



# Asamblea General

Distr. general  
21 de abril de 2010  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Cephaz Lumina\***

Adición

### **Misiones a Noruega y el Ecuador\*\***

#### *Resumen*

El Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, visitó Noruega del 28 al 30 de abril de 2009 y el Ecuador del 2 al 8 de mayo de 2009. El objetivo fundamental de las visitas era examinar los importantes papeles de ambos países en el debate sobre la deuda ilegítima y estudiar las consecuencias de las recientes decisiones de Noruega y el Ecuador acerca de la deuda pública para el ejercicio de los derechos humanos. Las visitas tuvieron lugar consecutivamente a fin de poder evaluar las cuestiones desde la perspectiva tanto del acreedor como del deudor. El presente informe se basa en esas visitas.

En 2006 el Gobierno de Noruega anunció su cancelación unilateral y sin condiciones de la deuda de cinco países en desarrollo (incluido el Ecuador) resultante de su campaña de exportación de buques (1976-1980). La decisión se basó en la evaluación de que la campaña había sido un fracaso desde el punto de vista del desarrollo y de que, como acreedor, Noruega tenía que asumir parte de la responsabilidad de las deudas. El Gobierno

\* El documento se presentó con retraso.

\*\* El resumen del presente documento se distribuye en todos los idiomas. El informe completo que figura en el anexo del resumen se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

destacó, sin embargo, que la cancelación de la deuda era un acto unilateral de carácter extraordinario, al margen del Club de París, y que cualquier cancelación de deuda que se produjera en el futuro se efectuaría a través de las iniciativas multilaterales de alivio de la carga de la deuda.

En el Ecuador, una comisión integrada por nacionales y representantes de organizaciones internacionales de alivio de la deuda (Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público) llevó a cabo durante 12 meses (de agosto de 2007 a julio de 2008) una auditoría de la cartera de títulos de deuda pública del país en el período 1976-2006 para comprobar la legitimidad de las deudas contraídas. La Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público llegó a la conclusión de que los sucesivos gobiernos del Ecuador durante el período sometido a examen habían incurrido en numerosas irregularidades en la contratación de los préstamos, que muchos de los préstamos y sus consecuencias violaban numerosos principios del derecho internacional y el derecho interno, incluidas las normas de derechos humanos, y que, por lo tanto, esos préstamos eran "ilegítimos". En diciembre de 2008 y febrero de 2009 el Ecuador anunció una moratoria del servicio de una parte de la deuda consistente en "bonos globales" que la Comisión había declarado "ilegítima". Sin embargo, en abril de 2009 adquirió la mayoría de los bonos globales por medio de una subasta a la baja modificada, retirando así buena parte de su deuda externa.

En la sección I se presenta el informe. En la sección II se resumen los marcos de política de Noruega en materia de desarrollo internacional y alivio de la deuda. En la sección III se examina brevemente la cancelación por Noruega de la deuda derivada de la campaña de exportación de buques. En la sección IV se describen los marcos jurídico y de política del Ecuador en relación con la deuda y los derechos humanos. En la sección V se examina brevemente la auditoría de la deuda pública del Ecuador. En la sección VI se aborda la cuestión de la responsabilidad común de acreedores y deudores y se aplica ese marco a algunos aspectos de la decisión noruega de cancelar la deuda derivada de la campaña de exportación de buques y la decisión del Ecuador de llevar a cabo una auditoría de su cartera de deuda. En la sección VII se destaca brevemente el papel de la sociedad civil tanto en Noruega como en el Ecuador en relación con las decisiones de sus respectivos Gobiernos de cancelar la deuda derivada de la campaña de exportación de buques y de llevar a cabo una auditoría nacional de la deuda. En la sección VIII se formulan algunas conclusiones y recomendaciones.

## Anexo

### Misiones a Noruega (28 a 30 de abril de 2009) y el Ecuador (2 a 8 de mayo de 2009)

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	4
II. Marcos de política de Noruega en materia de desarrollo internacional y alivio de la deuda .....	5–18	5
A. Política de desarrollo internacional .....	5–7	5
B. Política de alivio de la deuda .....	8–18	5
III. Cancelación por Noruega de la deuda derivada de la campaña de exportación de buques .....	19–28	8
A. Antecedentes .....	19–21	8
B. La decisión de cancelar la deuda derivada de la campaña de exportación de buques .....	22–25	9
C. La campaña de exportación de buques: el caso del Ecuador .....	26–28	10
IV. Marcos jurídico y de política del Ecuador en relación con la deuda y los derechos humanos .....	29–43	11
A. El endeudamiento y sus repercusiones en los derechos humanos .....	29–34	11
B. Obligaciones en materia de derechos humanos .....	35–40	13
C. La deuda pública en la Constitución .....	41–43	14
V. Auditoría del endeudamiento público del Ecuador .....	44–59	15
A. Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público .....	44–46	15
B. Proceso, dificultades y conclusiones de la auditoría .....	47–52	15
C. Moratoria del servicio de la deuda y reestructuración de los bonos globales .....	53–54	17
D. Críticas a la auditoría .....	55–59	17
VI. Responsabilidad compartida de acreedores y deudores .....	60–69	18
A. Consenso de Monterrey .....	61–63	18
B. Responsabilidad de Noruega como acreedor .....	64–65	19
C. Responsabilidad del Ecuador como deudor .....	66–69	19
VII. Papel de la sociedad civil .....	70–72	20
VIII. Conclusiones y recomendaciones .....	73–81	21

## I. Introducción

1. Por invitación de los Gobiernos respectivos, el Experto independiente visitó Noruega del 28 al 30 de abril de 2009 y el Ecuador del 2 al 8 de mayo de 2009. El objetivo fundamental de esas misiones era examinar el importante papel de esos países en el debate sobre la deuda ilegítima y estudiar las consecuencias que para el ejercicio de los derechos humanos tenían las recientes decisiones de ambos Gobiernos sobre la deuda pública. Concretamente, en las misiones se examinaron la decisión tomada en 2006 por Noruega de cancelar las deudas oficiales resultantes de su campaña de exportación de buques (1976-1980) para cinco países en desarrollo (incluido el Ecuador) y la auditoría de la deuda nacional del Ecuador y la ulterior decisión de su Gobierno de aplicar una moratoria al servicio de algunas deudas consideradas ilegítimas. Las visitas se realizaron de manera consecutiva para permitir examinar las cuestiones tanto desde la perspectiva del acreedor como desde la del deudor.

2. Durante la misión a Noruega, el Experto independiente se reunió con el Viceministro de Relaciones Exteriores, con altos funcionarios de las Secciones de Bancos e Instituciones Financieras Multilaterales, Derechos Humanos y Democracia y América Latina de ese Ministerio, y con representantes del Instituto Noruego de Garantía del Crédito a la Exportación (Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK)) y el Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). También celebró una reunión con representantes del mundo académico y de varias organizaciones de la sociedad civil participantes en las actividades de promoción para la cancelación de la deuda resultante de la campaña de exportación de buques.

3. En el Ecuador, el Experto independiente se reunió con varios altos cargos del Gobierno, entre los que figuraban el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Finanzas, el Ministro de Coordinación de la Política, el Ministro de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Gobernador del Banco Central del Ecuador, el Superintendente de Bancos, el Defensor del Pueblo, los miembros de la Comisión Legislativa que se ocupan de las cuestiones fiscales y financieras y los miembros de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público. También celebró consultas con representantes del sistema de las Naciones Unidas, los organismos de desarrollo, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el mundo académico y organizaciones de la sociedad civil.

4. El Experto independiente agradece a los Gobiernos de Noruega y el Ecuador las invitaciones a visitar sus países y el alto grado de cooperación y asistencia que le han prestado durante las misiones. Asimismo, aprovecha la oportunidad para manifestar su especial agradecimiento a la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Ecuador por el apoyo que le ha prestado a lo largo de su visita y por su genuino interés por su misión.

## II. Marcos de política de Noruega en materia de desarrollo internacional y alivio de la deuda

### A. Política de desarrollo internacional

5. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el principal objetivo de la política del Gobierno de Noruega en materia de desarrollo internacional es "combatir la pobreza y promover la justicia social"<sup>1</sup>. El Ministerio afirma también que Noruega se propone "impulsar los esfuerzos encaminados a reducir las disparidades económicas entre el Norte y el Sur"<sup>2</sup>.

6. Estos objetivos de política también se reflejan en las declaraciones de Soria Moria, aprobadas en 2005 y 2009 en la plataforma política de la Coalición de partidos que integra el Gobierno<sup>3</sup>. Según la Declaración de Soria Moria de 2005 (Soria Moria I), el objetivo del Gobierno es que la política de desarrollo del país "se centre en mayor medida en la contribución de Noruega al desarrollo económico y sostenible y en la promoción de los derechos humanos". Con la Declaración, el Gobierno se compromete a reforzar las oportunidades y la capacidad de los "países pobres para participar en el comercio, crear instituciones democráticas y desarrollar servicios de bienestar público, como la salud y la educación".

7. En la Declaración de Soria Moria de 2009 (Soria Moria II) se afirma que el Gobierno de Noruega "se esforzará por que los países en desarrollo dispongan de mayor espacio político para formular sus propias estrategias nacionales de desarrollo y por reforzar la capacidad y las oportunidades de los países pobres de promover sus intereses en el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio", y que no solo proseguirá sus esfuerzos tendentes a hacer el Banco Mundial y el FMI "más democráticos, sino que también trabajará para que los países en desarrollo tengan mayor influencia, por ejemplo, luchando por que el derecho de voto no se base exclusivamente en el capital desembolsado"<sup>4</sup>.

### B. Política de alivio de la deuda

8. Un elemento importante de la política de desarrollo internacional de Noruega es la promoción del alivio de la deuda para los países pobres a fin de que esos países puedan reducir la pobreza y mejorar su situación en materia de salud, medio ambiente y desarrollo. La estrategia de alivio de la deuda del país se recoge en el documento *Debt Relief for Development: A Plan of Action* (el Plan de Acción)<sup>5</sup>. Se trata de una actualización del

<sup>1</sup> Véase más información en [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/development\\_cooperation.html?id=1159](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/development_cooperation.html?id=1159).

<sup>2</sup> Véase <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un.html?id=1149>.

<sup>3</sup> Véase "Political platform for a majority government issued by the Labour Party, the Socialist Left Party and the Centre Party", negociada en el Hotel Soria Moria, Oslo, del 26 de septiembre al 13 de octubre de 2005 (Soria Moria I), cap. 2: Política internacional, disponible en <http://www.regjeringen.no/en/dep/smk/documents/Reports-and-action-plans/rapporter/2005/The-Soria-Moria-Declaration-on-Internat.html?id=438515>. Véase también "Political platform as basis for the Government's work 2009-2013", constituida por el Partido del Trabajo, el Partido Socialista de Izquierda y el Partido de Centro, Hotel Soria Moria, 7 de octubre de 2009 (Soria Moria II), cap. 2: Política internacional, disponible en <http://arbeiderpartiet.no/Kontakt/Information-in-English>.

<sup>4</sup> Soria Moria II, pág. 9.

<sup>5</sup> Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Debt Relief for Development: A Plan of Action* (Oslo:

documento *Towards the Year 2000 and Beyond: The Norwegian Debt Relief Strategy*, que es el primer plan de acción global del país, que se puso en marcha en octubre de 1998. La estrategia tenía por objeto contribuir a resolver los problemas de endeudamiento de los países en desarrollo. Hasta finales de 2003 Noruega había cancelado en el marco de esa estrategia 1.600 millones de coronas noruegas de deuda bilateral contraída por 21 países en desarrollo<sup>6</sup>.

9. El "objetivo primordial" de la estrategia de alivio de la deuda del país ha sido contribuir a reducir la carga de la deuda de los países más pobres y más endeudados para que esa carga no obstaculice su desarrollo económico y social, mientras que la "estrategia fundamental fue, y sigue siendo, promover activamente iniciativas internacionales que faciliten una solución duradera de los problemas de endeudamiento de los países más pobres"<sup>7</sup>.

10. En la estrategia de alivio de la deuda se destaca que las actividades internacionales de alivio de la deuda deben ser tanto bilaterales como multilaterales. Por lo tanto, en el Plan de Acción se exponen las dos premisas básicas de la política de alivio de la deuda noruega: "reforzar y racionalizar los mecanismos multilaterales de alivio de la deuda, porque ello reviste más importancia para resolver los problemas de deuda de los países pobres y endeudados que lo que pueda hacer Noruega con las relativamente modestas cantidades que se le adeudan", y "adoptar medidas unilaterales concretas que repercutan positivamente en los procesos de reducción de la pobreza y desarrollo de los países, con el fin, en particular, de alentar a otros países acreedores más importantes a aplicar nuevas medidas mejoradas de alivio de la deuda"<sup>8</sup>. La decisión de cancelar la deuda de cinco países en desarrollo (Ecuador, Egipto, Jamaica, Perú y Sierra Leona) fue un ejemplo de este tipo de medidas unilaterales concretas.

11. En el Plan de Acción se examinan varios enfoques en relación con la aplicación de los dos principios básicos, como los consistentes en apoyar activamente la labor del Club de París<sup>9</sup> e influir en ella, esforzarse por asegurar que todas las medidas de alivio de la deuda beneficien a los países deudores y no a otros acreedores, apoyar la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas de que se establezca un grupo de trabajo internacional para examinar la cuestión de un nuevo mecanismo internacional de negociación de la deuda, y promover la realización de un estudio multilateral sobre la "deuda ilegítima".

12. Aunque los principios fundamentales en los que se sustentan *Towards the Year 2000 and Beyond* y el Plan de Acción actualizado son los mismos, este último prevé medidas unilaterales de alivio de la deuda por parte de Noruega para algunos países de ingreso medio a través de canjes de deuda, y los países pobres salientes de una guerra o un conflicto.

---

Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004). Disponible en <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0225/ddd/pdfv/217380-debtplan.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibid.*, págs. 6 y 12. Además, Noruega ha cancelado en 2007 una asignación acumulada de aproximadamente 300 millones de coronas noruegas para sus contribuciones a las iniciativas multilaterales de alivio de la deuda y una deuda de aproximadamente 500 millones de coronas noruegas derivada de la campaña de exportación de buques.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pág. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pág. 6.

<sup>9</sup> El Club de París es un foro "informal" de interés especial de países acreedores cuyo principal objetivo es encontrar soluciones sostenibles coordinadas a las dificultades de pago que experimentan los países deudores. Sólo negocia con países deudores que están aplicando un programa del FMI.

13. La política reconoce que "para solucionar los problemas de endeudamiento de los países en desarrollo se requieren mecanismos vinculantes de cooperación internacional"<sup>10</sup>. A ese respecto, prevé un compromiso importante por parte de Noruega de "apoyar activamente los esfuerzos internacionales encaminados a encontrar soluciones duraderas a los problemas de endeudamiento de los países más pobres". En el Plan de Acción se subraya que, además de la condonación unilateral de deuda, Noruega ha aportado una cantidad significativa de fondos a las operaciones internacionales de alivio de la deuda a través de su Fondo de Alivio de la Deuda, que se financia con cargo al presupuesto de asistencia para el desarrollo. Sin embargo, en el Plan de Acción se destaca también que "el multilateralismo vinculante nunca debe servir de excusa para la falta de iniciativa" por parte de Noruega<sup>11</sup>.

14. En el Plan de Acción se reconoce explícitamente que una parte "significativa" de la deuda de los países pobres con Noruega "es atribuible a la campaña de exportación de buques"<sup>12</sup>. Asimismo, el Plan contiene el compromiso de cancelar el resto de la deuda derivada de esa campaña "de manera que asegure el mayor efecto posible en el desarrollo"<sup>13</sup>.

15. La estrategia del país en relación con el alivio de la deuda se refuerza en las declaraciones de Soria Moria. En Soria Moria I se afirma que "Noruega estará a la cabeza de los esfuerzos encaminados a cancelar la deuda de los países más pobres" y que "debe adoptar una posición más ofensiva en la labor internacional tendente a reducir la carga de la deuda de los países pobres". Se señala además que las Naciones Unidas "deben fijar criterios para determinar qué deudas pueden considerarse ilegítimas" y que "no se deben establecer requisitos en materia de privatización como condición para la cancelación de la deuda". En Soria Moria II el Gobierno se compromete a "trabajar en favor del establecimiento de mecanismos para cancelar las deudas internacionales y hacer frente a las deudas ilegítimas y de la adopción de un conjunto vinculante de normas internacionales... y a aplicar un plan de revisión de la deuda noruega". Asimismo, se afirma que "la cancelación de la deuda bilateral no debe hacerse a expensas del presupuesto de asistencia para el desarrollo y que no debe fijarse como condición ningún tipo de privatización"<sup>14</sup>.

16. Cabe observar que, a diferencia de la mayoría de los acreedores soberanos, Noruega preconiza la reducción de la deuda de los países de ingreso medio con "problemas evidentes para devolver los préstamos". Sin embargo, destaca que esas medidas de alivio de la deuda "no deben aplicarse a costa de los países más pobres"<sup>15</sup>.

17. Por lo que respecta al Ecuador, Noruega se proponía "celebrar negociaciones, en el marco de su Plan de Acción, sobre un canje de deuda con el Ecuador coordinado a nivel multilateral". Sin embargo, como se indica en las secciones siguientes, Noruega anunció posteriormente la cancelación de la deuda del Ecuador derivada de la campaña noruega de exportación de buques.

18. Durante su visita a Noruega, el Experto independiente quedó favorablemente impresionado por el compromiso del Gobierno con la búsqueda de una solución sostenible al problema de la deuda de los países en desarrollo desde un espíritu de asistencia y cooperación internacionales. Considera encomiable el compromiso manifiesto del Gobierno noruego con los esfuerzos internacionales en ese ámbito y el apoyo práctico que les presta,

<sup>10</sup> *Debt Relief for Development: A Plan of Action*, pág. 10.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pág. 27.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>14</sup> Soria Moria II, pág. 10.

<sup>15</sup> *Debt Relief for Development: A Plan of Action*, pág. 4.

y alienta a otros países acreedores a emular la postura progresista de Noruega sobre la cuestión de la deuda.

### III. Cancelación por Noruega de la deuda derivada de la campaña de exportación de buques

#### A. Antecedentes

19. A mediados de 1970 la oferta de buques del sector de la construcción naval de Noruega superaba la demanda, como sucedía en varios otros países productores. A partir de 1977, solo tenían trabajo alrededor del 55% de los astilleros del país. Para salvar los 30.000 puestos de trabajo que corrían el riesgo de perderse, el Gobierno puso en marcha la campaña de exportación de buques, mecanismo en virtud del cual se concederían a los países en desarrollo créditos baratos a cambio de que compraran buques en los astilleros noruegos. Se esperaba que la campaña sirviera de ayuda al desarrollo y beneficiara a los países prestatarios al tiempo que ayudaba a los astilleros noruegos a salir de la crisis. El *Storting*, Parlamento noruego, ratificó la campaña el 19 de noviembre de 1976. En total, Noruega exportó 156 buques y equipo por valor de 594 millones de dólares de los Estados Unidos a 21 países<sup>16</sup>.

20. Con arreglo a los procedimientos operativos normalizados, el GIEK tenía que evaluar el riesgo y la solidez financiera de los proyectos. Además, habida cuenta de que los créditos contenían el componente de donación del 25% que requería a la sazón la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y su Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE/CAD) y la exportación tenía que suponer un beneficio para el desarrollo del país receptor, el NORAD tenía que evaluar ese beneficio para el desarrollo. No obstante, esos procedimientos normalizados se dejaron de lado y se concedieron créditos a proyectos que, normalmente, se habrían considerado excesivamente arriesgados<sup>17</sup>. Se relegó a la junta del GIEK, que tuvo poca influencia en la evaluación de muchos de los proyectos al limitarse su papel a refrendar la aprobación. En junio de 1977 el Parlamento autorizó a exportar buques sin la aprobación del NORAD debido a las necesidades especiales del sector de la construcción naval. El Ministerio de Comercio asumió el papel del Organismo. De los 68 avales que se concedieron durante la campaña (para 36 proyectos), el NORAD aprobó 22 (13 proyectos). En muchos de esos proyectos el NORAD dio su aprobación con sujeción a la introducción de cambios en los proyectos (aunque, a menudo, esos cambios no llegaron a aplicarse).

<sup>16</sup> Los países eran Costa Rica, Gambia, Ghana, el Ecuador, Egipto, la India, Jamaica, el Líbano, México, Myanmar, el Perú, la República Dominicana, el Senegal, Sierra Leona, Singapur, el Sudán, la República Unida de Tanzania, Turquía, la República Bolivariana de Venezuela y Viet Nam. Según el libro blanco se trataba de 21 países, aunque en la lista solo figuran estos 20. Sin embargo, en Bistandsaktuelt 2/98 se incluye a Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo y Guinea, con lo que el total asciende a 23. Véase Kjetil G. Abildsnes, *Why Norway took Creditor Responsibility – the case of the Ship Export Campaign* (Oslo: Coalición noruega para la cancelación de la deuda y Foro noruego de medio ambiente y desarrollo, 2007) pág. 3.

<sup>17</sup> La contracción de la economía mundial tras la crisis del petróleo del decenio de 1970 obligó a los países europeos exportadores de buques a establecer mecanismos en apoyo de sus sectores de construcción naval. Ello generó gran competencia por un número limitado de proyectos. Para ser competitivo, el Gobierno diseñó una forma rápida y sencilla de tramitar los créditos y redujo los controles de calidad.

21. En el decenio de 1980 los precios de los buques experimentaron una drástica caída, con el resultado de que los buques dejaron de servir de garantía de los préstamos. Como consecuencia de los altos tipos de interés y del agravamiento de la crisis de la deuda a comienzos de los ochenta, los prestatarios tuvieron problemas para devolver la deuda. Los préstamos se volvieron muy caros<sup>18</sup>. En 1987, 12 países habían renegociado su deuda, que representaba el 72% de la deuda total correspondiente a la campaña de exportación de buques. Al final, solo dos países habían conseguido devolver sus deudas. El Ecuador fue uno de los países que no lograron devolver su deuda.

## **B. La decisión de cancelar la deuda derivada de la campaña de exportación de buques**

22. En 1988-1989 el Parlamento preparó un libro blanco<sup>19</sup> sobre la campaña de exportación de buques en la que esta se describía como "un instrumento eficaz para mitigar la grave crisis del sector de la construcción naval que estaba afectando a muchos astilleros del país". En el libro blanco se llegaba a la conclusión de que la campaña "tenía una importancia limitada como ayuda al desarrollo". Sin embargo, se siguieron concediendo préstamos que se convirtieron en deuda bilateral y a los que se aplicaron las normas del Club de París. En 1998 se decidió que, tras revisar el programa, se cancelarían las deudas con Noruega de todos los países pobres muy endeudados.

23. El 2 de octubre de 2006 el Gobierno de Noruega anunció que cancelaría unilateralmente y sin condiciones las deudas oficiales de alrededor de 80 millones de dólares de los Estados Unidos en las que habían incurrido cinco países, a saber, el Ecuador, Egipto, Jamaica, el Perú y Sierra Leona, en el marco de la campaña de exportación de buques. De acuerdo con su Plan de Acción para el Alivio de la Deuda, el Gobierno decidió que las deudas canceladas no figurarían en los informes a la OCDE/CAD como asistencia oficial para el desarrollo<sup>20</sup>. En otras palabras, el monto de las deudas canceladas se añadiría a la asistencia oficial para el desarrollo del país.

24. Según un comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega en el que se anunciaba la decisión, la campaña de exportación de buques "representaba un fracaso de la política de desarrollo"<sup>21</sup>. El Gobierno declaró también que la cancelación de la deuda se llevaría a cabo fuera del marco de cooperación del Club de París dado que, en ese caso particular, el Gobierno entendía que "existían razones de peso para que Noruega adoptara una posición independiente". No obstante, destacó que la condonación unilateral de la deuda en 2007 sería "una medida de política de alivio de la deuda de carácter extraordinario" y que "en el futuro, cualquier condonación de deuda se efectuaría a través de operaciones de alivio de la deuda coordinadas a nivel multilateral"<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> En el decenio de 1980 los préstamos concedidos por Noruega tenían un interés del 12% al 13%, o del 4% al 5% superior al del LIBOR en esa época. El LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate (tipo de interés prestador del mercado interbancario de Londres)) es un tipo de referencia del mercado financiero para los préstamos interbancarios. Es el tipo al que los principales bancos de Londres prestan a otros bancos.

<sup>19</sup> Informe al *Storting* N° 25 (1988-89).

<sup>20</sup> Noruega es el único país que no ha incluido la deuda bilateral cancelada (de los 21 países más pobres) en los informes a la OCDE/CAD como asistencia oficial para el desarrollo.

<sup>21</sup> Noruega, Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicado de prensa N° 118/06, 2 de octubre de 2009.

<sup>22</sup> Anexo del comunicado de prensa N° 118/06.

25. Sin embargo, la evaluación del GIEK parece diferir de la del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según el Instituto, la decisión de cancelar la campaña de exportación de buques fue de carácter "puramente político" porque se dejaron de lado los procedimientos operativos normalizados y las principales decisiones se tomaron a nivel político. Aunque el Experto independiente agradece la opinión del GIEK, considera que centrarse en el aspecto "político" de la decisión puede tender a diluir la importancia y las consecuencias de la decisión para los esfuerzos mundiales por asegurar una solución justa y duradera a los problemas de endeudamiento de los países en desarrollo.

### C. La campaña de exportación de buques: el caso del Ecuador

26. Entre 1978 y 1981 la empresa pública del Ecuador Flota Bananera Ecuatoriana S.A. (FBE) compró cuatro buques a las empresas de construcción naval noruegas Kaldnes Mek Verksteder A/S y Drammen Slip og Verksteder por un total de 56,9 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>23</sup>. La FBE abonó aproximadamente 4,4 millones de dólares de esa cantidad como entrada y el saldo se financió mediante créditos a la exportación avalados por el GIEK. En 1985, la FBE fue a la quiebra y otra empresa pública, Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANSNAVE), se hizo cargo de los buques y las deudas. A continuación, la deuda se dividió en dos: una parte de 17,5 millones de dólares de la que se hicieron responsables el Estado ecuatoriano y TRANSNAVE<sup>24</sup>, y otros 13,6 millones de dólares que se renegociaron con arreglo a las normas del Club de París<sup>25</sup>. La primera cantidad se devolvió en su totalidad, pero la segunda aumentó exponencialmente durante los años siguientes. Para marzo de 2001, ascendía a 49,6 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que el monto total abonado por la FBE, TRANSNAVE y el Gobierno ascendía a 51,9 millones de dólares.

27. En 1996 TRANSNAVE vendió los buques a compradores cuya identidad se desconoce. Pese a que los buques estaban en buen estado y eran rentables, de la información disponible se deduce que la población del Ecuador nunca sacó ningún provecho de los buques y que solo una pequeña parte del producto de la venta se destinó a saldar la deuda.

28. En 2006, como consecuencia de las presiones del movimiento en favor de la cancelación de la deuda tanto en Noruega como en el Ecuador, el Gobierno noruego reconoció su parte de responsabilidad en el fracaso de los proyectos de asistencia al desarrollo puestos en marcha durante la campaña de exportación de buques. Como se indicaba anteriormente, ulteriormente anunció la cancelación de las deudas resultantes de la campaña a los países que seguían debiendo dinero. Como resultado de la cancelación, el Ecuador ha ahorrado 36,1 millones de dólares que hubiera tenido que pagar hasta 2018.

<sup>23</sup> Kaldnes y Drammen Slip se disolvieron respectivamente en 1984 y 1986.

<sup>24</sup> Véase el Acuerdo de préstamo entre Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANSNAVE) (en calidad de prestatario), la República del Ecuador (en calidad de prestataria y avalista) y el Instituto Noruego de Garantías del Crédito a la Exportación (GIEK) (en calidad de acreedor), 21 de junio de 1988.

<sup>25</sup> Véase el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de Noruega y el Gobierno de la República del Ecuador sobre la consolidación de la deuda del Ecuador, 31 de julio de 1992. Disponible en <http://www.lovddata.no/traktater/texte/tre-20040928-038.html>.

## IV. Marcos jurídico y de política del Ecuador en relación con la deuda y los derechos humanos

### A. El endeudamiento y sus repercusiones en los derechos humanos

29. El Ecuador está clasificado por el Banco Mundial como país de ingreso medio bajo<sup>26</sup>. En 2006 el Banco estimó la deuda externa total del país en 16.536 millones de dólares de los Estados Unidos, que representaba el 41,9% del ingreso nacional bruto, mientras que el servicio de la deuda total (como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios y del ingreso) se calculó en el 24,1%<sup>27</sup>. De esa suma, 10.108 millones de dólares consistían en deuda pública y garantizada por el Estado<sup>28</sup>. En 2007, según cifras facilitadas por el Banco Central del Ecuador, la deuda externa total ascendía a 17.120 millones de dólares y el servicio de la deuda previsto representaba el 38% del presupuesto nacional. Entre 2007 y 2010 el Gobierno del Presidente Correa se propone reducir el servicio de la deuda externa del país del 38% al 11,8% de su presupuesto e incrementar el gasto social y la inversión en infraestructuras<sup>29</sup>.

30. Como en el resto de los países en desarrollo, la deuda externa del Ecuador se ha incrementado a lo largo de los años, pasando de 241 millones de dólares de los Estados Unidos en 1970 a 17.120 millones en 2007. El crecimiento de la deuda externa del Ecuador puede atribuirse a varios factores. A principios del decenio de 1980, tras las sucesivas devaluaciones de la moneda nacional (el sucre), se produjo una grave crisis en el sector financiero del país. Para hacer frente a esa crisis, el Gobierno puso en marcha un mecanismo para salvar al sector bancario que era el titular de las deudas de las empresas públicas. El mecanismo, conocido como "sucretización" consistió, efectivamente, en convertir la mayor parte de la deuda privada del país (de la que la mayor parte se había contratado a un tipo de cambio medio de 25 sucres por dólar de los Estados Unidos) en deuda pública a un tipo medio de 63,55 sucres por dólar. Ello supuso un incremento significativo de las cantidades que había que devolver y, en última instancia, de la deuda pública del país<sup>30</sup>.

31. El endeudamiento del Ecuador siguió aumentando en el decenio de 1990 con la emisión de nuevos bonos del Estado, incluidos los bonos Brady<sup>31</sup>. Tras la crisis financiera de 1999 se puso en marcha una nueva operación de rescate consistente en el intercambio de bonos Brady por "bonos globales" a unos tipos de interés del 10% al 12%. Esos bonos

<sup>26</sup> Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial 2008* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008).

<sup>27</sup> *Ibid.*, págs. 344 a 346.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pág. 344.

<sup>29</sup> Para más información sobre el plan del Gobierno para 2007-2010, véase el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas en la dirección <http://www.mef.gov.ec>.

<sup>30</sup> La deuda pública del país pasó de 1.650 millones de dólares de los Estados Unidos a 7.500 millones.

<sup>31</sup> En marzo de 1989, el Plan Brady (diseñado por el ex Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, con el apoyo del FMI) ofreció canjear la deuda contraída con los bancos comerciales por bonos garantizados por el Tesoro de los Estados Unidos a condición de que los bancos acreedores redujesen el monto de la deuda y volvieran a poner el dinero en circulación. Por su parte, los países (de Sudamérica) beneficiarios se comprometieron a consolidar parte de su deuda y a aplicar los programas de ajuste estructural prescritos por el FMI. Por lo tanto, los denominados bonos Brady tenían por objeto generar liquidez y distribuir los riesgos en los mercados financieros. Sin embargo, el resultado de esa operación benefició en gran medida a los bancos comerciales privados y al Gobierno de los Estados Unidos, que pudo pagar su propia deuda pública. En cambio, el impacto en la economía del Ecuador fue devastador. La deuda externa del país siguió aumentando, la situación financiera empeoró y la pobreza y la desigualdad se generalizaron.

globales eran de dos categorías: 1) bonos globales 2012 por valor de 1.250 millones de dólares de los Estados Unidos pagaderos en un plazo de 12 años a un tipo fijo anual del 12%, y 2) bonos globales 2030 por valor de 4.500 millones de dólares de los Estados Unidos pagaderos en un plazo de 30 años a un tipo de interés del 4% al 10% (que aumentaba en un punto porcentual al año).

32. En 2004 el servicio de la deuda representó el 148% de los ingresos del petróleo y en 2006 el 200%<sup>32</sup>. En 2006 alrededor del 38% de los ingresos del Estado se dedicaron al servicio de la deuda, mientras que solo el 22% se destinó a cubrir toda la gama de gastos sociales.

33. A pesar de tener indicadores de pobreza elevados, el Ecuador ha quedado excluido de todas las iniciativas bilaterales y multilaterales de cancelación de deuda<sup>33</sup> y, en cambio, ha podido optar a las medidas de reestructuración de la deuda. Según la información disponible, entre 1983 y 2003 el Ecuador renegoció en ocho ocasiones su deuda con el Club de París con arreglo a las condiciones de Houston y las condiciones clásicas<sup>34</sup>. Con la excepción de un acuerdo, en todos los demás acuerdos de reestructuración se reescalonaron solo los intereses y los intereses sobre los intereses. Los acuerdos negociados con arreglo a las condiciones de Houston siguen estando vigentes, mientras que los negociados con arreglo a las condiciones clásicas ya se han ejecutado en su totalidad.

34. Por limitaciones de tiempo, el Experto independiente no pudo evaluar las repercusiones del servicio de la deuda en el cumplimiento por el Gobierno del Ecuador de sus obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, las repercusiones negativas que en el disfrute de los derechos socioeconómicos han tenido la deuda externa del país y las políticas macroeconómicas prescritas por las instituciones financieras internacionales y aplicadas por el Gobierno a lo largo de los años están bien documentadas. Por ejemplo, en 1996 el Comité sobre los Derechos del Niño observó que "las medidas de ajuste dieron lugar a costos sociales"<sup>35</sup>. En 2004 el Comité indicó diversos factores y dificultades que entorpecían la aplicación en el país de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre ellos "los efectos negativos sobre los niños/as de la crisis de la deuda externa y las medidas de ajuste estructural; y ... la pobreza generalizada y las diferencias socioeconómicas que caracterizan al país"<sup>36</sup>. Análogamente, en 2004 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que las políticas de ajuste estructural aplicadas en el país habían "repercutido negativamente en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, en particular de los grupos de la sociedad marginados y desfavorecidos"<sup>37</sup>. También tomó nota especialmente "del alto porcentaje del presupuesto público anual (cerca del 40%) que se asigna al servicio de la deuda externa, factor que

<sup>32</sup> El petróleo es la principal exportación del Ecuador.

<sup>33</sup> El Ecuador no satisface las condiciones de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados por dos motivos: 1) su PIB por habitante (2.628 dólares de los Estados Unidos) es demasiado alto y 2) la relación entre su deuda pública y sus exportaciones (aproximadamente del 120%) no se considera suficientemente desequilibrada. Sin embargo, en esa evaluación se hace caso omiso del hecho de que el servicio de la deuda externa del país como porcentaje de los ingresos del Estado es muy elevado.

<sup>34</sup> Las condiciones de Houston se aplican a los países de ingreso medio bajo muy endeudados, mientras que las condiciones clásicas se aplican a cualquier país que tenga en marcha un programa adecuado con el FMI que demuestre que necesita medidas de alivio de la deuda en el marco del Club de París. Los acuerdos sobre la deuda del Ecuador con arreglo a las condiciones de Houston son de fecha: 13 de junio de 2003, 15 de septiembre de 2000, 27 de junio de 1994 y 20 de enero de 1992; los acuerdos sobre la deuda con arreglo a las condiciones clásicas: 24 de octubre de 1989, 20 de enero de 1988, 24 de abril de 1985 y 28 de julio de 1983. Véase <http://www.clubdeparis.org/>.

<sup>35</sup> Informe inicial del Ecuador, CRC/C/3/Add.44, párr. 19.

<sup>36</sup> Informes periódicos segundo y tercero del Ecuador, CRC/C/65/Add.28, párr. 53.

<sup>37</sup> Observaciones finales sobre el Ecuador, E/C.12/1/Add.100, párr. 9.

limita fuertemente los recursos disponibles para el logro del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>38</sup>. En consecuencia, el Comité recomendó "vivamente" que "las obligaciones que incumben al Estado Parte en virtud del Pacto se tengan en cuenta en todos los aspectos de sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales y en otros acuerdos comerciales regionales para evitar que se vulneren los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los de los grupos más desfavorecidos y marginados"<sup>39</sup>. Resulta, pues, evidente que la carga de la deuda externa y las políticas de ajuste estructural han comprometido considerablemente la capacidad del Gobierno para proporcionar servicios sociales básicos y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, en particular las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

## B. Obligaciones en materia de derechos humanos

35. El Ecuador ha ratificado todos los tratados internacionales básicos y los tratados regionales de derechos humanos pertinentes.

36. La Constitución del Ecuador, aprobada en referéndum por el 63,93% de los ecuatorianos el 28 de septiembre de 2008, introduce cambios importantes en el marco jurídico e institucional del país. En ella se establecen los deberes fundamentales del Estado de planificar el desarrollo nacional y erradicar la pobreza. También se establece un sistema de inclusión y equidad social que se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación (art. 340).

37. La Constitución garantiza toda una serie de derechos humanos, como el derecho al agua y al saneamiento ambiental (arts. 12 y 66), el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria (art. 13), el derecho a una vivienda adecuada y digna (art. 30), el derecho a la salud (art. 32) y el derecho a la educación universal y gratuita (arts. 28 y 348) y a servicios de salud (arts. 43 y 362). También prohíbe explícitamente diversas formas de discriminación y cualquier acto de regresión en el goce de los derechos, y establece mecanismos para hacer respetar los derechos garantizados. La Constitución estipula asimismo la aplicabilidad directa de los tratados de derechos humanos (art. 417).

38. Se han introducido diversas reformas institucionales tendentes a mejorar la protección de los derechos humanos. Entre esas reformas se cuenta el establecimiento de una corte constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional y control de la administración de justicia y la creación de una función de transparencia y control social (formada por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias), cuyo principal cometido es el control de los organismos públicos para garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

39. Además, diversos ministerios han puesto en marcha iniciativas de política para mejorar el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Salud ha presentado un proyecto para reestructurar y mejorar el sistema de salud, y el Gobierno ha asignado a las universidades la suma de 22.629.911 dólares de los Estados Unidos a título de compensación por los derechos de matrícula no percibidos de los estudiantes.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, párr. 9.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, párr. 56. Sin embargo, las conclusiones de la auditoría de la deuda nacional que se examinan *infra* parecen indicar que el Gobierno nunca tuvo en cuenta esa recomendación antes de 2009.

40. El Gobierno ha aumentado considerablemente el gasto social, que pasó del 5,4% del producto interno bruto (PIB) en 2006 a un 8,3% del PIB en 2008<sup>40</sup>. Ello incluye una ampliación del Bono de Desarrollo Humano en favor de las familias más pobres, un incremento de 474,3 millones de dólares de los Estados Unidos en el gasto destinado a vivienda para familias de bajos ingresos y nuevos programas en materia de educación, capacitación y microfinanzas. El gasto en atención de salud ha aumentado<sup>41</sup> a 3,5% del PIB (cerca de 1.800 millones de dólares) y se ha ampliado la cobertura de salud gratuita, especialmente para niños y mujeres embarazadas.

### C. La deuda pública en la Constitución

41. La Constitución contiene varias disposiciones referentes a la deuda pública. El artículo 120, párrafo 12, incluye entre las funciones de la Asamblea Nacional la de aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución. El artículo 261 otorga al Gobierno central competencias exclusivas sobre las políticas relacionadas con el comercio exterior y el endeudamiento. El artículo 271 estipula que los gobiernos autónomos descentralizados tendrán una participación de al menos el 15% de los ingresos permanentes y no menos del 5% de los no permanentes correspondientes al Gobierno central, excepto los de endeudamiento público.

42. La sección tercera de la Constitución (que abarca los artículos 289 a 291) contiene disposiciones detalladas sobre el endeudamiento público. El artículo 289 dispone que La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público. En virtud del artículo 290, el endeudamiento público se sujetará a diversas regulaciones: se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes; solo se financiarán con endeudamiento público programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago; solo se podrá refinanciar deuda pública externa cuando las nuevas condiciones resulten más beneficiosas para el Ecuador; los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura; se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por organismo competente; y se prohíbe la estatización de deudas privadas. El artículo 291 estipula que los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, y dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación. En virtud del artículo 293, los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

43. Además de las disposiciones mencionadas, el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador 2009-2013 contiene varias políticas referentes a la deuda externa.

<sup>40</sup> El promedio para el período 2000-2006 fue de 4,8% del PIB. Véase Mark Weisbrot y Luis Sandoval, "Update on the Ecuadorian Economy" (Washington, D.C., Center for Economic and Policy Research, junio de 2009).

<sup>41</sup> Entre 1990 y 2004 el gasto público en salud en promedio se situó en 1,1% del PIB. En 2007 había aumentado a 1,5% del PIB.

## V. Auditoría del endeudamiento público del Ecuador<sup>42</sup>

### A. Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público

44. Antes de su investidura y en la propia toma de posesión, en enero de 2007, el Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado se comprometió a reestructurar la deuda pública interna y externa del país y a continuar el proceso de auditoría de la deuda iniciado por el anterior presidente, Alfredo Palacio<sup>43</sup>. Con ese fin, el 9 de julio de 2007 el Presidente Correa promulgó el Decreto ejecutivo N° 472 (publicado en el *Registro Oficial* el 20 de julio de 2007), por el que se establecía la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) con un mandato prorrogable de un año.

45. El Decreto definió la auditoría integral como una 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 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"<sup>44</sup>.

46. Las funciones primordiales de la Comisión eran "[d]efinir 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 los proyectos correspondientes, y los impactos [en los proyectos], y aplicar dicha metodología en la auditoría de todos los convenios vigentes"; "[a]uditar 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 "[e]stablecer un sistema de transparencia de la información, tanto sobre el proceso investigativo y auditado como para los futuros procesos de endeudamiento"<sup>45</sup>.

### B. Proceso, dificultades y conclusiones de la auditoría

47. La Comisión se organizó en seis subcomisiones, por tramos de deuda o sectores<sup>46</sup>. Estaba integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil del Ecuador y movimientos de apoyo a campañas internacionales por el alivio de la deuda, así como

<sup>42</sup> La información presentada en esta sección se basa en la información contenida en el resumen del informe preparado por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) y en otra información reunida durante la misión del Experto independiente en el Ecuador en mayo de 2009.

<sup>43</sup> El Presidente Palacio estableció la Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa (CEIDEX), por un período de seis meses, con el mandato de evaluar si la deuda externa del país era legítima, analizar las consecuencias sociales y económicas de las renegociaciones de la deuda, determinar si se habían ejecutado los proyectos de desarrollo y cumplido los objetivos, y formular recomendaciones sobre la política relativa a la deuda. La auditoría reveló numerosas irregularidades en la forma en que se renegociaban las deudas, se otorgaban nuevos préstamos y se utilizaban los fondos.

<sup>44</sup> Decreto N° 472, art. 2.

<sup>45</sup> Decreto N° 472, art. 3.

<sup>46</sup> Véase Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)/Ministerio de Economía y Finanzas, Informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana: resumen ejecutivo (Quito, noviembre de 2008), apéndice 4.

representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, instituciones de control y la Procuraduría General. Todos los miembros de la Comisión debían ser designados por el Presidente, y una vez nombrados debían elegir a su vez, "a su discreción", al presidente y el vicepresidente de la Comisión. La Comisión contó con el apoyo de un equipo administrativo, de analistas jurídicos y de investigadores. La auditoría se realizó a lo largo de un período de 12 meses, de agosto de 2007 a julio de 2008.

48. La Comisión encontró dos problemas principales. El primero residía en la dificultad de obtener la información necesaria, que abarcaba un período de treinta años. Aunque el decreto instaba a todas las entidades del sector público a que facilitaran la información solicitada por la Comisión, y la auditoría contaba con respaldo presidencial, la respuesta de las entidades públicas fue muy insuficiente. De las 18 entidades públicas a las que la Comisión solicitó información, solo 4 facilitaron la información pertinente, 11 proporcionaron información "no acorde con lo que les fue solicitado" y 3 no respondieron. El segundo problema era el de la falta de tiempo. Según la Comisión, el período de 12 meses asignado a la auditoría era insuficiente para examinar cabalmente materiales e información que abarcaban un período de treinta años.

49. El 20 de noviembre de 2008 la Comisión publicó el resumen de su informe final<sup>47</sup>. Según el informe, el monto total de los préstamos recibidos por el Ecuador entre 1976 y 2006 ascendía a 29.976 millones de dólares de los Estados Unidos. Durante el mismo período el país pagó alrededor de 35.321 millones de dólares por concepto de capital e intereses. El Ecuador negoció 286 convenios de préstamo con organismos multilaterales, por una suma total de 12.500 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa el 42% de la deuda externa pública en ese período, y al 31 de diciembre de 2007 la deuda bilateral del país ascendía a 1.371 millones de dólares de los Estados Unidos, cantidad equivalente al 52% del endeudamiento total en el período 1976-2006.

50. La principal conclusión de la auditoría fue la de que la deuda externa había causado un "daño incalculable" a la economía del país. Según el informe, en algunos años se tuvo que dedicar al servicio de la deuda casi un 70% del presupuesto nacional. De 1986 a 2006 solo el 14% de los nuevos préstamos se invirtió en proyectos de desarrollo (abastecimiento de agua potable, riego, energía, transporte, comunicaciones, infraestructura social, etc.). El 86% restante se destinó al servicio de la deuda externa. Además, muchos de los préstamos se otorgaron en condiciones muy desfavorables para el país y su población. En su mayor parte, los préstamos estaban vinculados a la concesión de contratos multimillonarios en dólares a empresas extranjeras por proyectos que no siempre rendían los beneficios esperados.

51. La auditoría puso en evidencia la falta de control y de participación popular en el proceso de adopción de decisiones. En el período abarcado por la auditoría, el Gobierno del Ecuador firmó con "inusitada rapidez" diversos convenios de financiación importantes. Por ejemplo, el 10 de febrero de 1995, el Gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén, al tiempo que suscribía un convenio de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la compra de bonos del Tesoro de los Estados Unidos como garantía para la emisión de "bonos Brady", contrató otros cuatro créditos del Banco Mundial, que entrañaban un programa de ajuste estructural, un programa de reducción de la deuda, asistencia técnica para la reforma de empresas públicas, y asistencia técnica para la modernización del Estado.

52. La CAIC constató que en la contratación de créditos públicos comerciales, bilaterales y multilaterales durante el período 1976-2006 se cometieron numerosas

<sup>47</sup> *Ibid.*, apéndice 4.

irregularidades e ilegalidades, que muchos de los créditos vulneraban principios del derecho internacional y de la legislación nacional y tenían efectos perjudiciales para la población y el medio ambiente del país, y que, por consiguiente, los créditos eran "ilegítimos". En lo que respecta a los bonos globales 2012 y 2030, sobre los que el Gobierno declaró posteriormente una moratoria, la CAIC constató que la emisión de esos bonos "no estaba autorizada por las leyes ecuatorianas debido a que el Decreto ejecutivo no se encontraba aún publicado a la fecha de la suscripción".

### **C. Moratoria del servicio de la deuda y reestructuración de los bonos globales**

53. Sobre la base de las conclusiones de la CAIC de que la renegociación de los bonos globales 2012 y 2030 durante el período de 1976 a 2006 contravenía las leyes nacionales y carecía de transparencia, por lo que era "ilegítima", en diciembre de 2008 el Gobierno del Ecuador se declaró oficialmente en suspensión de pagos sobre sus bonos globales 2012, y en febrero de 2009 anunció una moratoria técnica sobre los bonos globales 2030. El valor total de esos bonos era de 3.200 millones de dólares de los Estados Unidos.

54. En abril de 2009, el Ecuador propuso recomprar sus bonos globales en mora a 30 centavos por dólar. El 11 de junio de 2009 el Gobierno compró el 91% de los bonos globales 2030 a 30-35 centavos por dólar mediante una subasta a la baja modificada. Con ello se redujo la deuda externa total del país en 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos, más 7.000 millones de dólares de los Estados Unidos de ahorro de intereses hasta 2030. Esos ahorros representan una fuente importante de fondos para la inversión en el desarrollo del país y para el gasto social.

### **D. Críticas a la auditoría**

55. Se han formulado diversas críticas contra la auditoría. En primer lugar, dos de los interlocutores del Experto independiente durante su visita al Ecuador pusieron en duda el fundamento jurídico de la auditoría. Sin embargo, no consiguieron demostrar que el establecimiento de la Comisión hubiera vulnerado la ley. Como se ha indicado, la Comisión fue establecida por un decreto ejecutivo publicado en el *Registro Oficial*. El Experto independiente no encontró pruebas que sustentaran la alegación de que el Decreto estaba fuera de las competencias del Presidente.

56. En segundo lugar, el hecho de que la Comisión se estableciera por decreto ejecutivo y contara con el pleno apoyo del poder ejecutivo dio pie a la alegación —formulada por los mismos dos interlocutores ecuatorianos— de que el proceso había sido una "caza de brujas" y un pretexto para vilipendiar a adversarios políticos y a dirigentes del pasado. La mayoría de las personas con las que se entrevistó el Experto independiente durante su visita al país, principalmente funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil y del mundo académico, no compartía esas opiniones.

57. Por último, la objetividad del proceso de auditoría ha sido cuestionada por algunos, principalmente por comentaristas extranjeros que han alegado que entre los miembros de la CAIC había personas que habían participado anteriormente en campañas en pro de la cancelación de la deuda o realizado otras tareas relacionadas con la deuda soberana. En opinión del GIEK, la auditoría resultaba dudosa por tratarse de una "autoauditoría" y no de una "auditoría independiente a cargo de terceros".

58. No obstante, a pesar de las críticas de que ha sido objeto, la auditoría de la deuda ecuatoriana constituye, en opinión del Experto independiente, un elemento importante de los esfuerzos del país por resolver el problema del endeudamiento insostenible y los

problemas sociales consiguientes<sup>48</sup>. Como se señala en el informe de la CAIC, la auditoría fue una respuesta al deseo de la sociedad ecuatoriana, expresado a través de las prolongadas actividades de promoción realizadas por organizaciones de la sociedad civil, de conocer la magnitud, las condiciones y las circunstancias de la contratación de los créditos cuya devolución constituye una onerosa carga para los ciudadanos del país. La auditoría ha de considerarse asimismo una importante contribución al debate internacional sobre la responsabilidad compartida de acreedores y deudores en la prevención y resolución de las situaciones de endeudamiento insostenible.

59. Además, es importante subrayar que la auditoría de la deuda pública ecuatoriana responde a las obligaciones de los Estados en cuestiones de desarrollo proclamadas en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo<sup>49</sup>. En el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración se estipula que "[l]os Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de este". La auditoría guarda asimismo conformidad con el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, que exhorta a los Estados a "[e]ncarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo".

## VI. Responsabilidad compartida de acreedores y deudores

60. En la presente sección se esboza la responsabilidad compartida de Noruega (como acreedor) y el Ecuador (como deudor) de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible, de conformidad con lo dispuesto en el Consenso de Monterrey, y se aplica después ese marco a aspectos de la decisión de Noruega (en su calidad de acreedor) de cancelar la deuda correspondiente a la campaña de exportación de buques y a la decisión del Ecuador de realizar una auditoría nacional de la cartera de deuda del país.

### A. Consenso de Monterrey

61. El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>50</sup> contiene una serie de amplios compromisos de los Jefes de Estado y de Gobierno que resultan pertinentes para la búsqueda de una solución sostenible al problema de la deuda de los países en desarrollo. En el párrafo 4 se recoge entre otros un compromiso de financiación sostenible de la deuda y alivio de la deuda externa. En el párrafo 6 se reconoce que "[c]ada país es el principal responsable de su desarrollo económico y social" y que "nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales". El párrafo 9 contiene un compromiso de promover "sistemas económicos nacionales y mundiales basados en los principios de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión".

62. En el párrafo 47 del Consenso se subraya que "la formulación de estrategias nacionales generales para supervisar y gestionar las obligaciones externas en que se tengan

---

<sup>48</sup> Según la información disponible, entre 1995 y 2000, por ejemplo, el 71% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza, y en 2000 el 31% de la población padecía condiciones de pobreza extrema.

<sup>49</sup> A/RES/41/128.

<sup>50</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002, cap. I, resolución I, anexo (A/CONF.198/11).

en cuenta las condiciones para la sostenibilidad de la deuda en cada país, incluida la existencia de políticas macroeconómicas racionales y una buena gestión de los recursos públicos, es fundamental para reducir la vulnerabilidad de los países". Se destaca además que "los deudores y los acreedores deben compartir la responsabilidad de evitar y resolver situaciones en que el nivel de endeudamiento es insostenible". El párrafo 51 alienta la búsqueda de "mecanismos innovadores para hacer frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo, incluidos los de ingresos medios, y los países con economías en transición".

63. El concepto de responsabilidad compartida puede interpretarse de diversas maneras. En lo que se refiere al Estado acreedor, suele considerarse que abarca la responsabilidad de actuar con la debida diligencia en relación con la solvencia y la capacidad de reembolso del prestatario y la responsabilidad de abstenerse de otorgar un crédito en situaciones en que le conste que los fondos se utilizarán para fines personales y no estatales. En los casos en que está en cuestión la legitimidad de un crédito, se ha sugerido que la carga de la prueba corresponde al prestamista, no a los gobiernos sucesores<sup>51</sup>. Las responsabilidades del país prestatario son la de contratar los préstamos y utilizar los fondos en formas que sirvan a los intereses de la población, y la de atender puntualmente al servicio de la deuda.

## B. Responsabilidad de Noruega como acreedor

64. Es evidente que la campaña de exportación de buques obedecía al deseo de Noruega de salvar a su industria de construcción naval, que estaba en dificultades. Durante la campaña, Noruega pasó por alto sus propios procedimientos habituales aplicables a la garantía del crédito a la exportación y a la aprobación de proyectos de desarrollo, con el resultado de que se concedieron préstamos a países en desarrollo para proyectos comercialmente inviables. Como se ha señalado, al anunciar la cancelación de la deuda correspondiente a la campaña de exportación de buques, el Gobierno de Noruega reconoció claramente que la campaña había representado un fracaso de la política de desarrollo, por lo que aceptaba su responsabilidad en relación con la deuda resultante.

65. El Experto independiente encomia a Noruega por reconocer su corresponsabilidad en relación con la deuda resultante de la campaña de exportación de buques y por su decisión de cancelar esa deuda. Como ha observado la organización ecuatoriana Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), esa decisión plantea un desafío importante para el sistema financiero internacional, el de la asunción por los acreedores bilaterales y multilaterales de su responsabilidad de resolver las situaciones de endeudamiento insostenible y de crear un sistema financiero mundial más equitativo, de conformidad con lo propugnado en el Consenso de Monterrey<sup>52</sup>.

## C. Responsabilidad del Ecuador como deudor

66. El Ecuador, por su parte, es responsable de haber asumido deudas privadas a tipos de interés exorbitantes y en condiciones desfavorables, en perjuicio de su población, y de no haberse ocupado de que existieran mecanismos apropiados de rendición de cuentas en relación con muchos de sus empréstitos durante el período abarcado por la auditoría. Al

<sup>51</sup> Véase J. Hanlon, "Illegitimate' Loans: lenders, not borrowers, are responsible", *Third World Quarterly*, vol. 27, N° 2 (2006), págs. 211 a 226.

<sup>52</sup> Instituciones Financieras Internacionales en América Latina, "CDES celebrates the Norwegian Government's decision to cancel its illegitimate debt with Ecuador", 6 de octubre de 2006. Disponible en <http://www.choike.org/2009/eng/ifis/informes/450.html>.

reestructurar una deuda que estimaba cuestionable, ha demostrado haber asumido la responsabilidad que le correspondía por su nivel insostenible de endeudamiento. Esa opinión concuerda con las de los funcionarios gubernamentales con los que se entrevistó el Experto independiente durante su misión. Según esos funcionarios, al rescatar la deuda que había declarado "ilegítima", el Ecuador asumía su responsabilidad como deudor, ofreciendo el precio que la auditoría había considerado justo.

67. Además, el Gobierno del Ecuador ha indicado con claridad que su primer objetivo es atender a sus obligaciones hacia el pueblo ecuatoriano (incluidas las obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de sus ciudadanos) y que esa prioridad se reflejará en las asignaciones presupuestarias. Al emprender la auditoría, el Gobierno respondía a las expectativas del pueblo ecuatoriano de conocer la magnitud, las condiciones, las circunstancias y las responsabilidades de las grandes deudas contraídas por el país de 1976 a 2006.

68. Conviene asimismo destacar que el proceso de auditoría de la deuda emprendido por el Ecuador tenía por objeto contribuir al creciente debate internacional sobre la deuda ilegítima, determinar la corresponsabilidad de los acreedores y promover posibles medidas tendentes a mitigar los efectos negativos del problema de la deuda. Al poner en duda la legitimidad de determinados créditos contratados por gobiernos anteriores, el Ecuador cuestiona también el principio de que los gobiernos sucesores heredan las deudas de sus predecesores.

69. Como se ha señalado, el artículo 289 de la Constitución del Ecuador estipula que el Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público. Si se aplica plenamente, esa disposición contribuirá a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de contratación de préstamos y a evitar situaciones de endeudamiento insostenible del tipo descrito en la auditoría de la deuda del país.

## VII. Papel de la sociedad civil<sup>53</sup>

70. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyeron en medida importante a promover la cancelación por Noruega de la deuda de la campaña de exportación de buques y el establecimiento por el Ecuador de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público. En Noruega las actividades de promoción realizadas por la Coalición noruega para la cancelación de la deuda (*Slett u-landsgjelda*) contribuyeron a modificar la orientación de la política gubernamental de alivio de la deuda. La Coalición se estableció en 1994 para promover la cancelación de todas las deudas resultantes de la campaña de exportación de buques sin cargarlas al presupuesto de ayuda del país. En 1998, la entonces Ministra de Desarrollo Internacional, Hilde Frafjord Johnson, describió la campaña de exportación de buques como "una mancha vergonzosa en la política de asistencia de Noruega". Poco después, Noruega adoptó su primera estrategia de alivio de la deuda. En 2001 la Coalición inició su labor de promoción para la cancelación de la deuda ilegítima. En 2002 la Coalición organizó una audiencia pública sobre la deuda, en la que se examinó la legitimidad de la campaña de exportación de buques. En 2003 la organización no

<sup>53</sup> La presente sección se basa en información procedente de diversas fuentes, en particular la publicación de la Coalición noruega para la cancelación de la deuda, titulada *Why Norway took Creditor Responsibility – the case of the Ship Export Campaign* (Oslo, Norwegian Coalition for Debt Cancellation, 2007), la publicación del Gobierno de Noruega *Debt Relief for Development: A Plan of Action* (2004), y los debates del Experto independiente con la sociedad civil y los círculos académicos en Noruega y en el Ecuador.

gubernamental noruega Changemaker lanzó la campaña "deuda de dictadores", en la que se instó al Gobierno a abordar el problema de la deuda ilegítima. Un año después, el Gobierno puso en marcha una versión revisada de la estrategia noruega de alivio de la deuda, en la que se analizaba el problema de la deuda ilegítima y se pedía un estudio sobre la cuestión impulsado por una institución multilateral.

71. En el Ecuador, algunas organizaciones de la sociedad civil, como el CDES y Jubileo 2000 Red Guayaquil, desempeñaron un papel no menos importante mediante actividades de cabildeo en favor de la auditoría de la deuda del país y participando después en el proceso de auditoría. El CDES colaboró asimismo con la Coalición noruega para la cancelación de la deuda en la campaña de esta para la cancelación de la deuda de la campaña de exportación de buques.

72. El Experto independiente exhorta a todos los Estados a que otorguen a las organizaciones de la sociedad civil el espacio necesario para colaborar con los gobiernos sobre la cuestión de la deuda insostenible. Ese enfoque, coherente con los principios de derechos humanos de participación y rendición de cuentas, contribuirá a hacer que tanto los gobiernos acreedores como los deudores respondan ante sus ciudadanos de las decisiones en materia de política de desarrollo internacional y endeudamiento público.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

73. **Las decisiones de los Gobiernos de Noruega y del Ecuador son pasos importantes en la campaña mundial contra la deuda insostenible y por la creación de un sistema financiero mundial equitativo. También representan una reafirmación clara por parte de ambos países del principio de responsabilidad compartida propugnado en el consenso de Monterrey.**

74. **El Experto independiente apoya la realización por todos los países, ya sean acreedores o deudores, de auditorías transparentes y rigurosas de sus carteras de títulos de deuda y de préstamos. Considera asimismo que es urgentemente necesario que la comunidad internacional reexamine el principio de que los gobiernos sucesores heredan las deudas de sus predecesores, independientemente de las características de estos y por cuestionables que sean las circunstancias en que se contrajo la deuda. Los resultados de las auditorías de las carteras de títulos de deuda y de préstamos de los países pueden resultar útiles para fundamentar ese debate.**

75. **Cuando ambas obligaciones entran en conflicto, la obligación del Estado de respetar, proteger y promover los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción debe tener precedencia sobre la de asignar recursos presupuestarios al servicio de la deuda. A ese respecto, el Experto independiente considera justificado que los Estados pongan en cuestión el reembolso de la deuda que haya sido contraída en circunstancias dudosas. No obstante, como señala en su informe a la Asamblea General (A/64/289), es necesario un ulterior examen de la cuestión.**

76. **El Experto independiente apoya la iniciativa del Ecuador de realizar una auditoría de la deuda nacional y encomia al Gobierno del Ecuador por su compromiso con las políticas sociales basadas en los derechos humanos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Como se señaló a ese respecto en el informe a la Asamblea General (A/64/289), las auditorías de la deuda constituyen un valioso instrumento analítico para determinar las características de la cartera de títulos de deuda y de préstamos de un país, permiten evaluar las repercusiones de la deuda en el disfrute de los derechos humanos, y contribuyen al desarrollo de un mecanismo adecuado de rendición de cuentas y de un marco fiable de gestión de la deuda. Los resultados de la auditoría representan un importante primer**

paso del país para resolver el problema de la carga insostenible de su deuda y cumplir sus obligaciones para con sus ciudadanos en materia de derechos humanos.

77. Para cualquier gobierno que emprenda una auditoría de su cartera de títulos de deuda y de préstamos es fundamental promover la más amplia participación posible en el proceso con el fin de aumentar la credibilidad de las conclusiones de la auditoría. Además, deben dedicarse al proceso de auditoría tiempo y recursos suficientes para garantizar una investigación a fondo de las cuestiones.

78. El Experto independiente insta al Gobierno del Ecuador a que investigue cabalmente los casos revelados por su auditoría en los que hubo abuso de poder por parte de funcionarios públicos en relación con la contratación de los empréstitos del país, y adopte las medidas necesarias para depurar las responsabilidades correspondientes. Recomienda que esas investigaciones se realicen en forma transparente y plenamente participativa y que las medidas que se adopten se atengan a los procedimientos legales establecidos.

79. Las políticas y medidas adoptadas por Noruega en relación con la asistencia para el desarrollo y el alivio de la deuda son dignas de encomio. El Experto independiente felicita al Gobierno de Noruega por su decisión sin precedentes de cancelar la deuda de cinco países en desarrollo (entre ellos el Ecuador) resultante de su campaña de exportación de buques y por reconocer explícitamente su corresponsabilidad como acreedor en relación con esa deuda. La decisión se aparta del principio de solidaridad de los acreedores aplicado por el Club de París. Felicita asimismo al Gobierno de Noruega por su adhesión y apoyo a los esfuerzos multilaterales por promover una financiación soberana responsable y por definir criterios que permitan evaluar la legitimidad de la deuda soberana. Alienta a otros países acreedores a que apoyen esas importantes iniciativas.

80. Los Gobiernos de Noruega y del Ecuador adoptaron sus respectivas decisiones respecto de la deuda pública después de que organizaciones de la sociedad civil libraran prolongadas campañas en ambos países. Los esfuerzos de promoción por parte de organizaciones de la sociedad civil son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos ante sus ciudadanos. En consecuencia, el Experto independiente alienta a todos los gobiernos a que otorguen a la sociedad civil el espacio necesario para que pueda articular debidamente sus opiniones sobre las cuestiones relacionadas con la deuda, los préstamos y la política de desarrollo.

81. El principio de la responsabilidad compartida de evitar y resolver situaciones en que el endeudamiento es insostenible (consignado en el Consenso de Monterrey) constituye un componente fundamental de los esfuerzos mundiales por crear un sistema financiero mundial equitativo. El Experto independiente exhorta a todos los Estados, ya sean acreedores o deudores, a que cumplan sus compromisos al respecto.