

SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre
consideraciones éticas
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber



SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre
consideraciones éticas
y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA

Aportes al debate

Argumentos entre consideraciones éticas y normas legales

Coordinación: Gabriela Weber

Publicación de:

Centro de Investigaciones CIUDAD/Observatorio de la Cooperación
al Desarrollo en Ecuador, Jubileo 2000 Red Guayaquil

En colaboración con el Grupo Nacional de Deuda (GND), la Comisión de Auditoría Integral
del Crédito Público (CAIC) y *erlassjahr.de* (Jubileo Alemania)

Autores:

Alberto Acosta, Hugo Arias, Rodrigo Ávila, Franklin Canelos, Ángel Furlan,
Joseph Hanlon, Jürgen Kaiser, Magdalena León, Piedad Mancero, Cristiano Morsolin,
Eric Toussaint, Rocío Valdeavellano, Gabriela Weber

Edición:

CIUDAD Centro de Investigaciones/Observatorio de la Cooperación
al Desarrollo en el Ecuador

Redacción y Revisión de los textos:

Carla Celi, Eliana Franco, Anita García y Gabriela Weber

Diseño: Ziette Diseño 2452072

Impresión: Ecuoffset 2434606

Copyright:

© Centro de Investigaciones CIUDAD

Juan de Dios Martínez N34-368 y Portugal

Quito, Ecuador

Correo electrónico: ciudadinfo@ciudad.org.ec

Página Web: www.ciudad.org.ec; www.cooperacion.org.ec

Se autoriza reproducciones, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la
opinión de CIUDAD Centro de Investigaciones/Observatorio de la Cooperación al Desarrollo.

Quito, julio del 2008

Auspicio y financiamiento del EED e HIVOS

1000 ejemplares, presentación online pdf, www.cooperacion.org.ec

Weber, Gabriela, coord; Acosta, Alberto; Arias, Hugo; Ávila, Rodrigo, et.al.
CIUDAD, Centro de Investigaciones. Observatorio de la Cooperación al
Desarrollo en Ecuador; Jubileo 2000 Red Guayaquil.
Sobre la deuda ilegítima aportes al debate. Argumentos entre consideraciones
éticas y normas legales, Quito, CIUDAD, 2008



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	
FRANKLIN CANELOS La Nueva Arquitectura Financiera Internacional	17
CAPÍTULO I ACERCAMIENTO A LOS CONCEPTOS DE LA DEUDA ILEGÍTIMA	31
GABRIELA WEBER ¿Qué es la deuda ilegítima?	33
JOSEPH HANLON La doctrina de la deuda ilegítima - una reflexión histórica	41
JÜRGEN KAISER Nuevos conceptos para el análisis y el manejo de la deuda ilegítima	51
CAPÍTULO II EL DEBATE SOBRE LA DEUDA ILEGÍTIMA Y AVANCES EN LA VEEDURÍA	67
ERIC TOUSSAINT Aportes recientes a la aplicación de la doctrina sobre la deuda ilegítima	69

GABRIELA WEBER	73
Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90	
PIEDAD MANCERO	81
El debilitamiento institucional en la década de los 90 - Presentación de la investigación y análisis del Proyecto Modernización del Estado -BIRF-3822/EC	
MAGDALENA LEÓN	87
Comentario: Las implicaciones de género	
CRISTIANO MORSOLIN	91
Deuda ecológica y alternativas a la ilegítima deuda	
ROCÍO VALDEAVELLANO	97
Un triunfo de los movimientos frente a la deuda La anulación de la deuda de Ecuador	
ÁNGEL FURLAN	103
La judicialidad de las deudas ilegítimas - Opinión consultiva El caso argentino como paradigma de judicialización	
RODRIGO ÁVILA	111
Avances en la identificación de deudas ilegítimas, auditorías y observatorios La experiencia en Brasil	
HUGO ARIAS	119
La deuda ecuatoriana y la auditoría	
CAPÍTULO III	131
AVANCES Y PROPUESTAS LEGALES EN EL ECUADOR ACTUAL	
ALBERTO ACOSTA	133
Deuda pública en la Constitución	
MAGDALENA LEÓN	143
Deuda y soberanía financiera: contexto y propuestas de cambio constitucional	

ANEXOS

Anexo I Declaración del Taller Regional sobre la Ilegitimidad de la Deuda	157
Anexo II Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en el endeudamiento soberano	161
Anexo III Carta de Financiación Responsable de EURODAD	165
Anexo IV Glosario seleccionado	169
Anexo V Enlaces	185
Lista de autoras y autores	189

Deuda y soberanía financiera: contexto y propuestas de cambio constitucional

Magdalena León T.

Hacia finales del 2007, cuando se instaló la Asamblea Nacional Constituyente en Ecuador, se presentaban condiciones excepcionales para transformar el marco jurídico y político nacional frente a la deuda externa. Procesos nacionales e internacionales, de política y gobierno, de pensamiento y movimiento, confluyeron en esta rica co-yuntura y le dieron forma.

Así, la agenda del gobierno de la “revolución ciudadana”, que inició ese mismo año, planteó salir del neoliberalismo como eje de los cambios necesarios para transformar el país; la deuda fue vista ya en sus alcances como instrumento de ese modelo. Había llegado el momento en que los análisis, denuncias, acciones y propuestas largamente impulsadas desde organizaciones sociales, instituciones e intelectuales con voz crítica, se plasmaran en políticas públicas. Como protagonistas de este proyecto de cambio en la esfera gubernamental estaban personas en cuya trayectoria la lucha contra las injusticias de la deuda tuvo un lugar destacado: Rafael Correa, Alberto Acosta, Ricardo Patiño, entre otras/os.

La prioridad y compromiso para dar un giro en las políticas frente a la deuda se hizo sentir de inmediato: la tesis de “ilegitimidad” de la deuda fue adoptada por el gobierno, y se expresó principalmente en la constitución de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público –CAIC–, cuya tarea se basa en una noción amplia e innovadora de auditoría de la deuda:

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 pueblos¹.

La comprensión de que el sistema de endeudamiento opera a escala internacional y que la construcción de alternativas tiene un alcance similar, determinó que esa Comisión tenga una composición combinada, con integrantes nacionales e internacionales. Con esto, el proceso se enriquece con avances metodológicos y políticos que han seguido dinámicas regionales y mundiales, y que ahora encuentran un caso concreto de aplicación, adaptación y desarrollo.

Asimismo, en decisión de gran peso simbólico, en abril del 2007, el gobierno pagó el saldo adeudado al Fondo Monetario Internacional, poniendo fin a un vínculo que fuera determinante en la imposición de condiciones a la política económica del país. Junto con esto, el país se integró a plenitud en las iniciativas regionales que buscan construir soberanía financiera, especialmente el Banco del Sur.

Por otra parte, en años recientes, en el país se habían ampliado la agenda y el espectro de sectores comprometidos en la búsqueda de alternativas a la tiranía de la deuda. Esto se expresa en la amplitud y diversidad de integrantes del Grupo Nacional sobre la Deuda (GND), que desde un inicial eje en una militancia “especializada”, nucleada principalmente en Jubileo 2000, fue sumando a organizaciones indígenas, ecologistas, feministas, de derechos humanos, de educación, entre muchas otras. Todas y todos con la común perspectiva de cambiar el modelo y construir soberanía económica y financiera.

¹ Fuente: Decreto ejecutivo No. 472 del 9 de julio del 2007.

Desde este conjunto de antecedentes y condiciones, y en ese entorno diverso de entidades y personas nacionales e internacionales, se impulsó un proceso para elaborar una propuesta hacia la Constituyente; ésta fue fruto de talleres, jornadas de debate e intercambios por medios virtuales.

La propuesta implicó un desafío de conceptualización y síntesis de visiones y propuestas que ahora mismo están en pleno debate en la región. Fueron elaboradas definiciones sucintas de soberanía financiera, deuda ilegítima, deuda ecológica, deuda histórica y de género. Se identificaron, asimismo, diversos campos correlacionados con el sistema de endeudamiento, por tanto, los enunciados propuestos no quedaban circunscritos a una sección o capítulo sobre la deuda externa, sino que aluden a variados aspectos relativos a orientaciones, en relación con la planificación, con la integración, con la participación y control social, además de aquellos intrínsecamente ligados al carácter, límites y gestión de la deuda.

Es una perspectiva que coincide con los grandes lineamientos del cambio en curso: afirmación de soberanía, recuperación de lo público como eje de la vida del país y condición del “buen vivir”, recuperación de la institucionalidad y de la planificación.

La propuesta fue encaminada por el Grupo Nacional sobre la Deuda hacia la Asamblea, y se convirtió en uno de los documentos básicos para su trabajo en el tema. El Grupo mantuvo contacto a lo largo de los debates y definiciones.

Los resultados –aún preliminares a la fecha de esta publicación– dan cuenta de un cambio histórico y cualitativo: se ha integrado una nueva visión que redefine a la deuda como un medio complementario de financiamiento, a ser manejada en condiciones de soberanía, con límites y controles claros, que consideran la integralidad de aspectos implicados en la deuda. Será, seguramente, la primera Constitución en el mundo que integra la figura de deuda ilegítima y la obligatoriedad de su impugnación.

La propuesta, en sus alcances conceptuales y políticos, queda como referente para los cambios institucionales y legales que se derivarán tanto de la nueva Constitución, como de los resultados de la auditoría integral. Será un período de nuevos desafíos, como parte de la dinámica transformadora que se vive en el país y en la región.

Propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente – en torno a deuda y soberanía financiera¹

Consideraciones generales

A lo largo del período neoliberal, la deuda externa y el sistema de endeudamiento, en general, funcionaron como herramientas de imposición de un modelo económico plagado de injusticias. La deuda implicó un perverso mecanismo para el saqueo de nuestros recursos: entre 1982 y 2007 la deuda pública externa pasó de 3.900 a 10.400 millones de dólares, en ese mismo período los pagos realizados suman 30.364 millones de dólares.

El sistema de endeudamiento operó para condicionar y controlar el rumbo de la política económica, de toda la economía y de la institucionalidad pública, sometiéndolas a los intereses y objetivos particulares de entidades y corporaciones internacionales, empeñadas en privatizar y extender al máximo la lógica de mercado en su beneficio. Para ello, no usaron los caminos de la legalidad y la transparencia, al contrario, la corrupción ha sido el signo de un proceso en el que también determinados sectores del país fueron copartícipes, impulsando un endeudamiento que les permitió enriquecerse.

Otra de las consecuencias, que ahora se aprecia con alarma e impotencia, fue la devastación de la naturaleza. La sobreexplotación de recursos para satisfacer la lógica de pagos crecientes, y el carácter destructivo de algunos de los proyectos financiados con préstamos externos, acentuaron una tendencia destructiva y extractivista cuyos efectos difícilmente se pueden revertir o compensar.

Entre los “costos ocultos” de este sistema de endeudamiento, está el absorbido por las mujeres, cuyo trabajo no pagado o subpagado (las brechas de ingresos son persistentes) ha sido la base de la acumula-

¹ Documento sistematizado y redactado por Magdalena León, REMTE.

ción y el que ha permitido sobrellevar los impactos de los ajustes, de las crisis, de las privatizaciones y del debilitamiento del Estado. Ese trabajo sistemáticamente no retribuido supone aportes económicos equivalentes como mínimo a un 20% del PIB.

Durante este largo período, un amplio movimiento ciudadano juntó voces de pueblos, organizaciones sociales, entidades académicas, iglesias, ciudadanas y ciudadanos para denunciar y proponer. A través de múltiples iniciativas hicimos visibles las magnitudes, implicaciones e impactos negativos de esa lógica de endeudamiento en la vida del país, de las personas, las colectividades y la naturaleza. Vimos que la deuda no generó bienestar ni progreso, sino que produjo o acentuó otras deudas: la ecológica, la histórica, la social, la de género. Sacamos a la luz el rol de la banca internacional y de entidades multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, expresando nuestra inconformidad con su presencia y sus políticas.

También hicimos propuestas de normas y políticas, tanto de alcance nacional como internacional, para limitar, controlar y sancionar las acciones que configuran un sistema de endeudamiento marcado por la ilegalidad y la ilegitimidad, cuyas múltiples expresiones parten de la creación de una falsa necesidad de crédito: en medio de un contexto geopolítico adverso, se indujo a países estigmatizados como “pobres” a una espiral de endeudamiento. Paradójicamente, esos mismos países han exportado su ahorro interno; a la fecha, Ecuador mantiene en el exterior activo por unos 13.000 millones de dólares, cifra superior al monto total de la deuda pública de 10.400 millones de dólares.

Hoy, en el marco de un proceso de cambios regionales y nacionales, surge un nuevo escenario en que la construcción de Soberanía Financiera aparece como el camino para superar esa nefasta etapa. Estamos en una fase de transición, en la que una nueva Constitución ofrece la oportunidad para sintetizar las lecciones de este pasado reciente y los desafíos de proteger al país de los riesgos de un endeudamiento perverso, afirmando las condiciones para recuperar soberanía nacional e impulsar un proyecto autónomo.

Se ha iniciado, sin duda, un cambio de rumbo, pero el país tiene todavía un pendiente respecto a la deuda hasta hoy acumulada, en lo

que tiene que ver con esclarecimiento, análisis, saneamiento y recuperación de recursos y aplicación de sanciones. En este sentido, es fundamental el trabajo que ahora mismo desarrolla la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público –CAIC–.

Esta propuesta, que se ha enriquecido en diálogos con la CAIC, procura responder a innovaciones indispensables que consideramos debe plasmar la nueva Constitución:

- Definir principios y mecanismos claros para evitar un sistema de endeudamiento que conlleva imposición y saqueo, devolviéndole a la deuda su rango de medio de financiamiento complementario y circunstancial.
- Hacer visibles, compensar y evitar que se amplíen las deudas ecológica, histórica, de género y social.
- Fortalecer la institucionalidad pública y garantizar la participación social para la toma de decisiones y el control en materia de deuda pública.
- Coadyuvar a la construcción de Soberanías Económica y Financiera, en el marco de una Integración Regional alternativa.

Para ello, identificamos aspectos relevantes que remiten a principios del Estado y de la economía, vínculo con la planificación, calificación integral de la deuda y definición de límites, instancias de decisión y control, participación ciudadana e integración regional.

Son planteamientos para aportar a la construcción de un país soberano y justo.

Propuestas

1. Sobre principios y orientaciones

- 1.1** Como Estado soberano, el Ecuador se autodetermina en materia política, económica y financiera, y tiene la responsabilidad de velar porque los niveles y el carácter del endeudamiento no afecten la soberanía nacional, los derechos humanos, el bienestar de los pueblos y la preservación de la naturaleza.

- 1.2** La soberanía financiera implica la prioridad del uso de recursos propios en la consecución de las metas planificadas por el país, la toma de decisiones autónomas, sin imposiciones, en lo relativo al acceso, uso y control de recursos financieros; la existencia y funcionamiento de instituciones y normas nacionales y regionales que conduzcan un sistema financiero útil a los objetivos de producción y bienestar colectivo, en el marco de relaciones internacionales transparentes y solidarias. La soberanía financiera excluye toda modalidad o acción que pudiera acarrear impactos negativos para los pueblos, las personas o la naturaleza.
- 1.3** Para el impulso de su desarrollo integral, el Estado deberá basarse en el ahorro interno y en la movilización de recursos por medio de variadas formas de cooperación y reciprocidad internacional, minimizando la recurrencia al endeudamiento público.

2. Sobre tipos de deudas, límites, compensaciones y exclusiones

- 2.1** Se consideran deudas ilegítimas aquellas que hubieran sido contratadas por gobiernos de facto, o por presión y coacción; las que contengan condicionalidades negativas o imposiciones; las que impliquen destrucción de la biodiversidad, contaminación o conlleven la destrucción de actividades y comunidades de auto-sustento en territorios determinados; las que debiliten o eliminen la disponibilidad de bienes y servicios públicos colectivos; las que atenten de manera directa contra los derechos humanos.
- 2.2** Son ilegales las deudas que no observan lo prescrito en la Constitución, las leyes y demás normas del país.
- 2.3** No se incurrirá en deudas que, por sus condiciones de contratación o aquellas de ejecución, sean o puedan devenir ilegítimas.
- 2.4** No serán pagadas las deudas cuyo carácter ilegal y/o ilegítimo sea demostrado mediante auditoría integral.
- 2.5** Se establecerá un límite para el endeudamiento público. Este deberá determinarse en base a una proyección de gastos e in-

gresos públicos, de manera que no se comprometan a futuro pagos anuales superiores a los aquí delimitados.

- 2.6** Los pagos anuales por concepto de servicio de la deuda no podrán ser superiores a la suma del presupuesto del gobierno central para educación y salud, y se realizarán una vez que se hayan cubierto satisfactoriamente todos los compromisos presupuestarios de gasto e inversión social y los relacionados con economía del cuidado (es decir, con los servicios e inversiones para la reproducción de la vida humana).
- 2.7** Se prohíbe la nacionalización o estatización de deudas privadas.
- 2.8** No se financiará gasto corriente con deuda pública.
- 2.9** Se contemplarán mecanismos de compensación por concepto de deudas ecológica, histórica y de género, de acuerdo con lo que establezcan las auditorías integrales de la deuda. Los recursos que el Estado recupere por no pago de deudas ilegales e ilegítimas o por reprogramación de la deuda, se orientarán a estas compensaciones y a la inversión social.
 - Se entiende por deuda ecológica la generada por destrucción de la biodiversidad, por la contaminación, por las afectaciones a zonas y dinámicas productivas de autosustento, e incluye una valoración de estos impactos y de los costos de reparación.
 - La deuda histórica es aquella que afecta a los pueblos indígenas y afrodescendientes como resultado de un largo proceso de expropiación de sus riquezas y posesiones. Parte del saqueo colonial a los pueblos indígenas se ha incrementado a lo largo de siglos por distintas formas de expropiación, desalojo, explotación y expoliación.
 - La deuda de género equivale al costo del trabajo no pagado o subpagado de las mujeres, que ha servido para sostener condiciones de producción y reproducción de la economía, facilitando el pago de la deuda y suavizando los efectos del ajuste, las privatizaciones y las crisis.

3. Sobre el vínculo con la planificación y la viabilidad de la deuda

- 3.1 Los planes de desarrollo nacionales y locales, debidamente armonizados en sus objetivos, serán el referente principal para las prioridades y necesidades de endeudamiento. No se contratarán ni pagarán deudas que no observen esta correspondencia.
- 3.2 La calificación de viabilidad del crédito público será integral, considerando de manera explícita los aspectos económico, financiero, social, de género y ambiental.

4. Sobre las instancias de decisión, seguimiento y control

- 4.1 Como instancia para la decisión, seguimiento y control, se constituirá un *Comité de Crédito Público*, integrado por SENPLADES, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio Coordinador de Política Económica, las instancias públicas del máximo nivel que atiendan los aspectos sociales y ambientales, y aquellas de participación ciudadana contempladas en la institucionalidad del Estado.
- 4.2 La Contraloría General del Estado participará en el seguimiento del crédito público y realizará su auditoría financiera.
- 4.3 Existirá un registro único del crédito público, a cargo de la entidad correspondiente. Toda la información será transparente.
- 4.4 La deuda pública será sometida a auditorías integrales, con equipos compuestos por delegadas/os del Estado y de las organizaciones sociales. Sus resultados serán vinculantes respecto de las sanciones, compensaciones y correcciones respectivas.

5. Sobre participación ciudadana

- 5.1 Se debe garantizar participación ciudadana a lo largo del ciclo de la deuda pública, esto es, en la decisión de contraerla, la contratación, el seguimiento y control. De manera especial, se contemplará la consulta a la ciudadanía en las localidades relacionadas con la inversión de cada deuda específica.

6. Sobre Integración Regional

- 6.1 En los procesos de integración se propenderá al impulso de modalidades de financiamiento e intercambio solidarios, generando mecanismos alternativos que minimicen el endeudamiento.
- 6.2 Se incorporarán cláusulas de contingencia positivas para el comercio exterior y para las finanzas internacionales que conduzcan a la suspensión no traumática de pagos, cuando las condiciones así lo exijan.