

LG-021

COMISIÓN PARA LA
AUDITORÍA INTEGRAL
DEL CRÉDITO PÚBLICO

CAIC



AUDI



COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

Adscrita al Ministerio de Finanzas

Creada el 9 de julio de 2007

Decreto Ejecutivo 472

INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA INTEGRAL DE LA DEUDA ECUATORIANA

RESUMEN EJECUTIVO



Noviembre 2008
Quito - Ecuador

COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO DEL ECUADOR

• COMISIONADOS

Ricardo Patino, Presidente
Franklin Canelos, Vicepresidente

Maria Rosa Anchundia
Hugo Arias
Angel Bonilla
Aurora Donoso
Maria Lucia Fattorelli
Gail Hurley
Jurgen Kaiser
Piedad Mancero
Alejandro Olmos
Karina Sáenz
Cesar Sacoto
Eric Toussaint
Ricardo Ulcuango

• COORDINACIÓN EJECUTIVA

Patricia Davila

• ASESORÍA DE COMUNICACIÓN

Beatriz Reyes

Diseño Gráfico:

Zonacuario Comunicación con Responsabilidad Social

Impresión:

Impreso en Ecuador

Tiraje: 10 000 ejemplares

Octubre 2008

Ilustración de la cubierta: Eduardo Kigman, Sisifo Mestizo, técnica collage.
Colección casa-museo Kigman.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
SIGLAS	9
I. CONSIDERACIONES GENERALES	11
La carga del endeudamiento y la auditoría.....	13
La decisión presidencial y la expedición del Decreto Ejecutivo de creación de la CAIC.....	14
Base Legal, Objetivos y Alcance de la Auditoría.....	17
II. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA POR TRAMOS DE DEUDA	19
Sección I	
LA DEUDA COMERCIAL	21
Sección II	
ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DEUDA COMERCIAL	49
Sección III	
LA DEUDA MULTILATERAL	67
Créditos para reducción de deuda (Plan Brady) y modernización / privatizaciones.....	72
Créditos para programas sectoriales.....	80
Créditos para la ejecución del proyecto multipropósito "JAIME ROLDÓS AGUILERA" ejecutado por CEDEGE.....	98
Sección IV	
LA DEUDA BILATERAL	105
EL CLUB DE PARÍS	122
Sección V	
LA DEUDA INTERNA PÚBLICA	127
III. CONCLUSIONES	147
ANEXO 1	
DECRETO EJECUTIVO No. 472	155
ANEXO 2	
PRONUNCIAMIENTOS	161
ANEXO 3	
CRÉDITOS SECTORIALES AUDITADOS: OBJETIVOS Y RESULTADOS	165
ANEXO 4	
NÓMINA DEL PERSONAL E INSTITUCIONES QUE COLABORARON EN EL PROCESO DE AUDITORÍA	170

El infom
-la audi
conoce
duda. Pa
cuyo rea

El infom
-la audi
conoce
duda. Pa
cuyo rea

PRESENTACIÓN

El daño incalculable causado a la economía del país y al pueblo ecuatoriano por el endeudamiento público, omnipresente como sistema de presión-sumisión, y el consecuente compromiso de entregar recursos públicos para su servicio, existan o no disponibilidades, motivó al Gobierno Nacional a adoptar la decisión –primera y hasta ahora única en América Latina– de crear una instancia de auditoría que establezca la legitimidad, legalidad y pertinencia de los préstamos, las negociaciones y renegociaciones; que, además, señale las responsabilidades y corresponsabilidad de los prestamistas, los impactos sociales, económicos y ambientales; y, sobre todo, que permita la acumulación y ponderación de fundamentos para que el país emprenda acciones soberanas y reparadoras respecto de los pagos realizados y futuros.

En ese contexto, el Presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa Delgado, dispuso la creación de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), con la intervención de organizaciones sociales nacionales y extranjeras, universidades e instituciones de investigación y desarrollo.

Luego de un año de arduo trabajo preparatorio, que supuso dificultades en la recopilación de información especialmente dado el período de treinta años que debió cubrir la auditoría, la CAIC presenta aquí el Resumen Ejecutivo del Informe Final elaborado tras el exhaustivo examen realizado por sus integrantes y los equipos de profesionales conformados para el efecto.

La parte sustantiva de la auditoría radica en los resultados que contienen evidencias en cada uno de los tramos de la deuda ecuatoriana, estructurados de la siguiente forma:

- La deuda comercial, en la que se analiza la integralidad del endeudamiento de entidades públicas de Ecuador con la banca privada internacional, en su devenir histórico, desde 1976.
- La deuda multilateral concedida por los organismos financieros internacionales, que en este trabajo se refiere a créditos seleccionados según prioridades y presunciones de ilegitimidad.
- La deuda bilateral, que agrupa créditos provenientes de gobiernos o entidades oficiales de nueve países. Se han auditado especialmente los que corresponden a los de mayores acreencias: España y Brasil, y a aquellos que conforman el Club de París.
- Los créditos concedidos a la Comisión de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) para la ejecución del Proyecto Multipropósito Jaime Roldós Aguilera, que corresponden a los grupos multilateral y bilateral.
- La deuda interna, tramo que incluye las numerosas emisiones de Bonos del Estado, Bonos de Estabilización y Bonos AGD.

El informe de la Comisión constituye un primer resultado de lo que debe ser un proceso permanente –la auditoría– y apunta a que tanto las autoridades del gobierno como la sociedad en general conozcan la verdad sobre la forma en que se ha conducido el endeudamiento público que, sin duda, ha redundado en el freno impuesto al desarrollo y en la desilusión de los ecuatorianos, cuya realidad está lejos de alcanzar las condiciones elementales para el buen vivir.

APPENDIX A
A-1

APPENDIX A
A-1

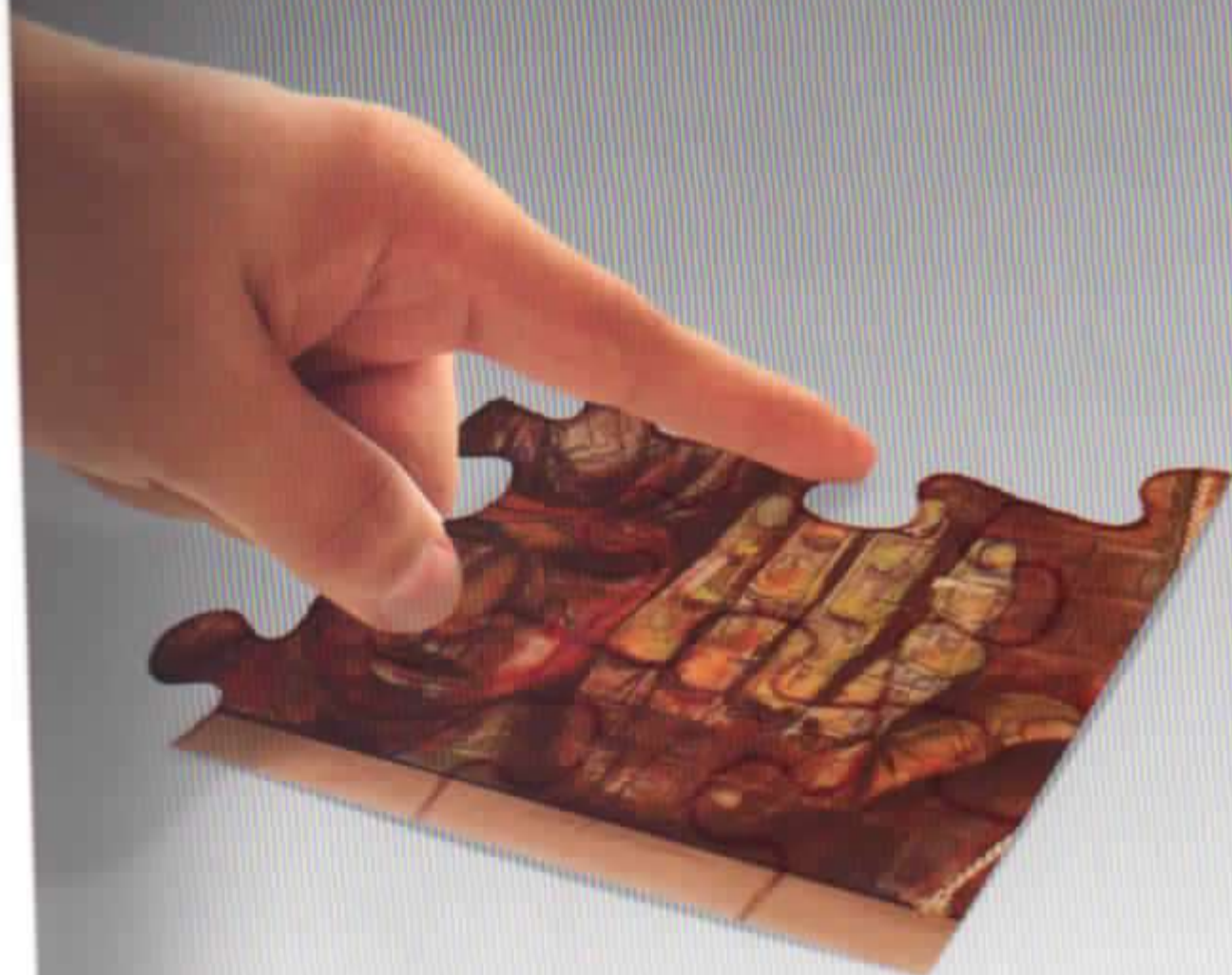
- AG
- AI
- BO
- BIO
- BIR
- EM
- ENG
- ENR
- CAP
- CAL
- CAS
- CEDE
- CEID
- CEM
- CEPA
- DESC
- CETE
- CF
- CFM
- CNRH
- COHS
- COMC
- CONAC
- CONAM
- DE
- DESC
- DINAGE
- DINE
- ECAPAC
- EMADE
- ENSEM
- ENAC

SIGLAS

AGD	Agencia de Garantía de Depósitos
AICP	Auditoría Integral del Crédito Público
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIC	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
CAS	Country Assistance Strategy
CEDEGE	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
CEIDEX	Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa
CEMEIN	Centro Ecuatoriano de Medicamentos e Insumos Médicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
CETES	Certificados de Tesorería
CFI	Corporación Financiera Internacional
CFN	Corporación Financiera Nacional
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
COOIGEM	Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgico
COMEXI	Consejo de Comercio Exterior e Inversiones
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
DE	Decreto Ejecutivo
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DINAGE	Dirección Nacional de Geología
DINE	Dirección de Industrias del Ejército
ECAPAG	Empresa Cantonal de Agua Potable de Guayaquil
EMADE	Empresa de Abonos del Estado
EMSEMILLAS	Empresa de Semillas
ENAC	Empresa Nacional de Abastecimiento y Comercialización

ENDES	Empresa Nacional de Semen
ENPROVIT	Empresa Nacional de Productos Vitales
EPAP-G	Empresa Provincial de Agua Potable de Guayas
FERTISA	Empresa Nacional de Fertilizantes y Abonos
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario
FINAGRO	Financiera del Agro
FISE	Fondo de Inversiones Sociales de Emergencia
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICO	Instituto de Crédito Oficial del Reino de España
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
INDA	Instituto de Desarrollo Agrario
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INEN	Instituto Ecuatoriano de Normalización
INERHI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
LEXI	Ley de Comercio Exterior e Inversiones
LOAFYC	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MSP	Ministerio de Salud Pública
OCIPSE	Obras Complementarias de Infraestructura para la Península de Santa Elena
DEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PHASE	Plan Hidráulico Acueducto de Santa Elena
PRAGUAS	Programa de Agua y Saneamiento para Comunidades Rurales y Pequeños Municipios
PRONAMEC	Programa Nacional de Mecanización
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural Río Guayas
SEC	Securities Exchange Commission
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales y Económicos

I. CONSIDERACIONES GENERALES



Santa Elena

y Pequeños



LA CARGA DEL ENDEUDAMIENTO Y LA AUDITORÍA

Los recursos provenientes del crédito externo e interno han constituido una de las fuentes para que el Estado ecuatoriano financie proyectos de desarrollo económico y social.

Sin embargo, en las últimas décadas este importante instrumento de política económica ha sido utilizado no precisamente de acuerdo con los intereses soberanos del país, sino bajo presiones y condicionalidades de los prestamistas. Se ha caracterizado por un manejo poco transparente, que ha derivado en el predominio del pago de remuneraciones, intereses y comisiones en el gasto presupuestario; en la necesidad creciente de nuevos créditos; y, consiguientemente, en la dependencia recurrente del Estado y la economía nacional de fondos provenientes de la deuda pública y privada.

El alto costo del endeudamiento ha sido cubierto con recursos del Presupuesto del Estado que, con rigidez, ha debido atender ingentes sumas para el servicio de la deuda, mermando el financiamiento de programas e inversiones sociales y consiguientemente, limitando la atención de necesidades prioritarias del pueblo ecuatoriano.

En el proceso de endeudamiento del país, que comienza a fines de los años 1970, aunque su mayor incremento se produce durante las dos décadas siguientes, se puede observar una continuidad estructural, desarrollada sucesivamente siempre en beneficio de los acreedores y afectando visiblemente los intereses de la nación.

En las refinanciaciones que se efectuaron con el invariable concurso de los bancos acreedores, que impusieron sus condiciones obligando al país a renunciar a todos sus derechos, se utilizaron los mismos argumentos: la normalización de las relaciones de Ecuador con los mercados financieros internacionales y la posibilidad de atraer la inversión extranjera.

Como el país no podía afrontar las obligaciones impuestas en los plazos establecidos, se recurría incesantemente a nuevas renegociaciones, crecientemente onerosas debido a las condiciones financieras impuestas por los mercados, que aumentaban el costo de los créditos pese a que las transferencias efectuadas por Ecuador para servir la deuda aumentaban cada vez más. Es decir, cuanto más se pagaba, más se debía, por efecto de perversos mecanismos de capitalización y cláusulas contractuales perjudiciales para el país.

Esta situación, que por cierto no atañe solo a nuestro país, ha conducido a que movimientos sociales y organizaciones civiles nacionales e internacionales planteen sus demandas de cara a la crisis de la deuda y sus impactos en las condiciones de vida individuales y colectivas.

La sociedad civil está consciente de las implicaciones negativas que ha supuesto el drama del endeudamiento para el desarrollo del país y, en frecuentes ocasiones, sus organizaciones han manifestado el rechazo a los abusos de acreedores que se aprovecharon y enriquecieron más a costa del empobrecimiento de las naciones deudoras, otorgando créditos muchas veces innecesarios.

La gestión organizada ha sido incesante, particularmente desde inicios de la presente década, a través de eventos, medios editoriales y cuanta convocatoria ha sido necesaria para lograr una toma de conciencia por parte de los gobiernos y de la comunidad.

Por otro lado, ante la recurrente e injusta asimetría que ha caracterizado al endeudamiento Norte-Sur, en el ámbito internacional han surgido voces de autores y movimientos que apoyan el reconocimiento de la corresponsabilidad en la deuda, la anulación de obligaciones ilegítimas y la reparación de perjuicios ocasionados.

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

El apoyo internacional también se ha canalizado desde eventos de amplia trascendencia, como el I Encuentro Internacional de Juristas sobre el tema de la deuda externa y auditoría, realizado en Quito, el 8 y 9 de julio de 2008, que incluyó lo siguiente en la declaración final: "Apoyamos los actos soberanos de los Estados que, fundados en el Derecho, declaren la nulidad de instrumentos ilícitos e ilegítimos de la deuda pública incluyendo la suspensión de los pagos".

LA DECISIÓN PRESIDENCIAL Y LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO DE CREACIÓN DE LA CAIC

Bajo el enunciado patriótico de que "Nuestra única deuda es con el pueblo" y el cuestionamiento del orden económico internacional creado y sostenido por los organismos multilaterales de crédito, desde la campaña electoral el presidente Rafael Correa propuso, como punto de partida para la vigencia de una política soberana de endeudamiento público, la realización de una auditoría independiente que permita identificar las deudas legítimas e ilegítimas, establecer la corresponsabilidad de los acreedores y sentar precedentes para un manejo justo y responsable de cualquier nuevo endeudamiento.

En consecuencia, dispuso y apoyó la necesaria preparación de los instrumentos legales y administrativos, y facilitó la participación de universidades, organizaciones sociales y ambientales comprometidas con la causa para, en acto de suma trascendencia, dictar el Decreto Ejecutivo N° 472 de 9 de julio de 2007, que crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), como unidad adscrita al Ministerio de Finanzas.

El Decreto Ejecutivo se publicó en el Registro Oficial 131 de 20 de julio de 2007. Su mandato contempla auditar los procesos de endeudamiento público con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando aspectos legales y financieros, impactos económicos, sociales, de género, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos.

A partir del 1 agosto de ese mismo año la CAIC concretó su funcionamiento y organización. Con integrantes nacionales y extranjeros se constituyeron las Subcomisiones por tramos de deuda: multilateral, bilateral, comercial y de deuda interna, y también las Subcomisiones de ámbito transversal: la de Impactos Sociales Ambientales, de Género y Pueblos; la Jurídica; y, el grupo especial para créditos de mayor significación utilizados por CEDEGE.

La organización administrativa estuvo liderada por la Coordinación Ejecutiva, que desarrolló la compleja tarea de obtener y administrar los recursos asignados para el funcionamiento de la CAIC, facilitar la realización del trabajo en todos los campos técnicos y operativos, y proveer la logística necesaria para su desempeño local e internacional.

Las diferentes Subcomisiones contaron con la participación de equipos de profesionales de las áreas de auditoría e investigación. Varios integrantes de los equipos fueron funcionarios de instituciones que trabajaban en comisión de servicios, particularidad que significó un importante aporte de experiencias y conocimientos metodológicos y un menor costo económico.

Para cada uno de los tramos de deuda auditados – Comercial, Multilateral, CEDEGE, Bilateral, Interna – presentaron Informes Finales de Auditoría, acompañados de la documentación de respaldo correspondiente, la cual pasará a custodia en el Archivo Nacional.

EL ENDEUDAMIENTO DEL PAÍS EN EL PERÍODO 1976-2006

Finalmente, la tendencia a utilizar el crédito en el financiamiento público aumenta cuando el país ya dispone de recursos que se consideraban capaces de garantizar una considerable holgura a la economía, como los provenientes de la explotación petrolera.

La explicación válida es que la oferta financiera internacional buscaba precisamente receptores de fondos con perspectivas económicas favorables para asegurar la devolución. También las autoridades nacionales veían una excelente opción en la captación de recursos anticipados con cargo a la renta petrolera, en condiciones económicamente blandas. Y así procedieron, solo que pronto la obligación de servir los créditos recibidos creció tanto por manipulación de los acreedores, que se convirtió en el dogal de la economía ecuatoriana, listo a ser apretado cuando se presentaban dificultades de pago.

En las cifras de la deuda pública se observa que los saldos anuales de la deuda interna y externa sumadas, crecen desde 1976, época en que se manejó la política de "endeudamiento agresivo", expresión así calificada y justificada por el mismo Ministro de Finanzas de entonces.

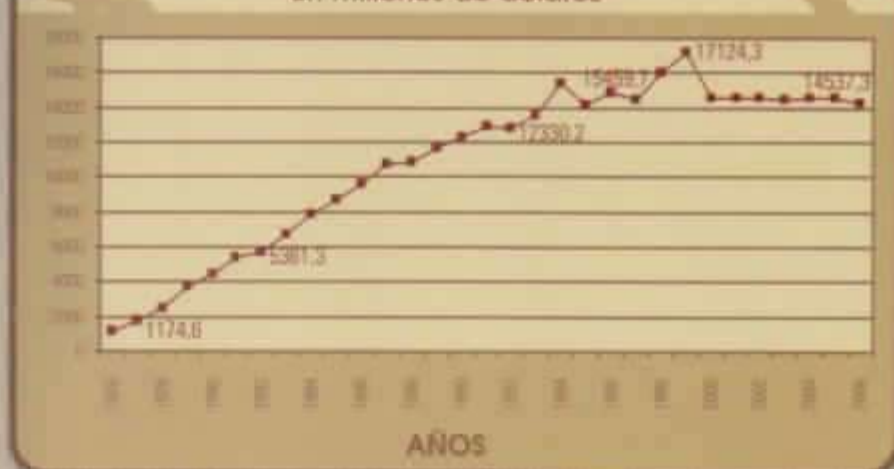
La tendencia que muestran los saldos de la deuda pública permite deducir la dependencia galopante del financiamiento estatal, durante varias décadas, como se aprecia en las cifras del cuadro y gráfico siguientes:

SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA
Valores en millones de dólares

AÑOS	VALOR	AÑOS	VALOR	AÑOS	VALOR	AÑOS	VALOR	AÑOS	VALOR
1976	1,175	1983	6,699	1990	12,330	1997	14,517	2004	14,551
1977	1,796	1984	7,865	1981	12,953	1998	15,996	2005	14,537
1978	2,431	1985	8,643	1982	12,794	1999	17,124	2006	14,246
1979	3,686	1986	9,594	1983	13,558	2000	14,537		
1980	4,429	1987	10,762	1984	15,460	2001	14,582		
1981	5,361	1988	10,912	1985	14,146	2002	14,569		
1982	5,682	1989	11,664	1986	14,853	2003	14,509		

FUENTE: Banco Central del Ecuador

SALDOS DEUDA PÚBLICA: INTERNA Y EXTERNA
En millones de dólares



FUENTE: Banco Central del Ecuador

En la evolución de la deuda externa por tramos, la deuda comercial (representada por bancos) tuvo un peso considerable entre 1980 y 1999, producto de varios acontecimientos internos y externos que se analizan en esta auditoría. Se destacan: el crecimiento de tasas de interés, las negociaciones y refinanciamientos, la capitalización de intereses y otras circunstancias que se mencionan en la sección pertinente.

En la actualidad, tienden a tomar una proporción similar los saldos, aún significativos, de la deuda comercial con los de la deuda multilateral, alrededor de 4.000 millones de dólares cada uno de estos tramos. Los créditos bilaterales, o sea los transados de gobierno a gobierno, generalmente con intervención de bancos estatales prestamistas, se mantienen en casi dos décadas en alrededor de 2000 millones de dólares.



FUENTE: Banco Central del Ecuador

En relación con el servicio del crédito en el período 1970 – 2006, serie representada en el gráfico que sigue se encuentra un comportamiento de expansión moderada en los primeros años, para crecer considerablemente desde 1978, en obvia consecuencia con el crecimiento de contrataciones de créditos ya mencionado.

En 1986 los incrementos en las amortizaciones corresponden a los compromisos adquiridos en virtud de convenios de refinanciamiento iniciados en 1983; luego, en 1994-95, aparece un servicio total (amortización e interés) cercano a los 10.000 millones de dólares, que obedece principalmente a la sustitución de bonos (la deuda comercial) en la negociación Brady, y, algo similar pero por menor valor (inferior a 8.000 millones de dólares), en el año 2000 con el canje de bonos Brady por los Global. Esta elevación de pagos se explica porque en las operaciones de sustitución o canje se cancela la deuda anterior (amortizaciones) y los nuevos valores se registran como desembolsos (ingresos de fondos), modalidad crediticia que entra en vigencia con nuevas condiciones financieras.

peso
an en
os. la

ercial
éditos
atales



FUENTE: Ministerio de Finanzas, Subsecretaría de Crédito Público.

El continuo flujo de pagos evidencia que el endeudamiento público no ha servido como una fuente de financiamiento, sino que ha sido una herramienta de saqueo de recursos y de sumisión a políticas impuestas por los organismos multilaterales, a pretexto de gestionar cuestiones relacionadas con la consecución de créditos.

BASE LEGAL, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

• Base legal

El fundamento legal para el ejercicio de la Auditoría Integral del Crédito Público (AICP) es el Decreto Ejecutivo Nº 472 expedido por el Presidente Constitucional de la República Rafael Correa Delgado, el 9 de julio de 2007, mediante el cual se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público y se establecen funciones y atribuciones para cumplir con la responsabilidad asignada.

Es preciso advertir que esta auditoría no sustituye la función de la Contraloría General del Estado, que le compete la conformidad con su Ley Orgánica. Al contrario, la CAIC propone la intervención de la Contraloría en los indicios de ilegalidad e irregularidades que se anotan en el presente informe, para que, de acuerdo con los casos pertinentes, sean sometidos al proceso formal de vigilancia y control y se establezcan las responsabilidades del caso.

• Objetivos

El propósito fundamental de la auditoría es responder a las expectativas de la sociedad ecuatoriana, generadas por movimientos ciudadanos del país, por conocer la magnitud, las condiciones, circunstancias y responsabilidades que supuso el enorme endeudamiento contraído. Pretende, asimismo, aportar al debate que se desarrolla en círculos internacionales para identificar la corresponsabilidad de los acreedores y promover acciones urgentes tendientes a reparar los impactos del injusto problema de la deuda.

sigue,
emente

de los
tización
anos de
ones de
porque
valores
nuevas

En cuanto a objetivos específicos, la Auditoría Integral aspira a:

1. Determinar las condicionalidades precontractuales y contractuales, las renegociaciones, la ejecución y el cierre del crédito público, así como las interferencias y alteraciones en la legislación y ordenamiento jurídico de la nación, en la organización del Estado, en sus disponibilidades financieras y en las condiciones de vida de la población.
2. Verificar si los recursos de préstamos se destinaron a la finalidad para la cual fueron contratados, así como su uso eficiente y económico.
3. Determinar los impactos sociales, ecológicos, económicos y sobre nacionalidades y pueblos, generados por proyectos financiados con endeudamiento.
4. Identificar instituciones y actores nacionales e internacionales responsables de eventuales irregularidades en esos procesos.
5. Presentar evidencias objetivas y documentadas que permitan al Presidente de la República y demás autoridades nacionales demandar la eventual nulidad de obligaciones derivadas de deudas declaradas ilegítimas y/o ilegales, así como otras acciones que correspondan.

• Alcance

El Decreto 472 establece que la auditoría se hará a los "convenios, contratos y otras formas o modalidades para la adquisición de créditos por parte del sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y el sector privado, nacionales y extranjeros, desde 1976 hasta el año 2006".

Estudios preliminares e información que surgió en los procesos de recopilación y análisis del sistema de datos existente sobre el endeudamiento permitieron identificar aquellos créditos de mayor incidencia en la economía ecuatoriana y en las condiciones de vida de la población.

En ese contexto general, la CAIC estableció el universo de créditos a examinarse, y determinó, sobre esa base, los criterios para priorizar la ejecución.

A lo largo del proceso se consideraron los aspectos de origen, forma y destino de los recursos de cada uno de los convenios de crédito analizados, identificando las circunstancias de la contratación; el comportamiento de los acreedores, las disposiciones contractuales, el destino de los fondos y el estado del servicio de la deuda a la fecha de corte.

II. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA POR TRAMOS DE DEUDA



es, la
ación y
ncieras
dos, así
nerados
ntuales
demás
aradas
les para
nes del
hasta el
e datos
onomía
a base,
a uno de
iento de
deuda a

The first part of the paper discusses the importance of the study. It highlights the need for a comprehensive understanding of the subject matter. The authors emphasize that this research is crucial for advancing the field and addressing the current challenges.

The methodology employed in this study is rigorous and follows established academic standards. The data collection process was thorough, involving a wide range of participants and sources. The analysis was conducted using advanced statistical techniques to ensure accuracy and reliability.

The results of the study indicate a significant correlation between the variables under investigation. This finding is consistent with previous research and provides new insights into the underlying mechanisms. The authors conclude that these results have important implications for both theory and practice.

In conclusion, this study contributes to the existing knowledge in the field. It offers a detailed and systematic approach to the problem at hand. The authors hope that their findings will inspire further research and lead to practical applications.

SECCIÓN I
DEUDA COMERCIAL





INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde a la auditoría de la "Deuda pública externa ecuatoriana con la banca privada internacional", en el periodo 1976 a 2006, realizada por la Subcomisión de Deuda Comercial de la CAIC, en cumplimiento con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No 472, de julio 9 de 2007.

Según dicho Decreto, "en las últimas décadas los créditos públicos, lejos de contribuir al desarrollo del país, han sido sometidos a un modelo en el que prevalecen las condicionalidades e intereses de los prestamistas y a un manejo carente de transparencia, hasta el punto de convertir el endeudamiento en un sistema de concertaje financiero internacional". El Decreto define la Auditoría Integral como

«la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y/o renegociación 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».

Al fin de cumplir con las funciones delegadas por el Presidente de la República, la CAIC procedió a realizar la auditoría de los varios procesos que conforman la deuda comercial, desde su origen hasta los actuales Bonos Soberanos. Los resultados constan en informes detallados¹, en los cuales se determinan irregularidades y evidencias de ilegalidades en los procesos, que se resumen en el presente informe.

La auditoría revisó créditos contratados con la banca privada internacional durante los 30 años, verificándose deficiencias de control interno, así como otras dificultades en los archivos del Ministerio de Finanzas y del Banco Central del Ecuador, que se señalan en cada uno de los informes detallados.

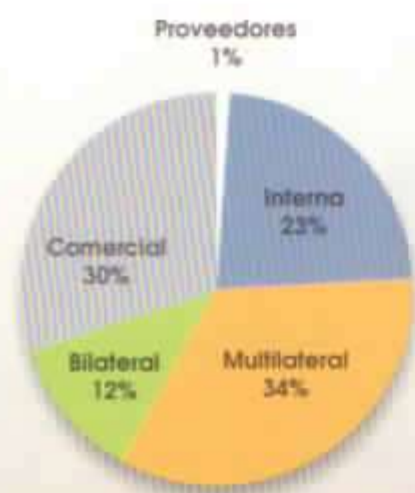
La Deuda Comercial corresponde al 30% de la deuda pública total de Ecuador. Sin embargo, fue responsable del 44% de los pagos de intereses en 2007, representando el tramo de deuda más cara, como lo revelan los gráficos siguientes:

¹ Informe de Auditoría Integral "Deuda Comercial".

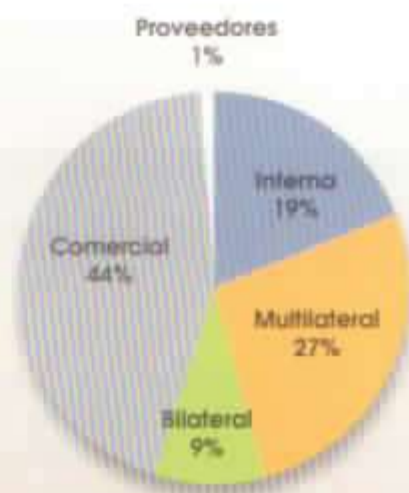
² Informe de la Deuda Pública Comercial Extranjera, "Mecanismos Contractuales", "Instituciones".

³ Documentos de trabajo de la CAIC, "Strong Agreement", "Bonds Brady" y "Bonds Dollar".

DEUDA PÚBLICA - Por tramo - 2007



PAGO DE INTERESES - Por tramo - 2007



FUENTE: Ministerio de Finanzas.

Los intereses de la Deuda Externa con la Banca Privada Internacional (los Bonos Global) actual consumen US\$ 392 millones anuales.

En 2007 el servicio de la deuda externa pública total fue de US\$ 1.756 millones, según el BCE. Este valor es mayor que el previsto en el presupuesto de 2008 para Salud (US\$ 738 millones), Bienestar Social (US\$ 544 millones), Desarrollo Urbano y Vivienda (US\$ 374 millones), Ambiente (US\$ 76 millones), Educación (US\$ 1.586 millones).

Para financiar el costo del endeudamiento, el país ha utilizado recursos del Presupuesto del Estado y ha adquirido nuevas obligaciones a través de la continua emisión de deuda interna y externa.

El elevado costo de estas deudas ha representado para el Estado una fuerte erogación de recursos que debían haberse destinado a cubrir las necesidades prioritarias del pueblo ecuatoriano. Ante esa realidad cabe mencionar el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, que dispone:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».

Según se anota en este Informe Final la CAIC tuvo la oportunidad inédita de recolectar documentos y datos que comprueban la ilegalidad y la ilegitimidad de la deuda externa ecuatoriana con la banca privada internacional. En su origen, esta deuda empezó a crecer con el sobreendeudamiento de entidades públicas, seguido de elevadas emisiones de "pagarés", recurrentes negociaciones que significaron prepagos en el exterior y conversiones de deudas privadas en deudas del Estado, en procesos que generaron cuantiosas ganancias a la banca privada, sin beneficio alguno para el país, y causaron daños incalculables para la economía nacional y el pueblo ecuatoriano.

CIFRAS ESTADÍSTICAS Y FLUJOS FINANCIEROS



El gráfico muestra las transferencias netas de la deuda externa comercial (en miles de millones de USD) desde 1976 hasta 2006. Fuente: Banco Central del Ecuador. Revisado en el Anexo Estadístico del Informe Final del Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Banco Central del Ecuador referente al año de 1976 (enero-diciembre 2007).

Sobre la base de las estadísticas publicadas por el Banco Central del Ecuador, la CAIC procedió a realizar el análisis cuantitativo y evolutivo de las cifras y los flujos financieros de la deuda pública externa ecuatoriana con la banca privada internacional en el periodo comprendido entre 1976 y 2006.

Los datos estadísticos evidencian cómo a partir del año 1976 la deuda externa comercial ecuatoriana con la banca privada internacional —de un monto inicial de US\$ 15.7 millones²— empieza a incrementarse desde el gobierno de la dictadura militar, hasta llegar a un monto de US\$ 4.163 millones de dólares⁴ en el año 2006.

De acuerdo con los datos publicados en los Boletines Estadísticos del Banco Central, las transferencias de recursos netas a la banca privada internacional, desde 1976 a 2006, sumaron US\$ 7.130 millones. El dato se obtuvo mediante la comparación entre los ingresos de recursos, representados por los Desembolsos, y las salidas de recursos, constituidas por los valores de Amortizaciones e Intereses.

El gráfico muestra que en todos los años, a partir de 1981 (excepto 2005), las transferencias netas de Ecuador a la banca privada internacional fueron negativas, o sea que el volumen de recursos que salieron del país por pago de intereses y amortizaciones superó en US\$ 7.130 millones a los recursos que ingresaron como préstamos. Sin embargo, la deuda externa con los bancos ha crecido, en el mismo periodo, de US\$ 116 millones a US\$ 4.163 millones. Esto prueba que la deuda comercial no ha sido una fuente de financiamiento para el desarrollo del país, sino un mecanismo perverso para saquear sus limitados recursos.

Debe tenerse en cuenta que estos datos estadísticos no incluyen otros costos relevantes, inherentes al endeudamiento: comisión de agencia, comisión de compromiso, de conversión, de extensión y gastos de la banca privada, que también se pagan por Ecuador.

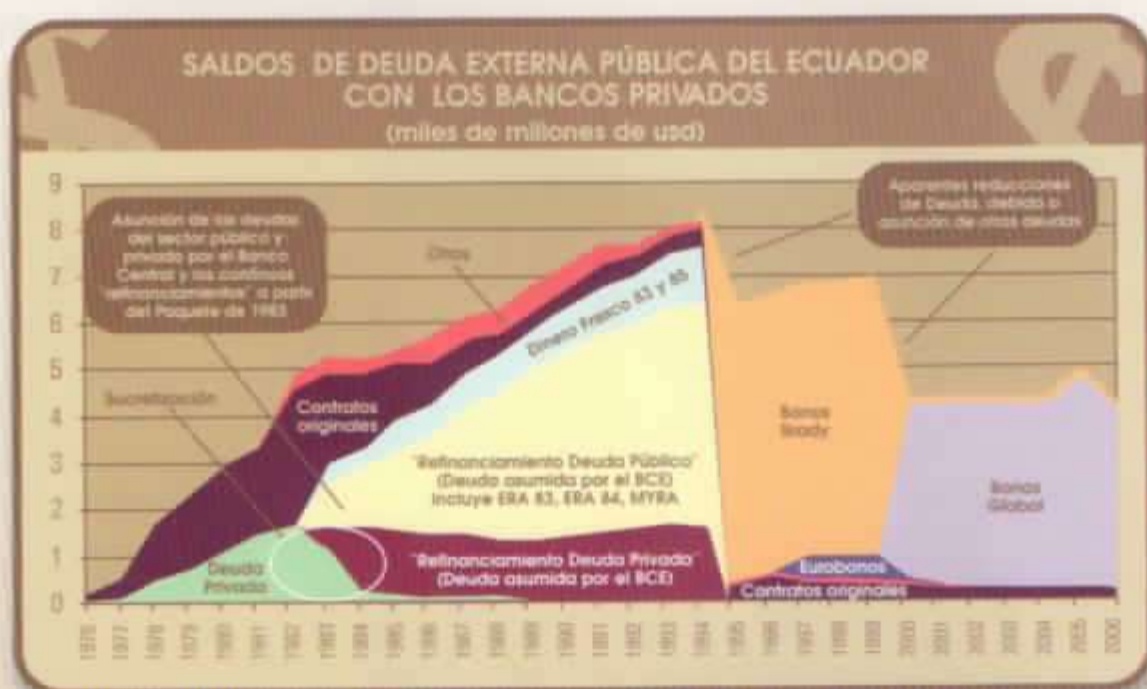
Sobre la base de los datos estadísticos se pudo evidenciar, como lo demuestra el siguiente gráfico, el continuo e acelerado crecimiento de la deuda externa comercial con la banca privada internacional, contraída a través de sucesivos procesos de conversión y canjes ocurridos a partir del año 1983, luego de la crisis provocada por el alza extraordinaria de las tasas de interés.

² Fuente: Banco Central del Ecuador, Informe Estadístico del Banco Central del Ecuador, Año 1976 (enero-diciembre 1976), p. 116.
³ Fuente: Banco Central del Ecuador, Informe Estadístico del Banco Central del Ecuador, Año 2006 (enero-diciembre 2006), p. 116.
⁴ Fuente: Banco Central del Ecuador, Informe Estadístico del Banco Central del Ecuador, Año 2006 (enero-diciembre 2006), p. 116.

Las aparentes reducciones reflejadas en el gráfico para el año 1995 (cuando se hace el canje por Bonos Brady) y el año 2000 (cuando se realiza otro canje de bonos Brady y Eurobonos por Bonos Global) significaron el prepago de deudas a valor nominal, en negociaciones que no consideraron el bajo valor de la deuda en el mercado bursátil e impusieron condiciones cada vez más onerosas y exigentes de liquidez.

Además, en el caso de los Bonos Brady se exigió la compra de garantías colaterales sustentadas en nuevos préstamos bilaterales y multilaterales que significaron un elevado costo político y económico para el país. También es visible en el gráfico el condenable proceso de sucretización, mediante el cual deudas privadas se transfirieron al Banco Central, que asumió su pago, ocasionando grandes pérdidas al Estado.

Asimismo, el gráfico demuestra claramente que la deuda actual de bonos Global se origina en la de Bonos Brady que, a su vez, se inicia con la deuda de los años 1980, incrementada por las alzas ilegales de las tasas de interés fijadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos a fines de los 1970.



FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador. Revisadas en el Anexo Estadístico de este informe.
Nota 1. No hay datos en las Estadísticas del Banco Central del Ecuador referente al año de 1976.
Evidencia: CAC.

ORIGEN DE LA DEUDA EXTERNA COMERCIAL CON LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL

El análisis del origen de la deuda externa comercial ecuatoriana se fundamenta en informaciones brindadas por la Subsecretaría de Crédito Público del Ministerio de Finanzas en la etapa final del trabajo de la CAIC. La Comisión verificó también los dos volúmenes del *Libro de Contratos de la Deuda Pública Externa* que reposan en ese Ministerio y cuyas copias empastadas constituyen el documento primordial entregado por la Auditoría de la Deuda Comercial, lo que facilitará el acceso a información sobre el proceso del endeudamiento ecuatoriano. El Banco Central no presentó a la CAIC los registros de la deuda externa que se learon exigidos sobre la base del artículo 119 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, lo que representó una limitación a los trabajos y respectivas pruebas de auditoría.

La deuda externa comercial ecuatoriana estaba conformada, en su nacimiento, por "Contratos Originales" de préstamos concedidos por la banca privada internacional a entidades del sector público ecuatoriano¹. El monto inicial en enero de 1976, punto de partida de esta Auditoría, era de US\$ 115.700.000.

Del análisis de los anexos extracontables proporcionados por el Ministerio de Finanzas se determinó la suscripción de los siguientes contratos entre 1976 y 1982:

ANO I	NÚMERO DE CONTRATOS SUSCRITOS II	MONTO SUSCRITO EN CADA AÑO (US\$) III	SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA COMERCIAL CON LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL AL FINAL DE CADA AÑO, SEGUN ESTADÍSTICAS DEL BCE (US\$) IV
1976	8	119.421.500	218.400.000
1977	20	574.182.290	559.600.000
1978	19	329.991.287	1.666.000.000
1979	23	1.206.563.102	2.244.200.000
1980	21	1.014.559.428	2.938.300.000
1981	16	642.465.806	3.315.100.000
1982	9	560.424.328	4.846.260.000

FUENTE: Oficio No. MF-SCP-2008 1118 y Boletines Estadísticos publicados por el BCE.

Algunos de los contratos incluidos en la columna III constituían refinanciaciiones o conversiones de contratos anteriores² y renovaciones anuales de los "pagarés", con la actuación de un consorcio de bancos privados representados por un Agente.

¹ El artículo 119 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control del 1976, en su artículo 119, establece que el Estado puede emitir deuda pública externa a través de un agente, para un monto de US\$ 200 millones, en cualquier momento, como Banco Agente.

² El artículo 119 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control del 1976, en su artículo 119, establece que el Estado puede emitir deuda pública externa a través de un agente, para un monto de US\$ 200 millones, en cualquier momento, como Banco Agente.

Mediante Oficios Circular⁷, la CAIC solicitó informaciones a las 18 entidades del sector público ecuatoriano a fin de comprobar el origen de la deuda externa registrada a su cargo. En respuesta, apenas 4 entidades presentaron contestación pertinente, 3 no entregaron ninguna información y otras 11 ofrecieron información no acorde con lo que les fue solicitado.

La respuesta más sorprendente⁸ fue la de la H. Junta de Defensa Nacional (HJDN): *"no hemos encontrado documentación sobre la información que detalle préstamos recibidos por la Honorable Junta de Defensa Nacional de parte de la Banca Privada Internacional en el periodo indicado desde enero de 1976 a diciembre de 2006"*

Dada la fragmentaria contestación de las entidades públicas, no fue posible confirmar el origen de las deudas registradas a su nombre. Se recomienda, por ende, un examen especial ampliatorio y complementario a la presente auditoría a fin de determinar si los créditos registrados a su cargo llegaron a existir y bajo la responsabilidad de quién estaban ya que, en varios casos, las entidades no confirmaron si se cumplió o no con los objetivos para los que estaba destinado el endeudamiento.

LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA COMERCIAL 1976-1982

En el análisis correspondiente a 1976-1982 se pudo verificar que el acelerado crecimiento de la deuda comercial ecuatoriana se debió a la emisión de "pagarés" y a los procesos de "refinanciamientos", los cuales significaron prepagos anticipados a la banca privada internacional.

El "refinanciamiento" más significativo fue realizado en 1979 por un monto de US\$ 520.000.000⁹ y estuvo liderado por el Citicorp International Bank Ltd., en su calidad de Agente, entidad sometida a las leyes del Estado de Nueva York.

Se ofrecieron "periodos de gracia" aparentemente atractivos, pero en realidad quedó en evidencia que esta negociación significó: 1) el prepagado anticipado de obligaciones; 2) la transferencia del peso del endeudamiento al Presupuesto del Estado; 3) el gran riesgo de contratación de créditos con tasas de interés flotantes; y, 4) onerosas condiciones reflejadas en las comisiones de administración, compromiso y agencia.

Prueba del prepagado de obligaciones no totalmente vencidas a la fecha constituye el Oficio del Bank of America, que indica la **"FECHA DE PREPAGO PREVISTO"** de acuerdo a un detalle de los "préstamos a refinanciarse" y otro que afirma: *"El gobierno procedió a prepagar el crédito concedido [...]"*.

Esto configura indicios de irregularidad contra las finanzas del Estado ecuatoriano. No había justificación para el pago anticipado de obligaciones no vencidas de entidades públicas que habrían podido seguir cumpliendo con los calendarios de pagos establecidos, lo que al final originó una innecesaria refinanciación en condiciones más onerosas.

⁷ Oficios Circular N° CAIC NA 024, de junio 4, 2009 y N° 402, de junio 20, 2009.

⁸ En la información presentada por el Ministerio de Finanzas a la CAIC se indica un gran volumen de créditos a cargo de la HJDN.

⁹ Decreto N° 3189 (enero 26, 1979) del Consejo Ejecutivo de Gobierno, que autorizó el préstamo de US\$ 520 millones.

• Operaciones con pagarés

La mayor parte del endeudamiento de este periodo se contrajo bajo la modalidad de emisión inorgánica de papeles fiduciarios en el mercado financiero internacional. Denominados "pagarés", estos solo beneficiaron a la banca privada internacional representada por las firmas Shearson Loeb Rhoades, su cesionaria E. F. Hutton y Morgan. Dichas operaciones de emisión de pagarés se originan en una serie de contrataciones bajo la justificación de "inversiones en proyectos"; no se identifican con precisión y la aplicación de los fondos es desconocida.

El memorándum del Ministerio de Finanzas¹⁰ destaca la recomendación formulada por la Junta Monetaria de "aclarar la calidad en la que interviene la firma E. F. Hutton International Inc. y establecer el compromiso de los prestamistas a *refinanciar el crédito por nueve años*", manifestando lo siguiente:

"Al respecto consideramos que la firma Hutton interviene como Administrador Líder de la operación, cuyo compromiso frente al Estado es el de entregarle a este último el monto del crédito mediante la colocación de Pagarés.

En consecuencia, no se trata de un contrato de préstamo en la forma tradicional, sino de una operación de crédito 'sui generis' que es practicada en el mercado internacional de capitales y que, por consiguiente, no procede compromiso formal por parte de los actuales compradores de los Pagarés para adquirirlos en el futuro".

En estos expuestos permite aseverar que bajo la figura de "operaciones de crédito" se pusieron en circulación "pagarés" en el exterior. No se localizaron "créditos iniciales" en las estadísticas de 1978; además, no se encontraron contratos formales y aparecen "decretos ejecutivos" que no existen en los archivos de la Presidencia de la República. Se pactaron bajo condiciones financieras onerosas, renovables cada año, y renunciando a la soberanía ecuatoriana, como evidencian los documentos analizados por la CAIC.

Resumen, asimismo, la carencia de informaciones y datos en el Ministerio de Finanzas y en el Banco Central del Ecuador respecto de estas onerosas operaciones que se realizaron con el reducido grupo de entidades financieras internacionales ya mencionadas: Shearson Loeb Rhoades, su cesionaria E. F. Hutton y Morgan.

Dólos instrumentados con pagarés por el monto de US\$ 697.930.723,85 ingresaron en el Convenio de "Prórroga y Refinanciación" denominado ERA-83¹¹ y fueron totalmente liquidados, a su valor nominal, en enero de 1984.

CRÉDITOS INSTRUMENTADOS CON PAGARÉS QUE INGRESARON AL ERA-83

SERIE PAGARÉS	MONTO	BANCO
Pagarés, Serie 9	108.887.612,73	Shearson Loeb Rhoades
Pagarés	23.348.878,02	Merban Corporation
Pagarés, Serie 7	32.611.720,63	Shearson Loeb Rhoades
Pagarés, Serie 6	185.917.456,93	Shearson Loeb Rhoades
Pagarés	46.505.650,84	Lloyds Bank
Pagarés, Serie A	48.175.221,68	E. F. Hutton
Pagarés, Serie 6	48.100.831,47	E. F. Hutton
Pagarés, Serie B	77.438.229,82	E. F. Hutton
Pagarés, Serie 5	127.148.120,73	Shearson Loeb Rhoades
	697.930.723,85	

FUENTE: Datos publicados en el "Resumen en el que se detalla los montos refinanciados por moneda y tipo de crédito" entregado por la Subsecretaría de Crédito Público y suscrito por el funcionario Luis Gino Migouil.

¹⁰ Memorandum No. 0089 del 10 de mayo de 1983 suscrito por Miguel Sandoval Jarama, Director General de Crédito Público.
¹¹ Decreto Ejecutivo No. 102 del 10 de mayo de 1983, Diario Oficial No. 2596-83.

Son apenas 6 las instituciones financieras que se destacaron en este periodo y que, con el transcurso de los años, en realidad se reducen a solo 3 bancos, debido a que la firma E. F. Hutton era la cesionaria del Loeb Rhoades en Latinoamérica. El Loeb Rhoades se integró al Citigroup y el Chase se fusionó con el Morgan:

- Loeb Rhoades
- Citibank
- Lloyds Bank
- Chase Manhattan Bank
- Morgan
- E. F. Hutton

Hay que mencionar también que la banca privada internacional operaba en gran parte a través de un Banco Agente, lo que permite concluir que en la mayoría de los casos los bancos nombrados en el párrafo anterior lideraban el proceso y, al mismo tiempo, actuaban en representación de otras instituciones financieras en el exterior, incluyendo varios paraísos fiscales—Bahamas, Nassau, Panamá, Luxemburgo—, como se desprende de la lista de "Créditos Reestructurados" ubicados en los archivos del Banco Central¹².

Es importante destacar que durante el periodo analizado la deuda externa ecuatoriana creció 18 veces para el sector público y 28,4 veces para el sector privado, como se demuestra en el siguiente cuadro:

DEUDA CON BANCOS	1976 (US\$)	1982 (US\$)	INCREMENTO
Deuda Pública	161.100.000,00	2.904.590.000,00	18 veces
Deuda Privada	57.300.000,00	1.628.500.000,00	28,4 veces

FUENTE: Estadísticas publicadas por el Banco Central del Ecuador.

A su vez, el incremento de las tasas de intereses internacionales fue:

TASAS INTERNACIONALES	1976	1981	INCREMENTO
PRIME	6,3 % al año	20,5 % al año	3,33 veces
LIBOR	5,7 % al año	19 % al año	3,33 veces

Los datos antes reseñados evidencian un extremado incremento de la deuda externa ecuatoriana, pública y privada, contratada con la banca privada internacional.

Se observa, además el idéntico comportamiento de las tasas internacionales "Prime", estipulada por el Federal Reserve Bank de los EE.UU. y la "Libor", que fija una Asociación de bancos privados de Londres.

El monto del endeudamiento se elevó aún más por las crecientes tasas de interés que alcanzaron el 20,5% en 1981, provocando crisis financieras y dificultades de cumplimiento de las obligaciones.

En 1982 la banca privada internacional se organizó en el denominado Comité de Gestión, cerró las líneas de crédito a Ecuador y se articuló con el Fondo Monetario Internacional y con el Club de París para forzar al país a asumir el paquete de 1983 y cumplir con el Plan de Estabilización Económico y demás compromisos establecidos en la Carta de Intención con el FMI.

¹² Lista de Títulos del Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Intervención por Sector (SIS), Créditos Reestructurados con la Banca Privada Internacional 22 de noviembre del 2004, sin fines de responsabilidad. Datos: Museo de la Ciudad, Sembrar del Amanecer, Peña del Condado, Museo Comodoro, Banco Morgan, Tasa, Fecha inicial y Fecha final (BCE/Archivo Caso de la Milispa).

CRISIS DE LA DEUDA: LA ELEVACIÓN UNILATERAL DE LAS TASAS DE INTERÉS

En 1976, debido al exceso de liquidez originado por el aumento del precio del petróleo en el mercado internacional y la recesión de los países desarrollados, la banca privada internacional canalizó los excesos de recursos existentes ofreciendo en forma masiva créditos a los países en "desarrollo", con tasas de interés generalmente "bajas" (alrededor del 6% anual flotante), que resultaban "atractivas" en comparación con los índices de inflación internos.

A finales de los años 1970 se inició el proceso de elevación unilateral de tasas de interés internacionales por parte del Federal Reserve Bank, vinculado, a su vez, a las corporaciones financieras más importantes de los Estados Unidos¹⁷. Esa alza unilateral de las tasas de interés fue, pues, una acción combinada, no solo para controlar el sistema económico de los Estados Unidos, sino también dirigida a controlar las economías de los países periféricos, que enfrentaban la imposibilidad de cancelar los créditos irresponsablemente otorgados.

El siguiente gráfico evidencia el comportamiento similar de las tasas Prime y Libor, que es una muestra de la volatilización en el mercado financiero mundial. El mismo gráfico pone de relieve la elevación anormal de las tasas a un nivel completamente ajeno a la tendencia que registra el mercado entre 1977 y 1983.



FUENTE: ipedata (www.ipedata.gov.br)

Según el principio Rebus sic Stantibus previsto en el Derecho Internacional, el incremento significativo de las tasas de intereses representa un cambio fundamental de circunstancias, que permite al deudor cuestionar sus pagos, conforme al artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969¹⁸.

La fuerte elevación de las tasas de interés internacionales a partir de fines de los 1970 —de 6% hasta el 20,5% anual— originó una crisis financiera en los países que se endeudaron en esa década, cuando las tasas de interés eran más bajas, pero flotantes.

Ecuador se vio fuertemente afectado por esa crisis, agravada aún más por las medidas de ajuste del "Programa de Estabilización Económico Social" de 1982/1983, también incluidas en la Carta de Intención dirigida al FMI el 24 de marzo de 1983 y suscrita por Abelardo Pachano B., Gerente General del Banco Central del Ecuador, y el Ministro de Finanzas Pedro Pinto R.

¹⁷ Véase el artículo 46 de la Ley sobre el Banco Central de los Estados Unidos (Región Federal), 7ª Serie, volumen 888, p. 1330, 1962; La Corte dijo: "Cada Banco de la Reserva Federal es una institución separada controlada por bancos comerciales en su región. Los bancos comerciales son miembros de naciones estricto del sistema por el cual el FMI opera a través de la Junta Directiva de cada banco".

¹⁸ Véase Meier, Juan, 1978, "La ley y la Deuda Externa ante el Derecho Internacional", Caracas, Nueva Sociedad No. 191, mayo-junio, p. 42-54.

Es importante mencionar que el incremento de la tasa internacional de interés constituye una infracción a las normas del derecho internacional, conforme se establece en disposiciones del Consejo Consultivo del Parlamento Latinoamericano, que establecen:

*"Los aumentos de las tasas de interés también infringen normas consuetudinarias de derecho internacional general como la rebus sic stantibus, cambio fundamental de las circunstancias, a la que se refiere el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969 [...]. Resulta entonces que ese tipo de aumentos abusivos es una conducta prohibida en una u otra forma (civil y penal) en los distintos sistemas jurídicos tanto de los países deudores como de los acreedores (ni qué decir en el Derecho Canónico [págs.261 a 289] y en el Derecho Islámico)"*¹⁵.

A su vez, el artículo 62 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 establece:

62. Cambio fundamental en las circunstancias. 1. Un cambio fundamental en las circunstancias ocurrido con respecto a las existentes en el momento de la celebración de un tratado y que no fue previsto por las partes no podrá alegarse como causa para dar por terminado el tratado o retirarse de él a menos que:

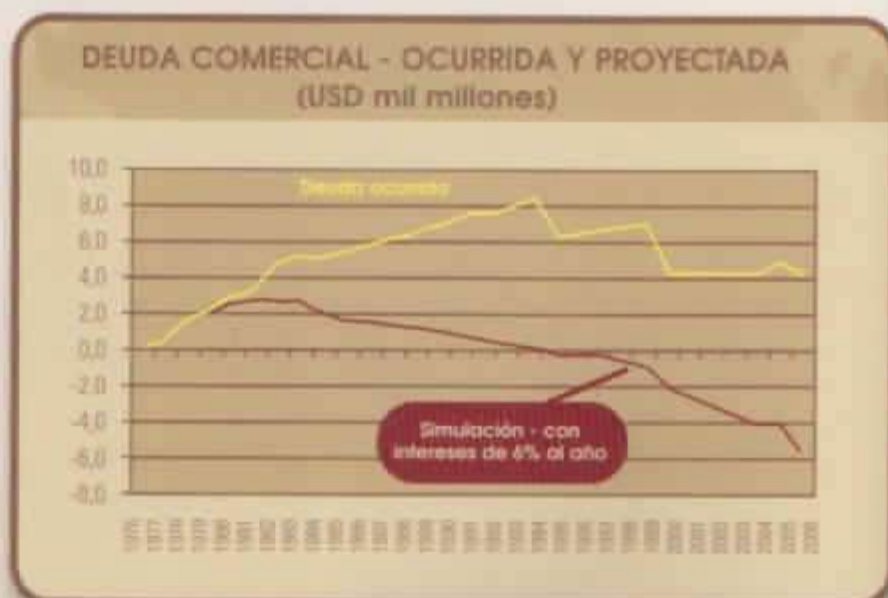
a) la existencia de esas circunstancias constituya una base esencial del consentimiento de las partes en obligarse por el tratado, y

b) ese cambio tenga por efecto modificar radicalmente el alcance de las obligaciones que todavía deban cumplirse en virtud del tratado.

Se evidencia que las bajas tasas de interés ofrecidas al momento de suscribir los contratos hasta fines de los 1970 constituyeron "una base esencial para el consentimiento" por parte de Ecuador, para obligarse a estos contratos. Adicionalmente, el incremento de las tasas de interés internacionales, del 6% [a mediados de los 1970] hasta el 21% en 1981, supuso un cambio de circunstancias cuyo "efecto fue modificar radicalmente el alcance de las obligaciones" que Ecuador debía cumplir con los bancos internacionales.

Presionado por la banca, representada en el Comité de Gestión —única instancia para las renegociaciones— Ecuador fue forzado a tomar nuevos "préstamos", también a intereses flotantes, para pagar los anteriores.

Si las tasas de interés aplicables a la deuda de Ecuador se hubiesen mantenido en 6% al año (conforme estaban la Libor y Prime en los años 1970 cuando se contrajeron los préstamos), los pagos de amortizaciones e intereses por parte del gobierno ecuatoriano habrían cancelado toda la deuda en 1995 y lo que se siguió pagando después habría originado más bien un valor por cobrar a la banca internacional de US\$ 5,4 mil millones.



FUENTE: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.
Elaboración: CAIC/ Rodrigo Ávila - Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil

¹⁵ La Deuda Externa ante el Derecho Internacional Público: Fortísimas Lagunas Legales — Consejo Consultivo, Sesión IV, 1998.

ROL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE LA BANCA

Con el alza de los intereses, a inicios de los años 1980 Ecuador empieza a enfrentar dificultades para pagar la deuda externa con la banca privada. Ante esta situación, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales comienzan a intervenir en el país mediante la instrumentación de medidas económicas, políticas, sociales e institucionales, a pretexto de gestionar la administración de la deuda externa.

El "Programa de Estabilización Económico Social" de 1982, recomendado por los organismos internacionales, particularmente por el FMI, y las posteriores Cartas de Intención tenían por objeto asegurar la generación de superávits suficientes para cumplir con el servicio de la deuda, sin importar las necesidades económicas y sociales del país ni la reducción del monto del endeudamiento. Por el contrario, pese a haber pagado volúmenes cada vez más crecientes, lejos de disminuir la deuda más bien fue creciendo.

Las políticas eran formuladas en conjunto con la banca privada que, como ya se mencionó, cerró las líneas de crédito a Ecuador e instituyó en 1982 el "Comité de Gestión", liderado por el Lloyds Bank y el Chase Manhattan Bank, única instancia por la cual tendría que pasar todo el trámite para la renegociación de las deudas externas ecuatorianas. Esto sometió definitivamente al país a las decisiones de la banca y los intereses financieros, iniciándose un periodo de saqueo sucesivo y creciente que generó pobreza, desigualdad y miseria para el pueblo ecuatoriano.

El vínculo entre el FMI y la banca privada se verifica en los contratos de "Refinanciamiento" firmados en 1983, que contenían cláusulas en virtud de las cuales se exigía al país firmar Acuerdos Stand-by con el FMI y aplicar el denominado "Plan de Estabilización Económica" para asegurar el servicio de la deuda externa.

Es importante precisar que en todos los refinanciamientos de la deuda pública de los 1980 se mantenía el mismo esquema de renegociación, condicionado a un Programa o Plan de Estabilización Económica, Plan Financiero e incluso a la contratación de préstamos del Fondo Monetario Internacional.

El FMI continuó ejerciendo su influencia en la economía ecuatoriana en los años 1990. En 1994 la intervención del Fondo fue decisiva en el canje de la deuda externa comercial ecuatoriana por los Bonos Brady, que estuvo condicionado al fiel cumplimiento del Plan Financiero de ese año, según consta en las Cartas de Intención suscritas por las autoridades de Ecuador.

El apoyo del FMI al "Plan Brady" se evidencia en el documento *El Plan Brady para el Ecuador*, publicado por las autoridades económicas en 1994. En los Convenios que constituyen el Plan Brady se verifica la cláusula relativa a la **ESNCIA DE MANTENER RELACIÓN CON ORGANISMOS MULTILATERALES**.

El 1998 también estuvo vinculado a las negociaciones sigilosas del canje de los Bonos Brady y Eurobonos por Bonos Global, a partir de 1999. Su injerencia fue decisiva, pues se vinculaba la conclusión de la operación de canje a un acuerdo con el FMI.

La renegociación concluyó el 27 de julio de 2000 con la publicación, en inglés, del documento "Offer to Exchange" ("Oferta de Canje"), una Carta del Fondo Monetario Internacional firmada por su Director Gerente Horst Köhler, con fecha 24 de julio, y dirigida a la comunidad financiera internacional. En esa Carta se resaltan las medidas acordadas por el gobierno de Gustavo Noboa, del Ecuador, el Acuerdo Stand-by con el FMI por un monto equivalente a US\$ 300 millones y las medidas incluidas en el programa de ajuste fiscal apoyadas por el Fondo.

Al final de la carta, se menciona que "el éxito del programa depende de asegurar el financiamiento externo suficiente para el Ecuador en el año 2000 [...] y que sea su soporte a través del canje de instrumentos de deuda propuestos".

En las Cartas de Intención se atribuye al FMI el derecho de monitorear y evaluar periódicamente el cumplimiento del Programa, lo que demuestra el carácter impositivo de esas medidas. Otro hallazgo importante en esas Cartas es la presión del FMI para que el país contrate refinanciamientos con la banca privada y cumpla con el pago de las deudas pendientes.

La ortodoxia política de restricciones fiscales y presupuestarias, monetarias y crediticias, a las que se sumaban incrementos persistentes de las tasas de interés, agudizó los problemas financieros de los países deudores.

Las medidas y condicionalidades impuestas por el FMI, las agencias del Banco Mundial, organismos financieros multilaterales, banca privada internacional, Club de París y demás acreedores de la deuda externa ecuatoriana violan principios básicos del derecho internacional como los de igualdad soberana de los Estados, libre autodeterminación de los pueblos, no injerencia en los asuntos internos de los Estados, derecho al desarrollo y respeto de los derechos humanos, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas e innumerables instrumentos y pactos internacionales.

LA ASUNCIÓN DE LAS DEUDAS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO POR EL BANCO CENTRAL Y LOS CONTINUOS "REFINANCIAMIENTOS" A PARTIR DEL PAQUETE DE 1983

Ante el impacto de la elevación de hasta el 20,5% de las tasas de interés internacionales, que recayó en todos los préstamos que habían sido contratados a tasas "flotantes", Ecuador entró en mora de sus vencimientos a partir de 1982.

El Paquete de Financiamiento 1983 es articulado simultáneamente por el Comité de Gestión, el FMI y el Club de París, sometiendo al país a suscribir varios Convenios en octubre de ese año, que contemplaron la conversión de la deuda externa comercial del sector público —que incluía dos "pagarés"— y del sector privado en deuda del Banco Central del Ecuador. Adicionalmente, el paquete de 1983 incorporó la contratación de préstamos denominados "Dinero Fresco". Asimismo, préstamos destinados a la reapertura de las líneas de crédito comercial. Todo el paquete estuvo vinculado al cumplimiento del "Programa de Estabilización Económica" y a la negociación conjunta de las deudas bilaterales en el ámbito del Club de París y, especialmente, sujeto al monitoreo del FMI y al cumplimiento de todas las condiciones establecidas en la Carta de Intención de 1983.

Como resultado de esas negociaciones, a partir de 1983 la deuda comercial fue sometida a los siguientes convenios:

I) Refinanciamiento del Sector Público:

a) Convenios de Refinanciamientos:

- ERA 83 (Convenio de Prórroga y Refinanciamiento por US\$ 1.100 millones), suscrito el 12 de octubre de 1983
- ERA 84 (Convenio de Prórroga y Refinanciamiento por US\$ 350 millones), suscrito el 7 de agosto de 1984
- MYRA (Convenio de Refinanciación Multianual por US\$ 4.000 millones), suscrito el 19 de diciembre de 1985.

III Convenios de Crédito:

- Dinero Fresco 83 (US\$ 431 millones), suscrito el 12 de octubre de 1983.
- Dinero Fresco 86 (US\$ 200 millones), suscrito el 14 de agosto de 1985.

III Refinanciamiento del Sector Privado, correspondiente a los refinanciamientos de la Deuda Externa Comercial de Origen Privado que fue asumida por el Estado Ecuatoriano (Sucretización):

- Mecanismo de Depósito y Préstamo (hasta US\$1.600 millones), suscrito el 12 de octubre de 1983.
- Acuerdo de Consolidación (hasta US\$1.600 millones), suscrito el 15 de agosto de 1986.

En todos esos convenios el Agente Coordinador fue **Lloyds Bank** (que también lideraba el Comité de Gestión), a excepción del Mecanismo de Depósito y Préstamo, cuyo Agente era **Citibank**.

Estos sucesivos "refinanciamientos" –ERA-83, ERA-84, MYRA– no aportaron ningún beneficio al país, pues solo permitieron para convertir las deudas representadas por "Contratos Originales" de entidades públicas y gobierno, "Pagarés" y deudas asumidas por el sector privado en deudas del Banco Central.

Según los trabajos de auditoría no se logró comprobar el destino de los Préstamos de **US\$ 431 millones** en 1983 y **US\$ 200 millones** en 1985. Como consta en un oficio¹⁸ del Banco Central:

"Una práctica de los organismos prestamistas es realizar un seguimiento de las condicionalidades de los préstamos otorgados, con consecuentes sanciones por incumplimiento, en el caso del Ecuador no se ha conocido que haya recibido alguna penalidad, lo cual hace suponer que se dio cumplimiento al objetivo de los préstamos de US\$431MM y US\$ 200 MM, es decir, cubrir la balanza de pagos".

IV Reembolso directo en el exterior

La contratación de nuevas obligaciones en el exterior, establecida en los Convenios de "Refinanciación", previó la autorización del Banco Central de efectuar un pago directo a la banca privada internacional por el valor nominal de las obligaciones ("Pagarés" y cuotas de "Contratos Originales"), que estaban siendo "refinanciadas" mediante un nuevo crédito por el mismo valor.

De esta forma, para cumplir con dicha obligación, el BCE asumía nuevos créditos que se quedaban en el exterior, en beneficio de la misma banca "Acreedora", como consta en los respectivos Convenios suscritos a partir de 1983. Así como la Sección 2.03 del Convenio ERA-83:

"El Prestatario y el Garante autorizan irrevocablemente e instruyen a cada Prestamista para que designen el producto del Préstamo a efectuar por dicho Prestamista de conformidad con esta Sección 2.3 al reembolso directo de los Pagos de Capital pendientes debidos a dicho prestamista".

El proceso fue el mismo en los refinanciamientos ERA 84 y MYRA.

Los pagos efectuados directamente en el exterior a la banca privada internacional –de los "Pagarés" a valor nominal y de deudas de entidades públicas– no se contabilizaron en el Ministerio de Finanzas ni en el Banco Central del Ecuador, mientras se registraron en el Pasivo del BCE las nuevas deudas contraídas, previstas en cada Convenio. Este registro de los ingresos de recursos en el Activo del BCE provocaría un desequilibrio en su balance contable, que originó la creación del artificio denominado "Mecanismo Complementario", que se analiza a continuación.

18. Oficio No. 002 000 1000, fechado agosto 25, 2002, suscrito por Jesús Aguilar, Director General del Banco Central, que envía el oficio 000-000 1000 de fecha 12, del 2002, suscrito por Víctor Ferrera Cevallos, jefe de la Unidad Ejecutora del Oficio 000 000 1000, suscrito por el Director Financiero Ing. Freddy Campoverde G. y el Gerente General del Banco Central del Ecuador y el Director de Registro del Ecuador. Hecho enviado por el Ministerio de Finanzas. Características del documento: 24 páginas, formato A4, tamaño de letra 12, tipo de letra Arial.

MECANISMO COMPLEMENTARIO: ARTIFICIO PARA EL INTENTO DE "LEGALIZACIÓN" DE LA ASUNCIÓN DE DEUDAS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO POR EL BANCO CENTRAL

Por sugerencia del Comité de Gestión¹⁸ efectuada en el paquete de "Refinanciamientos", se estableció el denominado "*Mecanismo Complementario*" para "equilibrar" el Balance Contable del Banco Central del Ecuador, que asumió la condición de "Deudor" de las obligaciones de entidades de los sectores público y privado. Consiste en lo siguiente:

El Ministerio de Finanzas emitía Bonos del Estado denominados en dólares, por el monto y condiciones de la obligación financiera asumida con la banca privada internacional y que entregaba al Banco Central del Ecuador, sin tener que pagarlos; luego, eran clasificados en el activo del BCE, en contrapartida de la obligación asumida, la que, a su vez, estaba registrada en su pasivo.

La operación debía estar autorizada por Decreto Ejecutivo y contar con dictámenes e informes de ley. Cada emisión de Bonos del Estado se realizaba mediante Escritura Pública.

Se pone en evidencia, entonces, que el "*Mecanismo Complementario*" fue un artificio contable para que el balance no presente las pérdidas provocadas por la transferencia de la deuda del sector público ecuatoriano al Banco Central y, consecuentemente, al Estado.

Según documentos¹⁹ analizados por la CAIC, dicho mecanismo fue cuestionado en sus aspectos legales. En efecto, el propio Asesor Legal del Banco Central del Ecuador revela que ya había sido puesta en tela de juicio la legalidad de la asunción de obligaciones de terceros, y que el "*Mecanismo Complementario*" sirvió para legalizar dicha operación.

En relación al destino de los bonos, el Banco Central del Ecuador informó el 27 de junio de 2008:

"Esta emisión fue exclusiva para respaldar el Pasivo que adquirió el Banco Central del Ecuador por los pagos de deuda externa al exterior, los cuales se registraron en el Balance de esa Institución; en ese sentido no hubo servicio de la deuda toda vez que el saldo de la emisión se disminuía a medida que el BCE realizaba los pagos en el exterior, monto que posteriormente cubría el Ministerio de Finanzas [...] Cabe señalar que al no existir emisión de bonos definitivos en ninguno de los decretos señalados, el Banco Central no efectuó el servicio de la deuda pública (pago de capital e interés), por lo cual, estos decretos no constan en las estadísticas de la deuda pública"

En el análisis de las escrituras de emisión de los bonos del Estado se verificó la utilización del "*Mecanismo Complementario*" para alterar condiciones financieras establecidas en Decretos Ejecutivos, modificándose en especial plazos de vencimiento, sin autorización legal sino únicamente mediante escrituras públicas registradas en notarías de Quito.

¹⁸ Esta sugerencia consta en el Oficio A. I. 255 del Banco Central del Ecuador, fechado el 19 de junio de 1992 y firmado por el doctor Francisco Paul Romero, Asesor Legal (CAI Arch. 92-A-119).

¹⁹ Oficio A. I. 255 del Banco Central del Ecuador, fechado el 23 de junio de 1992 y firmado por el doctor Francisco Paul Romero, Asesor Legal.

LA CONVERSIÓN DE LA DEUDA PRIVADA EN DEUDA DEL BANCO CENTRAL – SUCRETIZACIÓN

En virtud del Convenio de Depósitos y Préstamos el BCE asume la deuda externa del sector privado como deudor ante la banca acreedora internacional, actuando la República como garante, hasta el monto de US\$ 1.600 millones. Los beneficios dedicados al sector privado fueron ampliados por disposiciones de la Junta Monetaria, sin amparo en alguna autorización legal del Ejecutivo.

La regulación 101-83 de la Junta Monetaria establece como principal condición para los créditos sujetos a refinanciación, que los vencimientos estén comprendidos entre el 1 de noviembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1984. Los deudores privados debían pagar en sucres con una paridad cambiaria y una tasa de interés fijadas a la fecha de celebración de los contratos, lo que resultó perjudicial para el país.

El gobierno de León Febres Cordero, a través de la Regulación No 201-84 de la Junta Monetaria (15 de octubre de 1984), amplió aun más las ventajosas condiciones de pago de la deuda externa "sucretizada". Para viabilizar este acto, se modificó el artículo 68 de la Ley de Régimen Monetario, mediante Decreto Ley No.41, de octubre 9 de 1984. Se extendieron los plazos de pago de 3 a 7 años: inicialmente las amortizaciones debían empezar en 1985 y terminar en 1990, pero luego Febres Cordero postergó su inicio a 1988. Asimismo, se congeló la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28%. Finalmente, se anuló la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar y se aumentó el periodo de gracia de 1 año y medio a 4 años y medio.

De acuerdo a información proporcionada en medio magnético por el Banco Central del Ecuador a la CAIC, el valor sucretizado ascendió a US\$ 1.476.617.772,39, distribuido en aproximadamente 40.000 operaciones y entre 15.000 clientes.

De acuerdo a la información extraída de los boletines estadísticos del Banco Central del Ecuador relativa a la deuda externa correspondiente al periodo comprendido entre 1984 y 1993, los sucretizados se beneficiaron del canje de deuda por alrededor de US\$ 550 millones mediante "Mecanismos de Reducción" implementados a través de Regulaciones de la Junta Monetaria, sin respaldo legal, que permitieron la compra de deuda externa ecuatoriana en mercado secundario (alrededor de 30% y su entrega al Banco Central hasta el 100%). Estos mecanismos provocaron perjuicio al Banco Central y se muestran como una aparente "reducción" del monto de la deuda en el gráfico siguiente.

- Evolución del refinanciamiento de la deuda privada

El gráfico siguiente muestra la evolución de la Deuda Externa Privada, una vez que a partir de 1983 es asumida por el gobierno.



Desde 1984 hasta 1994 el stock de la deuda sucretizada subió de US\$ 1.371 millones a US\$ 1.579 millones, de los cuales US\$ 806,5 millones corresponden a capital y US\$ 762,5 millones a intereses vencidos.

En 1995 la deuda sucretizada es transformada en los Bonos Brady, distribuidos de la siguiente manera: Bonos IE, US\$ 97,73 MM; Bonos con Descuento, US\$ 596,40 MM; Bonos PDI US\$ 515,93 MM, lo que da un total de US\$ 1.210 MM.

• Pérdidas establecidas del Banco Central por asumir el pago de la deuda externa privada en el proceso de sucretización

El proceso de sucretización ocasionó inmensas pérdidas al Estado. Los US\$ 1.371 millones sucretizados en 1983 y 1984 se transformaron para el Estado en US\$ 4.364 millones, de los cuales US\$ 1.557 millones obedecen a pérdidas por diferencial cambiario en la conversión de la deuda contraída en divisa extranjera a sucres, moneda nacional de la época. US\$ 1.238 millones fueron pagados: US\$ 575 millones por amortización y US\$ 662 millones por intereses, durante el periodo 1983-94. Los US\$ 1.569 millones restantes correspondían al saldo de capital e intereses atrasados registrados en 1994.

Emisión de bonos para descargar las pérdidas del BCE

Mediante Decreto Ejecutivo No 3614 del 7 de agosto de 1992, bajo la presidencia del doctor Rodrigo Borja Cevallos se autorizó al Ministro de Finanzas y Crédito Público a que, en nombre y representación del Estado ecuatoriano, proceda a emitir un Bono único del Estado, por un monto de hasta S/ 1.334.212'000.000,00, a favor del Banco Central, a cien años plazo, para la liquidación de las pérdidas registradas en las cuentas diferidas de estabilización y reevaluaciones de su balance general.

Con la misma fecha consta la emisión de Bonos del Estado¹⁸ en dólares por US\$ 853.900.000,00, a fin de traspasar al Ministerio de Finanzas el saldo de la deuda externa privada que había asumido el Banco Central.

Deficiencias e irregularidades presentadas en el proceso de refinanciamiento de los créditos externos sucretizados

De la auditoría realizada sobre el proceso de sucretización, se evidencian muchas deficiencias e irregularidades. Como ejemplos se citan a continuación los siguientes casos:

1. De acuerdo al Informe 023-89 de la Subgerencia de Crédito Externo e Inversión Extranjera sobre Evaluación del Control Interno, del Banco Central, *"no existe seguimiento del pago de la deuda. Lo expuesto ocasiona que no se cuente con información acerca del total de cancelaciones de préstamos contratados por el sector privado"*
2. En el proceso de sucretización no se previeron mecanismos para saber si las deudas declaradas estaban realmente pagadas: los registros del BCE solo consideraban su ingreso y no su pago cuando las transacciones se hacían en el mercado libre (85% de casos). Esta falta de control fue una puerta abierta para que puedan sucretizarse créditos ficticios y créditos irrecuperables.
3. Los bancos acreedores se negaron a enviar los endósos de los pagarés originales de los sucretizados solicitados por el Banco Central.
4. Sin tener derecho alguno, se beneficiaron del mecanismo de la sucretización bancos del exterior matrices o vinculados con oficinas bancarias de Ecuador, así como empresas extranjeras o sus subsidiarias.
5. Se han detectado operaciones refinanciadas con documentos inválidos, como son simples fotocopias, u operaciones con los mismos documentos por más de una vez o por más del valor correspondiente (SAG-018). Refinanciamientos autorizados por el Gerente y Subgerente del área, señores Hugo Ochoa y Manuel Vivanco.
6. Deficiencias en el cálculo de intereses, aplicándose tasas fijadas por el acreedor externo y no tasas referenciales de interés (Libor y Prime).

¹⁸ Decreto Ejecutivo No. 3614, publicado en el Registro Oficial No. 225 del 7 de agosto de 1992.

TOLLING AGREEMENT: LA RENUNCIA UNILATERAL DE LAS AUTORIDADES ECUATORIANAS A LA PRESCRIPCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

Entre los trabajos de investigación realizados por la CAIC se localizó el documento denominado "*Tolling Agreement*" - "*Convenio de Garantía de Derechos*", que trata de la "renuncia" a la Prescripción de la Deuda Externa Comercial Ecuatoriana contratada con la banca privada internacional.

Este acto significó la renuncia unilateral a un derecho indisponible de Ecuador, pues fue suscrito, en Nueva York el 9 de diciembre de 1992, únicamente por partes ecuatorianas: **Mario Ribadeneira**, Ministro de Finanzas y Crédito Público; **Ana Lucía Armijos**, Gerente General del Banco Central del Ecuador; y **Miriam Mantilla**, Cónsul de Ecuador en Nueva York, en representación de las entidades del sector público²¹.

Cabe señalar que la señorita Miriam Mantilla a esa fecha no tenía autorización para la suscripción, pues su nombramiento ocurrió varios días después del 9 de diciembre de 1992.

El *Tolling Agreement* contiene un único anexo denominado "Schedule 1", que detalla los "Contratos Originales" a cargo de las entidades del sector público y gobierno ecuatorianos.

El Decreto Ejecutivo No 333²², firmado por el presidente de la República **Sixto A. Durán Ballón C.** y por el Ministro de Finanzas y Crédito Público encargado **Sebastián Pérez Arteta**, fue publicado en el país el 9 de diciembre de 1992, al día de la misma fecha de la suscripción del Convenio²³, que no estipuló expresamente que se realizara en Nueva York²⁴ y se acogiera a sus leyes. Tan solo autorizaba la firma del "Convenio de Garantía de Derechos (*Tolling Agreement*)" con la banca privada extranjera, la que, por su parte, no lo suscribió.

En documentos que se analizaron para el presente Informe, se evidenció que el **Lloyds Bank** tuvo participación activa en la preparación del *Tolling Agreement*.

Tales instrumentos de la deuda externa comercial ecuatoriana estaban sometidos a las leyes vigentes de Nueva York. A su vez, algunos de los "Contratos Originales" se sometían también a las leyes de Londres. Entre esas leyes se encuentra el *Statute of Limitations* ("*Statute of Limitations*"), que reconoce la prescripción de deudas cuando estas no han sido pagadas por espacio de 6 (seis) años.

Principales irregularidades expresas en el Tolling

El Acto Unilateral de Renuncia denominado *Tolling Agreement*, firmado por los entonces representantes del gobierno ecuatoriano, se constituye en **ACTO NULO** porque:

1. El derecho de los acreedores a recibir la deuda externa comercial ya habría podido estar prescrito cuando se suscribió el *Tolling Agreement*, pues la inclusión de los "Contratos Originales" de las entidades del sector público y la República (en Anexo a ese Convenio) revela que no se cumplieron las obligaciones previstas para las "Fechas de Conversión" en el MYRA.

²¹ El documento que se analizó inicialmente en esta investigación fue firmado por parte del *Tolling Agreement*: Accidental Petroleum de Puerto Bermeo, Banco Ecuatoriano de Vivienda, Banco Central del Ecuador, Compañía de Electricidad de Ecuador, Mica, Cementos Bolívar, Compañía Ecuatoriana de Edificación, Consejo Provincial del Azuay, Compañía Ecuatoriana de Energía Eléctrica Regional del Sur E. A., Empresa Eléctrica Tumbaco S. A., Estado Ecuatoriano de Guano, Municipios de Ambato, Compañía Ecuatoriana de Turismo, Petroleras y Transportes Navales Ecuatorianos (Petronev), Compañía Ecuatoriana de Telecomunicaciones (Comtel) y Compañía Ecuatoriana de Turismo (Cometur).

²² Decreto Ejecutivo No. 333, firmado el 9 de diciembre de 1992. Véase en internet: SEC/CM Case 4/32, Caso 333 y versión del español traducida de la versión original en inglés: www.caic.gov.ec.

²³ Decreto Ejecutivo No. 333, del 9 de diciembre de 1992, en el cual consta la suscripción del DE 333.

²⁴ Véase en internet: www.caic.gov.ec, en las referencias relativas al "Decreto Vigente".

- b. Violó las reglas de legitimidad, competencia y poder: los firmantes no tenían autorización para el acto, porque la autorización para la suscripción del *Tolling Agreement* por parte de las entidades del sector público ecuatoriano fue concedida en fechas posteriores al 9 de diciembre de 1992.
- c. Constituye un ACTO DE RENUNCIA DEL DERECHO practicado por persona jurídica de derecho público, cuya naturaleza se reviste de derechos que no son de libre disponibilidad, es decir no susceptibles de renuncia, según principios del Derecho y de todas las legislaciones democráticas.
- d. Si bien el Presidente de la República hubiera tenido competencia constitucional para firmar el *Tolling Agreement*, la autorización que concedió mediante el Decreto Ejecutivo No 333, publicado en Ecuador, no corresponde al documento tal como se suscribió, porque el Decreto autorizaba al Ministro de Finanzas y Crédito Público, personalmente o mediante delegación, en nombre y en representación de la República del Ecuador, a suscribir el Convenio con la banca privada extranjera acreedora de la deuda pública externa del país, y no a formular una declaración unilateral, como efectivamente sucedió.
- e. El Decreto Ejecutivo No 333 no menciona autorización alguna para una gran RENUNCIA DE DERECHOS. El "Convenio" fue titulado GARANTÍA DE DERECHOS, lo que no corresponde al verdadero objetivo del documento suscrito, que fue la RENUNCIA.
- f. Fue omitido el valor involucrado en el *Tolling*, limitándose a mencionar los nombres de los Convenios y demás Instrumentos de la deuda externa comercial ecuatoriana, sin hacer referencia a los respectivos montos a cuya prescripción se estaba renunciando, lo que representa una grave omisión por parte de todas las autoridades que firmaron el Convenio y demás documentos habilitantes, sin siquiera cuantificar su monto.
- g. En arbitraria disposición de derechos públicos, mediante Telex SRSP-301-92, fechado el 23 de diciembre de 1992, dirigido al Lloyds Bank y a toda la comunidad financiera internacional, comunica la renuncia de Ecuador a sus derechos, de manera irrevocable. Anuncia adicionalmente que elige foro extranjero para acciones contra el propio país, al tiempo que renuncia a promover cualquier acción judicial contra los acreedores; reconoce y admite la aplicación de las leyes de New York y Londres contra Ecuador, mientras renuncia a la aplicación de esas mismas leyes para la prescripción de su deuda externa comercial.
- h. El trámite relativo al destino de la deuda comercial, que alcanzaba US\$ 6.992 millones a diciembre de 1992, no obedeció a los procedimientos legales y no tomó más de una semana: todos los documentos preparatorios elaborados por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Procuraduría General están fechados entre el 4 y el 8 de diciembre y en ninguno se analiza el *Tolling* ni sus consecuencias para el país, observándose adicionalmente que todos son extremadamente sucintos.
- i. Las autoridades ecuatorianas defienden los intereses de la banca privada acreedora. Se debe recalcar especialmente el hecho de que la opinión legal del Procurador General de la República del Ecuador es idéntica a la opinión de los abogados de la banca privada internacional, constituyéndose así el Convenio en un verdadero tratado de garantía de derechos de la banca privada internacional.
- j. Si bien la banca privada internacional participó directamente en la preparación del acto de renuncia a la prescripción de la deuda externa comercial ecuatoriana, no suscribió el *Tolling Agreement*, posiblemente porque estaba consciente de sus tremendas ilegalidades, en especial por tratarse de la renuncia a derechos públicos.

Ante las irregularidades antes mencionadas, la CAIC recomienda que sea declarado NULO de pleno derecho el Acto Unilateral denominado *Tolling Agreement*, lo que supone la nulidad de todos los actos de la deuda externa comercial ecuatoriana practicados a partir de la suscripción de ese Convenio.

ra el acto,
del sector
blico, cuya
e renuncia,
r el Tolling
Ecuador, no
Finanzas y
ública del
externa del

DERECHOS.
objetivo del
Convenios y
respectivos
r parte de
cuantificar

a diciembre
renuncia de
aniero para
contra los
mientras
rcial.

embre de
documentos
eral están
as para el

be recalcar
Ecuador es
el Convenio

renuncia a la
siblemente
a derechos

cho el Acto
a comercial

Como esa NULIDAD al Tolling Agreement, no podría impedir la prescripción de la deuda externa comercial ecuatoriana que, por tanto, no había sido susceptible de reclamo por parte de la banca privada internacional.

En ese contexto, las "negociaciones" que siguieron al Tolling Agreement –canje a Bonos Brady en 1995 y Bonos Global en 2000– resultan igualmente nulas pues no habría monto exigible a partir del mencionado acto nulo.

Además, deben ser iniciadas las acciones penales, civiles y administrativas contra los responsables nacionales y extranjeros involucrados en el Tolling Agreement, que provocó grandes daños a la economía de Ecuador y a su pueblo.

EL PLAN BRADY

A pesar de la renuncia a la prescripción de la deuda externa comercial ecuatoriana y del hecho de que el valor de mercado de dicha deuda "resucitada" oscilaba entre apenas el 24% y el 32% en 1993, las propias autoridades financieras ecuatorianas ignoraron la prescripción y consideraron todo el monto correspondiente a los convenios de deuda externa entonces existentes para fines de conversión para los Bonos Brady.

Algunos documentos muestran que el valor de la deuda comercial pública ecuatoriana en el mercado secundario, a diciembre de 1991 era de hasta el 23%, conforme se evidencia en la página 143 del Boletín Estadístico No 1, fechado en 1992 y publicado por la Gerencia de Deuda Externa del Banco Central del Ecuador, con datos de 1970-1991.

La renuncia de los Bonos Brady estuvo amparada en el "Plan Brady" propuesto al país el 20 de mayo de 1994 por J.P. Wanger, que ofreció sus servicios para coordinar conjuntamente con el Banco Central del Ecuador un paquete financiero para Ecuador.



FUENTE: Informe de la Subcomisión de Deuda Comercial.

El Plan contó con el apoyo del FMI²⁵, como lo evidencia un documento publicado por las autoridades económicas en 1994, denominado "El Plan Brady para Ecuador", en el que consta:

"Apoyo de las Agencias Internacionales: El Convenio de deuda ecuatoriana goza del respaldo de las instituciones financieras multilaterales, las mismas que proporcionarán mejoras para el proceso de reducción de la deuda. El apoyo de estas organizaciones está relacionado con los resultados del Programa macroeconómico y las reformas estructurales que el gobierno del Ecuador está actualmente implementando y sobre las cuales se fundamenta el futuro crecimiento sostenido del país".

En los convenios Brady se verifica la cláusula relativa a la EXIGENCIA DE MANTENER RELACIÓN CON ORGANISMOS MULTILATERALES: "Mantendrá en todo momento su membresía con el FMI y con el BIRF y continuará siendo elegible para utilizar los recursos generales del FMI".

La deuda externa comercial ecuatoriana "elegible" para ser novada a través de la emisión de Bonos Brady era de **US\$ 4.521 millones** de Principal y **US\$ 2.549,2 millones** de Intereses vencidos, totalizando **US\$ 7.070 millones**. Esa deuda valla alrededor de 25% en el mercado secundario. Mientras tanto, la reducción del monto transformado en Bonos Brady fue de apenas US\$ 1.174 millones en la parte de capital²⁶, sin que se registre reducción alguna en la parte de los intereses, que se transformaron en Bonos Brady PDI y IE, que también generaban intereses. Esto configura el ANATOCISMO, que es ilegal, conforme al Código Civil ecuatoriano:

Art. 1602.- Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes: [...] 3a.- Los intereses atrasados no producen interés.

Art. 2140 - Se prohíbe estipular intereses de intereses.

Se evidencia una vez más la participación de los grandes bancos en los procesos de renegociaciones y conversiones de deuda. El *Lloyds Bank* fue el Banco Agente de todos los convenios (excepto del Convenio de Consolidación, cuyo Agente fue el *Citibank*) de la década de 1980 y el Fideicomiso de los Brady. El Banco agente de la emisión de los Brady fue el *Chase Manhattan Bank*. El *Citibank*, Agente del Convenio de Consolidación, fue en 2000 el Banco Agente de la conversión de los Bonos Brady a Global.

El análisis de los Contratos mencionados permite establecer que varias cláusulas transgreden preceptos legales establecidos en la legislación ecuatoriana. Por ejemplo:

- Renuncia a la jurisdicción.
- Renuncia a la inmunidad.
- Exigencia de mantener relación con organismos multilaterales.
- Posibilidad de utilización de los bonos para programas de privatización.
- Renuncia a cualquier posibilidad de realizar reclamos contra la invalidez, ilegalidad o ineficacia.
- Sometimiento a reconocer que los bonos no serán registrados en la Securities Exchange Comisión (SEC) de Estados Unidos.

El análisis jurídico de estas y otras cláusulas igualmente ofensivas para Ecuador hace parte del Informe Jurídico de la deuda comercial.

25. En junio de 1994 las autoridades financieras del Ecuador -César Robayo, Ministro de Finanzas y Crédito Público, José Luis Arriaga, Presidente de la Junta Monetaria, y Augusto de la Torre, Gerente General de Banca Central del Ecuador- publicaron el documento denominado "El Plan Brady para Ecuador, un camino hacia el progreso, conforme a las intenciones de la Asociación del Banco Central del Ecuador en Quito".

26. El monto transformado en Bonos Brady del Capital Fidei y Tricófono fue US\$ 1.347,8 millones.

- Garantías Colaterales

En la operación de conversión de la deuda elegible en los Bonos Brady se exigió la compra de garantías para la cobertura de capital e intereses de los Bonos de Descuento y Par. Dichas garantías fueron constituidas mediante Bonos cupón cero de treinta años del Tesoro de los Estados Unidos que, después de su capitalización, alcanzarían el monto de US\$ 3.347,6 millones, correspondiente a la totalidad del capital de los Bonos Par y Discount, y deberían depositarse en el **Federal Reserve Bank de Nueva York**. De ahí que el país no tenía la obligación de efectuar en el futuro ningún desembolso para cancelar el capital de dichos bonos, debiendo únicamente efectuar los pagos correspondientes al interés.

El Plan Brady exigió además la constitución de una garantía para los intereses de los mismos Bonos Discount y Par, a fin de cubrir 12 meses de intereses. Esas garantías colaterales debieron haber sido constituidas estrictamente como parte de la Reserva Monetaria Internacional y ser susceptibles de ser ejecutadas por los acreedores solamente en caso de incumplimiento.

En febrero de 1995 el monto pagado por Ecuador para la compra de las referidas garantías colaterales, de principal e intereses de los Bonos Discount y Par, ascendió a US\$ 604 millones.

Entonces, ¿que significó el Plan Brady para el Ecuador?

Como acabamos de mencionar, en el marco del Plan Brady el país tuvo que comprar, el 28 de febrero de 1995, garantías colaterales por US\$ 604 millones¹⁷, cantidad que a precio de mercado de la deuda comercial, cercano al 25% de su valor nominal, correspondía a un pago a la vista del 59%¹⁸ del principal de la deuda comercial.

Consideramos el monto principal resultante del canje (US\$ 3.348 millones), los US\$ 604 millones destinados a la compra de garantías colaterales correspondían a un pago a la vista del 72% del principal de la deuda comercial a su valor de mercado.

PLAN ADAM – PACTO PARA EL CANJE DE BRADY A GLOBAL ESTABLECIDO EN 1999

El CAIC obtuvo la evidencia de que el Canje de Brady y Eurobonos a Bonos Global fue planeado a través del llamado "Proyecto ADAM", enviado a Ecuador en mayo de 1999. Según los abogados del país en el exterior, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton, el "Proyecto Adam fue un 'nombre dado' para este proyecto para garantizar confidencialidad. [...] Pero no hubo 'Proyecto Adam' separado de la reestructuración de bonos en sí misma. En otras palabras, la reestructuración de Brady y Eurobonos era Proyecto Adam".

Esta afirmación revela que el canje de Brady y Eurobonos por bonos Global fue planeado mucho antes de la fecha en la que se decidió suspender el pago de intereses en 1999. Dicha suspensión de pagos impidió legalmente la recompra de la deuda Brady en mercado, que a mayo de 1999 estaba valorada en alrededor del 29% del valor nominal, según la Agencia Bloomberg.

¹⁷ El monto pagado correspondiente al valor de adquisición el 28 de febrero de 1995 de Bonos Cupón Cero del Tesoro Norteamericano, con valor nominal a los 30 años de madurez de US\$ 3.347,6 millones.

¹⁸ El monto de US\$ 604 millones a US\$ 1.138,25 millones, US\$ 604 millones corresponden a 54% de US\$ 1.138,25 millones. A su vez, 25% de US\$ 3.348 millones, o US\$ 837 millones corresponden a 72% de US\$ 857 millones.

Previamente, la Ministra de Finanzas y Crédito Público, Ana Lucía Armijos²⁸, mediante el Acuerdo 028-A, fechado 1 de abril de 1999, conformó la Unidad Interinstitucional de Reingeniería (UIR) de la Deuda Pública, para que estudie las alternativas que permitan al país reestructurar, refinanciar y/o renegociar la deuda pública, "en los términos más adecuados para la economía nacional".

Por otra parte, en julio de 1999 ya avanzaba la contratación de la Empresa **Salomón Smith Barney (SSB)** para actuar con exclusividad en el mencionado canje y utilizar las garantías colaterales, como consta en el borrador del documento *Engagement Letter Agreement* (Carta Convenio de Compromiso), fechado el 30 de julio de 1999, referente a la contratación de dicha empresa, que fue localizado en los archivos de la Asesoría Legal del Banco Central. Dicha contratación es confirmada el 11 de octubre de 1999, como se desprende del documento suscrito por el Ministro de Finanzas, economista Alfredo Arizaga, y por el Director Gerente de SSB. El Ministerio de Finanzas no siguió los procedimientos previstos en la Ley de Contratación Pública ecuatoriana con la firma Salomón Smith Barney y/o subsidiarias en lo que se refiere: a) al canje de los bonos existentes, b) la reestructuración y ejecución del canje, c) el asesoramiento en las operaciones de recompra, d) la liquidación anticipada de las garantías de los Bonos Par y Descuento y e) la actuación como agente de liquidación respecto de la garantía.

Una vez planeado el canje de bonos Brady por Global en el proyecto Adam y prevista la contratación de la empresa Salomón Smith Barney para actuar con exclusividad en el proceso, recién en septiembre de 1999 el país declara una "moratoria" de su deuda para justificar el canje, sin considerar en absoluto el hecho de que los Bonos Par y los bonos de Descuento estaban 100% garantizados y que, por tanto, tal garantía debía ser ejecutada y no sujeta a su simple liquidación, como consta en la Sección 11 de la carta firmada por el Ministro de Finanzas, sin la autorización del Procurador General del Estado.

En ese momento las garantías de los Bonos Brady, representadas por "Bonos Cupón Cero del Tesoro de Estados Unidos de Norte América" y depositadas en el Federal Reserve Bank no fueron ejecutadas, aparentemente por decisión de los tenedores, aspecto que es cuestionado por la CAIC, debido a que no recibió ninguna documentación que estuviera prevista en los convenios para sustentar la decisión de no ejecución de la garantía.

La CAIC verificó que eran falsas las justificaciones presentadas para el incumplimiento o suspensión del pago del único cupón de intereses de Brady Descuento por US\$ 44 millones por vencerse el 28 de agosto de 1999, pues además de existir garantías suficientes para liquidar dicha obligación, el valor a pagarse no llegaba al 3% de las reservas internacionales libres en agosto de 1999.

Es evidente que la Comisión Negociadora de la Deuda Externa, presidida por Jorge Gallardo, no consideró la posibilidad de compra de la deuda Brady que a la fecha del canje estaba valorada en el 29% de su valor nominal, pues como consta en libro de Osvaldo Hurtado²⁹: "un camino más seguro era comprar en el mercado los bonos Brady, que se encontraban cotizados en menos de una tercera parte de su valor, mediante un financiamiento que había gestionado en el Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex)" (DOC 30).

De hecho, cuando se realizó el canje de Brady por Global las garantías colaterales fueron rescatadas y un monto equivalente a US\$ 723.945.364,80 ingresó a la cuenta No 18 051375 a cargo de Banco Central en Salomón Smith Barney en el exterior. Cabe recalcar que los movimientos de dicha cuenta no se registraron en el Banco Central ni en el MEF. Debido a la ausencia de registros contables oportunos en el país sobre la utilización de los colaterales rescatados al momento del canje de Brady por Global en 2000, no se pudo comprobar el uso o destino de dichos recursos, los mismos que significaban nada menos que el prepago de los Bonos Brady Par y Descuento.

²⁸ Ana Lucía Armijos es la primera funcionaria que ejerció el *Treasury Agreement* en Nueva York en 1992, abogada del Banco Central del Ecuador, Sra. del Pico Brady en 1994 como Procuradora de la Justicia Ministerial, y, en la década de 1990, como Ministra de Finanzas.

²⁹ "Deuda y Desarrollo: el Tratado de la Economía Comisionada" Editorial Planeta, Guayaquil, 2007, página 77.

CANJE DE BRADY A GLOBAL

En junio de 2000 se crea la "Comisión Negociadora de la Deuda Externa", presidida por una persona distinta al Ministro de Economía y Finanzas, con atribuciones para renegociar; fijar condiciones mínimas de pago con gobiernos, proveedores y otras instituciones; y, renegociar los acuerdos preliminares, actividades todas atribuidas al Ministro de Economía y Finanzas de conformidad a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

En agosto de 2000 se publica el Decreto Ejecutivo No 618 que facultó la "reestructuración" de la deuda externa en los términos de la "Oferta de Canje" (la misma que ya había sido realizada en julio de 2000 por **Salomón Smith Barney y J. P. Morgan**), conforme a la decisión tomada por la Comisión Negociadora de la Deuda Externa, por medio de la cual se oferta el canje de Bonos Brady y Eurobonos por "Bonos Globales 2030 y 2012". No existe evidencia de que la referida Comisión haya analizado otras alternativas y propuestas.

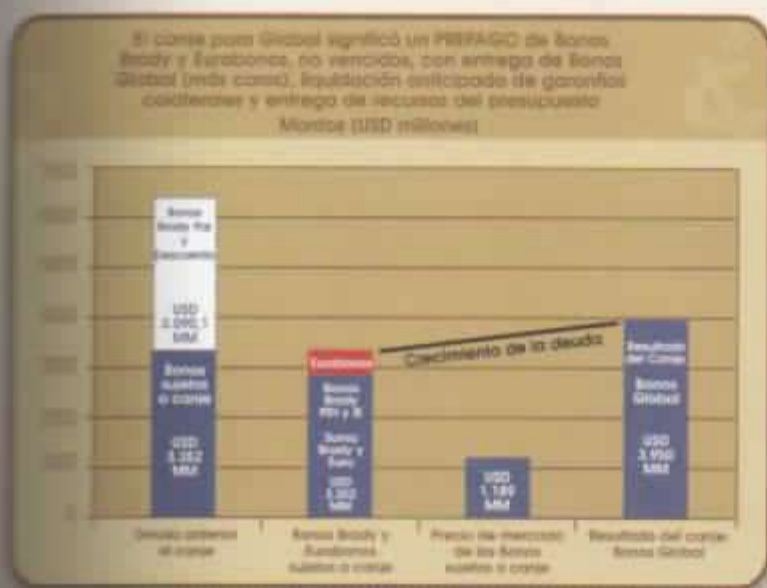


FIGURA 11. Informe de la Subcomisión de Deuda Comercial.

En el resumen de liquidación de la operación presentado a la CAIC se evidencia no sólo el canje de capitales de "Bonos Brady Par y Descuento" por "Bonos Global 2030" sino la transformación en "Bonos Global 2012" de: a) "Bonos Brady PD1 y IE", que representaban intereses normales y de mora, y b) intereses devengados sobre todos los Bonos Brady, poniéndose de manifiesto en este mecanismo de emisión una capitalización recurrente de intereses. El Agente de Pago, Transferencia y Registrador fue el Citibank N. A.

Las ofertas de los bonos de deuda externa ecuatoriana se efectuaron como una "Colocación Privada" bajo la "Regla 144-A", que permite la venta de acciones no registradas, de manera privada, únicamente a compradores calificados (144-Qualified Institutional Buyers), y, la "Regulación S", que no sólo prohíbe cualquier esfuerzo de venta dentro de los Estados Unidos, sino que determina que las transacciones deben hacerse en operaciones "Off-Shore".

En virtud del mencionado Decreto Ejecutivo, la nueva emisión exigió a Ecuador condiciones más exigentes de liquidez, pues se estipuló la obligación de que el país realizara "recompras" o "conversiones de deuda" a valor nominal a partir de los seis años de la emisión de los Bonos "Global 2012" y de los 15 años de la emisión de los "2030". El mismo procedimiento ya se había utilizado de manera exagerada en el año 2005 por un monto de US\$ 740.000,00 con el cual Ecuador asumió nuevas deudas: emitió otros Bonos Global, denominados "2015" (por debajo del valor de mercado), y efectuó un préstamo de FLAR.

La oferta presentada por Ecuador al mercado financiero internacional constituyó una "novación de la deuda externa" ecuatoriana a través de la entrega de Bonos "Global 2030" a 30 años, con tasas que empezaban en el 4% y aumentaban 1% al año hasta el 10%, y Bonos "Global 2012" a 12 años, con tasa fija del 12%. En la práctica esto involucró la entrega de recursos económicos provenientes del Presupuesto del Estado ecuatoriano y la liquidación de la garantía colateral, acciones que no se encontraban expresamente autorizadas en el Decreto Ejecutivo No 618.

Los agentes principales en la emisión de los Bonos Global 2015 fueron JP Morgan Chase Bank N. A.

Las transacciones que contenía el canje de bonos no fueron contabilizadas ni en el Banco Central del Ecuador ni en el Ministerio de Economía y Finanzas, efectuándose un registro contable por la emisión neta (sin las transacciones intermedias) en el ejercicio 2002, por medio del cual se contabiliza la "Obligación a pagar" contra el "Patrimonio" del Estado, lo que significa que el Estado ecuatoriano asume una pérdida por el total de la emisión.

La Contraloría General del Estado realizó un examen especial del proceso de emisión de bonos globales y de la renegociación de la deuda externa durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 1999 y el 30 de diciembre de 2002, emitiendo el Informe No DA3-26-2003, cuyos aspectos más relevantes han sido considerados en la presente auditoría.

Varias observaciones, deficiencias de control interno, irregularidades e ilegalidades se han determinado en la instrumentación, oferta, emisión y contabilización del canje de los Bonos Brady y Eurobonos a Bonos Global 2030 y 2012.

• Irregularidades en la instrumentación de la emisión de Bonos Global 2012 y 2030

- a. La oferta de emisión de Bonos Globales 2030 y 2012 no estaba autorizada por las leyes ecuatorianas debido a que el Decreto Ejecutivo no se encontraba aún publicado a la fecha de la suscripción.
- b. El "Dictamen de la Procuraduría General del Estado" no analiza los términos de la operación y condiciona su dictamen a la autorización otorgada mediante Decreto.
- c. Salomón Smith Barney Inc. y J. P. Morgan actúan en la negociación del 27 de julio de 2000 sin la autorización formal de Ecuador.
- d. La competencia para que el Consul de Ecuador en Nueva York proceda a la reestructuración de la deuda externa del país se delega DESPUÉS DE LA FECHA DE LA NEGOCIACIÓN.
- e. Delegación de competencia a una "Comisión" para negociar la deuda externa, pese a ser ésta una atribución exclusiva del Ministro de Finanzas.
- f. Contratación de Agentes Fiduciario y de Intercambio sin autorización pues los Decretos Ejecutivos 605 A y 605 B fueron publicados el 1 de septiembre de 2000, es decir con posterioridad a la fecha de la mencionada contratación.
- g. Liquidación de garantías colaterales en forma arbitraria e ilegal.
- h. Negociación de Bonos Brady, Par y Descuento, que no debían haber ingresado a ninguna reestructura pues se encontraban prepagados, toda vez que tenían garantía constituida.
- i. El Procurador General del Estado no analiza el contrato denominado "Indenture", que constituye requisito esencial para la realización de la negociación.

• Grave perjuicio económico para Ecuador

1. El valor de mercado de los bonos reestructurados estaba por debajo de 30% de su valor nominal, lo que determina que el monto sujeto a negociación, en el mercado secundario, valía US\$ 1.005,7 millones.
2. Se determina que la nueva emisión de Bonos "Global 2012 y 2030" ascendió al monto de US\$ 3.950 millones, es decir casi cuatro veces el valor de mercado de la parte "negociable" de los "Bonos Existentes".
3. Los intereses pagados hasta agosto de 2008 suman US\$ 2.450 millones, valor resultante de niveles tan onerosos, como el 19% antes citado.

4. Hubo una reestructura de deuda, bajo la figura de canje, que no se encontraba aún vencida, según tablas de amortización. Por ende, fue un prepago obligado.
5. La operación fue realizada por una sola institución, Salomón Smith Barney (Citicorp), la misma que propuso la reestructura, administró el canje y la efectivización de la garantía colateral, conjuntamente con la Comisión Negociadora de la Deuda.
6. La operación tuvo el carácter de "secreta", por lo que no hubo información pormenorizada de respaldo en las entidades responsables del proceso: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador.
7. No hubo transparencia en la negociación para demostrar claramente sus resultados. La única información de la transacción fue emitida por la Comisión Negociadora de la Deuda, ente que propuso el canje y lo administró, conjuntamente con Salomón Smith Barney (Citicorp).

- Abuso de la banca internacional contra Ecuador

- a. La operación de reestructuración de la deuda mediante el canje a Bonos Global constituye la misma modalidad de "reestructuración" de los créditos efectuada por la banca internacional (Chase Manhattan Bank, J. P. Morgan, Citybank, Salomón Smith Barney, Lloyds Bank) desde el "origen" de la deuda, a través de prepagos de operaciones de créditos aún no exigibles.
- b. Tasas de interés establecidas por la misma banca internacional, cobro de comisiones y prepagos exigidos según nuevas tablas de amortización, contratación de nuevos créditos en el exterior (FLAR) para cancelar los compromisos, haciendo más oneroso el costo de la emisión de los Bonos "Global 2012 y 2030".
- c. Emisión de Bonos "Global 2015" para cubrir un prepago exigido por los Bonos "Global 2012", cuya compra realiza la misma banca internacional, con "descuento", y los aplica a la deuda existente representada en Bonos Global a valor "nominal".
- d. La modalidad de "reestructura" hace que la deuda mantenga el capital casi intacto, obligando al pago de intereses en forma semestral, lo que supone obtener recursos financieros de Ecuador en forma permanente.
- e. En opinión de la CAIC estos títulos no representan una "deuda", de modo que, en un posible "juicio", los tenedores de bonos no podrían demostrar su derecho de cobro a Ecuador. Se trata de la instrumentación de intereses normales y de mora; de la aplicación irregular de garantías colaterales y de abusos practicados contra el pueblo ecuatoriano, precedidos de recurrentes "reestructuraciones" de la deuda, por más de 30 años, en condiciones que sólo beneficiaron a un reducido grupo de bancos privados.
- f. Adicionalmente, es importante mencionar que el monto del capital de la deuda original ya ha sido pagado a través de intereses normales y de mora, cuantificados en el presente informe.

CONCLUSIONES DEL TRAMO DE DEUDA COMERCIAL

A continuación se resumen las principales evidencias de ilegalidades e ilegitimidades detectadas en la deuda externa comercial:

ÍTEM	PRINCIPALES ILEGALIDADES / ILEGITIMIDADES
Origen de la deuda	Deuda Odiosa (Dictadura). Alza Unilateral de las tasas de interés (respeto de la cláusula <i>Rebus Sic Stantibus</i>). Emisión de "Pagarés", cuyo monto de casi US\$ 700 millones fue liquidado a valor nominal en el Convenio ERA-83.
Renegociaciones de 1982/1983 y Convenios de "Refinanciación"	Injerencia del FMI y el Comité de Gestión en Ecuador. Irrespeto de los estatutos del FMI, irrespeto de la soberanía, violación del Derecho al Desarrollo. Asimetría entre las partes. Cláusulas ilegales de los Convenios de "Refinanciación". Asunción de deuda privada por el BCE (Sucretización).
Mecanismo Complementario	Artificio contable para no reflejar el peso de la asunción de las deudas del sector público y privado por el BCE. Evidencia de la emisión de "Bonos de Estado" para compensar el pasivo de BCE.
Sucretización	Transferencia de deudas del sector privado al Banco Central con un costo acumulado de US\$ 4 462 millones. La banca privada se negó a devolver al BCE los pagarés originales de los sucretizados. Riesgo de asumir créditos ficticios e irrecuperables por falta de control de las deudas ya pagadas por el sector privado. Operaciones refinanciadas con documentos inválidos, fotocopias y en duplicado.
Tolling Agreement	Renuncia a un Derecho Público; imposición de obligaciones onerosas al Ecuador sin transparencia; ilegalidades en la firma del Acto Unilateral de renuncia a la prescripción de la deuda externa comercial.
Plan Brady	Renuncia a la opción de recompra de la deuda a precios bajos de mercado. Anatocismo explícito; transformación de intereses en bonos. Cláusulas ilegales e ilegítimas. Exigencia de compra de garantías colaterales. Adquisición de Colaterales, financiadas con préstamos destinados a otras finalidades. Bonos no registrados en la SEC. Ausencia de contabilización en el BCE y el MEF.
Plan Adam	Pacto anticipado para el canje a Global. Desconsideración de la opción de recompra de la deuda a precios bajos en el mercado. Moratoria innecesaria que impidió la recompra. Contratación de Salomón Smith Barney en desacuerdo con la Ley de Contratación Pública.
Bonos Global	Comisión Negociadora sin competencia legal; ausencia de Opinión Legal del Procurador sobre el contrato denominado "indenture"; uso indebido de las colaterales de los Brady, que se depositaron en la cuenta en Salomón Smith Barney, en el exterior; no contabilizada en Ecuador; negociación de deuda que ya estaba prepagada. Decreto Ejecutivo publicado después de los hechos consumados; bonos no registrados en la SEC. Oferta de carácter privado, con emisión de bonos restringidos; en la Bolsa de Luxemburgo.

SECCIÓN II
ANÁLISIS JURÍDICO DE
LA DEUDA COMERCIAL





LA GÉNESIS DEL ENDEUDAMIENTO

La dictadura militar y los comienzos de la democracia

La génesis del endeudamiento ecuatoriano data de fines de 1976, bajo el gobierno dictatorial del Consejo Supremo de Gobierno³¹. A partir de entonces la deuda va creciendo año tras año sin solución de continuidad, paralelamente a la afluencia de créditos externos facilitados por la banca estadounidense, que poseía ingentes fondos provenientes de los dólares invertidos por los países productores de petróleo.

Como los bancos necesitaban asegurarse todo tipo de control jurisdiccional en caso de incumplimiento, se insertaron en todos los contratos celebrados a partir de marzo de 1976, cláusulas que sometían a Ecuador a la legislación de Estados Unidos y Gran Bretaña, y a la jurisdicción de los tribunales de Nueva York y de Londres, que habían dictado leyes específicas aceptando el juzgamiento en sus tribunales.

Como el sometimiento era ilegal, ya que el artículo 1505 del Código Civil lo impedía, se decidió interpretar esa norma por decreto, a efectos de terminar con cualquier obstáculo legal que impidiera la prórroga de jurisdicción.

Entre 1976 y 1982 se otorgaron créditos por US\$ 3.424 millones. De esa suma, US\$ 984.576.272 correspondieron al presupuesto de Defensa, desglosados de la siguiente manera:

US\$ 734.576.272 (Junta de Defensa Nacional)

US\$ 250.000.000 (Ministerio de Defensa-otras obras)

Si se suman los préstamos directos del Estado, más los que éste refinanció, y se agregan los utilizados para cubrir la financiación del presupuesto, y a ellos se adiciona la deuda destinada a gastos militares, se alcanza la suma de US\$ 2.344.576.282 de dólares, que representan más de la mitad de las obligaciones externas, quedando solo US\$ 1.080 millones presuntamente destinados a inversiones que resultaban necesarias para mejorar la infraestructura del país. Y decimos *presuntamente* porque en los trabajos de auditoría no se pudo contar con documentación que acreditara la realización efectiva de las supuestas inversiones.

En todas las operaciones de endeudamiento intervinieron numerosos bancos, aunque después se concentraron cada más en: **LOEB RHOADES**, que luego se integraría al Citigroup, **CITIBANK**, **LLOYDS BANK**, **CHASE MANHATTAN BANK** y **JP MORGAN**. Ellos, además, serían los agentes coordinadores de las operaciones en sus diferentes fases; lideraron todos los posteriores procesos de refinanciación y reestructuración de las deudas hasta después del año 2000; y, representaron a una multitud de instituciones financieras, incluyendo varias con sede en diversos paraísos fiscales como Bahamas, Nassau, Luxemburgo, Panamá.

En todos los manejos realizados para justificar la contratación de nuevas deudas se llegó al extremo de refinanciar deudas prepagadas, que no habían vencido, y en otros casos se emitieron pagarés por más de US\$ 600.000.000, caracterizados por el Ministerio de Finanzas como una operación "sui-generis" ya que no obedecían a ninguna de las pautas fijadas por las normas legales del país.

³¹ Conformado por el entonces Alfredo Pineda Bustos e integrado por los generales Guillermo Díaz Arce y José María Zamora, además el general el 11 de marzo de 1976.

Esos US\$ 3.424 millones, que se obligó a pagar al país violentando el orden jurídico que debía regir en toda contratación de deuda e incurriendo además en la comisión de delitos de acción pública, es la misma deuda que se fue refinanciando a través de los diferentes convenios denominados ERA 83, ERA 84, MYRA 85, "Dinero Fresco", "Mecanismo Complementario" y "Mecanismo de Depósito y Préstamo" en la década de los 1980. Es la misma deuda que determinó la renuncia a los derechos de prescripción que tenía el país en 1992, que fue asumida a través del Plan Brady y culminó con los Bonos Global del año 2000.

Aun extremando la prudencia en la caracterización de los aspectos legales de los contratos de esos seis años (1976-1982), surge de toda evidencia que no solo se quebrantó el orden jurídico del Estado, sino incluso conceptos fundamentales del derecho anglosajón, a cuyas normas estaban sometidos todos esos contratos.

Son algunos puntos básicos de la ilegalidad:

- a. El falseamiento del sentido estricto del artículo 1505 del Código Civil, a través de una arbitraria interpretación.
- b. La falsedad ideológica en los dictámenes de la Procuraduría General del Estado (artículos 337 y 338 del Código Penal).
- c. La violación de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control²².
- d. La violación de los principios del derecho administrativo.
- e. La ignorancia del cabal destino de los fondos, lo que supone *prima facie* defraudación al Estado (Junta de Defensa y diversas entidades del sector público).
- f. La violación del principio fundamental de la buena fe.
- g. La aplicación del *restatement of contract* (es decir cláusulas injustas e irrazonables), que responde a pautas consuetudinarias del derecho anglosajón.
- h. La lesión a los intereses del Estado y al patrimonio público.
- i. El delito de ejecución continuada, que determina la imprescriptibilidad de los ilícitos cometidos.

EL ENDEUDAMIENTO EN LA DÉCADA DE 1980

Aun cuando en algunos casos las especificaciones de los contratos tenían alguna modificación, generalmente presentaban las mismas características, como se constata si se analiza comparativamente lo pactado en los Convenios de Prórroga y Refinanciamiento del año 1983 (ERA 83), el de 1984 (ERA84) y el de 1985 (MYRA 1985), celebrados durante las presidencias de Osvaldo Hurtado Larrea y León Febres Cordero.

En todos esos convenios, más allá de los aspectos técnicos de la refinanciación de las obligaciones, se establecieron todo tipo de cláusulas de renunciación para evitar cualquier acto de defensa que pudiera intentar el país en resguardo de sus derechos.

Salvo algunas variantes terminológicas, los convenios evidencian elementos comunes:

- a. Ni la República ni ninguno de sus bienes gozará de derecho alguno de inmunidad respecto de cualquier demanda, compensación, embargo preventivo, o embargo ejecutivo; o de una ejecución de un fallo.

²² Decreto Supremo N° 1425, R.O. 337 del 05 de mayo de 1977.

(ERA 83 y 84). En el MYRA se agrega que esos derechos tampoco estarán amparados por las leyes de la República.

- b. Se menciona que la República es miembro del FMI, indicándose que ha cumplido con todos los criterios operativos y ha efectuado todas las adquisiciones programadas por el Fondo, evidencia de un condicionamiento a las políticas fijadas por los organismos multilaterales.
- c. Entre las cláusulas de incumplimiento se puso la de dejar de ser miembro del FMI o de ser elegible para utilizar los recursos generales o los derechos especiales de giro, o si se suspendiere el derecho a utilizar el Servicio de Préstamos Contingentes o cualesquiera otras líneas de crédito o convenio o vigencia con el FMI.
- d. Se estableció que ni el Agente Coordinador ni ninguno de sus directores, funcionarios, empleados o agentes serían responsables por cualquier acción adoptada u omitida por ellos en relación con los contratos, salvo en el caso de culpa grave o conducta dolosa. **Esta fue una clara manera de evadir responsabilidades.**
- e. Los gastos siempre estuvieron a cargo de Ecuador y esa imposición suponía no controlar la justificación y razonabilidad de los mismos que, en muchos casos, carecían de límites.
- f. La jurisdicción fue invariablemente la de los tribunales de Londres y Nueva York, aunque también en algunos contratos se hizo constar la procedencia de los tribunales de Canadá, Japón, Alemania y Suiza, violando la Constitución.
- g. Se renunció en forma integral a cualquier tipo de inmunidad para poder ser sometido a enjuiciamiento, conforme lo establecían la *Foreign Sovereign Immunity Act* de los Estados Unidos (1976) y la *State Immunity Act* de Inglaterra (1978).
- h. Los intereses fueron fijados invariablemente por el acreedor, quien comunicaba al país los montos que debía abonar.
- i. Todo pago en exceso no pudo ser compensado y cuando Ecuador pagó al Citibank una cifra de intereses menor a la adeudada, no pudo compensarla con lo que en otro momento había pagado de más, rompiendo el equilibrio de las prestaciones y violando el principio cardinal de la razonabilidad de los contratos.
- j. Se estableció que siempre prevalecerían en las cuentas los registros de los acreedores, con absoluto desprecio por la legalidad de las cuentas públicas de Ecuador.
- k. Los términos de los convenios prevalecieron sobre cualquier ley del país y aun de la propia Constitución, lo que resulta una clara violación del orden público.
- l. Las obligaciones siempre fueron incondicionales por parte de Ecuador.
- m. El país siempre se hizo cargo de los gastos no solo de sus propios abogados sino de los abogados de los acreedores, los operadores, agentes, etc. Esto determinó en algunos casos que, ante la falta de un control específico de las operaciones del sector externo, existiera duplicidad en los pagos que se efectuaban.

Aunque el país se comprometió al cumplimiento de lo oportunamente pactado, las condiciones internas y externas le impidieron hacer frente a las obligaciones contraídas. Ello determinó que se informara al Comité de Sesión de los Bancos Acreedores, a comienzos de 1987, la imposibilidad de efectivizar oportunamente los pagos comprometidos mediante los convenios citados anteriormente, y se entró en mora durante años hasta la suscripción del *Tolling Agreement*.

EL TOLLING AGREEMENT

De acuerdo con los registros del Banco Central del Ecuador los últimos pagos efectivos de la deuda pública contenida en los convenios ERA 83, ERA 84, MYRA 85 y los préstamos de dinero fresco de 1983 (US\$ 431 millones) y 1985 (US\$ 200 millones) se produjeron en el año 1984, aun cuando no se ha podido contar con documentación de respaldo suficiente que lo acredite de manera indubitable. El último pago de la deuda privada –sucretizada mediante el “Mecanismo de Depósito y Préstamo de 1983” y el “Convenio de Consolidación de Deuda”– se efectuó posiblemente en 1986.

Se llegó así a una situación muy particular. El pago de las obligaciones quedó suspendido hasta que el 9 de diciembre de 1992 una irregular y sospechosa negociación llevada a cabo por el entonces Ministro de Finanzas y Crédito Público Mario Ribadeneira y Ana Lucía Armijos, Gerente General del Banco Central del Ecuador, determinó la suscripción de un Convenio de Garantía de Derechos –*Tolling Agreement*–, por medio del cual la República renunció a la prescripción de la deuda, que se operaba en enero del año siguiente, como paso previo a la suscripción del Plan Brady que ya se estaba negociando con los acreedores.

La firma del Convenio estuvo supuestamente autorizada por el Decreto Ejecutivo No 333 firmado el 8 de diciembre de ese año por el Presidente de la República Sixto Durán Ballén.

El derecho a la prescripción de las deudas se operaba a los seis años de la mora, conforme al Estatuto de Limitaciones del estado de Nueva York, a cuyas normas estaban sometidos todos los convenios anteriormente referidos.

Los objetivos sustanciales del Convenio de Garantía de Derechos o *Tolling Agreement* fueron los siguientes:

- a. Renunciar a los derechos de prescripción de la deuda comercial.
- b. Renunciar a los derechos de emprender cualquier acción en cualquier tribunal contra el Convenio.
- c. Renunciar irrevocablemente a cualquier inmunidad que pudiera ser obtenida por las leyes de los Estados Unidos y de Inglaterra.
- d. Renunciar al fuero ecuatoriano.
- e. Garantizar los derechos de la banca privada internacional de emprender cualquier acción en cualquier tribunal contra Ecuador, el Banco Central o cualquier deudor.

Mediante este Convenio se renunció a los derechos de prescripción de las siguientes obligaciones:

1. Convenio de Prórroga y Refinanciamiento del 12 de octubre de 1983.
2. Convenio de Crédito fechado el 12 de octubre de 1983.
3. Convenio de Prórroga y Refinanciamiento del 7 de agosto de 1984.
4. Convenio de Crédito fechado el 14 de agosto de 1985.
5. Convenio de Refinanciamiento Multi-anual del 18 de diciembre de 1985 (MYRA).
6. Convenio de Consolidación del 15 de agosto de 1986.
7. Instrumentos reguladores y de los otros préstamos, créditos, financiamientos o convenios similares, y pagarés y otros documentos e instrumentos que pueden ser enmendados o complementados en cualquier momento, que rigen o evidencian la deuda externa.

Una vez suscrito este convenio que garantizaba los derechos de los acreedores y significaba la renuncia del país a sus derechos a la prescripción, los acreedores se dedicaron a preparar un nuevo fraude contra los derechos de la República: el Plan Brady, que impuso a Ecuador condiciones violatorias del orden jurídico interno, de los principios generales del derecho y aún del Derecho Internacional Público.

El fundamento para la suscripción de esa renuncia fue la sugerencia de los abogados norteamericanos de Ecuador de que se suscribiera el *Tolling Agreement* con el propósito de evitar una demanda forzosa de la banca acreedora del exterior, antes de que expirara el periodo de prescripción (31 de diciembre de 1992). Tal sugerencia partió de una clara amenaza de los abogados del Comité de Gestión de la banca acreedora quienes indicaron que ante el evento de que el país no suscribiera este Convenio de Garantía de Derechos, los acreedores involucrados iniciarían, con certeza y simultáneamente, demandas masivas en cualquier jurisdicción aplicable en contra de los deudores y del garante para obtener embargos antes de la prescripción, a efectos de hacer valer sus derechos.

El Convenio no fue la expresión de una decisión oficial del Poder Ejecutivo, sino un mecanismo elaborado en Nueva York por los acreedores para limitar los derechos del país y evitar que se operara la prescripción, según evidencian todos los antecedentes que obran en poder de la CAIC.

Esto ocurre que de acuerdo a algunas constancias contables que se encuentran en el Archivo del Banco Central, la prescripción podría haberse operado de pleno derecho, si se tiene en cuenta que los últimos pagos se efectuaron en 1986.

El examen jurídico del Convenio permite concluir que:

- a. Contradice en forma expresa lo ordenado en el Decreto Ejecutivo ya que el mismo autoriza la firma de un Convenio de Garantía de Derechos y no un Convenio de renuncia de Derechos como fue el que efectivamente se firmó.
- b. Los firmantes se excedieron en sus facultades, ya que no estaban autorizados a renunciar a derecho alguno tal como surge del Decreto 333.
- c. Una de las firmantes del Convenio, la señorita Miriam Mantilla, aparece como representante de hecho de 14 empresas ecuatorianas¹⁰, sin ninguna facultad para obligar a las empresas que pretendía representar pues a esa fecha no tenía autorización para la suscripción ya que su nombramiento ocurrió varios días después del 9 de diciembre de 1992.
- d. El Procurador General del Estado firmó un dictamen aprobatorio que no resulta la fiel expresión de su voluntad, sino de la de los acreedores, lo que constituye delito de falsedad ideológica.
- e. Se ha violado el orden público, al desconocerse principios básicos de la Constitución Política vigente, como los artículos 39, párrafo 2; 45, párrafo 1; 59 literales e) y h); 65, párrafo 4; 78 literales a) y c); 85, párrafo 1; 111 y 137.
- f. Se han afectado elementales principios del derecho administrativo como la publicidad, la transparencia, la eficacia, la justicia, además del principio cardinal de la razonabilidad del acto.
- g. Hubo complicidad entre diversos organismos del Estado para celebrar el Convenio eludiendo todo instrumento de control.

¹⁰ Compañía Portuaria de Puerto Bolívar, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco Nacional de Fomento, Compañía de Economía Mixta Cementos Sierra Aligned, Compañía Ecuatoriana de Interseguro, Compañía Financiera del Azúcar, Compañía Financiera de Fomento, Empresa Eléctrica Regional El Oro S.A., Empresa Eléctrica Quito S.A., Compañía Ecuatoriana de Electrificación, Municipalidad de Ambato, Municipalidad de Guano, Compañía Estatal Petrolera Ecuatoriana, Transportes Nacionales Ecuatorianos, Petrolera.

EL PLAN BRADY COMO PARADIGMA DEL SISTEMA

En todo el proceso de endeudamiento de Ecuador y otros países latinoamericanos se revela la vinculación estructural entre la primera contratación realizada con acreedores externos y los sucesivos préstamos y refinanciamientos que se han efectuado con posterioridad. Surgen de la auditoría, préstamos contraídos por la dictadura militar que se refinanciaron durante la instauración de la democracia. Asimismo, luego del proceso de sucretización que siguió aumentando la deuda externa pública, se efectuaron nuevas refinanciamientos a través de los convenios ERA 83, ERA 84 y MYRA 85. Ante el incumplimiento parcial de las obligaciones se llegó al Plan Brady, que no fue sino una nueva reestructuración de la deuda externa pública, con mayores condicionamientos, reconocimiento de la capitalización de intereses, cláusulas violatorias del orden legal interno, de los principios generales del derecho e incluso de la propia legislación de los Estados Unidos, a la que estaba sometido el Plan.

El Plan Brady fue el mayor contrato de endeudamiento global celebrado por el Estado hasta 1995 ya que el monto de Bonos emitidos fue de US\$ 5.953.613.730.

Aunque las negociaciones de Ecuador con el Comité de Gestión –que llevó adelante todo el proceso Brady– comenzaron en 1991, recién se llegó a un acuerdo el 2 de mayo de 1994, interviniendo por parte de la República, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, César Robalino Gonzaga, la Presidenta de la Junta Monetaria, Ana Lucía Armijos, y Augusto De la Torre, Gerente General del Banco Central del Ecuador, quienes recibieron la instrumentación del Plan por parte de JP Morgan.

El 29 de septiembre, el presidente de la República Sixto Durán Ballén firmó el Decreto Ejecutivo No 2143, autorizando la suscripción de los distintos convenios que integrarían el Plan, firmados el 4 de octubre por el Ministro de Finanzas Modesto Correa San Andrés.

La deuda al 31 de mayo de 1994 totalizaba US\$ 7.070 millones; US\$ 4.521.50 millones de capital y US\$ 2.549 millones de intereses. Cabe advertir, no obstante, que ese capital era simplemente nominal, ya que el valor de mercado de la deuda ecuatoriana era de alrededor de US\$ 1.130 millones.

Como fundamento de la operación se indicó que acogerse al Plan Brady significaba una reducción del capital de la deuda de US\$ 1.173,9 millones, con lo cual disminuía a US\$ 5.896 millones de valor nominal. Pero en realidad esa suma era una ficción, ya que su valor real era el que indicamos anteriormente.

A los US\$ 5.896 millones hubo que sumar el pago de US\$ 604 millones²⁴ para la compra de colaterales que garantizaban parte de los bonos, lo que muestra lo lesivo de la operación: entre la emisión de los bonos Brady y la compra de los colaterales, el Estado se obligaba por la suma de US\$ 6.490 por una deuda que, si recompraba, habría debido pagar US\$ 1.130 millones, además de aceptar condiciones inadmisibles y violatorias del ordenamiento legal, y someterse nuevamente a estructurar su política económica sobre la base de las exigencias de los acreedores y de los organismos multilaterales de crédito.

• Consideraciones jurídicas sobre el Plan

- a. Se prorrogó indebidamente la jurisdicción del país, sometiendo a la jurisdicción de jueces extranjeros.
- b. Se renunció a oponer la defensa de inmunidad soberana del país, renuncia no autorizada por ninguna de las normas legales y constitucionales, ni por el Decreto de autorización No 2143.

²⁴ Para obtener ese pago de colaterales, 17 colaterales con propiedades malvaloradas.

- c. Se pactaron intereses sobre intereses, consagrándose el anatocismo y violando abiertamente las disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio.
- d. Si bien se constituyó domicilio legal en las representaciones consulares de Ecuador en Londres y Nueva York, se constituyeron domicilios alternativos en dos instituciones financieras ajenas al país, estableciéndose la validez de que se efectuaran allí las notificaciones en el caso de cualquier controversia y dejándose bien claro que el acreedor tenía facultades para optar por cualquiera de los domicilios pactados.
- e. Se violó la legislación que establece que solo los agentes diplomáticos o consulares acreditados en el exterior pueden recibir citaciones o notificaciones de demandas en las que esté involucrado el Estado ecuatoriano a través de los contratos u otras obligaciones firmadas, como la emisión de bonos que se habría de efectuar; todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 14, inciso 3° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que naturalmente no se cumplió.
- f. El Estado ecuatoriano se hizo cargo de la totalidad de los gastos de la operación, aun de aquellos que por su naturaleza correspondían a los bancos que intervinieron en el canje. Tales gastos incluyeron los honorarios y gastos de asesores legales, operadores, comisionistas, representantes e incluso de erogaciones sin determinar.
- g. Se estableció que Ecuador podía ser eventualmente notificado por correo por el Agente y que, en caso de no ser notificado por el Agente de cierre, igualmente quedaba notificado, violándose de tal manera un elemental principio procesal del conocimiento de la demanda para eventualmente oponer la defensa que creyera conveniente.
- h. Se renunció a todas las posibles defensas oponibles, quedando el país en un verdadero estado de indefensión, pues no le sería posible efectuar argumento alguno, en caso de cualquier controversia judicial.
- i. El Estado, al renunciar a la utilización de cualquier argumento legal que tornara nulo o ilegal el contrato, violó el orden público del país y los pactos internacionales; y los acreedores la propia legislación de los Estados Unidos.
- j. Al pactarse que el contrato era de derecho privado (*fiare gestionis*), Ecuador aceptó ser tratado como un comerciante convencional renunciando a los principios esenciales de su condición soberana.
- k. Al renunciar a cualquier acción legal para cuestionar la negligencia, la mala conducta o el proceder irregular de los agentes bancarios, se lesionaron gravemente los intereses del país, que quedó a merced de cualquier abuso de derecho que realizaron en todo el proceso de contratación y conciliación, y de colocación de los bonos.
- l. Ecuador se obligó a pagar cualesquiera y toda responsabilidad, obligación, pérdida, daño, multa, juicio, costas, gastos o desembolsos de cualquier clase o naturaleza que pudieran imponer o en los que incurrieran los miembros del Comité de Gestión, el Agente de Cierre o cualquier Agente IE, o de cualquier acción tomada u omitida de ser tomada por el Comité de Gestión Bancaria, el Agente de Cierre, el Agente IE y el Agente Fiduciario.
- m. Violando elementales normas del derecho administrativo, se estableció que ni el Agente Colateral, ni ninguno de sus directores, funcionarios, abogados, agentes, subagentes, subcustodios o empleados serían responsables por cualquier acción tomada u omitida de ser tomada por el o ellos; ni tampoco de cualquier error o pretendido error de juicio, o respecto del no cumplimiento o retraso en el cumplimiento por cualquier razón.
- n. El Procurador General del Estado firmó un dictamen impuesto en su totalidad por la banca acreedora, incurriendo en los delitos de falsificación ideológica y de prevaricato.

Estos aspectos que se han resumido de la manera más sintética posible no solo resultaron actos lesivos a la dignidad de la nación, sino que constituyen el más claro ejemplo de las violaciones legales y constitucionales que se han indicado en los puntos anteriores, además de ser una clara evidencia de que el Estado no hizo otra cosa que contraer obligaciones, renunciando a todos sus derechos como entidad soberana.

A cambio de ese sometimiento los acreedores fueron relevados de cualquier obligación contractual y hasta se los eximió de la mala conducta en la que podían incurrir.

LOS BONOS GLOBAL

Antes de que se produjera la crisis que llevó a Ecuador a suspender el pago de los Bonos Brady el 28 de Agosto de 1999, se había creado una Unidad de Reingeniería de la Deuda Pública encargada de estudiar las alternativas que le permitieran al país reestructurar, refinanciar y/o negociar su deuda en los términos más adecuados para la economía nacional, y de elaborar una serie de proyectos que sirvieran de marco de referencia para una nueva refinanciación.

Violando los propios convenios que establecían la existencia de bonos cuyo pago estaba garantizado por los colaterales y utilizando la excusa de la negativa de los acreedores a ejecutar las garantías, se comenzó a estudiar los aspectos del nuevo endeudamiento.

Mediante Decreto Ejecutivo No 465 del 5 de junio de 2000, el Presidente de la República, doctor Gustavo Noboa Bejarano, creó la Comisión Negociadora de la Deuda Externa, otorgándole facultades para que, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, renegociara la deuda externa, y concediendo amplias atribuciones al Presidente de la Comisión para llevar adelante la negociación.

Ese mismo día se firmó el Decreto Ejecutivo No 466, se nombró como Presidente de la Comisión al economista Jorge Gallardo Zavaia y el 7 de junio, mediante Decreto Ejecutivo No 473, se designó como miembros de la Comisión Negociadora a los señores Alonso Pérez Kakabadse, Juan Montúfar Freile y Francisco Arosemena Robles.

El 26 de julio el presidente Gustavo Noboa firmó el Decreto Ejecutivo No 618, por medio del cual autorizó al Ministro de Economía y Finanzas, Luis Iturralde, a efectuar una emisión de Bonos Globales. Además le facultó para que procediera a la reestructuración de la deuda externa, con sujeción a "los términos y condiciones especificados en los documentos que contienen la oferta de canje de la deuda indicada preparado por Salomón Smith Barney".

• Consideraciones jurídicas sobre la operación

- a. La oferta de emisión no estaba autorizada por las leyes ecuatorianas, ya que el Decreto No 618 entró en vigencia con posterioridad a la firma de la oferta.
- b. El día 26 de julio, con asombrosa velocidad, se dictó el Decreto No 618, emitió su dictamen el Procurador General del Estado, firmó la oferta el Cónsul de Ecuador en Nueva York, el Director General de Estudios del Banco Central del Ecuador realizó el informe DGE-565-00 por el cual recomendó emitir informe favorable, se reunió el Directorio del Banco y aprobó la emisión mediante una resolución. Todos estos actos violentaron el debido procedimiento administrativo.

- c. El dictamen del Procurador Ramón Jiménez Carbo no analizó los términos de la operación y condicionó su opinión a que el Ministro de Finanzas obrara con autorización del Presidente de la República.
- d. Con la contratación directa de Salomon Smith Barney se violó el artículo 12, inciso c) de la Ley de Consultoría,
- e. Salomon Smith Barney y JP Morgan intervinieron en la negociación del 27 de julio sin la autorización de Ecuador.
- f. El Convenio que reguló las distintas obligaciones de los partícipes de la emisión de los bonos, denominado *Indenture*, no fue sometido a consideración de la Procuraduría General del Estado, violando las disposiciones legales que así lo exigían.
- g. Las emisiones no obedecieron a las formalidades de una oferta pública, sujeta a las estipulaciones de la *Securities Exchange Commission (SEC)*, como correspondía a una negociación clara y transparente de un país soberano, sino a las formas de una colocación privada, con compradores calificados y con una serie de restricciones para la venta en Estados Unidos.
- h. No hubo el control que compete realizar a la Contraloría General del Estado con posterioridad a la operación.
- i. En el *Indenture* se renunció irrevocablemente a la inmunidad soberana del Estado, lo cual no estaba autorizado por la Constitución vigente, y a cualquier otro derecho de inmunidad sobre ejecución.
- j. Se otorgaron derechos incondicionales a los tenedores de bonos.
- k. Se estableció falsamente que el Convenio y los bonos emitidos estaban en legal forma bajo las leyes del Ecuador.
- l. Se eximió a los colocadores de la responsabilidad de cualquier daño en que hubiesen incurrido durante la operación y se garantizó indemnizarlos y mantenerlos indemnes de cualquier pérdida, daño, gasto razonable, lo que evidencia una palmaria inequidad y una absolución de responsabilidades dañosas para el Ecuador.

LA ACTUACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

En todos los trámites de reestructuración de las deudas y en las nuevas contrataciones de deuda externa pública, ha tenido un papel más que significativo la Procuraduría General del Estado, ya que las sucesivas Constituciones han instituido la figura de este funcionario como el abogado del Estado, es decir el encargado de su defensa y del más cabal asesoramiento para el resguardo de sus intereses.

En todos los sistemas constitucionales, siempre la figura del Procurador tiene una importancia decisiva porque es quien, al analizar los documentos que se someten a su dictamen, puede cuestionar todas aquellas cláusulas que resulten inconvenientes o dañosas; es, en definitiva, el máximo consultor y asesor del Estado.

Mediante sus dictámenes, el Estado debe tener la seguridad de que todos los documentos sometidos a su conocimiento cumplen estrictamente con las disposiciones legales de la República y con la Constitución Política; de allí que en las opiniones que emite, siempre se puede ver una relación de normas jurídicas a las que debe someterse el contrato, para no contravenir el orden jurídico.

A través de la investigación llevada a cabo por la CAIC en la Procuraduría General del Estado y del análisis de los dictámenes efectuados por el Procurador en los diferentes periodos gubernativos en torno a las distintas reestructuraciones de la deuda externa pública efectuadas entre 1983 y 1986, a la suscripción y validación del *Tolling Agreement* del 9 de diciembre de 1992, al Plan Brady firmado en octubre de 1994, se puede llegar a la conclusión de que, en la generalidad de los casos, tales dictámenes no fueron producto del análisis personal del Procurador o de los funcionarios de la Procuraduría.

En efecto, obedecieron más bien a meros actos formales en los que este funcionario se limitó a recibir de las autoridades del Banco Central y del Ministerio de Finanzas los proyectos de dictamen que debía emitir y que eran reproducidos en el organismo sin ningún cambio o con algunas simples modificaciones de detalle, que no hacían a la cuestión legal de los contratos³⁵. En el caso de los bonos Global el Procurador Jiménez Carbo condiciona su opinión simplemente a la autorización de la emisión de bonos mediante decreto del Presidente de la República.

En todos los convenios de cualquier tipo de endeudamiento el procedimiento habitual consistía en que se le enviaba al Procurador el texto al que debía ceñirse en su dictamen, que el Garante del Banco Central o el Ministro de Finanzas le enviaban en su original en inglés con una traducción anexa. Salvo alguna excepción aislada, ese texto era respetado minuciosamente, sin que este importante funcionario del Estado mostrara el menor escrúpulo en obedecer tal imposición, que por lo demás hacían llegar los acreedores a través de las autoridades económicas del país.

Después de la verificación llevada a cabo en la Procuraduría, la CAIC ha comprobado, sin que le quepa duda alguna, que en todos los documentos referidos al endeudamiento los acreedores utilizaron el mismo procedimiento: enviarle al Procurador, a través de los funcionarios del Banco Central y del Ministerio de Finanzas, el modelo de cómo debía pronunciarse, instituyéndose así un estado de permanente ilegalidad que nunca fue cuestionado sino que, por el contrario, se adoptó como normal.

35 La excepción respecto de este procedimiento corresponde a un dictamen del Procurador General Emargano, Germán Lasso de Torres, emitido en el mes de febrero del Ecuador en la sede de la CAIC.

El examen de los dictámenes emitidos por el Procurador del Estado ha permitido verificar lo expresado anteriormente. Se han registrado más de 200 dictámenes de todos los convenios de reestructuración de la deuda externa desde 1983 hasta la emisión de Bonos Globales del año 2000, en los cuales la opinión del abogado del Estado ha sido en realidad la de los acreedores que obviamente redactaron los documentos aduciendo legalidad y legitimidad en todo lo que se estaba haciendo.

Huelga decir que toda esta forma de proceder, que involucra a uno de los más altos funcionarios de la administración del Estado en la realización de actos claramente delictivos, supone un enorme perjuicio para el país pues lo deja en una virtual situación de indefensión, toda vez que el Procurador no actuó en función de la tarea que le asigna la Constitución —la de asesorar legalmente al Estado en resguardo de sus intereses, en este caso respecto de los convenios de deuda—, sino que se limitó a cumplir una serie de actos formales relacionados con la opinión que debía emitir.

LOS AUTORES INTELECTUALES DE LOS CONVENIOS DE DEUDA

Si bien fueron los bancos extranjeros los que impusieron sus condiciones al país en todos los procesos de reestructuración de la deuda, es importante conocer a los autores intelectuales de las distintas operaciones, que en algunos casos actuaban de consuno con los asesores de Ecuador en el exterior.

Wilbank, Tweed, Hadley y McCloy es uno de los principales bufetes de abogados de los Estados Unidos y del mundo globalizado. Fundado hace más de 140 años, opera en los principales centros financieros del mundo: Londres, Tokio, Frankfurt, Munich, Beijing, Hong Kong, Singapur, Los Ángeles, Washington y Moscú.

Ha sido asesores de JP Morgan y socios del grupo Rockefeller desde hace más de 80 años. Han representado a los más importantes grupos financieros, a la Bolsa de Nueva York e, históricamente, al Chase Manhattan Bank.

Entre sus prominentes socios se han destacado, entre otros: John Mc Cloy, abogado y diplomático, asesor de siete presidentes de los Estados Unidos, Subsecretario de Guerra, Presidente del Banco Mundial, Alto Comisionado de Alemania (1949-52), presidente del Chase Manhattan Bank, presidente de la Fundación Ford y asesor especial del Presidente Kennedy; y, William H. Webster, abogado y juez de la Corte de Apelaciones del Octavo Circuito, director del FBI de 1978 a 1987 y director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de 1987 a 1991.

En el año 2002 fueron denunciados por la Universidad de California como los principales protagonistas de la debacle de Enron, acusándolos de haber preparado documentación falsa, hasta la estrategia delictiva que terminó un fraude de más de US 32.000 millones.

LOS ABOGADOS ASESORES DE ECUADOR

En todos los procesos de reestructuración de la deuda y en la emisión de bonos se contó con el asesoramiento externo de abogados de los Estados Unidos, que supuestamente trabajarían en beneficio del país, discutiendo cláusulas, limitando condicionamientos, tratando de que las operaciones fueran lo menos gravosas posible. De otra forma no se justificaba gastar ingentes sumas de dinero en una asistencia legal que no fuera útil. Sin embargo, en ningún caso fue así: Milbank, Tweed, Hadley Mc Cloy instrumentaban los convenios y los enviaban a los abogados del Ecuador, quienes se limitaban a transmitirlos al país, efectuando algunas observaciones formales.

Los abogados con los que contó el país hasta el año 2006 fueron **Coudert Brothers**, y **Cleary, Gottlieb, Steen y Hamilton**.

• **Coudert Brothers**

Durante la década de 1980 los abogados que llevaron a cabo el asesoramiento del país en todos los procesos de reestructuración de la deuda fueron los integrantes de Coudert Brothers. Un bufete de larga tradición fundado en 1853, que representó por muchos años a los inversores del canal de Panamá, a Ford Motor Company, a distintos compradores de armas de todo el mundo y a importantes grupos financieros.

Sus oficinas se establecieron en 28 países, con más de 600 abogados y una importante actuación durante más de cien años, hasta su decadencia y quiebra, en 2006, luego de la frustrada fusión con Backer y Mackenzie.

• **Cleary, Gottlieb, Steen y Hamilton**

Este bufete fue fundado en Nueva York en 1946 por Henry J. Friendly, que fue Juez de la Corte de Apelación para el Segundo Distrito de Nueva York; George Ball, que actuó como Subsecretario de Estado y Embajador en las Naciones Unidas; y, Fowler Hamilton, que ocupó la dirección de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés). Luego de fusiones y transformaciones el bufete adoptó el nombre con el que actualmente se lo conoce.

Su prestigio comenzó a aumentar debido a la vinculación con Jean Monnet, arquitecto-jefe de lo que sería la Unión Europea, y en 1971 la apertura de las oficinas en Londres lo ubicaron en una posición de liderazgo en Europa.

Empero, su real posicionamiento comenzó cuando se estructuró el Plan Brady entre 1990 y 1995 en distintos países, y el bufete se encargaría de todas las negociaciones, asesorando a los países deudores como México, Argentina, Chile, Uruguay, Ecuador. Luego continuaría con el asesoramiento a estos países, y a Brasil y Bolivia.

Han asesorado –y continúan haciéndolo– a empresas multinacionales y a las más importantes instituciones, como el Citibank, ABN AMRO, Citigroup Global Markets, Bank of America, HSBC, Goldman Sachs, Royal Bank of Canada, Deutsche Bank, BN Paribas, Crédit Suisse, Crédit Lyonnais, BBVA, Société Générale.

Entre sus especializaciones se encuentra la defensa de ejecutivos involucrados en delitos financieros.

Sus abogados han desempeñado importantes cargos públicos, como: Secretario de Política Tributaria del Tesoro de Estados Unidos, Director de División Financiera Corporativa de la SEC, Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Abogados del Tribunal de la Comunidad Europea, ejecutivos del New York Times, miembros del organismo de apelación de la Organización Mundial de Comercio.

Este bufete que como se dijo, aparece en 1992, fue contratado por el Banco Central del Ecuador el 9 de septiembre de 1993, conforme a la autorización conferida el 16 de agosto por la Comisión Ejecutiva de la Junta Monetaria, que había recibido el 2 de agosto un informe de la Gerencia de la Deuda Externa del Banco, supuestamente favorable para dicha contratación.

Aunque la contratación data del 9 de septiembre, el 16 de agosto de 1993 la presidenta de la Junta Monetaria, Ana Lucía Armijos, comunicó al doctor Augusto de la Torre, Gerente General del Banco Central, que procediera al pago de una factura de fecha 5 de mayo por US\$ 82.778,13 y otra, del 4 de agosto, por US\$ 656.427,05, presentada por la citada firma de abogados.

Sobre la base de la autorización conferida por la Junta Monetaria, el doctor de la Torre autorizó el pago de las dos facturas por un importe total de US\$ 739.205,18 y se instruyó para efectuar el pago al economista Mauricio Valencia, Gerente de la Deuda Externa del Banco Central, haciéndole saber que tales facturas se debían a servicios profesionales de asesoría legal y gastos incurridos en asuntos relacionados con el refinanciamiento de la deuda externa del país y otros aspectos legales.

No se han podido encontrar en el Banco Central los documentos que justifiquen semejante erogación, ni relación alguna de los trámites llevados a cabo por los abogados en el asesoramiento de la refinanciación de la deuda.

Este bufete de abogados dejó de asesorar al país recién en marzo de este año 2008.

EL QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO

Después de examinar todos los contratos de los grandes tramos de la deuda comercial, cuyas cláusulas hemos resumido en las páginas anteriores, surge con toda evidencia la forma en que se han violado las diversas Constituciones, el Código Civil, el Código de Comercio, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley de Consultoría. Cómo se han cometido delitos de acción pública como falsedad ideológica, prevaricato, incumplimiento de los deberes de funcionario público, quebrantando el orden jurídico con una total impunidad, aunque los organismos de control establecidos en el texto constitucional haya decidido intervenir en salvaguarda del patrimonio público.

Frente a este desprecio del ordenamiento legal por parte de los funcionarios, de los legisladores, de las más altas autoridades del Poder Ejecutivo y naturalmente de los grupos financieros acreedores y de los organismos multilaterales de crédito, no se limitó a las disposiciones del derecho interno del país, sino que se infringieron los principios generales del derecho, que son fuente del derecho internacional público, e incluso la propia legislación vigente en los Estados Unidos, a cuya jurisdicción se sometieron todos los contratos de endeudamiento.

También se han desconocido los Pactos Internacionales y doctrinas jurídicas pacíficamente aceptadas como la autonomía de la voluntad, la deuda odiosa, el cobro no compulsivo de la deuda pública; y, durante la década de 1990, hasta los principios de UNIDROIT²⁰ que son la buena fe, la excesiva onerosidad, fuerza mayor, dolo, error, etcétera.

²⁰ International Institute for the Unification of Law

No ha existido voluntad de ejercer defensa alguna por parte de las autoridades, utilizando argumentos legales para cuestionar contratos, impugnarlos o aún solicitar una reconsideración sobre la base del principio *rebus sic stantibus* del derecho romano, que reconoce el mismo fundamento que el *unnecessary hardship* del derecho anglosajón, y las normas de la Convención de Viena, en lo que podría resultar de aplicación para aquellas normas de orden público que fueron violadas al instrumentarse los convenios.

No puede dejar de señalarse que en las contrataciones analizadas también han quedado evidenciados:

- El abuso de derecho
- La violación del orden público
- El vicio de consentimiento
- El enriquecimiento ilícito
- La distorsión del significado del crédito público
- El desconocimiento del derecho administrativo
- La lesión al patrimonio público

LOS ACREEDORES CONFIGURAN UN NUEVO ORDEN JURÍDICO

Desde que se empezaron a generar masivamente los procesos de endeudamiento y la afluencia de créditos externos a los países de Latinoamérica, como producto de la generación de petrodólares, en la segunda mitad de la década de 1970, comenzó una lenta, progresiva y deletérea modificación de ciertas normas del Derecho Internacional Público, y aun del derecho interno de los países, para adecuarlas a los convenios de crédito que firmarían los distintos gobiernos.

Esa modificación supuso un cambio sustancial sobre las diversas formas de la contratación para dar paso a una conceptualización jurídica, donde los principios generales del derecho y muchos de los criterios uniformes que se venían manejando hasta ese momento sobre la consideración de los actos de Estado, cambiarían de manera radical. El principal de ellos sería la inmunidad soberana de los Estados, que dejaría de ser absoluta, como la había considerado la doctrina clásica, para ser relativizada o, como con más propiedad cabría decir, restringida a determinados actos de gobierno.

Se pretendió, de manera específica, limitar sus alcances, con el claro intento de privilegiar la situación de los acreedores e impedir cualquier defensa que pudiera oponerseles. Y a esa restricción de la soberanía del Estado se sumó la nueva interpretación de los actos celebrados por el mismo, que resultaría fundamental para la interpretación de los contratos en caso de una eventual controversia, limitando los derechos soberanos de cualquier país y sometiendo a jurisdicciones extrañas, siempre pactadas en beneficio del acreedor.

El concepto de *iure imperii*, como ejercicio del poder soberano, pasaría a ser sustituido por el concepto de *iure gestionis* en todos los contratos celebrados con organismos financieros, entendiéndose que el Estado no obraba en ejercicio de su soberanía, sino contratando como un deudor convencional, siendo esos convenios actos meramente comerciales y, en consecuencia, susceptibles de ser juzgados en la jurisdicción que se pactara en ellos. De allí en más, en todos los contratos de endeudamiento externo y en todas las emisiones de bonos se establecería con claridad que los actos celebrados eran *iure gestionis* y, en consecuencia, estaban privados de cualquier tipo de inmunidad que pudiera oponer el Estado prestatario, además de que resultó algo usual pactar la específica renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana.

También se fueron modificando normas de derecho interno, como las que prohibía la capitalización de intereses, y fue así que los Códigos de la Argentina, Brasil, España, Italia, Francia, entre otros, aceptaron el anatocismo, cuando mediara un acuerdo entre partes, existiendo solo la prohibición absoluta en el Código Civil alemán.

En el caso de Ecuador no hubo modificación alguna en la legislación civil e incluso se incluyó esa prohibición en la Constitución Política del Estado del año 1998, pero tales disposiciones resultaron regularmente violadas por los distintos gobiernos, que las desconocieron al aceptar dicha capitalización en los contratos de la deuda comercial y en los contratos de deuda bilateral que la CAIC ha examinado. Se renunció a la aplicación del derecho interno para someterse a la legislación del acreedor, que permitía tales formas de la contratación.

Un punto de singular relevancia en las modificaciones del orden jurídico interno de los Estados constituyó el hecho de anular los controles legislativos que podían eventualmente limitar el endeudamiento o cuestionar su razonabilidad y legalidad. En algunos países se optó por la delegación de las facultades parlamentarias en favor del Poder Ejecutivo; en otros, como en el caso de Ecuador, se suprimió toda posibilidad de control por parte del Congreso Nacional, siendo la Constitución de 1967 la última en que el endeudamiento era controlado por ese poder del Estado.

En la clara modificación de normas que habían regido durante décadas y formaban parte de la doctrina de los grandes tratadistas del Derecho, se sumaron nuevos conceptos sobre el proceso desregulador que se avecinaba como consecuencia del endeudamiento externo que no se detendría, potenciándose con el alza de las tasas de interés.

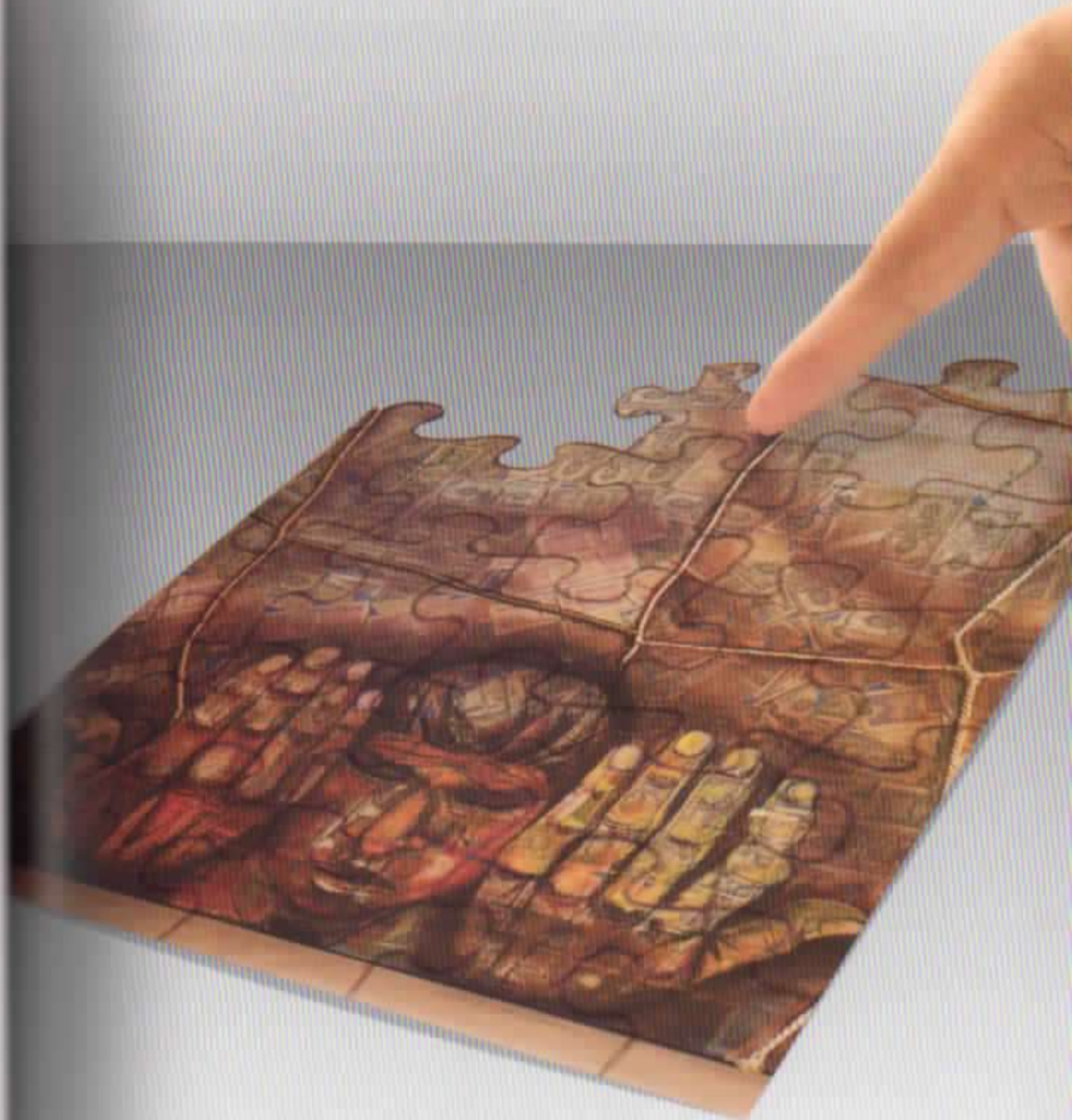
Es necesario señalar que ese proceso arrancó de la evolución de una serie de teorías económicas, que para uno de sus apologistas hizo cimbrar los cimientos mismos de algunas instituciones clásicas del derecho administrativo y que pueden resumirse en lo que se ha dado en llamar "nueva economía pública" (*public choice*). Esta nueva escuela cuestionó la función intervencionista del Estado, realizando un análisis de las supuestas falencias que tendría como regulador y aun como administrador, entendiendo que toda acción del Estado enderezada al bien común no era más que una simple teoría que los hechos debían encargarse de refutar a cada paso. Además se intentó demoler la concepción jurídica del Estado, atribuyéndole todo un conjunto de inequidades en su estructuración, mientras se ponderaban las virtudes del mercado libre como la única posibilidad de una maximización de posibilidades para el hombre común, caracterizado nada más que como "hombre económico" que sólo perseguía su interés individual.

Lo que, en definitiva, existió una clara intención de modificar los marcos jurídicos que fueran a regular los convenios de deuda, imponiendo determinadas normas contractuales que impidieran en cualquier caso una eficaz defensa del deudor por actos abusivos como fueron el alza de las tasas de interés realizada de manera unilateral sobre la base del aumento que decidiera el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Esto también se unió a las decisiones de privatizar empresas públicas del continente latinoamericano y el proceso de endeudamiento iba a ser el elemento sustancial para hacerlo.

Estas teorías se tradujeron posteriormente en el desarrollo de distintos aspectos doctrinarios, que fueron impuestos en la totalidad de los contratos de endeudamiento público como una manera de evitar cualquier posibilidad de defensa de los países prestatarios que, en la generalidad de los casos, aceptaron los condicionamientos, se sometieron a esas imposiciones, claudicaron ante cláusulas abusivas, violaron su propio derecho interno, derogaron normas consuetudinarias del Derecho Internacional Público y finalmente condicionaron la totalidad de las posibilidades de su economía a la estructura financiera que se les impuso.



SECCIÓN III
DEUDA MULTILATERAL





BREVES CARACTERÍSTICAS

En Ecuador, de forma similar a lo acontecido en otros países latinoamericanos, el proceso de endeudamiento con los organismos multilaterales se desarrolla en una primera etapa con créditos destinados exclusivamente a proyectos de inversión, conforme disposiciones legales ratificadas en la Constitución Política de la República, vigente desde 1998, que prohíbe financiar gastos corrientes con recursos del crédito público.

Después, en el contexto de la globalización financiera mundial, aparecen los programas de ajuste fiscal y cambio estructural para imponer, en los países de la región, préstamos destinados a la ejecución de programas macroeconómicos, con los cuales se completa el financiamiento del Presupuesto del Estado. Estos créditos han inducido un proceso de autogeneración del endeudamiento, donde el servicio de amortización e intereses se cubre con nuevos créditos, y por montos superiores a los que se amortizan.

Esta modalidad de créditos no solo ha generado una perniciosa dependencia presupuestaria, sino que también ha constituido un mecanismo de presión para que el país conculque su soberanía y se someta a condicionamientos e imposición de políticas económicas, atados a los tramos de desembolsos.

El grupo de organismos multilaterales de crédito está conformado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), custodio y vigilante del orden monetario-financiero; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), denominado también Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); y, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario (FIDA).

Según datos estadísticos elaborados por la Comisión de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX), Ecuador contrajo 288 créditos con organismos multilaterales en el periodo 1976-2006 por montos que sumados ascienden a US\$ 12.500,3 millones, lo que representa el 42% de la deuda externa pública contratada en el citado lapso.

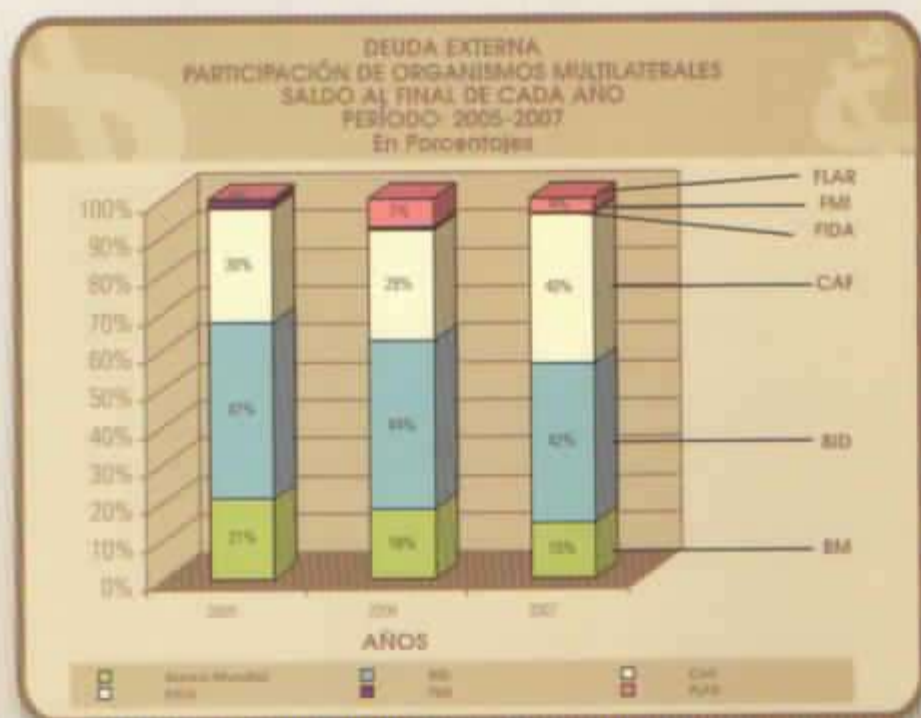
Los organismos multilaterales participaban con sus créditos de manera limitada, destinándolos exclusivamente a proyectos de desarrollo; de ahí que en 1981 los niveles de endeudamiento con este grupo acreedor haya sido de US\$ 574 millones. Con la crisis de la deuda, los multilaterales entran a "rescatar" a la banca privada internacional, de manera que el valor adeudado de Ecuador asciende a US\$ 1.090 millones en 1983 y continúa subiendo a US\$ 2.423 millones en 1990 y a US\$ 4.100 millones en 2000.

Las cifras que se anotan a continuación refieren el aporte de cada uno de los organismos mencionados, en los últimos tres años, a través de los saldos de las obligaciones adeudadas:

SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO
Millones de dólares

ORGANISMOS INTERNACIONALES	2005	2006	2007
BIRF	816,9	762,2	698,5
BID	1.819,7	1.837,7	1.993,8
CAF	1.154,7	1.202,4	1.866,9
FIDA	18,1	16,8	16,3
FMI	78,5	22,7	0,0
FLAR	0,1	300,0	166,7
Total	3.880,1	4.141,8	4.742,2
Relación con la Deuda Externa Pública	35,6%	40,5%	44,6%

En el siguiente gráfico es posible visualizar las proporciones en que participan los prestamistas del tramo multilateral y su variación en el periodo observado. Los saldos del Banco Mundial han declinado, mientras que la CAF ha ganado espacios en la concesión de créditos al país.



CRÉDITOS MULTILATERALES SELECCIONADOS

A cargo de las Subcomisiones de la Deuda Multilateral y la de Impactos Sociales, Ambientales y Pueblos se ha llevado a cabo la auditoría de créditos seleccionados, especialmente por la incidencia que han tenido en la economía ecuatoriana y en las condiciones de vida de la población.

A continuación se presenta una síntesis de los préstamos, agrupados por naturaleza y destino: en primer lugar constan aquellos utilizados sobre la base de programas macroeconómicos y programas de ajuste estructural; luego, constan aquellos créditos con destino específico a proyectos sectoriales, como educación, salud, agricultura, agua potable y saneamiento, infraestructura, comercio exterior, minería, ambiente y pueblos; finalmente, se incluyen en la auditoría los créditos multilaterales utilizados en el Proyecto Multipropósito Jaime Roldós Aguilera, a cargo de CEDEGE, conjuntamente con créditos bilaterales que se describen en el punto correspondiente:

RESUMEN DE CRÉDITOS MULTILATERALES EN AUDITORÍA						
En millones de US dólares						
CRÉDITOS	No.	Monto Contratado	Desembolsos	Principal Pagado	Intereses y Comisiones Pagadas	Saldo Adeudado Aprox. al 31/12/2007
CRÉDITOS PLAN BRADY Y REFORMAS	12	1.052,0	785,8	449,9	337,7	286,0
CRÉDITOS SECTORIALES	26	956,4	826,3	386,1	299,7	409,7
MULTILATERALES CEDEGE	7	466,4	439,2	426,6	283,3	32,9
TOTAL CRÉDITOS AUDITADOS	45	2.474,8	2.051,3	1.262,6	920,7	728,6

FUENTE: Ministerio de Finanzas - Subsecretaría de Crédito Público

Fundamentos de la selección

Se trata de 12 créditos que se fueron identificando por su vinculación con la negociación del Plan Brady pero que, a la vez, contemplan condicionamientos y recursos expresos para la inserción del país en el modelo del libre mercado.

Los dos propósitos, aparecen interrelacionados, de forma reiterada aunque de manera ambigua y, en algunos casos, oculta, en la documentación de los préstamos que se analizan en este segmento.

En actos concertados, cinco préstamos –cuatro del Banco Mundial y uno del BID– se suscribieron en un solo día (10 de febrero de 1995); previamente 3 créditos del BID se firman también en un solo día, el 8 de diciembre de 1994. En febrero de 1995 se contrata el crédito del FLAR y el 25 de marzo Japón concedió tres créditos financiados con los tres multilaterales: FMI, BM y BID.

Se configura en estas operaciones la coalición multilateral para apoyar y asegurar, en primer lugar, la negociación del Plan Brady, cuya legitimidad y legalidad están sólidamente cuestionadas en el examen que la CAIC hace de la Deuda Comercial, y, con la percepción de ocasión propicia, introducir la doctrina económica del momento relacionada con la reducción del tamaño y rol del Estado, las privatizaciones, la liberalización comercial y productiva, a espaldas de las inequidades prevaletientes y los impactos sociales.

El segundo grupo corresponde a 26 préstamos concedidos, en el ámbito sectorial, por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde se abordan créditos con destino específico a proyectos sectoriales, como educación, salud, agua potable, agricultura, comercio exterior, minería y ambiente, desarrollo rural y pueblos. Esta selección obedece primordialmente a la presunción de ilegitimidad, según criterios previamente establecidos en la CAIC, por indicios, montos e impactos.

Finalmente, y como tercera parte de la deuda multilateral, no exclusiva, porque de acuerdo con los segmentos de obras, se consideran también el financiamiento bilateral e interno (emisiones de bonos y contrapartes), la auditoría se ha circunscrito a créditos utilizados en el Proyecto Multipropósito "Jaime Roldós Aguilera" a cargo de CEDEGE, cuyos grandes componentes, el Embalse Daule Peripa, la Central Hidroeléctrica Marcel Laniado de Wind y el Trasvase de aguas del río Daule a la Península Santa Elena, demandaron los esfuerzos más grandes desplegados por el país para satisfacer necesidades regionales, a base de ingentes montos de recursos, casi en su totalidad provenientes del endeudamiento externo.

CRÉDITOS PARA REDUCCIÓN DE DEUDA (PLAN BRADY) Y MODERNIZACIÓN / PRIVATIZACIONES

CONTEXTO INTERNACIONAL Y LOCAL EN EL QUE SE SUSCRIBEN LOS CONVENIOS DE CRÉDITO SELECCIONADOS PARA LA AUDITORÍA

A partir de la década de 1980 se desató la presión internacional para introducir las políticas neoliberales que restringen la intervención del Estado a fin de que el mercado interactúe libremente.

Los ejes fundamentales de esas políticas han sido: la reducción del tamaño del Estado y del gasto público, desregulaciones, privatizaciones de empresas e instituciones con entrega de activos públicos y competencias al sector privado, flexibilización laboral y apertura de mercados.

Para la aplicación de esas políticas en las economías "emergentes", los organismos multilaterales, constituidos en agentes financieros, inclusive de operaciones privadas, utilizaron los créditos que incluían las exigencias de medidas que los gobiernos debían adoptar para recibir los desembolsos convenidos. Todo ello en un escenario de alta liquidez y especulación en los mercados financieros y ante la necesidad inminente que tienen las multilaterales de colocar sus disponibilidades monetarias.

Ecuador no escapó a ese tipo de presiones en la misma década de 1980, pero es en el siguiente decenio, bajo la presidencia del arquitecto Sixto Durán Ballén, cuando se admiten, con fidelidad, los contenidos de la doctrina económica neoliberal, compilada en el recetario del Consenso de Washington. Fue en realidad el vicepresidente de entonces, el economista Alberto Dahik, quien ejerció el liderazgo estatal en materia económica.

En el marco de una campaña de descrédito de las instituciones y de magnificación de los desequilibrios económicos del momento, ese gobierno dictó, tras dos meses de haberse posesionado, un drástico plan de ajuste económico que entrañó elevación de precios de los combustibles, de las tarifas eléctricas y las telecomunicaciones, y una macrodevaluación del tipo de cambio.

También, desde su inicio, el gobierno estableció contactos con el FMI al que informó sobre las medidas aplicadas y las que adoptaría en el marco de su Programa Económico 1992-93. En las Cartas de Intención, suscritas una el 31 de marzo de 1994 y la otra tramitada en 1995, se compromete a aplicar medidas de desregulación, de privatizaciones y ofrecerá superávit fiscales para asegurar los pagos de deudas y otras reformas legales o administrativas que configuraban el acatamiento fiel de las sugerencias y exigencias recibidas.

El FMI encuentra el terreno adecuado y el BM, en completo acuerdo con el BID y en pacto con los bancos comerciales integrantes del Comité de Gestión, formularon documentos de orientación, cada cual en su ámbito; en los que se registran las condiciones y acciones que el país debía adoptar para la negociación Brady, ampliamente enfocada en otra sección de este Informe:

- Estrategia de Asistencia al País (*Country Assistance Strategy/CAS*, por su sigla en inglés) trazada por el Banco Mundial en 1993.
- Plan-País del BID, expedido en 1993, para orientación de políticas y condicionamientos de créditos para Ecuador.
- Carta de Intención de 1994 y Acuerdo Stand-By con el Fondo Monetario Internacional, firmado en mayo de 1994.
- Plan Financiero para Ecuador, junio de 1994, difundido luego como Plan Brady y preparado por la firma de abogados radicados en New York; y,
- Carta de Políticas de Desarrollo, de octubre de 1994, elaborada con la guía de la misión del BM para que Ecuador la presente como requisito en el trámite de aprobación del paquete de los cuatro primeros préstamos que se analizan en los siguientes títulos.

La mayor parte del contenido de estos documentos se incluye en forma de compromisos expresos en los diferentes créditos, a cuyo cumplimiento por parte de los gobiernos de turno están condicionados los varios tramos de desembolsos.

NEGOCIACIONES CONJUNTAS: UNA ACCIÓN CONCERTADA MULTILATERAL PARA GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES DEL PLAN BRADY

- El Banco Mundial concede créditos al Ecuador, en paquete, por la suma de US\$ 312 millones, con denominaciones que revelan, en unos casos abierta y en otros veladamente, los dos objetivos reales de la negociación: asegurar con garantías la aplicación del Plan Brady y la consiguiente revalorización de la deuda ecuatoriana, e introducir en la economía nacional los cambios legales e institucionales que demanda el modelo neoliberal.

Los convenios de los siguientes créditos se firman simultáneamente el día 10 de febrero de 1995:

- 3810 - EC / BM - Ajuste Estructural (SAL)
- 3820 - EC / BM - Reducción de la Deuda
- 3821 - EC / BM - Asistencia Técnica para la Reforma de Empresas Públicas (PERTAL)
- 3822 - EC / BM - Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (MOSTA)

- Ese mismo día el BID se suma al acuerdo para concretar la adopción del Plan Brady, mediante la concesión al Ecuador del crédito 850-OC-EC por US\$ 80 millones a fin de contribuir a la adquisición de Bonos Cupón 0 del Tesoro de los Estados Unidos en condición de colaterales de los bonos canjeados en el mencionado Plan.
- En la misma fecha el FLAR recibe la solicitud de crédito de Ecuador y concede, con inusitada rapidez, US\$ 200 millones para la operación de colaterales Brady.
- En días anteriores el BID suscribe con Ecuador tres créditos que, si bien se tramitaban para diferentes programas de desarrollo, se firman simultáneamente el 8 de diciembre de 1994 con el compromiso, no declarado en los Convenios, de que el primer desembolso de cada uno se destine a la compra de colaterales (Bonos del Tesoro de Estados Unidos, Cupón 0) que forman parte del Plan Brady. Estos 3 préstamos del BID son:

- 831-OC-EC Desarrollo Agrícola, por US\$ 80 millones
- 833-OC-EC Programa Sectorial Financiero, por US\$ 100 millones
- 842-OC-EC Reforma y Apoyo al Sector Público, por US\$ 80 millones

- Finalmente, el gobierno de Japón decide apoyar la concreción del Plan Brady mediante una facilidad financiera de hasta US\$ 200 millones, desagregada en tres créditos que cofinancian, a su vez, préstamos previos concedidos por el Banco Mundial (Ajuste Estructural), el BID (Programa Sectorial Financiero) y el FMI (Stand-by en trámite). Se suscriben los tres créditos el 24 de marzo de 1995.

Toda esta coalición financiera armada para que la renegociación y el pago de la deuda sean una realidad en el Plan Brady, fue producto del *"apoyo de los gobiernos acreedores (en particular de los Estados Unidos y Japón) y de las instituciones financieras multilaterales (Banco Mundial, BID y FMI), operaciones dirigidas para reducir el peso de la deuda y del servicio de la deuda"*, según el documento El Plan Brady para Ecuador, que se distribuyó en junio de 1994 y fue elaborado por César Robalino, Ministro de Finanzas y Crédito Público; Ana Lucía Armijos, Presidenta de la Junta Monetaria; y, Augusto de La Torre, Gerente General del Banco Central del Ecuador.

Es preciso recordar que el 10 de febrero de 1995 el Ecuador enfrentaba el inicio de un conflicto armado con Perú en su frontera suroriental. Se perfilaba entonces un agravamiento de su situación económica con implicaciones políticas y sociales impredecibles. No obstante, esas circunstancias no fueron motivo para diferir el proceso sino, más bien, para dar rápida concreción al inefable Plan Brady.

EVIDENCIAS DE MANIPULACIÓN Y CONDICIONAMIENTOS EN LA FASE PRECONTRACTUAL

Los prestamistas multilaterales, especialmente el Banco Mundial y FMI, intervienen durante la elaboración de los documentos que, formalmente, aparecen como decisiones libres y voluntarias del país. Las condicionalidades que aparecen en documentos previos como la Carta de Políticas de Desarrollo y, luego, en los Convenios (generalmente en anexos) son las mismas que proponen las misiones de orientación para la preparación de los programas y proyectos destinatarios de los créditos.

Similares medidas de política económica se reeditan en los créditos que se integran en esta ocasión, de manera que si no se las aplica en unos casos, resultan inevitables en otros créditos. Para ello se conforman los paquetes.

Las siguientes condiciones aparecen en la Carta de Políticas de Desarrollo, de 17 de octubre de 1994, sobre la cual el Banco Mundial aprueba el paquete de los cuatro créditos:

- Tarifas del diesel ajustadas antes de las negociaciones
- Pagos a través de la red bancaria
- Plan de reestructuración incluyendo cronograma de reducción de empleados públicos
- Reestructuración / privatización de empresas públicas con fechas límite y valor estimado que el Gobierno espera recibir
- Reestructuración de Telecomunicaciones (posición de reserva de activos alquilados y entrega de concesiones - si no se venden las empresas)
- Copia final del convenio firmado con los bancos comerciales en Madrid incluyendo convenio de prenda colateral
- Guías genéricas preparadas con el CONAM para privatización/desinversión

PROPÓSITOS EXPUESTOS EN LOS ANEXOS DEL PRÉSTAMO DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (PERTAL)

El crédito de *Ajuste Estructural* anota que los desembolsos se realizarán bajo condiciones de avance en la ejecución del Programa, con énfasis en la reforma / privatización de empresas públicas, específicamente la expedición de la nueva Ley de Telecomunicaciones *para permitir la privatización de todos los servicios de telecomunicaciones*.

También exige *evidencia satisfactoria al Banco* sobre el progreso logrado por el prestatario en la ejecución del programa, *que las acciones descritas en las partes II y III del Anexo 5 de este Convenio (privatizaciones de empresas y conjunto de políticas macroeconómicas) hayan sido tomadas en forma y sustancia satisfactoria al Banco*.

El Anexo 2 describe al Proyecto como la ayuda al prestatario para sustentar políticas macroeconómicas firmes; privatización de empresas públicas; ejecución de reformas fiscales, presupuestarias y administrativas; valoración del sector público; y, si es convenido, implementación del Plan de Reducción de Deuda.

El Anexo 5, que narra las acciones referidas en el Programa del Ajuste Estructural, establece como punto fundamental de las políticas macroeconómicas *"la firma por parte del prestatario y sus bancos acreedores comerciales (que tengan al menos el 95% de la deuda elegible del Prestatario, como está definido en el Plan de Reducción de Deuda) de un convenio para reducir la deuda a dichos acreedores"*.

El Convenio de crédito PERTAL contempla la obligación de mantener en el CONAM unidades de los sectores de telecomunicaciones y de electricidad así como la unidad de planificación estratégica para la privatización y reparación de las empresas públicas. En todos los casos se explicitan las características y especializaciones de los consultores que han de incorporar las respectivas unidades.

De acuerdo con el Anexo 2 del Convenio los objetivos del Proyecto son:

- a. Reducir los subsidios de electricidad, de una manera sustentable.
- b. Reformar el marco legal y regulador de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, para asegurar una separación completa de la política del Estado y las funciones reguladoras de las actividades comerciales estatales en dichos sectores.
- c. Fortalecer (o establecer y fortalecer) a las instituciones públicas encargadas de dicha política y funciones reguladoras.
- d. Privatizar la provisión de los servicios de telecomunicaciones y electricidad en Ecuador.

Se comprueba cómo los créditos reiteran entre sí los principales fines de la intervención multilateral.

Uso efectivo de los desembolsos

- El convenio del crédito Ajuste Estructural, al igual que otros cinco de los préstamos analizados en este grupo de 12, establece que el 75% de los fondos se utilizarán *en el financiamiento de las importaciones requeridas durante la ejecución del Programa*.
- Las verificaciones contables revelan que los dos desembolsos no se destinaron ni a importaciones ni a la ejecución del Programa Macroeconómico. El primer desembolso de US\$ 50 millones se usó, como estaba previsto en el Convenio, en el Plan de Reducción de Deuda, concretamente en la adquisición de colaterales del Plan Brady. El segundo desembolso por US\$ 49 millones, al margen de lo legalmente

acordado, se acredita a la cuenta Provisiones para el pago de la deuda externa que lleva el Banco Central en el Federal Reserve Bank de Nueva York, es decir para continuar con el servicio de la deuda a bancos privados del exterior.

Flagrante ilegalidad en este desvío de fondos, porque el destino del crédito no se ajusta al Convenio ni al fin del organismo financiero multilateral: su Convenio Constitutivo no contempla préstamos para pagar deudas.

- El resto del crédito, US\$ 101 millones se rescindió pues se había cumplido el principal objetivo real que era el pago de acreencias. Para el otro objetivo, privatización de los servicios públicos, estaba el otro préstamo: PERTAL.
- En enmienda al Convenio, el Banco Mundial eliminó el destino "importaciones", artificialmente incluido para justificar "con fines de auditoría" el uso irregular de los fondos del crédito. Pero quedaron en el Banco Central listas de importaciones ficticias (la mayoría privadas) a cargo del préstamo *Ajuste Estructural*.

• Consecuencias del crédito PERTAL

- Ni en la fase precontractual ni en el Convenio se consideró una evaluación previa particular de las empresas. Se desplegaron campañas de desprestigio, sin considerar sus evidentes fortalezas, los esfuerzos realizados y la necesidad de cobertura universal, el carácter estratégico, solidario y redistributivo, y cuantas alternativas de mejoramiento existían con menores costos.
- Se presume **inconstitucional** porque sus objetivos y acciones de privatización violentan el artículo 46 de la Constitución vigente en la época, al convertir en norma general lo que dicha disposición establece como excepción.
- Los recursos del crédito se utilizaron en contrataciones onerosas, personales y de consultoras extranjeras para cumplir con el objetivo principal del Convenio: privatizaciones que fracasaron. Ante denuncias de irregularidades, no se iniciaron procesos legales. Es el caso de Francisco Swett, que cobró US\$ 349.000 en 22 meses de trabajo en la Unidad Coordinadora.
- La transformación institucional en el área de electricidad determinó el estancamiento de las inversiones en infraestructura hidroeléctrica, tan necesaria para el desarrollo socioeconómico del país.

APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ASISTENCIA PAÍS DEL BANCO MUNDIAL

En el contexto de la Estrategia de Asistencia País-Ecuador (CAS, por sus siglas en inglés) formulada por el Banco Mundial, el Proyecto MOSTA, financiado con el crédito 3822, consolida las propuestas de reformas a la estructura del sector público en relación con su tamaño, organización y capacidad de gestión. Se definen sistemas de pagos de los recursos públicos (a través de la red bancaria privada), se determina la existencia o no de instituciones, de programas, atribuciones y competencias, descentralización, reformas a la legislación económica, políticas de precios públicos.

• Crédito Mosta ligado con el crédito de ajuste estructural, que financia la operación Plan Brady

De manera similar a lo acontecido con el PERTAL, desde la fase de preparación del proyecto MOSTA, o sea durante el PPF-206, comienza la intervención prolongada en el manejo económico y financiero de la República, que se extiende hacia el resto de la década de los 1990 e inicios de los 2000, siempre a través del financiamiento crediticio.

En la Ayuda-Memoria: Misión de Revisión a Medio Plazo. Proyecto de Cooperación para la Modernización del Estado (MOSTA), del 30 de abril de 1997 se encuentra en la lista de contenidos lo siguiente: Condiciones de Ajuste Estructural (SAL, por sus siglas en inglés) relacionadas con MOSTA.

La primera página del texto anota: "El apoyo que la misión del proyecto MOSTA prestó a la misión del SAL se centró en torno a las condiciones imperantes en las actividades relacionadas con MOSTA y SAL que probablemente debían incluirse en cualquier SAL que fuese reestructurado; específicamente, la reestructuración y fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas bajo los lineamientos establecidos por la Guía para la Suscripción de Convenios de Fortalecimiento Institucional (CFI) y asegurando que el Sistema de Pagos por Red Bancaria logre sus objetivos fundamentales. El señor John Panzer (Representante Residente) también colaboró estrechamente tanto con la Misión de MOSTA como con la Misión de SAL".

Se puede constatar, una vez más, la vinculación premeditada de un crédito con otro, los mismos condicionamientos de los préstamos MOSTA y PERTAL con el de Ajuste Estructural (SAL), cuyos desembolsos, vale la pena reiterar, se destinaron a la adopción del Plan Brady.

Resultados e Impactos del MOSTA, conjuntamente con créditos del Banco Mundial y del BID, que aplicaron las mismas políticas

- Pese al alto costo que afrontó el sector público para la reducción de personal (cifra cercana a los US\$ 400 millones), este fue un propósito que no se cumplió. En el gobierno central el número de servidores públicos creció en un 40% entre 1994 y 2005.
- La planificación nacional prácticamente se anuló desde la supresión del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), debilitándose drásticamente la capacidad gubernamental de ordenar, impulsar y orientar el desarrollo nacional.
- Los programas sociales también fueron significativamente sacrificados en el proceso de modernización. Con la suspensión de la gratuidad en el acceso a las escuelas y hospitales públicos, gran parte de la población quedó marginada de los servicios fundamentales de educación y salud.
- Índice de pobreza: el desempleo creció de un 6,1% (de la población económicamente activa, PEA) al 14,4% entre 1991 y 1999, afectando especialmente al trabajo femenino, cuya tasa de desocupación en el año tope de dicho periodo fue de 19,6%¹⁷.
- Grandes proyectos de inversión, a cargo de empresas públicas e instituciones mermadas en su capacidad de construir infraestructura, dejaron de realizarse sin que el sector privado fuese capaz de asumirlos, como sostenía el modelo privatizador.

PARTICIPACIÓN DEL BID EN EL PROGRAMA PARA LA REDUCCIÓN DE DEUDA Y SERVICIO DE LA DEUDA - PLAN BRADY

En el documento referente al Acuerdo suscrito para la ejecución del Plan Financiero 1994 se establece el origen de los valores acordados para su cumplimiento, en las siguientes proporciones: Organismos Multilaterales y Bilateral, el 65% (fracción que se reparte con el 13% del FMI, el 20% del Banco Mundial, el 20% del BID y el 12% el Gobierno de Japón); y el restante 35% a ser financiado por el gobierno de Ecuador.

De tal forma, el BID suscribe el Convenio de Préstamo 850-OC, simultáneamente con el paquete del Banco Mundial, el 10 de febrero de 1995.

¹⁷ Datos tomados de la publicación *Desarrollo en el Ecuador*, de la Secretaría Técnica del Fondo Social - Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), septiembre de 2006.

Con esta concesión crediticia y las tres que se describen más adelante se conforma el paquete de cuatro créditos con que el BID contribuyó a la adquisición de los colaterales de los bonos Brady, establecida en la negociación de Ecuador de octubre de 1994.

• **Créditos atados para un mismo programa que encubre el desvío del préstamo de mayor valor hacia pagos de la deuda externa**

a) Programa de Desarrollo Agropecuario

Para la ejecución de este Programa el BID concede el préstamo 831 por US\$ 80 millones que se destina al Subprograma Políticas y el crédito 832 por US\$ 12,5 millones para el Subprograma de Asistencia Técnica

La contabilidad revela que el primer préstamo se mantuvo en el tiempo para los siguientes pagos de deuda:

- El primer desembolso se sumó a la adquisición de colaterales del Plan Brady efectuada el 28 de febrero de 1995.
- Con fecha 25 de noviembre de 1998 el Subsecretario General del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, **José Carrera Espinosa**, en nombre del Ministro solicitó al doctor **Iván Ayala Reyes**, Gerente General del Banco Central del Ecuador, que el segundo desembolso del Préstamo BID 831-OC-EC "Programa Sectorial Agropecuario" sea transferido a la cuenta "Provisión Pago Deuda Pública".
- El tercer desembolso se acredita a la misma cuenta el 18 de abril de 2000, *"a fin de cubrir obligaciones derivadas de vencimientos de deuda externa"*.

Son decisiones tomadas en coautoría de acreedor y deudor pero que demuestran la práctica ilegal por la tergiversación total del destino establecido en un Convenio. Al igual que en el caso del crédito de Ajuste Estructural, tampoco el BID está facultado por su Convenio Constitutivo para que sus créditos a países miembros se destinen al pago de deudas, menos aún si los acreedores son privados.

Se infiere, además, que solo con los fondos del Subprograma de Asistencia Técnica (administrado por el IICA) se dio cumplimiento a la totalidad de condicionamientos de los dos créditos, según se destaca en el Informe de Terminación del Proyecto, presentado en reunión del Comité de Revisión Gerencial el 4 de junio de 2002.

b) Programas sectorial financiero y reestructuración servicios de transporte

Los préstamos 833 por US\$ 100 millones, combinado con el 834 de Asistencia Técnica por US\$ 10 millones, se contrataron para el Programa Sectorial Financiero; el crédito 842 por US\$ 80 millones, junto con el 843 de Asistencia Técnica por US\$ 2,4 millones, estaban supuestamente destinados al Programa Reestructuración de Servicios de Transporte.

Según los registros contables, los fondos de los préstamos principales –de mayor valor– se utilizaron del siguiente modo: los primeros desembolsos en adquisición de colaterales y los restantes desembolsos se mantuvieron a cargo del prestamista hasta que, en diferentes fechas, funcionarios del Ministerio de Finanzas y del Banco Central los solicitaron para pagos de otras deudas, como los de abril de 2000, cuando estaba en gestión la firma de un Acuerdo Stand-By con el FMI.

Conviene anotar que en todos los convenios de crédito suscritos con el BID, auditados en esta ocasión, se encuentran cláusulas como esta: demostrar que *"el marco de la política macroeconómica sigue siendo consistente con el acuerdo realizado por el Ecuador con el Fondo Monetario Internacional aprobado el 11 de mayo de 1994"*.

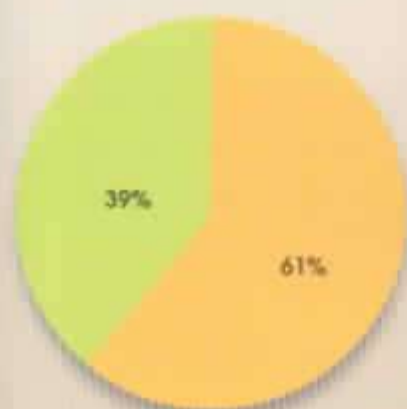
Así se completa la participación del BID en el Plan Brady y posteriores desvíos de fondos de créditos para nuevos pagos de deudas.

CRÉDITOS PARA GARANTÍAS, PAGO OTRAS DEUDAS Y REFORMAS DEL ESTADO
Millones de dólares

	Contratados para Deuda			Con destinos Tergiversados			Reformas	
	Banco Mundial	BID	FLAR	BM	BID	EXIMBANK Japón	BM	TOTAL
Según Convenios	130	80	200	150	260	200	32	1.052
Desembolsos	130	80	200	49	206	91	30	786
Gastos en Programas					2	3	30	35
USO EN DEUDA	130	80	200	49	204	88		751
Colaterales Brady	130	80			105	73		588
Otros pagos				49	99	15		69

DESTINO DE LOS FONDOS

SEGÚN CONVENIOS



USO REAL



PROGRAMAS DEUDA

El cuadro y gráficos que anteceden ilustran la acción concertada de los prestamistas multilaterales junto con el gobierno de Japón y, por supuesto, el gobierno ecuatoriano de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, para utilizar créditos contratados con distintos propósitos y desviarlos, en su mayor fracción, a la solución del problema de la deuda con la banca internacional.

Tanto en cifras como en los gráficos se puede observar que para el Programa de Reducción de Deuda, identificado mejor como Plan Brady, se acordó destinar solo el 39% de los 1.052 millones de dólares contratados en los 12 créditos: el restante 61% se debía utilizar en la ejecución de varios programas y proyectos. En realidad, apenas el 4% se usó para dichos programas y el 96% en los pagos de la deuda externa.

CRÉDITOS PARA PROGRAMAS SECTORIALES

El segundo grupo de créditos corresponde a una selección de 26 créditos firmados en el periodo 1976 y 2006 entre el Estado Ecuatoriano e Instituciones Financieras Internacionales, IFI (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) que han supuesto cambios legales y estructurales en varios sectores productivos y sociales del país (Anexo 3).

IFI	CRÉDITO/PROYECTO	AÑO DE SUSCRIPCIÓN	MONTO CONTRATADO EN DÓLARES
SERVICIOS PÚBLICOS			
SALUD			
BIRF	PROYECTO FASBASE I	08.02.1993	70.000.000
BIRF	PROYECTO FASBASE II	12.11.1999	20.200.000
BIRF	MODERNIZACIÓN SERVICIOS SALUD-MODEPSA	25.09.1998	45.000.000
EDUCACIÓN			
BID	MEJORAMIENTO EDUCACIÓN BÁSICA - PROMECB	03.05.1990	43.560.857
BIRF	EDUCACIÓN/CAPACITACIÓN - EB/PROEC	09.03.1992	89.000.000
BID	PROGRAMA DE REDES ESCOLARES RURALES	13.12.1998	45.000.000
BID	PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	17.01.1996	24.000.000
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO			
BID	CONCESIÓN DEL AGUA POTABLE GUAYAQUIL	16.10.1997	40.000.000
BIRF	PRAGUAS I	11.04.2001	32.000.000
BIRF	PRAGUAS II ³²	01.12.2006	48.000.000
AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y PUEBLOS			
BIRF	DESARROLLO RURAL - PROMADER	08.08.1991	94.000.000
BID	PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO-PSA ³³	06.12.1994	12.500.000
BIRF	ASISTENCIA TÉCNICA SUBSECTOR RIEGO - PAT	18.10.1994	12.500.000
BID/BIRF	INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA - PROMSA	30.04.1996	81.000.000
BID/FIDA	DESARR. PUEBLOS INDÍGENAS/NEGROS - PRODEPNE	12.06.1998	39.741.826
BIRF	REDUC. POBREZA/DESARR. LOCAL RURAL - PROLOCAL	03.01.2002	25.200.000
BID	PROYECTO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS - PRAT	22.05.2002	15.200.000
BID	FONDO INVERSIÓN SOCIAL FISE III	22.05.2002	40.000.000
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE			
BIRF	DESARR. MINERO/CONTROL AMBIENTAL-PRODEMICA	08.03.1994	14.000.000
BIRF	ASISTENCIA TÉCNICA MEDIO AMBIENTE - PATNA	01.06.1996	15.000.000
INFRAESTRUCTURA			
BID/CAF	CARRETERA CUENCA MOLLETURO-NARANJAL ³⁴	1987 - 1997	162.000.000
COMERCIO EXTERIOR			
BIRF	PROYECTO DE COMERCIO EXTERIOR E INTEGRACIÓN	07.10.1998	21.000.000

32 El Gobierno ecuatoriano, en el primer trimestre de 2006, ha recibido recibido US\$30.000.000 del préstamo, quedando por el US\$17.000.000.

33 Para el PSA el BID otorgó un crédito, por 80 millones de dólares, que se destinó solamente a compra de insumos para el Plan Global, Lanza a otros cuatro préstamos de infraestructura, como refuerzo de créditos MAU (para el Plan Programático de Desarrollo).

34 Se aprobaron los créditos para la Carretera Cuena Molleturo-Naranjal por su relevancia, para el transporte de mercancías.

- La Auditoría realizada tiene el carácter de INTEGRAL, tal como se dispone en el Decreto Ejecutivo No 472.
- La Auditoría Integral de los créditos multilaterales recoge la doctrina de la ILEGITIMIDAD de la deuda basada en la lesión a la soberanía de los Estados, violación de los derechos humanos, colectivos y ambientales, e impactos en las condiciones de vida del pueblo, por la IMPOSICIÓN de políticas neoliberales a través de proyectos financiados con deuda externa.
- El volumen de los créditos seleccionados parecería no ser muy significativo comparado con la magnitud de la deuda multilateral. Sin embargo, constituyen los créditos marco a través de los cuales se impusieron las políticas neoliberales en los distintos sectores, como servicios públicos: salud, educación, agua potable y saneamiento; agricultura; comercio exterior; recursos naturales y ambiente.
- La metodología aplicada tiene relación con la doctrina de Ilegitimidad de la deuda y presupone una lista de CRITERIOS que han conducido el análisis de los documentos oficiales y literatura anexa. Se ha dado prioridad a la investigación de la responsabilidad de los prestamistas. Como se verá a continuación, más allá del análisis financiero, se determinan especialmente la injerencia de las multilaterales en los asuntos internos del país y los impactos sociales, ambientales y en los pueblos.
- En la indagación de los documentos que reposan en archivos oficiales se ha extraído aquellos que se vuelven evidencias de los distintos hallazgos sobre la Ilegitimidad de los créditos, mas no de los niveles de responsabilidad en la gestión de los proyectos. Una limitación grande ha sido, en la mayoría de los casos, la dificultad en el acceso a los archivos o entrega de documentos, el estado de los mismos o su pérdida y eliminación, tanto por el tiempo transcurrido cuanto porque, en pocos casos, estos archivos han sido manejados adecuadamente.
- Se han elaborado Informes de Auditoría Integral de cada uno de los 26 créditos/proyectos auditados, con sus respectivos documentos de respaldo. Se ha realizado además el análisis general de la incidencia del modelo neoliberal en los sectores mencionados.
- El análisis de los créditos ha permitido identificar prácticas semejantes que se vuelven comunes en los créditos auditados, lo cual configura el carácter de ILEGITIMIDAD de la deuda contraída por el Estado Ecuatoriano con las Instituciones Financieras Internacionales, según se detalla a continuación.

HALLAZGOS COMUNES DE ILEGITIMIDAD

LESIÓN A LA SOBERANÍA NACIONAL POR INJERENCIA EN LOS ASUNTOS INTERNOS DEL PAÍS

LOS CRÉDITOS DE MULTILATERALES RESPONDEN A UNA MATRIZ INTERNACIONAL

En los créditos auditados se evidencia claramente que todos responden a los lineamientos de la Estrategia de Asistencia a Países (CAS, por su sigla en inglés) diseñada por el BM y del Plan País del BID que están estrechamente relacionados entre sí.

Desde los lineamientos estratégicos del Banco Mundial se ponen en evidencia cuatro principios de la gestión neoliberal: a) focalizar la gestión en los pobres; b) introducir reformas legales para el desmantelamiento del sector público; c) fortalecer el componente privado de la gestión; y d) proveer recursos financieros para tales operaciones de "ajuste".

*"La estrategia crediticia del Banco en el mediano plazo está diseñada para apoyar al Gobierno actual (de Sixto Durán Ballén) en la implementación de su programa de reforma estructural, supeditando la intensidad de dicho apoyo directamente a la habilidad del Gobierno de llevar a cabo las reformas. Nuestra estrategia de asistencia se enfocaría en tres amplios objetivos. Dada la importancia de los problemas relacionados con la pobreza en el Ecuador, se justifica un énfasis continuo y sostenido en mejorar los servicios dirigidos a los pobres. Para responder a las prioridades del programa de Gobierno, también diversificaríamos nuestra asistencia hacia otros dos amplios objetivos: reforma del sector público y fortalecimiento de las finanzas públicas y el fomento del desarrollo del sector privado. También se tendría que considerar el apoyo para encontrar una solución a la situación de la deuda externa del Ecuador"*⁴¹

Cada uno de estos elementos se verá claramente identificado a lo largo de esta auditoría integral. El CAS para el Ecuador se define en 1993, es por esto que la mayoría de los créditos seleccionados se inscriben dentro de sus lineamientos.

Bajo esta misma matriz el BM y el BID han elaborado estrategias regionales para orientar las reformas en los distintos sectores, en América Latina y el Caribe como: Reforma de la Salud (BM 1997), Educación Básica, Primaria y Secundaria (BID 2000), Desarrollo Agroalimentario (BID, 2002), Estrategia Minera (BM), Programa de Agua y Saneamiento (PAS-ALC) y Grupo temático de Agua y Saneamiento (GTAS) BM.

Otro aspecto importante identificado es la interrelación entre el BM, y el BID con organismos de Naciones Unidas y regionales para imponer estas políticas por encima de las necesidades nacionales. Entre ellos se encuentra la FAO para el sector Agrícola, la OEA, OPS, para cumplir con las reformas sectoriales en salud, y el PNUD para Agua y Saneamiento.

La estrategia en educación es cuestionada incluso en las propias evaluaciones del BID (2003) donde se menciona que la estrategia de educación básica del Banco "no es útil para ayudar a los países prestatarios en el proceso de definir las prioridades según sus contextos y capacidades institucionales específicas porque proponen una solución inflexible y unidimensional".

⁴¹ Documento de Estrategia País - Ecuador, 1993, pág. 12. Cuarta Asistencia 034499

Se ha identificado, además, la actuación del BM en función de los intereses de las empresas transnacionales como en el caso del Foro Mundial del Agua (La Haya, 2000) organizado con las empresas comercializadoras de agua. Por otro lado, el BM concedió préstamos a empresas mineras transnacionales (Comsur, MBR, MITU), SAMARCO, BHP-Billiton, RTZ, Newmont), por US\$ 790,5 millones entre 1994 y 2001. Para este mismo sector, el BM otorgó préstamos a cinco países de la región de América Latina y el Caribe para modernización de las leyes sobre minería y, en algunos casos, para servir de apoyo a la privatización de las empresas mineras estatales.

El BID ubica capitales incluso incumpliendo sus propias reglas internas, pero siempre enmarcadas en las negociaciones del FMI.

Según la "Evaluación del Programa de País Ecuador 1990-2002" realizada por el BID, se encuentra que:

"No hay evidencia de que el Banco haya realizado "Evaluaciones de la Capacidad de Endeudamiento" del País en la forma requerida por sus propias reglas internas [...] En muchos casos, el Banco quedó enmarcado dentro de negociaciones lideradas por el FMI, por lo que el Banco no priorizó las conclusiones de su propio análisis económico al momento de aprobación de las operaciones".

El BM y el BID impulsan similares proyectos y créditos en la región utilizando la misma matriz y los mismos intereses. El BM ha apoyado proyectos de similares características que el PRAGUAS en Ecuador para Agua Potable y Saneamiento, en Paraguay y Perú (PRONASAR). De igual forma estas instituciones han implementado proyectos para la Regularización y Catastro; y, para promover el mercado de tierras, además del Ecuador (PRAT) en Perú, Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Belice, Nicaragua. Estos proyectos han sido financiados con créditos que, hasta abril de 2005, han llegado a US\$798 millones.

Se comprobó que el BM está estrechamente relacionado a la Organización Mundial de Comercio, pues financia y asesora la adecuación de leyes e instituciones de los países de acuerdo a la normas de esta organización.

Es importante recordar que, en el BM y en el BID, los países que más aportan financieramente tienen mayor posibilidad de decidir. De ahí que sean los países del Norte quienes deciden de acuerdo con sus intereses.

EL BM Y EL BID CONDICIONAN LA CREACIÓN DE "UNIDADES EJECUTORAS" EN DETRIMENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

En la Evaluación del Programa País del BID 1990-2002 se afirma que "la estrategia institucional 'de facto' que se empleó, hizo uso de dos instrumentos, a saber: las unidades ejecutoras y la cooperación técnica".

En la mayoría de los contratos de crédito del BM y el BID se condiciona el primer desembolso a la creación o reorganización de Unidades Ejecutoras, contratación de funcionarios y asignación del proyecto, debiendo realizar todo esto "a satisfacción del Banco".

Las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP) se crean al margen de la estructura institucional de los respectivos ministerios, generando superposición de funciones. Operan como gobiernos paralelos que responden al control y seguimiento del BM y el BID, cuyas normas estipulan que todas las decisiones del Proyecto tienen que pasar por la "no objeción" del Banco. Las UEP siguen los lineamientos que estos bancos establecen en las frecuentes reuniones de seguimiento de los proyectos.

De esta forma las instituciones financieras internacionales tienen injerencia directa en todo lo que tiene que ver con el Proyecto: desde la contratación de coordinadores, personal de las Unidades Ejecutoras, consultores nacionales e internacionales, adquisición de bienes y servicios, hasta cambios legales e institucionales.

Algunos ejemplos:

- El contrato de crédito de PROMECEB con el BID, Cláusula 4.02 Condiciones para el primer desembolso sujeto a reorganización de Unidad Ejecutora MEC/BID, asignación del proyecto y designación de funciones.
- El contrato con el BID 832 del PSA. En la cláusula 3.03 en lo que respecta a Condiciones especiales para el primer desembolso, dice: *"El primer desembolso del Financiamiento está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco [...] (a) Que el Prestatario haya presentado al Banco evidencia de la creación de la Unidad de Implementación del Programa ("UIP") dentro de la Subsecretaría Técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería"*
- La Cláusula 3.02 del Contrato del FISE III con el BID condiciona el primer desembolso a un Reglamento Operativo del Proyecto, nueva estructura del FISE, contratación de entidades encargadas del seguimiento y evaluación, sistemas de administración.

SE CONDICIONAN LOS CRÉDITOS A CAMBIOS LEGALES EN LA PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El BM y el BID condicionan el financiamiento a la elaboración o reformas de leyes, reglamentos, normativas y su aprobación. Esto con el fin de impulsar la reforma estructural en todos los sectores iniciada con la expedición de leyes marco como la Ley de Presupuestos del Sector Público de 1992, Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, de 1993, Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997, entre otras y la Constitución de 1998, con las cuales legalizaron el proceso que se venía dando para implementar las políticas neoliberales en el país.

En concordancia con la reforma del Estado, los cambios de leyes, políticas e institucionalidad consistían en cambiar el rol del Estado de proveedor y administrador de los servicios, al papel regulador, controlador y evaluador, para trasladar competencias al sector privado.

A través de estos condicionamientos se elaboraron, gestionaron y aprobaron dos Leyes importantes en el sector de la Salud: La *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud (2002)*, que enfatiza que el sistema de salud, así como los modelos de atención, funcionarán de *manera descentralizada, desconcentrada y participativa*; La *Ley Orgánica de Salud (2006)*, que enfatizaba los cambios dentro de los procesos de reforma del sector salud.

En cuanto a la educación, en el Proyecto EB/PRODEC se decidieron cambios a los reglamentos orgánicos de las Direcciones Provinciales de Educación. Como requisito del programa de Redes Escolares, se aprueba el *Reglamento Especial de las Redes Escolares Autónomas* con autonomía administrativa. Estos proyectos violaban la Ley de Educación vigente y su Reglamento y la *Ley de Escalafón y Carrera Docente*, instrumentos generales superiores, ya que no se trata solo de una delegación de funciones sino de creación de una nueva estructura administrativa. La Ley de Educación y su Reglamento no señalan la existencia de redes escolares entre los organismos de gestión educativa; no hay sustento para entregar la administración de esas redes a los padres de familia y en la Ley de Escalafón y Carrera Docente tampoco se menciona a los Consejos de las Redes como capacitados para destituir directores y maestros.

En el sector agrícola, el BM y el BID condicionaron importantes reformas prácticamente en todas las áreas de intervención del Estado. El Contrato de Crédito 831-OC-EC, Programa Sectorial Agropecuario, se establece la reglamentación de la Ley de Desarrollo Agrario, de acuerdo con el Banco, bajo principios de libre comercialización y determinación de precios de los productos e insumos agropecuarios; eliminación de la intervención de la Empresa Nacional de Abastecimiento y Comercialización (ENAC) en el mercado agropecuario y derogatoria del Decreto Ejecutivo No 625 sobre el Sistema Nacional de Almacenamiento. El mismo crédito contempla la aplicación satisfactoria de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Agrario en lo referente al mercado de tierras; redefinen las funciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y establece la creación del Instituto de Desarrollo Agrario (INDA) con el fin de regularizar la propiedad de predios rurales. Se condiciona la preparación de un proyecto de Ley de Aguas, de acuerdo a los términos de referencia acordados con el BID.

En el sector minero se condicionó el financiamiento a la elaboración del Reglamento a la Ley de Minería 126 de 1991 y a las reformas legales de la misma, que finalmente se introdujeron a través de la Ley de Inversiones y Participación Ciudadana (conocida como Ley Trole II, 2000). Con estas reformas se ampliaron los beneficios al sector privado, especialmente del extranjero, flexibilizando aún más las condiciones de inversión directa, eliminación de regalías, patentes mínimas de conservación y de producción, entre otras.

En el sector ambiental, con el auspicio del Proyecto de Asistencia Técnica para la Gestión Ambiental (PATRA) y los lineamientos del BM se promulga la Ley de Gestión Ambiental en 1999 que, bajo un enfoque neoliberal, refina un deficiente sistema descentralizado de gestión ambiental; no establece con claridad las competencias en materia de control y regulación ambiental que le corresponde a cada entidad o sector. Se transfieren principalmente competencias a ministerios, gobiernos seccionales y sector privado (Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental), creando graves conflictos de interés. Se dejaron graves vacíos en temas sensibles, como el de las áreas naturales protegidas y zonas ecológicamente frágiles.

En el sector de comercio exterior, con el fin de adecuar el marco jurídico e institucional para la adhesión del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la fase de Preparación del Proyecto (PPF) de Comercio Exterior e Integración se elaboró la Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI). La aprobación de la LEXI por parte del Congreso Nacional era la condición para la firma del convenio. En éste se condiciona la elaboración de otras leyes y reglamentos; entre ellas, la Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad y el Reglamento General de la Ley Orgánica de Aduanas. Se preparan además las condiciones para la promulgación de la Ley de Promoción y Garantía de Inversiones.

En los convenios de crédito, el BM establece claramente que se tomarían "correctivos" – suspensión de créditos – si estas leyes, reglamentos y normativas fuesen modificados.

SE CONDICIONAN CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL APARATO PÚBLICO, PRIVATIZACIONES Y TRASPASO DE COMPETENCIAS AL SECTOR PRIVADO

Salud

En el Artículo III del Convenio de Crédito FASBASE I, referido a la Ejecución del Proyecto, se condiciona la PRIVATIZACIÓN DE LA PLANTA DE ALIMENTOS DEL MSP:

"Sección 3.02 [. . .] Ningún artículo alimenticio producido por plantas de alimentos del MSP podrá ser adquirido por el Proyecto a menos y hasta tanto tales plantas hayan sido transferidas a propiedad y control mayoritarios del sector privado".

Documento de Crédito FASBASE I, Ejecución del Proyecto, Artículo III, Sección 3.02

El BM y USAID promueven la eliminación del Centro Ecuatoriano de Medicamentos e Insumos (CEMEIM) para debilitar los mecanismos del control estatal sobre el precio y adquisición de medicamentos.

En documento del BM se informa sobre la eliminación del CEMEIM.

"Adicionalmente el Proyecto apoyó la reforma del sistema nacional de adquisición de fármacos (el viejo centralizado e inefectivo CEMEIM fue eliminado por Decreto Ministerial en 1999 sobre la base de una evaluación conjunta FASBASE/MSH/USAID que fuera preparada a mediados de los 1990s y que delineara varias opciones de reforma), y el desarrollo de una nueva y compacta unidad de administración de drogas para aplicar estrategias de compra y distribución más eficientes".

El convenio FASBASE I condicionó la focalización de la gratuidad de atención y la recuperación de los costos de las medicinas recetadas. En el Artículo III del Acuerdo de Crédito, referido a la Ejecución del Proyecto, se establece que:

"(a) Excepto para los medicamentos genéricos [...] para menores de catorce años y [...] enfermedades de alto riesgo [...] las medicinas cubiertas bajo la Parte A.3 (s) del Proyecto deberán ser vendidas [...] a precios que deberán resultar en una recuperación por el MSP de al menos [...] el 35% desde mayo de 1996 hasta diciembre de 1998".

El proyecto MODERSA tenía un componente para crear mecanismos de autogestión en los principales hospitales públicos del país, con los cuales los costos de la atención se trasladaron a los usuarios, afectando de hecho a la población más pobre del Ecuador. Los servicios dejaron de ser gratuitos y los sistemas de pago se generalizaron en todo el sistema de salud.

Educación

En el Informe del Proyecto PROMECEB se indica que:

"Con el fin de recuperar parcialmente algunos costos del Programa, el Ministerio de Educación contempla la creación de un Fondo Especial para textos escolares, para lo cual se cobraría a los alumnos un precio simbólico por los libros de texto y a los maestros una suma más significativa por las guías didácticas".

Condición del crédito PROMECEB fue la creación de los Centros Educativos Matrices (CEM) (Acuerdo. Min. 3695, 1990) sin sustento legal, medida continuada por los proyectos Redes Amigas y EB/PRODEC. Con esa disposición se reformó, en los hechos, la Ley de Educación vigente, su Reglamento General y la Ley de Escalafón y Carrera Docente.

En los proyectos educativos se entrega a entidades privadas y especialmente ONG (calificadas como Unidades de Apoyo Escolar) la capacitación docente, la que es cuestionada por su calidad y calificada como un sistema de tercerización⁴⁴.

Mediante el impulso de las redes escolares en el marco de la llamada "autonomía escolar", se van generando formas de privatización disimulada que permiten que las decisiones educativas fundamentales las toman en representantes del sector privado o en individuos.

44. World Bank, Implementation Completion Report, Report No. 23290-EC, 12/18/2005, p. 7

45. Acuerdo de Crédito FASBASE I (1990) Condición del Proyecto, Artículo IV, Sección 7.02

46. ECU 1990, Sistema de Proyectos, Ecuador: Programa de Apoyo Técnico de la Educación Básica, EC-9233, Documento del BID PN-1/90-A.

47. Evaluación del Programa Redes Escolares: Aspectos Económicos, Informe Final, PNUF-ECLA, 2004, p. 88

Agua potable

El Convenio de crédito del BID 1026 OC-EC, Programa de Concesión al sector Privado de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil, se suscribió en 1997, cuando la Constitución vigente a la época, la de 1978, en su artículo 46 señalaba que los servicios de Agua potable y otros eran de actividad reservada del Estado y que sólo excepcionalmente se podrían delegar a la iniciativa privada. Al permitir la concesión se violó la Constitución vigente, pues en ella se hablaba de "delegación", mas no de "concesión". Recién en 1998, la Constitución, en su artículo 249, establece un hábil juego de conceptos por el cual permite introducir la figura de la concesión bajo el término delegación.

Es así que en el Proyecto PRAGUAS (2001) se apoya técnica y financieramente la "delegación" de la provisión de servicios de Agua Potable y Saneamiento a "operadores autónomos" (preferiblemente privados) a través de distintos modelos de delegación: contratos de administración, concesiones, empresas mixtas, asociaciones⁴⁰.

Agricultura

El BM y el BID condicionan la reorganización o eliminación de instituciones o empresas del Estado que desarrollaban proyectos agrícolas y proveían servicios.

A través del PSA se suprimieron o privatizaron varias empresas estatales: la Empresa Nacional de Abonos – FERTISA fue adquirida por el grupo empresarial Wong.

Las empresas EMADÉ y PRONAMEC fueron clausuradas administrativamente; ENDES y EMSEMILLAS fueron eliminadas. Se clausuraron los Programas Nacionales de producción de cacao, café, algodón y arroz. Las bodegas de ENPROVIT y ENAC fueron desmanteladas.

Se reemplazó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), limitándose sus funciones a la regularización de la propiedad de predios rurales.

El Convenio de Préstamo del Proyecto de Asistencia Técnica (PAT) establece reformas estructurales que deberán ser cumplidas por el Gobierno: reorganización del Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), descentralización y nueva estructura del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI).

Para dotar de base jurídica al proyecto del sector riego, PAT, condición del crédito del BM, se emite el Decreto ejecutivo 2224, de octubre de 1994, con el objetivo de lograr la "transferencia de los sistemas de riego a los usuarios privados", la "extinción" práctica del INHERI, cuyas competencias fueron transferidas al creado Consejo Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, y a las corporaciones regionales de desarrollo. Cada una de las corporaciones, antes de constituirse como tales, fueron Distritos de Riego del INERHI.

Minería

En la Sección 3.09, Art. III del Convenio PRODEMINCA, se establece que:

*"A más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor, el Prestatario deberá haber preparado un plan a satisfacción del Banco para la privatización de la mina Portovelo y todas las demás operaciones mineras de propiedad de la CODIGEM en el Ecuador"*⁴¹.

⁴⁰ BAZZIGALI FNU. Convenio B. p. 45
⁴¹ Proyecto de Crédito PRODEMINCA, Art. III, Sección 3.09

La Cláusula 3.07 del Convenio del PRODEMINCA establece el nuevo rol de la (CODIGEM) Corporación de Desarrollo e Investigación Geológico-Minero-Metalúrgico que administraba y ejecutaba intereses estatales. A lo largo de toda la ejecución del proyecto, el BM presiona por la eliminación de la CODIGEM y la creación de la Dirección Nacional de Geología (DINAGE) para promover la inversión del sector minero privado.

Comercio Exterior

Aunque nunca lograron llevar a término este proyecto, se intentó privatizar los servicios comerciales del INEN. En el Art. 111 del contrato decía:

*"Sección 3.06 El Prestatario deberá, a más tardar el 30 de junio de 1999, poner a punto de venta los Servicios Comerciales del INEN"*⁸⁸.

El Proyecto de Comercio Exterior e Integración permitió que representantes de gremios no electos democráticamente tengan una alta participación en la definición de la legislación e institucionalidad de varios sectores fundamentales de la economía ecuatoriana. En consecuencia, el sector privado interesado adquirió mayor poder en los órganos de decisión atinentes al comercio exterior. Ello se realizó con la expedición de leyes que creaban "consejos" mixtos. Los casos más relevantes fueron: el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) y el Consejo Nacional de Competitividad.

Pueblos Indígenas y Negros

En el Convenio de Crédito del PRODEPINE, punto 3 de Beneficios y Población Objetivo, se señala que *"el proyecto será útil para mantener la paz y estabilidad, contribuyendo de esa manera a un ambiente favorable para las inversiones del sector privado en el Ecuador"* evidenciándose de esta forma el objetivo real del proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador.

EN LOS CONVENIOS DE CRÉDITO SE SEÑALA QUE LA LEGISLACIÓN NACIONAL ES SUPLETORIA A LAS NORMAS DEL BM Y DEL BID

En los convenios de préstamo, las normas de las Instituciones Financieras Internacionales se colocan por sobre determinadas leyes, desconociendo de hecho la normativa nacional.

En las cláusulas y estipulaciones de los convenios de préstamo se concretaban la aplicación y el cumplimiento de varias disposiciones que prevalecían por sobre las leyes y la normativa nacional, en algunos casos, o la omitían deliberadamente, en otros.

- Las condiciones de los Convenios relacionados con Licitación, garantías y servicios de Consultores, contravienen la legislación nacional y afectan gravemente los intereses nacionales. En algunos casos, estas faltas fueron advertidas por funcionarios e instituciones nacionales, sin conseguir ningún efecto.

Las autoridades nacionales aceptaban, casi sin ninguna restricción, la imposición de estas condiciones desconociendo inclusive las observaciones y/o denuncias, que en algunos temas o hechos, hacían funcionarios e instituciones nacionales, como sucedió en relación a los convenios de préstamo MODERSA y COMERCIO

⁸⁸ Acuerdo de Crédito Comercio Exterior e Integración, Art. 111 Ejecución del Proyecto, Sección 3.06

EXTERIOR, lo que fue advertido por el Comité de Consultoría de la Vicepresidencia de la República, de aceptar cláusulas que contravienen la legislación y normativa de la Ley de Consultoría del Ecuador.

- En algunos convenios de préstamo, se limita la función de la Contraloría General del Estado y de la Procuraduría y en otros se amplían las atribuciones de la Unidad Ejecutora

En el PAT y PATRA, se llegó a *limitar* la autoridad de los organismos de control del país como la Contraloría General del Estado y/o la Procuraduría, para revisar los documentos finales de licitación y el contrato final. Se establecía explícitamente que *"la Aprobación del Contralor General del Estado y Procurador General del Estado estará limitada a: I) los documentos estándar de la licitación, II) el formato estándar del Contrato"* En el caso del convenio de Comercio Exterior, se pasaba por alto la autoridad de la Contraloría General del Estado y de la Procuraduría de aprobar los contratos o procesos de selección de consultores, para trasladar esas atribuciones a las Unidades Ejecutoras de los proyectos, que originalmente sólo tenían función administrativa interna.

- El BID es advertido de una serie de irregularidades relacionadas con los condicionamientos del banco en el proyecto promecb sin que se hubiera dado ninguna respuesta a estas advertencias:

Mediante oficio s/n de 27 de mayo de 1993, el economista Rafael Correa Delgado, Director Administrativo Financiero de la Unidad Ejecutora MEC-BID, desde agosto de 1992 hasta abril de 1993, presenta a Ronald Brusseau, Representante del BID en el Ecuador, una serie de denuncias que se refieren a:

- *Derogatoria mediante Acuerdo Ministerial No 160 de 2 de septiembre de 1992, del Reglamento para Selección de Personal (condición previa del primer desembolso). Pero, la selección de personal se realiza sin ningún proceso de selección preestablecido y a voluntad del Director Ejecutivo y del Especialista Sectorial del BID. Los términos de referencia son cambiados de acuerdo a la persona que se quiere contratar.*
- *Existencia de contratos ilegales, que violan lo estipulado en el Contrato de Crédito.*
- *Existencia de abuso de poder por parte del Ing. Oscar Aguilar, Especialista Sectorial del BID, evidentes en contratos: recontratación de una persona que genera caso de nepotismo y maltrato al personal de la Unidad Ejecutora.*

EN CASO DE CONTROVERSIAS SE CONDICIONA AL PAÍS A SOMETERSE A TRIBUNALES DE ARBITRAJES INTERNACIONALES RENUNCIANDO A LA JURISDICCIÓN NACIONAL

En caso de controversia, ésta sería sometida a un arbitraje ante un *tribunal arbitral*, que, según las disposiciones, debía ser seleccionado en acuerdo entre las partes y en el lugar y la fecha fijados por el *árbitro dirimente*, que formaba parte del *tribunal arbitral*, que incluía al representante del Banco y del prestatario.

Sin embargo, en los convenios de préstamo financiados por el BID como: PRAT, PROMSA, PSA, PROMECB, REDES AMIGAS, FISE, quedaba establecido que este *tribunal de arbitraje* se constituía en Washington, sede del BID, con lo cual el País debía someterse a un tribunal que se hallaba al margen de la legislación nacional y del Poder Judicial del Ecuador.

EL BM Y EL BID CONDICIONAN LA REDUCCIÓN DE PERSONAL, COMO UNA ESTRATEGIA PARA DISMINUIR EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

Concesión del agua potable de Guayaquil

En el Contrato de Préstamo 1026/OC-EC, Anexo A, sobre la Transformación de ECAPAG, se establece la Reducción de personal y mitigación de costos sociales⁵¹, en el que se plantean dos etapas para la "reducción de personal": la primera mediante "retiro voluntario" y, para la segunda, se contrataría una firma consultora externa que certifique la separación definitiva de los empleados.

La propuesta de préstamo presentada por el BID ya contemplaba los riesgos del Programa, puntualizando la posibilidad de un "Rechazo de los trabajadores a las renunciaciones voluntarias"⁵², lo que se evidenció en los juicios interpuestos por los trabajadores contra la ECAPAG⁵³.

En el juicio interpuesto por un ex trabajador de ECAPAG, el abogado José Ramón Hernández Moreno⁵⁴, se denuncia la presión de la que fue objeto. "...afectivamente, por temor a una sanción acudí al lugar señalado [...] Me encontré con personas mal encaradas, armadas y desconocidas, enviadas por el Gerente General de la ECAPAG, ingeniero José Luis Santos García, para no dejarme salir de dicha oficina y de la planta El Progreso si no firmaba mi renuncia, al igual que a otros trabajadores a quienes les habían ordenado concurrir hasta dicho lugar [...] por la presión tuve que firmar contra mi voluntad el contenido de la renuncia y demás documentos"⁵⁵.

En total se realizaron 1607 liquidaciones, lo que significó un 18% adicional a lo programado en el plan de reducción de personal.

Agricultura

Proyecto de servicios agropecuarios (PSA)

La cláusula 4.04 del Convenio de Crédito del PSA contemplaba las condiciones previas para los desembolsos del segundo tramo del financiamiento, entre las cuales, están las siguientes: I) ... Avanzar significativamente en el Plan de Reorganización del Sector Público Agropecuario, lo cual incluye: II) ... el proceso de reducción de los activos y planta de personal del INDA, III) adoptar las modificaciones del Reglamento Orgánico Funcional del MAG para tomar en cuenta la supresión de los Programas Nacionales por Producto, las reorganizaciones del INDA y del INERHI y los avances en el Proyecto de Servicios Agropecuarios.

Mediante ajustes al Reglamento Orgánico Funcional del MAG se redujo sustancialmente su planta de personal (de cerca de 8.000 personas en 1992 a cerca 1650 en la actualidad).

Minería

Según informes específicos, se pagaron indemnizaciones a 108 trabajadores de la CODIGEM. Según el informe de cierre del proyecto se despidieron 120 personas que representan el 50 % del total de trabajadores en la Subsecretaría de Minas.

51 Contrato de Préstamo 1026/OC-EC, Anexo A, Descripción, Transformación de ECAPAG, literal a, numeral 10, a 3.

52 Documento reservado del BID. Comisión al sector privado de los servicios de agua potable y saneamiento de la ciudad de Guayaquil. Proyecto de Préstamo Nacional Especial, Bogotá, p. 7 de 8.

53 Informe presentado al Juzgado Tercero de lo Penal de Guayas, con fecha 15 de septiembre de 2003, dirigido a Ab. Eloy de la Cruz Torres y firmado por Ab. Nelson Pineda Estroñán, Número: 3.

54 Sentencia de conformidad, del Juzgado Tercero de lo Penal de Guayas, con fecha 26 de junio de 2003, Nº del proceso: 000000000113.

55 La transcripción de una parte de la sentencia presentada por el ingeniero José Luis Santos García, está en 2002 dentro de los archivos de la Fiscalía de Guayas.

Comercio Exterior

A pesar de no constar en los documentos contractuales, de acuerdo al Reporte de Revisión de Medio Periodo, a la ejecución del proyecto se despidió a 210 funcionarios del MICIP:

Adicionalmente, el Banco Mundial tuvo injerencia en la decisión respecto de quiénes podrían permanecer en la dependencia, pues la contratación de la firma consultora que decidiría cuál era el personal más idóneo para los diferentes cargos debía contratarse bajo el principio de "no objeción" del Banco Mundial.

EL BM Y EL BID PREPARARON Y EJECUTARON LOS PROYECTOS Y CRÉDITOS CON LA ANUENCIA DE LOS GOBIERNOS ECUATORIANOS DE TURNO, CON SECTORES Y PERSONAS VINCULADAS CON INTERESES PRIVADOS NACIONALES Y TRANSNACIONALES

En el Documento de Estrategia de País – Ecuador (CAS) del BM de 1993 se menciona que:

"El Presidente Sixto Durán Ballén asumió el cargo en agosto de 1992. [...] La nueva administración implementó inmediatamente un fuerte paquete de estabilización [...] una Ley de Modernización del Estado integral, que fue enviada al Congreso proveerá la base legal para las privatizaciones, la reforma del sector público y la descentralización; además, el Gobierno también ha acelerado la liberalización del comercio y de los mercados financieros y agilizado las regulaciones para la inversión extranjera. El mayor reto será reducir y reformar un sector público sobredimensionado e ineficiente, crear el ambiente para aumentar la inversión, la productividad, aliviar el gran peso de la deuda externa y hacer frente a la omnipresente pobreza".

Efectivamente, uno de los periodos en que más créditos se contrataron fue precisamente en el Gobierno de Sixto Durán Ballén y el economista Alberto Dahik, vicepresidente y encargado de los programas llamados de "Modernización del Estado" en donde encaja la mayoría de los créditos seleccionados.

Desde mediados de la década de los ochenta, durante todos los años noventa, hasta mediados de la presente década, los gobiernos del Ecuador, negociaron, prepararon y contrataron convenios con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), destinados a la ejecución de diversos proyectos en las distintas áreas de la economía y en el área social.

Para la ASISTENCIA TÉCNICA se contrataron consultores vinculados con las IFI

Salud

El proyecto FASBASE se prepara bajo la dirección del Dr. Fernando Sacoto Aciaga, quién luego sería su Director Técnico, posteriormente también será director técnico de la preparación del proyecto MODERSA y más adelante Coordinador del mismo.

El FASBASE contrató al abogado doctor Óscar Emilio Guerra Morales, para que, conjuntamente con el abogado ecuatoriano René Maugé Mosquera elaborasen el "Proyecto de Ley para un Sistema Nacional de Salud" y el "Proyecto de Ley sobre Seguros de Salud Privados". El doctor Guerra, abogado especializado en Finanzas, fue

10 Documento de Estrategia de País – Ecuador, 1993, p. 11 (traducción).

uno de los más activos consultores del Banco Mundial para las reformas de salud y seguridad social en varios países de Latinoamérica. El doctor Guerra fue contratado también por el proyecto MODERSA para continuar la preparación de la Ley Orgánica del sistema nacional de Salud, que fue aprobada en el año 2002.

Agua Potable

El Banco Mundial y el BID actuaron en forma coordinada y trabajaron juntos en la preparación de la mayoría de los proyectos. Es así que tanto el proyecto PRAGUAS, financiado por el BM, como el de Concesión de Agua de Guayaquil, financiado por el BID, compartieron el mismo consultor: el doctor **Jorge Carlos Rais**, quien en su país de origen, Argentina, fue el artífice de la privatización de la *Empresa Estatal OSN-OBRA SANITARIAS DE LA NACIÓN* (prestación de los servicios públicos de provisión de agua potable y saneamiento).

En el caso PRAGUAS I, la *reforma* del sector estuvo liderada por el economista **Patricio Rubianes**, quien a la vez era coordinador de Proyectos del MIDUVI. El economista Rubianes había sido anteriormente funcionario del Banco Mundial. Inmediatamente de la firma del Convenio, este funcionario fue contratado como Coordinador del Proyecto PRAGUAS.

Agricultura

Entre 1993 y 1994 se elaboraron informes iniciales por consultorías específicas encabezadas por la Fundación IDEA y supervisadas por el BID y el Banco Mundial.

Morris Whitaker, fue consultor del PAT y de la Fundación IDEA que, junto a **FUNDAGRO** y **PROEXANT**, fueron las instituciones que actuaron activamente en la ejecución de los Programas dirigidos a la reforma del sector agrícola: PSA, PAT, PROMSA, financiados por el BID y el BIRF.

Uno de estos informes fue elaborado por el ingeniero **Jaime Durango Flores**, Consultor Nacional contratado por el BM para el PROMSA, a pedido del Ministro de Agricultura de esa época, Mariano González, quien de manera simultánea se encargaba de revisar, ajustar, tramitar y negociar el PROMSA con el BID y el BM. Luego, el Ing. Durango pasó a ser Director de la Unidad de Implementación del Programa (UIP).

La Fundación IDEA recibió recursos de varios organismos internacionales (USAID) para realizar un informe preliminar sobre las condiciones agrarias en el Ecuador (precedente del PAT, PSA, PRAT) y estaba dirigida por **Neptali Bonifaz**, representante de las Cámaras de Agricultura. La Fundación IDEA, también preparó el Proyecto de Ley de Desarrollo Agrario, con el fin de *terminar con el fracaso de la reforma agraria e impulsar la necesidad de una vía de desarrollo capitalista en el agro*.

El doctor **Julio Chang**, quien había sido consultor del BID y Director de las Unidades Ejecutoras del PSA y el PROMSA, estuvo vinculado a **FUNDAGRO**, así como **Mariano González**, Ministro de Agricultura, durante la reforma al sector.

La ejecución del Componente Transferencia de Tecnología Agropecuaria, financiado con el Préstamo BID 892/OC, estuvo a cargo del Consorcio PROUNID, conformado por la Corporación PROEXANT (Universidad de Florida y la Fundación IDEA), que fue contratada el 5 de agosto de 1998 por un monto de US\$ 5.4 millones y una duración de cinco años. El Consorcio PROUNID recibió US\$ 5.262.358, lo que representa el 38,4% del desembolso del Préstamo del BID.

La ejecución del Componente Generación de Tecnología Agropecuaria (GTA), financiado con préstamo BIRF 4075-EC, estuvo a cargo de la firma consultora del Reino Unido, **Natural Resources International Ltd. (NRIL)**. El

costo total del contrato fue de US\$ 2.873.299, se suscribió el 18 de noviembre de 1998 para una duración de cuatro años. El NRI contrata a FUNDAGRO como administrador de la nómina de empleados.

Kevin Barthel, que participó como personal de la División Supervisora en la misión de identificación del Programa PRAT, las misiones de orientación (2001), en la preparación de la Propuesta del Préstamo, en las Misiones de Administración (2002, 2003), fue contratado como consultor del PRAT. El contrato se firmó el 12 de junio de 2007, con una duración de 7 días calendario por \$7.085 (más IVA), previa "no objeción" del Banco.

En algunos proyectos se identificaron una serie de intereses vinculados de sectores privados y funcionarios públicos.

En la preparación y ejecución del PRODEMINCA varios nombres aparecen en un momento como representantes de los intereses privados mineros y en otro momento ocupando cargos públicos de ministros y subsecretarios del ramo e incluso como consultores del proyecto. Entre otros, **Pablo Terán Ribadeneira**, Presidente de la Cámara de Minería, más adelante Ministro de Energía; **César Aníbal Espinosa**, asesor de la Cámara de minería, consultor de PRODEMINCA, asesor del subsecretario de minas, actual presidente de la Cámara de Minería del Ecuador; **Jorge Paz Durini**, ex presidente de la Cámara de Minería, luego Subsecretario de Minas; **Santiago Cordovez Noboa**, director de la Cámara de Minería, después Subsecretario de Minas.

Desde las primeras reuniones de funcionarios ecuatorianos con personeros del Banco Mundial, respecto de un posible crédito para desarrollo de las exportaciones, participan representantes de la **Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR)** y la **Cámara de Industriales de Pichincha**. La **Cámara de Comercio de Guayaquil** se integrará después en diferentes actividades. El caso más evidente es el del señor **Hernán León Guarderas**, presidente de FEDEXPOR, quien asume el cargo de primer director del Proyecto de Desarrollo de las Exportaciones, una vez que se firma la Carta Acuerdo para la Fase de Preparación (es después de firmado el Convenio de Préstamo que el proyecto se conoce como Proyecto de Comercio Exterior e Integración).

Las instituciones financieras fueron muy minuciosas en escoger a los funcionarios y las organizaciones afines a la propuesta de reforma neoliberal en el Ecuador.

ALTO COSTO DE ENDEUDAMIENTO

Costo del endeudamiento

Las Instituciones Financieras Internacionales cobran intereses altos en créditos destinados al "desarrollo" de los países del sur; en el Ecuador el promedio es de 5,24% y en algunos casos ha llegado al 8,46%. Adicionalmente se cobran comisiones anticipadas de administración y comisiones de compromisos por recursos no desembolsados.

Destino final de los fondos

En la información obtenida sobre el uso de los fondos de un grupo de quince créditos, el principal destino fue para pago de consultorías, asistencia técnica y capacitación, con un promedio de 37%. Sin embargo hay créditos en los que se destina más del 60% al pago de consultorías como es el caso del PAT y PATRA. El 17% se destina a equipos y vehículos y el 16% a obras civiles.

Programa de Asistencia Técnica al subsector riego (PAT)

Aduciendo problemas de inestabilidad política e institucional, los trabajos de las consultoras tuvieron serios retrasos lo que obligó a una "renegociación" de los contratos en la que se redujo la "prestación de servicios" de 48 meses a 28 meses sin variación sustancial del presupuesto. Así por ejemplo, a la consultora UTAH por un trabajo de 48 meses se le debía pagar 3.446.000 de dólares, pero mediante el adendum, por el trabajo de apenas 28 meses se le pagarían 3.445.999,68 dólares.

Modernización de los servicios de Salud (MODERSA)

En la fase de preparación, con financiamiento de Donación Japonesa y de avances de préstamo del Banco Mundial (US\$1.510.000), financió básicamente consultorías internacionales (92%) para la factibilidad del Proyecto, por un total de US\$1.383.751

Universidad John Hopkins (modernización hospitalaria)	US\$ 718.911
Consortio California (Blue Print Health Reform)	US\$ 594.320
Dr. Oscar Emilio Guerra (Marco legal Reforma de Salud)	US\$ 70.520 (2 meses)

Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER)

Se condicionó la contratación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA como entidad co-ejecutora. En el Convenio con esta entidad se establece que los sueldos se regirán de acuerdo a la escala salarial del IICA.

La construcción del túnel de Oyacachi llegó a costar tres veces más del valor inicial presupuestado en US \$3 millones.

COMERCIO EXTERIOR

La mitad de los fondos del préstamo se transfirieron a la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, CORPEI, persona jurídica de derecho privado.

A pesar de no estar contemplado en el proyecto, se contrató a una parte del equipo técnico y asesor de las negociaciones del ALCA.

LOS CONDICIONAMIENTOS VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PROFUNDIZANDO LA POBREZA Y DESTRUCCIÓN AMBIENTAL

La mayoría de los programas financiados por el BM y el BID se concebían como "compensatorios" de los impactos de la política económica, no se trataba de programas basados en derechos.

Los créditos auditados contienen varias violaciones a disposiciones constitucionales y obligaciones asumidas por el Estado de Ecuador en distintos documentos internacionales: Declaración de Derechos Humanos; Pactos internacionales de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, etc.

- FASBASE I y II - BIRF3510-EC/BIRF3510-1-EC. La eliminación del control de precios de los medicamentos impide el acceso a quienes los necesitan y que carecen de la capacidad económica para comprarlos, creando una situación conculcatoria al *derecho a la salud*, universal y sin discriminación.

- **MODERSA - BIRF 4342-EC.** La "autogestión" a través de cobros por servicios de salud, dejó a la mayoría de la población pobre del país con un acceso sumamente limitado a éstos, restringiéndola en el ejercicio de uno de sus derechos fundamentales. Este crédito viola así *el derecho humano al acceso gratuito a la salud* consagrado en los Art. 42 y 43 de la Constitución del Ecuador y el *derecho a la tutela de la salud* consagrado en los Pactos Internacional y Americano sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales Ecuador hace parte.

- **CONCESIÓN DEL AGUA POTABLE GUAYAQUIL - BID 1026-OC.** El BID, otorgó un crédito para la concesión de los servicios de agua y alcantarillado a una empresa privada, Interagua. Esta llegó a cortar el servicio a usuarios de menores recursos, que no podían pagar las tarifas incrementadas a partir de la concesión en un 188.89%¹⁷. Según reportes de ECAPAG¹⁸, INTERAGUA cortó el servicio de agua a 32.204 familias guayaquileñas. 98.585 familias no han podido pagar las deudas del agua. Se restringe el ejercicio del derecho al agua de importantes segmentos de la población y en consecuencia se violenta el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación y la salud.

Es importante anotar que apenas 73 consumidores mayores a 500 m³ de agua debían a Interagua sólo en el año 2006 US\$ 16.2 millones que INTERAGUA en sus estados de cuenta los tiene como una provisión de "cuentas incobrables"¹⁹.

Hay evidencia contractual de que no se garantizaron inversiones que debía hacer la empresa privada. Además Interagua no cumple con sus obligaciones contractuales y ha sido multada en dos ocasiones en 2007 y 2008 por no cumplir con las metas en alcantarillado sanitario que son causal suficiente para dar por terminado ese contrato²⁰.

En el contrato de préstamo se establece la reducción de personal de ECAPAG para facilitar la concesión. Se despide a más de 1.600 trabajadores. Interagua terceriza con TERPER S.A. la contratación de 1.200 trabajadores.

- **PRAGUAS I Y II - BIRF 7035-O-EC/7401-O-EC.** Los proyectos PRAGUAS contravinieron el espíritu del artículo 46 de la Constitución entonces vigente, vía conversión de la excepción de la delegación a la iniciativa privada, en regla general, al impulsar el abandono por el Estado Central y los municipios de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento.
- **PROMECEB – BID 834/SF-EC.** En el numeral 4.44 del convenio, se plantea la recuperación de costos en la educación mientras la Constitución de 1978 reconoce el derecho a la educación primaria gratuita. La calidad educativa no mejoró con los proyectos del BID. El Proyecto REDES AMIGAS traslada las responsabilidades financieras y administrativas a los padres de familia.
- **PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO PSA BID 831-OC-EC ASISTENCIA TÉCNICA SUBSECTOR RIEGO BIRF 3730-S-EC PAT**

Los cambios en la estructura y legislación agraria para separar al Estado de sus obligaciones, la transferencia de los sistemas de riego públicos a los usuarios privados y la desinstitucionalización de todo el sector fue un proceso impuesto y agresivo de privatización de activos y transferencia de

¹⁷ Faria, Andrés Ferriz, Estado sanitario del agua potable de Guayaquil, un análisis técnico sobre la estructura tarifaria y el impacto del crecimiento del costo del agua potable en la ciudad más poblada del Ecuador. Junio del 2008.

¹⁸ ECAPAG (Ecuadorian Capital Access Program) del IDRC 40-2004-11195, fechado abril 1, de 2002, dirigido al Ecu. Alberto Acosta, Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Firmado por el Sr. Juan Christiano Ferriz, Asesor de Guayaquil (E).

¹⁹ Interagua/Asamblea Constituyente, Estados Financieros del 21 de diciembre de 2006 y 2007, p. 12, Nota 5.

²⁰ Resolución 22-17. Quejas los servicios requeridos por el incumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Rehabilitación de agua Potable y Alcantarillado Sanitario y Pluvial, perteneciente al contrato S.S.1 del presente contrato, celebrados en el valor de ejecución.

competencias, que benefició principalmente a grupos económicos poderosos, reforzó la tendencia regresiva en los proyectos de riego, los créditos terminaron por beneficiar a los terratenientes y a los monopolios agroexportadores a expensas de fundamentales derechos de la población, como los derechos a la alimentación y al trabajo digno.

- **PRODEPINE BIRF 4277-O-EC.** "El proyecto será útil para mantener la paz y estabilidad, contribuyendo de esa manera a un ambiente favorable para las inversiones del sector privado en el Ecuador"⁶¹. El objetivo de este crédito fue convertir a los supuestos beneficiarios en simples objetos funcionales para crear un clima favorable para la inversión privada. En el proceso del PRODEPINE se produjo la división de las organizaciones y la cooptación de sus mejores dirigentes a la estructura del proyecto y su debilitamiento como actor y fuerza social.
 - **FISE III – BID 1373-OC-EC.** "El Comité de Ejecución y Administración de Proyectos (CEJA) es la Unidad Ejecutora que representará a la/las comunidades en la ejecución del proyecto o proyectos a los que se refiere este reglamento"⁶². De esta manera se establece una nueva organización por encima de la organización tradicional, los cabildos comunitarios.
 - **CARRETERA CUENCA MOLLETURO NARANJAL - BID 227-IC-EC/723-OC-EC/ 1057-OC-EC/CAF.** La construcción se inicia con el informe favorable del BID, a pesar de que los estudios de ingeniería mostraban serias dificultades en el trazado de la vía. El cambio de ruta original habría respondido a intereses de grupos económicos de poder. Durante la construcción se ocasionaron graves daños ambientales, sociales y económicos a 27 comunidades. Los reajustes de precios con las constructoras se incrementaron a más de 1.000%.
 - **PRONADER – BIRF 3390-EC.** La construcción del túnel de Oyacachi se inició con la "no objeción" del Banco, pero sin la aprobación del estudio de impacto ambiental por el INEFAN, contraviniendo además con el propio convenio de crédito.
 - **PRODEMINCA - BIRF 3655-EC.** El Banco Mundial no cumplió con su propia Directriz Operacional 4.01 relativa a las *Consultas* durante la preparación del proyecto; coaccionó para la realización de reformas legales para permitir actividades mineras a gran escala en Áreas Protegidas y territorios ancestrales (Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana ("Troile II"), y Reglamento Ambiental minero) que violan la Constitución y leyes ecuatorianas vigentes.
- Los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Acuerdo 169 de la OIT y reconocidos en la Constitución de 1998) son desconocidos en las reformas legales impuestas desde los créditos, violando normas del derecho nacional como el reconocimiento expreso de las normas de derecho público internacional.
- **PATRA – BIRF 3998-EC.** El desorden institucional del Ministerio de Medio Ambiente creado por el PATRA y la inadecuada articulación normativa e institucional con otras entidades del sector público, han ocasionado que los derechos colectivos y ambientales no hayan sido debidamente protegidos.

En resumen y como consecuencia directa de los créditos:

- Se redujo el número de empleados públicos propiciando la violación del derecho humano al trabajo.
- La eliminación o soslayo de la obligación constitucional de impulsar la reforma agraria atentó contra la *función social de la propiedad* señalada en el artículo 48 de la Constitución.

⁶¹ Consejo de Crédito PRODEPINE, Punto 1 del Objetivo y Propósito Operativo.

⁶² Consejo de Crédito FISE III, Capítulo V, Componente de Proyectos de Infraestructura Rural.

- La imposición del pago de los servicios públicos de salud y educación lesionó los *derechos de acceso a la tutela de la salud y al servicio público de educación* de los estratos pobres.
- La privatización del agua potable, con los efectos de la subida de tarifas y la exclusión de los que no pueden pagar, atentó contra el *derecho de acceso al agua y el derecho a la salud*;
- "Crear un clima favorable de inversiones" en contra de las organizaciones indígenas y afrodescendientes atentó contra su *dignidad y su derecho de organizarse y ejercer el derecho político a la resistencia*;
- Ignorar la institución de la comuna y de la propiedad comunitaria, de amplia vigencia y raigambre en el campo, atentó contra el *sector comunitario de la propiedad*, en cuyo favor el Estado se encontraba obligado a promover y desarrollar, de conformidad a los artículos 46.3, 49 y 51 de la constitución entonces vigente;
- El destino de la mayor parte de los recursos de los préstamos para consultores y gastos administrativos llegando a los beneficiarios un valor residual, atenta contra el *derecho al desarrollo* del pueblo del Estado prestatario y violenta el *principio de igualdad*;
- Las condiciones impuestas antes y durante la celebración del convenio de crédito, en la determinación de cláusulas de adhesión, en la ejecución de los proyectos; en las estipulaciones sobre intereses y comisiones atentan contra el *principio de igualdad de todos los pueblos de los países miembros ante los organismos multilaterales*;
- Facilitar la inversión directa de las transnacionales evitando referir la prohibición de explotar comercialmente las áreas naturales protegidas y los territorios de pueblos en aislamiento voluntario y menoscabando el *derecho a ser consultados violenta, por omisión, el derecho individual y colectivo a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho político de la comunidad de ser consultada sobre decisiones que puedan perjudicar su entorno natural y su economía y los derechos humanos colectivos de los pueblos libres en aislamiento voluntario*, a existir como tales; a vivir conforme a sus propias pautas culturales; a no ser desplazados de sus territorios ni ser exterminados física ni culturalmente.

Lo anterior configura la violación de normas de jus cogens, entre las que obviamente están todas las contempladas en los instrumentos de protección de derechos humanos. Para el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, nos remitimos al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en los Principios de Hamburgo (de interpretación del Pacto) y a los Principios de Maastrich (violaciones del Pacto), en los cuales se pueden encontrar elementos muy importantes para sostener tanto la ilegitimidad como la ilegalidad de los convenios de crédito.

El derecho a llevar una vida digna nunca podrá hacerse efectivo a menos que toda persona pueda ejercer de manera adecuada y equitativa sus DESC.

La violación de los derechos humanos derivada de las imposiciones de los bancos multilaterales ofrece suficientes elementos para calificar a las deudas contraídas en estas condiciones de odiosas, ilegítimas e ilícitas.

CRÉDITOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO MULTIPROPÓSITO JAIME ROLDÓS AGUILERA EJECUTADO POR CEDEGE

PRESA DAULE-PERIPA

El contrato de obras se suscribió entre CEDEGE-Agroman el 17-III-1982 por un monto equivalente a US\$ 189,9 millones (calculado al tipo de cambio de 25 sucres por dólar). Luego se suscribieron 3 contratos complementarios con incrementos de obras, cantidades y trabajos complementarios o adicionales, resultando el monto total del contrato más reajustes equivalentes a aproximadamente US\$ 284,2 millones.

• Hallazgos y observaciones

Excesivo incremento de costos a lo largo del proceso de ejecución

- Factibilidad (1978) US\$ 113 millones
- Informe misión bid (1980) US\$ 149,3 millones
- Monto contratado (1982) US\$ 189,9 millones
- Costo final (1992) US\$ 284,2 millones (50% por reajustes)

Precios unitarios exagerados

Los precios unitarios más importantes examinados son entre 3 y 5 veces mayores que los de mercado de la época. La diferencia de costos en estos rubros suman US\$ 23,9 (15% del monto del contrato).

Se exageraron los beneficios del proyecto

En los contratos de crédito se establece como objetivo "poner en producción bajo riego 100.000 ha; de las cuales 50.000 en ambas márgenes del río Daule", mientras en la realidad sólo se ejecutaron 17.000 has. Tampoco ocurrieron los beneficios de navegación, recreación y turismo, que fueron previstos. De hecho, ocurrió todo lo contrario.

Encarecimiento progresivo del crédito

El financiamiento se inicia con un crédito otorgado a la tasa de interés blanda del 1% anual y a largo plazo y los siguientes a tasas de interés libor más un recargo del 0.625 y a la tasa de interés del 7,9 % anual sobre saldos, generándose un proceso de encarecimiento del crédito.

El embalse agravó las condiciones de pobreza y exclusión de las poblaciones aledañas

CEDEGE no cumplió los compromisos adquiridos con la comunidad y con los prestamistas. Después de 20 años del llenado del embalse, aún hay agricultores perjudicados. Se desplazaron 14.965 campesinos de 8 poblados y se aislaron 63 comunidades.

El índice de carencia de servicios básicos es uno de los más altos del país. El déficit de agua potable y alcantarillado está entre el 70 y el 90 %, los cantones y parroquias afectados por el proyecto se cuentan entre los que tienen peores condiciones de vida.

El embalse fue un factor crítico para el deterioro ambiental de los ecosistemas

Casi 1/3 de las 27.000 has del embalse está cubierto por lechuguines. La proliferación de esta maleza ha deteriorado los ecosistemas, ha aislado a muchos pobladores y ha provocado la proliferación de vectores transmisores de enfermedades.

El bosque natural prácticamente ha desaparecido por deforestación. La erosión afecta al 85% de la cuenca.

El prestamista no hizo cumplir los requerimientos ambientales

A pesar de que D.W. Jenkins de la misión BID (1979), advirtió de la maleza acuática y problemas de salubridad asociados, CEDEGE no llevó a cabo ningún programa serio para controlar la maleza acuática ni para reforestar la cuenca, ni el BID hizo cumplir las estipulaciones ambientales y de reasentamientos.

TRASVASE DAULE A LA PENÍNSULA (PHASE-PLAN HIDRÁULICO ACUEDUCTO DE SANTA ELENA)

Licitación Internacional PHASE-LI-01-86

El comité de licitaciones de CEDEGE (24 de junio de 1987), resolvió: a) adjudicar el contrato para la ejecución de obras del tramo II y b) declarar desierta y reabrir por el lapso de 30 días la licitación para el Tramo I, plazo demasiado corto para una oferta de aproximadamente US\$ 160 millones.

El proceso licitatorio reabierto apresuradamente en 1987 para el Tramo I, sirvió de base para adjudicar posteriormente y contratar 5 años después (10 de diciembre de 1992), a la misma empresa que construya el tramo II para que ejecute el tramo I.

PHASE - Tramo II

El contrato de obras se suscribió con la Constructora Norberto Odebrecht S.A. el 9 de octubre 1987, por un monto equivalente a US\$ 176,6 millones (calculado a 152 sucres por dólar).

Posteriormente se firmaron un contrato modificatorio y 3 contratos complementarios para: modificar la forma de pago, disminuir la zona de riego, sustituir tuberías de riego; para introducir ampliaciones, aumentos o disminuciones de cantidades de rubros y ejecutar obras que no preveía el contrato original. El monto de inversión total fue de US\$ 238,25 millones.

PHASE - Tramo I

El contrato de obras se suscribió con la constructora Norberto Odebrecht S.A. (10 Dic.1992), por un monto de US\$ 160,9 millones.

Posteriormente se firmaron 6 contratos complementarios con diversas modificaciones y ampliaciones. En los contratos complementarios 1 y 3 se elimina el revestimiento de hormigón del túnel y se cambian las especificaciones del mismo. El monto total ejecutado fue de US\$ 333,8 millones. Es decir un 207% del monto contratado.

Obras Complementarias de Infraestructura en La Península de Santa Elena (OCIPSE)

El contrato principal se firmó también con la Odebrecht & Asoc. (18 de agosto de 1997) por un monto equivalente a US\$ 126,7 millones.

5 contratos complementarios para realizar obras adicionales, modificaciones, eliminación de obras, promoción, protección y eventual reparación y/o reconstrucción de obras de infraestructura por causa del fenómeno de El Niño, estudios y aclaraciones y precisiones de estipulaciones contractuales. El monto total de ejecución fue de US\$ 259,2 millones (205% del monto contratado).

• Hallazgos y observaciones

Tramo II

A pesar de que se terminó invirtiendo un monto de 34.8% adicional, no se completaron todas las obras de riego contratadas, como la zona de riego Chongón, ni las conducciones secundarias y terciarias de las zonas de riego Daular y Cerecita.

Tramo I

El contrato congela y dolariza la cotización de la moneda ecuatoriana a un tipo de cambio de 250 sucres por dólar, pero reconoce la inflación brasileña al tener que realizar los pagos en cruzeiros.

En los contratos complementarios No 1 y 3 se cambiaron rubros y especificaciones técnicas del contrato principal con objeto de no realizar el revestimiento del túnel cerro azul sino únicamente en la solera, decisión que sería la causa para el colapso del túnel, ocurrido en junio de 2007. Este hecho implicó responsabilidad para los funcionarios que tomaron esta decisión y para la firma que lo ejecutó.

OCIPSE

El monto de contrato terminó asumiendo un 105% adicional, por efecto de contratos complementarios para obras no contempladas originalmente.

La liberalidad con la que se realizaban las obras y el apresuramiento y deseo de contratar llevó a construir obras como la "reparación de la presa San Vicente" que hasta la fecha no tiene ninguna utilidad. Costó US\$ 10'674.870.

Las obras de agua potable, alcantarillado, pavimentación, no presentan ningún tipo de complejidad y pudieron ser ejecutadas con fondos y contratistas locales por montos mucho menores.

A pesar de haberse invertido cantidad tan alta de recursos en la zona, todavía los servicios son inadecuados. Según "Aguapen", la cobertura de alcantarillado sanitario es del 40% y la de agua potable es de 70% (diario El Universo, 14 de enero de 2007).

• Análisis del trasvase

Aspectos técnicos, económicos y financieros

A la fecha de suscripción de los contratos no se tenía asegurado el financiamiento completo; es decir, se comprometieron recursos para forzar a actuar al Estado ecuatoriano sobre hechos consumados.

En total, CEDEGE suscribió con Odebrecht una cadena de 3 contratos principales y 13 complementarios a lo largo de más de 15 años.

La suma de los tres contratos principales por el valor de US\$ 464,21 millones terminaron en US\$ 831,01 millones; es decir un 80% más de lo contratado.

El gobierno de Brasil, a través del Banco do Brasil, fue la entidad que financió los tres contratos principales de obras ejecutadas por la Constructora Norberto Odebrecht S.A. Estos tres créditos luego requirieron de nuevos créditos adicionales por parte de la CAF y BNDES de Brasil para poder concluir las obras.

Existe corresponsabilidad de las entidades financieras brasileras BNDES y Banco Do Brasil, al ser parte de esta cadena de operaciones, en situación en que el país atravesaba condiciones de crisis financiera y de debilidad política en esos años.

Aspectos sociales y ambientales

Estudios realizados en 1951 por el USBR, determinaron que la mayoría de los suelos de la península eran inapropiados para irrigación. En total, casi 2/3 del área regable presenta alto riesgo de salinización. A pesar de ello se ejecutó el proyecto en las condiciones que a continuación se analizan.

La propiedad de la tierra pasó de las comunas a manos privadas.

Hasta 1982, en las áreas potenciales de riego del proyecto, el 71,2% de la tierra estaba ocupada por comunas campesinas. Como producto de las transferencias de tierra, ahora un número pequeño de 90 propietarios particulares, posee el 81% de la tierra.

La energía requerida para los bombeos la pagan todos los ecuatorianos

Se concibió, financió y ejecutó un proyecto que desde el punto de vista del consumo de energía no era auto sostenible, por lo que, al no cubrirse con tarifas los costos de operación y mantenimiento, la factura debe cubriría el conjunto de los ecuatorianos.

Áreas de riego efectivas: 1/3 de las planificadas

De las 18.568 ha regables en las 8 zonas de riego en operación, actualmente se riegan 6.276,4 ha, equivalentes a la tercera parte. Esto implica una enorme pérdida de recursos invertidos y no aprovechados.

El costo unitario de hectárea regada excesivamente alto

US\$ 571,75 millones para 6.276 hectáreas regadas, arroja un descomunal costo de US\$ 91,156/ha. Si se divide el monto invertido para las 18.568 ha regables, el valor unitario es de US\$ 30.805,69 todavía un valor excesivamente alto.

Las tarifas no cubren ni siquiera costos de operación

La tarifa de US\$ 0,01 – 0,02 / m³ cubre en promedio menos del 50% del costo de operación y mantenimiento. Según Herrera, P. (Universiteit Gent, 2005), la magnitud del subsidio en el proyecto es de alrededor de 4,5 millones por año por inversiones.

Un proyecto económicamente ineficiente y socialmente inequitativo

A pesar de ser el PHASE el más costoso sistema de riego del Ecuador, hasta la presente los resultados son muy pobres. En una década de funcionamiento, el sistema no ha logrado los beneficios esperados, con solo alrededor del 20% de su capacidad en uso.

El proyecto ha generado más inequidad y ha favorecido a los que más tienen.

Las obras del trasvase y la cadena de contratos a que dio lugar, fueron resultado de la conjunción entre los intereses económicos y políticos de determinados grupos de poder nacionales, por un lado, y por otro, los intereses de la firma contratista.

CENTRAL HIDROELÉCTRICA MARCEL LANIADO DE WIND

Contrato de obras

- La primera convocatoria a empresas italianas se dio el 8 de agosto de 1991. Segunda convocatoria fue el 6 de diciembre de 1991, en la cual se recibieron dos ofertas de los mismos consorcios.
- El contrato de obra se suscribió el 22 de enero de 1993, para la construcción de 2 unidades de 65 mw cada una, por un monto equivalente a US\$ 161,3 millones.

- El contrato complementario No 1 se firmó el 30 de enero de 1996, para aumento de la potencia de cada unidad de 65 mw a 71 mw. El contrato complementario No 2 se firmó el 6 de junio de 1996 para una tercera unidad de 71 mw. El monto final del contrato fue de US\$ 263,6 millones (163.4% el monto original).

• Hallazgos y observaciones

No existía financiamiento en firme cuando se firmó el contrato

El contrato de obras se suscribió en enero de 1993 y el primer contrato de crédito se firmó en noviembre de 1995. En el contrato complementario 2 se consideran los índices de precios al consumidor en Italia.

Variación de costos a lo largo del proceso de ejecución

El costo del proyecto aumentó desde US\$ 53 millones estimado inicialmente en 1980, a US\$ 161,3 millones en que fue contratado en 1993, luego se incrementó por los contratos complementarios hasta US\$ 214,8 millones, para terminar en un monto de US\$ 263.6 millones incluyendo reajustes.

Financiamiento bilateral que favorece a compañías italianas

A causa del ofrecimiento de financiamiento italiano, que a la fecha de la licitación no se había concretado, ésta fue restringida a firmas italianas en asociación con nacionales. De hecho, el financiamiento (parcial) de Italia sólo se suscribió cuatro años más tarde. Por el financiamiento del 20%, el proceso licitatorio fue restringido a firmas italianas, limitando por tanto la competencia.

Potencia real generada de apenas 1/3 de la potencia instalada

La potencia promedio generada en los últimos 8 años es de 75.8 mw lo que muestra claramente el sobre dimensionamiento de las 3 turbinas, que funcionan a un 30% de su capacidad. Esto demuestra que no existía volumen de reserva o caudal suficiente para instalar 3 unidades. La decisión de construir una tercera turbina pudo haberse justificado durante la situación de emergencia que atravesaba el país, pero no en el largo plazo.

Potencia nominal de los equipos no concuerda con la potencia contratada

Los datos de placa de las tres turbinas indican una potencia "nominal" de 65 mw con una caída nominal de 54,82m y un caudal nominal de 132,5 m³/s, lo que contradice las características técnicas especificadas en los contratos complementarios No 1 y No 2 de 71 mw y más bien concuerda con la potencia establecida en el contrato original.

De comprobarse este hecho se constituiría en una grave alteración de los datos y en un delito de estafa al no haberse entregado los equipos especificados.

• Aspectos económico-financieros

Financiamiento de la presa y sistema de riego

Se suscribieron 4 créditos BID por un valor de US\$ 320 millones. El monto total invertido fue de US\$ 422,3 millones, monto que sirvió también para financiar el sistema de riego Daute, y en el cual se incluye la contraparte local.

Financiamiento del Tramo II del PHASE

Se ejecutó con un crédito inicial del Banco do Brasil por 155,25 millones (6 de octubre de 1987), más un crédito del Libra Bank por US\$ 32 millones y un aporte local de US\$ 74,29 millones.

Financiamiento del Tramo I del PHASE

El financiamiento inicial fue de un crédito del Banco do Brasil por US\$115,6 millones (7 de agosto de 1992), al cual se sumaron posteriormente 2 créditos CAF por US\$ 55,3 y 9,8 millones respectivamente, un segundo crédito del Banco do Brasil por US\$ 8,58 millones, un crédito del BNDES de Brasil por 11,9 millones, más el aporte local por US\$132,6 millones, lo cual suma US\$ 333,86 millones.

Financiamiento del OCIPSE

El primer crédito fue del Banco do Brasil (Proex) firmado el 6 de octubre de 1997, por un monto de US\$ 55,25 millones. Luego se recibieron 3 créditos CAF por 41,2; 13,3 y 25 millones (1998) respectivamente, más un crédito BNDES por 38,25 millones (18 de junio de 1998), un segundo crédito Banco de Brasil por US\$ 40 millones (14 de agosto de 2001), más aporte local por 46,26 millones, para un total de US\$ 259,26 millones.

Financiamiento de la Central Hidroeléctrica

La Central se financió por contrato del Banco Medio Crédito Centrale (22 de noviembre de 1995) por US\$ 60 millones, más 3 contratos CAF (28 de noviembre de 1995) por US\$ 76,86 millones, No 2 (8 de agosto de 1996) por US\$ 62,5 millones y No 3 por US\$ 49,11 millones, para un total de financiamiento externo de US\$ 248,47 millones.

TOTAL FINANCIAMIENTO A CEDEGE EN PROYECTOS AUDITADOS

CONTRATO	MONTO INICIAL MILLONES DE DÓLARES	MONTO FINAL CEDEGE MILLONES US\$	OBSERVACIÓN
Presa y riego	189,87'	422,3'	
Tramo II	176,61	238,25	
Tramo I	160,90	333,50	incluye nivel alto
Ocipse	126,70	259,26	incluye complem. 4
Central hidroel.	161,3'	263,6'	
TOTAL	815,38	1.516,91	186,0 %

CONCLUSIONES DEL TRAMO DE DEUDA MULTILATERAL

1. Los organismos multilaterales de crédito distrajeran su misión estipulada en sus respectivos Convenios Constitutivos y promovieron sistemas de endeudamiento desleal con sus países miembros como el Ecuador, al haberse aliado con poderosos acreedores privados; en ningún caso estos organismos están permitidos de otorgar préstamos para pago de deudas o garantías relacionadas con las mismas.
2. Estos organismos se asociaron para salvar deudas ilegítimas como las negociadas en el Plan Brady, sin escatimar desvíos y distorsiones en el destino de los créditos.
3. Los créditos multilaterales comparten características recurrentes cuya finalidad es la imposición del modelo neoliberal, tales como:
 - a. Injerencia en asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía.
 - b. Debilitamiento del Estado, desregulación, privatizaciones.
 - c. Renuncia a la jurisdicción nacional, derecho a la defensa y reclamación.
 - d. Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos, así como irrespeto a los principios y convenios internacionales de derechos humanos.
4. Mediante créditos atados entre sí, se impuso un modelo uniforme, ajeno a la realidad nacional, que debilitó la capacidad del Estado para planificar, impulsar y orientar el desarrollo nacional, en función de garantizar los intereses de grupos de poder nacional y transnacional.
5. Los créditos multilaterales auditados, al establecer condicionamientos atentatorios a los intereses del pueblo ecuatoriano, generaron inestabilidad política y continuos enfrentamientos de los gobiernos con los sectores sociales.
6. Los condicionamientos impuestos a través de los créditos limitaron el goce de derechos fundamentales de personas y pueblos; tales como los derechos a la salud, educación, trabajo, derecho a la alimentación y a un ambiente sano.
7. A pesar de los altos niveles de endeudamiento, las condiciones de vida de la población, especialmente de pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes, en particular de las mujeres, no mejoraron; al contrario, se ha profundizado la pobreza, aumentado la migración y se han deteriorado las condiciones ambientales.
8. Existen pruebas suficientes para repudiar los préstamos que conforman el grupo examinado y expuesto en esta parte de la auditoría de la deuda multilateral e iniciar procesos de anulación y reivindicación soberana.
9. Los análisis jurídicos, desde el punto de vista del derecho ecuatoriano, en la perspectiva del derecho internacional y de la doctrina específica de la legitimidad del endeudamiento, encuentran que los créditos multilaterales auditados en esta ocasión revelan la presencia simultánea de los factores de odiosidad, ilegitimidad, ilegalidad e ilicitud.

SECCIÓN IV

DEUDA BILATERAL

arvenios
como el
es están
as

n Brady,

ción del

incipios y

nal, que
h función

ntereses
gobiernos

mentales
mentación

cialmente
oraron; el
ndiciones

minado y
alación

el derecho
an que los
ectores de

2008

El exa
a trav
comp
mal
edific

El alca

Una lra

CA
END

Al 31 d
a 105
aprob

El caló
millon
87.7%

El 2014 se
decretó

INF

INTRODUCCIÓN

El examen estuvo dirigido a realizar un análisis detallado de los procesos de endeudamiento bilateral del país, a través de un estudio de casos, cuya representatividad fue estimada en función del volumen de los fondos comprometidos en el proceso. Previamente, y con el mismo criterio, se seleccionaron los países materia de análisis, de entre aquellos que registraron saldos vigentes al 31 de diciembre de 2007, fecha de cierre de la auditoría⁸².

El alcance del trabajo incluye dos niveles:

1. Se verificó el cumplimiento de la normativa vigente en el Ecuador para la contratación de endeudamiento público externo, en los términos previstos en las directivas contenidas en el Título I, Capítulo 8, Sección 2, de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC). Como resultado se llegó a identificar una serie de desviaciones que, potencialmente, pueden derivar en causales de nulidad de los procesos sobre los cuales inciden.
2. Se analizaron los términos contractuales convenidos para el financiamiento externo, llegando a establecer su grado de alineamiento con los principios jurídicos internacionales, la aplicación de normas legales vigentes en los países acreedores y en Ecuador, y la sana práctica en los procesos.

Las limitaciones con mayor impacto sobre el alcance definido para el examen consistieron en:

1. Información dispersa e incompleta
2. Ausencia de documentación relativa a las distintas fases del proceso: precontractual, contractual, de ejecución y de cierre de los proyectos
3. Falta de estudios de impacto ambiental y socio-económico.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ENDEUDAMIENTO BILATERAL

A 31 de diciembre de 2007 la deuda bilateral contratada por Ecuador fue de US\$ \$2.615 millones, correspondiente a 109 proyectos considerados en su momento prioritarios para el desarrollo del país, a la fecha de su aprobación⁸³.

El saldo deudor alcanza a US\$ \$1.371 millones, equivalente al 52,4 % del valor contratado. Brasil, con US\$ \$554 millones, y España, con US\$ \$375 millones, constituyen nuestros mayores acreedores. En conjunto forman el 57,7% de la deuda bilateral pendiente.

82 Este informe, para el presente de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTIIP), se hace público en su totalidad, con excepción de los datos que se indican en el presente informe, el crédito otorgado a favor de INTERPACTA S.A., con garantía del Estado Ecuatoriano. Fuente: Ministerio de Finanzas

Se auditaron 36 operaciones crediticias, que suman US\$ \$ 1.609 millones, equivalentes al 61,5% del total suscrito y al 85,2 % del saldo pendiente de pago. La mayor cantidad de créditos auditados corresponde a España (16) y Brasil (15), que representan el 42% y 25% de la deuda bilateral, respectivamente. El saldo adeudado a la fecha de corte por las operaciones referidas llega a US\$ \$ 893 millones, como se muestra en el cuadro siguiente.

CRÉDITOS AUDITADOS SOBRE EL TOTAL DE CRÉDITOS ORIGINALES
MONEDA USD (Colización al 31 de diciembre de 2007)
SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007

CRÉDITOS ORIGINALES				CRÉDITOS AUDITADOS			% CRÉDITOS CAUDITADOS	
PAÍS ACREDEDOR	Nº	MONIO CONTRATADO	SALDO ADEUDADO	Nº	MONIO CONTRATADO	SALDO ADEUDADO	% A. C.	% S. A.
ALEMANIA	13	137.396.192,00	80.181.896,24	0			-	-
BELGICA	8	24.143.481,00	16.947.132,24	1	1.388.200,10	1.388.200,10	5,74	8,18
BRASIL	18	1.091.993.992,38	553.533.488,19	15	1.038.273.379,00	534.538.801,00	95,12	95,57
CHINA	6	22.212.731,47	7.101.568,19	0			-	-
DINAMARCA	2	22.046.889,71	16.734.752,08	0			-	-
ESPAÑA	25	892.836.523,88	374.492.901,87	16	389.218.548,71	240.050.175,95	96,75	64,10
FRANCIA	12	185.894.436,01	86.543.841,77	1	32.528.770,34	15.318.727,44	19,60	17,69
ITALIA	5	106.828.894,10	26.211.825,58	1	70.872.538,04	70.872.538,04	66,91	92,73
INGLATERRA	1	32.000.000,00		1	32.000.000,00		100,00	-
JAPÓN	8	353.484.234,13	179.745.388,17	1	84.785.889,77	31.055.570,90	17,82	17,26
TOTAL	109	2.615.067.125,31	1.370.492.294,10	36	1.608.665.326,56	893.024.014,11	61,52	65,16

FUENTE: SIGADE BCE

Evolución de la Deuda Bilateral en comparación con la Deuda Pública Externa Total



USCRITO
(16) y
fecha
E.

La década de mayor expansión de la deuda bilateral corresponde a los años 1980, con un crecimiento promedio anual del 22%, mayor al crecimiento de la deuda pública externa total, que fue del 13% anual.

La década de los 1990 se caracterizó por una desaceleración significativa del endeudamiento bilateral, con un promedio anual de crecimiento del 2%. A partir del año 2000, la deuda bilateral decrece más rápidamente que la deuda total, con una tasa promedio del orden del -7% anual, mientras que la deuda externa pública total decrece a un ritmo del -1% por año.

Para el servicio de la deuda bilateral vigente al 31 de diciembre de 2007, el país destinó US\$ \$2.614 millones. De éstos, el 55,9% estuvo dirigido a amortizar el capital, el 32,3% cubrió el pago de intereses regulares y la morosidad (11,8%), correspondió al pago de comisiones e intereses de mora.

EVIDENCIAS COMUNES EN EL ENDEUDAMIENTO BILATERAL

Ayuda ligada

La principal característica del endeudamiento bilateral tiene que ver con su condición de financiamiento ligado. La totalidad de los créditos analizados durante el examen financia exclusivamente las exportaciones nacionales del país acreedor, bajo mecanismos más o menos onerosos, según el prestamista. Esta situación se traduce en una "ayuda" atada a la expansión de bienes y servicios, incluso por concepto de fiscalización¹⁰ del país del acreedor, que impone restricciones de calidad y precios en la adquisición.

En la mayoría de los casos estas deficiencias a la postre se materializan en obras con fallas estructurales que afectan la generación de flujos de efectivo en los proyectos y demandan reparaciones costosas que se traducen en cargas financieras adicionales para el país, al margen del impacto sobre la cobertura real de servicios que requiere la sociedad. Los casos que mejor ejemplifican esta situación son la Presa San Francisco, el financiamiento para la provisión de agua potable en Guayaquil y el proyecto de riego Tabacundo.

Renuncia a la soberanía nacional

Es una cláusula común en los contratos de deuda externa; en Ecuador se ha "justificado" su vigencia a causa de una interpretación extensiva de la norma constitucional¹¹, de la cual se desprende que tácita, mas no explícitamente, se admite el renunciamento a la soberanía nacional en el caso de convenios internacionales que se suscriban en un país extranjero.

De esta manera, el país concurre al proceso como un ciudadano más, sin poder de imperio, despojado de toda su investidura soberana y acepta someter los contratos a la legislación del país acreedor o incluso a un tercero, así como las controversias a los jueces de dichos países o de terceros; lo cual permite que en los contratos se establezcan cláusulas extrañas al ordenamiento jurídico ecuatoriano, llegando inclusive algunas de ellas, a causa de esta renuncia, a ser contrarias a las normas constitucionales y legales así como en algunos casos al orden público del país.

¹⁰ Los créditos recibidos en Brasil para construcción de obras de infraestructura incluyen el financiamiento de los servicios de fiscalización, a cargo de empresas privadas. Los servicios de inspecciones se contrataron con compañías oficiales, también a cargo del acreedor.
¹¹ Artículo 14 de la Constitución de la República vigente; artículo 10 de la Constitución de 1978 y sus modificaciones.

• Recursos que no ingresan al país

Esta condición se relaciona con el criterio de la ayuda ligada y anula el efecto multiplicador sobre la actividad económica interna que se espera de una "inversión" extranjera. En la práctica el dinero sólo cambia de cuenta en el país del acreedor, generando a cambio efectos de ajustes por inflación y diferencial cambiario que se traducen en incrementos sustanciales de la deuda para el prestatario.

La situación planteada desde el punto de vista legal conlleva a poner en duda la motivación de los contratos de endeudamiento, es decir, la motivación de los contratos en sí, lo que constituye uno de los requisitos para la validez de los actos y contratos en la legislación ecuatoriana así como en la vigente en los países de los acreedores.

• La mayoría de proyectos no cumplen con sus objetivos

Los procesos, en la mayoría de los casos largos y engorrosos (por poco transparentes), seguidos desde la formulación del proyecto hasta la suscripción del convenio de financiamiento y la disposición efectiva de los fondos, se traduce en la práctica en una variación significativa de los precios en el momento del arranque de las obras, los cuales motivan desfases financieros, que no se atienden oportunamente e incluso repercuten, a la postre, en obras inconclusas e inútiles que demandan voluminosos flujos de fondos adicionales para volverse productivos (si lo logran).

La responsabilidad del prestamista no considera estas situaciones y se limita a ofrecer los fondos requeridos, pues el objetivo final se reduce a la venta de sus productos o servicios. De esta manera, el objeto de los contratos resulta disfrazado, pues genera beneficios únicamente para los contratistas y prestamistas, cuya nacionalidad generalmente es la misma, y no para la población del financiado que es lo que aparentemente motivó el endeudamiento. Esta situación también puede considerarse como violatoria a la causa lícita, que constituye un elemento de validez de los contratos, común en las diversas legislaciones occidentales y aquellas de raíces románicas germánicas.

HALLAZGOS GENERALES

ILEGALIDADES FASE PRECONTRACTUAL DE LOS CRÉDITOS

La preparación de la voluntad del Estado, a fin de comprometerse en los convenios de crédito, está contemplada en la sección 2 del Capítulo 8, Título III de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC). El incumplimiento de tales formalidades puede conllevar la nulidad de los contratos, pues la voluntad del Estado ha sido viciada y, como consecuencia, el procedimiento carecería de validez.

Del examen realizado se determinaron las siguientes observaciones relativas a la fase precontractual:

El 83% de los informes emitidos por la Subsecretaría de Crédito Público no incluyen un análisis de la situación económica o capacidad de pago de la entidad beneficiaria del crédito, como lo dispone el artículo 125 de la LOAFYC. Debido a esta falencia en los informes, el inciso segundo del artículo 128 del cuerpo legal en referencia tampoco fue aplicado. El Estado otorgó su garantía sin conocer con certeza ni haber ponderado adecuadamente la verdadera capacidad de pago de la entidad garantizada.

La disponibilidad de información respecto del proyecto, su rentabilidad, programación y otros aspectos relacionados, fue limitada; en los archivos del Ministerio de Finanzas no se encontraron todos los proyectos de inversión, pese a que el artículo 123 de la norma aplicable exige que la entidad solicitante del crédito envíe al Ministerio toda la documentación que sustenta el proyecto, previa la solicitud de autorización para adquirir el compromiso.

Mención especial merecen los créditos concedidos por el BNDES¹⁰ a Ecuador. De los financiamientos otorgados al país que fueron analizados (8 convenios), cuatro de ellos fueron contratados a través de la suscripción de un convenio de crédito; los restantes se pusieron en vigor a través de notas promisorias o pagarés, exclusivamente. Este procedimiento constituye un incumplimiento de la disposición taxativa contenida en el artículo 127 de la LOAFYC.

ILEGALIDADES EN LOS CONVENIOS

Cláusulas abusivas en los convenios de crédito

Se definen como "cláusulas abusivas" aquellas no negociadas individualmente, y que son contrarias a la buena fe y al justo equilibrio de los derechos y obligaciones entre las partes contratantes.

En general, las cláusulas abusivas establecen condiciones favorables a una de las partes contratantes, por sobre las normas legales establecidas para el desenvolvimiento libre, voluntario y equitativo, con el fin de obtener ventajas de tipo económico y legal; en definitiva, rompen la conmutatividad de los contratos, principio de derecho universal.

Las cláusulas abusivas, así caracterizadas, se constituyen en ilegales, pues para Europa se hallan expresamente determinadas en la Directiva 93/13/CEE, del Consejo de la Unión Europea, de 5 de abril de 1993, relativa a los contratos celebrados con consumidores, así como en la regulación de las condiciones generales de la contratación.

En España se encuentran tipificadas en la Ley 7/98, de 13 de abril de 1998, denominada *Condiciones Generales de Contratación*, en la cual consta una enumeración de las cláusulas abusivas incluidas en el Derecho Español. El efecto de la inclusión de estas cláusulas en los contratos o convenios de crédito es la ilegalidad, conforme a la misma Ley.

Los convenios de crédito suscritos con España están sujetos a esta normativa

En los 36 convenios auditados se identificaron nueve cláusulas comunes, caracterizadas como abusivas, cuyo detalle se presenta a continuación.

¹⁰ Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.

#	Cláusulas Abusivas Comunes en los Países	%
1	Pago de indemnizaciones, costos y gastos futuros indeterminados	62%
2	Amortización anticipada condicionada	50%
3	Exigencia de una declaración del acreditado conforme un anexo (adhesión en lugar de acuerdo de voluntades)	43%
4	Cláusula Pari Passu ¹⁸ en beneficio exclusivo del acreedor	33%
5	Únicamente la certificación del acreedor es prueba suficiente y válida, en caso de controversias	33%
6	Desembolso de fondos sujeto a condiciones que afectan a terceros (pago previo a proveedores)	33%
7	Multas y penalizaciones adicionales al interés de mora para casos de incumplimiento	33%
8	Se declara unilateralmente de plazo vencido el crédito en caso de moratoria de Ecuador no sólo en el crédito en cuestión sino en cualquier otro contrato con el país acreedor.	30%
9	Costos ocultos: Interés + Comisión por desembolso + Comisión por disponibilidad + Seguros + Gastos + ...	23%

FUENTE: Contratos de crédito y Ley 7/98 de España

• Ilegitimidad

Declaración de que los convenios no violan la constitución, las leyes, normas o el orden público del Ecuador

Los contratos o convenios contienen en su mayoría una cláusula o la exigencia del pronunciamiento del asesor jurídico de la institución beneficiaria, en la cual se declara que las obligaciones contenidas en ellos no violentan normas constitucionales, legales, jurídicas en general o el orden público del Ecuador. Tal cláusula es una declaración muchas veces falsa, pues los contratos contienen obligaciones que están en contradicción con la normativa interna ecuatoriana, como el anatocismo, las penalizaciones adicionales al interés de mora y las exenciones tributarias contractuales.

CASOS RELEVANTES POR PAÍS

BRASIL

PRESA HIDROELÉCTRICA SAN FRANCISCO

Monto del Crédito:	US\$ 242.965.100,00.
Destino:	Financiamiento parcial para la construcción del proyecto hidroeléctrico San Francisco, así como la capitalización de los intereses durante el periodo de gracia.
Prestamista:	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES)
Entidad Ejecutora:	HIDROPASTAZA S.A.

18 Cláusula beneficiosa otorgada por el deudor a nivel contractual en relación a todos los préstamos.

Indicios de ilegalidad

1. La garantía del Estado a favor de Hidropastaza, una sociedad anónima bajo control de la Superintendencia de Compañías, incumple la disposición contenida en el artículo 113 de la LOAFYC y, por tanto, no debió haberse otorgado. El fundamento legal para otorgar esta garantía es el artículo innumerado a continuación del artículo 27 de la Ley Básica de Electrificación, introducido por el Decreto Supremo 1887, publicado en Registro Oficial 454, de 31 de octubre de 1977, cuya vigencia fue avalada por dictamen del Procurador General del Estado, **Ramón Jiménez Carbo**, con informe No 09929, de 11 de enero de 2000. Esta Auditoría considera que el criterio de la Procuraduría, fundamentado en la vigencia del artículo referido, no es procedente, pues dicho artículo fue derogado por la vigencia de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, publicada en el suplemento del Registro Oficial 43, de 10 de octubre de 1995.
2. Las cláusulas 1.1.1 y 5.3 del Convenio, que contemplan la capitalización de intereses del periodo de gracia, fueron autorizadas oficialmente sobre la base de una normativa reformada a la fecha de suscripción del Convenio, por el artículo 244, número 4 de la Constitución, así como el artículo 2113 (ex 2140), del Código Civil Ecuatoriano y 561 del Código de Comercio, que prohíben expresamente el anatocismo⁶⁶.
3. En las cláusulas 11.1 y 11.2 del convenio de crédito y la cláusula 32 del contrato de ingeniería se estipula la exención de todo tipo de tributos —actuales y futuros— sobre el servicio de la deuda y las importaciones brasileñas, respectivamente, de modo que el sacrificio fiscal para el país se consume por doble vía. Al margen del impacto económico, este tipo de estipulaciones provoca la violación del art. 257 de la Constitución de la República que ordena: "Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos", disposición que se reafirma en el artículo 5 del Código Tributario y en la Ley de Régimen Tributario Interno.

Indicios de ilegitimidad

1. Las condiciones del financiamiento, establecidas en las cláusulas quinta, séptima y octava del convenio de crédito, así como sus mecanismos de cálculo, representan una carga onerosa excesiva para el proyecto: en el periodo de gracia, la tasa de interés llega al 9,75% y en el periodo de amortización, al 7,75%. Si a la tasa de interés contratada se suman las tasas de administración y compromiso, el efecto final de la carga financiera casi se duplica. En cambio, se establecen condiciones blandas en los mecanismos de penalización para la empresa constructora en caso de incumplimiento durante el periodo de construcción, merced a la determinación de un sistema de cálculo modificado de la multa, que reduce el cargo a la mitad de lo que resultaría con la aplicación del sistema convencional⁶⁷.
2. La cláusula 13.1 establece el pago de gastos indeterminados relacionados con la validez y ejecutabilidad del Convenio, derivando en una probable elevación de costos que conlleva a la violación del principio de conmutatividad del contrato. El principio mencionado es propio de la naturaleza de los convenios bilaterales onerosos y determina que las prestaciones de los contratistas sean equivalentes, con el fin de mantener su equilibrio.
3. Las cláusulas 14.3, 15 y 16, determinan penalizaciones adicionales al interés de mora, tales como la compensación por pérdidas y una multa del 10% sobre el principal y cargos, en caso de incumplimiento, prohibidos en Ecuador, según las disposiciones de los artículos 2141 y 2142, actuales 2114 y 2115 del Código Civil y 558 del Código de Comercio.

⁶⁶ El anatocismo es "anatocismo" la capitalización de intereses o "interés compuesto".

⁶⁷ El artículo 2113 del Código Civil establece: "El interés no se capitaliza".

⁶⁸ Véase el artículo 1257 del Reglamento para el sector eléctrico.

⁶⁹ Véase la tasa de interés sobre el financiamiento.

- Las cláusulas 17.2, 17.3 y 18.2, estipulan compensaciones por pago anticipado, incluyendo costos administrativos, costos indeterminados y establecidos de manera unilateral por el acreedor, sin que sea obligatorio justificar debidamente el monto de los mismos, generando inequidad y riesgo de perjuicio económico para el financiado.
- En la cláusula 21, que establece el sometimiento a la legislación brasileña, esto es, a un ordenamiento jurídico y a una jurisdicción extranjera al Estado Ecuatoriano, en su condición de garante del crédito contratado.

• Indicios de malas prácticas

- El hecho de que se hayan requerido diez contratos ampliatorios para concluir la obra, de los cuales cinco estuvieron relacionados con la mitigación de fallas geológicas y la aceleración bonificada de los trabajos, evidencia una planificación inadecuada y costosa, que fue percibida desde el inicio de la construcción, según se desprende del contenido de la cláusula 3.2 del contrato de ingeniería, que estipula la ejecución de un proceso de "optimización" bonificada inmediatamente después de suscrito el contrato.
- Pese a la excesiva carga financiera, el informe del Ministerio de Finanzas, previo a la contratación del préstamo, suscrito por la economista Fabiola Calero C., Directora Nacional de Estudios, concluye recomendando la suscripción del convenio debido a que *"las condiciones financieras del crédito otorgado [...] se pueden considerar como satisfactorias y convenientes para el Estado Ecuatoriano en el endeudamiento público externo [...] Las condiciones de este financiamiento son favorables a los intereses del Estado Ecuatoriano y blandas para la adecuada ejecución del proyecto"*. Se afirma, incluso, que *"no siendo Hidropastaza del sector público ni perteneciendo sus rentas al Presupuesto General del Estado, no puede considerarse su deuda externa como deuda pública externa"*, desconociendo el efecto legal y potencial perjuicio económico resultante de la garantía oficial al préstamo, recomendada en el mismo informe. Estos criterios fueron compartidos por el Banco Central, otra de las instancias a quienes correspondía pronunciarse al respecto (Informe suscrito por el Director General de Estudios, Francisco Hidalgo V.).

ESPAÑA

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE VIGILANCIA EN EL MAR Y ZONA MARINO COSTERA

1. Avión casa CN-235-300 versión marítima

Monto del Crédito:	US\$ 24 283.000 más el 100% de la Póliza de Seguro emitida por CESCE (Agencia Española de Seguro a las Exportaciones)
Destino:	Adquisición de un avión CASA CN-235-300 versión marítima, dentro del proyecto de "Fortalecimiento del Sistema de Vigilancia en el Mar y Zona Marino Costera"
Prestamista:	Deutsche Bank S.A.E.
Ejecutor:	Armada del Ecuador

• Indicios de ilegalidad

- Cláusula 3: exenciones tributarias actuales y a futuro que contravienen disposiciones constitucionales, legales y al principio de legalidad en el derecho tributario: solamente a la ley que crea el tributo le corresponde determinar las exenciones a la misma.

2. **Cláusula 3.4.2.:** el incremento de costos por efecto de la póliza de seguro y de potenciales incrementos futuros indeterminados en la prima constituyen un aumento unilateral del precio del crédito, lo que se considera una cláusula abusiva en términos de la ley española 7/98.
3. **Cláusula 5.1:** presencia de costos indeterminados sobre el crédito, a la fecha de suscripción del convenio, impidiendo conocer la trascendencia real de la decisión de tomar el préstamo y configurando las características de una cláusula abusiva, según la Ley (española) de Condiciones Generales de contratación.
4. **Cláusula 5.2:** estipula el derecho del acreedor para seleccionar la tasa de interés de mora que convenga a sus intereses, de entre dos posibles, cláusula abusiva, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley (española) de Condiciones Generales de Contratación, porque causa un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes.
5. **Cláusula 9.2:** pagos líquidos, que dan lugar a exenciones tributarias actuales y a futuro con efectos similares a los indicados en el punto 1.
6. **Cláusula 10.1:** declaración expresa para la ejecución del convenio sobre la conformidad de términos, pactos y compromisos del contrato a las normas ecuatorianas vigentes y al orden público establecido, se contrapone con la cláusula 5.2 del mismo contrato, que estipula penalizaciones adicionales al interés de mora en caso de incumplimiento del deudor, prohibidas en Ecuador.
7. **Cláusula 11.1:** establece la transferencia de los impuestos presentes y futuros al financiado, rompiendo el equilibrio contractual, lo cual le confiere a esta cláusula el carácter de cláusula abusiva, según lo estipulado en la ley 7/98 española (vigencia: abril, 1998)
8. **Cláusula 11.2:** determinación de costos adicionales futuros indeterminados, con riesgo de incurrir en una aplicación retroactiva de la norma, además de que los nuevos costos que se cargarían al crédito por efecto de esta cláusula violentarían los derechos del consumidor, según la ley española 7/98, que prohíbe incrementar unilateralmente costos al consumidor al momento de la prestación del servicio, sin sujetarlo a índices legales determinados.
9. **Cláusula 13:** estipula la posibilidad de débito indiscriminada de valores a nombre del deudor, en cualquier otra entidad del grupo y en cualquier divisa, sin especificar las condiciones de la conversión, es decir de forma indeterminada, lo que constituye una cláusula abusiva, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación española (ley 7/98).
10. **Cláusula 15:** establece castigos por la amortización anticipada del crédito, incluyendo el pago de "perjuicios" sufridos por los acreedores para la recolocación de los fondos, contrario a lo dispuesto en el artículo 1169 del Código Civil de España, que permite el pago anticipado de una deuda líquida, esto es, determinada.

• Indicios de Ilegitimidad

1. **Cláusula 3:** declaración expresa, previa la disposición del crédito, sobre la conformidad de términos, pactos y compromisos del contrato a las normas ecuatorianas y al ordenamiento e interés públicos, situación contraria a la presencia de cláusulas abusivas, que vulneran normas ecuatorianas (exención de impuestos) y el orden público del país (quebrantamiento de la conmutatividad de los contratos).

2. **Cláusula 5.2:** contempla la obligación del acreditado de responder por el "perjuicio sufrido" por el acreedor en el caso de que los intereses de mora se cancelen en una fecha diferente al último día del periodo de interés, contraviniendo normas ecuatorianas que prohíben cláusulas penales adicionales al interés de mora (2141 y 2142, actuales 2114 y 2115 del Código Civil y 558 del Código de Comercio).
3. **Cláusula 10.2:** establece una cláusula *pari passu* en beneficio exclusivo del acreedor, rompiendo el principio de conmutatividad del contrato, en el sentido en que provoca inequidad en los derechos y obligaciones de las partes.

2. Tres lanchas oceánicas

Monto del Crédito:	US\$ 34.893.774,18 más el 100% de la Póliza de Seguro emitida por CESCE (Agencia Española de Seguro a las Exportaciones) US\$ 35.841.183,18 (incluye prima de seguro de CESCE)
Destino:	Financiar la Adquisición de tres lanchas oceánicas patrulleras dentro del proyecto de "Fortalecimiento del Sistema de Vigilancia en el Mar y Zona Marino Costera"
Prestamista:	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. (BBVA)
Ejecutora:	Armada del Ecuador

• Indicios de ilegalidad

1. **Cláusula 5.1:** establece la transferencia de la carga tributaria aplicable en el Ecuador y otras retenciones, del acreedor al deudor. El principio de legalidad en el derecho tributario determina que sólo la ley que crea el tributo puede determinar sus exenciones.
2. **Cláusula 6.3:** fijación de responsabilidad para el financiado sobre primas de seguro futuras indeterminadas, que incrementan el costo y constituyen un aumento unilateral del precio del crédito, lo que se considera una cláusula abusiva en términos de la ley española 7/98.
3. **Cláusula 13:** establecimiento de castigo por la amortización anticipada del crédito y sometimiento a condiciones indeterminadas, a criterio del CESCE e ICO (Instituto de Crédito Oficial) del Reino de España, contrarios a lo dispuesto en el artículo 1169 del Código Civil de España, que permite el pago anticipado de una deuda a condición de que la misma sea líquida, esto es, plenamente determinada.

• Indicio de ilegitimidad

1. **Cláusula 21.3:** registra la declaración expresa de que las estipulaciones y obligaciones contenidas en el contrato no contravienen ley alguna en el Ecuador ni su ordenamiento público, en circunstancias en que otras cláusulas, como la cláusula 5.1 mencionada, violentan principios jurídicos de aplicación universal, como es el caso del principio de legalidad en el derecho tributario

• Indicios de malas prácticas

Prasión internacional para la adquisición del avión CASA y tres lanchas oceánicas

El proceso de negociación del contrato de crédito entre el Gobierno de Ecuador (Armada ecuatoriana) y el Deutsche Bank para la compra de un avión CN-235-300 a la empresa española EADS/CASA se alargó varios meses. Según correspondencia intercambiada entre EADS/CASA y la Armada Ecuatoriana, este proceso se

demoró por la demanda del Banco Central de Ecuador, de esperar a que las condiciones OCDE a las cuales estaba sujeto el crédito mejorasen⁷⁷. Según la documentación disponible la cronología de dicha negociación fue la siguiente:

- Entre junio y octubre de 2001 se negocia una oferta para la adquisición de dicho avión por parte de la Armada Ecuatoriana con la empresa española EADS/CASA.
- El 28 de junio de 2002, el Ministerio de Economía se pronuncia sobre los términos del financiamiento (permitiendo que dicha operación se enmarque en el Programa Financiero entre Ecuador y España) y el 12 de septiembre de 2002 la Subsecretaría de Inversión Pública (MEF) emite la calificación de viabilidad del proyecto. Entre octubre y noviembre de 2002 la Comandancia General de la Marina ultima los trámites de certificación del proyecto de contrato y presentación de la copia del convenio de financiación definitivo.
- Según EADS/CASA, en dos ocasiones, el 26 de diciembre de 2002 y el 14 de marzo de 2003, el Banco Central se pronuncia por posponer la firma definitiva del contrato, "aduciendo razones de coste de la prima del seguro de crédito español, proponiendo esperar a que mejore la calificación del país en el consenso OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)". Para estas fechas, tal calificación era de 1851 y 1438 puntos, respectivamente. El Presidente del Directorio del Banco Central, Mauricio Yépez, informa que el Banco Central ha resuelto suspender la contratación de tales créditos hasta que "se apruebe el crédito stand-by con el Fondo Monetario Internacional" porque ello "facilitará la realización de nuevas gestiones [...] a fin de reducir el costo de la prima del seguro [...] e incluso mejorar las condiciones financieras".
- En comunicaciones de 8 de abril de 2003 EADS/CASA manifiesta a la Comandancia General de la Armada y al Ministro de Defensa Nacional, su preocupación por la dilatación del proceso, y anuncia que por la demora "los precios serán revisados e incrementados [...] lo que resultaría más costoso para el país que el posible ahorro que podría suponer una mejora de la valoración del riesgo país en la OCDE, en caso de producirse".

También advierte a las autoridades ecuatorianas que "de no formalizarse los créditos de este proyecto, todos los demás proyectos en trámite para otros sectores del Ecuador dentro del programa Financiero Hispano-Ecuatoriano, serían suspendidos" (créditos que estarían igualmente basados en las condiciones financieras marcadas por el consenso OCDE)⁷⁸. Para esta fecha el EMBI era de 1254 puntos, dando cuenta de una tendencia descendente definida.

- Se puede apreciar en el contenido de estas comunicaciones la poca consecuencia de la empresa española con los intereses de Ecuador, que busca conseguir mejores condiciones en el financiamiento; bajo amenazas presiona por la realización del negocio. Esto contradice la vigencia de un Programa Financiero entre los dos países.
- En documento de 23 de abril de 2003, referente a una "Reunión con el Banco Central y Propuesta para los Créditos" realizada entre el Ministro de Defensa y los funcionarios del Banco Central, se evidencia la presión ejercida tanto por el Ministro de Defensa como por el gobierno español y el exportador. También se argumenta: "actualmente las tasas de interés se encuentran en los niveles más bajos de los últimos tiempos, el riesgo de que estas aumenten por la incertidumbre del mercado debe tenerse en cuenta".
- El 23 de abril, la Subsecretaría de Crédito Público, economista María de los Ángeles Rodríguez, solicita al Banco Central del Ecuador que someta "nuevamente a aprobación" los "proyectos de convenio de préstamo para la adquisición de un avión CASA CN-235-300 por US \$ 24.283.000 y Tres Lanchas Oceánicas por US \$ 30.883.774, componentes del proyecto "Fortalecimiento del Sistema de

⁷⁷Comisión Especial de Observación de la Deuda en la Substitución, ANÁLISIS DE DEUDA ENTRE ECUADOR Y ESPAÑA, 2002.
⁷⁸Comisión Especial de Observación de la Deuda en la Substitución, ANÁLISIS DE DEUDA ENTRE ECUADOR Y ESPAÑA, 2002.

Vigilancia en el Mar y Zona Marino Costera". El mismo documento indica que el costo de la Prima de Seguro CESCE (Agencia Española de Seguro a las Exportaciones), a la tasa vigente, es de 14,48% y que "en el supuesto de que Ecuador logre una reclasificación inmediata inferior en el contexto de la OCDE el ahorro sería de US \$ 857.000 "sobre el precio del avión únicamente". El 23 de abril de 2003 el EMBI estuvo en 1.110 puntos, iniciándose una evolución decreciente.

- El 7 de mayo de 2003 la Subsecretaría de Crédito Público informa que se da luz verde al contrato, de las condiciones financieras del mismo, y que el Banco Central dictaminó favorablemente sobre los términos financieros del convenio de préstamo. Según los datos del MEF el contrato fue firmado definitivamente el 29 de octubre de 2003.

El riesgo país, medido a través del índice EMBI (Emerging Markets Bond Index), en cuya base se calcula la prima de seguro del CESCE, se encontraba en 1.117 puntos el 19 de septiembre de 2003., mas, para finales de año disminuye a 779 puntos⁷², según informe preparado por el Directorio del Banco Central acerca de la economía del país en el 2003⁷³.

En suma, la presión ejercida por EADS CASA provocó un costo adicional por \$ 857 mil dólares para el país.

La exigencia del acreedor para la suscripción del convenio, mediante la amenaza de suspender todos los créditos del Programa Financiero Hispano-ecuadoriano, constituye intimidación o fuerza moral, causales que vician el consentimiento y generan nulidad de los actos y contratos, de acuerdo con el Código Civil español (art. 1261, 1265 y 1267) y ecuatoriano (art. 1488, 1494, 1499 y 1500, vigentes a la fecha de suscripción del contrato).

ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA GUAYAQUIL

Monto del Crédito:	Hasta US\$ 34.973.520 más el 50% de la prima de seguro (CESCE)
Destino:	Financiamiento parcial del proyecto Plan Maestro de Agua Potable para Guayaquil
Prestamista:	Instituto de Crédito Oficial del Reino de España (ICO)
Ejecutor:	Empresa Provincial de Agua Potable del Guayas (EPAP-G)

• Indicios de ilegalidad

En la cláusula 10, que establece condiciones para la amortización anticipada de la obligación, en cuanto a su monto, en circunstancias en las que la deuda es líquida, esto es, determinada, en forma contraria a lo dispuesto en el artículo 1169 del Código Civil de España.

En la cláusula 18, se estipulan exenciones tributarias actuales y a futuro, contraviniendo disposiciones constitucionales que reservan a la ley la normativa básica tributaria, donde están comprendidas la facultad de las exenciones. Esta cláusula transfiere la carga tributaria del acreedor al deudor, incluso en el caso de impuestos considerados directos.

• Indicios de ilegitimidad

1. La cláusula seis, numeral 3, desvincula el crédito de la situación que le da origen en cuanto tiene que ver con la compra de bienes y servicios españoles, convenidos en términos específicos con el proveedor y que podrían incluso estar sujetos a vicios ocultos de fabricación o provisión. Esta es una condición común a todos los contratos, desconoce la condicionalidad que está en el origen de la transacción y que corresponde al carácter exclusivamente ligado del financiamiento contratado.

⁷² Datos disponibles del EMBI (Emerging Markets Bond Index) son sólo referenciales de la página de la Compañía de Valores de Ecuatoriana, www.suvalores.com.ec
⁷³ Informe de Economía No. 45, Segundo Semestre de 2003
http://www.bce.fin.ec/indicadores/indicadores/Publicaciones/Informe_Guayaquil2003.pdf

2. En la cláusula seis, numeral 4, que establece el derecho del acreedor (ICO) a suspender el crédito por pagos pendientes a cargo del deudor derivados del convenio o de cualesquiera otros convenios formalizados con el prestamista, provocando un reparto arbitrario e inequitativo de responsabilidades entre los contratantes y rompiendo, de esta manera, el principio de conmutatividad de los contratos onerosos.
3. En la cláusula ocho, numeral 1, que determina el cobro de una comisión de disponibilidad aplicable a todos los importes que no hayan sido utilizados durante el periodo de disponibilidad, debido a que impone costos financieros sobre porciones del préstamo que no han sido desembolsadas, lo cual resulta en la presencia de costos ocultos que encarecen el crédito, pues son exigibles incluso dentro del plazo en que los fondos pueden ser utilizados, desnaturalizando la condición de penalización atribuida a su no utilización.
4. En la cláusula quince, numerales 2, 4 y 5, que establecen las condiciones para declaratoria de vencimiento anticipado por parte del acreedor y que lo hacen extensivo a causas ajenas al crédito, esto es, otros convenios firmados con el acreedor, con el sector público español en general y/o asegurada por el CESCE. El carácter abusivo de estas cláusulas se traduce en la imposición de una colateralización incondicional entre todas las obligaciones a cargo del prestatario con el país acreedor.
5. En la cláusula veinte, que somete el acuerdo al fuero y jurisdicción de los juzgados y tribunales de Madrid, renunciando expresamente a cualquier otro fuero que les correspondería, debido a que establece un foro externo para resolver oficialmente las disputas, con renuncia a la soberanía nacional.
6. Esta última cláusula, así como aquella relativa a la exención de impuestos causados dentro del país, podrían tener, además, características de cláusulas recusables, puesto que minan la soberanía nacional e imponen expresamente la resolución de conflictos ante la justicia de países cuyas reglas favorecen intereses particulares (del acreedor, por supuesto).²⁸

• Indicios de malas prácticas

1. Las cifras sobre ineficiencia en tiempos y costos del proyecto, así como las reclamaciones jurídicas en curso, debidas a deficiencias en los diseños, la calidad de los materiales y la construcción de la obra, en general, evidencian que el proceso no cumplió con los objetivos previstos, resultando en efectos negativos para el país, tanto de carácter económico como en la calidad de los servicios provistos a los consumidores, afectando así la calidad de vida de su población.
2. La ayuda ligada no constituye un mecanismo efectivo de ayuda al desarrollo para el país receptor de los fondos. Si bien el préstamo estuvo orientado a la provisión de servicios básicos, su racionalidad real dista de contribuir al desarrollo del país; por el contrario, como es común en este tipo de operaciones financiadas por agencias oficiales de países industrializados, se dirigió a proveer infraestructura necesaria para el desarrollo local buscando legitimar sus propios objetivos y necesidades de expansión comercial a través de la internacionalización de sus empresas, contribuyendo más bien a generar implicaciones nocivas para el desarrollo local, debido a la carga financiera elevada que impone, aún tratándose de acreedores oficiales.

28. Hemos revisado el texto de este convenio, en el momento de la escritura se han identificado incorporaciones de contratos que se refieren a la construcción y que debían estar vigentes en la totalidad o al más pronto al acuerdo al país, desde la liberación de que incurren en el Estado, como es el caso de la escritura, por ejemplo.

3. El desenlace final del proceso muestra que esta lógica internacional también fue funcional con la política gubernamental de turno, que condicionó el préstamo al inicio de un proceso de reestructuración administrativa encaminada, en último término, a viabilizar la privatización del servicio, provocando que las deudas contraídas por una institución pública, con cargas financieras que afectan a toda la sociedad, beneficien, a fin de cuentas, al sector privado.
4. El préstamo fue servido a través de fondos del gobierno central incluso antes de la subrogación oficial de obligaciones por parte del Estado ecuatoriano⁷⁶. Este procedimiento evidencia, además, que a través de este proyecto el gobierno contribuyó a proporcionar la infraestructura necesaria para que la empresa privada entre a operar un servicio básico que debiera, por naturaleza, mantener su condición de bien público. El Estado, es decir todos los ecuatorianos, contribuimos a financiar una infraestructura que luego sería aprovechada en beneficio privado.

CENTRAL HIDROELÉCTRICA "MARCEL LANIADO DE WIND"

Monto del Crédito: Lit. 92.998.004.000 (liras italianas)

Destino: Financiamiento para la construcción de la Central Hidroeléctrica Marcel Laniado de Wind

Prestamista: MEDIO CREDITO CENTRALE S.p.A.

Entidad Ejecutora: CEDEGE

• Indicios de Ilegalidad

1. Defecto de la génesis del proceso de endeudamiento por falta de buena fe "incontraendo" en cada fase del proyecto (preliminar, de ejecución y ulterior) por parte de los sujetos involucrados, que ocultan o disfrazan las verdaderas motivaciones que les llevaron a suscribir el crédito, lo cual violenta el principio de la buena fe con que se debe procurar asumir las obligaciones. El Art. 1337 del Código Civil italiano constituye aplicación específica del principio general de integridad que está dirigido a inscribir el espíritu de la buena fe en el campo de las obligaciones.
2. Incumplimiento de la Ley italiana de 18 de febrero de 1987 No 49 sobre la "nueva disciplina de la Cooperación de Italia con países en vías de desarrollo": el artículo 1.2 de la ley 49/87 establece que "la cooperación al desarrollo está dirigida a la satisfacción de las necesidades primarias y, en primer lugar, a la salvaguarda de la vida humana, a la autosuficiencia alimentaria, a la valoración de los recursos humanos, a la conservación del patrimonio ambiental, a la realización y consolidación de los procesos de desarrollo endógeno y al crecimiento económico, social y cultural de los países en vía de desarrollo".
3. Presunto vicio de voluntad, habiendo el gobierno italiano concedido el préstamo por una supuesta presión de los sujetos económicos interesados en la ejecución del proyecto. Tratándose en dicha circunstancia, más precisamente de violencia moral según el antiguo proverbio "etsi coactus, tamen voluit"⁷⁷. En sustancia existe un conflicto entre la voluntad tal como se ha formado y la voluntad hipotética tal como habría sido sin la influencia perturbadora de algunos elementos que hayan incidido sobre el conocimiento o sobre la libertad del sujeto. En tal caso, la voluntad así elaborada,

76 Mediante ley No 121, publicada en el suplemento del RD No 378, del 7 de agosto de 1998, el Congreso Nacional emitió la ley especial a través de la cual el Estado Ecuatoriano asumió formalmente las deudas internas y externas de la CEPAE, administrada al Ministerio de Finanzas y Crédito público para cual, y nombre y en representación del Estado ecuatoriano, realizó los trámites pertinentes que permitieron a esta asumir directamente el servicio de la deuda a partir de la fecha de expedición de la Ley. Entre las consideraciones de la ley se menciona la deplorable situación financiera de la empresa, lo que requiere la ayuda del Estado para poder cumplir con sus obligaciones contractuales internas y externas.

La ley de esta empresa con registros internos y externos, el 20 de junio de 1998. Asociado a 0588 017 002 21 y 0588 112 805 182. Independientemente de ello, se le otorgó la deuda externa pública a la fecha fue de US\$12.554.478.000. La subrogación prevista en esta Ley representó el 75% de esta total.

77 Una traducción libre sería "desobedi, porque a la fuerza".

se ha formado en manera viciada, permitiendo de este modo considerar procedente la acción de anulación del contrato de préstamo.

4. El excesivo aumento de los costos del proyecto y/o, de manera gradual, del aprovechamiento de la condición de necesidad del Estado: "ultradimidium"⁷⁸, en Italia regulado por el ex Art. 1448 Código Civil Italiano, referido a la lesión enorme como causa de rescisión del contrato, la lesión enorme provoca una acentuada desproporción entre las prestaciones de los contratantes.

• Indicios de ilegitimidad

Falta de consulta previa libre con las comunidades involucradas, requisito establecido por la OD 4.30 del Banco Mundial, a la cual está sujeta Italia y que consagra una situación que vuelve ilegítimo el proyecto.

• Indicios de malas prácticas

1. Falta de la debida diligencia y pericia del Gobierno acreedor, pues no efectuó una cuidadosa evaluación económica, técnica y ambiental, circunstancia que se refleja en la existencia de un primer parecer negativo de la Agencia de Crédito italiana que rechazó la concesión del crédito.
2. Alto nivel de riesgo de incumplimiento del pago de la suma completa, como está previsto en el contrato suscrito. Aparece evidente que el Estado ecuatoriano no disponía de los fondos necesarios para comprometerse con la ejecución de la obra. De hecho, en aquel periodo Ecuador no había suscrito aún la convención financiera idónea que le procurara la disponibilidad de las sumas necesarias para el pago a las empresas italianas (contrato de préstamo).
3. Ausencia de una valoración apropiada del aumento de los costos del proyecto por parte del deudor, lo que pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones asumidas y las consecuencias que se derivan del incumplimiento de dichas obligaciones.

CONCLUSIONES DEL TRAMO DE DEUDA BILATERAL

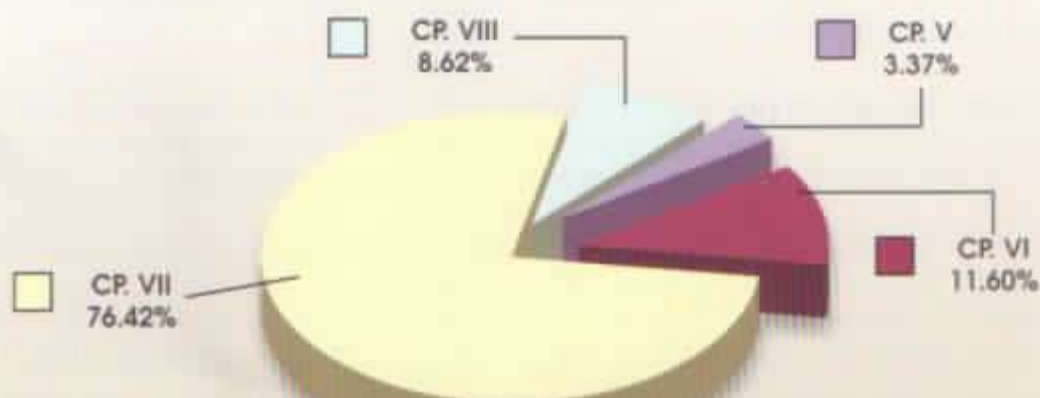
1. Existen indicios de ilegalidad respecto de las normas aplicables vigentes en el país (Constitución de la República, LOAFYC, Ley de Régimen Tributario Interno, Código Civil, Código de Comercio), y en Europa a través de España (Código Civil, Condiciones Generales de Contratación y Ley de Defensa de Usuarios y Consumidores)
2. Se observan prácticas indebidas llevadas a cabo por funcionarios nacionales dentro y fuera del país sobre las cuales cabe el establecimiento de responsabilidades en las instancias que fuere pertinente (Corresponsabilidad)
3. Los organismos de control no han determinado los evidentes perjuicios sufridos por el país en los proceso crediticios bilaterales.
4. Indicios de ilegitimidad por el alejamiento de principios jurídicos de aplicación universal (orden público); se presume, especialmente, en aquellos países en los cuales no se pudo verificar su legislación, tal el caso de Brasil o Japón.

⁷⁸ En relación al concepto jurídico de "lesión enorme".

A. ASPECTOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS

Al 31 de diciembre de 2007 el saldo adeudado con el Club de París asciende a US\$ 839.7 millones.

**DISTRIBUCIÓN DEUDA CLUB PARÍS
POR ACUERDO**



**DEUDA PÚBLICA CLUB DE PARÍS
En MM de USD**

PAÍS ACREEDOR	SALDO 31-12-2007	%
CANADÁ	23.34	2.78%
ESPAÑA	17.36	2.07%
E.E.U.U.	52.38	6.24%
FRANCIA	96.89	11.54%
G.BRETAÑA	94.30	11.23%
ISRAEL	161.18	19.20%
ITALIA	253.23	30.16%
JAPÓN	88.42	11.72%
ALEMANIA	42.57	5.07%
TOTAL	839.67	100.00%

El servicio de intereses (US\$ 717.5 millones) incluye intereses de mora o punitivos por US\$ 22.4 millones.

CLUB DE PARÍS En MM de USD			
CLUB	SERVICIO DE LA DEUDA		
	CAPITAL	INTERÉS	TOTAL
CP V	298.86	189.68	488.54
CP VI	196.90	218.02	414.92
CP VII	185.09	255.55	440.64
CP VIII	16.28	12.24	28.52
STOCK INTERESES 1992-1994		41.98	41.98
	697.13	717.47	1,414.60

La proyección de pagos correspondientes al Club de París desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2023 muestra que el servicio total ascendería a US\$ 1,125.3 millones.

PROYECCIÓN CLUB DE PARÍS (Anual 01.01.2008 al 31.12.2023; USD Miles; Tipos de cambio al 31.12.2007)			
AÑO	PRINCIPAL	INTERESES Y COMISIONES	SERVICIO TOTAL
2008	72,550.89	44,821.24	117,372.12
2009	76,227.47	40,063.25	116,290.72
2010	48,471.71	36,137.15	84,608.86
2011	57,753.99	33,436.96	91,190.94
2012	61,525.25	30,400.96	91,926.22
2013	65,522.33	27,001.76	92,524.09
2014	73,158.34	23,379.30	96,537.65
2015	76,107.38	19,404.71	95,512.09
2016	83,376.53	15,223.57	98,600.10
2017	90,864.93	10,554.64	101,419.56
2018	98,566.09	5,508.68	104,074.77
2019	10,764.79	1,350.91	12,115.70
2020	11,425.19	867.69	12,292.88
2021	9,208.97	364.76	9,573.72
2022	807.50	27.10	834.60
2023	807.50	11.61	819.11
TOTAL	836,738.86	288,554.28	1,125,293.14

Nota: Principal del año 2008, no incluye US\$ 2.9 MM por posible canje de deuda

Entre los años 2000 y 2007 (Boletines de Deuda Externa del BCEI), la pérdida por diferencial cambiario con el Club de París llega a US\$ 70.8 millones

En USD Miles	
Año	Dif. Comb.
2000	(22,227)
2001	(47,874)
2002	50,504
2003	60,896
2004	28,352
2005	(47,039)
2006	25,028
2007	23,124
Total	70,764

El servicio de la deuda del Club de París (amortizaciones e intereses) representó el 9.5% del total del servicio de la deuda externa pagada por el gobierno central. La principal fuente de financiamiento de las amortizaciones fueron recursos internos.



• Hallazgos sobre aspectos financieros y presupuestarios

1. La Subsecretaría de Crédito Público no cuenta con un sistema contable que le permita confirmar el saldo de la deuda mantenida con el Club de París en el Sistema de Gestión de Análisis de la Deuda (SIGADE) ni con registros contables para determinar el diferencial cambiario. Tampoco está en posibilidades de validar la tasa de interés que remite el acreedor para el servicio de la deuda porque carece de información. El Banco Central del Ecuador reporta datos de equivalencia del dólar respecto de las otras divisas a partir del año 2000, pero no presenta el diferencial cambiario del sucre respecto de otras monedas antes del año 2000.
2. Existen diferencias en las cifras de la amortización de capital entre la información del SIGADE y la proporcionada por los países acreedores del Club de París – Minutas Acordadas de la V a la VIII.
3. Dificultad de obtener información presupuestaria anterior a 2001 por destrucción de archivos físicos de la Subsecretaría de Tesorería.
4. Durante el periodo 2001 a 2007 los valores presupuestados por US\$ 508.3 millones no alcanzaron a cubrir los valores pagados, pues se cancelaron US\$ 546.2 millones por concepto de amortizaciones y US\$ 414.5 millones en intereses, frente a US\$ 400.5 millones presupuestados.
5. La principal fuente de financiamiento de las amortizaciones durante el periodo 2001-2007 fue crédito interno (56.2%), seguida de préstamos externos (22.8%) y, finalmente, el 21.1% con recursos fiscales. Es decir, fue preciso utilizar nuevo endeudamiento para financiar casi el 80% de los pagos por amortización al Club de París.

3. ASPECTOS LEGALES

• Hallazgos del análisis legal en las Minutas Acordadas

1. En ninguna Minuta Acordada se registra el nombre, bajo la firma, de los representantes de los países acreedores ni del gobierno de la República del Ecuador.
2. En las cláusulas de cada Minuta Acordada se observa que las deudas involucradas incluyen el cobro de intereses sobre intereses, configurándose el anatocismo, prohibido por la legislación ecuatoriana.
3. La República del Ecuador suscribió Minutas Acordadas con un grupo de acreedores (Club de París), que se reservan el derecho de establecer las reglas de juego y, en última instancia, de decidir la condonación o no de una deuda. Prevalece el desbalance en cualquier forma de acercamiento del deudor o de negociación.
4. A partir de la Minuta Acordada V, se acuerda de manera voluntaria y bilateral la posibilidad de "vender o intercambiar deuda por naturaleza".
5. Los condicionamientos de las Minutas Acordadas con el Club de París otorgan al Fondo Monetario Internacional un rol preponderante en la política económica del país que, en muchas instancias, impidió su desarrollo.

C. CONCLUSIONES

Pese a no contar con personería jurídica, el Club de París impuso al país condiciones en la negociación, tales como el sometimiento a la supervisión del FMI, para lo cual se usó la presión del grupo de países prestamistas, aprovechando la fragilidad económica y social de Ecuador en aquellas épocas, así como la falta de experticia y entereza de los equipos negociadores.

En las Minutas Acordadas se encuentran evidencias de irregularidades, como las renegociaciones que incluyen el cobro de intereses sobre intereses, prohibido por la legislación ecuatoriana. Las mismas Minutas otorgan al FMI el rol de vigilante de los intereses de los acreedores, que son quienes dominan las decisiones del Fondo.

SECCIÓN V
DEUDA INTERNA PÚBLICA





El p
de lo
de la
alred
nació

Mien
para
pobla

El e

Los m
para
and
que h
contra
los ba
Estat
ta de

OB
LA

Obj

INTRODUCCIÓN

El pago del servicio de la deuda pública se convirtió en el principal objetivo de la política económica a partir de los años 1980. Este mecanismo instaurado por la banca acreedora internacional a través de la aplicación de las "Cartas de Intención" al Fondo Monetario Internacional (FMI) ha representado en los años más críticos alrededor de la mitad de los egresos del presupuesto nacional. Esto, en desmedro de recursos para el desarrollo nacional y en el cumplimiento de los derechos humanos.

Mientras se cumplían religiosamente los pagos del servicio de la deuda, los recursos para el desarrollo nacional, para educación y salud de ecuatorianos y ecuatorianas se reducían. En estas condiciones se trasladaba a la población y especialmente a las mujeres el cumplimiento de tareas que eran obligación del Estado.

El endeudamiento interno: la estrategia oculta del capital financiero

Los mecanismos impulsados por el capital financiero internacional no se ha limitado al endeudamiento externo para conseguir el pago de su deuda, sino que en las últimas décadas también se ha impulsado con fuerza el *endeudamiento interno*, especialmente a través de la *Emisión de bonos y Certificados de Tesorería (CETEs)* que han sido adquiridos en épocas de elevadas tasas de interés por la banca privada nacional e internacional cobrando en este caso también altos intereses por su tenencia, mientras que cuando dichas tasas se reducen y los banqueros se alejan, se acude a los fondos de los trabajadores y trabajadoras custodiados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Es decir siempre se encuentra alguna fuente para pagar el servicio de la deuda, incluso con los dineros de la seguridad social.

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA DE LA DEUDA INTERNA

Objetivos específicos

- Identificar la magnitud de las emisiones de Bonos del Estado y la medida en que contribuyeron a sostener el pago del servicio de la deuda pública
- Analizar la coherencia constitucional de los decretos ejecutivos que sustentan la deuda interna.
- Determinar quiénes fueron los principales tenedores de los bonos de la deuda pública interna en el periodo de elevadas tasas de interés.
- Establecer los mecanismos y beneficiarios de la emisión de bonos AGD para el salvataje bancario.

• Alcance

Al estar la deuda interna pública constituida por: las emisiones de Bonos del Estado, Certificados de Tesorería (CETES) y préstamos que realiza el Estado a otras instituciones, el trabajo se centró en la evaluación de las emisiones de Bonos del Estado porque representan, en promedio, alrededor del 85% del total de la deuda interna pública.

El Banco Central del Ecuador entregó información que permitió iniciar esta auditoría, respecto de emisiones de bonos desde el año 1984 hasta 2006, sobre lo cual se realizaron investigaciones complementarias para determinar emisiones de bonos que financiaron pagos de la Deuda Pública (sucretización, la deuda externa y la deuda pública en general), los tenedores de bonos en épocas de elevadas tasas de interés y aspectos relevante de la emisión y uso de los bonos AGD.

La investigación y el análisis técnico se efectuaron sobre documentos legales, como leyes vigentes en el correspondiente periodo, decretos ejecutivos, resoluciones de la Junta Monetaria, actas del Congreso Nacional y escrituras públicas donde se formaliza la emisión; también estadísticas de tasa de interés y más datos oficiales y de centros de estudios.

La Auditoría enfrentó, no obstante, limitaciones y trabas para acceder a la información, archivos en desorden, el equipo profesional reducido y de carácter temporal.

LA AUDITORÍA DE LA DEUDA INTERNA PÚBLICA

Deuda interna pública y tasas de interés

La deuda interna pública crece en tiempos de crisis y precisamente cuando se cierran algunas de las llaves del endeudamiento externo; ha sido utilizada para cubrir especialmente el déficit del Estado. En las últimas décadas, el déficit presupuestario ha sido provocado, principalmente, por los elevados montos del pago del servicio de la deuda pública interna y externa.

DEUDA PÚBLICA INTERNA Y TASAS DE INTERÉS LEGAL
Valores en millones de dólares.

AÑO	SALDO	% CREC	% Tasa Interés *
1988	464,1		23,00
1989	298,0	-36	32,00
1990	278,2	-7	35,00
1991	323,8	16	49,00
1992	256,8	-21	49,00
1993	533,2	108	33,57
1994	1.701,9	210	44,88
1995	1.746,8	4	59,41
1996	2.224,5	26	46,38
1997	1.937,3	-13	37,46
1998	2.754,9	42	61,04
1999	3.371,9	22	64,38
2000	3.201,1	-5	13,16
2001	3.208,8	0	16,44
2002	3.181,1	-1	14,55
2003	3.016,0	-5	11,80
2004	3.489,0	16	9,86
2005	3.686,0	6	9,61
2006	3.277,0	-11	9,22

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

* Tasa del interés legal en sucias desde 1988 hasta 1999. Desde 2000 la tasa de interés legal es en dólares.

Como se ha visto, los procesos de renegociación de la deuda externa suceden a profundas crisis económicas y financieras, cuando se recurre al endeudamiento interno para atenuar esta situación. De US \$ 256 millones en 1992, esta deuda crece a US\$ 2.224 millones en 1996 y luego vuelve a subir en 1998 (año de un nuevo salvataje) a US\$ 2.754 millones hasta llegar a US\$ 3.277 millones en 2006.

Pero no solamente el déficit fiscal es causa del crecimiento del endeudamiento interno, hay otro factor ligado a programas de ajuste impuestos desde el exterior, como es la "liberalización" de las tasas de interés dispuesta por la Ley de Instituciones del Sistema Financiero (1994), así como las regulaciones de la Junta Monetaria (1993)⁷⁶. La consecuencia se puede observar en tasas que en el año 1995 llegan al 59% y en 1999 al 64%⁷⁷. Estos niveles se aplicaron en las emisiones estatales, lo que estimuló aún más el interés de la banca privada nacional e internacional, quienes, al adquirir bonos del Estado (renta fija), recibieron cuantiosos rendimientos por las elevadas tasas de interés vigentes, por otro lado, resultó una deuda muy onerosa para el financiamiento público y la reducción de recursos para el desarrollo de la población ecuatoriana.

76 La Resolución de Junta Monetaria No 037-93, de 20 de enero de 1993, establece la liberación de las tasas de interés para operaciones crédito y ahorro. Véase el artículo de regulación en anexos.

77 Banco Central del Ecuador. 75 años de información estadística 1927-2002. Tabla Tasas de interés: legal y sistema comercial (1940-1999), p. 107.

Bonos del Estado: principal componente de la deuda interna pública

El endeudamiento interno del Estado comprende, de acuerdo con la clasificación oficial: la emisión de bonos y de Certificados de Tesorería (CETES), los préstamos a entidades por parte del Banco Central, del IESS, del Banco del Estado para inversiones y los valores que se encuentran en fideicomisos.

ESTADO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA							
Saldo al final del período							
En millones de US dólares							
AÑO	BONOS	CETES	BCO CENTRAL	IESS	BCO ESTADO	FIDEICOM	TOTAL
1988	292,4		34,8	70,0		66,9	464,1
1989	180,9		22,9	48,3		47,9	298,0
1990	166,1		14,9	32,3		64,9	278,2
1991	210,9		9	21,0	11,1	71,7	323,7
1992	161,5		4,9	12,4	14,3	63,7	256,8
1993	364,4		3,9	11,7	30,0	123,3	533,3
1994	1020,1		2,9	9,5	102,3	267,1	1.701,9
1995	1312,7	16,4	1,7	6,7	140,5	288,8	1.766,8
1996	1551,0	131,0	8,9	4,9	167,7	361,1	2.224,6
1997	1485,1	16,8	7	3,3	146,0	279,1	1.937,3
1998	2239,6	68,5	1,6	1,1	125,8	320,3	2.754,9
1999	2892,8	67,7	0,6	0,3	53,2	357,3	3.371,9
2000	2758,9	19,0		0,1	54,5	368,6	3.201,1
2001	2732,2	0,0		0,1	69,1	407,4	3.208,8
2002	2547,2	122,5		0,1	101,5	409,8	3.181,1
2003	2611,9	301,6	102,7				3.016,2
2004	2983,1	414,6	91,4				3.489,1
2005	2631,1	680,6	174,6				3.686,3
2006	2824,6	292,7	160,4				3.277,6

FUENTE: Banco Central del Ecuador

Los datos de la tabla nos muestran el salto desde el año 1992, cuando los bonos tenían un saldo de US \$161.5 millones, elevándose a US \$1.551 millones, en 1996. Es decir que, en apenas cuatro años, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén, la emisión de bonos creció diez veces. Esto se convertirá en uno de los factores de incidencia en la posterior crisis bancaria de 1998-1999, en que se efectuó como salida una nueva emisión de bonos, esta vez para un nuevo salvataje de la banca privada. Luego, a partir de 2002, aumentan las emisiones de Certificados de Tesorería (CETES), que son adquiridos, en su mayoría, por el IESS y que tendrán como destino el Presupuesto del Estado.

• El servicio de la deuda interna pública

Otra de las consecuencias de la acelerada emisión de bonos es el crecimiento del servicio de la deuda pública interna. Como se advirtió, la desregulación del sistema financiero aplicada en el gobierno de Sixto Durán Ballén y la "liberalización" y elevación de las tasas de interés, lo que volverá atractiva la adquisición de estos títulos: valores que con cero riesgo serán adquiridos especialmente por la banca nacional y transnacional. Veamos la evolución de este servicio.

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA - por quinquenios Millones de US dólares			
AÑOS	INTERESES	AMORTIZACIÓN	TOTAL
1981	56,1	65,0	121,08
1985	73,7	64,0	137,73
1990	52,2	65,9	118,10
1995	88,6	112,5	201,10
2000	191,8	415,6	607,40
2005	242,6	1089,2	1331,80
2006	205,0	1369,4	1604,40
TOTAL	3.153,4	9.046,4	12.199,9

FUENTE: Banco Central del Ecuador

Estos datos muestran el creciente servicio de la deuda pública que pagó el Estado y la escalada de montos que se inicia a mediados de la década del 1990.

A partir de estos datos rescatamos el criterio de deudas ilegítimas, que señala que no se puede obligar al prestatario a repagar un préstamo original cuando las condiciones atentan el bien público, como cuando aquellas fueron injustas, deshonestas o impugnables por otras razones (Joseph Nalón).

Es necesario, entonces, identificar los tramos que tengan indicios de ilegitimidad en esta deuda interna pública, como las emisiones de bonos que han servido para pagar deudas y la época en que esta deuda sube por sobre mil millones de dólares:

- 1 En el periodo 1992 – 1996 se dio un crecimiento acelerado de la deuda interna pública, habiendo pasado de US\$ 256 millones a US\$ 2.224 millones. El principal medio fue la emisión de Bonos del Estado, que le ha significado a la Caja Fiscal un gran sacrificio por los altos costos, mientras que, para la banca privada, representó cuantiosas ganancias vía intereses. Precisamente eran los mismos bancos beneficiados por la sucretización, así como los internacionales, entre los que se contaban el City Bank y Lloyds Bank, los que cobraban intereses superiores al 50% en sucres.
- 2 En 1996 y 1999 se inicia el periodo del salvataje bancario, en que nuevamente el Estado asumió las deudas del sector privado, esta vez de la banca privada, con la creación de la AGD. Para cubrir las devoluciones, el Estado emitió bonos que fueron adquiridos por el Banco Central del Ecuador, convirtiéndose así en acreedor del Estado.
- 3 Desde 1984 se registran emisiones de bonos para pagar deuda siendo los montos más elevados en la década del 1990, pero luego, a partir de 2004, la espiral crece nuevamente, se emiten bonos del Estado y también Certificados de Tesorería a corto plazo para iniciar lo que ahora se denomina "reingeniería de deuda".

BONOS DEL ESTADO PARA FINANCIAR PAGO DE DEUDAS

a. Las emisiones de bonos del Estado como parte de las políticas económicas y de las estrategias planteadas al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pagar el servicio de la deuda externa

Partiendo de los criterios de ilegitimidad definidos al inicio de la auditoría consideramos que **endeudarse para pagar deuda** debe ser considerada una ilegitimidad; esto ha sucedido con varias emisiones de bonos.

A partir de 1982, cuando se da la crisis de la deuda, los diversos gobiernos comenzaron a aplicar lo que se conoce como las "políticas de ajuste", las mismas que respondían a lo planteado en las Cartas de Intención con el FMI que tenían como principal objetivo disponer de recursos para pagar servicios de la deuda externa atrasados, así como acceder a préstamos internacionales con el mismo objetivo.

En 1983 se expresaba este objetivo en la primera Carta de Intención suscrita con el FMI por Abelardo Pachano, Gerente General del Banco Central del Ecuador y Pedro Pinto, Ministro de Finanzas: *"el gobierno está en proceso de reformar el sistema cambiario, reacondicionar las finanzas públicas y la utilización de instrumentos monetarios y establecer controles y normas adecuados sobre el endeudamiento externo del sector público. Para lograr los objetivos antes mencionados, el gobierno ha formulado un programa [...] para cuyo propósito desea contar con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto solicita un acuerdo de crédito contingente"*.

- Hallazgos

- Las emisiones y colocación de bonos del Estado para cubrir el déficit presupuestario ocasionado por pagar el servicio de la deuda externa han sido parte de la estrategia de financiamiento de todos los gobiernos.
- Esta estrategia además ha sido expresada en algunos de los informes al Fondo Monetario Internacional (FMI) como una medida para enfrentar los desequilibrios fiscales y la falta de fondos para poder realizar el servicio de la deuda externa.
- Más aún, en las Cartas de Intención al FMI no solamente se informa de las emisiones de bonos que se realizarán, sino que también el gobierno se compromete a establecer las tasas de interés nacional a niveles que permitan la colocación de los bonos.
- Esto nos muestra cómo las políticas de emisiones de bonos del Estado, es decir de deuda interna no solamente eran parte de las políticas económicas nacionales sino también de los compromisos que se establecía a nivel internacional con el FMI.
- Lo anterior deja ver las íntimas relaciones que se van estableciendo entre el pago de la deuda externa y los endeudamientos internos a través de emisión de bonos del Estado, la deuda interna entonces es parte del sistema de endeudamiento.

b. Más del 50% de los recursos provenientes de los bonos se destina a sostener el endeudamiento público

Según la información proporcionada por el Banco Central con Oficio DSF-628-2007 de noviembre 21 de 2007, en cuanto a la emisión de bonos del Estado se puede observar cuál es el destino prioritario de esos recursos.

DESTINO DE LOS RECURSOS CAPTADOS A TRAVÉS DE LA EMISIÓN DE BONOS DEL ESTADO Período 1984-2006

DESTINO RECURSOS	EN SUCRES %	S/	EN UVC	EN DOLARES	% US \$
Refinanciamiento y pagos deuda pública	153,616,000,000	4.88	2,000,000	5,244,329,669	57.9
Capitalización Banco Central y Salvatajes	2,027,558,922.342	64.39		2,175,138,249	24.0
Financiamiento Obras infraestructura	813,800,000,000	25.84		1,189,915,133	13.1
Déficit fiscal				135,000,000	1.5
Modernización del Estado				115,000,000	1.3
Gasto militar	50,000,000,000	1.59		95,400,000	1.1
Capitalización y pagos deuda Ecuatoriana de Aviación	28,140,000,000	0.89		31,000,000	0.3
Proyectos de interés social	76,000,000,000	2.41		75,000,000	0.8
TOTAL	3,149,114,922.342	100.00	2,000,000	9,060,783,052	100.00

FUENTE: Banco Central del Ecuador

• Hallazgos

- Desde 1984, todos los gobiernos han realizado emisiones de bonos del Estado (deuda interna) para obtener recursos que se han destinado al pago de servicios de la deuda.
- Del total de *emisiones en dólares* en el periodo 1984 a 2006, se determina que el mayor porcentaje de la emisión (58%) se ha destinado al refinanciamiento de la deuda pública, tanto externa como interna, mientras que para obras de infraestructura únicamente el 13%.
- La emisión de bonos ha servido también para salvatajes a la banca y para recapitalizar a empresas en quiebra.
- Los recursos de deuda interna se han utilizado para "modernizar" el Estado siguiendo los condicionamientos de acreedores internacionales, los mismos que han llevado a la privatización de servicios que anteriormente eran considerados derechos para los ciudadanos.

- La deuda interna se ha destinado principalmente para:
 - a. Cubrir saldo de deuda externa privada refinanciada (sucretización) (Decreto 3815)
 - b. Reestructurar deuda pública externa (Decretos 2817 y 1349)
 - c. Cubrir saldos de la deuda pública interna

Estos destinos nos muestran las fuertes relaciones de la deuda pública interna con la deuda pública externa.

- En cada periodo de disminución de recursos provenientes de la deuda externa se ha acudido a la emisión de bonos del Estado para cubrir el déficit de disponibilidad para realizar los pagos a los acreedores internacionales.

c. Las emisiones de bonos de la muestra

DECRETO 1349 ¹² Transformando la deuda externa en interna	
Número	1349
Registro Oficial No	348 del 30 de diciembre de 1993
Monto	US \$ 909'429.669
Plazo	16 años
Interés	No se establece en el Decreto
Destino	Emisión de bonos del Estado denominados en divisas y pagaderos en sucres, para ser entregados al Banco Central del Ecuador para su capitalización
Suscriben	
Ministro Economía y Finanzas	César Robalino Gonzaga
Presidente	Sixto Durán Ballén

En el marco de profundización de la aplicación de medidas neoliberales, el Gobierno de Sixto Durán Ballén y su Ministro de Economía y Finanzas expiden el Decreto 1349 en diciembre de 1993, a través del cual se entregan al Banco Central del Ecuador bonos por US \$ 909,4 millones como garantía al saldo de la deuda pública externa, cuyo servicio estaba a cargo del Banco Central del Ecuador.

¹² Publicado en el Registro Oficial 348 del jueves 30 de diciembre de 1993

• Hallazgos sobre el Decreto 1349

- La expedición del Decreto 1349, que tiene como objetivo emitir bonos para ser entregados al Banco Central del Ecuador para su capitalización, muestra la serie de pagos por préstamos realizados desde 1983 por los gobiernos a la banca internacional y multilateral, que ahora es trasladada a las cuentas del Banco Central para sus ajustes contables.
- Este ajuste contable, sin embargo, no se ve reflejado en las estadísticas que por concepto de emisión de bonos de deuda interna registró el Banco Central en el año 1993 y que ascendieron a US \$ 303 millones mientras que esta emisión fue de \$909 millones
- Asimismo, aunque el Decreto estipula la emisión y existan los registros contables⁸², no se evidencia que se haya efectuado la emisión física de los bonos.
- En conclusión: esta transacción tuvo como objetivo transformar la deuda externa en interna, reducir el déficit cuasi fiscal, sin registrarlo debidamente en las estadísticas y ajustar indicadores para continuar procesos de endeudamiento.

DECRETO 1788 ⁸³ Reduciendo deuda externa con endeudamiento interno y fondos del IESS	
Número	1788
Registro Oficial No	361 del 15 de junio de 2004
Monto	US \$ 1.035'000.000
Plazo	3 y 10 años
Interés	7%
Destino	Financiar parcialmente las necesidades del Proyecto de Inversión "Preservación de capital vía amortización de la deuda pública como parte del Plan de Reducción de la deuda del año 2004"
Ministro Economía y Finanzas	Mauricio Yépez Najas
Gerente Banco Central	Leopoldo Báez
Presidente	Lucio Gutiérrez

Al año de haber asumido la presidencia y de haber firmado la última carta de intención con el FMI, el gobierno de Lucio Gutiérrez y su Ministro de Economía, Mauricio Yépez, expide el Decreto 1788 autorizando la emisión de bonos para financiar pagos de la deuda pública como parte del Plan de Reducción de la Deuda en el 2004.

⁸² Anexo: Sistema contable del Banco Central del Decreto 1349.

⁸³ Decreto 1788 publicado en el Registro Oficial No 361 del mes de junio de 2004.

En el considerando señala:

Que a fin de dar cumplimiento a los objetivos del Gobierno Nacional y al Plan de Reducción de Deuda, aprobado mediante Acuerdo Ministerial No 106, publicado en el Registro Oficial No 330 del 7 de mayo de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas elaboró el Proyecto de "Preservación de Capital vía Amortización de la deuda Pública como parte del Plan de Reducción de la Deuda del año 2004", el cual será financiado con desembolsos de organismos multilaterales y emisiones de bonos por el valor de US \$ 1.355 millones;

Con estos antecedentes se expide el Decreto 1788, cuyos bonos emitidos inicialmente por un valor de US \$ 622'000.000 logran colocarse entre julio y noviembre de 2004 por una cifra de US \$486'980.000 y posteriormente de una emisión de US \$ 413'000.000 se colocan solamente US \$ 17'150.000, es decir un total de US \$ 504 millones.

Los tenedores de bonos del Decreto 1788

Según información digitalizada proporcionada por el Banco Central del Ecuador con oficio No DSF-368-2008 del 26 de junio de 2008 se considera que el IESS es el principal tenedor de estos bonos y dispone a enero de 2008 del 96% del total de bonos.

Hallazgos sobre el Decreto 1788

- La emisión de bonos del Estado y su colocación establecida en el Decreto 1788 es parte de la política de financiamiento para el pago del servicio de la deuda según lo señalado en el Plan de Reducción de la deuda del año 2004 en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En este plan se plantea explícitamente financiar el pago de deudas anteriores con fondos provenientes de operaciones multilaterales y con bonos de deuda interna.
- La colocación de estos bonos llegó al 50% de la emisión y su principal tenedor es el Instituto de Seguridad Social, entidad que funge de principal tenedora en momentos de bajas de las tasas de interés.
- Mientras el Estado paga al IESS una tasa del 7% por los bonos del Estado, al mismo tiempo está pagando una tasa del 12% por los Bonos Global a nivel externo.
- A diferencia de la década del 1990, cuando la banca privada nacional e internacional era la principal tenedora de bonos, ahora en condiciones de reducidas tasas de interés o donde las tasas de los bonos de deuda externa son superiores a las de los bonos de deuda interna, es el Seguro Social quien adquiere los bonos.

TENEDORES DE BONOS EN ÉPOCAS DE ELEVADAS TASAS DE INTERÉS

Eliminación de los controles a las tasas de interés como política de Estado desde los años 1980

Desde la primera Carta de Intención dirigida al Fondo Monetario Internacional los gobiernos se comprometieron y expidieron un marco legal tendente a la "liberalización" de las tasas de interés.

En la primera carta, suscrita en marzo 24 de 1983, señalan que, para prevenir el deterioro de la Balanza de Pagos, se están impulsando medidas como la devaluación, incremento de las tasas de interés y restricción de crédito por parte del Banco Central.

Luego, en las 12 Cartas de Intención restantes, se plantea con insistencia el proceso de liberalización de las tasas.

En enero de 1993 en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, a través de la Junta Monetaria, expide la Regulación No 837-93 donde en su artículo 1 dice:

"Sustitúyese el Título Sexto (Sistema de Tasas de interés) del Libro I (Política Monetaria-Crediticia) de la Codificación de Regulaciones de la Junta Monetaria por el siguiente:

CAPITULO I: TASAS DE INTERÉS REFERENCIALES

Art. 3 Tasa Activa referencial

Será igual a la tasa promedio ponderada de operaciones de crédito de entre 84 y 91 días otorgadas por los cinco bancos con mayor capital pagado y reservas, al sector corporativo"

Este fue el primer paso para la liberalización definitiva de las tasas de interés donde no cabía ningún techo para evitar su crecimiento.

Es así que desde enero de 1993 se adoptó un sistema de tasas de interés referenciales basadas en las condiciones del mercado (incluyendo aquellas aplicables a los bonos del Banco Central) con el objeto de incrementar la "transparencia" de los mercados financieros.

Todo esto creó las condiciones para el crecimiento de las tasas de interés en la década del 1990 y para que se vaya constituyendo una economía especulativa.

Los resultados de la aplicación de estas regulaciones provocan un crecimiento acelerado de las tasas de interés en el periodo, llegando a ser la tasa legal del 59,41%, en 1995 y del 89,12% la tasa máxima convencional



Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletines de Información Estadística Mensual

LOS TENEDORES DE BONOS LUEGO DE LA LIBERACIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS

Lo señalado, estimuló tanto a la banca nacional como internacional a la adquisición de bonos de deuda interna, que junto con tener riesgo 0 por ser bonos del Estado, pagaban trimestralmente tasas de interés elevadas. Veamos a los principales tenedores de bonos en el período 1992 - 1996.

TENEDORES DE BONOS EN SUCRES: PERÍODO 1992-1995					
Montos en millones de sucres					
TENEDORES/AÑOS	1992	1993	1994	1995	1996
BANCO POPULAR	3.035	480	11.762	27.589	109.199
PROINCO	629	1.720	1.161	1.267	318
BANCO DE GUAYAQUIL	1.855	1.371	1.558	1.490	144
BANCO AMAZONAS	3.238	75	1.322	1.947	1.284
FLANBANCO	305	1.026	391	128	621
BANCO DEL PICHINCHA	31	231	6.223	7.125	7.372
BANCO DEL PACIFICO	1.490	951	8.974	9.671	5.782
BANCO CONTINENTAL	120	210	4.682	2.239	2.520
BANCO DEL PROGRESO		148	651		
HIDALGO & HIDALGO		1.176	1.178	1.259	916
CITIBANK	301	1.421	3.713	2.655	1.743
LLOYDS BANK	508	1.159	2.285	5.443	939
TOTAL	11.512	9.948	43.900	60.813	130.838

Fuente: Banco Central del Ecuador. Comprobantes de servicio de la deuda 1992-1998 (Anexo)

La tabla nos permite observar cómo entre los principales tenedores de bonos se encuentra la banca, que anteriormente fue beneficiada con la sucretización; la banca internacional que al mismo tiempo ha sido acreedora externa, ahora también lo es de los bonos de la deuda interna y también empresas constructoras como Hidalgo & Hidalgo que, junto con los jugosos contratos que lograba con el gobierno de esa época, también era una de las principales beneficiarias de bonos en épocas cuando las tasas de interés por estos bonos superaban el 50%.

TENEDORES DE BONOS DÓLARES: PERÍODO 1994-1995		
Montos en dólares		
TENEDORES	1994	1995
BANCO DE PRESTAMOS	217.821	452.499
BANCO AMAZONAS	368.488	1.614.911
BANCO DEL PACÍFICO	907.040	711.034
BANCO POPULAR	1.752.251	1.146.225
BANCO DEL PICHINCHA	911.599	1.033.537
PROINCO	21.510	71.441
BANCO DE GUAYAQUIL	26.852	3.750
CONSTRUCTORA ANDRADE GUTIERREZ	345.563	243.563
JULIO HIDALGO	518.175	844.754
IVAN ANDRADE APUNTE	83.252	
CITIBANK	152.907	542.726
LLOYDS BANK	2.287.053	3.322.952

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Comprobantes de servicio de la deuda pública (1994-1995)

Los datos de los tenedores de bonos en dólares nos dan nuevas pistas sobre los tenedores en general, y aquí podemos observar que, junto con la banca, determinados personajes que han estado vinculados al Ministerio de Finanzas también han sido tenedores en esas fechas.

• Hallazgos

- El proceso de "liberalización" de las tasas de interés se inicia con la aplicación de los programas de ajuste y es planteado explícitamente en todas las Cartas de Intención que suscribe el gobierno con el Fondo Monetario Internacional
- La regulación de Junta Monetaria que establece en enero de 1993 la liberación de las tasas de interés era la conclusión de una serie de alzas en las tasas de interés desde los años 1980.
- La banca privada nacional e internacional aprovechó la coyuntura y adquirió bonos correspondientes a decenas de decretos, lo que le permitía cobrar elevados intereses cada tres meses por la compra de los bonos.
- Entre los principales tenedores observamos que están la banca que anteriormente se benefició de la sucretización, la banca acreedora internacional (City Bank, Lloyds Bank) y empresas constructoras como Hidalgo & Hidalgo.

BONOS PARA EL SALVATAJE A LA BANCA PRIVADA NACIONAL

a. Con los bonos AGD el Estado ecuatoriano se transformó de acreedor de la banca privada en deudor del Banco Central

Históricamente hemos visto cómo el Estado ecuatoriano ha acudido a "salvar" a la banca en sus momentos de crisis.

Luego de periodos en los que la banca ha adquirido jugosas ganancias, producto de la desregulación y de los altos intereses en negocios con el Estado, se declara en quiebra, teniendo el Estado que asumir la responsabilidad con sus depositantes y acreedores.

El salvataje bancario fue el mecanismo utilizado desde fines de 1998, consistente en la concesión de créditos a bancos con problemas de liquidez, por parte del Banco Central. Luego, al crearse la AGD, el Estado debía entregar las sumas que requería la devolución preferente de fondos a los depositantes y acreedores de bancos con brechas financieras. La acumulación de casos de cierres, llevó al Estado a emitir bonos, que fueron entregados al Banco Central, para que éste, a su vez, cubra los valores demandados a la AGD para las devoluciones.

De esa manera el Estado, siendo acreedor de esas deudas de los bancos privados, se convirtió en deudor del Banco Central, con obligaciones de pago de intereses y otros costos contra el Erario Público.

Al crearse la AGD, y con ella la emisión de bonos AGD, se perjudicó el interés económico de la población ecuatoriana en los siguientes aspectos, según señala Wilma Salgado³⁴:

- *"Mediante la devaluación se trasladó automáticamente a la población el costo de la reducción de sus salarios, devaluados,*
- *Reducción del gasto público devaluado*
- *Reducción de sus ahorros congelados en los bancos, devaluados automáticamente,*
- *Elevación de las deudas de las empresas que fueron artificialmente concedidas con denominación en dólares, antes de la devaluación y que luego se multiplicaron en su valor en sucres, mientras el valor de los activos de las empresas se desplomaba por la recesión, con la consecuente quiebra masiva de empresas"*

b. El manejo de los bonos AGD

Las instituciones que participaron en la emisión de bonos del Estado, entrega de recursos y supervisión bancaria y en la garantía de depósitos tuvieron responsabilidades que se mencionan a continuación:

- Banco Central

La Constitución de 1998 señalaba en el Art. 261: El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y como *objetivo velar por la estabilidad de la moneda*

Sin embargo, los planteamientos de la Ley de Reordenamiento en materia económica, en el área tributaria, financiera, de 1998 (Ley AGD), establece:

³⁴ Salgado, Wilma (2007). "El juego de pasapalos y la autonomía de la banca privada y el Estado" en: Boletín Ecuador Debate No 72, Quito, IUPERU, diciembre.

Art. 22: De la Garantía de Depósitos, respecto de las IFI que se encuentren sometidas al Procedimiento de Saneamiento, el Estado ecuatoriano garantiza el pago de la totalidad de los saldos de depósitos y otras captaciones, contratadas y por contratarse, con los correspondientes intereses calculados hasta el día anterior al inicio del Procedimiento de Saneamiento, de personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país y en el extranjero, debidamente registrados en las ... y de las otras entidades integrantes del mismo grupo financiero, incluyendo las OFF SHORE de las instituciones financieras nacionales, siempre que éstas estén autorizadas a ... depósitos del público en el país por la Superintendencia de Bancos.

El Banco Central no cumplió el papel de estabilizador de la moneda como señala la Constitución

Esta institución se convirtió en el principal tenedor de los bonos AGD; al 31 de marzo de 2008, tiene el 78% del total emitido de US\$ 1.410 millones, el 12% ha sido recomprado por el Ministerio de Finanzas y el 10% se encuentra en el mercado

Al final del año 2014 el Ministerio de Finanzas, de fondos del Presupuesto del Estado, tendrá aún que pagar al BCE US\$ \$1,102,201.394,82.

• Agencia de Garantías de Depósitos (AGD)

Al haber sido expedida la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributaria y financiera, 17 instituciones financieras, con sus respectivas subsidiarias bancarias en el exterior con licencia *off shore*, ingresaron a la administración de la Agencia de Garantía de Depósitos, durante el periodo de diciembre de 1998 a abril de 2000. Estas instituciones son: **12 bancos:** Tungurahua, Financorp, Azuay, FINAGRO, Occidente, Progreso, Bancomex, Crédito, Préstamos, Unión, Solbanco y Popular; **1 mutualista:** Previsión y Seguridad y **4 Sociedades financieras:** FINIBER, America, Valorfinsa y Necean.

Las licencias de funcionamiento en el exterior de las subsidiarias bancarias *off shore* de los bancos Tungurahua, Finagro, Progreso, Bancomex y Préstamos fueron revocadas.

No todas las resoluciones tomadas por el Directorio de la Agencia de Garantía de Depósitos, en las cuales se autoriza al Gerente General de la AGD a solicitar la emisión de bonos del Estado al Ministerio de Finanzas, cuentan con informes técnicos, jurídicos, y del Administrador Temporal, que sustenten en forma previa la toma de decisiones del nivel directivo.

Para las instituciones financieras en saneamiento, el literal b) del artículo 24 de la Ley 98-17, establece que, en el plazo de 60 días contados a partir de la fecha de la designación del Administrador Temporal, éste debía presentar un informe sobre la situación económica financiera de la misma.

La solicitud de los bonos del Estado al Ministerio de Finanzas y la fijación de las condiciones financieras para cada una de las instituciones bajo administración de la Agencia de Garantía de Depósitos fueron establecidas por el Gerente General de la AGD, con la aprobación de su Directorio, sin que medie la participación de la Procuraduría General del Estado, el Directorio del Banco Central y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, por existir una exclusión expresa en el artículo 31 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área tributario financiera. Este procedimiento constituyó una excepción al trámite previsto en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) que en su artículo 134 señala que se requiere contar con los dictámenes de las instancias mencionadas para que el Gobierno pueda emitir bonos.

CONCLUSIONES DEL TRAMO DE DEUDA INTERNA

1. La deuda interna que se mantiene con una elevada tasa de crecimiento, se ha convertido en fuente importante para sostener el financiamiento presupuestario y buena parte del servicio de la deuda pública total.
2. Las tasas de interés en el mercado financiero nacional experimentaron un acelerado crecimiento, especialmente en el periodo 1992-1996; siendo beneficiarios los tenedores de bonos, en su mayor parte, bancos privados internacionales, entre los que se cuentan: City Bank y Lloyds Bank; y toda la banca nacional, que posteriormente fue partícipe del salvataje.
3. Los bonos AGD ratifican los fuertes lazos que unen a la banca con el Estado, quien acude en su ayuda para garantizar todas sus deudas aún en desmedro de recursos para el desarrollo.
4. Los bonos AGD transformaron al Estado, de acreedor de la Banca, en deudor del Banco Central.
5. El Banco Central al emitir dinero para adquirir los Bonos AGD, se apartó de su papel de estabilizador de la moneda; al contrario, contribuyó a una acelerada devaluación.



III. CONCLUSIONES



1. E
c
d

2. L
Y
v
p
e
p
m
B

3. L
L
C
L

E
p
C
S

4. H
D
S
J
V

5. E
D
S
S
E

1. En el proceso de auditoría de los créditos, se identificaron características y condicionalidades perjudiciales constantes, coartando, inclusive, cualquier acto de defensa que pudiera intentar el país en resguardo de sus derechos; tales como:
 - a. Injerencia en asuntos internos del país con la consecuente lesión a la soberanía.
 - b. Renuncia a la inmunidad soberana del país, a la inmunidad de jurisdicción y al derecho a la defensa y reclamación.
 - c. Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; así como, irrespeto a los instrumentos internacionales de derecho.
 - d. Cláusulas abusivas que violentan los derechos del país soberano.
 - e. Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los estados prestamistas y prestatarios.
 - f. Relación asimétrica entre las partes contratantes.
 - g. Usura y anatocismo.
2. Los organismos multilaterales, la banca extranjera y demás acreedores, con la participación de autoridades y funcionarios nacionales, impusieron sus condiciones al país, forzaron a un mayor nivel de endeudamiento y a sucesivos procesos de "reestructuración" no transparentes que generaron la transferencia de deudas privadas al Estado, canjes y pagos anticipados injustificados, costos onerosos y operaciones directas en el exterior, sin registro en el Ecuador, y provocaron desvíos y distorsiones en el destino de los créditos para atender las exigencias de pago a los acreedores privados del exterior. En el caso de la banca privada internacional, lo hicieron representados por un reducido grupo de bancos: Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorganChase.
3. Los puntos anteriores son actos lesivos a la dignidad de la Nación y constituyen violaciones a la Constitución y Leyes de la República del Ecuador. La evidencia obtenida, demuestra la violación continua de la Constitución, Código Civil, Código de Comercio, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Consultoría, Ley de Contratación Pública, entre otras.

Existe evidencias de que se habrían cometido delitos de acción pública como: falsedad ideológica, prevaricato, incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos, quebrantando el orden jurídico con total impunidad, sin que los organismos de control de los gobiernos anteriores hayan intervenido en salvaguardia del patrimonio público.

4. Hay evidencia de incobservancia de principios generales del derecho, que son fuente del derecho internacional público, y de la propia legislación vigente en los Estados Unidos y demás países acreedores, a cuya jurisdicción se sometieron los contratos de endeudamiento. Se desconocieron los pactos internacionales y doctrinas jurídicas comúnmente aceptadas entre las cuales se destacan los siguientes conceptos: autonomía de la voluntad, deuda odiosa, la buena fe, la excesiva onerosidad, fuerza mayor, amenaza, fuerza, dolo y error.
5. El proceso de endeudamiento del Ecuador, durante el período comprendido entre 1976 y 2006, desde la perspectiva de una continuidad estructural, se desarrolló en beneficio del sector financiero y empresas transnacionales, afectando visiblemente los intereses de la Nación. Los condicionamientos impuestos y el pago de la deuda, limitaron los derechos fundamentales de personas y pueblos, profundizando la pobreza aumentando la migración y deteriorando las condiciones ambientales.

6. No ha existido voluntad por parte de las autoridades de gobiernos anteriores de ejercer la debida defensa de los intereses del Ecuador, quienes podían haber utilizado argumentos legales para cuestionar contratos, impugnarlos, o aún solicitar una reconsideración sobre la base del principio *rebus sic stantibus* (cambio fundamental de circunstancias) del derecho romano, que reconoce el mismo fundamento que el *unnecessary hardship* del derecho anglosajón, y las normas de la Convención de Viena.

7. Respeto de la deuda comercial:

- a. Se han descubierto evidencias de ilegalidad e ilicitud en múltiples renegociaciones con la banca privada internacional, perjudiciales al Ecuador y favorables a los intereses de los acreedores; la utilización de artificios contables y la renuncia a la prescripción, seguida de la conversión de la deuda prescrita en Bonos Brady y de ésta en Bonos Global.
- b. El FMI participó activamente en todos los convenios que celebró el país con la banca privada internacional, mediante su informe favorable y obligatorio, en el cual se condicionaba un acuerdo *stand by* que significaba complicidad con los acreedores privados y una intromisión inaceptable en las decisiones soberanas de política económica y social.

El alza unilateral de las tasas de interés a niveles exorbitantes a partir de 1979 significó una alteración fundamental de las circunstancias a que se sujetaban los contratos, infringiendo la equidad, que es uno de los principios generales del derecho, y el "equity" que es uno de los principios del derecho anglosajón al que estaban sujetos los contratos.

- d. La emisión "*sui generis*" de Pagarés a partir de 1978, equivalente a un bono de deuda externa, y su liquidación en el exterior, realizada en el convenio ERA 83, por un monto de US\$ 700 millones, representó una violación del derecho administrativo que debe regir este tipo de operaciones.
- e. El traspaso al Estado de la deuda externa privada (Sucretización), ocasionó grandes pérdidas al patrimonio público; habiéndose detectado, además, abusos e indicios de ilegalidad en dicha operación.
- f. Las "refinanciaci3nes" de la deuda comercial realizadas a partir de 1983 (ERA 83, ERA 84 y MYRA) significaron el pago directo en el exterior, por el Banco Central, de Pagarés y de obligaciones de "Contratos Originales" de entidades públicas y gobierno, asumiendo el Banco Central nuevos préstamos a su cargo por el monto liquidado. La ausencia de registro del ingreso de los recursos de esos nuevos préstamos (que en el exterior se destinaron a la misma banca privada) originó la creaci3n de un artificio denominado "Mecanismo Complementario".
- g. La renuncia unilateral, por parte de autoridades ecuatorianas, a la prescripci3n de la deuda externa comercial, denominada "Tolling Agreement", en 1992, debe considerarse un acto nulo al haberse violado la Constituci3n y las leyes de la Rep3blica, que prohíben tal renuncia de derechos.
- h. El Plan Brady significó el canje de una deuda ya prescrita, que, además, valía alrededor del 25% en el mercado secundario, por bonos con capitalizaci3n explícita de intereses, lo que configuraría anatocismo. Además, hubo la exigencia de compra de garantías colaterales representadas por bonos del Tesoro de EE UU, por un monto que correspondía a 72% del principal de la deuda comercial en su valor de mercado.
- i. La "Ofertas de los bonos" de deuda externa ecuatoriana no se registraron en la SEC – Security Exchange Commission - y se efectuaron como una "Colocaci3n Privada" bajo la "Regla 144 A", lo

que permite la venta de acciones no registradas de manera privada, únicamente a compradores calificados: QIB (Qualified Institutional Buyers); y la "Regulación S", la que no sólo prohíbe cualquier esfuerzo de venta dentro de los EEUU, sino que determina que las transacciones deben hacerse en operaciones "off-shore".

- j. Los bonos Global presentan serios indicios de ilegalidad desde su instrumentación, en el año 1999 hasta su emisión en el 2000. En primer lugar, se trató del prepago, bajo la figura de canje, de una deuda garantizada por colaterales, no canjeable (Bonos Brady Par y Descuento); luego, al incluir los bonos de "interés" (Brady PDI e IE) se incurriría en anatocismo; finalmente, se verificó que las garantías Colaterales (US\$ 724 millones) fueron utilizadas para otros fines indebidos, luego de ser depositados en una cuenta en el exterior, en Salomón Smith Barney, que no fue contabilizada en el Ecuador, ni por el MEF ni por el BCE.

Además, dichos bonos Brady y los Eurobonos que también se canjearon no se encontraban vencidos, por tanto no eran exigibles. Financieramente, el canje de bonos Brady a Bonos Global contiene varios aspectos de ilegalidad y representó un serio perjuicio y daño económico y moral al Ecuador.

8. Respeto de la deuda multilateral:

- a. Los organismos multilaterales de crédito FMI, BM y BID, distrajeron su misión estipulada en sus respectivos Convenios Constitutivos y promovieron sistemas de endeudamiento desleal con sus países miembros, como el Ecuador, al haberse aliado para proteger a poderosos acreedores privados. Estos organismos no tienen previsto en sus estatutos, el otorgar préstamos para pago de deudas o garantías relacionadas con las mismas.
- b. El grupo de créditos multilaterales del Banco Mundial y del BID, utilizados en compras de garantías colaterales para el Plan Brady, muestran evidencias de desvíos, distorsiones y encubrimientos para usar los fondos del crédito en tales garantías y otros pagos de deudas, y no en los programas a los cuales estaban destinados en los convenios.
- c. Los créditos multilaterales establecieron condicionalidades que dieron lugar al debilitamiento del Estado y su capacidad de planificación, ajustes estructurales, procesos de desregulación, privatizaciones y traslado de competencias al sector privado, perjudiciales a los intereses de la Nación, y siguiendo una matriz impuesta a los países del Sur. Esto generó inestabilidad política y continuos enfrentamientos de gobiernos con sectores sociales.
- d. Las condiciones impuestas a través de los préstamos multilaterales limitaron el goce de derechos fundamentales de personas y pueblos; como los derechos a la salud, educación, trabajo, derecho a la alimentación y al ambiente sano, dando lugar a que las condiciones de vida de la población no mejoren (especialmente de pueblos indígenas, campesinos y afrodescendientes, en particular de las mujeres); al contrario, se profundizó la pobreza, aumentó la migración y se deterioraron las condiciones ambientales.

9. Respeto a la deuda bilateral:

- a. No se han respetado las normas aplicables vigentes en el país (Constitución de la República, LOAFYC, Ley de Régimen Tributario Interno, Código Civil, Código de Comercio), y de la legislación europea (Código Civil, Condiciones Generales de Contratación y Ley de Defensa de Usuarios y Consumidores)

- b. Se observan prácticas indebidas llevadas a cabo por funcionarios nacionales dentro y fuera del país sobre las cuales cabe el establecimiento de responsabilidades en las instancias que fuere pertinente. Como son:
- Empezar en proyectos de infraestructura financiados con créditos externos, que una vez concluidos se trasladan al sector privado, que recibe todo el beneficio sin que se traslade concomitantemente la parte correspondiente del servicio de la deuda, el cual sigue siendo responsabilidad exclusiva del Estado y, por ende, de todo el país.
 - Contratos que nacieron desfinanciados a pesar de lo dispuesto en la Ley de Contratación Pública.
 - Luego de otorgado el contrato principal de obra, se otorgó un sinnúmero de contratos complementarios al mismo constructor, lo que tuvo como consecuencia el incremento desmesurado del costo de la obra.
 - Muchas obras no cumplen con el propósito para el cual fueron creadas; su utilidad social es muy limitada, tal el caso del plan de agua potable para Loja. Muchos de los estudios previos para la elaboración de los proyectos de inversión no contemplan impactos sociales y ambientales.
 - El estado terminó subrogándose la deuda por la incapacidad financiera de la unidad ejecutora para honrar la deuda, como en el caso de EPAPG.
- c. Los organismos de control fallaron en su cometido. La Procuraduría y la Junta Monetaria en precautelar de forma previa a la firma del contrato, la presencia de cláusulas abusivas e inequitativas en los convenios bilaterales; la Contraloría, dentro de los informes revisados, no dice nada respecto a las inobservancias de la ley y procedimientos encontrados.
- d. El Club de París, a pesar de no contar con personería jurídica, impuso condiciones en la negociación al Ecuador, tales como el sometimiento a la supervisión del FMI, para lo cual se usó la presión del grupo de países prestamistas, aprovechando la fragilidad económica y social del Ecuador en aquellas épocas, así como la falta de experticia y entereza de los equipos negociadores.

En las minutas acordadas, se encuentran evidencias de irregularidades, tales como renegociaciones que incluyen el cobro de intereses sobre intereses, prohibido por la legislación ecuatoriana. Las mismas minutas otorgan al FMI el rol de vigilantes de los intereses de los acreedores, siendo estos los mismos que dominan las decisiones del FMI.

10. Respecto a la deuda interna:

- a. La emisión interna de bonos del Estado ha servido, mayoritariamente para atender el servicio de la deuda pública externa así como para cubrir requerimientos de pagos de deuda pública interna.
- b. La deuda interna ha servido para cubrir ineficiencias de los grandes sectores empresariales y bancarios nacionales a quienes se benefició, primeramente, con la estatización de la deuda privada (sucretización) y, posteriormente, con el salvataje bancario.
- c. La emisión y colocación de los bonos AGD transformaron al Estado, de acreedor de la banca, en deudor del Banco Central.
- d. Al emitir dinero para adquirir los Bonos AGD, el Banco Central se apartó de la función de mantener la estabilidad de la moneda que le asigna la Constitución; al contrario, contribuyó a una acelerada desvalorización y posterior devaluación.

a del
fuere
e una
ue se
l cual
ación
tratos
nento
ilidad
os de
mpla
nidad
ria en
etivas
pecto
iación
resión
or en
ciones
a Las
estos
cio de
erna.
ales v
rivada
ca, en
ntener
lerada



ANEXOS





Q
P
P
Q
ca
ca
y
E
Ca
Ad

Nº 472

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que los recursos provenientes del crédito externo e interno constituyen una de las fuentes para financiar los proyectos de desarrollo económico y social del Estado ecuatoriano;

Que en las últimas décadas, este importante instrumento de la política económica y financiera del Estado ha sido distorsionado por el sometimiento a un modelo en el que prevalecen las condicionalidades e intereses de los prestamistas y un manejo carente de transparencia, hasta el punto de convertir al endeudamiento externo en un sistema de concertaje financiero internacional;

Que por esa razón, los gobiernos han estado obligados a destinar porcentajes muy altos del presupuesto nacional para el servicio de dicha deuda, requiriendo nuevos créditos para su financiamiento y generando al Estado ecuatoriano una dependencia cada vez más rígida de gobiernos extranjeros e instituciones financieras internacionales, lo que ha derivado en una permanente amenaza a la soberanía nacional, a la vigencia real de los derechos humanos, y un obstáculo al crecimiento sustentable y la erradicación de la pobreza;

Que según el informe de la Comisión Especial de Investigación de la deuda Externa hay indicios de que, tanto los procesos de negociación, como los de renegociación de los créditos referidos, se han dado en el marco de gestiones irregulares;

Que es deber del Estado vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y regularlas y controlarlas en defensa del bien común, y que está prohibido el anatocismo en el sistema crediticio, según se establece en el artículo 244 numeral 4, de la Constitución Política de la República;

Que el artículo 3 de la Constitución Política de la República establece como deberes primordiales del Estado, entre otros, asegurar la vigencia de los derechos humanos, preservar el crecimiento sustentable de la economía y erradicar la pobreza y promover el progreso económico;

Que el artículo 1 de la Constitución Política de la República señala, entre las características del gobierno ecuatoriano, el de ser participativo, por lo que es conveniente la intervención de organizaciones sociales e instituciones de investigación y desarrollo en la vigilancia de la gestión del endeudamiento público; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 numeral 9 de la Constitución Política de la República y la letra g) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Art. 1.- Créase la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía administrativa y plazo definido.

Art. 2.- Se define como Auditoría Integral a la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y/o renegociación 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.

Art. 3.- Son funciones primordiales de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, CAIC:

- a) Definir una metodología para realizar la Auditoría Integral de cada uno de los créditos; las renegociaciones y otras formas de reestructuración que se hubieren realizado; los montos pagados por capital e intereses; las inversiones realizadas en el proyecto correspondiente; los impactos en los aspectos señalados en el artículo 2, y aplicar dicha metodología en la auditoría de todos los convenios vigentes;
- b) Auditar los convenios, contratos y otras formas o modalidades para la adquisición de créditos por parte del sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y el sector privado, nacionales o extranjeros, desde 1976 hasta el año 2006; y establecer en cada uno de los casos:
 1. Los antecedentes, estudios, la calificación de viabilidad técnica, económica, financiera, social y otros documentos que sirvieron de soporte para justificar la solicitud del crédito.
 2. El monto del crédito y la unidad monetaria en la que se obtuvo, así como las sumas de incrementos o ampliaciones posteriores.

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

3. Las condiciones económicas, financieras y comerciales que se pactaron y las que se aplicaron efectivamente.
 4. Los condicionamientos.
 5. El destino programado de los recursos y la utilización real de los mismos.
 6. Los impactos integrales del proyecto.
 7. Las personas que, a nombre de las partes, tramitaron y/o suscribieron el compromiso contractual.
 8. Cualquier otra circunstancia o información que se considere pertinente.
- c) Conformar, con la información obtenida, una base de datos que permita realizar toda clase de análisis en torno al proceso de endeudamiento;
- d) Establecer un sistema de transparencia de la información, tanto sobre el proceso investigativo y auditado, como para los futuros procesos de endeudamiento. Para ello se deberá recopilar toda la información sobre deuda pública y privada, interna y externa, que reposa en las entidades públicas, y contratar los sistemas informáticos necesarios a tal fin.

Art. 4.- La CAIC, está autorizada para auditar y transparentar todos los procesos de endeudamiento de las instituciones del Estado.

Art. 5.- La CAIC, tendrá una duración de un año calendario, que puede ser renovable por el tiempo que considere necesario para el cumplimiento de sus objetivos, a criterio del Ministro de Economía y Finanzas. La Comisión deberá entregar informes cada seis meses, durante el período que duren sus funciones.

Art. 6.- La Comisión de Auditoría Integral sobre el Crédito Público (CAIC), estará integrada por:

- a) Cuatro representantes de instituciones del Estado relacionadas con el endeudamiento, y con las funciones de control y de defensa de los intereses del Estado.
1. El Ministro de Economía y Finanzas, o su delegado.

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

2. El Contralor General del Estado, o su delegado.
 3. El Procurador General del Estado, o su delegado.
 4. El Presidente de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, o su delegado.
- b) Seis representantes, con sus respectivos suplentes, de organizaciones sociales y ciudadanos nacionales que hayan trabajado sobre el endeudamiento ecuatoriano:
1. Hugo Arias Palacios, principal; María Rosa Anchundía, suplente.
 2. Aurora Donoso, principal; Angel Bonilla, suplente.
 3. Ricardo Ulcuango, principal; Blanca Chancoso, suplente.
 4. Franklin Canelos, principal; Piedad Mancero, suplente.
 5. Karina Sáenz, principal; Juan Montaña, suplente.
 6. César Sacoto Guzmán, principal; Nancy García Intriago, suplente.
- c) Tres representantes, con sus respectivos suplentes, de entidades internacionales de la sociedad, de reconocido prestigio, vinculadas al tema:
1. Gail Hurley, principal; Jürgen Kaiser, suplente.
 2. María Lucía Fatorelli, principal; Alejandro Olmos, suplente.
 3. Osar Ugarteche, principal; Eric Toussaint, suplente.

Estas designaciones serán realizadas por el Presidente de la República.

Los miembros de la Comisión, una vez designados y posesionados por el Presidente de la República, elegirán, de su seno, las dignidades de presidencia y vicepresidencia de la misma.

La Comisión podrá constituir equipos de trabajo con sus miembros suplentes y con integrantes de sociedad civil o de instituciones del Estado que, por su experiencia, tengan la disposición de aportar al proceso de investigación sobre deuda.

Art. 7.- Para el cumplimiento de sus funciones, la CAIC tendrá las siguientes atribuciones, deberes y obligaciones:

- a) Designar y establecer las responsabilidades de la Coordinación Ejecutiva y aquellas de los colaboradores de la Comisión;
- b) Expedir los reglamentos internos que considere pertinentes para su adecuado

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos;

- c) Definir y proponer al Ministro de Economía y Finanzas, la contratación de auditorías técnicas nacionales e internacionales, de acuerdo con las normas y procedimientos administrativos que, para tales fines, están establecidos en la constitución de la República del Ecuador y en las leyes pertinentes;
- d) Designar y contratar al personal de planta; que será el mínimo imprescindible para cumplir las funciones y objetivos de la Comisión;
- e) Conocer los informes relacionados con los procesos de investigación, auditoría y otros estudios que hayan sido encomendados a las comisiones y unidades técnicas, a través de la Coordinación Ejecutiva;
- f) Aprobar el presupuesto anual y planes operativos de la Comisión en base a los preparados por la Coordinación Ejecutiva, y gestionar el financiamiento correspondiente cuando fuere necesario;
- g) Solicitar a las instituciones del sector público el apoyo técnico y, cuando sea del caso, la transferencia, en comisión de servicio, del personal técnico que requiera para programas concretos, señalando el tiempo que durará dicha comisión de servicios;
- h) Sesionar, de forma ordinaria, dos veces al mes y de forma extraordinaria cuando lo soliciten por lo menos tres de sus miembros;
- i) Acceder a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- j) Presentar periódicamente al Ministro de Economía y Finanzas informes en los que consten los avances logrados, con las recomendaciones y sugerencias que considere pertinentes, y un informe final con conclusiones. En éste se establecerán las responsabilidades pertinentes, las que deberán ser canalizadas a las instituciones de control y judiciales para que se inicien las acciones administrativas, civiles y/o penales que correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales; y,
- k) Proponer normas y políticas públicas orientadas a fortalecer la auditoría sobre el crédito público, como función permanente del Estado.

Art. 8.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la Comisión:

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

- a) Convocar y presidir las sesiones;
- b) Representar legalmente a la Comisión.

Art. 9.- Todas las entidades del sector público están en la obligación de proporcionar la información que solicite la Comisión, en los términos y con las sanciones establecidas en la Ley de Transparencia Fiscal.

Art. 10.- El Presupuesto de la Comisión se hará constar en el Presupuesto General del Estado con cargo a las partidas del Ministerio de Economía y Finanzas.

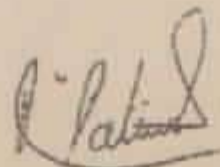
Art. 11.- Deróganse los Decretos Ejecutivos Nos. 1272 y 2063, publicados en los Registros Oficiales Nos. 248 y 404, de 11 de abril y 24 de noviembre de 2006, respectivamente.

Art. 12.- Este Decreto entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, y de su ejecución encárgase al Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 9 de julio de 2007



RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA



RICARDO PATIÑO AROCA
MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS

ANEXO 2: PRONUNCIAMIENTOS

CARTA ABIERTA DE APOYO AL PROCESO DE AUDITORÍA EN ECUADOR

Al Sr. Presidente de la República del Ecuador, Econ. Rafael Correa,

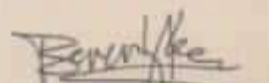
al Sr. Ministro Coordinador de la Política Económica, Pedro Páez,
al Sr. Ministro de Coordinación Política, Ricardo Patiño,
a la Sra. Ministro de Finanzas, Wilma Salgado
a la Asamblea Constituyente de Ecuador y
a la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público -

De nuestra mayor consideración,

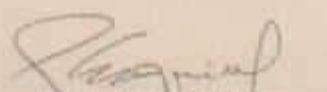
Las organizaciones, redes, movimientos y personas que firmamos esta carta queremos hacerles llegar nuestro reconocimiento y apoyo solidario ante la puesta en marcha de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC): auditoría que tiene por objetivo el de dilucidar la legitimidad de los procesos de endeudamiento impuestos al Ecuador, sean éstos legales o no, a fin de avanzar en la aplicación de medidas tendientes a lograr justicia, poner fin a la dominación y saqueo instrumentados a través de la deuda y restaurar a los pueblos ecuatorianos la soberanía y los recursos que les pertenece.

La Auditoría integral y participativa de las deudas abre un camino hacia la construcción de un sistema financiero autónomo, junto a otras políticas que Ud. Presidente Correa, viene impulsando como las de crear un Banco del Sur de participación equitativa entre los países y de cuestionar la jurisdicción del CIADI - el Centro de Arreglo de Controversias de Inversión dependiente del Banco Mundial -, y la voluntad manifestada de suspender el pago de ciertos créditos generadores de deuda ilegítima.

Confiamos en que se mantendrán firmes en este camino, a la vez que manifestamos nuestro compromiso de apoyo hacia los objetivos señalados e invitamos a todos los gobiernos de América Latina y el Caribe a sumarse en pos de un continente libre y soberano.



Beverly Beene
Coordinadora, Jubileo Sur



Adolfo Pérez Esquivel
Premio Nobel de la Paz

Firmas Globales - Alianza Internacional de Habitantes AIH - JUBILEO SUR - Programa sobre Deuda Externa Ilegítima de la Federación Luterana Mundial - Red Internacional CADTM - Liberato Bautista, Presidente Conferencia de ONGs acreditadas ante la ONU - Marcha Mundial de las Mujeres

Firmas Regionales - Américas - Alianza de Pueblos del Sur Acreedores de la Deuda Ecológica, ALC - Alianza Social Continental - Asamblea de los Pueblos del Caribe, Comité Ejecutivo Regional CER-APC - Asamblea Binacional de afectados y víctimas de Yacyretá en defensa de los Derechos Humanos - Confederación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas CLOC Via Campesina - Convergencia de Movimientos de los Pueblos de las Américas COMPA - Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CADi - Cumbre de los Pueblos del Sur, Posadas - JUBILEO SUR/Américas - Justicia, Paz e Integridad de la Creación, Juan Yedhjián Coordinador Laico Panamericano - LATINDADO - Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía REMTE - Red Solidaria por los Derechos Humanos REDH - Servicio Paz y Justicia en América Latina - Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA) - Asia - Asia Pacific Movement on Debt and Development/Jubileo Sur Asia - Europa - EURODAD, Alex Wilks I Congreso Internacional de Juristas

I ENCUENTRO INTERNACIONAL DE JURISTAS

Jornadas sobre Aspectos Jurídicos y Políticos de la Deuda Externa

Realización: Federación Luterana Mundial, Consejo Latinoamericano de Iglesias, Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público – CAIC/Ecuador.

Conclusiones del I Encuentro Internacional de Juristas, realizado en Quito 8 y 9 de julio de 2008:

- Este Encuentro se realiza en un momento histórico y en un país en especial, Ecuador, que ha tenido la iniciativa soberana de llevar adelante una auditoría integral del crédito público.
- Los juristas han corroborado que, en las relaciones jurídicas de la deuda externa en América Latina, se han violado principios generales del Derecho (tales como buena fe, libre determinación de los pueblos, prohibición de la usura, equilibrio contractual, rebus sic stantibus, derechos humanos, derecho ambiental, entre otros), los pactos internacionales y normas fundamentales de derecho interno.
- Los Estados deben ejercer su derecho soberano a constituir comisiones auditoras integrales de la deuda pública interna y externa.
- Apoyamos los actos soberanos de los Estados que, fundados en el Derecho, declaren la nulidad de instrumentos ilícitos e ilegítimos de la deuda pública, incluyendo la suspensión de los pagos.
- Los aportes jurídicos hechos durante el Encuentro respaldan el trabajo realizado por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) y establecen los fundamentos jurídicos para emprender acciones judiciales y políticas a nivel nacional e internacional basadas en el Derecho Internacional frente a los prestamistas en el caso de la deuda interna y externa ecuatoriana.
- Las consecuencias nacionales e internacionales del informe de la CAIC serán muy importantes para el mundo y América Latina. Un Jefe de Estado, el Presidente de la República del Ecuador Rafael Correa, asume el liderazgo para realizar cambios en el injusto manejo financiero internacional.
- Aspiramos que el gobierno de la República del Ecuador presente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un proyecto de resolución para solicitar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya una opinión consultiva sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa.
- Solicitar a los convocantes de este Encuentro, la Federación Luterana Mundial y el Consejo Latinoamericano de Iglesias, que motiven a sus iglesias y a otros movimientos ciudadanos a nivel nacional, regional y mundial, a promover que otros gobiernos apoyen la iniciativa de presentación de la opinión consultiva ante la Corte Internacional de Justicia.

Ciudad de Quito, 9 de julio de 2008

Miguel Ángel Espeche Gil, Franklin Canelos, Nilton Guiesse, Andrés Soliz Rada, Ángel Furián, Alejandro Olmos Gaona, Nildo Ouriques, Juan Pedro Schaad, Daniel Marcos, Fabio Marcelli, Elvira Méndez Chang, Ramiro Chimuris, Alfredo Carella, Hugo Ruiz Díaz Baibueno, Miguel Rodríguez Villafañe, María Lucía Fattorelli, Franklin Rodríguez Da Costa, César Sacoto

I REUNIÓN SUR-NORTE DE ESTUDIO Y ESTRATEGIA DE LA CAMPAÑA INTERNACIONAL SOBRE DEUDA ILEGÍTIMA

Resolución de apoyo a la auditoría ecuatoriana de la deuda

Los y las participantes de la I Reunión Sur-Norte de Estudio y Estrategia de la Campaña Internacional sobre Deuda Ilegítima, representantes de 50 redes globales y regionales y organizaciones de 36 países del mundo, reunidos en Quito Ecuador entre el 9 y el 15 de septiembre de 2008, que firmamos a continuación,

CONSIDERANDO

1. Que el pueblo ecuatoriano ha venido reclamando del Gobierno el cumplimiento del derecho y obligación de tomar las medidas necesarias frente a la ilegitimidad de las deudas reclamadas, en pro del bienestar de millones de familias que durante años han sufrido las consecuencias de las inhumanas políticas de ajuste impuestas por los organismos de crédito internacional y otros prestadores;
2. Que el Señor Presidente de la República del Ecuador y su Gobierno, en el mes de julio de 2007, decidieron de manera soberana designar una Comisión Especial plural, integrada por expertos del orden nacional e internacional en el seguimiento de la Deuda, para realizar una Auditoría Integral del Crédito Público de Ecuador;
3. Que la Comisión trabajó con criterio científico y objetividad técnica en esa tarea durante el tiempo establecido por el Gobierno ecuatoriano, para entregar el informe final en el mes de septiembre de 2008;
4. Que los juristas que intervinieron y asesoraron a la Comisión corroboraron que, en las relaciones jurídicas de la deuda en América Latina, se han violado principios generales del Derecho (tales como buena fe, libre determinación de los pueblos, prohibición de la usura, equilibrio contractual, rebus sic stantibus, derechos humanos, derecho ambiental, entre otros), los pactos internacionales y normas fundamentales de derecho interno.
5. Que la decisión de realizar la Auditoría se complementa con otras iniciativas tendientes a promover la construcción de una nueva arquitectura financiera regional e internacional, incluyendo entre otras la creación del Banco del Sur y el retiro parcial del CIADI.

RESUELVE

1. Expresar nuestro respaldo a esta decisión soberana del Gobierno ecuatoriano, que permitirá conocer con transparencia las características del endeudamiento público y establecer con exactitud los responsables del endeudamiento ilegítimo en detrimento del interés nacional y la vida digna de la población, lo que permitirá establecer criterios para evitar la acumulación de nueva deuda ilegítima.
2. Apoyar las acciones que emprendan el Señor Presidente de la República y el Gobierno de Ecuador, así como los movimientos y organizaciones sociales del país, para ejecutar y dar aplicación de manera soberana a las conclusiones y recomendaciones que el CAIC plantee en su informe final, conforme a sus derechos y obligaciones de defender y promover los derechos humanos, colectivos y ambientales de la población y con base además en los principios incorporados en la Nueva Constitución, incluyendo la posible suspensión de pagos sobre todos los créditos auditados sobre los cuales se haya establecido y demostrado irregularidad, ilegalidad, ilicitud y por ende ilegitimidad.

3. Solicitar respetuosamente al Gobierno ecuatoriano que, para evitar pagos injustos que puedan generar desangre irrecuperable del presupuesto público, extienda la auditoría integral a todos los contratos de crédito vigentes que existan en todos los niveles y que no fueron incluidos en la muestra o en el proceso inicial y que suspenda los pagos de éstos hasta conocer el resultado final del estudio, momento en el cual se restablezca el pago de aquellos créditos que no sean ilegales e ilegítimos.
4. Manifiestar nuestro compromiso de difundir a nivel internacional el proceso y los resultados arrojados por la auditoría integral que oficialmente se publiquen, para buscar el apoyo de los gobiernos, parlamentos, movimientos, etc., con el objetivo de lograr la restitución y la reparación de lo que el pueblo ecuatoriano ha pagado injustamente y que se realicen auditorías integrales en todos los países que han sufrido el mismo proceso ilícito de endeudamiento, como ya se están realizando a nivel ciudadano en algunos países del mundo.
5. Respalidar además las acciones que el gobierno, los pueblos y movimientos y organizaciones sociales del Ecuador emprendan con el objetivo de avanzar en la construcción de una arquitectura financiera alternativa, tales como la decisión soberana de retirarse parcialmente del CIADI y de contribuir en la creación de un Banco del Sur que sirva a los intereses y derechos de los pueblos y que constituya una rotura con la estructura y funcionamiento de las Instituciones Financieras Internacionales existentes.

Dada en Quito, Ecuador, el 15 de septiembre de 2008

Firmas,

Jubileo Sur, África Jubileo Sur, Jubileo Sur/Américas, Jubileo Sur-Movimiento sobre Deuda y Desarrollo de Asia-Pacífico, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo EURODAD, Red Jubileo EE.UU., CADTM Bélgica, CADTM Ecuador, Red Africana sobre Deuda y Desarrollo AFRODAD, Programa sobre Deuda Illegítima de la Federación Luterana Mundial, LATINDADD, Alianza de Pueblos del Sur Acreedores de la Deuda Ecológica e Histórica, Ayuda de las Iglesias de Noruega, SLUG- Noruega, Coalición sobre Deuda y Desarrollo de Irlanda, Observatorio de la Deuda en la Globalización ODG - Estado Español, Plataforma sobre Deuda y Desarrollo de Francia, Aktion Finantzplat-Suiza, Campaña por el Jubileo de la Deuda-Gran Bretaña, Jubileo Escocia, Jubileo Australia, ATTAC Japón, Coalición por la Liberación de la Deuda-Filipinas, Grupo de Trabajo sobre la Justicia y la Equidad de Bangladesh, Foro de Acción Social de la India, INFID Indonesia, KAU Indonesia, Grupo Nacional de Deuda Ecuador, Jubileo Sur Brasil, PAPDA-Haití, Diálogo 2000 Argentina, Jubileo Sur Colombia, Campaña Colombiana "En Deuda con los derechos", CADTM Colombia, Red Sintí Techan de El Salvador, Red Jubileo Perú, ANEEJ Nigeria, Red de Justicia Económica de Malawi, Jubileo Zambia, Comité contra la Deuda de Mali, Foro Nacional sobre Deuda y Desarrollo de la Costa de Marfil, CADTM Marruecos, Red de Justicia Económica del Sur de África.

ANEXO 3 CRÉDITOS SECTORIALES AUDITADOS: OBJETIVOS Y RESULTADOS

IFIs	CRÉDITO/SECTOR	OBJETIVO	RESULTADOS
	SALUD		
BIIF	FASBASE I- FASBASE II Ampliación de los servicios básicos de salud.	Entregar servicios en salud, sistema nutricional y saneamiento básico, con participación familiar y comunitaria	Servicios según enfoque mercantil. Privatización de planta de alimentos del MSP. Focalización del programa de medicamentos gratuitos y recuperación de costos. No se logró mejorar la salud, mortalidad se mantuvo y morbilidad se incrementó. FASBASE II no logró los propósitos declarados. Poca capacidad de gasto.
BIIF	MIDERSA-Modernización de los servicios de Salud.	Reformar el sector salud, nuevas leyes e institucionalidad del MSP. Descentralizar los servicios e implantar autogestión financiera.	Establecimiento de cobros en hospitales públicos, dejó a población pobre con acceso limitado a servicios de salud, violando el Art. 42 de la Constitución y el derecho fundamental a la salud. Logros parciales en descentralización.
	EDUCACIÓN		
BID	CALIDAD EDUCACIÓN BÁSICA - PROMECEB	Mejorar educación básica en área rural, a través de capacitación, materiales didácticos, infraestructura, equipamiento	Duración prolongada con resultados pobres. Cambios de carácter estructural, sin soporte legal, impulsando un proceso de privatización de la educación. Denuncias de irregularidades e ilegalidades con responsabilidad del sectoralista del BID.
BIIF	DESARROLLO SOCIAL, EDUCACIÓN CAPACIT- EB/PRODEC	Crear redes escolares en áreas urbano-marginales	No hubo evaluación de logros, pero en indicadores generales de la educación, no tuvo incidencia positiva en la educación. Creación de Centros Educativos Matrices CEMa, sin sustento legal y al margen del sistema educativo.
BID	REDES ESCOLARES RURALES	Otorgar autonomía al 20% de escuelas rurales para administrar recursos y participación de padres y comunidad	Resultados educativos mixtos. Irregularidades en la gestión del Proyecto. Responsabilidad del BID en retraso de proyecto acarreado costos del crédito. Transformación de provisión pública de educación a modalidad de cuasi mercado.
BID	PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Fortalecer capacidad científico-tecnológica, para apoyar desarrollo económico y social a través de FUNDACYT.	El propósito de favorecer al sector privado con recursos y subsidios, para apoyar proyectos de innovación tecnológica, no se concretó por falta de interés del mismo. Impacto difícil de medir.

RESULTADOS

OBJETIVO

CRÉDITO/SECTOR

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

CONCESIÓN DEL AGUA POTABLE
GUAYAQUIL

Conceder los servicios de agua potable y saneamiento de Guayaquil al sector privado, para mejorar dichos servicios.

ELAPAP concesionó los servicios a INTERAGUA, subsidiaria de Bechtel. Desde la concesión, no ha mejorado la calidad del servicio, las tarifas subieron en 189%, se suspendió servicio a familias pobres por no pago.

PRAGUAS I, PRAGUAS II

Reformar el sector APyS: nuevas leyes e institucionalidad. Delegación de servicios de APyS con participación del sector privado.

26 municipios adoptaron modelo de gestión delegada, uno de ellos, Pedro Moncayo, entregó provisión de servicio a operador privado. Ampliación de cobertura en área rural por estirada contribución de comunidades con mano de obra y efectivo. Actual gobierno rescinde 75% (36 millones) del crédito para concluir proyecto en 2008.

AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y PUEBLOS

DESARROLLO RURAL - PRONADER

Fortalecer autogestión del campesinado para incorporarlo al proceso productivo, a fin de mejorar sus condiciones de vida.

Asignaciones privilegiadas a consultorías que representaron cuarta parte del crédito. Excesivo incremento de costo del trasvase Oyacachi en DRI sierra norte, además construcción sin estudio de impacto ambiental. Impactos no fueron satisfactorios.

PROGRAMA SECTORIAL
AGROPECUARIO PSA(I)

Implementar reformas estructurales al sector agropecuario: políticas, importación de bienes elegibles, cooperación técnica.

Ajuste neoliberal en sector agropecuario. Desregularización de precios, privatización o eliminación de empresas públicas: FERTISA, EMPROVIT, ENSEMILLAS. El valor agregado del producto agropecuario se deterioró en más del 40% entre 1990 y 2002.

ASISTENCIA TÉCNICA
SUBSECTOR RIEGO PAT

Modernizar instituciones públicas de manejo de recursos hídricos; mejorar políticas y diseño proyectos de irrigación.

Transferencia de sistemas de riego públicos a los usuarios, proceso impuesto y agresivo de privatización de activos, que benefició a grupos de interés. 85% se gastó en bienes, administración y consultorías internacionales: UTAH, DAI, LOTTI.

INVESTIGACIÓN
AGRICOLA - PROMSA

Mejorar nivel competitivo de producción, fortalecer sector agropecuario, modernizar instituciones y procesos productivos.

Programa no cumplió con objetivos y metas ya que problemas en el agro siguen caracterizados por bajos rendimientos, casi no existe asistencia técnica, baja calidad de semillas, etc. Se ha producido debilitamiento institucional del INIAP.

IFIs

CRÉDITO/SECTOR

OBJETIVO

RESULTADOS

AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y PUEBLOS

<p>BID FIDA</p>	<p>DESARROLLO PUEBLOS INDÍGENAS Y /NEGROS - PRODEPINE</p>	<p>Mejorar calidad de vida de pueblos indígenas y afro-ecuatorianos pobres, con mayor y mejor acceso a tierras y proyectos.</p>	<p>El BIM menciona que el proyecto será útil para mantener paz y estabilidad favorable para inversiones del sector privado. Organizaciones manifiesta que el proyecto significó su división, cooptación de dirigentes y debilitamiento de organizaciones.</p>
<p>BIRF</p>	<p>REDUCCION DE POBREZA/DESAR. LOCAL RURAL- PROLOCAL</p>	<p>Mejorar equidad e inclusión de los pobres del área rural; creación de empleo, producción, manejo de recursos naturales.</p>	<p>Proyecto impuesto desde afuera que no responde a necesidades de beneficiarios, tuvieron que ganar clientes. Crédito sirvió principalmente para consultorías, cuyos costos alcanzaron el 50.52% de lo ejecutado. Índice de pobreza subió de 51% a 61%.</p>
<p>BID</p>	<p>PROYECTO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS - PRAT</p>	<p>Establecer un sistema moderno de actualización de derechos de propiedad de la tierra y mejorar sistema de transferencia.</p>	<p>Proyecto respondió a políticas de desarrollo de mercado de tierras impulsadas por el BID, que dejan de lado cualquier posibilidad de reforma agraria como mecanismo de redistribución de tierra. Ejecución de proyecto eficiente respetando institucionalidad.</p>
<p>BID</p>	<p>FONDO INVERSION SOCIAL FISE III</p>	<p>Mejorar condiciones de vida de población más pobre, mediante integración a red de servicios y fortalecimiento organizativo.</p>	<p>Establecimiento de Comités de ejecución y administración de Proyectos-CEJA, con superposición de funciones con cabildos comunitarios tradicionales, debilitando sus capacidades organizativas. Índices de pobreza rural con tendencia al crecimiento.</p>

RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

<p>BIRF</p>	<p>DESARROLLO MINERO/CONTROL AMBIENTAL-PRODEMINCA</p>	<p>Reformar e implementar Ley Minera de 1991, para atraer nueva inversión privada, apoyar desarrollo e incremento de producción minera en el país.</p>	<p>Reformas legales e institucionales que consagraron amplios derechos de concesión minera, beneficios tributarios y arancelarios para inversionistas privados extranjeros. Levantamiento información geoquímica para promoción inversión. Se conculcaron derechos sociales y ambientales al omitir consulta previa y derogar disposiciones legales que protegían el medio ambiente.</p>
<p>BIRF</p>	<p>ASISTENCIA TÉCNICA MEDIO AMBIENTE - PATRA</p>	<p>Fortalecer capacidad del prestatario para realizar análisis e implementación de políticas ambientales y gestión ambiental.</p>	<p>Promulgación de Ley de Gestión Ambiental, define deficiente sistema descentralizado, no establece competencias claras de control, creando conflictos entre ministerios, gobiernos seccionales y sector privado. Benefició al sector privado.</p>
<p>BID / CAF</p>	<p>INFRAESTRUCTURA CARRETERA CUENCA MOLLETURO-NARANJAL</p>	<p>Construir carretera Cuenca- Molleturo-Naranjal</p>	<p>Construida para ahorrar 56 Km de Cuenca a Guayaquil. Ruta pasa por haciendas de grupos de poder. Atraviesa Parque Nacional Cajas, zonas ecológicamente frágiles, y agrícolas. 27 comunidades afectadas. Violación derechos humanos y ambientales.</p>

IFI	CRÉDITO/SECTOR	OBJETIVO	RESULTADOS
BIRF	PROYECTO DE COMERCIO EXTERIOR E INTEGRACIÓN	Manejar el Comercio Exterior, Mejorar aprendizaje e Innovación Empresarial, Impulsar Programa Nacional de Calidad.	Expedición de Ley de Comercio Exterior e Integración LEXI, cuya orientación era la de posibilitar la internacionalización de la economía ecuatoriana. Ingerencia en el MICP, aduanas e INEN. Prepara condiciones para promulgación de Ley de Promoción y Garantía de Inversiones.
BID FIDA	DESARROLLO PUEBLOS INDÍGENAS Y /NEGROS - PRODEPINE	Mejorar calidad de vida de pueblos indígenas y afro-ecuatorianos pobres, con mayor y mejor acceso a tierras y proyectos.	El BM menciona que el proyecto será útil para mantener paz y estabilidad favorable para inversiones del sector privado. Organizaciones manifestaron que el proyecto significó su división, cooptación de dirigentes y debilitamiento de organizaciones.
BIRF	REDUCCIÓN DE POBREZA/DESAR. LOCAL RURAL - PROLOGAL	Mejorar equidad e inclusión de los pobres del área rural: creación de empleo, producción, manejo de recursos naturales.	Proyecto impuesto desde afuera que no responde a necesidades de beneficiarios, tuvieron que ganar clientes. Crédito sirvió principalmente para consultorías, cuyos costos alcanzaron el 50.52% de lo ejecutado. Índice de pobreza subió de 51% a 61%.
BID	PROYECTO DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS - PRAT	Establecer un sistema moderno de actualización de derechos de propiedad de la tierra y mejorar sistema de transferencia.	Proyecto respondió a políticas de desarrollo de mercado de tierras impulsadas por el BID, que dejan de lado cualquier posibilidad de reforma agraria como mecanismo de redistribución de tierra. Ejecución de proyecto eficiente respetando institucionalidad.
BID	FONDO INVERSIÓN SOCIAL FISE III	Mejorar condiciones de vida de población más pobre, mediante integración a red de servicios y fortalecimiento organizativo.	Establecimiento de Comités de ejecución y administración de Proyectos-CEJA, con superposición de funciones con cabildos comunitarios tradicionales, debilitando sus capacidades organizativas. Índices de pobreza rural con tendencia al crecimiento.

CRÉDITO/SECTOR	OBJETIVO	RESULTADOS
RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE DESARROLLO MINERO/CONTROL AMBIENTAL-PRODEMINCA	Reformar e implementar Ley Minera de 1991, para atraer nueva inversión privada, apoyar desarrollo e incremento de producción minera en el país.	Reformas legales e institucionales que consagraron amplios derechos de concesión minera, beneficios tributarios y arancelarios para inversionistas privados extranjeros. Violación de derechos sociales, colectivos y ambientales de comunidades indígenas y campesinas.
ASISTENCIA TÉCNICA MEDIO AMBIENTE - PATRA	Fortalecer capacidad del prestatario para realizar análisis e implementación de políticas ambientales y gestión ambiental.	Promulgación de Ley de Gestión Ambiental, define deficiente sistema descentralizado, no establece competencias claras de control, creando conflictos entre Ministerios, gobiernos seccionales y sector privado. Benefició al sector privado.
INFRAESTRUCTURA CARRETERA CUENCA MOLLETURO-NARANJAL	Construir carretera Cuenca- Molleturo-Naranjal	Construida para ahorrar 56 Km de Cuenca a Guayaquil. Ruta pasa por haciendas de grupos de poder. Atraviesa Parque Nacional Cajas, zonas ecológicamente frágiles, y agrícolas. 27 comunidades afectadas. Violación derechos humanos y ambientales.
COMERCIO EXTERIOR PROYECTO DE COMERCIO EXTERIOR E INTEGRACIÓN	Manejar el Comercio Exterior, Mejorar aprendizaje e innovación Empresarial, Implantar Programa Nacional de Calidad	Expedición de Ley de Comercio Exterior e Integración LEXI, cuya orientación era la de posibilitar la internacionalización de la economía ecuatoriana. Ingerencia en el MICIP, aduanas e INEN. Prepara condiciones para promulgación de Ley de Promoción y

ANEXO 4 COMISIÓN PARA LA AUDITORÍA INTEGRAL DEL CRÉDITO PÚBLICO

NÓMINA DEL PERSONAL E INSTITUCIONES QUE COLABORARON CON EL TRABAJO DE AUDITORÍA INTEGRAL DE LA DEUDA ECUATORIANA

• SUBCOMISIÓN DE DEUDA COMERCIAL

Auditores

Miriam Ayala Silva
Félix Campoverde Vélez
Carlos García Andrade
Maritza García Moncayo
Silvia Puetate Montenegro
Marco Rodríguez Arias
Mercedes Silva Mejía
Fabrizio Viveros Charpentier

Asistentes

Félix Aguirre Aguirre
Kathylee Cazares Maffía
José Corozo Sinisterra
Santiago Chicaiza Cabrera
Andrea Egeuz de la Torre
Vinicio Ramírez Carbonell
Mauro Vera García
Gabriela Viteri Ayala
Lucila Viteri Mancero
José Zapata Chancusig

Auditoría Ciudadana de Brasil

Rodrigo Ávila

• SUBCOMISIÓN MULTILATERAL

Alicia De la Torre Rojas
Irene Villalba Salvador

Centro de Investigaciones, Evaluación y Prospectiva CIEP

• SUBCOMISIÓN DE IMPÁCTOS SOCIALES, AMBIENTALES Y PUEBLOS

Nancy Burneo Salazar
Jorge Corral Fierro
Mary García Bravo
César Pilataxi Lechón
Edgar Isch López
Carlos Carrión González

Universidad Andina Simón Bolívar UASB:

Carlos Larrea, Natalie Greene, Alison Vásconez.

Centro de Estudios y Asesoría en Salud CEAS:

Arturo Campaña

Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas IEDECA:

Mauricio Cisneros, Mauricio Realpe, Jenny Venegas y Andrea Tafur

Organización "Mi Cometa": Marlon Cabrera, Andrés Freire, Julieta Monsalve, Augusto Parada y César Cárdenas

Centro de Derechos Económicos y Sociales CDES: Nora Fernández, Jorge Castro, Alejandro Gordillo, Andrés Benítez

Asesoría Jurídica

Raúl Moscoso Álvarez

José Luis Nieto

Ramiro Chimuriz

Hugo Ruiz Díaz Balbuena

• SUBCOMISIÓN DE DEUDA BILATERAL

Alexandra Contreras Flores

Patricio Chimbo Pozo

Jessica López Salazar

Raquel Nazareno Rosero

Catalina Rivera Ochoa

Catalina Sacta Campos

Paul Jiménez Larriva

Gonzalo Lima Galarza

Franklin Robles Orellana

Amelia Pinto

Julia González

Edison Argoti

Universidad de Cuenca

• SUBCOMISIÓN DE DEUDA INTERNA

Gonzalo Lima Galarza

Franklin Robles Orellana

Giselle Salgado Albornoz

Rosa Montes Rey

• EQUIPO DE AUDITORÍA A CEDEGE

Raúl Castillo Flores

Alfredo Chum Kuffo

José Giler Moreira

Xavier Guerrero Fariño

Gustavo Mayorga López

María del Carmen Morán
Martha Olmedo Vera
Vladimir Soria Freire
Romel Yela Acosta
Othón Zevallos

• **SUBCOMISIÓN JURÍDICA**

Elizabeth El Egas

• **CONSULTORES GENERALES**


Mario Andrade Trujillo
Byron Cardoso Cascante
Henry Llanes Suárez

• **COORDINACIÓN DE AUDITORÍA**

Nancy Arias Barreno

• **EQUIPO ADMINISTRATIVO**

Jeanette Reyes Pérez
Esmeralda Salinas
Nadya Villacís Salvador



“ El perdón y olvido a nivel social, se llama impunidad, por lo que jamás olvidaremos los crímenes de los banqueros corruptos que nos quebraron, los atentados contra los Derechos Humanos, y otros tantos delitos y atracos aún sin sancionar. ”

Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional del Ecuador
Discurso de posesión