidaires, CGT, Sud BPCE, FSU), con el apoyo de partidos políticos (NPA, PC, PG, Europe Écologie, les Verts) se creó un movimiento colectivo nacional con el objetivo de lograr una auditoría ciudadana de la deuda pública (CAC)¹²⁹. Se crearon otros colectivos locales en todas las regiones, que ya llegan a unos 140. El objetivo de éstos no es convertir sus miembros en expertos, sino que la ciudadanía esté en condiciones de entender los temas esenciales con respecto a la deuda pública y que pueda reaccionar colectivamente, utilizando las herramientas elaboradas por el CAC, como – por ejemplo – la guía de la auditoría de un municipio u hospital.

En **España**, a partir de los movimientos sociales que tuvieron lugar a lo largo del 2011, surgió la Plataforma de la Auditoría Ciudadana de la Deuda¹³⁰ – PACD – No debemos, No pagamos. Este movimiento ciudadano está constituido en más de veinte ciudades de España. En **Bélgica** se lanzó recientemente la campaña por la Auditoría Ciudadana¹³¹.

127 <http://auditoriacidadada.info/>.

128 http://auditoriacidadada.info/facebook/docs/relatorio_iac.pdf.

129 <http://www.audit-citoyen.org/>.

130 <http://auditoriaciudadana.net/>.

131 <http://www.onveutsavoir.be/>.

CONCLUSIÓN

En todo el mundo, las constantes crisis de todo tipo han provocado inquietud en la sociedad por conocer las razones por las que los recursos públicos no han permitido solventar ni siquiera sus necesidades elementales, mientras que las deudas públicas han crecido en forma inconmensurable.

Ecuador, para descifrar esas razones se basó en la experiencia de la Auditoría Ciudadana de Brasil, y elevó la lucha al nivel del Estado, que dictaminó, mediante Decreto Ejecutivo, la realización de una auditoría integral con participación ciudadana, para examinar treinta años de endeudamiento público. Esta importante iniciativa logró no solo la reducción del 70% de esa deuda con la banca privada internacional reflejada en bonos, sino que posibilitó inversiones efectivas en servicios sociales de salud, educación, transportes, etc., así como la restitución de su soberanía e identidad, para ejemplo para todo el mundo.

Estas experiencias latinoamericanas demuestran que sí se puede alcanzar la verdad y obtener resultados concretos. Las limitaciones que surgen en el camino no pueden ser impedimentos para la continua movilización social, que debe buscar la construcción de un movimiento mundial hacia otro modelo económico, más equitativo, justo y solidario para todos los pueblos.

Las experiencias de auditoría de la deuda deben servir para inspirar a otras iniciativas y alimentar las luchas sociales contra la esclavitud económica impuesta por el Sistema de la Deuda.

CAPÍTULO V

**MÉTODOS PARA LA
EJECUCIÓN DE UNA
AUDITORÍA CIUDADANA
DE LA DEUDA PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN

Considerando las experiencias y los conceptos abordados en los capítulos anteriores, que evidencian la necesidad imperiosa de conocer qué deudas los pueblos están pagando, las organizaciones sociales pueden avanzar en la lucha contra este sistema de saqueo de recursos mediante la ejecución de una **Auditoría Ciudadana de la Deuda**.

Si bien es cierto que la auditoría es una herramienta técnica, hay que aclarar que ésta puede ser aplicada por todos los ciudadanos de distintas formaciones, ya que sólo se requiere la voluntad de encarar una desafiante tarea que revelará la verdad del Sistema de la Deuda, en defensa de presentes y futuras generaciones.

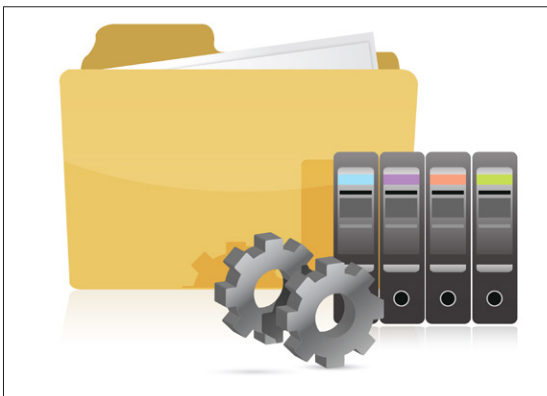
El objetivo de este capítulo es detallar los métodos para la preparación y ejecución de auditorías de la deuda por parte de la ciudadanía; métodos que se aplicaron en varios países, con excelentes resultados como la reducción de los niveles de endeudamiento con la banca internacional por el Ecuador, como ya se explicó en el capítulo IV.

5.1 – FUNDAMENTOS ESENCIALES PARA REALIZAR LA AUDITORÍA

Conforme a lo mencionado, la auditoría de la deuda pública se fundamenta en el análisis de los procesos o ciclos operativos de las transacciones que la originaron, y tiene como objetivo determinar aspectos relacionados con su forma, fondo y otros elementos circundantes, a fin de verificar si las deudas examinadas:



La preparación para una auditoría comienza simultáneamente con la conformación de un equipo de trabajo, la recopilación de informaciones, y la definición del enfoque del examen que se realizará.



a) CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO

Para iniciar la Auditoría Ciudadana se debe organizar un **equipo o comisión**, que cumplirá todas las fases del examen, hasta la emisión de un informe final.

El equipo podrá ser conformado por todos los ciudadanos, de distintas procedencias, requiriéndose tan sólo su disponibilidad para efectuar un examen minucioso y objetivo de las transacciones que han generado deuda pública y sus impactos sociales, mediante la aplicación de procedimientos de auditoría.

Es necesario derrumbar el mito de que solamente los especialistas puedan participar en una comisión de auditoría de la deuda. Es conveniente la colaboración de algunos técnicos para auxiliar en el análisis contable y estadístico, pero es imprescindible la participación de personas de variadas experiencias, lo que permitirá verificaciones más amplias.

Es recomendable que exista una supervisión de los trabajos en forma permanente, para asegurar la calidad y equidad de sus análisis e investigaciones en dirección a su objetivo.

b) RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS

Sea oficial o ciudadana, la realización de una auditoría sólo es posible en base a informaciones y documentos, los mismos a los que la

sociedad tiene el derecho de acceder, conforme a los principios mencionados en el capítulo III.

Así, el primer paso es verificar (1) los documentos e informaciones que se encuentran disponibles en archivos públicos físicos o electrónicos de las instituciones responsables de la administración de la deuda pública (Ministerio de Finanzas y Banco Central), bibliotecas, archivos y memorias institucionales, libros de historia económica, reportajes periodísticos, documentales y especialmente estudios generados en los diversos movimientos sociales, y (2) los datos que exigen una búsqueda más exhaustiva, mediante requerimiento de información a los entes gubernamentales¹³², directamente por la ciudadanía o por medio de parlamentarios.

Por ejemplo, la Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil ha enviado cartas a entes gubernamentales solicitando datos en base al derecho de acceso a la información, y, adicionalmente, utilizado la vía legislativa tanto en el ámbito nacional como regional.

La recopilación de documentos debe incluir la **base legal, información básica de cifras, macroeconómica y relevante** al tema de la deuda pública, **del período sujeto a auditoría**. Por ejemplo:

- Base legal, reglamentación específica de la deuda pública y disposiciones constitucionales del Estado.
- Detalle de autorizaciones formales que generen deuda pública (decretos supremos, autorizaciones legislativas, administrativas, etc.).
- Estadísticas periódicas oficiales o de un organismo calificado sobre los saldos y flujos periódicos (semestrales, anuales, y/o mensuales) de capital e intereses de la deuda pública.
- Presupuestos periódicos del Ministerio de Finanzas, ejecutados y proyectados.
- Situación periódica macroeconómica relacionada con la generación de deuda pública.

132 Se puede requerir la información directamente al Ministerio de Finanzas y al Banco Central. La información que no ha sido facilitada y que es imprescindible, podría ser solicitada por intermedio de organismos de control de las entidades responsables, función legislativa, comité de arbitraje, comité de fiscalización, función judicial, tribunales de cuentas, etc.

- Compromisos del gobierno con instituciones y/o organismos financieros internacionales, o de la zona a la que pertenece.
- Informes institucionales de entidades de control (Parlamento, Tribunal de Cuentas, Contraloría, etc.).
- Estudios, comentarios, observaciones, juicios de valor formulados en los movimientos sociales, parlamentos, notas periodísticas, y/o firmas de auditorías anteriores.
- Informes sobre en el mercado primario y secundario de los bonos soberanos, tasas nominales, valores de descuento, prima, yield, etc.
- Balances periódicos de las entidades gubernamentales responsables como son: Banco Central, Ministerio de Finanzas o de Hacienda, etc., o detalle de cuentas contables en donde se registra la deuda pública.

Algunas recomendaciones deben ser observadas en relación con los documentos que fundamentarán los análisis de auditoría:

- que el documento sea de buena calidad; es decir, que sea el definitivo (y no un borrador intermedio), con firmas de responsabilidad;
- que en las copias de los documentos conste el archivo o la fuente donde se encontraron;
- que se solicite una certificación y/o declaración a los responsables que garantice que las copias obtenidas sean fiel reproducción del original.

En el caso de practicar una auditoría específica se deberá recopilar información sobre el tema puntual que se examinará.

Debido a que las transacciones que generan deuda pública han sido manejadas por décadas como secretas, la obtención de documentación constituye un gran desafío para la Auditoría Ciudadana.

En resumen, el equipo de auditoría logrará recopilar datos de la base legal y reglamentaria de los mecanismos que generan deuda pública, de la

operatividad de los ciclos empleados en cada mecanismo y de las razones del crecimiento de las deudas públicas, considerando los efectos macroeconómicos y circundantes, pues dicho conocimiento constituirá una base sólida para su ejecución.

Obtenidos los datos, la siguiente tarea es su análisis, de acuerdo a los objetivos del examen.

c) DEFINICIÓN DEL ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

En esta fase de preparación, la Auditoría Ciudadana deberá definir cual será el enfoque de la auditoría que se realizará, pues esta definición orientará los procedimientos que se deben adoptar.

El enfoque puede ser orientado hacia una Auditoría Integral o Específica

La **auditoría integral** constituye un examen amplio y está orientada hacia el análisis y la evaluación de todos los mecanismos, transacciones y procesos (económicos y políticos) que han originado deudas, con la finalidad de determinar: si reflejan montos reales, debidamente justificados y transparentes, así como si fueron legales, legítimos, transparentes o carecieron de vicios. Adicionalmente, determinará si estas deudas públicas tienen contrapartida real o provocaron perjuicios sociales, morales, económicos, ambientales, ecológicos o culturales a la soberanía del país.

De esta forma, la auditoría integral avanza más allá de las verificaciones contables y estadísticas, pues considera la actuación del Sistema de la Deuda inserta en las circunstancias económicas y políticas presentes desde el surgimiento de las deudas, así como los aspectos legales y diversos impactos desde el origen del proceso.

La **auditoría específica** constituye un examen puntual enfocado a un determinado aspecto de la deuda pública generado en el pasado o en la actualidad, como puede ser:

- a) Un mecanismo específico de deuda multilateral, deuda bilateral, deuda con la banca internacional, etc.

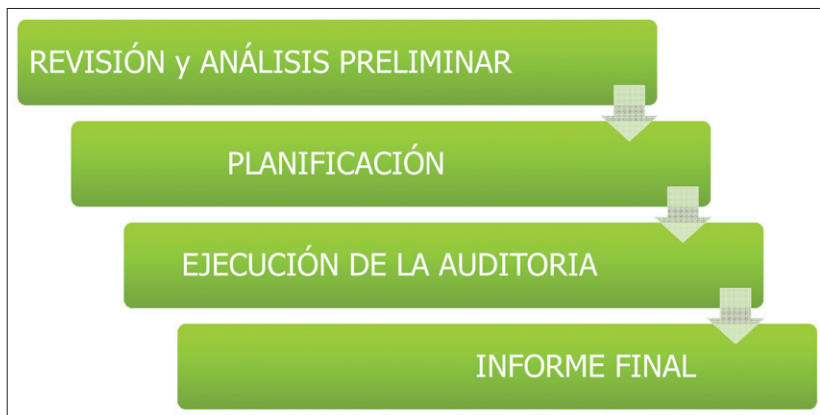
- b) Un proyecto específico financiado con deuda pública, o rubro(s) de balance específico, un contrato, o una operación relevante.
- c) Temas concurrentes en el momento, que generan endeudamiento público en el presente y a futuro, como son: el rescate del sistema bancario, la firma de tratados, convenios por parte del Estado o de las entidades gubernamentales con organismos nacionales e internacionales.
- d) Temas relacionados con **tareas específicas enfocadas a importantes movilizaciones de lucha social** que se deslindan de esta herramienta técnica, y deben realizarse en forma permanente por la Auditoría Ciudadana, tales como:
- Seguimiento periódico del comportamiento y evolución de la deuda pública y la exigencia de recursos para el pago de intereses, amortizaciones y costos, comparándose con los demás gastos sociales.
 - Desarrollo de investigaciones macroeconómicas que consideren ciertas medidas adoptadas y su relación con el endeudamiento e impactos sociales, como por ejemplo, el control de la inflación mediante la utilización de mecanismos que provocan perjuicio operacional al Banco Central, que es transferido al presupuesto público y asumido por la sociedad.
 - Realización de estudios sobre la Constitución del Estado, reglamentos y base legal, con la finalidad de identificar ilegalidades y privilegios de la deuda, y organizar movilizaciones sociales para proponer modificaciones legales.
 - Seguimiento sobre acciones legales, recomendaciones y producto de auditorías integrales o específicas, e investigaciones efectuadas sobre el endeudamiento público.
 - Revisión y análisis de denuncias y escándalos originados por las deudas públicas.

- Elaboración de informes, estadísticas, verificación de balances gubernamentales, análisis económicos, identificación de impactos sociales, ecológicos, ambientales, económicos, financieros, de género y de los pueblos.
- Divulgación de resultados de investigaciones y hallazgos de las auditorías realizadas con respecto a la deuda pública: sus orígenes, su evolución, los mecanismos implementados para su crecimiento, etc., con la finalidad de concientizar a la sociedad acerca del pago histórico que venimos realizando y sus razones.

Cualquiera que sea el enfoque de la auditoría, se recomienda la aplicación de **cuatro fases**, siendo la única diferencia entre una auditoría integral y una auditoría específica la amplitud de los temas que se analizan.

5.2 – FASES DE LA AUDITORÍA DE LA DEUDA

En base a la experiencia latinoamericana, la metodología sugerida para la ejecución de una auditoría de la deuda pública consta de cuatro **fases**:



a) PRIMERA FASE: REVISIÓN Y ANÁLISIS PRELIMINAR

Una vez se cuente con las condiciones adecuadas – equipo de trabajo, documentación, y definición del enfoque – se puede iniciar la primera fase de la auditoría, que se dedicará a una revisión y análisis preliminar de los documentos recopilados.

El objetivo de esta fase es **delinear un panorama inicial del proceso de endeudamiento y sus impactos**, lo que permitirá visualizar los aspectos más relevantes, que indicarán los temas principales que deberán ser profundizados en las fases siguientes.

Algunos aspectos relevantes a examinar en la fase preliminar son:

1. Determinar el proceso de endeudamiento y los tipos de deuda multilateral, bilateral, comercial e interna existentes;
2. Resumir los principales eventos históricos económicos, fiscales, bancarios y tributarios que tienen relación con la situación fiscal del país, en forma cronológica;
3. Estudiar las características políticas y sociales del país, a fin de determinar su relación con el proceso de endeudamiento público;
4. Identificar la base legal que autoriza el endeudamiento público, así como los órganos gubernamentales responsables de su administración y control;
5. Identificar los efectos macroeconómicos que originaron el endeudamiento;
6. Identificar los datos estadísticos, presupuestarios y contables disponibles, a fin de analizar la evolución de los saldos de cada tipo de deuda y sus flujos (pagos de intereses, capital, comisiones y demás gastos);
7. Determinar los principales montos reales recibidos y pagados, por cada deuda generada;
8. Comparar los presupuestos anuales de salud, vivienda, educación y demás gastos públicos con la cantidad de recursos destinados al pago de la deuda;

9. Resumir por periodos gubernamentales la evolución de la deuda pública;
10. Analizar la deuda pública en función de índices financieros y su representación, considerando el criterio de deuda bruta y no “neta”;
11. Determinar los convenios suscritos, principales cláusulas y condiciones establecidas, a fin de determinar su legitimidad y legalidad;
12. Verificar el destino de los fondos (si estos efectivamente se entregaron al país o sólo sirvieron para el pago y/o prepago de deudas anteriores);
13. Determinar las principales transacciones de deuda pública en el exterior;
14. Determinar qué títulos de deuda pública se comercializan en los mercados financieros, así como su valor.

Como resultado de este trabajo, tanto en una auditoría integral como específica, el equipo de auditoría emitirá un **informe preliminar**, que contendrá, en forma clara y resumida, el panorama del endeudamiento, los mecanismos que han generado deudas públicas, los ciclos operativos empleados, la base legal y reglamentaria, los análisis, comentarios y hallazgos preliminares, así como los aspectos circundantes y macroeconómicos.

Es importante que el informe preliminar pueda indicar los aspectos más relevantes, que deban recibir especial atención en las fases siguientes del trabajo de auditoría de la deuda.

b) SEGUNDA FASE: PLANIFICACIÓN

La información contenida en el informe preliminar servirá de base para que el equipo realice la **Planificación de la Auditoría**.

En una Auditoría Ciudadana, la **planificación** constituye la elaboración del plan o **programa de auditoría**, que detallará expresamente los parámetros centrales del motivo del examen, cómo hacerlo, con qué profundidad, en qué tiempo, bajo la responsabilidad de quién, con qué procedimientos, etc.

El **programa** puede ser elaborado por tema o por tipo de mecanismo que indicará una serie de procedimientos a seguir durante los trabajos de auditoría, de manera a direccionarlos hacia su ejecución, visando obtener evidencias suficientes y de calidad, a fin de lograr los objetivos generales y específicos establecidos previamente.

La estructura de un programa de auditoría será la misma, tanto para una auditoría integral como específica, y contendrá:

PROGRAMA PARA UNA AUDITORÍA CIUDADANA

- Motivo de la auditoría
- Objetivos generales y específicos
- Alcance
- Determinación de los grupos de trabajo
- Cronograma de ejecución
- Técnicas a aplicarse
- Tipos de pruebas a realizar (sustantivas y de cumplimiento)
- Resumen de las evidencias (hallazgos)
- Firmas de responsabilidad

b.1) Motivo de la Auditoría

La Auditoría Ciudadana de la Deuda definirá el motivo de los exámenes que se realizarán, según los temas verificados en el análisis preliminar, seleccionados de acuerdo con la relevancia económica y/o los impactos sociales. Por ejemplo:

- i. En Grecia, el motivo puede ser la realización de una auditoría integral de la deuda soberana griega reflejada en bonos;
- ii. En África, puede ser un examen especial sobre la deuda externa con los organismos internacionales;
- iii. En Brasil, puede ser un examen específico sobre el rescate anticipado de bonos soberanos con sobreprecio y pago adelantado de la deuda externa al FMI;
- iv. En Francia, podría ser la auditoría de la deuda de un municipio;
- v. En España, el motivo de una auditoría podría ser una evaluación específica al rescate bancario de las cajas de ahorro;
- vi. En diversos países, la auditoría integral del mecanismo de transformación de deudas privadas en deudas públicas, especialmente el salvataje bancario;
- vii. En Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre, la deuda con la *Troika*.

b.2) Objetivos Generales y Específicos

El objetivo general constituye el elemento más amplio que servirá de meta final a ser alcanzada por el equipo y está directamente relacionado con el motivo del examen.

En relación a los ejemplos anteriores, los objetivos generales serían:

- i. Verificar la legalidad de emisiones de bonos de deuda soberana griega, la justificación y destino de los fondos, razonabilidad de

costos de intereses, honorarios de abogados, tasas, comisiones, así como los impactos sociales provocados por la exigencia de recursos presupuestarios para su cumplimiento;

- ii. Denunciar los condicionamientos explícitos e implícitos en cada uno de los acuerdos y contratos suscritos por países africanos con el FMI y el Banco Mundial, y sus impactos económicos y sociales;
- iii. Investigar los detalles financieros y jurídicos de los rescates anticipados de bonos soberanos de Brasil con sobreprecio y del pago adelantado de la deuda externa con el FMI, a fin de determinar los perjuicios financieros y económicos de dichas operaciones;
- iv. Determinar los préstamos “tóxicos” de municipios en Francia y cuantificar el costo adicional que suponen;
- v. Identificar los montos de recursos públicos que han sido destinados al rescate bancario de cajas de ahorro, así como el origen del desfaldo en dichas instituciones;
- vi. Identificar los mecanismos de transformación de deudas privadas en deudas públicas en distintos países, especialmente el salvataje bancario;
- vii. Señalar las imposiciones y sus consecuencias para los países.

Adicionalmente, algún proceso relacionado con otros elementos circundantes de gran importancia, por ser actos y hechos que influyeron en el crecimiento de la deuda, puede constituir también un objetivo general, como se mencionó en el capítulo III.

Los **objetivos específicos** se originan a partir de cada objetivo general y están orientados a determinar si los procesos o ciclos operativos de los mecanismos que han originado deuda pública fueron adecuadamente reflejados, y además si son legales, legítimos, transparentes, si carecieron de vicios; así como si originaron perjuicios morales y económicos al país, con-

siderando para ello los aspectos legales, contables, financieros, ambientales y sociales preestablecidos. Por ejemplo:

- Instrumentación irregular, ilegal y no transparente;
- El monto involucra la capitalización de intereses normales y de mora;
- El monto involucra absorción de deudas que provienen de sectores con intereses particulares;
- La negociación comprende exigencias de garantías colaterales o su liquidación sin ninguna autorización formal;
- Los convenios involucran cláusulas ilegítimas o constituyen una violación a los derechos o normas legales, o renuncia a la soberanía, están escritos en otros idiomas y contienen condicionamientos e incoherencias;
- Los convenios implican el prepago de obligaciones aún no vencidas y/o emisión de títulos valores, en condiciones más exigentes;
- La liquidación de la operación involucra el cobro de excesivas comisiones y honorarios de abogados;
- Los convenios abarcan los nocivos efectos del incremento unilateral de tasas de interés;
- Los actos evidencian una influencia externa a fin de establecer condiciones beneficiosas tan sólo para los acreedores;
- Los convenios instruyen que sea un único ente el que realice los estudios de factibilidad para la reestructuración de la deuda pública, su instrumentación, que haga efectiva sus garantías, realice la liquidación del canje, negocie en el mercado los títulos valores;
- Los préstamos involucran productos tóxicos, derivados, etc.

b.3) Alcance

A continuación, se deberá determinar el **alcance** de la auditoría; es decir, el periodo que abarcará la investigación. En general, el periodo se determina de acuerdo con algunos hechos relevantes que significan un marco de referencia.

En relación a los ejemplos anteriores, el alcance sería de:

- i. N años, correspondiente al periodo de emisiones de bonos de deuda soberana griega desde la entrada de Grecia en la *Eurozona* en 2001;
- ii. N años, correspondiente al período de actuación del FMI en África a partir de 1980;
- iii. N años, desde el origen de las operaciones de rescate anticipado con agio en Brasil, en 2004;
- iv. N años, desde el origen de las operaciones con préstamos tóxicos por los municipios en Francia, en 1995;
- v. N años, desde el ingreso de España en la *Eurozona*, cuando se promovió el cambio de normas de las cajas de ahorro para su adaptación al sistema bancario europeo;
- vi. N años, desde el origen de los procesos de salvataje bancario identificados en distintos países: Ecuador (1983); Brasil (PROER-1997 y PROES-1998); EE.UU. (2007); países europeos (2009);
- vii. N años, desde el inicio de la actuación de la *Troika*.

b.4) Determinación de los grupos de trabajo

La planificación debe distribuir las personas disponibles para desarrollar el trabajo, de acuerdo a los objetivos establecidos.

El equipo de trabajo puede organizarse en **subcomisiones y grupos específicos** según los temas y subtemas que serán investigados, por ejemplo:

COMISIÓN DE AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA	
SUBCOMISIÓN	GRUPOS
Comercial	Origen de la deuda con la banca privada internacional
	Refinanciaciones o canjes
	Salvatajes bancarios
Impactos sociales	Recortes de gastos sociales
	Privatizaciones
	Reformas neoliberales: de Pensiones, Tributaria, Laboral, etc.
Multilateral	FMI
	Banco Mundial
	Bancos regionales (BID, FLAR, otros)
Bilateral	Club de París
	Bancos oficiales de desarrollo
	Países A, B, C
Interna	Operaciones de emisión de bonos, operaciones de Open Market, rescate bancario, conversión de deuda externa en interna, etc.

b.5) Cronograma de Trabajo

El programa debe incluir un cronograma de ejecución, con fechas límite por etapas, de acuerdo al examen a realizarse, así como la fecha de finalización de los trabajos y entrega del informe final.

b.6) Técnicas a aplicarse

El programa debe indicar las técnicas utilizadas durante la auditoría:

- Análisis
- Investigación

- Comprobación
- Indagación
- Revisión
- Confirmación
- Inspección

Mediante la aplicación de estas técnicas se obtendrán hallazgos o pruebas que constituirán el soporte para la elaboración del informe de auditoría.

b.7) Pruebas de Cumplimiento

Constituyen todos los procedimientos orientados a determinar los aspectos formales de las transacciones que generaron la deuda pública, a fin de verificar si cumplieron o no con las **normas** legales, reglas y reglamentos, vigentes a la fecha de su realización.

Se busca responder, por ejemplo:

- ¿Se autorizaron de acuerdo a la base legal, reglamentaria y constitucional?
- Los documentos que formalizan la autorización, ¿son claros, precisos y se dictaron por medio de documento público, por las autoridades competentes y/o funcionarios debidamente designados?
- ¿Se realizaron con el cumplimiento de informes establecidos en la base legal y reglamentaria?
- Los documentos que respaldan la autorización de endeudamiento, ¿son objetivos, reales, independientes, factibles y no atentan a los intereses de la sociedad?
- ¿Se formalizaron con la firma de la suscripción por parte de las autoridades competentes y dentro de los plazos establecidos?

- Los documentos que respaldan las operaciones, ¿carecen de vicios, abusos y renunciaciones por parte del deudor o establecen condicionalidades?
- De acuerdo al análisis del “Mapa de los participantes”, ¿se puede establecer una considerable frecuencia de un mismo participante?

b.8) Pruebas Sustantivas

Consisten en las pruebas de transacciones y saldos, así como en las técnicas de examen analítico. Se detallarán los procedimientos dirigidos a determinar aspectos de fondo; es decir, si los **montos** representados como deuda pública y sus costos son reales, están razonablemente presentados, si poseen vicios, fraudes, abusos, cambio de circunstancias, etc.

Dichas pruebas visan a responder, por ejemplo:

- ¿Los montos de endeudamiento reflejados por el gobierno, ¿son reales?
- Los montos de capital, intereses, comisiones, reflejados por el gobierno, ¿responden a lo convenido en los documentos que respaldan las operaciones autorizadas?
- Los montos de capital de la deuda pública, ¿involucran la capitalización de intereses normales, de mora y otros gastos de operaciones anteriores?
- En los recursos obtenidos por la deuda pública, ¿se encuentran debidamente documentado su destino y la financiación de proyectos en beneficio del pueblo?
- Los intereses pagados, ¿responden a tasas flotantes cobradas según la imposición del acreedor?
- ¿Los gastos pagados representan, en suma, más que el capital prestado?
- Los gastos pagados en concepto de comisiones de compromiso y honorarios, ¿fueron cobrados anticipadamente o se dedujeron del

producto bruto de la operación, ¿fueron entregados a compañías vinculadas con los acreedores?

- ¿Existen irregularidades en las transacciones?
- Las transacciones intermedias, ¿tienen respaldo?
- Los documentos de la contabilidad gubernamental, ¿poseen firmas de responsabilidad de la liquidación de los valores?, ¿cuentan con respaldos documentales?

b.9) Resumen de las evidencias – Hallazgos

El programa debe indicar la necesidad de resumir las evidencias encontradas durante la ejecución de la auditoría mediante la aplicación de las técnicas y pruebas antes mencionadas.

Es importante prever la posibilidad de algún complemento o cambio en el programa a partir de los hallazgos que se encuentren durante la fase de ejecución.

Una vez identificados estos hallazgos, el equipo técnico deberá analizarlos, no sólo para ubicar cuáles son los documentos, archivos, y procesos a investigar sino también los aspectos que contrarían a los elementales principios de control interno que deben existir en cualquier transacción.

b.10) Firmas de Responsabilidad

Los responsables de la elaboración del programa de auditoría deben asumir el rol de supervisión y coordinación permanente en el desempeño de cada una de las tareas, ofreciendo apoyo y soporte al grupo de trabajo.

Como **resultado de la Fase de Planificación**, el equipo de auditoría habrá confirmado los lineamientos del examen que se practicará, así por ejemplo:

- ¿Qué tipo de examen se va a realizar, ¿integral o específico?
- ¿Cuáles son los objetivos elegidos?

- ¿Cuáles son las técnicas y procedimientos que se emplearán?
- ¿Cuál es la profundidad y alcance del examen?
- ¿Qué tipo de informe hay que emitir?

c) TERCERA FASE: EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

c.1) Organización del Equipo: Conformación de los Grupos de Trabajo

En base al Programa de Auditoría, se conformarán subcomisiones y grupos para la ejecución de la auditoría de cada objetivo general elegido.

Considerando que el trabajo de auditoría es una labor de equipo, se recomienda que las sub-comisiones y grupos de trabajo elijan una coordinación o supervisión general.

Antes de empezar la ejecución de la auditoría, es importante que todos los miembros de las subcomisiones asistan a unas conferencias introductorias sobre los aspectos tratados en las fases anteriores de “Revisión Preliminar” y “Planificación”, para que puedan solventar sus inquietudes, unificar criterios y, sobre todo, determinar las pistas y aspectos relevantes sobre los cuales se deben centrar para obtener evidencias y documentos.

Se establecerá el Cronograma de Ejecución de la auditoría de acuerdo al grupo de personas disponible para realizar el trabajo y según lo definido en el programa.

c.2) Ejecución de las Pruebas de Cumplimiento y Pruebas Sustantivas

La ejecución de la auditoría exige la realización de las pruebas de cumplimiento (verificación de todo lo que está relacionado a la forma, es decir, al cumplimiento de normas legales) y sustantivas (relacionadas con aspectos

de fondo o cifras) definidas en el Programa de Auditoría, aplicándose las técnicas previstas, como: indagación, revisión, confirmación, investigación, comprobación, etc.

Por medio de la ejecución de estas pruebas, se ha de obtener los hallazgos de la auditoría que son las evidencias documentales y verbales que sustentarán los resultados, de acuerdo con los objetivos establecidos.

Los hallazgos deben observar algunos requisitos esenciales, como son:

- estar siempre fundamentados en pruebas y documentos debidamente autenticados o certificados;
- estar fundamentados en elementos de calidad suficiente y competente que permitan obtener con certeza razonable la convicción de autenticidad de los hechos analizados;
- tener su calidad comprobada mediante procedimientos de análisis, confrontación y verificación mediante las pruebas sustantivas y de cumplimiento;
- ser descritos en papeles de trabajo e informes, indicando los procedimientos aplicados en su obtención, la fuente de información, así como el análisis pormenorizado de la situación a que se refiere cada uno de los documentos y pruebas relevantes.

Los hallazgos pueden provenir de informes adicionales elaborados por asesores especializados o expertos en temas específicos: ambientales, de derechos humanos, y otros necesarios para determinar los impactos del proceso.

En diversos análisis que se hacen en torno a la deuda, a veces se omite la consideración de aspectos jurídicos, como si todo lo relacionado con ella fuera ajeno al campo del derecho, teniendo una especie de indemnidad que la hace no judicialable. Por esto es importante revisar los aspectos jurídicos tratados en el capítulo VI.

Una de las pruebas de cumplimiento que se sugiere es la verificación de la observancia de las normas que rigen la instrumentación de cada paso del ciclo operativo del proceso de endeudamiento. Para su realización, es aconsejable que se elabore un **flujograma** correspondiente a estos ciclos que ayuda a dilucidar el

panorama de las instituciones involucradas, sus responsables y los documentos generados; su ubicación en archivos u otras fuentes alternativas. Por ejemplo:

Ciclo Operativo de Contratación de Operaciones de Crédito - Flujograma				
Proceso	Institución	Responsable	Documento-Generado	Archivo
1.Autorización	Gobierno Central	Presidente	Decreto	Registro Oficial
	Parlamento	Presidente	Resolución	Biblioteca de normas legales o página web institucional
	Procuraduría Fiscal	Procurador General	Parecer Jurídico	Archivo institucional
2.Formalización	Ministerio de Finanzas	Ministro	Acuerdo Ministerial, acto de lanzamiento de bonos soberanos	Registro Ministerio o página web institucional
	Cancillería/ Ministerio de Asuntos Exteriores	Canciller	Libro de Registro	Carta de autenticación
3.Contabilización	Ministerio de Finanzas	Subsecretaria	Asiento Contable	Contabilidad MEF
4.Control	Fiscalía	Fiscal	Dictamen	Archivo Nacional
	Tribunal de Cuentas	Ministros	Informe	Biblioteca y página web institucional
	Contraloría	Contralor		
	Parlamento	Presidente		
5. Rendición de Cuentas	Ministerio de Finanzas, Banco Central, Tribunal de Cuentas	Ministros	Informe	Informes, archivos y páginas web institucionales

Este procedimiento permitirá al equipo de auditoría visualizar en forma general los ciclos operativos, así como determinar los documentos a ser analizados y los archivos existentes (tanto para su autorización, aplicación, contabilización, etc., de este tipo de operaciones como para las áreas responsables), lo que facilitará la verificación de los documentos originales en caso de que ello se requiera.

Se permitirá, adicionalmente, visualizar los aspectos que contrarían a los elementales principios de **control interno** que debe existir en cualquier transacción.

El **sistema de control interno** constituye el conjunto de métodos, medidas y procedimientos existentes en un sistema con la finalidad de:

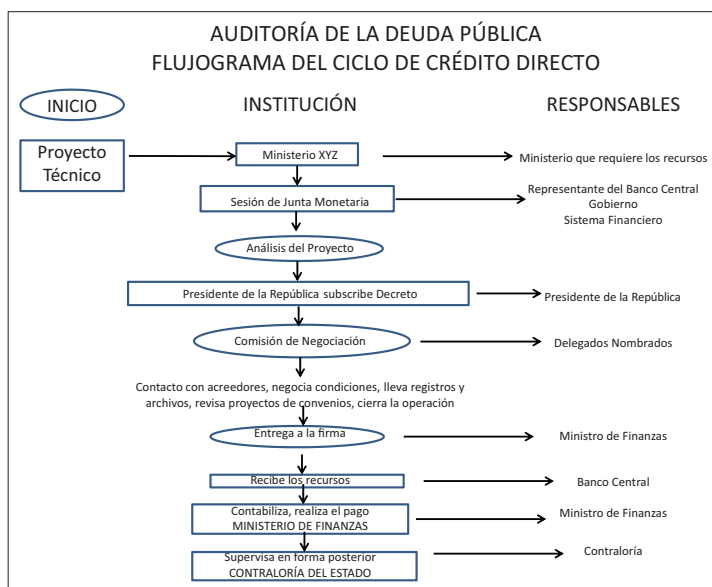
1. Proteger sus recursos contra pérdida, fraude, o ineficiencia;
2. Promover la exactitud y confiabilidad de los informes contables y de operación;
3. Apoyar y medir el cumplimiento de las metas.

Así, en un caso supuesto, se puede señalar como debilidad del sistema de control interno de la transacción lo siguiente:

- En el ciclo de origen de la operación, no existe un informe de un ente técnico independiente que justifique la realización de la operación de crédito para la sociedad.
- El análisis de la operación en sesión de Junta Monetaria, o por la Procuraduría Fiscal, o por el Parlamento, es meramente financiero, superficial, en general realizado en una sola sesión, en una votación en bloque con otros temas.
- El presidente de la República o ministro de Finanzas delega en una única sola comisión de negociación o departamento la realización de toda la transacción: desde tomar contacto con el acreedor hasta pactar condiciones, garantías, liquidación de gastos, comisiones, etc. No hay una supervisión y análisis técnico de qué opción es la mejor en el mercado.

- Existe sumisión a reglas de mercado (por ejemplo, la teoría del *benchmark*) que significan la supremacía de intereses financieros sobre intereses colectivos que deberían ser priorizados por los gestores públicos. Por ejemplo, la emisión de bonos con tasas de intereses superiores a las tasas básicas aprobadas por el Banco Central.
- El Ministerio de Finanzas se limita a contabilizar la operación y ordenar, a su vencimiento, el pago de la deuda por considerar que son negociaciones secretas y que se ha verificado la emisión de deuda para pagar intereses; es decir, con aspectos ilegales.
- La supervisión realizada por la Contraloría, el Tribunal de Cuentas o el Parlamento es superficial, o siquiera se realiza; es deficiente y sólo al término de la transacción y en forma posterior, o ni siquiera eso.

Estos aspectos deberán ser trasladados al informe como relevantes, y podrán representarse en un flujograma en el que se visualice a simple vista:



Muchos países expresan su estrategia de endeudamiento en sus Planes Anuales de Endeudamiento¹³³, que deben servir de insumos para la

133 En Brasil, por ejemplo, disponible en http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/paf.asp.

verificación del control interno, así como de la calidad y consistencia de su contenido, supuestas justificaciones y cumplimiento o desvíos.

Las debilidades de control interno establecidas podrán ser **motivo de actividades adicionales de la Auditoría Ciudadana**. Por ejemplo, la lucha por la modificación de leyes y reglamentos internos, así como la exigencia de transparencia simultánea a la realización de operaciones relacionadas con el endeudamiento público.

Después de determinar el ciclo operativo y constatar el cumplimiento de aspectos de forma – **normas** en cada paso del proceso – se debe pasar a verificar los aspectos de fondo, es decir, confirmar los **montos** de las operaciones que generan deuda pública. Éste constituye uno de los procedimientos básicos de una auditoría, pues es necesario determinar si los montos reflejados por los gobiernos como deuda pública son reales o no.

Para facilitar la verificación de las pruebas, es aconsejable elaborar un **listado cronológico o secuencial de operaciones por cada mecanismo** – contrataciones de préstamos, emisiones de bonos soberanos, absorción de deudas indirectas, emisión de avales y garantías, etc., – por el periodo sujeto a auditoría, a fin de obtener una base de datos que contenga el universo de operaciones que se deben a auditar.

En base a estos documentos se recomienda realizar un **análisis pormenorizado** de cada operación, determinando todas sus características: tasas de interés, acreedores, destino de los recursos, etc.

El mencionado listado cronológico permitirá realizar un **análisis de la evolución de las operaciones del proceso** como una cadena; es decir, como una operación origina la siguiente mediante su refinanciación o sustitución. Se debe brindar especial atención a la identificación los **canjes** que funcionan como empaquetamientos de deudas anteriores, siendo imprescindible la realización de **conciliación de cifras**. Si no se considera este criterio, se podría tergiversar el monto total de operaciones de deuda pública, de ahí su relevancia.

Adicionalmente, en esta etapa de análisis pormenorizado, es recomendable dar lectura en forma íntegra a los documentos en los que se eviden-

cie la autorización para la realización de las operaciones, pues en varios casos se ha observado la existencia de actos no mencionados expresamente en las contrataciones de créditos públicos (sea contractual o mediante emisión de bonos), canjes o renovaciones.

El equipo de auditoría debe considerar que en muchos países estas autorizaciones, que se realizan a través de decretos supremos, rigen a partir de su publicación en el registro oficial, es decir, que los actos son válidos cuando la autorización se encuentra formalizada legalmente por lo que se sugiere revisar la legislación al respecto en cada Estado o región.

Por otro lado, es importante vislumbrar la posibilidad de que el Gobierno haya emitido garantías o avales a terceros en forma incondicional e ilimitada, que posiblemente no se encuentren contabilizados o reflejados en los balances como deuda pública. Considerando que dichas garantías son exigibles, se las debe considerar como deuda pública.

En el caso de créditos de organismos multilaterales, se debe verificar si los montos efectivamente se entregaron al país, o se quedaron en *stand by* como mera garantía para tranquilidad de acreedores privados, a pesar del cobro de elevadas comisiones – de compromiso, administrativas, etc. – y costos de intereses, abogados, etc.

Después de que se hayan analizado las operaciones detalladas en los listados cronológicos, el equipo de auditoría realizará una **prueba global**, a fin de determinar si los saldos que reflejan los informes y estadísticas gubernamentales se asemejan o coinciden.

Esta prueba deberá partir del saldo al inicio del período sujeto a auditoría (origen), al cual se añadirán las operaciones del mes y los intereses acumulados. Luego, se disminuirán los pagos del mes. Estas informaciones se podrían tomar de los presupuestos gubernamentales ya ejecutados.

Como resultado se obtendría el saldo real, el cual debería coincidir con los saldos reflejados por el gobierno. En ese caso, se pondrán de relieve:

- **diferencias relevantes** que denotan graves indicios de deficiencias de control que merecen su investigación a profundidad;
- un **saldo conciliado**, que servirá de base para todos los procedimientos que se deban realizar.

Estas diferencias constituyen evidencias que se deben mencionar en el informe final de la auditoría.

En algunos países, esta información, según disposiciones legales, se encuentra bajo custodia del Ministerio de Finanzas y/o del Banco Central y toma la forma de un Libro o Registro de Deuda Pública, o Libro de Emisión de Bonos Soberanos, o registro electrónico cronológico de estas operaciones de crédito. Si fuera factible el acceso, se podría utilizar esta fuente en lugar del “Listado cronológico o secuencial de operaciones”, lo que acortaría tiempo de trabajo.

En el caso de una auditoría específica, se aplicaría el mismo procedimiento anterior, pero seleccionando tan sólo los pasos aplicables al objetivo elegido.

c.3) Mapa de Participantes

En base al listado cronológico mencionado en el ítem anterior, se deberá elaborar un documento detallado en el que se identifique a los participantes de cada una de las transacciones que han generado deuda pública, a fin de determinar su frecuencia y establecer: su personería jurídica, razón social, nombre de accionistas, si forman parte de un organismo bancario internacional, tipo de operaciones permitidas, tipo de supervisión exigida, vínculos con el gobierno, etc.

Este reporte, que se denominará **Mapa de los Participantes**, se elaborará por cada operación que haya generado deuda pública en el período sujeto a auditoría.

La auditoría de la deuda externa comercial en Ecuador comprobó, por ejemplo, que, los acreedores de las deudas iniciales eran simples firmas, principalmente Shearson Loeb Rhoades. Éstas fueron, sucesivamente renovadas por años bajo la denominación de “instituciones financieras”, en particular el Citibank, cuyos accionistas principales eran los mismos: Loeb Roades; E.F. Hutton; Citibank; Lloyds Bank; Chase Manhattan Bank y Morgan.

Más tarde, sólo se presentaba a las renovaciones de esas deudas **un agente** que representaba a un comité de bancos internacionales, por lo que todos los pagos de intereses por ejemplo, se tenían que hacer directamente al agente en cuentas bancarias ubicadas en **paraísos fiscales**.

Este proceso se repetía con frecuencia, siendo **el mismo grupo reducido de bancos internacionales** que actuaba o representaba a varios otros, y conformaba el “Comité de Gestión”, el que en los años 80 determinó las condiciones (paquetes del FMI) para la refinanciación de la deuda comercial.

Considerando que estas transacciones deben ser totalmente transparentes, el equipo de auditoría deberá pedir información adicional – como los Contratos de Administración o de constitución de fideicomiso – en la que se autorizaba que el banco internacional actúe por cuenta de los prestamistas, con el objetivo de determinar los niveles de responsabilidad de todos los participantes en caso de discrepancia, litigio o controversia.

En la experiencia latinoamericana, se realizaron procedimientos de confirmaciones a las instituciones responsables por transacciones que habían sido registradas como deuda pública; las mismas que en muchos casos no confirmaron ninguna información. Esa conducta dio origen a dudas sobre las transacciones que son presentadas como deuda pública en algunos países.

De igual manera, se determinó, en la lectura de ciertos convenios, la existencia de **fideicomisos** que tenían el privilegio de comprar los bonos soberanos emitidos en primera instancia, para luego venderlos en el mercado secundario. De esta manera, el fideicomiso obtenía un privilegio económico.

c.4) Funcionarios Responsables

Como parte complementaria del análisis anterior, utilizando la misma fuente de información, es recomendable registrar los nombres de funcionarios que intervinieron en cada una de las operaciones, en el período auditado.

Después de esto, se deberá verificar, en el archivo, los nombramientos de cada uno de los funcionarios, a fin de determinar si se encontraban o no legalmente en funciones para poder autorizar dichas operaciones.

De la experiencia latinoamericana, se pudo evidenciar que el presidente de una “comisión de reestructuración de deuda pública” contrató a una sola compañía extranjera para que realizara los estudios, la reprogramación y efectuara la oferta de bonos soberanos; a pesar que, según las leyes internas,

sólo el Ministro de Finanzas podría convocar un concurso para contratar los referidos servicios. Esto mostró la evidencia de una ilegalidad.

c.5) Determinación de Responsabilidades

Considerando que el manejo de recursos públicos puede convertirse en casos de responsabilidad, en objeto de demanda judicial, los informes de auditoría deben señalar, con claridad, a los funcionarios responsables y el mapa de participantes, conforme ítems anteriores.

De acuerdo con la legislación de varios países, la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales son funciones de las entidades de control como la Contraloría General y la Fiscalía, mientras que en casi todos los países la determinación de responsabilidades penales está a cargo de investigaciones específicas parte de las autoridades policiales.

Es importante mencionar que los informes de la auditoría de la deuda deben indicar en forma detallada no sólo los documentos que revelen responsabilidades por parte de personas, instituciones o países, sino que también deben señalar pormenorizadamente los actos que son motivo de observación. Esto por ejemplo: el uso de recursos públicos para fines personales, uso erróneo del endeudamiento, desvíos, deuda ilegítima, ilegal o insostenible, daños y perjuicios ocasionados a las finanzas públicas y a los pueblos. Los desvíos de la utilización de la deuda se analizarán en el capítulo VI.

c.6) Visita de Confirmación-Indagación

En muchos casos, las investigaciones no son suficientes para llegar a conclusiones definitivas, siendo necesarias las visitas de confirmación e indagación.

En general, no es fácil obtener este tipo de acceso, pero tampoco es imposible. En diciembre del 2012, Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil obtuvo una audiencia con los responsables del endeudamiento público estatal de Rio de Janeiro, en la que esos funcionarios prestaron declaraciones y dieron informaciones relacionadas con documentos que estaban siendo analizados por miembros del Núcleo-RJ.

De esta forma, la Auditoría Ciudadana debe buscar contactos con funcionarios de las áreas responsables de las entidades como son el Banco Central, Ministerio de Finanzas, Fiscalía, Contraloría, etc., a fin de confirmar e indagar ciertos temas pendientes.

Las visitas que se consideren necesarias serán efectuadas de acuerdo al calendario preestablecido, con la aplicación de cuestionarios elaborados por el grupo de trabajo técnico. Estos documentos contendrán preguntas que se orientarán a confirmar la información obtenida inicialmente y a conseguir datos adicionales.

El cuestionario no debe ser una herramienta sofisticada. Al contrario, debe estar preparado técnicamente, con preguntas objetivas sobre lo que se está investigando. En otras palabras, debe estar orientado a indagar sobre los mecanismos que originan la deuda pública, la legislación que la reglamenta, los ciclos operativos aplicados, las principales observaciones formuladas por los periodistas, entidades de control y, sobre todo, las cuentas contables en las que están registrados.

Se pueden preparar cuestionarios para respuestas directas (sí/no) o se puede optar por aplicar en la entrevista una indagación a través del **sistema narrativo**, esto es, que el entrevistado hable del tema en forma abierta a manera de conferencia, pero organizada por capítulos o subtemas. Usualmente esta indagación mediante el sistema narrativo, demanda mucho más tiempo, pero podría aportar aspectos relevantes para la auditoría. Un ejemplo de sistema narrativo sería:

AUDITORÍA CIUDADANA DE LA DEUDA PÚBLICA

SISTEMA NARRATIVO DEUDA PÚBLICA

INDAGACIÓN

Por el periodo de:

Elaborado por:

Fecha:

Revisado por:

Fecha:

Funcionario entrevistado: Director de Crédito Público

Institución: Ministerio de Economía y Finanzas

	Temas a indagar	Requisitos mínimos para las respuestas
1.	Base legal para la contratación	De acuerdo al periodo sujeto a examen, la contratación de préstamos o emisión de bonos procedía según la Ley... o instrucción... se contaba con la autorización previa del Congreso... informe jurídico de Fiscalía...

2.	Ciclo operativo y documentos generados en la contratación de préstamos o emisión de bonos	Indicación de documentos relacionados con cada fase: - Autorización - Informe técnico - Informe de la Fiscalía - Registro en el Ministerio de Finanzas - Opiniones de Abogados - Resultados de Subastas - Convenios, contratos, y demás instrumentos.
3.	Modalidad de pago y vencimiento de los intereses y capital	- Tablas de amortización y pago de intereses.
4.	Documentación respecto a la aplicación de los fondos.	Listado de documentos de acuerdo a la ley aplicable.
5.	Documentación respecto a la renovación de la operación	Listado de los mismos documentos necesarios en la instrumentación de la contratación, antes mencionados.
6.	Sistema Contable	En general, el responsable de la contabilización de operaciones de deuda es la Dirección de Deuda Pública, del Ministerio de Finanzas. Se puede buscar las cuentas contables para el capital, intereses, comisiones y otros costos.

Después de haber aplicado el sistema narrativo, se deben realizar comentarios sobre los temas importantes, así por ejemplo:

COMENTARIOS

- Se confirma la base legal;
- Efectivamente, son las estadísticas las que reflejan los movimientos y los saldos;
- Se confirma que el destino de los fondos fue mayormente para el pago y prepago de deudas anteriores;
- Para la contabilidad, las cuentas 18191919 y 92393939 para capital e intereses; no se ha podido ubicar la cuenta contable para los valores en garantía;
- Se confirma los mecanismos o tipos de créditos;
- Etc.

Luego de estas confirmaciones, el equipo técnico ya tendrá evidencias concretas de aquello que “percibía” sobre cada ciclo operativo de las distintas transacciones de deuda.

Si lo creyera conveniente, el equipo deberá solicitar por escrito, por medio de una comunicación expresa a los funcionarios entrevistados, fotocopia de aquellos documentos que considere importantes.

El equipo de auditoría debería evidenciar la información que ha recabado mediante las confirmaciones, indagaciones, etc., con documentos que avalen dicha información, para lo cual podrá añadir una fotocopia certificada o ejemplares originales de los mismos. Hay que señalar que a pie de página de dichos documentos se deberá mencionar la fuente y la ubicación de donde se obtuvieron.

Otros procedimientos pueden ser adoptados para determinar, por ejemplo, la existencia de títulos de deuda pública en los mercados financieros, así como su valor.

Se recomienda dar prioridad a la indagación sobre la existencia o no de convenios que originen la obligatoriedad de realizar transacciones que afecten a la deuda pública, mediante “compromisos” del Gobierno, como puede ser la existencia de:

a) Documentos suscritos relativos al endeudamiento público durante el periodo auditado, ya sea por el Gobierno en el extranjero (embajadas, consulados); por ejemplo: renuncia a la prescripción de deudas (*Tolling Agreement*¹³⁴), garantías abiertas por operaciones del sistema financiero, etc.

b) Convenios suscritos por el Gobierno con instituciones u organismos financieros que tengan el carácter de permanentes o que afecten el periodo auditado. Es necesario identificar la relación de estas transacciones con los “compromisos” u obligaciones del país; por ejemplo “Cartas de Intención” con el Fondo Monetario Internacional, documentos de Banco Mundial y Banco Central, Plan “Brady”, Proyecto “Adam”, Plan Financiero Anual del ente emisor, Banco Central, Plan Financiero del Banco Europeo de Inversiones BEI, Tratados con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), etc.

Con este análisis, el equipo de auditoría ciudadana tendrá conocimiento de los principales **compromisos** del gobierno en temas de endeuda-

134 Informe Final de la CAIC – Resumen Ejecutivo, p. 39 a 41, 54, 55, disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>.

miento, así como cuantificará **sus efectos** en los montos de endeudamiento público reflejados por el gobierno.

d) CUARTA FASE: ELABORACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Una vez concluidas las fases anteriores, la coordinación del equipo de auditoría deberá elaborar el Informe Final.

Es importante que el informe final revele si se cumplieron todos los procedimientos que se habían establecido en el Programa de Auditoría como objetivos generales y específicos, así como si se realizaron las pruebas correspondientes. Los hallazgos deben estar correctamente presentados y fundamentados con evidencias suficientes y competentes. Al final, el informe debe contener una conclusión y recomendaciones, de acuerdo a lo verificado.

En la redacción del informe final, se debe prestar especial atención a la descripción de los hallazgos, puesto que éstos constituyen el sustento de los resultados de la auditoría. Así, cada hallazgo debe considerar ciertos lineamientos, como: condición, causa, criterio y efecto.

- Condición: comporta la descripción general de cómo se encuentra el hallazgo; por ejemplo:

Ninguna contratación de crédito ha tenido autorización legal durante el año 2009.

- Causa: aquí se detallará lo que ha originado esta circunstancia:

Se han registrado operaciones como deuda pública que no contaban con autorización legal, conforme a los documentos xxx, yyy, zzz, etc, obtenidos en el archivo >>>> (indicar su ubicación).

- Criterio: indicará cómo debería ser la operación correcta:

Se comprobó que no se cumplió la Ley xxx que exige que para la adquisición de créditos exista una autorización expresa del Ejecutivo.

- Efecto: se indicará el resultado de la indagación sobre las condiciones del hallazgo:

*Las operaciones de adquisición de créditos en el periodo analizado **son ilegales**, por no responder a los niveles de autorización previstos en la legislación aplicable.*

Por lo general, el informe se presenta dividido en capítulos que seguirán el orden de los ciclos operativos de los mecanismos objeto de la auditoría y será firmado por el equipo responsable.

En el caso de la deuda pública ecuatoriana, por ejemplo, se determinó que la deuda pública era ilegítima e ilegal y que ocasionó daños económicos y morales a la sociedad, conforme el resumen ejecutivo disponible en <http://www.auditoriadeuda.org.ec>

Asimismo, existen informes elaborados por Auditoría Ciudadana de Brasil durante la Comisión Parlamentaria (CPI) están disponibles en <http://www.auditoriacidadana.org.br>

Adicionalmente, es importante que el Informe Final de una Auditoría Ciudadana presente un resumen del análisis macroeconómico, así como los efectos del endeudamiento sobre el presupuesto, la economía y los gastos sociales.

Las recomendaciones deben ser objetivas y de acuerdo a lo comprobado por la auditoría realizada, tales como: suspensión y devolución de pagos, castigo a los responsables, cambio de leyes, políticas y procedimientos, etc.

Es importante mencionar también las limitaciones encontradas; por ejemplo, la ausencia de documentación necesaria para la auditoría, lo que puede configurar la ilegalidad del proceso de endeudamiento público, dado que éste debe ser transparente.

Una vez que se haya emitido el informe, se deberá adjuntar las copias autenticadas de los documentos de respaldo de manera ordenada e identificada.

En una Auditoría Ciudadana, la firma de responsabilidad en el informe final puede ser la del coordinador del grupo junto a la de todas las personas que efectivamente han participaron en el trabajo.

5.3 – TAREAS ESPECÍFICAS ENFOCADAS A MOVILIZACIONES DE LUCHA SOCIAL

A continuación, mencionamos algunos de los ejemplos prácticos de tareas específicas que se encuentran enfocadas a las importantes movilizaciones de lucha social, que se deslindan de la herramienta técnica de la auditoría, y que han sido practicadas por la Auditoría Ciudadana de la Deuda en Brasil.

a) ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES

Considerando que el servicio de la deuda se realiza a través del “Presupuesto Anual del Estado”, es fundamental su análisis.

Una de las tareas más importantes de la Auditoría Ciudadana es comunicar a la sociedad la carga del pago de intereses y amortizaciones, y cómo la deuda afecta a todos los demás gastos sociales.

En algunas investigaciones ya realizadas, se ha observado que en diversos países las informaciones sobre la deuda no aparecen de manera transparente.

Una de las estrategias utilizadas para que no se refleje el efectivo peso de la deuda es la separación de la parte que se liquida durante el año mediante la contratación de nuevas deudas. Esta separación ha sido recomendada por el FMI en las denominadas leyes de responsabilidad fiscal que exige sean aprobadas en cada país.

Esta separación es un abuso contra el principio presupuestario de unidad. Además, constituye un privilegio para la deuda, cuyos intereses, amortizaciones y otros costos han sido pagados con la adquisición de nuevas deudas, mientras que todos los demás gastos sociales están sujetos a las limitaciones presupuestarias.

Por otra parte, se verificaron errores en la contabilización de los gastos con los intereses de la deuda, separándose la actualización monetaria o del cambio, como si ésta fuera equivalente a una amortización. Esa distorsión también refleja un tremendo privilegio de la deuda, pues oculta el hecho de que la actualización monetaria o del cambio significa ganancias garantizadas para los rentistas, mientras que los otros gastos no se reajustan de la misma manera.

En Brasil, los gastos originados por deudas pagadas con otras deudas se muestran por separado en el presupuesto nacional, y no existe transparencia acerca del monto de actualización monetaria o del cambio (que son parte de los intereses nominales pagados) que se traslada al monto de las amortizaciones, aumentándolo. Aunque es una ilusión, pues el saldo de la deuda bruta sigue creciendo. Si estuviéramos pagando tantas amortizaciones, la deuda estaría bajando y no subiendo. En realidad, se está emitiendo deuda para pagar intereses.

En Ecuador, la auditoría determinó la creación de “escenarios de *default*” o de cese de pago, en 1999, para obligar al país a una nociva reestructuración y/o prepagó de sus deudas públicas, pues los fondos del presupuesto nacional eran más que suficientes para los pagos regulares de aquellas deudas.

Por esto, el equipo de auditoría debe hacer hincapié en el análisis de los “Presupuestos del Gobierno” tanto los “programados” como los “ejecutados”.

b) CÁLCULO DE LA TRANSFERENCIA NETA

El objetivo del cálculo de la transferencia neta es verificar la relevancia del flujo de salida de recursos por el pago de deuda pública, a fin de poner en evidencia si el proceso de endeudamiento está funcionando como fuente de recursos al país.

Ese cálculo utiliza los datos estadísticos sobre deuda pública publicados en forma periódica por el Ministerio de Finanzas y/o el Banco Central, con montos debidamente confirmados, y considera los ingresos registrados por contratación y/o emisión de deuda pública así como sus respectivos egresos.

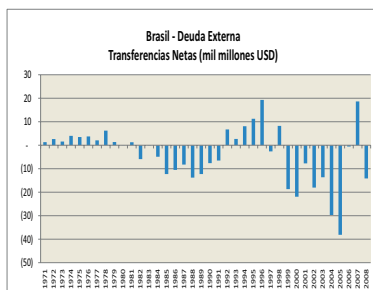
La representación gráfica del resultado proporcionará al equipo de auditoría un elemento básico para visualizar si la opción por el endeudamiento auditado ha representado una forma efectiva de obtención de recursos para dinamizar la economía, o si está funcionando como un mecanismo de absorción de recursos públicos.

De la experiencia en Sudamérica, se determinó que – históricamente –, el endeudamiento público ha sido un mecanismo de saqueo:

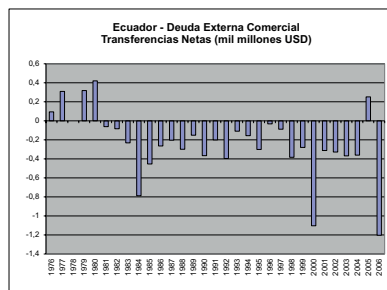
- En Ecuador, los datos oficiales pusieron en evidencia que en los 30 años examinados por la CAIC (1976-2006), la Deuda Externa con la banca internacional originó una transferencia neta de recursos al

exterior de 7,13 mil millones de dólares. A pesar de ese impresionante volumen de pagos, el saldo de la deuda siguió creciendo;

- En Brasil, la transferencia neta calculada para el periodo analizado durante la investigación parlamentaria (1971 – 2008) fue de ¡144 mil millones de dólares!



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Brasil – Nota Técnica Depec 2009/248.
Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda – Brasil para la CPI da Dívida Pública.



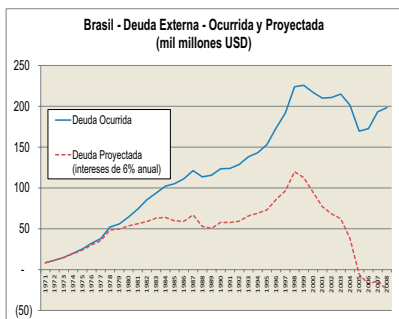
Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil para la CAIC.

Los gráficos muestran que mediante el Sistema de la Deuda no se aportan recursos sino que el endeudamiento es un mecanismo de transferencia de recursos públicos hacia el sector financiero privado.

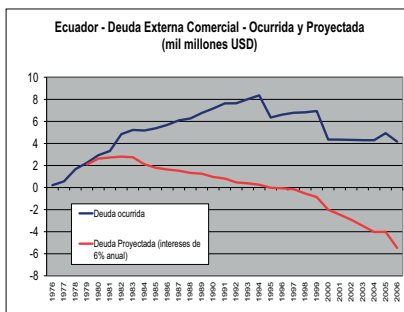
c) ESTUDIO DEL IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE TASAS DE INTERÉS ILEGALES O ILEGÍTIMAS EN LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

Dicho estudio permite identificar el impacto del uso de tasas de intereses ilegales o ilegítimas en los préstamos de deuda pública.

La Auditoría Ciudadana calculó el impacto del aumento unilateral de las tasas de intereses internacionales Libor y Prime sobre la evolución de las deudas externas de Ecuador y Brasil, y demostró que si las tasas se hubieran mantenido en 6% al anual, considerando los pagos realizados (amortizaciones e intereses), la deuda ya habría sido totalmente cancelada hace años y los países serían acreedores, como muestran los gráficos:



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Brasil – Nota Técnica Depec 2009/248.
Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda – Brasil para la CPI da Dívida Pública.



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil para la CAIC.

Esta metodología de cálculo puede ser utilizada para comparar el impacto de diversas variables en la evolución de la deuda, por ejemplo:

c.1) Estudio del impacto de las calificaciones de riesgo

Considerando que las agencias calificadoras de riesgo y los agentes del mercado califican periódicamente los papeles de deuda pública de los diversos países con la finalidad de “clasificarlas en función del riesgo”, y teniendo en cuenta que dichas calificaciones influyen directamente en el nivel de la tasa de interés aplicada tanto en los mercados secundarios como en nuevas emisiones de deuda de estos países, una importante tarea para el equipo de auditoría ciudadana es realizar la comparación de la serie histórica de la calificación de riesgo con el aumento de las tasas exigidas para refinanciar las deudas “soberanas”.

c.2) El impacto del monopolio del crédito otorgado a los bancos privados en la Eurozona

En los últimos años, el Banco Central Europeo (BCE) ha concedido préstamos directamente a la banca privada y ésta a los países, con tasas diferenciadas:

- El BCE realiza préstamos a la banca con tasas de interés mínimas, entre el 1 y el 1,5% al año, o inferiores;

- La misma banca realiza préstamos a los países con tasas de interés que llegaron al 7% al año¹³⁵.

En base a estos datos, es importante elaborar una proyección del comportamiento de la deuda en caso que los países hubieran tenido las mismas tasas proporcionadas por el BCE a los bancos.

c.3) Metodología para el cálculo del impacto de variables en el saldo de la deuda

Es posible calcular el impacto de las variables antes mencionadas a partir de la comparación de la proyección de la evolución de la deuda efectivamente ocurrida, con la proyección en la que se modifica la variable que hay que comparar.

Para esto, es necesario obtener para cada año y cada tramo de deuda pública los datos sobre:

- a) Saldo de la deuda al inicio del año
- b) Préstamos obtenidos (verificar la finalidad y si efectivamente ingresaron los recursos)
- c) Intereses acumulados (ítem “a” + “b”, multiplicado por la tasa de interés de cada tramo de la deuda)
- d) Intereses pagados
- e) Amortizaciones (capital principal) pagadas
- f) Saldo de la deuda a fin de año

A partir de estos datos, es posible trazar la línea de la evolución de la deuda efectivamente incurrida. Para verificar si los datos son coherentes, el saldo de la deuda obtenido en “f” debe corresponder a “a” + “b” + “c” – “d” – “e”.

Para trazar la otra línea de evolución de la deuda que se quiere visualizar, basta sustituir la variable “c” por la tasa de interés que debería ser aplicable; por ejemplo:

135 <http://noticias.terra.cl/mundo/europa/bonos-espanoles-llegan-al-7,93fb67022fef7310VgnVC-M20000099cceb0aRCRD.html> ; <http://www.elblogsalmon.com/economia/dinero-gratis-para-alemania-y-al-7-paara-espana> ; <http://cadtm.org/La-Deuda-llega-a-Europa-tras>.

- Para la simulación calculada para las deudas de Ecuador y Brasil representada en los gráficos anteriores, se utilizó la tasa de interés de 6% anual, vigente en el momento en que los préstamos habían sido pactados;
- Para verificar el impacto del riesgo especulado por las calificadoras, se utilizaría la tasa de interés normal, sin el componente de riesgo;
- Para la simulación del impacto provocado por el monopolio de la banca en Europa se consideraría la tasa aplicada por el BCE a los bancos, de cerca del 1% anual.

Estos ejemplos pueden servir para reforzar los argumentos de los movimientos sociales en la lucha por los derechos, e inspirar el desarrollo de otras tareas y estudios prácticos que develan el privilegio del Sistema de la Deuda.

CONCLUSIÓN

El cumplimiento de las fases de una Auditoría Ciudadana converge en la documentación de hallazgos y comprobación de la existencia de deudas ilegales y/o ilegítimas, debido a su origen en procesos viciados y/o fraudulentos.

Los resultados de la Auditoría Ciudadana dan lugar un informe y/o publicaciones que deben ser ampliamente divulgados, a fin de lograr una movilización social cada vez más fuerte.

Estos resultados deberán trasladarse a entes de control institucional a fin de establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales, además de constituirse en la base para fundamentar las luchas ciudadanas por la anulación y/o repudio de estas deudas; reparación de daños económicos, patrimoniales, sociales, ambientales y ecológicos, y por el cambio de la estructura legal que ha sido modificada para privilegiar el Sistema de la Deuda.

De esta manera, la Auditoría Ciudadana de la Deuda se convierte en una poderosa herramienta para los movimientos sociales auténticos que luchan por la verdad, la justicia y la equidad social.

Los tiempos de sometimiento y esclavitud
a los pueblos terminan cuando el conocimiento se convierte
en una herramienta de lucha social.

CAPÍTULO VI

**ASPECTOS LEGALES
A CONSIDERAR
EN LA AUDITORÍA
DE LA DEUDA PÚBLICA**

INTRODUCCIÓN¹³⁶

El proceso de auditoría de la deuda pública puede revelar distintas formas de irregularidades, abusos y vicios, los mismos que produjeron no sólo un incalculable daño económico y moral, sino la generación de una enorme deuda social y ecológica.

Es necesario un soporte jurídico para determinar la ilegalidad o ilegitimidad de deudas públicas y fundamentar su repudio, revocatoria y/o anulación parcial o total.

El objetivo del presente capítulo es presentar los argumentos jurídicos que puedan auxiliar los trabajos de Auditoría Ciudadana, fomentando las luchas sociales para conseguir de las autoridades gubernamentales la anulación de deudas ilícitas; la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales de todos los participantes en estos procesos nocivos a los intereses colectivos; así como el cambio de estructuras legales y reglamentarias que permitieron estos fraudes contra la sociedad.

Este aporte debe considerar, obviamente, las disposiciones legales nacionales e internacionales relacionadas al tema financiero, pero también criterios que están contenidos en el ámbito de la legitimidad.

6.1 – PRINCIPIOS BÁSICOS

Para que un Estado esté obligado a pagar una deuda, tiene que haber dado en forma expresa y libremente su consentimiento.

De este consentimiento nace una relación jurídica: la obligación del Estado de pagar la deuda contraída. Esta obligación se fundamenta en el principio *pacta sunt servanda* (las convenciones tienen que ser respetadas), consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969¹³⁷, y por el principio de continuidad del Estado, que implica la transmisión de las deudas del Estado de un gobierno a otro.

Sin embargo, estos principios no son absolutos y sólo son válidos para “**deudas contraídas para el interés general de la colectividad**”¹³⁸. El punto clave es por lo tanto “**el interés general de la colectividad**”.

¹³⁶ Este capítulo contó con la destacada colaboración de Cecile Lamarque y Renaud Vivien (CADTM/Bélgica), y Alejandro Olmos Gaona (Argentina).

¹³⁷ http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

¹³⁸ RUZIÉ, David **Droit International Public**, 17ª edición, Dalloz, 2004, p. 93.

Además, se debe verificar si las transacciones están amparadas en reglamentos establecidos en la legislación del país, así como en principios generales de derecho, normas establecidas en el Derecho Internacional Público y Pactos Internacionales como la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Cualquier trabajo de auditoría necesita tener en cuenta estos conceptos para analizar la legalidad y la legitimidad de las deudas públicas.

Según el derecho internacional, la evaluación del interés general y la determinación del carácter lícito o ilícito de la deuda son competencia de los poderes públicos¹³⁹.



Por lo anterior, la participación de la ciudadanía en procesos de auditoría de la deuda pública es absolutamente legal y necesaria para identificar los engranajes del Sistema de la Deuda.

Los distintos aspectos - de forma, fondo y circundantes - deben ser analizados en cada transacción que ha generado deuda pública:

- si estas obedecieron al interés general de la colectividad,
- si estas se instrumentaron acorde a la base legal establecida,
- si ocurrieron irregularidades, fraudes o vicios,
- si han generado perjuicios a los derechos económicos, ambientales y principalmente humanos.

Cuando se haya identificado los hallazgos de la auditoría de cada deuda examinada y el proceso en que la misma estaba inserta, podremos afirmar si dicha deuda o proceso es ilegal y/o ilegítimo, acorde a

139 TOUSSAINT, Éric y RUIZ DÍAZ, Hugo, «L'audit de la dette: un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir», <http://www.cadtm.org/L-audit-de-la-dette-un-instrument>.

Principios Generales de Derecho, argumentos jurídicos de derecho nacional, internacional y normas de derecho consuetudinario, como son:

- Principio de Legalidad: resultado de la aplicación de pruebas de observancia o cumplimiento que determinarán la obediencia a normas y reglamentos, así como si el objeto del contrato fue lícito o ilícito.
- Derecho a la Soberanía.
- Derecho al Desarrollo.
- Derechos Humanos.
- Principio de Solidaridad y Cooperación.
- Principio de Razonabilidad: que implica que las leyes que establecen derechos y deberes, y los decretos reglamentarios del Ejecutivo deben ser acordes al espíritu de la Constitución de cada país, a la que no deben contradecir, pues son el medio que debe conducir a su plena vigencia y eficacia.
- Cláusula *Rebus sic stantibus*: reglas contractuales que pueden ser modificadas cuando se haya producido una alteración sustancial en las circunstancias vigentes en el momento de la firma del contrato, que dé lugar a un desequilibrio grave en las prestaciones.
- Enriquecimiento sin causa: caracterizado por el uso del endeudamiento público como una forma de transferir grandes sumas de dinero a un determinado sector, cuando las deudas públicas han sido generadas sin entrega de recurso alguno.
- Prohibición de la usura: conocida como la práctica de precios o tasas de interés excesivos, no razonables, ilegales.
- Prohibición de interés compuesto: anatocismo.
- Vicios de manifestación de voluntad: como, por ejemplo, la Asimetría entre Partes, resultante del desequilibrio entre las partes en un contrato, pues en general los organismos internacionales intervienen para defender intereses de la banca privada internacional, resultando que de un lado esté un país aislado y del otro un conjunto de instituciones (FMI, Club de París, banca privada, *Troika*), lo que refleja que los contratos y acuerdos no resulten de una manifestación de voluntad, sino de una presión desequilibrada.
- Buena fe: como se expresa en la Convención de las Naciones Unidas.

- Interés público.
- Corresponsabilidad de prestamistas: como banca privada, organismos financieros internacionales, u otros, por sus actos relacionados con operaciones ilegales y/o ilegítimas que generan deudas públicas.
- Equidad: prohibición del abuso.
- Abuso de derecho: que está presente en todos los sistemas jurídicos. En general, las principales características que definen un acto abusivo están relacionadas con actos que producen: daños, excesivo perjuicio a una parte, evidencias de la intención de producir perjuicios y obtener excesivos beneficios; o actos que contradicen a los derechos sociales y económicos, o sean incompatibles con las máximas de razonabilidad en términos de intereses sociales, condiciones, entre otros.
- Fuerza Mayor ¹⁴⁰.
- Estado de Necesidad ¹⁴¹.
- Doctrina sobre Deuda Odiosa.
- Doctrina sobre Deuda Ilegítima.
- Delito de acción continuada.

Además, es importante mencionar el derecho al no pago de deudas ilegales y/o ilegítimas. El informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCED), de 2000, dedicado a la doctrina de la deuda odiosa¹⁴² afirma que la obligación de un Estado de pagar deudas jamás se ha reconocido en la historia como una obligación incondi-

140 Cabe mencionar el decreto del gobierno soviético del 28 de enero de 1918, por el cual la República Socialista decidía que «todos los préstamos extranjeros se anulaban incondicionalmente y sin ninguna excepción». Para tomar este célebre acto unilateral, el gobierno ruso lo fundamentó especialmente en la fuerza mayor.

141 El estado de necesidad no pone al Estado en una situación material de impedimento absoluto de cumplir sus compromisos internacionales. Pero el hecho de ejecutarlos puede implicar sacrificios a la población que van más allá de lo que sería razonable. En derecho internacional, uno de los elementos fundamentales del Estado es su población (PELLET, Alain et al., **Droit International Public**, 4ª edición, Paris LGDJ, 1995, p. 400). El Estado tiene obligaciones con sus connacionales y extranjeros que se encuentran bajo su jurisdicción. La primera de estas obligaciones es el respeto de sus derechos humanos fundamentales, por encima de sus demás obligaciones, entre las cuales están las obligaciones respecto a sus acreedores.

142 Howse Robert, «The concept of odious debt in public international law», Discussion Papers n° 185, CNUCED, julio de 2007, UNCTAD/OSG/DT/2007/4, http://unctad.org/en/Docs/osgdp20074_en.pdf.

cional. Su autor enumera precedentes a favor del no pago de ciertas deudas fraudulentas y reglas jurídicas que limitan el alcance del principio *pacta sunt servanda*, por principios generales del derecho internacional (PDG): buena fe, equidad, abuso de derecho, etc.

Otros argumentos jurídicos son aún necesarios, debido a la financiarización mundial y su relación con la generación de deudas públicas, como:

- la prohibición de la manipulación de mercado;
- la prohibición al abuso en la utilización de productos financieros tóxicos;
- la extinción de paraísos fiscales etc.

Ante la ausencia de voluntad política por parte de la mayoría de los gobiernos, será tarea de los pueblos llevar adelante una Auditoría Ciudadana. Basándonos en ésta, deberemos exigir que los gobiernos repudien las deudas identificadas como ilegales y/o ilegítimas, y que los responsables tanto nacionales como internacionales rindan cuentas de sus actos ante la Justicia. El derecho internacional público¹⁴³ y la legislación interna de los países ofrecen muchos argumentos jurídicos para abogar por un acto soberano unilateral de repudio de deudas.

6.2 – La prevalencia de los Derechos Humanos

En primer lugar, es necesario reafirmar que la Declaración Universal de 1948 constituye el marco de creación del “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, que es un sistema jurídico normativo de alcance internacional, con el objetivo de proteger los derechos humanos.

La Declaración de Derechos Humanos de Viena de 1993 refuerza la concepción de la declaración de 1948, cuando en su párrafo 5º afirma:

“Todos los derechos humanos son universales, interdependientes e interrelacionados. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos globalmente de manera justa y equitativa, con el mismo énfasis”.

143 Las fuentes del derecho internacional público están enunciadas en el artículo 38 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia. Agrupan los tratados, la costumbre, los principios generales del derecho, la doctrina y la jurisprudencia.

La situación de urgencia social impone la revisión de la prioridad que ha sido dada a los compromisos financieros en perjuicio de los derechos sociales de los pueblos.

La auditoría de la deuda podrá determinar ilegalidades e ilegitimidades que respaldarán el rechazo a las obligaciones financieras e imposiciones relacionadas, como los programas de austeridad, a fin de liberar recursos vitales para los pueblos y mejorar el nivel de vida de la población.

El respeto y la aplicación de los derechos humanos, tal como están reconocidos universalmente en las diferentes convenciones internacionales¹⁴⁴, prevalecen sobre los otros compromisos tomados por los Estados, entre ellos el pago de las deudas, así como la aplicación de programas de austeridad impuestos en particular por el FMI, el Banco Mundial y la Comisión Europea.

El artículo 103 de la Carta de la ONU¹⁴⁵, que los Estados miembros de las Naciones Unidas deben imperativamente respetar, dice sin ambigüedades:

“En caso de conflicto entre las obligaciones de los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones en virtud de cualquier otro acuerdo internacional, prevalecerán las primeras.”

Entre las obligaciones contenidas en la Carta se encuentra, especialmente, en los artículos 55 y 56:

“(...) la elevación del nivel de vida, el pleno empleo y unas condiciones de progreso y desarrollo en el orden económico y social [...], el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión”.

Los planes de austeridad aplicados por los gobiernos – tanto del Sur como del Norte – bajo la presión de sus acreedores violan flagrantemente la Carta de la ONU y los diferentes compromisos jurídicos internacionales. Por consiguiente, las medidas de austeridad y las deudas contraídas en el marco

144 Entre estos textos figuran la Carta de la ONU (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los dos pactos de 1966 sobre los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) y sobre los derechos civiles y políticos (PIDCP), la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969) y también la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986).

145 <http://www.un.org/fr/documents/charter/>.

de los acuerdos con el FMI, el Banco Mundial o la Comisión Europea tendrían que estar viciadas de nulidad. En efecto, teniendo las disposiciones de la Carta un valor legislativo de orden público, todo lo que las contradiga se debe considerar como no escrito¹⁴⁶.

Los informes de la ONU recuerdan regularmente este imperativo de protección de los derechos humanos fundamentales. A título de ejemplo, y a semejanza de su resolución del 23 de abril de 1999, en su resolución del 18 de julio de 2012, el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU reafirma lo siguiente:

“el ejercicio de los derechos fundamentales de la población de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la educación, los servicios de salud y un medio ambiente saludable no puede subordinarse a la aplicación de políticas de ajuste estructural, programas de crecimiento y reformas económicas adoptadas como resultado de la deuda”¹⁴⁷ (...) “los programas económicos derivados del alivio y la cancelación de la deuda externa no deben reproducir las políticas anteriores de ajuste estructural que no hayan dado resultado, como las exigencias dogmáticas de privatización y la reducción de los servicios públicos”.

En su resolución del 18 de julio de 2012, el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU también recuerda que:

“todo Estado tiene la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de la población y, para tal efecto, tiene el derecho y la obligación de elegir sus objetivos y medios de desarrollo y no debe verse condicionado por fórmulas específicas de política económica externas.”

Es evidente que los planes de ajuste estructural, rebautizados por el FMI y el Banco Mundial a finales de los años 90 como “*Documentos*” o “*Marcos estratégicos de crecimiento y de reducción de la pobreza*”, violan el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, consagrado en el artículo 1-2 de la Carta de la ONU y en los dos pactos de 1966 sobre los derechos humanos.

Como señalara en 2009 Cephas Lumina, experto independiente de la ONU sobre la deuda externa, señaló que en el Sur los parlamentos nacionales no son consultados, en la mayoría de los casos, y la adopción

146 WEYL, Monique y Roland, Sortir le droit international du placard, **Publicetim** n° 23, Cetim, noviembre de 2008.

147 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/10.

final de estos documentos está siempre condicionada por el acuerdo final de las Instituciones Financieras Internacionales. En Europa, igualmente, los *diktats* (dictados) de los mercados financieros, de la Comisión Europea y del FMI niegan los derechos de los pueblos. En el caso de Grecia, por ejemplo, el programa de austeridad fue firmado con la *Troika* e impuesto en 2010, incluso sin la ratificación del Parlamento, como lo determina la Constitución griega¹⁴⁸.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover los derechos humanos, como precisó Cephass Lumina, cuando afirmó que los textos internacionales de protección de los derechos humanos se imponen no sólo a los Estados, sino también a las instituciones internacionales tales como el Banco Mundial y el FMI.

Se pueden sacar de la jurisprudencia internacional relevantes principios que orientan la hermenéutica relativa a los derechos sociales, destacándose:

a) Principio de la observancia del *minimum core obligation*: requiere la satisfacción de por lo menos dos niveles esenciales mínimos de cada derecho por los Estados-parte. El núcleo esencial mínimo demanda obligaciones que satisfacen el ‘mínimo existencial de cada derecho’¹⁴⁹, el mismo que tiene como fuente el principio más amplio de la dignidad humana, que es el principio fundamental de los Derechos Humanos.

b) Principio de la aplicación progresiva, del cual deviene el principio de la prohibición del retroceso social: “El principio de la prohibición del retroceso social puede ser formulado así: el núcleo esencial de los derechos sociales ya realizado y efectuado a través de medidas legislativas se debe considerar constitucionalmente garantizado, siendo inconstitucional cualquier medida que, sin la creación de esquemas alternativos o compensatorios, se traduzca en una anulación, revocación o aniquilación pura y simple de ese núcleo esencial. La libertad del legislador tiene como límite el núcleo esencial ya realizado”¹⁵⁰.

c) Principio de la inversión de la carga probatoria: “un Estado que dice que no tiene la posibilidad de satisfacer sus obligaciones

148 KATROUGALOS, Georgios et PAVLIDIS, Georgios, « *La Constitution nationale face à une situation de détresse financière : leçon tirées de la crise grecque* (2009-2011) ».

149 BILCHITZ, David, **Poverty and Fundamental Rights**: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights, Oxford/NY, Oxford University Press, 2007, p.185.

150 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra, Livraria Almedina, 1998.

por motivos de fuerza mayor tiene la responsabilidad de probar que éste es el caso y que ha buscado sin éxito obtener apoyo internacional para asegurar la disponibilidad y la accesibilidad de derechos¹⁵¹.

d) Principio de la participación, transparencia y *accountability*: los Estados deben asegurar mecanismos de participación, transparencia y *accountability* de los procesos de elaboración, implementación e impacto de las políticas públicas sociales. De allí surge la importancia del componente democrático en las políticas públicas sociales, así como en el presupuesto público, como eficaz instrumento para combatir la corrupción¹⁵².

e) Deberes de los Estados en materia de derechos sociales: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Comentario General No.12 recalca las obligaciones del Estado en el campo de aquellos derechos: respetar, proteger e implementar¹⁵³.

Según Flávia Piovesan¹⁵⁴, es necesario definir la sostenibilidad de la deuda de acuerdo con los “deberes” de Estados en relación a la reducción de pobreza y a promoción/protección de los derechos humanos¹⁵⁵. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el pago de la deuda debe ser restringido al límite que no implique, en cualquiera hipótesis, ninguna violación de los derechos sociales básicos, como son los derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, a la seguridad social, entre otros.

La elevada dotación presupuestaria destinada al pago de la deuda constituye una grave ofensa para el deber del Estado de implementar los derechos sociales consagrados por el orden normativo internacional y constitucional. Dicho pago representa un incumplimiento a los deberes asumidos

151 EIDE, Asborn, **Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights**, In: Eide, A, C. Krause and A. Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*. 2nd revised edition, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 27.

152 PIOVESAN, Flávia, **Impacto de la Deuda Pública en la Implementación de los Derechos Sociales**, elaborado para la CPI de la Deuda Pública en el Parlamento brasileño, 2009.

153 PIOVESAN, Flávia, **Impacto de la Deuda Pública en la Implementación de los Derechos Sociales**, elaborado para la CPI de la Deuda Pública en el Parlamento brasileño, 2009.

154 Jurista brasileña, con destacada vida académica <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4784335J9>.

155 NACIONES UNIDAS. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo. Informe del Equipo Especial de Alto Nivel sobre el Ejercicio del Derecho al Desarrollo acerca de su Segunda Reunión, Séptimo período de sesiones, 8 de diciembre de 2005, párrafo 62, p. 15 (Distr. General: E/CN.4/2005/WG.18/TF/3). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/37/PDF/G0516637.pdf?OpenElement>.

en el plano internacional y constitucional de las democracias contemporáneas, respecto a la implementación de los derechos sociales.

Los Estados que así actúan, por lo tanto, afrontan esta obligación, una grave inconstitucionalidad e ilícito internacional.

La Auditoría Ciudadana debe considerar
todas las fuentes de Derecho.

6.3 – Imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad

Diversos fallos de tribunales internacionales y normas establecidas por organismos que integran las Naciones Unidas¹⁵⁶ determinaron la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad. Análogamente, en diversas sentencias de tribunales de Argentina, se sostuvo que el delito de sustracción de menores es imprescriptible por tratarse de un delito que permanece en el tiempo, hasta la recuperación definitiva de la identidad del menor¹⁵⁷.

Aunque los delitos de lesa humanidad pueden parecer distintos a los delitos relacionados con el endeudamiento público, los impactos provocados por el endeudamiento ilegítimo llevan a las mismas consecuencias. Además, existen una serie de características singulares que permiten estudiar la posible imprescriptibilidad de los delitos derivados de la sustracción de derechos humanos y sociales debido a la destinación de los recursos al pago de deudas ilegales e ilegítimas, por tratarse de aquellos que la doctrina penal llama delitos continuados. El caso argentino es una clara evidencia de ello, según Alejandro Olmos Gaona. En otros casos, como el de la CAIC en Ecuador, y las investigaciones de la CPI llevada a cabo por el Parlamento de Brasil, también se observan las mismas formas operativas mediante las cuales se desarrolló el proceso de endeudamiento que comenzó en Latinoamérica en los años 70, con graves consecuencias para los derechos fundamentales de la sociedad.

156 Informe “Joiner” de las Naciones Unidas (U.N. E/CN. 4/Sub 2/1997/20 Rev. 1), Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina. 3/11/2000 CCPR/70/ARG) CIDH. Caso Barrios Altos, sentencia del 14 de marzo de 2001, párrafo 41, Asamblea de las Naciones Unidas, Resolución 2391 (XXIII) del 26 de noviembre de 1968; Art. 29 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

157 CN.Correccional Federal, “Riveros Santiago Omar, 7/8/2003, CN Correccional Federal, Sala 2, causa N° 17.592, “Gómez Francisco s/prisión preventiva 3/5/2001, y Corte Suprema de Justicia de la Nación, S 1767, XXXVIII, “Simón Julio H y otros s/Recurso de hecho”, entre otros.

Olmos alerta que la deuda es un *delito de ejecución continuada*. Esta categoría, que es bastante utilizada en distintas tipologías criminales, generalmente no se asocia a los delitos contra la administración pública, a pesar del sufrimiento que ocasionan a toda la comunidad política.

Los crímenes asociados a la deuda son delitos de ejecución continuada, pues cumplen con los requisitos puestos por la doctrina:

- Conexión temporal y espacial: característica presente, por ejemplo, en la deuda originada durante dictaduras militares en América Latina y África, pues la misma deuda fue objeto de sucesivas refinanciaciones y canjes permanentes hasta la actualidad.
- Unidad de finalidad: sucesivas refinanciaciones y canjes tuvieron la misma finalidad, es decir, diferir el pago del grueso de la deuda, aplicándose condiciones de interés y otros costos cada vez más onerosos, además de permitir la actuación de los organismos financieros internacionales con sus imposiciones, que llevan a la dominación financiera permanente.
- Similitud en la forma de ejecución: en el análisis de diversos instrumentos de deuda de Ecuador, Argentina y Brasil, por ejemplo, se pusieron en evidencia unas impresionantes semejanzas en términos de forma (cláusulas idénticas, como, las de renuncia de derechos soberanos), así como de fondo (en la mayoría de los convenios con la banca privada no se comprobó el ingreso de los recursos; en contratos bilaterales, no existió una equitativa o razonable contraprestación propia, sino la imposición de exigencias claramente antijurídicas; en acuerdos multilaterales, los recursos quedaban en *stand by* hasta su utilización para el pago a la banca privada).
- Semejanza de los procedimientos realizados: la instrumentación ha seguido un mismo esquema, utilizándose procedimientos siempre de la misma naturaleza: el dictado de decretos, la reiterada marginación del Congreso Nacional, la constante realización de negociaciones secretas y sin informar ni siquiera al parlamento etc.
- Identidad del titular del bien jurídico: en todos los casos, las refinanciaciones de la deuda afectaron al Estado - y en consecuencia a los pueblos en su conjunto, que debió continuar asumiendo el pago de obligaciones producto de hechos delictivos.

Esta caracterización del endeudamiento externo como un delito de ejecución continuada no es susceptible de prescripción, hasta que no se concluya su consumación definitiva, como menciona Zaffaroni¹⁵⁸: *“Al delito continuado le será aplicable la regla del artículo 63 (del C. Penal); es decir que la prescripción comenzará a correr desde que cesa la última parte del mismo”*.

6.4 – Distorsiones en la utilización de la Deuda Pública

La necesidad de la realización de una auditoría de la deuda proviene del hecho de que no siempre los montos registrados como deuda “pública” reflejan deudas legales y legítimas.

La verificación de la legalidad de una deuda involucra el análisis a diversos elementos, tales como: los términos legales, financieros y económicos de contratos, acuerdos, emisión de bonos, sus impactos, si los recursos efectivamente se entregaron, si el destino de los fondos es justificable y si se concretó, así como las condiciones de cada obligación generada, de manera integral, desde el origen del proceso.

Una deuda puede ser legal y legítima cuando los compromisos son asumidos por el Estado en términos legales y condiciones razonables, igualdad de condiciones entre acreedor y deudor, beneficio (subjetivo y objetivo) del interés colectivo, poseyendo contrapartida real en bienes y servicios para la sociedad.

Si se verifica que estos términos no se cumplen, aquellos que llevan adelante una auditoría de la deuda pueden utilizar los fundamentos jurídicos antes mencionados para aportar al gobierno y a la opinión pública los argumentos necesarios que respalden una eventual anulación/repudio de deudas públicas.

En síntesis, las distorsiones en la utilización de la deuda pública pueden generar deudas no pagables o repudiables, por su carácter ilícito, como son:

- **Deudas Ilegítimas:** corresponden a compromisos asumidos por el sector público que pueden estar de acuerdo con los términos legales,

158 ZAFFARONI, Raúl Eugenio, Manual de Derecho Penal. Argentina.

pero, sin embargo, no obedecen al equilibrio entre las partes debido a ausencia de igualdad de circunstancias entre deudor y acreedor; además, no obedecen al interés general de la colectividad, y/o no poseen contrapartida real en bienes y servicios a la sociedad;

- **Deudas Ilegales:** son las deudas que no obedecen a los criterios fijados en normas presentes en los ordenamientos jurídicos de los países o en convenciones, tratados ni acuerdos internacionales;
- **Deudas Odiosas:** constituyen los compromisos contraídos por regímenes autoritarios, bajo evidentes perjuicios a intereses y derechos de los ciudadanos, sin el conocimiento de éstos;
- **Deudas Insostenibles:** conforman las obligaciones asumidas por el poder público que asfixian las finanzas públicas e impiden el cumplimiento de los derechos humanos y sociales;
- **Deudas Nulas:** son deudas que abarcan elementos de ilegalidad, ilegitimidad, o son odiosas o insostenibles. Algunos ejemplos se mencionan a continuación.

6.5 – Causas que originan la nulidad de las deudas públicas

Como se mencionó antes, diversos vicios pueden determinar la nulidad de una deuda. Algunos ejemplos son:

a) Vicios de Consentimiento

Las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 señalan los diferentes vicios de consentimiento que pueden llevar a la nulidad del contrato de préstamo, por ejemplo:

- **La incompetencia del contratante**¹⁵⁹: Este vicio de consentimiento constituyó un motivo jurídico para el repudio de Paraguay de una deuda que se elevaba a 85 millones de dólares en el año 2005. Efectivamente, el cónsul de Paraguay en Ginebra, que había firmado en nombre del Estado paraguayo, no tenía ningún poder legal para contratar dicho préstamo con el banco privado Overland Trust Bank¹⁶⁰.

159 Artículo 46 de los Tratados de Viena de 1946 y 1986.

160 RUIZ DÍAZ, Hugo, «La deuda de Paraguay ante los banqueros privados: un caso de deuda odiosa», punto 2 de «La auditoría ciudadana de la deuda: un instrumento de democratización de las relaciones económicas y de control democrático de los actos de gobierno», <http://cadtm.org/L-audit-citoyen-de-la-dette-un>.

- **La corrupción del contratante por medios directos o indirectos durante la negociación**¹⁶¹: Verificada, por ejemplo, en contratos firmados entre Grecia y la transnacional Siemens, acusada – tanto por la justicia alemana como por la justicia griega – de haber pagado comisiones y otros sobornos al personal político, militar y administrativo griego, por una suma aproximada de 1.000 millones de euros.
- **La coerción**¹⁶² **ejercida sobre el contratante mediante actos o amenazas**: La coerción fue utilizada por Francia en 1824 para imponer a Haití el pago de un rescate colosal¹⁶³ como compensación por el reconocimiento de su independencia. Con ese objetivo, trece barcos franceses equipados con 494 cañones rodearon la isla de Haití, y la consigna era clara: en caso de rechazo, los puertos se debían bloquear por la fuerza. La coerción plantea también la cuestión de la relación de fuerzas políticas muy favorable al acreedor. En el marco de la auditoría, los pueblos de Portugal, Irlanda, Grecia, etc., podrían invocar la coerción con el objetivo de presionar a sus gobiernos para que rechacen las medidas de austeridad impuestas por la Troika. En efecto, los acreedores aprovechan la crisis en Europa para imponer medidas de austeridad que atentan flagrantemente contra los derechos económicos y sociales, y violan la soberanía de los Estados. En su informe sobre la deuda externa, Cephass Lumina denuncia la injerencia de acreedores en la definición de políticas de desarrollo cuando afirma que «los Estados acreedores y las instituciones financieras internacionales no deben aprovechar las crisis económicas, financieras o relacionadas con la deuda externa para imponer reformas estructurales en los Estados deudores, por más que se considere que esas reformas pueden ser de utilidad a largo plazo. Esas reformas deben ser iniciadas, formuladas y aplicadas por los propios Estados deudores, si lo consideran oportuno, en el marco de un proceso independiente de desarrollo nacional»¹⁶⁴.

161 Artículo 50 del Tratado de Viena de 1968 y del Tratado de Viena de 1986.

162 Artículo 51 de la Convención de Viena de 1969 y del Tratado de Viena de 1986. El artículo 52 de estas dos convenciones internacionales prohíbe igualmente la coerción ejercida sobre un Estado por la amenaza y el empleo de la fuerza.

163 PERCHELLET, Sophie, **Haiti**, Entre colonisation, dette et domination. CADTM-PADPA, 2011, <http://www.cadtm.org/Haiti-Entre-colonisation-dette-et>.

164 LUMINA, Cephass. *Guiding principles on foreign debt and human rights. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*. UNITED NATIONS. Commission on Human Rights, 20th session, Agenda item 3, 10 April 2011, paragraph 80, p. 19 (A/HRC/20/23). Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23_en.pdf.

- **Dolo¹⁶⁵:** Si un Estado fue llevado a firmar el préstamo mediante la conducta fraudulenta de otro Estado o de una organización internacional que haya participado en la negociación, podemos presionar al Estado que pidió el préstamo para que invoque el dolo como vicio de consentimiento para su vínculo con ese contrato. De este modo, podemos acusar de doloso el comportamiento del FMI y del Banco Mundial, por la diferencia abismal que existe entre sus discursos y la realidad. En efecto, en el artículo 1 de sus estatutos, el FMI tiene por objetivo «facilitar la expansión y el crecimiento armonioso del comercio internacional y contribuir así a la instauración y al mantenimiento de niveles elevados de empleo y de ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de todos los Estados miembros, objetivos principales de la política económica»¹⁶⁶ En la práctica, esta institución, en coordinación con el Banco Mundial, hace todo lo contrario y viola sus propios estatutos¹⁶⁷, con graves consecuencias sociales.

b) La causa ilícita o inmoral del contrato:

Fundamento jurídico presente en numerosas legislaciones nacionales civiles y comerciales. Entre las causas ilícitas o inmorales que implican la ilegalidad del contrato de préstamo, encontramos entre otras:

- **El endeudamiento para financiar la compra de material militar**, que constituye una violación de la Carta de las Naciones Unidas¹⁶⁸;
- **La ayuda ligada**, que consiste en préstamos de Estado¹⁶⁹ a Estado, a menudo bajo la forma de créditos a la exportación, o sea a cambio de la compra de mercancías producidas por el Estado « prestamista ». Esta práctica es tanto más ilegítima en cuanto lo más frecuente es que estos préstamos ligados no corresponden a las necesidades reales del país sino a los intereses del «donante». Es esto lo que condujo a Noruega, en el año 2006, a anular unilateralmente y sin condiciones las deudas de cinco países: Ecuador, Egipto, Jamaica,

165 Artículo 49 de la Convención de Viena de 1969 y del Tratado de Viena de 1986.

166 Véanse los estatutos del Fondo Monetario Internacional en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/aaor.htm>.

167 TOUSSAINT, Eric, **Banco Mundial**, el golpe de Estado Permanente, Mataró, El Viejo Topo, 2007.

168 Idem, en su artículo 26.

169 En general, estos se realizan también por intermedio de bancos de desarrollo u otras instituciones financieras oficiales.

Perú y Sierra Leona¹⁷⁰. En el caso griego, en plena crisis en el año 2010, presionado por las autoridades francesas y alemanas que querían garantizar sus exportaciones de armas, el gobierno del PASOK apenas disminuyó el presupuesto de defensa con el fin de seguir comprando material militar a Francia y Alemania, mientras que al mismo tiempo estaba empeñado en recortar los gastos sociales. En la medida en que Alemania y Francia concedieron préstamos a Grecia en mayo 2010, aquí estamos claramente en presencia de préstamos ligados por parte de las dos potencias europeas;

- **Financiación condicionada por el ajuste estructural.** Como afirmó el relator especial Mohammed Bedjaoui en su proyecto de artículo sobre la sucesión en materia de deudas de Estado, para la Convención de Viena de 1983: «Al situarse desde el punto de vista de la comunidad internacional, se podrá entender por deuda odiosa cualquier deuda contraída para fines no conformes al derecho internacional contemporáneo, y en especial a los principios del derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas»¹⁷¹. De este modo, deudas multilaterales contraídas en el marco de los ajustes estructurales son deudas odiosas, por lo tanto ilícitas, en tanto que el carácter perjudicial de esas políticas ha sido claramente demostrado, especialmente por órganos de las Naciones Unidas. Las condicionalidades ligadas a estas deudas violan manifiestamente los diferentes textos de protección de los derechos humanos. El abandono de la soberanía de los Estados se agrava por las cláusulas contenidas en la mayor parte de los contratos de préstamos internacionales que previenen la competencia de jurisdicciones situadas en el Norte, y la aplicación de reglas que favorecen a los acreedores en caso de litigio entre las partes.

En Ecuador, la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) puso en evidencia que la imposición de políticas por parte del Banco Mundial y otras instituciones multilaterales,

170 ABILDSNES, Kjetil ¿Por qué asumió Noruega su responsabilidad como país acreedor? La Campaña de la Exportación Naviera. Oslo, SLUG/ForUM, marzo de 2007. Disponible en: HYPERLINK "http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf."

171 BEDJAOUI, Mohammed. Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, Rapporteur spécial – Projet d'articles sur la succession en matière de dettes d'État, NATIONS UNIES, Document: A/CN.4/301 et Add.1, parágrafo 129, p. 73. (Extrait de l'Annuaire Annuaire de la Commission du droit international, 1977, vol.II, 1re. partie, p.49-126). Disponible en: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_301.pdf.

mediante de los programas que las mismas financian y las condicionalidades vinculadas con esos préstamos, constituyen una negación de la soberanía y una injerencia flagrante en los asuntos internos del Estado. Numerosos préstamos bilaterales violaron en forma similar los derechos económicos, sociales y culturales. En sus recomendaciones, la CAIC propuso suspender el pago de varias acreencias reclamadas por las instituciones multilaterales¹⁷².

En Grecia, se asiste a un verdadero golpe de Estado jurídico: por medio de sus condicionalidades, la *Troika* no sólo violó el derecho internacional, sino se volvió cómplice de la violación del derecho nacional griego. Varias disposiciones legales (Ley 3845/2010), que ponen en marcha el programa de austeridad, violan la Constitución, especialmente, al suprimir el salario mínimo legal. El abandono de la soberanía del Estado griego es aún más grave debido a la cláusula del acuerdo con la *Troika* que prevé la aplicabilidad del derecho anglosajón y la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en caso de litigio. El Estado renuncia, de esta manera, a una prerrogativa fundamental de la soberanía que es la competencia territorial de sus tribunales nacionales.

- **Endeudamiento público para financiar proyectos no rentables: perjuicios a las poblaciones y al medio ambiente.** Entre esos proyectos, encontramos los «elefantes blancos», como la represa del Inga en la RDC (ex Zaire) que no aportan absolutamente ningún beneficio para la población; todavía ahora, menos del 10 % de la población congoleña tiene acceso a la electricidad. Los ejemplos de proyectos generadores de deudas son también legiones en el Norte, por ejemplo, el escándalo de los Juegos Olímpicos de 2004 en Grecia. Mientras las autoridades helenas preveían un gasto de 1,3 mil millones de dólares, el costo de dichos juegos sobrepasó en realidad los 20 mil millones de dólares.
- **La deuda privada se transforma en deuda pública.** Las crisis financieras que estallaron durante la década de los noventa en el sureste asiático, en Ecuador, en Argentina, en Brasil y en Rusia tenían su origen en la aplicación de las medidas propugnadas por el Banco Mundial y el FMI, que imponen especialmente la desregulación del sistema financiero y la prohibición del control estatal de los

172 Informe CAIC en <http://www.auditoriadeuda.org.ec> , y CADTM «Los préstamos envenenados del Banco Mundial a Ecuador, 27 de junio de 2008. Disponible en: - Alegación para conseguir su repudio», 2008, <http://www.cadtm.org/Los-prestamos-envenenados-del>.

movimientos de capitales. Como resultado, los capitales extranjeros huyeron de esos países cuando vieron que las perspectivas de beneficio se habían ensombrecido, y eso acarreó una serie de quiebras bancarias en cadena.

Las deudas de esos bancos privados se convirtieron después en deudas públicas, bajo el impulso de los responsables de esas crisis: el Banco Mundial y el FMI. La crisis mundial, que estalló en el año 2007, todavía agravó más la situación de las finanzas públicas y acrecentó el nivel de deuda pública (principalmente en el Norte) por el hecho de la intervención de los gobiernos de esa parte del mundo en el rescate de los bancos en quiebra.

La causa de ese endeudamiento público tanto en el Sur como en el Norte (ligada a la nacionalización de las deudas del sector financiero) es por lo menos inmoral, puesto que los responsables directos de la crisis son las instituciones financieras internacionales y los bancos privados.

En Ecuador, la CAIC denunció la transferencia al Estado de las deudas privadas, realizada entre 1983 y 1984 bajo la presión del FMI y del Banco Mundial mientras el país atravesaba una grave crisis financiera. Como consecuencia de la evidencia de lo extremadamente prejudicial para el país que fue esta operación, la nueva constitución del Ecuador, aprobada en septiembre de 2008, prohíbe expresamente la estatización de las deudas privadas¹⁷³.

- **El reembolso de antiguos préstamos ilegales.** Según el argumento jurídico de la continuidad de un delito, una deuda ilícita no pierde, debido a un proceso de renegociación o de reestructuración, su carácter ilegal. En ese sentido, esa deuda conserva su vicio de origen y el delito perdura en el tiempo.

Por consiguiente, todos los préstamos públicos que tienen como objetivo reembolsar las antiguas deudas ilegales son también ilícitos¹⁷⁴. La auditoría de la deuda permitirá poner en evidencia la deuda original ilegal. Por ejemplo: el argumento de la continuidad del delito fue utilizado por la CAIC en Ecuador para denunciar numerosas irregularidades¹⁷⁵ (socialización de las deudas privadas,

173 Artículo 290, punto 7: «La estatización de las deudas privadas está prohibida».

174 Sobre la continuidad del delito, entre otras fuentes, leer el artículo de Alejandro Olmos Gaona: “La deuda argentina como un delito: un aspecto no tratado por el derecho penal”, <http://www.pctargentina.org/deuda-delito-2.htm>.

175 Estas irregularidades fueron señaladas en el informe presentado por la subcomisión de deuda

y reestructuración de deudas prescritas con plan Brady) que llevaron a la emisión de bonos de la deuda comercial. Sobre la base de datos de la auditoría, las autoridades ecuatorianas rechazaron pagar esa deuda comercial con los bancos privados internacionales (bonos Global 2012 y 2030). En junio de 2009, después de una confrontación con los banqueros tenedores de esos títulos de la deuda ecuatoriana, los tenedores del 95% de los bonos en cuestión aceptaron su recompra por el Estado ecuatoriano con una reducción del 70% de su valor nominal.

- **El pago de deudas ya saldadas.** La obligación para un Estado de liquidar sus deudas está especialmente limitada por los principios generales del derecho, tales como la equidad, la buena fe, el abuso de derecho e incluso el enriquecimiento sin causa. Sin embargo, la deuda de los PED (países en desarrollo) ya ha sido reembolsada varias veces. De acuerdo con los datos suministrados por el Banco Mundial, los poderes públicos de los PED ya han reembolsado el equivalente a 98 veces lo que debían en 1970, aunque en ese mismo tiempo sus deudas se multiplicaron por 32¹⁷⁶. Esto implica para los PED el derecho de repudiar sus deudas y de reclamar la restitución de lo que fue indebidamente cobrado por los acreedores, fundamentado en el enriquecimiento sin causa¹⁷⁷.
- **El enriquecimiento sin causa,** que representa un enriquecimiento abusivo, una ganancia obtenida por medios ilegítimos, también puede aplicarse a los préstamos otorgados a Grecia o Irlanda con tipos de interés al 5 ó 6% por países como Alemania, Francia y Austria que obtienen préstamos al 2% en los mercados. De la misma forma, el FMI pide dinero a sus miembros, pagándoles un interés muy bajo, y presta a países en dificultad a tipos netamente superiores. Ocurre lo mismo con los bancos europeos que obtienen préstamos con un interés muy bajo con el BCE y prestan a los Estados a tipos netamente superiores.

comercial de la CAIC: <http://www.auditoriadeuda.org.ec>.

176 Esta situación es, particularmente, la consecuencia de un aumento excesivo y unilateral de los tipos de interés por Estados Unidos en 1979, de la aplicación de intereses usureros e incluso de la capitalización de los intereses (anatocismo), que por otro lado está prohibido o fuertemente reglamentado en varios órganos jurídicos nacionales: Ecuador, Francia, Italia, Alemania...

177 Esta disposición está igualmente prevista por varios códigos civiles nacionales: el código civil argentino en los artículos 784 y siguientes, el español en los artículos 1895 y siguientes, el francés en los artículos 1376 y siguientes.

c) El uso ilícito de los fondos prestados:

La aplicación de los fondos prestados es un criterio determinante que sirve para pronunciarse sobre el carácter legal de una deuda. Para ello, es necesario observar la naturaleza del régimen que pide el préstamo, su conducta en relación con los derechos humanos así como la afectación real de esos fondos. De este modo, son marcados por la ilegalidad, los siguientes:

- **La deuda salida de una colonización.** Durante los años 1950 y 1960, el Banco Mundial concedió muchos préstamos a metrópolis coloniales como Bélgica, Francia, Portugal y Reino Unido, para proyectos que les permitirían maximizar la explotación de sus colonias. Estas deudas de potencias coloniales con el Banco Mundial fueron rápidamente transferidas, en su mayor parte, a las ex colonias, en el momento de su independencia en los años sesenta, sin su consentimiento. Estas deudas originadas en la colonización son nulas para el derecho internacional.
- **Los préstamos concedidos a dictaduras.** La naturaleza dictatorial de un régimen bajo el cual la deuda ha sido contraída permite replantear su pago, aunque el representante del Estado que firmó el préstamo tenía competencia para hacerlo, en virtud del derecho interno del Estado. En efecto, en el derecho internacional, las deudas contraídas bajo dictaduras revisten la calificación de “deudas odiosas¹⁷⁸”, según la doctrina del mismo nombre formulada por Alexander Sack en 1927: «Si un poder despótico contrae una deuda no para satisfacer las necesidades de la población y los intereses del Estado, sino para fortificar el régimen despótico, para reprimir a la población que combate, etc., esta deuda es odiosa para la población de todo el Estado [...]. Esta deuda no es obligatoria para la nación; es una deuda del régimen, deuda personal del poder que la contrajo, por consiguiente la deuda cae con la caída de ese poder»¹⁷⁹. Alexander Sack agrega que los acreedores de esas deudas, cuando

178 GAONA, Alejandro Olmos - Una doctrina jurídica para solución política (2005) Editorial Peña Lillo-Continente, Buenos Aires. El autor muestra que Francesco Nititi fue el precursor de la diferenciación entre deudas del Estado y deudas de régimen. Según Olmos, “con un criterio de singular realismo, Nititi planteó doctrinariamente, criterios que habían servido para repudiar la deuda portuguesa en 1834, la deuda de los estados del Sur por parte de los Estados Unidos, y fundamentalmente, el repudio de la deuda cubana en 1898; es decir, no consentir la legalidad de deudas contraídas por regímenes usurpadores, que invariablemente eran utilizadas para el sostenimiento de dichos regímenes.”

179 SACK, Alexander Nahum, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, 1927.

prestaron con conocimiento de causa, «cometieron un acto hostil con respecto al pueblo; por lo tanto, no pueden contar con que la nación liberada de un poder despótico asuma las deudas “odiosas”, que son deudas personales de ese poder». La doctrina de la deuda odiosa permite, por consiguiente, fundamentar la nulidad de numerosos préstamos como los contraídos por las dictaduras en Latinoamérica entre los años sesenta a los años ochenta; en África con el caso emblemático del Zaire de Mobutu (1965-1997); para los regímenes del antiguo bloque soviético, como las dictaduras de Nicolás Ceaucesco en Rumania; las dictaduras de Asia del sureste y de Extremo Oriente (Ferdinand Marcos de 1972 a 1986 en Filipinas, Mohammed Suharto de 1965 a 1998 en Indonesia, los regímenes dictatoriales de Corea del Sur entre 1961 y 1981, de Tailandia entre 1966 y 1988); la junta militar griega de 1967 a 1974; las dictaduras en África del Norte cuyos regímenes cayeron a comienzos de 2011 como el de Zine el-Abidine Ben Ali en Túnez (1987-2011) y Hosni Mubarak en Egipto (1981-2011).

- **Los préstamos a los regímenes llamados democráticos que violan el *jus cogens*.** Todas las deudas contraídas por los gobiernos que violan las normas imperativas del derecho internacional contenidas en el *jus cogens* son igualmente nulas y sin valor, sin que sea necesario probar que los acreedores tenían la intención de convertirse en cómplices de las exacciones de ese régimen. Esta afirmación se encuentra confirmada en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 que, en su artículo 53 prevé la nulidad de actos contrarios al *jus cogens*, reagrupando, entre otras, las normas siguientes: la prohibición de llevar a cabo guerras de agresión, la prohibición de practicar la tortura, la prohibición de cometer crímenes contra la humanidad y el derecho de los pueblos a la autodeterminación. Por consiguiente, cualquier préstamo otorgado a un régimen, aunque haya sido elegido democráticamente, que no respete los principios fundamentales del derecho internacional, es nulo. Podemos citar, como ejemplos, el régimen del apartheid en Sudáfrica o los gobiernos israelíes. En ese caso, el destino de los préstamos no es fundamental para la caracterización de la deuda.
- **Los préstamos desviados con la complicidad de los acreedores.** La doctrina de la deuda odiosa sitúa igualmente dentro de esta categoría: “los préstamos contraídos con objetivos manifiestamente interesados y personales de los miembros del gobierno

o de personas y agrupaciones ligadas al gobierno - objetivos que no tienen ninguna relación con los intereses del Estado”. Efectivamente, «las deudas de Estado deben ser contraídas y los fondos que provienen de ellas utilizados para las necesidades y los intereses del Estado». Se puede citar especialmente la sentencia arbitral efectuada en 1923 en un conflicto que oponía a Gran Bretaña y Costa Rica. En 1922, Costa Rica promulgó una ley que anulaba todos los contratos firmados entre 1917 y 1919 por el ex dictador Federico Tinoco y rechazaba pagar la deuda que el dictador había contraído con el Royal Bank de Canadá. Se trata, por lo tanto, de un caso en el que la doctrina fue aplicada para una deuda comercial. El litigio que siguió entre Gran Bretaña y Costa Rica fue arbitrado por el presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, el juez William Howard Taft, que declaró válida la decisión del gobierno costarricense señalando: «el caso del Royal Bank no depende simplemente de la forma de la transacción, sino de la buena fe del banco cuando otorgó el préstamo sobre el uso real del gobierno costarricense bajo el régimen de Tinoco. El banco debía probar que el dinero fue prestado al gobierno para usos legítimos. Y el banco no lo hizo.» Más recientemente, la CAIC en Ecuador puso en evidencia el hecho de que algunos préstamos habían sido desviados de sus objetivos de «desarrollo». Efectivamente, tres créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, que se suponía que beneficiarían a los sectores agrícolas, financiero y de los transportes, se utilizaron parcialmente para comprar garantías colaterales exigidas por el Plan Brady.

d) Condiciones abusivas en la forma y fondo

La imposición de onerosas tasas de interés, costos y gastos (con abogados privados) puede ser cuestionada en base a los principios generales de derecho. Además, se debe dedicar una especial atención a las Cláusulas de Acción Colectiva, incluidas en los instrumentos de deuda soberana de diversos países, por imposición del FMI, pues dicha cláusula constituye un abuso a la soberanía de los países y a las normas de derecho nacional e internacional¹⁸⁰.

180 FATTORELLI, Maria Lucia - “Más poder para la banca con la Cláusula CAC” en <http://www.auditoriacidada.org.br/mas-poder-para-la-banca-con-la-clausula-cac-maria-lucia-fattorelli/>.

6.6 – La responsabilidad jurídica de los participantes por los préstamos ilegítimos e ilegales

Considerando que el manejo de recursos públicos puede convertirse en casos de responsabilidad a ser demandada judicialmente, conforme fue señalado en el capítulo V, el examen de auditoría de la deuda producirá en forma clara, una lista de funcionarios responsables y el mapa de participantes en el proceso, indicando para cada una de las transacciones que generaron deuda pública, una completa identificación y frecuencia de los participantes.

La Auditoría Ciudadana debe preparar informes y/o denuncias dirigidas a las entidades de control (Contraloría General, Fiscalía, autoridades policiales, etc.) de acuerdo a la legislación de cada país, para la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Se debe exigir a las autoridades que actúen, a fin de reparar los daños provocados por estos procesos nocivos a los intereses colectivos, así como impedir la continuidad de la utilización del instrumento del endeudamiento público como un perverso Sistema de la Deuda.

CONCLUSIÓN

Existen argumentos jurídicos de derecho nacional e internacional suficientes para respaldar los hallazgos de Auditoría Ciudadana de la Deuda relativos a irregularidades, fraudes, vicios revelados en aspectos de forma y fondo de los instrumentos utilizados en el proceso de endeudamiento público, así como en aspectos circundantes que fomentan la continua generación de dichas deudas, y determinar su ilegalidad y/o ilegitimidad.

Esta circunstancia permitirá declarar la nulidad del Sistema de la Deuda, así como punir ejemplarmente a sus operadores internos y externos. Dejar pasar este nocivo sistema ha provocado daños irreparables y de acción continuada a la sociedad, que ya llega a situaciones de miseria de todo tipo, injustamente, además de los daños económicos, ambientales y ecológicos.

Es urgente y necesaria la realización de Auditorías Ciudadanas en todos los países, con el objetivo de revelar los engranajes que generan deudas públicas y fortalecer la lucha social orientada al conocimiento de la realidad financiera, hasta alcanzar la verdad sobre el actual modelo económico, basado en una financiarización creciente que se alimenta de ese fraudulento mecanismo de absorción de recursos, disfrazado de deudas públicas. Esa concientización, en el ámbito mundial, será muy importante para el cambio hacia otro modelo de Justicia, Libertad y Fraternidad.

Ante la influencia del poder financiero en la mayoría de los gobiernos, será una tarea de los pueblos llevar adelante una auditoría ciudadana, la que deberá reunir pruebas y argumentos jurídicos necesarios para la anulación de las deudas ilegales e ilegítimas.

