

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR**

**ESCUELA DE DIPLOMACIA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**FACULTAD DE COMUNICACIÓN Y CIENCIAS SOCIALES**

**Descripción de la imagen internacional del Ecuador debido al proceso  
de recompra de la deuda externa del año 2009**

Tesis de grado para obtener el título de internacionalista

Nathaly Burbano

David Mantilla

Quito, 7 de agosto del 2012

Yo, Lizeth Nathaly Burbano Vozmediano declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, sin restricción de ningún género o especial.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Lizeth Nathaly Burbano Vozmediano", is written over a horizontal line.

Firma

Yo, Fausto Maldonado certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Fausto Maldonado", is written over a horizontal line.

Firma

Yo, David Andrés Mantilla Aslalema declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y, que se ha consultado la bibliografía detallada

Cedo mis derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, sin restricción de ningún género o especial.



---

Firma

Yo, Fausto Maldonado certifico que conozco al autor del presente trabajo siendo responsable exclusivo tanto en su originalidad, autenticidad, como en su contenido.



---

Firma

## Tabla de contenido

Índice de gráficos.....	4
Índice de tablas.....	5
Resumen.....	5
Abstract.....	7
Introducción.....	8
Capítulo I: La vigencia del realismo en el Ecuador.....	15
1.1. Realismo:.....	15
1.2. Nueva economía institucional:.....	21
Capítulo II: Historia de la deuda externa en el Ecuador.....	24
2.1. Crisis de la deuda:.....	25
2.2. Sucretización y bonos Brady:.....	28
2.3. Crisis económica y Bonos Global 2012 y 2030:.....	32
2.4. Dolarización y renegociación de la deuda:.....	35
2.5. Auditoría de la deuda externa:.....	37
2.6. Consideraciones preliminares al proceso de recompra.....	39
2.7. El proceso de renegociación y recompra:.....	41
Capítulo III: Efectos de la declaración de la moratoria o default en otros países.....	44
3.1. México en el ojo del huracán de la crisis de la deuda latinoamericana:.....	44
3.2. El nuevo milenio y la crisis argentina:.....	48
Capítulo IV: La imagen del Ecuador en el concierto internacional.....	55
4.1. Consecuencias en las relaciones internacionales del Ecuador:.....	56
4.2. El endeudamiento público posterior a la recompra.....	64
4.3. Contexto internacional.....	69
Conclusiones.....	71
Bibliografía.....	82

## Índice de gráficos

Gráfico No. 1: Deuda externa del Ecuador 1970 - 1982* .....	26
Gráfico No. 2: Variación (%) de la deuda externa 1981 - 1995 .....	32
Gráfico No. 3: Tasa de variación (%) de la deuda externa 1994 – 2000.....	35
Gráfico No. 4: Tasa de variación (%) de la deuda externa 1999 - 2008 .....	36
Gráfico No. 5: Intereses acumulados (millones de dólares) oct 2008 – jun 2009.....	40
Gráfico No. 6: Saldo deuda externa (millones de dólares) ene 2009 – ene 2010.....	42
Gráfico No. 7: Deuda externa pública como % PIB 1999 - 2009 .....	43
Gráfico No. 8: Precio del barril (dólares corrientes) de petróleo 1970 - 1990.....	45
Gráfico No. 9: Variación (%) del precio del petróleo 1971 - 1990.....	46
Gráfico No. 10: Variación (%) deuda pública México 1975 – 1990.....	47
Gráfico No. 11: Inversión extranjera directa en México 1976 – 1987 .....	48
Gráfico No. 12: Saldo de la deuda externa pública Argentina 1990 - 2002.....	49
Gráfico No. 13: Balanza de pagos Argentina 1995 – 2005 (millones de dólares corrientes) .....	50
Gráfico No. 14: Riesgo País Argentina 1999 - 2005.....	51
Gráfico No. 15: Producto Interno Bruto Argentina 1994 - 2006 .....	53
Gráfico No. 16: Inversión Extranjera Directa (millones de dólares).....	57
Gráfico No. 17: Inversión Extranjera Directa / PIB .....	57
Gráfico No. 18: Riesgo país Ecuador julio 2008 – julio 2010 .....	59
Gráfico No. 19: Créditos del Ecuador por prestatario 2009 - 2011.....	60
Gráfico No. 20: Préstamos del BM, BID y China en Latinoamérica 2005 – 2011 .....	61
Gráfico No. 21: Saldo deuda externa Ecuador 2007 – 2011 (millones de dólares) .....	69

## **Índice de tablas**

Tabla No. 1: Créditos a cargo de la HJDN y del Ministerio de Defensa .....	27
Tabla No. 2: Distribución de Bonos Brady (BB) (millones de dólares) .....	30
Tabla No. 3: Conclusiones de la Auditoría a la Deuda Externa Ecuador.....	38
Tabla No. 4: Interés sobre la deuda pública Argentina 1992 - 2003.....	51
Tabla No. 5: Préstamos contratados con entidades chinas 2009 - 2011.....	62
Tabla No. 6: Tasa de interés del Export – Import Bank China .....	63
Tabla No. 7: Créditos del Ecuador por prestatario en el periodo 2009 – 2011 .....	63
Tabla No. 8: Propósito de los créditos ecuatorianos 2009 – 2011 .....	67

## **Resumen**

La presente investigación pretende indagar en las consecuencias que tuvo, en la imagen internacional del Ecuador, la decisión de recomprar un tramo de la deuda externa del país en el año 2009. El tramo de la deuda que se recompró fue el correspondiente a los bonos Global 2012 y 2030. El mencionado proceso se inició en el último trimestre del año 2008, con la publicación de las conclusiones arrojadas por la inédita auditoría a la deuda externa, instaurada por el Presidente del Ecuador, economista Rafael Correa Delgado, y terminó en diciembre del 2009. El país redujo el saldo total de su deuda externa pública en aproximadamente tres mil millones de dólares, lo que tuvo un impacto positivo dentro del Ecuador. Sin embargo, resulta indispensable analizar las consecuencias de la recompra en el concierto internacional, es decir, analizar la imagen proyectada por el Ecuador debido a la mencionada recompra.

Para abordar el tema, primero se analizará el endeudamiento público del país desde la década de los setenta hasta el proceso de recompra en el año 2009; luego, debido a la inédita recompra de Ecuador, se estudiará un fenómeno económico de incidencia en la imagen de un país, es decir, la moratoria; para estudiar las consecuencias de una moratoria se analizarán dos casos latinoamericanos: México y Argentina. Finalmente, se analizará la imagen del Ecuador desde el año 2009, en lo referente a la deuda externa, tomando como referencia los aspectos en los que se vieron afectados México y Argentina. A través del análisis de las consecuencias que tuvo para el país la recompra de un tramo de la deuda al estilo ecuatoriano, se abordarán aspectos como los errores o aciertos de las anteriores renegociaciones, la nueva constitución del Ecuador, los nuevos contratos crediticios del país y la utilización de los desembolsos, para identificar si el país ha aprendido de los errores del pasado o los está repitiendo con diferentes acreedores.

## **Abstract**

This research aims to investigate the consequences it had on public relations decision to buy a stretch Ecuadorian external debt in 2009. The section of the debt which was re-buy for the Global Bonds 2012 and 2030, that process began in the last quarter of 2008 with the publication of the conclusions drawn by the unprecedented debt Auditing established by the President of Ecuador Economist Rafael Correa Delgado, and ended in December 2009. The country reduced the total stock of public external debt by about three billion which had a very positive impact into Ecuador. However, it is essential to analyze the impact of the repurchase in the international arena, that is, analyze the image of Ecuador after the buyback of external debt in 2009.

To address the issue first will analyze the country's public debt from the seventies to the buyback process in 2009, then, because of the unprecedented buyback of Ecuador, will study the economic phenomenon that has more impact on the image of a country, ie the moratorium, to study the consequences of a moratorium will analyze two cases in Latin America: Mexico and Argentina. Finally, we analyze the image of Ecuador since 2009, with respect to external debt, with reference to the aspects that were affected in Mexico and Argentina. Through the analysis of the consequences it had for the country make the repurchase of a debt tranche Ecuadorian style, will address issues such as errors or successes of the previous renegotiations, Ecuador's new constitution, new credit contracts in the country and the use of disbursements, the latter to identify whether the country has learned from past mistakes or repeating with different creditors.

## Introducción

### a) Descripción del problema:

Cuando el precio internacional del petróleo se disparó en la década de los setenta, los países exportadores tuvieron abultados ingresos por la venta de crudo. Sin embargo, la ineficiencia de los Gobiernos de turno condujo al depósito de los ingresos petroleros en bancos internacionales que, a su vez, respondieron con enormes préstamos avalados por los abultados ingresos debido a la venta del hidrocarburo.<sup>1</sup> Así mismo, los países importadores de petróleo tuvieron que golpear las puertas de bancos y organismos internacionales para pedir préstamos ante la subida del precio del petróleo y sus derivados. Al final, tanto países exportadores como importadores de petróleo quedaron sumergidos en una deuda que, ante la crisis de inicios de la década de los ochenta, impediría destinar los recursos necesarios a la educación, la salud y la vivienda, para pagar la mencionada deuda. El problema se agravó cuando, para poder pagar una deuda ya adquirida, se adquirió una nueva deuda, convirtiéndola en una “deuda eterna”.<sup>2</sup>

En todo este círculo vicioso de endeudamiento estuvo involucrado el Ecuador y los efectos del pago de la deuda externa han venido definiendo sistemáticamente la falta de inversión en las cuatro áreas principales: salud, educación, vivienda y trabajo; sin olvidar la cuestionada acción gubernamental presidida por el Dr. Osvaldo Hurtado Larrea, denominada ‘sucretización’, en la cual el Estado ayudó a los bancos privados a cancelar sus deudas en el exterior con la finalidad de evitar una profunda crisis interna. Posteriormente, vendrían las constantes negociaciones de la deuda externa en los Gobiernos de los años noventa, hasta aterrizar en el año 2000, cuando se renegociaron los llamados Bonos Brady por los Bonos Global 2012 y 2030. Son precisamente estos bonos los que, en el Gobierno del economista Rafael Correa, fueron fuertemente cuestionados.

Con la instauración del Gobierno del presidente Rafael Correa<sup>3</sup>, la política económica de endeudamiento tomó un giro trascendente. El abanderamiento de teorías

---

<sup>1</sup> Al dinero obtenido por la venta del petróleo se lo denominó “petrodólares”.

<sup>2</sup> Término utilizado por varios académicos entre ellos Alberto Acosta en su obra, publicada en 1987.

<sup>3</sup> El Presidente del Ecuador, Economista Rafael Correa, asumió el cargo el 15 de enero de 2007.

como la “deuda odiosa”<sup>4</sup>, la política de moratoria o “default”, la salida de los representantes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial del país, la utilización de la especulación como mecanismo de recompra de los Bonos Global 2012 y 2030 y el manejo independiente de los lineamientos internacionales, principalmente de los acreedores, reflejan ese cambio en la política económica. De hecho, la piedra angular de toda esta nueva dirección política, que manejó la deuda externa, se concretó cuando en julio de 2007 se instauró una auditoría a cargo de la Comisión para la auditoría integral del crédito público (CAIC) la cual concluyó que gran parte de la deuda, contraída a través de los Bonos Global 2012 y 2030, era ilegal, ilegítima, inmoral y corrupta y que, por lo tanto, no debía pagarse.

Es así como el Gobierno del Ecuador manifestó que plantearía acciones, incluso jurídicas, contra los organismos internacionales, antiguos mandatarios y tenedores de la deuda, supuestos responsables del mencionado endeudamiento ilegítimo, aparentando llevar hasta las últimas consecuencias lo concluido por la auditoría. Sin embargo, el Gobierno ecuatoriano renegoció ese tramo de la deuda externa ahorrándole al país, con los intereses hasta el año 2030, alrededor de siete mil millones de dólares (Toussain et al., 2011).

Empero, el proceso con el cual se renegoció y recompró los bonos de la deuda externa del Ecuador merece un detenido análisis teórico, puesto que el tema ha sido políticamente utilizado debido a la falta de argumentos objetivos. Esta investigación pretende abordar el tema de la recompra académicamente para determinar las consecuencias en la imagen internacional del Ecuador, a raíz del mencionado proceso de recompra de los Bonos Global.

#### **b) Justificación:**

Para abordar la investigación planteada, fue necesaria la revisión de la literatura que aborda tres temas:

En primer lugar, la deuda externa del Ecuador desde el auge petrolero a inicios de la década de los 70 del siglo pasado hasta la última recompra que se realiza en el 2009; se realiza una revisión histórica de la evolución e impacto que la deuda externa ecuatoriana ha tenido en el país, y se la puede seguir en el texto de Alberto Acosta

---

<sup>4</sup> El terminó, oficialmente, lo acuñó Alexander Nahum Sack en su libro “La sucesión de la deuda pública en el Estado” en el año 1927.

(1994) en el cual se revisan todas las vicisitudes que atravesó el Ecuador en lo referente a la deuda externa y cómo su pago impidió realizar la necesaria inversión en el gasto social y los cambios estructurales en la política económica que permitan un crecimiento sostenido de la economía del país, todo esto como parte de una “estrategia para el reordenamiento del poder mundial” (Acosta, 1994).

Para analizar el caso ecuatoriano, es necesario estudiar a los posibles responsables del endeudamiento externo ecuatoriano; este análisis se encuentra en el estudio de Eduardo Benalcázar (1998) y en el de Alberto Acosta (1994), configurando así lo necesario para declarar gran parte de la deuda externa ecuatoriana como *deuda odiosa*. Es así como, finalmente, se hace referencia a la auditoría emprendida por el Gobierno del Economista Rafael Correa, la cual estuvo a cargo de la CAIC y con respaldo de organizaciones internacionales como la *Auditoría Ciudadana de la Deuda y el Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo* (CADTM) y concluyó que una parte de la deuda externa adquirida por el Ecuador es ilegítima. Esta auditoría es la causa de la recompra de la deuda realizada en el 2009, convirtiéndose en el eje principal del análisis. Cabe anticipar al lector que el presente estudio buscará la máxima objetividad, de tal manera que se evite algún sesgo ideológico.

Luego, se plantea un estudio de investigación sobre asuntos internacionales, lo que permite aterrizar sobre la imagen que el Ecuador proyecta, para lo cual no se puede desconocer el Derecho Internacional Público, por lo que la obra de Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público* (1968), permitió mantener una rigurosidad y uniformidad con la parte jurídica que involucra cualquier acto u omisión que en el ámbito internacional se realice.

Finalmente, se revisarán las moratorias y el impacto de la deuda externa en dos países de América Latina, México y Argentina, porque estos casos de moratoria han surgido a lo largo de la historia de muchas naciones de la región. De hecho, se podría decir que la historia de endeudamiento latinoamericano es la historia de las moratorias. El criterio de dominación, por parte de las potencias en contra de los países en vías de desarrollo, se encuentra en el texto de Leonardo Barriga López (1987). Es preciso hacer hincapié en que los textos que se van a analizar únicamente proporcionarán datos económicos e históricos y se obviarán por completo las posturas políticas o ideológicas

que están fuera de esta investigación; el sesgo político que por algún motivo llegara a enunciarse será claramente explicado al lector.

Dentro de la literatura revisada sobre la moratoria de países latinoamericanos, se puede citar a José Luis Siqueiros, quien analiza detalladamente el aspecto jurídico que envuelve a una moratoria (1998), ya que argumenta que los efectos de una moratoria no se perciben en el ámbito interno, sino que trascienden la esfera bancaria internacional y los organismos multilaterales a los cuales el país en cuestión pertenece. Los diferentes escenarios que los países de América Latina tuvieron que enfrentar, cuando se sometieron a una moratoria, debido a la crisis de la deuda de la década de los ochenta, son investigados por Oscar Altimir (1993).

La información bibliográfica recopilada analiza la deuda externa, tanto del Ecuador como de países de Latinoamérica, bajo una perspectiva histórico-económica, que permite iniciar un estudio de las implicaciones, en el concierto internacional, de las decisiones que el Gobierno ecuatoriano ha tomado para soltarse de tan ajustado nudo que representaba el pago de la deuda externa. Las implicaciones de las declaraciones y decisiones sobre los acreedores, organismos multilaterales y organismos intergubernamentales, surgidos desde el proceso de recompra de la deuda externa ecuatoriana, no son muy abundantes, aunque no por ello irrelevantes. Lejos de eso, es un tema que merece ser analizado como parte de una planificada política pública de endeudamiento, precisamente para no caer en el mismo círculo vicioso que representó por tanto tiempo el pago de la deuda externa del Ecuador.

**c) Propuesta;**

En un mundo tan interrelacionado como el contemporáneo, todos los actos u omisiones de los Estados afectan en diversa medida a las relaciones públicas del país; es así como surge la inquietud de conocer la situación de la imagen del Ecuador, proyectada hacia la comunidad internacional, debido a la recompra de un tramo de la deuda externa ecuatoriana en el año 2009.

La presente investigación pretende comprobar la hipótesis de que la recompra de la deuda externa ecuatoriana, realizada en el año 2009, ha generado desconfianza entre la comunidad internacional, reduciendo las líneas de financiamiento para el Ecuador. Para verificar o negar la hipótesis, es imperioso investigar los efectos en la imagen internacional del Ecuador debido al proceso de recompra de un tramo de la deuda

externa ocurrida en el 2009. Resulta imperioso comenzar por describir el proceso de endeudamiento del Ecuador desde el periodo conocido como “boom petrolero” hasta el año cuando se realizó la mencionada recompra. Al ser un fenómeno novedoso tanto para el Ecuador como para la región, se ha decidido compararlo con un fenómeno similar que es la moratoria, así, el siguiente paso es determinar el impacto en la imagen internacional de México y Argentina tras la declaración de moratoria en esos países. Con estos resultados se puede contrastar con la situación del país, para ello, se debe analizar los créditos externos del Ecuador contraídos luego del proceso de recompra de un tramo de la deuda externa realizada en el año 2009, y así poder inferir si se verifica o se niega la hipótesis.

**d) Metodología:**

La metodología de investigación utilizada es el estudio de caso y la unidad de análisis es, en primer lugar, Ecuador y, en segundo, México y Argentina. El espacio se ha delimitado a América Latina. La temporalidad para el análisis de Ecuador es de 1976 hasta la actualidad y en el caso de México, desde la década de los setenta hasta finales de los ochenta; en el caso de Argentina, desde 2001 hasta mediados de la primera década del siglo XXI.

Las técnicas utilizadas para la obtención de los datos fueron bibliográficas, tanto de fuentes primarias como de secundarias, así como entrevistas a expertos en el tema de investigación.

En lo correspondiente a las fuentes primarias, se recurrió a las páginas web oficiales de instituciones nacionales, como el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas, así como también a los informes anuales y semestrales publicados por las entidades gubernamentales mencionadas. La deuda externa, por sí misma, involucra la firma de tratados y acuerdos internacionales entre los partícipes, por lo que se han obtenido datos de aquellos documentos. Para analizar la situación posterior al proceso de recompra de la deuda externa, se revisaron algunos artículos de la Constitución vigente del Ecuador.

Las fuentes secundarias consultadas fueron libros, artículos, publicaciones, revistas, entre otros. Fue también necesario recurrir a los datos publicados en la prensa nacional e internacional.

Las entrevistas se realizaron a especialistas en el tema; se ha buscado diversificar las posturas para mantener el equilibrio ideológico en la presente investigación, de tal manera que las afirmaciones sean lo más objetivas posibles, lo más académicamente justificables y lo menos políticamente manipulables. Las entrevistas fueron del tipo semi-estructuradas, por lo cual si bien se realizó un esquema, el entrevistado tuvo plena libertad para expresar su opinión frente a diferentes incógnitas planteadas durante la entrevista. Los entrevistados son funcionarios que han trabajado con el actual Gobierno o con Gobiernos anteriores, expertos en economía, relaciones internacionales, relaciones públicas y asuntos legales.

**e) Organización del texto:**

El primer capítulo introduce el estudio de la posición internacional del Ecuador en la actualidad; es imprescindible enmarcar teóricamente el fenómeno que se va a describir para no perder de vista tanto la objetividad en las conclusiones, como lo académico en el proceso de descripción. La doctrina de relaciones internacionales que más se ajustó al proceso de recompra ecuatoriano fue el realismo, y en este capítulo se explica el vínculo de la política exterior ecuatoriana con la mencionada teoría. Si bien es cierto que no se puede enmarcar rígidamente una política exterior con una doctrina específica, las similitudes y cercanías del mencionado proceso con el realismo se abordan en este primer capítulo. Sin embargo, la teoría de relaciones internacionales fue insuficiente para explicar algunos fenómenos económicos que rodean al tema de la deuda externa, por tal motivo se recurrió a la visión de la nueva economía institucional que permitió analizar el proceso de endeudamiento ecuatoriano antes de la recompra del 2009 y también describir algunos cambios institucionales que se dieron luego de la mencionada recompra.

En el segundo capítulo se describe brevemente el endeudamiento del país desde la etapa conocida como el *boom* petrolero hasta el proceso de recompra de la deuda externa en el año 2009. Es necesario familiarizar al lector con la historia del endeudamiento ecuatoriano para poder comprender la legitimidad de las acciones del Gobierno del Economista Correa. Para analizar el endeudamiento este segundo capítulo se divide en periodos delimitados por hechos relevantes en la historia del país. Al inicio se describe el ‘agresivo’ endeudamiento externo en los años setenta y la crisis de la deuda de los años ochenta; luego se mencionan procesos como la sucretización y la

implementación del Plan Brady; después se estudia el periodo de los últimos cinco años de la década de los noventa que son de trascendental importancia debido a los sucesos económicos y políticos ocurridos en el país; a continuación se aborda el tema de la dolarización de la economía ecuatoriana y la transacción que renegoció los Bonos Brady por los Bonos Global 2012 y 2030; luego se expone el endeudamiento del país a partir de la dolarización; finalmente, se exponen los resultados de la auditoría de la deuda externa presentados oficialmente el 20 de noviembre de 2008 y la descripción del proceso de recompra ocurrido en el año 2009.

En el tercer capítulo se analiza el fenómeno de la moratoria en México y Argentina para poder inferir las consecuencias que tendría el Ecuador luego de la recompra del 2009. En el ámbito económico-comercial se analiza la evolución histórica de la deuda, tanto en su monto como su relación con el Producto Interno Bruto (PIB), el servicio de la deuda, es decir, las amortizaciones más los intereses, y, finalmente, el riesgo país. Analizar el comportamiento de las mencionadas variables servirá para comparar con la experiencia ecuatoriana y poder vincular o descartar consecuencias similares a mediano y largo plazo. En el caso de México se analiza su situación a inicios de la década de los ochenta, mientras la región atravesaba por la crisis de la deuda. En el caso de Argentina se investiga las causas y consecuencias que llevaron al país a la crisis del 2001.

El cuarto capítulo aborda primordialmente las consecuencias que tuvo el proceso de recompra en las relaciones internacionales del Ecuador. Para ello se analizan los nuevos compromisos crediticios firmados por el Ecuador y se examina si existe una variación, a nivel de política de Estado, del endeudamiento ecuatoriano. Además se incluyen algunos aspectos que influyen en la imagen del Ecuador aunque no estén relacionados directamente con el tema de la deuda externa.

Finalmente, en las conclusiones de la investigación, se describe la imagen internacional que tiene el Ecuador debido al proceso de recompra de un tramo de la deuda externa. La información económica expuesta en los capítulos anteriores se la sintetiza y se la expone matizada por la coyuntura política lo que otorga al lector las herramientas necesarias para reflexionar y criticar el proceso de recompra de la deuda externa del año 2009.

## **Capítulo I: La vigencia del realismo en el Ecuador**

En este primer capítulo, se describirán y analizarán las teorías que servirán para explicar la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030 para poder inferir las consecuencias que tendrá el mencionado fenómeno en la imagen del Ecuador, o, en otras palabras, en las relaciones públicas del Ecuador. Al ser un tema que está vinculado directamente a las relaciones internacionales, resulta indispensable escoger entre las doctrinas de relaciones internacionales la que más idóneamente pueda explicar la mayoría de los aspectos relacionados con el proceso. La recompra de una parte de la deuda externa del Ecuador tiene características que se acercan mucho a una política exterior, o de relaciones internacionales, realista. Aunque es evidente que casi ningún acto u omisión puede ser enmarcado con rigidez dentro de una doctrina específica, la primera parte de éste capítulo pretende exponer las cercanías del mencionado proceso de recompra con el realismo clásico.

Empero, al ser la deuda externa un tema evidentemente económico, es necesario cobijarse en una teoría económica que permita explicar los fenómenos económicos que rodean al tema de la deuda externa. Por eso, se analizará la deuda externa a través de la visión de la nueva economía institucional que vincula directamente el proceso de endeudamiento del Ecuador, como consecuencia de instituciones creadas en el país que incentivaron ese endeudamiento en lugar de evitarlo. En esas instituciones se encontrarían también las razones por las cuales el endeudamiento fue enormemente perjudicial para el Estado. La nueva economía institucional explica también cómo el proceso que siguió el Ecuador para recomprar una parte de su deuda estuvo estrechamente relacionado con ‘nuevas’ instituciones erigidas en el país.

### **1.1. Realismo:**

El realismo es una de las teorías de relaciones internacionales más antiguas, si no la más antigua. Se pueden trazar sus orígenes en la antigua Grecia, donde el representante es el cronista de las Guerras de Peloponeso, Tucídides, y en la antigua India, con Cautilia, ministro rey Chandragupta. En el Medioevo se encuentran reconocidos exponentes, como Nicolás Maquiavelo y Tomas Hobbes (Salomon, 2001: 3); en el siglo XX se pueden señalar autores como el alemán Hans Joachin Morgenthau y el norteamericano Henry Kissinger. La construcción de la teoría realista se ha

desarrollado a través de los siglos y la historia de la humanidad. El realismo ha logrado copar la historia de las relaciones internacionales de tal forma que “el resto de la historia de las Relaciones Internacionales es, en muchos aspectos, una nota a pie de página del realismo” (Dunne, 1996: 110). La doctrina realista gira alrededor de una definición que será el punto de partida de este somero estudio sobre el realismo y su relación con el proceso de negociación antes mencionado: *el poder*.

Cabe aclarar que cuando esta investigación se refiere al ‘poder’ se entiende como “el control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres” (Morgenthau, 1948: 43) y como uno de los elementos del Estado es la población, la teoría realista considera que los Estados reflejan los deseos e intenciones de los hombres que los conforman,<sup>5</sup> según el primer principio de realismo político: “El realismo político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana” (Morgenthau 1948: 12). Por otro lado, el realismo considera como parte innata de la naturaleza humana un deseo ilimitado por el poder<sup>6</sup> lo que se ha manifestado en el segundo principio del realismo: “el elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder” (Morgenthau 1948: 13).

Así, el sistema internacional obliga a los Estados a sumergirse en una constante lucha por el poder. Morgenthau considera que existen tres expresiones de esa lucha por el poder: mantener el poder, expandir el poder y demostrar el poder (Morgenthau, 1948: 63). Como puede verse, todo gira alrededor del poder.

Ahora bien, ¿qué política exterior ha adoptado el Ecuador cuando analizamos el proceso de recompra de un tramo de la deuda externa? Para responder a esta inquietud es necesario profundizar un poco en las expresiones de la lucha por el poder.

---

<sup>5</sup> Evidentemente, el representante de “los hombres” es el Gobierno. Es importante mencionar que en países donde las políticas de Estados son nulas o escasas, los intereses del Estado son el reflejo de los intereses de los Gobiernos de turno y más aún en países donde la democracia es débil, podría ser el reflejo de una sola persona.

<sup>6</sup> La naturaleza humana asociada como *animus dominandi* la definen Maquiavelo, Spinoza, Hobbes, Niebuhr y el mismo Morgenthau, quien apunta “El carácter ilimitado del deseo de poder revela una cualidad general de la mente humana” (Revista de Estudios Políticos, 1987: 160).

### **1.1.1. Política exterior de prestigio:**

Una política exterior que pretenda demostrar a la comunidad internacional el poder del Estado se conoce como política exterior de prestigio. Las principales herramientas utilizadas en este tipo de política exterior son el ceremonial diplomático y el despliegue militar. Si bien es cierto que la diplomacia se maneja principalmente en la esfera del servicio exterior y por profesionales en relaciones internacionales, la tendencia actual es vincular y hacer participar más activamente a la población en los temas de política exterior, sin embargo, al ser un área que debe manejarse por expertos en relaciones internacionales, la mayoría de la población puede desconocer el verdadero significado de algunos signos, símbolos y códigos utilizados por los diplomáticos de carrera. En lo que al despliegue de la fuerza militar se refiere, es muy común encontrar esta demostración de poder en ceremonias, juegos de guerra y prácticas militares que buscan proyectar una imagen internacional que permita infundir miedo, respeto o simplemente impresionar a potenciales enemigos.

### **1.1.2. Política exterior imperialista:**

La política de aumentar el poder, o imperialista, está definida como “una política orientada a la ruptura del *statu quo* y a la modificación de las relaciones de poder entre una o varias naciones” (Morgenthau, 1948: 70); sin embargo, cabe destacar que no todos los actos u omisiones que se realicen en favor de incrementar el poder de un Estado o nación pueden considerarse como parte de una política imperialista. Para que una política exterior pueda ser tomada como tal, es necesario que tenga dos elementos fundamentales: a) que se modifiquen las relaciones de poder entre los Estados o instituciones involucradas y b) que el *statu quo* también cambie.

### **1.1.3. Política exterior de *statu quo*:**

Esta política busca mantener la estructura de poder del sistema que predomina en un determinado momento de la historia (Morgenthau 1948: 64). Es menester no confundir una política imperialista con una de *statu quo*. La principal diferencia radica en el cambio de las relaciones de poder, es decir, cuando la política exterior procura únicamente ajustes en el sistema, manteniendo intacta la esencia de dicha estructura, se sigue situando dentro de los parámetros de una política de *statu quo*.

Luego de revisar las tres alternativas de política exterior, consideradas por el realismo, se puede concluir que los actos y omisiones del Gobierno del economista

Rafael Correa se alinea con una política de *statu quo* principalmente por dos razones: a) el Ecuador es un país que no ejerce ningún cambio en el sistema internacional, y b) en el marco de la renegociación de la deuda externa se ajustaron algunos parámetros al esquema general de poder, es decir, aunque no se pudieron cambiar radicalmente las relaciones de poder entre el Ecuador y el sistema internacional, sí se registraron algunas modificaciones. En otras palabras, el hecho de que el *statu quo* del sistema internacional de una política de mantener el poder no se haya modificado definitivamente impide ubicar a la política exterior dentro de la política de incrementar el poder, a pesar de las apariencias. Sin embargo, cabe destacar que se sentó un precedente en el manejo de la deuda externa.

Es oportuno mencionar que el realismo, dentro de la política internacional, manifiesta que los gobernantes pueden recurrir a exponer sus políticas exteriores con la finalidad de alcanzar apoyo popular para ellas, es decir, contempla la manipulación de “las emociones populares a los efectos de lograr apoyo para la propia política” (Morgenthau, 1948: 15); por lo tanto, la política del *statu quo* puede pasar como una política imperialista para el común de la sociedad, dependiendo de las intenciones de quien ostente el poder, aunque no por ello un análisis serio puede dejarse confundir también.

Sin profundizar en las acciones del Gobierno, relacionadas con la política exterior, se pueden citar tres hechos claros donde se busca ajustar las relaciones de poder entre el Ecuador y el sistema internacional, aunque sin cambiar el *statu quo* reinante: a) la declaración de *persona non grata*<sup>7</sup> al representante del Banco Mundial (BM) en Ecuador, b) la instauración de una auditoría que analice la legitimidad de la deuda externa ecuatoriana; y, c) el proceso de renegociación de una parte de la deuda externa; todas ellas revelan cómo la política exterior del Ecuador se alinea con lo que el realismo define como una política exterior de mantenimiento de poder o de *statu quo*.

Finalmente, cabe puntualizar que si bien es cierto la teoría de la “deuda odiosa”, utilizada por el Ecuador, fue usada también por los Estados Unidos<sup>8</sup>, este hecho no

---

<sup>7</sup> “Esta situación se funda en el derecho que tiene el Estado receptor, de aceptar o no, la designación de cualquier agente diplomático para que ejerza funciones y, si ya está nombrado o en funciones, pedir la retirada del mismo si se considera que afecta sus intereses” (Labariega, 2001: 65).

<sup>8</sup> Muchos países han utilizado la Teoría de la Deuda Odiosa para forzar negociaciones de su deuda externa, se pueden mencionar países como México (luego del derrocamiento del emperador Maximiliano I quien se había endeudado para contrarrestar los levantamientos en su contra, finalmente

puede asociar la política exterior ecuatoriana con una política imperialista, ya que, finalmente, en el caso ecuatoriano no se cambió la esencia de la estructura de poder imperante, condición necesaria para diferenciarla de la política exterior de *statu quo*.

Retomando las similitudes entre el realismo y el mencionado proceso de renegociación de la deuda externa, es necesario analizar el cuarto principio del realismo político de Morgenthau, el cual versa sobre el aspecto moral.

#### **1.1.4. La moral:**

El popular adagio “el fin justifica los medios”, atribuido a Maquiavelo, es una expresión que se acerca mucho a la relación entre el realismo y la moral, aunque es necesario que se profundice un poco más en este concepto. El cuarto principio de realismo político de Morgenthau sostiene que el significado moral de la acción política no es desconocido para el realismo político; sin embargo, también se señala que la ética política juzga las acciones por sus consecuencias políticas (Morgenthau, 1948: 21). De este principio puede desprenderse que las acciones de un Estado serán juzgadas por la ética según los condicionamientos morales de la sociedad, en este caso, del concierto internacional; no obstante, la ética política analizará los actos u omisiones de acuerdo con las consecuencias políticas obtenidas.

Es menester aclarar que las convicciones morales con las que un estadista dirige la política exterior de un país deberán ser atribuidas a él como individuo y no como la representación de las convicciones morales de toda la nación a la que representa, lo cual, desde la óptica realista, pone en duda las opiniones que asocian una imagen internacional permanente a través del tiempo, en lugar de una imagen internacional vinculada directamente con los gobernantes que dirigen el Estado en cuestión, es decir, la imagen, positiva o negativa, de un Estado depende directamente de la imagen que el Gobierno ‘de turno’ le imprime al país y tendrá la misma duración que ese Gobierno de turno.

Una vez revisadas estas consideraciones previas sobre la moral, se puede comprender cómo el proceso de negociación de la deuda externa se alinea con una

---

se declaró a la deuda externa como odiosa y se fusiló a Maximiliano) y Cuba (luego de la independencia de España con el apoyo de Estados Unidos en 1898). Sin embargo, a inicios del siglo XXI, cuando Estados Unidos invadió Irak, se promulgó nuevamente la teoría de la Deuda Odiosa para evitar el pago de la ingente deuda externa iraquí; se consiguió la condonación de la deuda aunque no bajo nombre de deuda odiosa por los precedentes que podría acarrear el reconocimiento internacional de la mencionada teoría. Basado en el documental “Debtocracy” producido por los periodistas griegos Katerina Kitidi y Ari Hatzistefanou en el año 2011.

política realista, principalmente porque las autoridades que han llevado a cabo la recompra de los Bonos Global 2012 y Global 2030 han justificado todos y cada uno de los procedimientos realizados al enfrentarlos con los beneficios, especialmente económicos, que el Ecuador ha conseguido gracias al proceso en cuestión. Es decir, sin justificar o explicar los cuestionamientos de voces críticas alrededor del proceso de recompra, el Gobierno central ha sabido expandir la idea de los beneficios obtenidos a partir de ello.

Cabe señalar que, bajo la doctrina realista, los preceptos morales considerados por las autoridades que han llevado a cabo el proceso de recompra, son el reflejo de la filosofía del Gobierno de turno, o específicamente del estadista; es decir, el realismo no contempla endosar a toda la nación un comportamiento del Presidente o del Canciller, independientemente de si este comportamiento es positivo o negativo “Un estadista puede seguir los dictados de su propia conciencia en lo que tiene que ver con el manejo de la política exterior. Si lo hace, esas convicciones morales deben atribuirse a él en cuanto persona y no a la nación a la que pertenece y en cuyo nombre puede realmente hablar” (Morgenthau, 1948: 293). Sin embargo, no es menos cierto que las consecuencias internacionales o regionales de un acto u omisión del estadista o del gobernante recaen directamente sobre el Estado y pueden llegar a ser percibidos por toda la nación.

Las consecuencias en las relaciones públicas del Ecuador, a raíz del proceso de recompra de la deuda externa, pueden ser minimizadas o eliminadas al cambiar el Gobierno de turno. Por ejemplo, en el caso particular de la deuda externa ecuatoriana, los factores externos que definen el endeudamiento del país también se modificarían al cambiar la política exterior imperante. Sin embargo, esta facilidad para transformar las relaciones públicas de un Estado es un arma de doble filo, porque si bien una política exterior que no otorgue beneficio al Estado puede ser ‘fácilmente’ modificada para que genere beneficios, esta ‘facilidad de cambio’, a su vez, produce mucha inseguridad en la aldea global.

Finalmente, la doctrina realista, al estar reñida con la moral, constituye un terreno fértil para la instauración de políticas ‘soberanas’, aunque esta soberanía, incomprendida la mayoría las veces, también genera una suerte de incertidumbre internacional, es decir, proyecta al sistema internacional una imagen de inestabilidad

que afecta a las relaciones internacionales. Precisamente el objeto de esta investigación es focalizar en qué aspectos se vio afectada la imagen internacional del Ecuador luego del proceso de recompra de la deuda externa.

Antes de analizar más profundamente el proceso de recompra y sus consecuencias, es necesario hacer una corta revisión a la historia del endeudamiento del Ecuador, abordada en el capítulo II; para ello, esta investigación realizará el mencionado análisis bajo el marco de la teoría de la nueva economía institucional.

## **1.2. Nueva economía institucional:**

Ante las limitaciones de la teoría neoclásica para explicar algunos fenómenos económicos y políticos<sup>9</sup>, surgió la “Nueva economía institucional” (NEI) que atribuye a las instituciones el papel de organizar y ser el medio en el cual los seres humanos pueden relacionarse. Douglass North, Premio Nobel de Economía, en su ensayo “The new economics institution and development” (1993) manifiesta que: “Institutions are formed to reduce uncertainty in human exchange”<sup>10</sup> (North, 1993: 2).

Esta teoría económica es la que permitirá explicar los fenómenos de endeudamiento del Ecuador antes de la recompra del año 2009 y el giro que tomó la política de endeudamiento desde la Constitución de Montecristi.<sup>11</sup>

Antes de analizar la situación particular ecuatoriana, es importante tener claras dos definiciones que, a pesar de su aparente similitud, tienen particulares diferencias:

It is essential to distinguish clearly institutions from organizations. Institutions are the rules of the game of a society or more formally are the humanly-devised constraints that structure human interaction. They are composed of formal rules (statute law, common law, regulations), informal constraints (conventions, norms of behavior, and self imposed codes of conduct), and the enforcement characteristics of both.

Organizations are the players: groups of individuals bound by a common purpose to achieve objectives. They include political bodies (political parties, the senate, a city council, a regulatory agency); economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives); social bodies (churches, clubs, athletic

---

<sup>9</sup> Sin que la intención de la presente investigación sea profundizar en asuntos económicos, la Nueva Economía Institucional añade a las interacciones económicas una variable conocida como el costo de transacción, que tiene valor cero en la doctrina neoclásica.

<sup>10</sup> Las instituciones se crean para reducir la incertidumbre en el intercambio humano. Traducción propia.

<sup>11</sup> La Constitución de Montecristi entró en vigencia el 20 de octubre de 2008 tras su publicación en el Registro Oficial.

associations); and educational bodies (schools, colleges, vocational training centers)<sup>12</sup> (North, 1993: 5 - 6).

El proceso de endeudamiento que desembocó en la crisis de los ochenta se analizará a través del espectro de la NEI. Se identifican dos organizaciones involucradas: por un lado, los actores políticos representados por los Estados que se endeudaban y, por otro, los actores económicos representados por los acreedores. A esta estructura establecida entre las dos organizaciones se le pueden atribuir dos implicaciones consideradas por North: a) el modelo será estable si cuenta con el apoyo de las organizaciones que tienen algún interés de perpetuación<sup>13</sup>, y b) serán las limitaciones informales las que definirán un desempeño económico positivo (North, 1993: 6).

Así mismo, las instituciones formales que se alinearon y coordinaron entre las organizaciones involucradas contribuyeron a la estructura de endeudamiento que desembocó en la crisis de los ochenta y, en el caso ecuatoriano, se prolongó hasta el proceso de recompra del año 2009 y la elaboración de una nueva constitución en el anterior año. De hecho, la NEI explica cómo el cambio institucional surge primero a partir de la transformación gradual de instituciones informales, como costumbres o tradiciones para luego dar paso a la instauración de instituciones formales, como normativas o leyes para lograr legitimidad entre la sociedad (North, 1993: 7).

Finalmente, es oportuno mencionar que entre las implicaciones del proceso de recompra, analizado a través de la NEI, se encuentra la incertidumbre generada entre el resto de “jugadores”, en este caso, los acreedores de la comunidad internacional. Para explicar este fenómeno se recurrió a la teoría de juegos, que estableció qué soluciones de cooperación entre los actores son más probables cuando el juego se repite o cuando los actores tienen suficiente información. Así mismo, la cooperación es difícil cuando el

---

<sup>12</sup> Es esencial distinguir claramente entre instituciones y organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o en un lenguaje más formal, son las limitaciones humanamente concebidas que estructuran la interacción humana. Se componen de reglas formales (derecho escrito, derecho consuetudinario, reglamentos), reglas informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos auto-impuestos de conducta) y las características de aplicación de ambos.

Las organizaciones son los jugadores: grupos de individuos unidos por un propósito común para alcanzar los objetivos. Se trata de actores políticos (partidos políticos, senados, concejos de la ciudad, agencias reguladoras), actores económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas), actores sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y entidades educativas (escuelas, colegios, centros de formación profesional).

<sup>13</sup> Es claro que no están en discusión la cualidad positiva o negativa de los intereses, sino únicamente su existencia.

juego no se repite o cuando los participantes no tienen información de los otros participantes desincentivando la cooperación (North, 1993: 5). En el caso ecuatoriano, se puede inferir incertidumbre o menos cooperación por parte de la comunidad internacional a partir de una actitud “diferente” del Estado ecuatoriano.

Los fenómenos que se van a investigar serán analizados a través de estas dos teorías: el realismo y la nueva economía institucional. Es necesario no perder de vista el anterior marco teórico para centrarse en las conclusiones lo más objetivas posibles para poder determinar las consecuencias del proceso de recompra de una parte de la deuda externa de Ecuador, las cuales únicamente han sido expuestas a la opinión pública cobijadas por la política, mas no por la academia.

## Capítulo II: Historia de la deuda externa en el Ecuador

Antes de identificar los factores que afectaron a la imagen del Ecuador, a partir de la recompra de una parte de la deuda externa en el año 2009, es necesario involucrar y familiarizar al lector con la historia del endeudamiento ecuatoriano. Sin embargo, esta investigación no pretende profundizar en la historia de la deuda externa; por lo tanto, los sucesos que se van a describir en este capítulo serán únicamente los producidos desde la década de los setenta, cuando se inicia lo que en Ecuador se conoce como el ‘boom petrolero’<sup>14</sup> hasta la renegociación de la deuda externa en el año 2009.

Empero, el periodo que se analizará en este capítulo ha sido dividido en siete secciones que involucran hechos trascendentales en la historia crediticia del Ecuador. La primera parte comienza en los años setenta y termina con la crisis de la deuda de los años ochenta; este periodo es de vital importancia porque comienza con un ‘agresivo’ endeudamiento cuyas consecuencias originadas se sintieron hasta casi treinta años después. Además, en este periodo se origina el argumento más sólido de ilegitimidad de la deuda externa, herencia de ilegitimidad que se mantuvo hasta el proceso de recompra. El periodo que va desde la crisis de la deuda de los ochenta hasta el Plan Brady será analizado en la segunda parte; es necesario no perder de vista las vicisitudes que llevaron al país a la firma del Plan Brady, porque buena parte de la alegada ilegalidad de la deuda externa se encuentra en este periodo. Luego, se estudiará un periodo relativamente corto, los últimos cinco años de la década de los noventa, aunque de profunda trascendencia política, económica y social por los sucesos acontecidos; en este lapso estalló la crisis económica más grave de la historia del país que se agudizó de tal manera que el Ecuador cambió su moneda nacional, el sucre, por el dólar norteamericano mediante el proceso de dolarización; además, en esta etapa se incluye la transacción que renegó los Bonos Brady por los Bonos Global 2012 y 2030. Luego se analizará el endeudamiento del Ecuador después de la dolarización. En la quinta sección se expondrán los resultados de la auditoría de la deuda externa presentada oficialmente el 20 de noviembre de 2008. Se ha marcado como un inicio del proceso de recompra la mencionada fecha porque fue entonces cuando el Gobierno nacional

---

<sup>14</sup> Cuando un producto tiene una importancia casi exclusiva dentro de la economía del Ecuador, como anteriormente ocurrió con el cacao y el banano, convencionalmente se ha decidido titular a ese periodo de bonanza como un “boom”. En los años setenta se inició la preponderancia del petróleo en la economía ecuatoriana, preponderancia que se mantiene hasta la actualidad, razón por la cual los años setenta se conocen como la era petrolera en el Ecuador o el “boom” petrolero.

anunció en forma oficial que no pagaría un tramo de la deuda externa por considerarla ilegal, ilegítima, inmoral y corrupta; incluso se anunciaron acciones legales, tanto nacionales como internacionales, contra los responsables del endeudamiento externo ecuatoriano. Lógicamente, la consecuencia más inmediata fue la reducción del valor de los bonos en los mercados internacionales. Luego, en la sexta parte, se describen los eventos posteriores a la publicación de los resultados de la auditoría, en noviembre, cuando el Gobierno nacional, estratégicamente se declaró varias veces en moratoria técnica. Por último, en la séptima parte, se describe el proceso de recompra de un tramo de la deuda externa mediante el mecanismo de “Subasta holandesa modificada” que arrojó los primeros resultados a mediados de 2009 y los resultados definitivos al final del mismo año. Así termina la corta y concisa, pero no menos importante, historia del endeudamiento ecuatoriano hasta la recompra de un tramo de los Bonos Global 2012 y 2030, para dar paso, en el capítulo IV, al análisis del endeudamiento posterior al 2009.

## **2.1. Crisis de la deuda:**

Luego de posesionarse como Presidente de la República del Ecuador en 1968, el doctor José María Velasco Ibarra se autodenominó dictador en 1970; así recibía el Ecuador la década de los setenta; sin embargo, la mayor novedad dentro del país fue el inicio de la era petrolera<sup>15</sup> que, debido a los ingentes ingresos a costa del hidrocarburo, daba al Ecuador la imagen de nuevo rico. Sin embargo, la bonanza económica que se esperaba gracias a la producción petrolera se volcó en contra del país como consecuencia de lo que se ha denominado “La maldición de la abundancia” (Acosta, 2009).

Debido a los extraordinarios ingresos petroleros, el país aumentó su endeudamiento externo progresiva y desmesuradamente. En 1970, el endeudamiento del Ecuador se ubicaba en los USD 229,3 millones y aunque el déficit fiscal no sobrepasaba el 2,5% del PIB, el Estado aumentó su endeudamiento en 8,16%. Esa misma tónica se mantuvo hasta el año 1976, cuando la deuda alcanzó los USD 635,8 millones. De hecho, una situación paradójica surgió entre los años 1976 y 1977. En 1976, se canceló

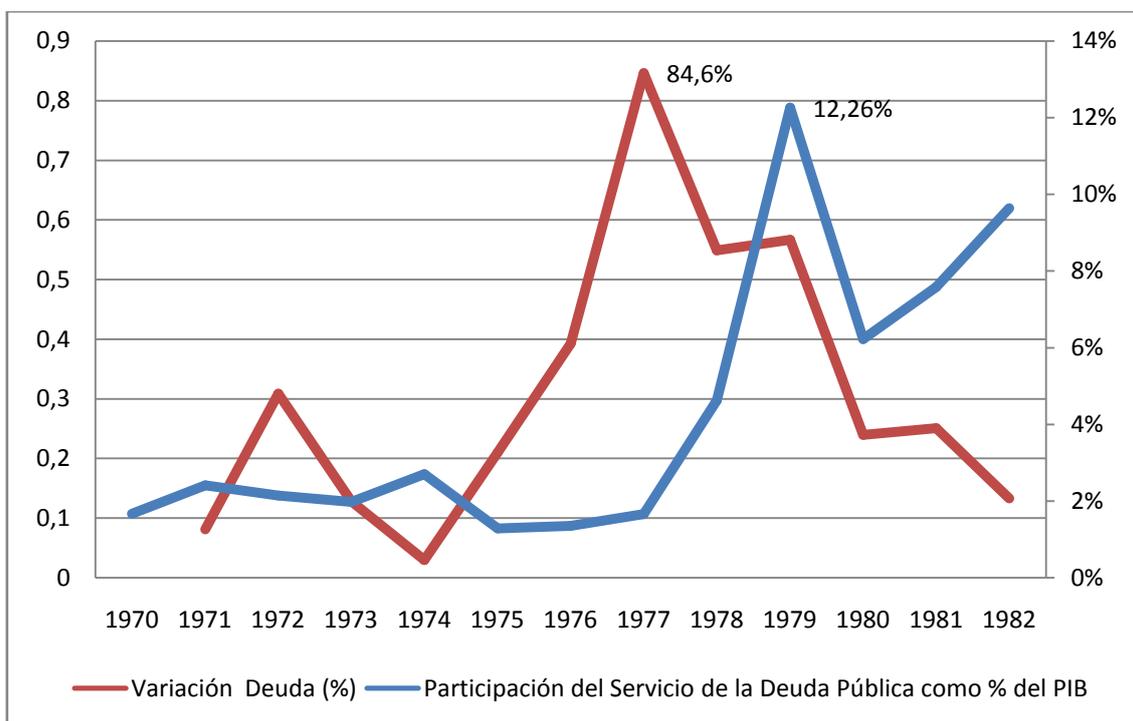
---

<sup>15</sup> El inicio de la explotación petrolera se ubica en el año 1967, con la participación del Consorcio Texaco-Gulf, que en 1976 pasaría a ser el Consorcio CEPE-Texaco. Fuente: Publicación del Banco Central del Ecuador titulada “La Actividad Petrolera en el Ecuador en la década de los 80”. Es menester destacar que el periodo de exploración del hidrocarburo se inició en la década de los treinta.

la totalidad de la deuda inglesa, que sirvió para la construcción del ferrocarril, pero en contraste, para el año 1977, se suscribieron veinte nuevos contratos (CAIC, 2008: 6) incrementando la deuda externa en 84,62%, con respecto a 1976, es decir, la deuda externa pública pasó de USD 229,3 millones a USD 1.173,8 millones de dólares en apenas siete años.

Este ‘endeudamiento agresivo’ se mantuvo a pesar de las ingentes rentas petroleras y de que el déficit fiscal no superó el 2% del PIB hasta 1982. Cabe destacar que el Ecuador retornó a la democracia en 1979 con la asunción al poder del doctor Jaime Roldós Aguilera, y para este año el servicio de la deuda pública, es decir, el pago anual de los intereses y las amortizaciones llegaba al 12,26% del PIB, siendo la participación más elevada en este primer periodo analizado, que termina con la llamada “sucretización de la deuda” en 1982, aspecto que será explicado a continuación.<sup>16</sup>

**Gráfico No. 1: Deuda externa del Ecuador 1970 - 1982\***



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración propia

\* El eje secundario corresponde a la participación del servicio de la deuda pública.

<sup>16</sup> Luego de un trágico accidente de avión ocurrido el 24 de mayo de 1981, en el cual falleció el presidente Roldós Aguilera, el vicepresidente Osvaldo Hurtado Larrea asumió el cargo y dirigió el proceso de sucretización.

Es necesaria una corta digresión sobre el endeudamiento en la década de los setenta e inicio de los ochenta. Hasta antes de 1998, el Ecuador tenía una crónica disputa con el vecino país del sur que, en más de una ocasión, se escapó de la diplomacia y las mesas de diálogo y se llegó a la movilización de tropas e incluso agresiones armadas, por ejemplo, en 1981 se suscitó un conflicto armado en la Cordillera del Cóndor, por tal motivo, el presupuesto destinado a las fuerzas armadas y, en general, a la defensa nacional fue siempre oneroso y de carácter prioritario para la economía del país. Lamentablemente, a pesar de haber retornado a la democracia en el año 1979, las Fuerzas Armadas no siempre estuvieron subordinadas al poder civil gozando de ciertos privilegios y prerrogativas, uno de ellos fue el sigilo que mantuvieron en sus finanzas, impidiendo conocer cuánto es el monto real que utilizaron en esa época. La doctora Bertha García, experta en el tema de Fuerzas Armadas, comenta al respecto que:

El tema del presupuesto o gasto militar ha sido uno de los puntos con menor transparencia en este país. (...) El tema de la defensa era un asunto tabú de seguridad nacional y nadie podía acceder a esos datos. (...) También los temas de la deuda externa que se ampliaron durante la dictadura militar del 76 al 79 y [que] fueron la base de la deuda externa, (sobre todo para la adquisición de armas) quedaron sin ser dimensionadas. (García, entrevista, 2012).

Empero, del informe presentado por la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, se puede rescatar los montos y utilización de algunos de los créditos a cargo de la desaparecida Honorable Junta de Defensa Nacional (HJDN)<sup>17</sup> y del Ministerio de Defensa.

**Tabla No. 1: Créditos a cargo de la HJDN y del Ministerio de Defensa**

<b>Año / Objeto del Crédito</b>	<b>Suma de USD</b>
<b>1976</b>	<b>7.221.250</b>
Obras reservadas	7.221.250
<b>1978</b>	<b>230.336.597</b>
Financiar problemas de liquidez temporal de HJDN Atinente ADS 274	200.000.000
Financiar varias obras	30.336.597

<sup>17</sup> La Honorable Junta de Defensa Nacional fue creada en 1949 en el Gobierno del Presidente Galo Plaza Lasso y, el Presidente Correa mediante Decreto Ejecutivo 1484, publicado en el Registro Oficial 497 de 2008-12-30, extingue la Honorable Junta de Defensa Nacional a partir del 2009-01-01, pasando las funciones y competencias al Ministerio de Defensa Nacional. Fuente: Contraloría General del Estado, Dirección de Auditoría 3, DA3-0057-2009.

<b>1979</b>	<b>50.000.000</b>
Destinado a la HJDN	50.000.000
<b>1980</b>	<b>505.350.000</b>
Adquisición avión carguero	1.350.000
Equipamiento de la ESPE	4.000.000
Financiar Ejecución varias obras	250.000.000
Refinanciar Deuda de Corto Plazo	50.000.000
Renovar parte de la Deuda Externa	200.000.000
<b>1981</b>	<b>183.660.806</b>
Financiar el 80% de materiales estratégicos en el Reino Unido	23.660.806
Impulsar actividades a cargo de la HJND	60.000.000
Programa de inversiones contemplados en el presupuesto 1981	50.000.000
Varias obras civiles HJDN	50.000.000
<b>1982</b>	<b>10.357.624</b>
Adquisición de material de transmisión Fuerza Terrestre	7.357.624
Financiamiento una draga y sus accesorios para Armada Nacional	3.000.000
<b>Total general</b>	<b>986.926.277</b>

Fuente: Oficio No. MF-SCP-2008 1118, en Informe CAIC 1/8:2008  
Elaboración propia

Como se puede apreciar, la seguridad nacional, a cargo de las Fuerzas Armadas, en el endeudamiento externo jugó un papel muy importante y contribuyó a ese endeudamiento agresivo que, debido a los intereses, fue sumergiendo al Ecuador en una espiral interminable de pagos, renegociaciones y moratorias.

## 2.2. Sucretización y bonos Brady:

Cuando la crisis regional de la deuda se instaló en el Ecuador,<sup>18</sup> el Gobierno de turno decidió salvar el sistema financiero interno, asumiendo gran parte de la deuda privada de los bancos. Es menester una corta digresión sobre la sucretización. Existen dos corrientes de pensamiento que analizan este tipo de operaciones: por un lado, la que aplaude la decisión de salvar el sistema financiero de un país, arguyendo que si los

<sup>18</sup> La crisis regional de la deuda se originó en los setenta, cuando a los países exportadores de materias primas, como el petróleo por ejemplo, se les otorgó ingentes préstamos gracias a su bonanza económica; sin embargo, en la década de los ochenta, cuando el precio del petróleo aumentó drásticamente (a inicios de los ochenta el barril de petróleo saltó de USD 13 a USD 35,3), el servicio de la deuda ajustó la economía de los países de la región sumergiéndolos en crisis y moratorias. Entre los países más comprometidos por la crisis se encuentran México, Argentina y Brasil. Sin embargo, a mediados de los ochenta, la caída del precio del petróleo afectó a los países exportadores, entre ellos Ecuador. Fuente: Banco Central del Ecuador.

bancos entran en crisis, las consecuencias se reflejarían en el aumento del desempleo, porque las empresas perderían sus ahorros y muchas quebrarían; la falta de inversión, caída en la producción e inflación, debidas a la falta de liquidez, desembocarían en una recesión económica y crisis mucho más perjudicial que la asunción de la deuda privada. Por otro lado, la tesis que sugiere dejar que el sistema se ‘cure’ por sí solo de una buena vez al costo que sea, como ocurrió en Ecuador en el año 1999. En la crisis económica mundial del año 2008, el Gobierno de los Estados Unidos, con la aprobación del Congreso, decidió estructurar multimillonarios planes para salvar no sólo a entidades financieras, sino también a corporaciones privadas.

Aunque el plan de ‘rescate’ estadounidense se puede parecer mucho a la sucretización ecuatoriana, los cuestionamientos al caso ecuatoriano son muchos, por citar un ejemplo: al menos se debió “registrar las deudas que había que asumir y no asumirlas todas de una manera indiscriminada (...) porque muchos de los créditos sucretizados (...) sirvieron para comprar, por ejemplo, departamentos en Miami, en la Florida o para hacer viajes de turismo a Europa” (Acosta, entrevista, 2012), entre otros<sup>19</sup>. Luego de esta corta digresión, se señala que para la CAIC la sucretización:

“generó elevados perjuicios al Estado ecuatoriano, por un monto acumulado de US\$ 4.462 millones. Los beneficios otorgados al sector privado fueron ampliados en 1984 y 1985 por disposiciones de la Junta Monetaria, sin autorización legal del Ejecutivo. La falta de control fue una puerta abierta para que pudieran sucretizarse créditos ficticios y créditos irrecuperables” (CAIC Informe 3/8, 2008).

La politización que gira alrededor del tema de la deuda externa ha mantenido encendido el debate sobre lo perjudicial o beneficioso de la sucretización; pero lo cierto es que las cifras indican que el país pasó de una deuda pública del 37,5% del PIB, en 1982, al 117% del PIB en 1989, y el servicio de la deuda que comprometía uno de cada diez dólares, en 1982, pasó a representar uno de cada cuatro dólares en 1988, lo que permite afirmar que con la implementación de la sucretización, el Ecuador no terminó radicalmente con el problema de endeudamiento externo. Esta situación retrasó el pago de la deuda externa desde 1986 hasta 1992.

Ante este difícil escenario, el Gobierno ecuatoriano decidió unilateralmente renunciar al derecho de prescripción de la deuda externa comercial a través del

---

<sup>19</sup> Este caso se ha analizado más profundamente en Alberto Acosta (1994) “La Deuda Eterna”.

“Convenio de Garantía de Derecho”<sup>20</sup>, beneficiando abiertamente a los intereses de la banca internacional privada y garantizando el pago de la deuda comercial, a cambio de la mencionada muestra de compromiso con el pago de la deuda externa, ésta registró un decrecimiento del 0,73% en 1992. La firma del *Tolling Agreement* inició el proceso de renegociación de la deuda externa que desembocaría en el regionalmente difundido Plan Brady.

**Tabla No. 2: Distribución de Bonos Brady (BB) (millones de dólares)**

<b>PRINCIPAL</b>			
	<b>BB de descuento</b>	<b>Inicial</b>	<b>Diferencia</b>
	1.434,70	2.608,60	-1.173,90 (-45%)
	<b>BB a la par</b>	<b>Inicial</b>	<b>Diferencia</b>
	1.912,90	1.912,90	0,00
<b>Total principal</b>	<b>3.347,60</b>	<b>4.521,50</b>	<b>-1.173,90</b>
<b>INTERÉS VENCIDO</b>			
	<b>BB PDI</b>	<b>Inicial</b>	<b>Diferencia</b>
	2.358,30	2.358,30	0,00
<b>INTERÉS POR MORA</b>			
	<b>BB IE</b>	<b>Inicial</b>	<b>Diferencia</b>
	190,70	190,70	0,00
<b>Total interés con mora</b>	<b>2.549,00</b>	<b>2.549,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL</b>			
	<b>BRADY</b>	<b>INICIAL</b>	<b>DIFERENCIA</b>
	<b>5.896,60</b>	<b>7.070,50</b>	<b><u>-1.173,90</u></b>

Fuente: CAIC Informe 7/8  
Elaboración propia

El Plan Brady fue un mecanismo de renegociación de la deuda externa en varios países, como consecuencia del deficiente pago del servicio de la deuda.<sup>21</sup> Los Bonos Brady fueron bonos estatales, respaldados por “Bonos Cupón Cero”<sup>22</sup> del Tesoro de los

<sup>20</sup> Conocido también como *Tolling Agreement* firmado el 9 de diciembre de 1992.

<sup>21</sup> Entre los países latinoamericanos que emitieron Bonos Brady se encuentran Argentina, México, Brasil, Perú, Venezuela, Ecuador y Panamá. Alrededor del mundo, entre los países que se sometieron al Plan Brady, están Rusia, Polonia, Nigeria, Corea del Sur y Filipinas. (SUDAVAL, Volumen 7, número 10, enero del 2006).

<sup>22</sup> Es un título que no paga intereses durante su duración, sino que lo hace en el que se amortiza; en compensación, el precio es inferior a su valor nominal.

Estados Unidos<sup>23</sup>; son, básicamente de seis tipos, y varían según sus características (SUDAVAL, Volumen 7, Número 10, enero 2006). En el caso ecuatoriano, se emitieron cuatro tipos de Bonos Brady: a) de descuento: emitidos a 30 años plazo, con un solo pago a su vencimiento, con un descuento del 45%, una tasa de interés de mercado de más del 0,8% y con garantía del Tesoro de Estados Unidos; b) a la par: sin descuento, pagaban una tasa de interés fija y baja que empezaba en 3% hasta llegar, progresivamente, al 5% a partir del año 11; garantía del Tesoro de Estados Unidos; c) PDI (*Past Due Interest*): emitidos a veinte años plazo con diez años de gracia y con una tasa de interés que oscilaba entre el 3% en el primer bienio, el 3,25% en el segundo bienio, el 3,75% en el tercer bienio y Libor<sup>24</sup> +13/16 desde el séptimo año hasta el final del periodo; y d) IE (*Interest Equalization*): correspondientes al valor de mora con un plazo de diez años e interés de Libor +13/16 (Silva, 1999) (Revelo, 2008) (El Universo, mayo 2003).

Es importante destacar que las condiciones en las que se firmó el Plan Brady no fueron del todo favorables para el Ecuador porque, a la postre, no solucionaron radicalmente el problema del endeudamiento; incluso algunos sectores consideran que se violentaron principios legales tanto nacionales como internacionales, lo que ha servido de argumento para declarar la ilegalidad del Plan Brady; sin embargo, las condiciones aceptadas por el Ecuador, por más desfavorables que hayan sido para el país, fueron conocidas, analizadas y admitidas por las autoridades ecuatorianas, democráticamente posesionadas, quienes firmaron los contratos de renegociación a pesar de las consecuencias negativas que tuvo para el país. Es importante hacer énfasis en la ‘legalidad de las ilegalidades’ que los representantes ecuatorianos aceptaron al firmar las condiciones del Plan Brady y que en un Estado de Derecho los contratos legales se deben cumplir sin condiciones.

El Plan Brady, para el Ecuador, consistió en reemplazar USD 4.521,5 millones de capital y USD 2.549 millones de intereses vencidos más mora (haciendo un total de USD 7.070,5 millones), por la emisión de Bonos Brady por USD 5.896,6 millones, consiguiendo una reducción del 10% de la deuda total (CAIC informe 7/8, 2008:17).

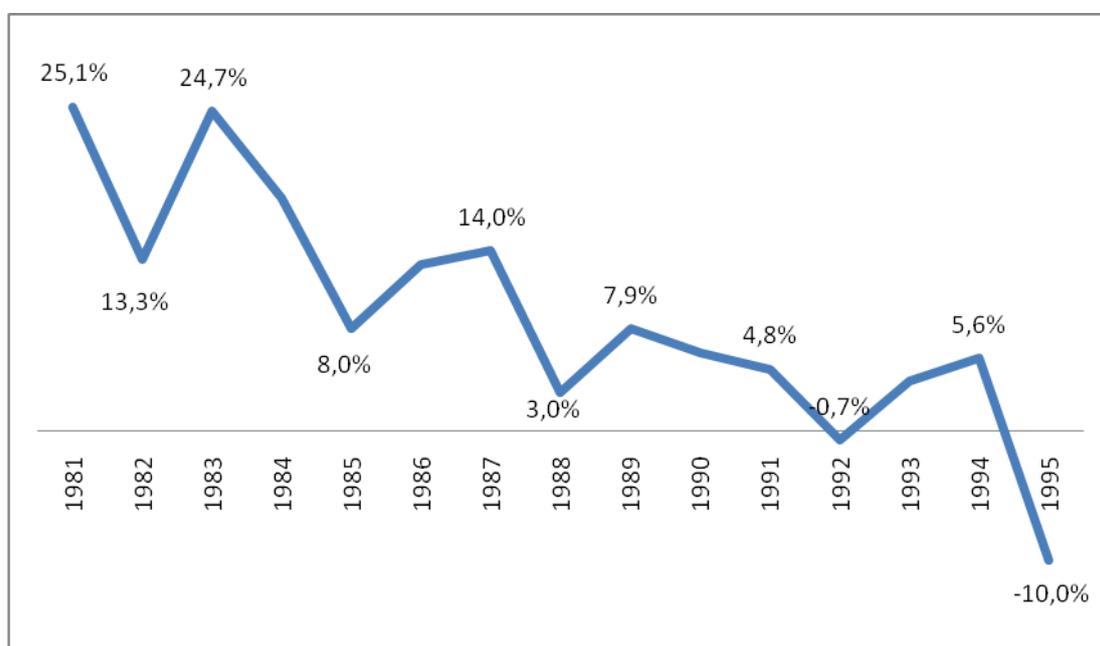
---

<sup>23</sup> Nicholas Brady fue Secretario del Tesoro de los Estados Unidos y es a quien se debe el nombre de estos bonos.

<sup>24</sup> Libor (London Inter Bank Offered Rate) es una tasa de referencia diaria basada en las tasas de interés de los bancos de Londres fijada por la Asociación de Banqueros Británicos.

La deuda que entró a renegociación en el Plan Brady fue contraída en la década de los ochenta. Los compromisos crediticios canjeados fueron los ERA - 83 de USD 1.100 millones, ERA - 84 de USD 350 millones, MYRA 85 de USD 4.000 y el llamado “Dinero fresco” (el de 1983 fue de USD 431 millones y el de 1985, de USD 200 millones); todos ellos tuvieron como acreedor al Lloyds Bank. En 1986, se firmó un convenio de consolidación para cancelar las deudas del sector privado con el Citybank, por USD 1.600 millones (CAIC, Informe 3/8, 2008).

**Gráfico No. 2: Variación (%) de la deuda externa 1981 - 1995**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Empero, una aguda crisis económica desembocaría en una nueva reestructuración de la deuda externa pública del Ecuador, que será analizada a continuación.

### **2.3. Crisis económica y Bonos Global 2012 y 2030:**

A pesar de registrarse un decrecimiento de la deuda externa pública del 10% en 1995, luego de sujetarse al Plan Brady, el servicio de la deuda comprometía casi la mitad del PIB. Así comienza este periodo de análisis relativamente corto, aunque de

mucha trascendencia por la situación interna que vivió el país y que contribuyó directamente a su endeudamiento.

Resulta necesaria una nueva digresión para recordar al lector la situación interna del país que lo llevó a entrar en “la mayor crisis de la historia” (Acosta, 2009). En enero de 1995, como rezago de un problema limítrofe con el Perú originado en 1941, un nuevo conflicto armado se produjo entre estos dos países, el cual llegó a su fin el 26 de octubre de 1998, con la firma del Acuerdo de Paz en Brasilia (Ayala Mora, 2008: 119).

La crisis política también jugó un papel importante en la medida en que generó desconfianza e inseguridad. El presidente Abdalá Bucaram, posesionado en 1996, frente a la presión popular de marchas y manifestaciones, fue cesado de sus funciones por el Congreso Nacional, el cual nombró Presidente interino al Presidente del Congreso Nacional, quien, posteriormente, llamó a una nueva Asamblea Constituyente que produjo una nueva constitución que entró en vigencia con la posesión del presidente Jamil Mahuad en 1998 (Ibíd, 2008: 120). En 1998, el país sufrió los embates de la naturaleza con la llegada del Fenómeno del Niño que causó grandes pérdidas en la producción agrícola (Cerdas, Jiménez, Valverde, 2006). Al ser un país dependiente de la exportación de materias primas, la caída del precio internacional del petróleo en 1998 y 1999 desembocó en una aguda reducción de los ingresos fiscales (el PIB anual decreció 1,61% en 1998 y 28,3% en 1999), lo cual, sumado a la crisis financiera de 1999, fue la causa principal del mencionado desequilibrio.<sup>25</sup>

Para 1998, la deuda representaba el 56,94% del PIB y un año más tarde llegó al 82,48%; consecuentemente, su pago fue sacrificado y en septiembre de 1999 el país se declaró en moratoria o *default*, lo cual disparó el riesgo país a 3.980,64<sup>26</sup>. Todo esto

---

<sup>25</sup> Aunque no es motivo de esta investigación analizar las consecuencias de la crisis en la sociedad, cabe un pequeño paréntesis que permita involucrar al lector con la delicada situación económica del país en aquella época. La cantidad de pobres se incrementó del 39,3% al 52,18%; la pobreza extrema pasó de 13,6% al 20,12%. La brecha entre ricos y pobres se acrecentó: si en 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en el 2000 recibía menos del 2,5%; así mismo, el 20% más rico de la población captaba, en el 2000, más del 61% cuando en 1990 era del 52%. Con la crisis comenzó el gran flujo migratorio ecuatoriano, se calcula que entre el 2000 y el 2005 más de un millón de ecuatorianos abandonaron el país (Acosta, 2009: 48-49).

<sup>26</sup> Cuando en septiembre de 2008 se registró el incremento de la deuda y los atrasos en el pago al Club de París, el riesgo país se ubicó en 1979,91 puntos.

coadyuvó al paso de los Bonos Brady a los Global 2012 y 2030, realizado en el Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano.<sup>27</sup>

Se pueden identificar seis objetivos de la mencionada renegociación:

- a) Aumentar la liquidez del Estado, reduciendo la presión presupuestaria;
- b) Fijar un servicio de la deuda coherente con la capacidad de pago del país;
- c) Disminuir el monto de la deuda;
- d) Garantizar el pago a los acreedores;
- e) Mejorar la imagen internacional del Ecuador haciéndolo regresar a los mercados financieros internacionales; y,
- f) Reducir el riesgo país (Gallardo, 2004: 190).

Se emitieron Bonos Globales por USD 3.900 millones diferenciándose en Bonos Global 2012 a doce años plazo, con doce años de gracia e interés fijo del 12%, y Bonos Global 2030 a 30 años plazo, con 30 años de gracia y un interés progresivo de 4% durante el primer año, con un aumento de un punto porcentual anualmente, hasta llegar al 10% el séptimo año. Con esta nueva reestructuración, la deuda externa tuvo una reducción del 17,58%, y el servicio de la deuda que en el 2000 comprometía uno de cada dos dólares del PIB, para el año 2001 representaba el 11,72% del PIB.<sup>28</sup>

Al igual que en el Plan Brady, la renegociación de los Bonos Brady por los Bonos Global no solucionó radicalmente los problemas de endeudamiento del país. Incluso se podría alegar que las condiciones del acuerdo fueron desfavorables para el Estado y muy favorables para los tenedores de los bonos; sin embargo, fueron las mismas autoridades estatales quienes, en nombre del Estado, aceptaron voluntariamente dichas condiciones minimizando cualquier viso de ilegalidad aunque aumentando, a la

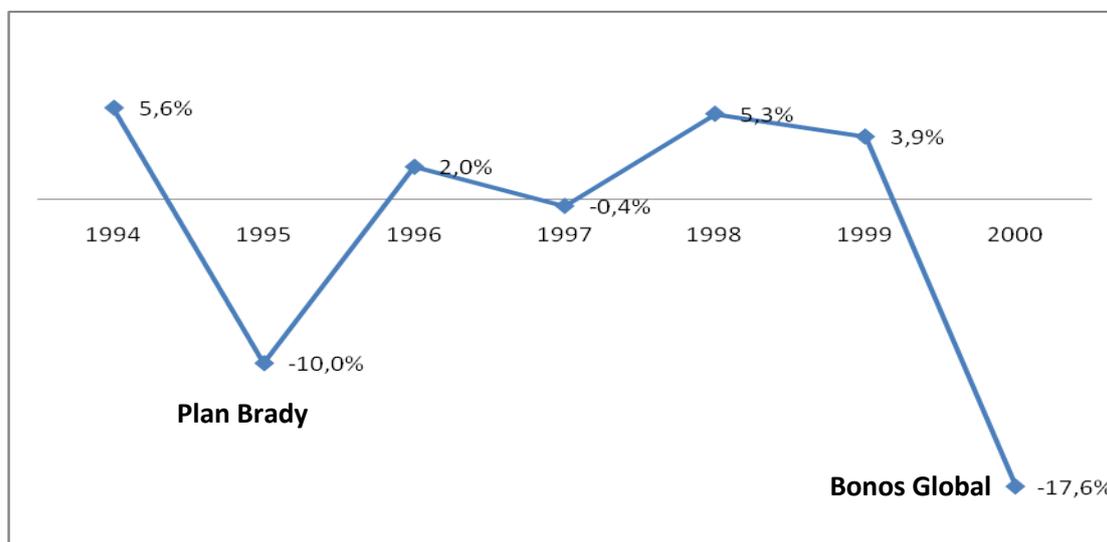
---

<sup>27</sup> Ante la crisis económica y financiera, un golpe de Estado derrocó al Gobierno del presidente Jamil Mahuad. Luego de un breve triunvirato, el Vicepresidente Gustavo Noboa asumió el cargo de Presidente de la República.

<sup>28</sup> Al poco tiempo de terminar su mandato presidencial, en el año 2003, el presidente Gustavo Noboa Bejarano fue acusado de malversación de fondos en la renegociación de la deuda externa, lo correspondiente a los Bonos Global, la acusación la hizo el difunto ex Presidente León Febres Cordero y derivó en una orden de prisión que llevó a Noboa Bejarano a un exilio de dos años en República Dominicana. En el 2005, regresó al país tras declararse la nulidad de su juicio por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en el Gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez. La irregularidad en la conformación de la CSJ en el Gobierno de Gutiérrez generó que una nueva CSJ desconociera lo actuado por ella y se ordenó la detención domiciliaria en contra de Noboa. Finalmente, el Presidente Correa, solicitó a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) la amnistía para el ex presidente y en abril del 2008 la ANC aprobó el informe en el que se le eximía de responsabilidad penal en la negociación de los Bonos Global.

vez, las sospechas de negociaciones informales que degeneren en complicidad para favorecer mucho a los acreedores y tan poco al Estado.

**Gráfico No. 3: Tasa de variación (%) de la deuda externa 1994 – 2000**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

#### **2.4. Dolarización y renegociación de la deuda:**

Ante la extrema crisis económica de 1999, descrita anteriormente, el Gobierno de Jamil Mahuad adoptó como nueva moneda, el dólar americano<sup>29</sup>, y aunque el mandatario fue derrocado del cargo, el nuevo Gobierno ratificó la medida. El nuevo sistema monetario entró en vigencia el 9 de enero del 2000.

Tras la crisis, el Ecuador empezó una lenta recuperación económica. Antes de continuar cabe una contextualización que permita al lector conocer, o recordar, la coyuntura política económica del país de este periodo. Con el objetivo de mejorar la imagen internacional del Ecuador con los acreedores, organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros, y atraer inversionistas extranjeros, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM)<sup>30</sup> envió al Legislativo la “Ley Orgánica de

<sup>29</sup> El Sucre ecuatoriano reemplazó al Peso ecuatoriano el 22 de marzo de 1884 y fue reemplazado, a su vez, por el dólar americano equivalente a 25.000 sucres. Fuente: Banco Central del Ecuador.

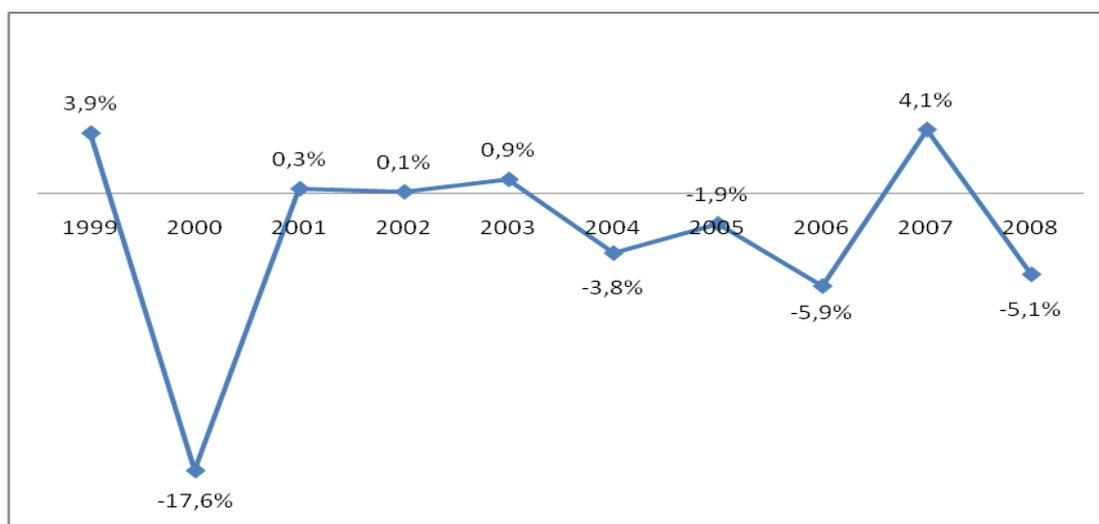
<sup>30</sup> Mediante Decreto Ejecutivo 1372, el Presidente Correa fusionó este organismo a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”. El Congreso Nacional aprobó la mencionada ley que en el Capítulo II, Art. 8 dice:

**Art. 8.- De la utilización del superávit presupuestario.-** Si al final de un ejercicio fiscal el presupuesto del Gobierno Central registrare un superávit derivado de la diferencia entre ingresos totales efectivos menos gastos totales devengados, el Gobierno central lo transferirá de manera obligatoria al Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público [Feirep], al que se refiere esta ley (...). (Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal)

Así, el Gobierno de turno comprometía los excedentes petroleros al Feirep, es decir, al pago de la deuda externa (Acosta, 2009: 50)<sup>31</sup>. En el año 2004 la deuda externa se reduce un 3,76%, debido a que el Feirep recibía importantes sumas de dinero por la escalada del precio del petróleo a un promedio anual de USD 32 dólares el barril,<sup>32</sup> resultando beneficiados los acreedores de los Bonos Global que ganaban valor comercial, aunque por otro lado, el país no se veía beneficiado en la medida en que el valor del petróleo, fijado en el Presupuesto General del Estado, no cubría las necesidades estatales, generando un déficit fiscal que debía ser cubierto con más endeudamiento.<sup>33</sup>

**Gráfico No. 4: Tasa de variación (%) de la deuda externa 1999 - 2008**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

<sup>31</sup> En el año 2003 y 2004 el precio del barril se presupuestó en 18 dólares aunque se cotizaba en 30 dólares. En el año 2005 se lo presupuestó en 25 dólares mientras el precio superaba los 40 dólares (Acosta, op. cit., 2009: 51).

<sup>32</sup> Cada barril de petróleo contiene 159 litros.

<sup>33</sup> El 2003 y 2004 se cerró con un déficit de 1.1% y 0.1% respectivamente.

En otras palabras, los excedentes se destinaban al pago de la deuda externa a pesar de que el Ecuador tenía déficit. De hecho, el 7 de diciembre de 2005 se emitieron los Bonos Global 2015: en New York se colocaron “USD 650 millones de dólares en bonos soberanos a 10 años plazo, con un rendimiento del 10,75%, con un cupón del 9,375% y a un precio de 91,692 centavos de dólar” (Revelo, op. cit., 2008: 49) a pesar del alto precio del petróleo.

Los movimientos sociales que argumentaban la ilegitimidad e inmoralidad de la deuda externa empezaron a sentirse representados cuando el economista Rafael Correa, al asumir la cartera de Finanzas en el Gobierno de Alfredo Palacio, dio una nueva dirección a los fondos del Feirep. Dos años más tarde se presentó a las elecciones presidenciales y al ganar, instaló una auditoría a la deuda externa, la cual concluyó, en resumen, que la deuda adquirida por el Ecuador era odiosa<sup>34</sup> y que por lo tanto no se debía pagar (tema que será abordado a continuación). Además, el proceso político contemplaba el llamado a una nueva Asamblea Constituyente que creó una nueva Constitución en la Ciudad Alfaro, Montecristi, Provincia de Manabí.

## **2.5. Auditoría de la deuda externa:**

El 20 de noviembre de 2008 se produjo la presentación oficial del informe final de la auditoría de la deuda externa ecuatoriana, realizada por la CAIC, que comenzó sus labores mediante Decreto Ejecutivo N° 472, del 9 de julio de 2007. El evento tuvo lugar en el edificio del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). La presente investigación ha señalado como punto de partida de la estrategia de recompra de un tramo de la deuda externa a la presentación del mencionado informe, principalmente, por la gran cantidad de anuncios que se hicieron luego de la presentación de las conclusiones de la auditoría.

Los anuncios de las más altas autoridades del Estado fueron en señal de repudio por el manejo de la deuda externa pública, y algunos llegaron a manifestar que se entablarían los procesos legales pertinentes para sancionar a todos aquellos que participaron en el manejo de la deuda externa. Todo este revuelo, interno y externo, es

---

<sup>34</sup> Alexander Sack afirma que “Si un poder despótico contrae una deuda no según las necesidades y los intereses del Estado sino para fortalecer su régimen despótico, para reprimir a la población que le combate, esta deuda es odiosa para toda la población del Estado. Esta deuda no es obligatoria para la nación: es una deuda de régimen, deuda personal del poder que la ha contraído; en consecuencia, cae con la caída de dicho poder” (Sack, 1927).

el inicio de una serie de sucesos que fueron abonando el terreno para luego plantar la propuesta de recompra y, finalmente, cosechar una importante reducción en la deuda externa pública del Ecuador.

A continuación, se transcriben íntegramente las conclusiones a las que llegó la mencionada comisión, divididas por periodos de endeudamiento desde los años setenta hasta la negociación de los Bonos Global:

**Tabla No. 3: Conclusiones de la Auditoría a la Deuda Externa Ecuador**

<b>Conclusiones de la Auditoría por periodos</b>
<b>Origen de la deuda</b> Emisión de "Pagarés", cuyo monto de casi US\$ 700 millones fue liquidado a valor nominal en el Convenio ERA-83. Alza Unilateral de las tasas de interés (La deuda original fue multiplicada por esta elevación de intereses).
<b>Renegociaciones de 1982/1983 y Convenios de "Refinanciación"</b> 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".
<b>Sucretización</b> 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.
<b>Mecanismo Complementario</b> 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 del Estado" para compensar el pasivo de BCE.
<b>Tolling Agreement</b> 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.
<b>Plan Brady</b> 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.
<b>Bonos Global</b> 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.

Fuente: Conclusiones CAIC.

Disponible en [www.auditoriadeuda.org.ec](http://www.auditoriadeuda.org.ec)

Inicialmente, se anunció que los visos de ilegalidad se encontraban en los Bonos Global 2012, 2015 y 2030 que representaban el 39% del total de la deuda externa pública. Sin embargo, se decidió darle un trato diferencial a los Global 2015 y el proceso de recompra se concentró en ‘negociar’ únicamente con los tenedores de los Bonos Global 2012 y 2030.

## **2.6. Consideraciones preliminares al proceso de recompra**

El Gobierno hizo eco de las conclusiones antes expuestas y mantuvo un discurso de impago del tramo de la deuda externa correspondiente a los Bonos Global 2012, 2015 y 2030, además, anunció que emprendería acciones legales, tanto nacionales como internacionales, para sancionar a los acreedores que habrían cometido irregularidades en la firma de los contratos.<sup>35</sup> Coherentemente con las declaraciones emitidas desde noviembre de 2008, el 12 de diciembre del mismo año el Presidente de la República del Ecuador, economista Rafael Correa, anunció que no se pagarán los intereses de los Bonos Global 2012, 2015 y 2030, cuyos montos totales sumaban USD 510 millones, USD 590 millones, y USD 2.700 millones, respectivamente.

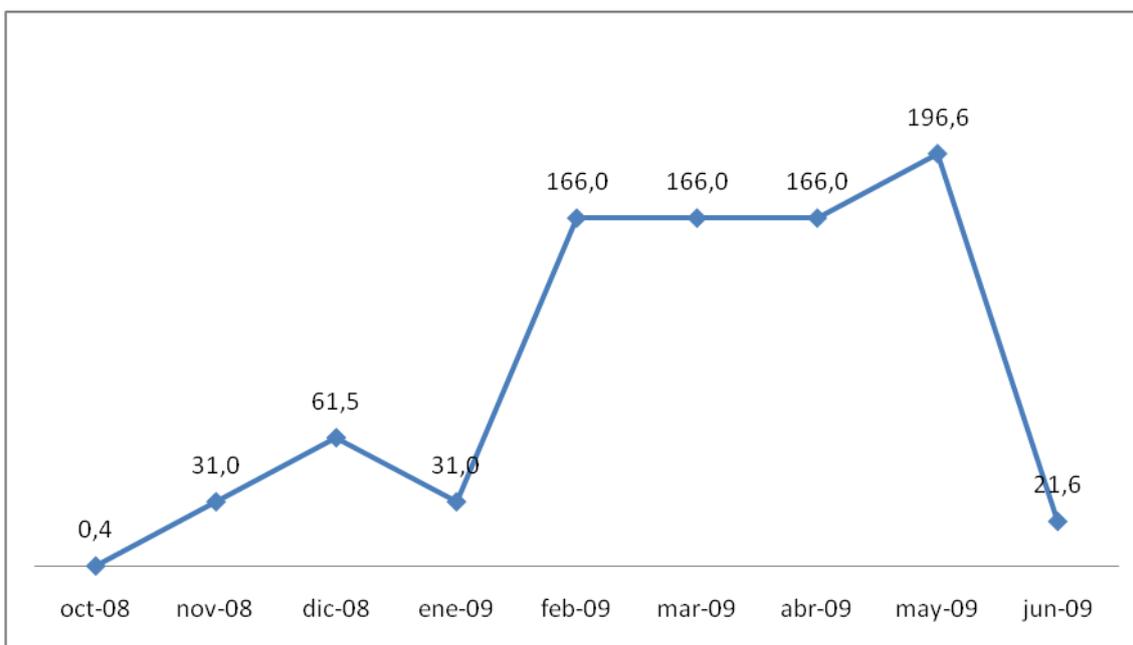
Empero, a pesar de los anuncios de mantenerse en moratoria, el 13 de enero de 2009 se cancelaron USD 30,5 millones, correspondientes al pago de los intereses de los Bonos Global 2015; este pago contradecía lo manifestado desde noviembre de 2008; 48 horas más tarde el Gobierno daría a conocer un inesperado movimiento político para reducir la deuda externa pública. El 15 de enero, el presidente Correa anunció que se intentaría comprar un tercio de la deuda comercial, específicamente lo correspondiente a los Bonos Global 2012 y 2030; sin embargo, hasta consolidar el proceso de recompra, el pago de los intereses de los Global 2012 y 2030 se mantuvieron en moratoria, provocando que los intereses atrasados se acumulen considerablemente (como puede verse en el gráfico No. 5), desde octubre de 2008 hasta diciembre del mismo año; luego, se observa un descenso considerable, en enero de 2009, provocado por el pago de los intereses de los Bonos Global 2015, y desde febrero de 2009 nuevamente la escalada de

---

<sup>35</sup> Un caso emblemático de la condonación de deudas ilegales se puede citar el crédito otorgado a empresarios ecuatorianos por parte del Gobierno noruego que serviría para comprar unos barcos pesqueros noruegos a fines de los setenta. “Tan flagrante es la ilegalidad del proceso, que éste fue calificado públicamente como una ‘vergüenza’ por la ministra noruega de Desarrollo. Esta deuda corrupta se resolvió como por la acción de la sociedad civil de los dos países y la sensibilidad del Gobierno noruego” (Acosta, 2009) demostrando como las particulares condiciones y situaciones pueden tener una terminación a favor de los deudores.

los intereses en mora que llegaron a USD 196,6 millones en mayo: con el anuncio y presentación de los primeros resultados de la recompra en junio de 2009, los intereses en mora descendieron casi en un 90% para ubicarse en USD 21,6 millones.

**Gráfico No. 5: Intereses acumulados (millones de dólares) oct 2008 – jun 2009**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Es menester enfatizar que del proceso de negociación de un tramo de la deuda externa se excluyeron los Bonos Global 2015. Se ratificó el trato diferencial de los Bonos Global 2015, de tal manera que, a pesar de anuncios de moratorias y sometimientos a moratorias técnicas, al final sí se cancelaron los intereses correspondientes a ese tramo de la deuda externa pública, considerada por la CAIC, al igual que la deuda de los Bonos Global 2012 y 2030, ilegítima, ilegal, inmoral y corrupta.

Frente a la decisión de pagar los Bonos Global 2015, algunas voces se manifestaron sorprendidas y críticas. Por ejemplo, a la salida de la Fiscalía General del Estado, el 26 de enero de 2009, el ex Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado Larrea, señalado por la CAIC como responsable de las irregularidades en el proceso de sucretización, manifestó en declaraciones a la prensa:

Los ex Presidentes del Ecuador (...) cuando pagamos la deuda creíamos que la deuda era legítima, creíamos que la deuda era legal, creíamos que la deuda era moral, pero el economista Correa cree exactamente lo contrario: cree que es ilegítima ¿Cómo entonces ha pagado la deuda? (...) y el ministro Patiño dijo que los Bonos Global eran papel higiénico (...) ¿Cómo es que el Gobierno compra papel higiénico?” (Noticiero Televistazo, 26 de enero de 2009).

El Gobierno, a través del Ministerio de Finanzas, explicó que luego del profundo análisis sobre los Bonos Global 2015, “fue una decisión que tuvo que ver más que nada con buscar un beneficio para el país en términos de condiciones financieras” así “cambiaron los papeles en gran medida de deuda más cara; entonces, fundamentalmente vimos que el origen había sido completamente distinto, la intención completamente distinta” (Ecuador Inmediato, 15 enero 2009). Es decir, al Gobierno no le pareció que los Bonos Global 2015 hayan tenido un origen fraudulento.

## **2.7. El proceso de renegociación y recompra:**

El informe presentado por la Ministra de Finanzas, María Elsa Viteri Acaiturri, el 11 de junio de 2009 en CIESPAL, reveló que “para el diseño de la estrategia de desendeudamiento, el Gobierno Nacional contrató la asesoría financiera de la firma francesa Lazard Freres y la asesoría legal de la firma inglesa Clifford Chance”. Por otro lado, el 20 de abril de 2009 se anunció a los tenedores de los bonos un procedimiento de “Subasta holandesa modificada”, con un precio mínimo de USD 0,30 por cada bono, incluidos los intereses; el plazo para presentar las ofertas fue hasta el 15 de mayo del mismo año. El 26 de mayo, tras analizar las ofertas, el Gobierno estableció un precio máximo de USD 0,35 al cierre de la subasta. Transcurridas 72 horas, se canceló a los tenedores que hasta esa fecha habían presentado sus ofertas de acuerdo al precio máximo establecido por el Gobierno, mediante los Sistemas de Compensación Euroclear y Clearstream. A los tenedores que habían ofertado un precio superior al fijado por el Presidente, se les dio plazo hasta el 3 de junio para revisar sus posturas y a todos quienes se acogieron a la propuesta gubernamental, se les pagó a USD 0,35.

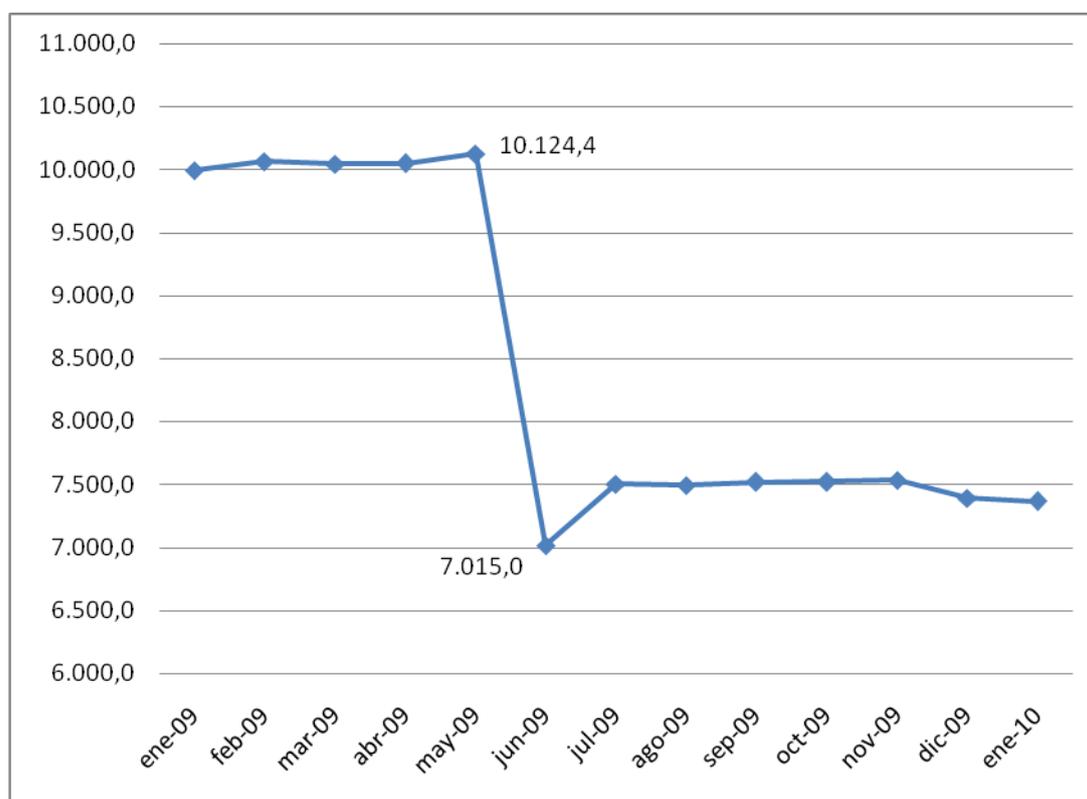
El Gobierno anunció al país y a la comunidad internacional, a través de la Bolsa de Luxemburgo, que:

Una vez cerrada la Subasta Holandesa Modificada el día 3 de junio, la República del Ecuador ha logrado un éxito total, retirando el 91% de la deuda representada en los bonos 2012 y 2030. Solamente el 7,2% de una cantidad nominal de \$ 2.700 millones de los Bonos 2030, y el 18,7% de una cantidad

nominal de \$ 510 millones de los Bonos 2012, quedan, por ahora, en el mercado. (Informe de la Ministra de Finanzas al Presidente, 11 de junio de 2009:5)

En el resultado anteriormente descrito se excluyeron a los tenedores italianos, para quienes el Gobierno presentó una nueva oferta bajo las mismas condiciones (de junio) el 5 de noviembre de 2009. Finalmente, el 30 de diciembre de 2009 se anunció la recompra de alrededor de USD 55 millones (de los restantes USD 190 millones) a los tenedores italianos. En el gráfico No. 6 se puede apreciar la considerable reducción en el saldo de la deuda externa ecuatoriana, luego de la estrategia del Gobierno encabezado por el presidente Correa.

**Gráfico No. 6: Saldo deuda externa (millones de dólares) ene 2009 – ene 2010**

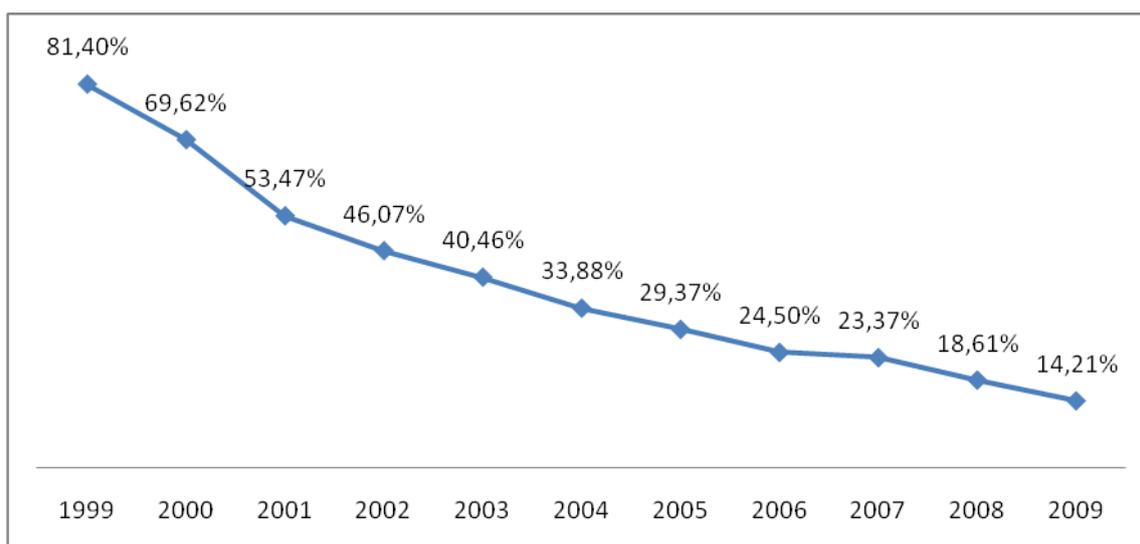


Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

El saldo pendiente de la totalidad de la deuda externa ecuatoriana se redujo en un 26,7% en el año 2009, es decir, más de un cuarto del total de la deuda externa pública, lo que para una economía en desarrollo como la ecuatoriana significa un avance sin precedentes. En 1999 el monto de la deuda representaba el 81,4% del PIB; con la

recompra de una parte de los Bonos Global 2012 y 2030 la participación de la deuda en el PIB cayó al 14,21% del PIB, el valor más bajo en más de tres décadas, como puede apreciarse en el gráfico No. 7.<sup>36</sup>

**Gráfico No. 7: Deuda externa pública como % PIB 1999 - 2009**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Mientras se consolidaba la estrategia para la recompra de un tramo de la deuda externa, el Gobierno nacional se declaró varias veces en moratoria. Antes de analizar las consecuencias específicas que afectaron, en las relaciones públicas del Ecuador, al proceso de recompra de la deuda externa, es necesario estudiar, al menos someramente, las implicaciones que tuvo para otros países de la región el declararse en moratoria. Esta investigación ha tomado los casos de México, durante la crisis de la deuda latinoamericana, y Argentina, al inicio del milenio, los cuales serán analizados en el siguiente capítulo.

<sup>36</sup> Cabe añadir que en el año 2009 el precio del barril del petróleo, principal componente del PIB, había caído en un 35% pasando de un promedio anual de USD 94,45 en 2008 a 61,06 en 2009.

### **Capítulo III: Efectos de la declaración de la moratoria o default en otros países**

Para poder tener un criterio más objetivo de las consecuencias del proceso de recompra de una parte de la deuda externa ecuatoriana, en el año 2009, es importante revisar experiencias similares, para inferir las variables necesarias que se van a estudiar, los posibles escenarios esperados y las consecuencias internacionales de un acto u omisión determinado. Cabe destacar que si bien las experiencias que se analizarán no se ajustan exactamente a la situación ecuatoriana del año 2008, marcan un punto de partida para determinar la reacción de la comunidad internacional frente a situaciones similares.

Las experiencias serán las moratorias de México y de Argentina. En el caso mexicano, se estudiará la situación por la que atravesó el país a inicios de la década de los ochenta, cuando toda la región sintió los embates de la crisis de la deuda. En el caso de Argentina, se investigarán las causas y consecuencias que llevaron al país a la crisis del 2000. En ambos casos se describirán las causas de la crisis, las condiciones en que la moratoria se declaró y, finalmente, las consecuencias de la declaración de moratoria.

#### **3.1. México en el ojo del huracán de la crisis de la deuda latinoamericana:**

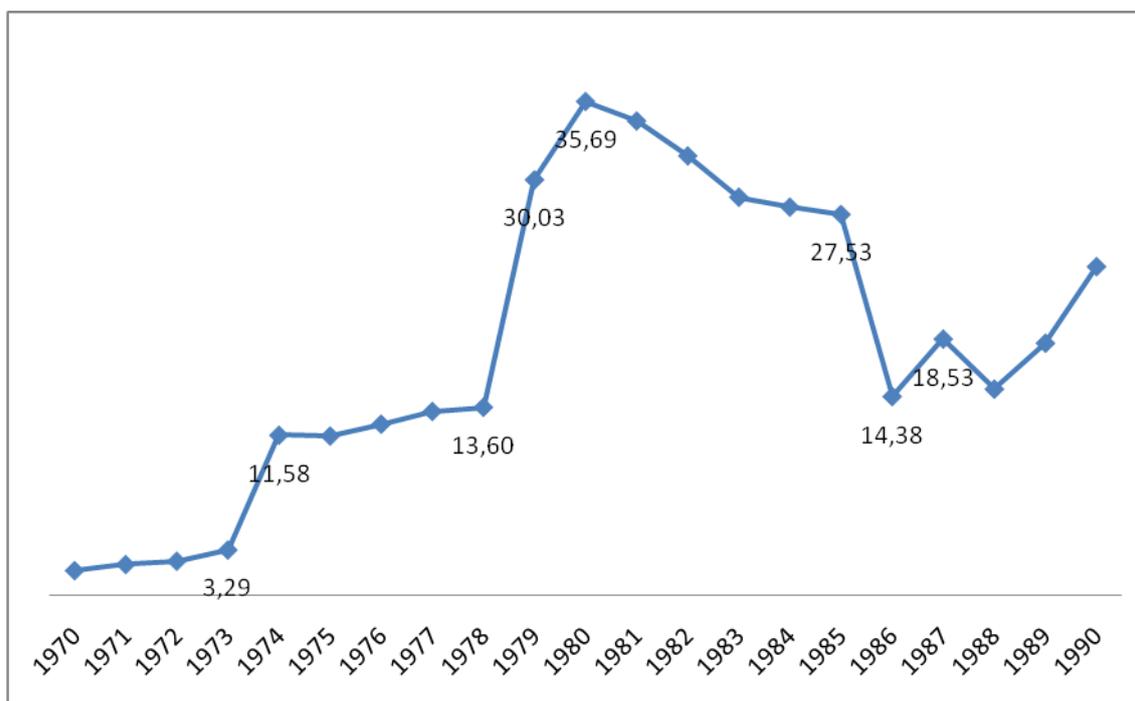
En los años setenta, los países exportadores de petróleo experimentaron un extraordinario ingreso económico proveniente de la venta del hidrocarburo. El 6 de octubre de 1973,<sup>37</sup> Egipto y Siria decidieron atacar a Israel dentro del escenario del histórico conflicto palestino-israelí. Ante el respaldo de Estados Unidos y algunos países de Europa al país judío, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) resolvió no vender petróleo a los países que hayan apoyado a Israel en la guerra Yom Kipur, reducir la producción mundial y elevar el precio del hidrocarburo. Los mencionados sucesos ubicaron el promedio anual del precio del petróleo de 1973 en USD 3,65 lo que representaba un aumento al promedio anual del 32,6% con respecto a 1972 sin ningún indicio de que vaya a disminuir ese valor. De hecho, para el año 1974, el precio del barril de crudo se ubicó en USD 11,58 y con excepción de 1975, donde

---

<sup>37</sup> El 6 de octubre de 1973 coincidió con uno de los “Días del Temor” (*Yamin Noraim*) del calendario judío conocido como *Yom Kipur* el cual es el Día de la Expiación, Perdón y del Arrepentimiento de corazón o de un arrepentimiento sincero. De ahí que a la guerra iniciada el 6 de octubre de 1973 se la conoce como la Guerra del Yom Kipur.

tuvo un ligero decrecimiento del 0,43%, se mantuvo al alza hasta llegar a USD 35,60 en 1980.

**Gráfico No. 8: Precio del barril (dólares corrientes) de petróleo 1970 - 1990**

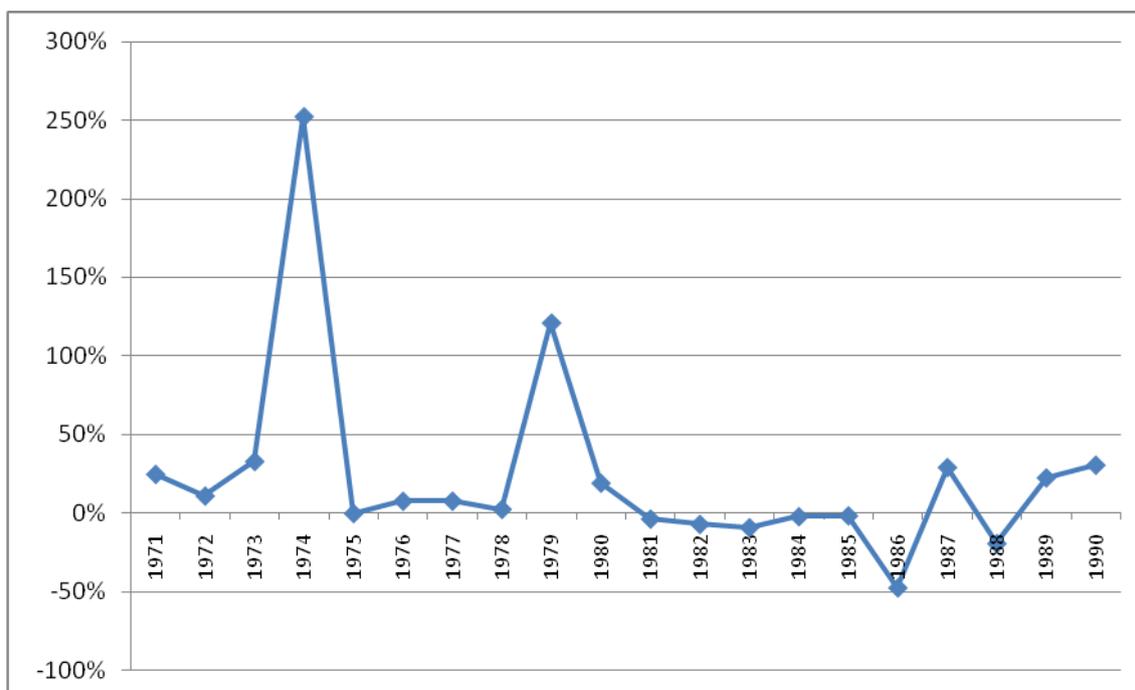


Fuente: Energy Information Administration  
Elaboración propia

Junto a los extraordinarios ingresos petroleros, la deuda externa pública mexicana también se incrementó de tal forma que llegó un punto en el cual ya no se pudieron cumplir los compromisos con la banca internacional, iniciando lo que se conoce como la Crisis de la deuda latinoamericana. Con la finalidad de concretar sus planes de industrialización, países en vías de desarrollo como México, Argentina y Brasil, establecieron elevados compromisos crediticios que se hicieron imposibles de cumplir cuando las tasas de interés en Estados Unidos e Inglaterra aumentaron, como consecuencia de la recesión en la que estaba sumergiéndose el mundo por el incremento en el precio del petróleo y las medidas anti-inflacionarias. El primero en anunciar la moratoria de los pagos del servicio de la deuda externa fue México, desencadenando la mencionada crisis de la deuda. El gráfico No. 9 muestra el incremento en el precio del petróleo del año 1974, año en el que la banca internacional decidió otorgarles ingentes

préstamos a los exportadores, y, en el mismo gráfico, se puede observar el incremento de 1979 que comenzó a ahorrar a las economías.

**Gráfico No. 9: Variación (%) del precio del petróleo 1971 - 1990**

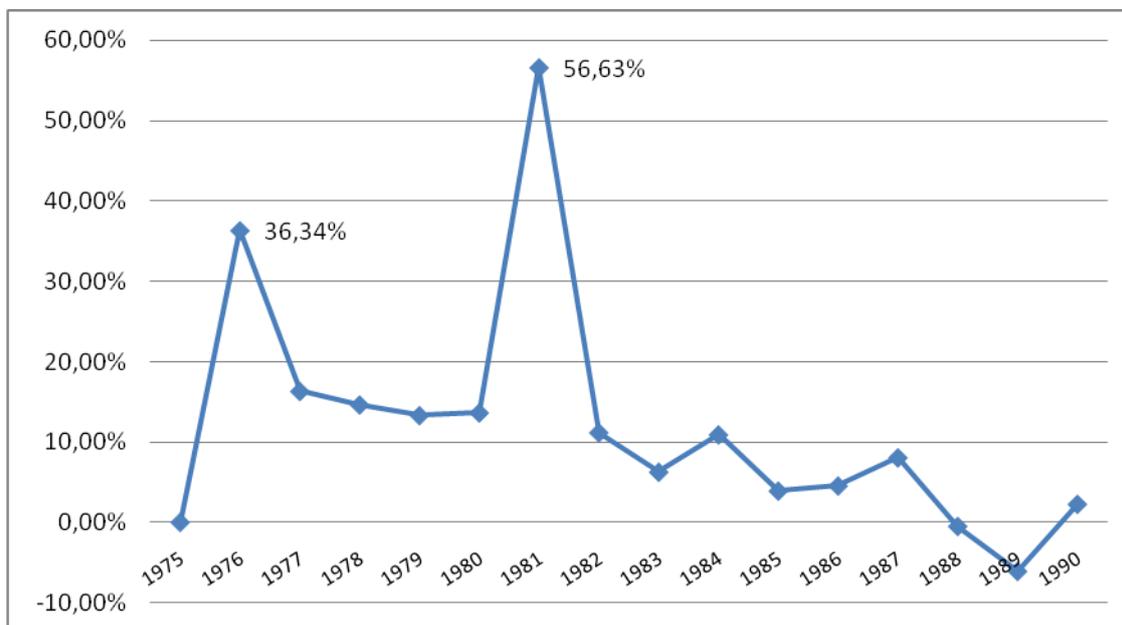


Fuente: Energy Information Administration  
Elaboración propia

Ante la imposibilidad para pagar la deuda externa, México se sometió a una serie de renegociaciones de la deuda externa, conocidas como el Plan Baker y el Plan Brady. El primero fue una propuesta del Secretario de Estado en el Gobierno de George Bush padre, James Baker, al Fondo Monetario Internacional para ayudar a los países en vías de desarrollo con el pago de su deuda externa. Por otro lado, el Plan Brady sirvió para canjear la deuda externa pública por Bonos Brady<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Revisar el capítulo II.

**Gráfico No. 10: Variación (%) deuda pública México 1975 – 1990**



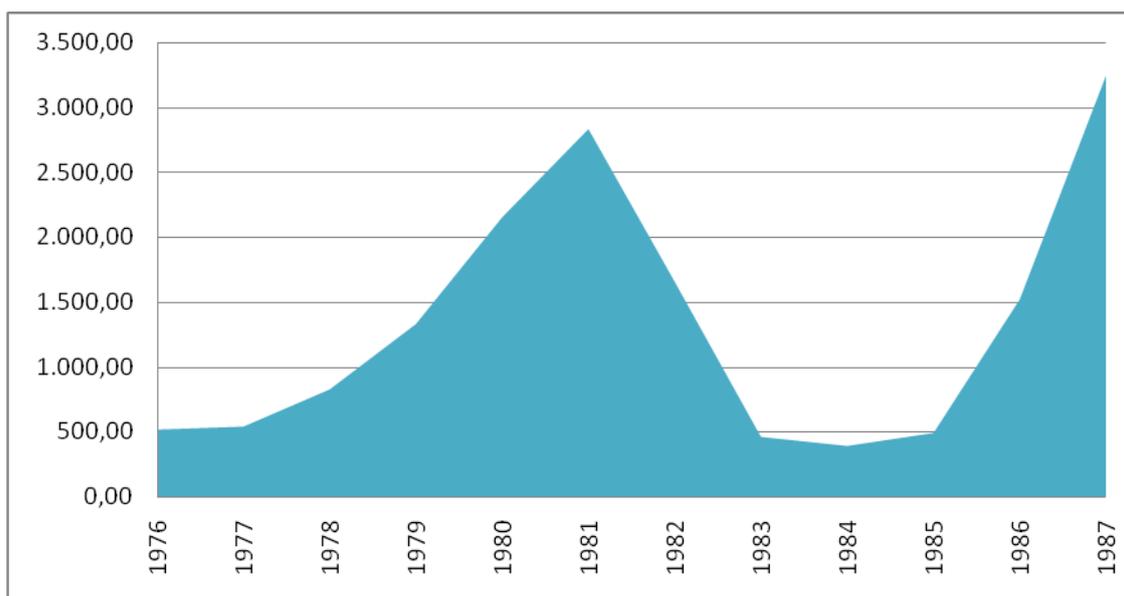
Fuente: Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México  
Elaboración propia

El principal objetivo de este capítulo es identificar las principales consecuencias de la moratoria. Un primer indicador económico que salta a la vista se puede apreciar en la inversión extranjera directa, que experimentó un notorio decrecimiento para 1982 que se mantuvo hasta 1985, año en el cual comenzó la recuperación como consecuencia del inicio del Plan Baker y, posteriormente, del Plan Brady.

Se puede observar, como otra característica de la etapa posterior a la declaratoria de moratoria de la deuda externa, el sometimiento a planes de renegociación de la deuda, los cuales, si bien beneficiaron a la imagen internacional del país deudor, fueron en desmedro de las condiciones de endeudamiento. El mismo Gobierno mexicano lo indicó a través de la Secretaría de Hacienda y Endeudamiento Público, el 11 de junio de 2003, tras una operación financiera que amortizó la totalidad de la deuda Brady de México; el informe advierte que “De esta manera, la sustitución de los Bonos Brady por deuda contratada en condiciones más favorables, ha significado importantes ahorros en el servicio de la deuda externa del país” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junio 2003). De hecho, el Gobierno anuncia que con esta operación el Estado mexicano reduce su deuda externa en USD 1.284,30 millones, que representan un ahorro de USD

852 millones y la liberación de garantías asociadas a los Bonos Brady por USD 694 millones, aproximadamente.<sup>39</sup>

**Gráfico No. 11: Inversión extranjera directa en México 1976 – 1987**  
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco de México  
Elaboración propia

Los bonos, originalmente, fueron emitidos en 1990 por un valor de USD 35 millones, tras la firma de los acuerdos de reestructuración de la deuda, en febrero de 1990, y formaban parte del Plan Brady con la finalidad de “reducir la carga que la deuda externa generaba sobre las finanzas públicas. (...) su vencimiento original es el 31 de diciembre de 2019 (...) esta deuda resulta más costosa respecto a las emisiones que se han realizado en los últimos años” (Ibíd., 2003).

### **3.2. El nuevo milenio y la crisis argentina:**

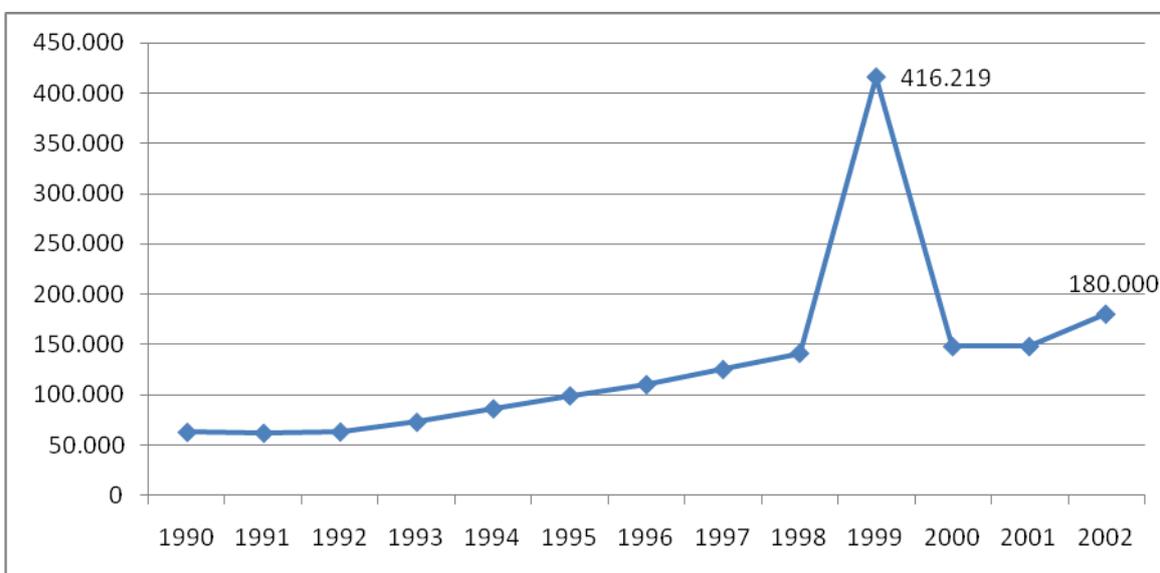
La crisis de la deuda latinoamericana, que inició con la declaratoria de moratoria por parte de México en 1982, mantuvo vigente un problema en la región que se puede comparar con una bomba de tiempo. Como se pudo ver en el capítulo anterior, en el

<sup>39</sup> Los Bonos Brady Par cancelados son en yenes japoneses, francos franceses, dólares americanos. Y los Bonos Brady Descuento denominados en marcos alemanes, florines holandeses, yenes japoneses, dólares americanos (Ibíd., 2003).

caso ecuatoriano, la bomba estalló en el año 1999 y en el caso de Argentina, el estallido tardó tres años más, hasta diciembre de 2001. Si bien es cierto que el endeudamiento externo no es la única razón por la cual las crisis económicas domésticas se constituyen, sí es un factor que influye considerablemente y cuya ausencia, además, podría haber evitado la consumación de la crisis.

La crisis económica argentina degeneró en una imposibilidad de pago de los compromisos crediticios extranjeros, es decir, la declaración de moratoria en el año 2001. La explicación más generalizada sostiene que el descontrolado manejo fiscal fue el factor preponderante en el *default*. Sin embargo, las reales causas de la moratoria son: la irresponsable actitud de los Gobiernos de turno que insistieron en adquirir deuda externa sin medir la capacidad de pago del país, factores externos como, por ejemplo, el Efecto Tequila y, adicionalmente, un sistema financiero internacional que esté dispuesto a realizar los préstamos sin analizar los límites de endeudamiento del país solicitante de préstamos (Damill, Frenkel, Rapetti, 2005:3).

**Gráfico No. 12: Saldo de la deuda externa pública (millones de dólares)  
Argentina 1990 - 2002**



Fuente: Diario la nación  
Elaboración propia

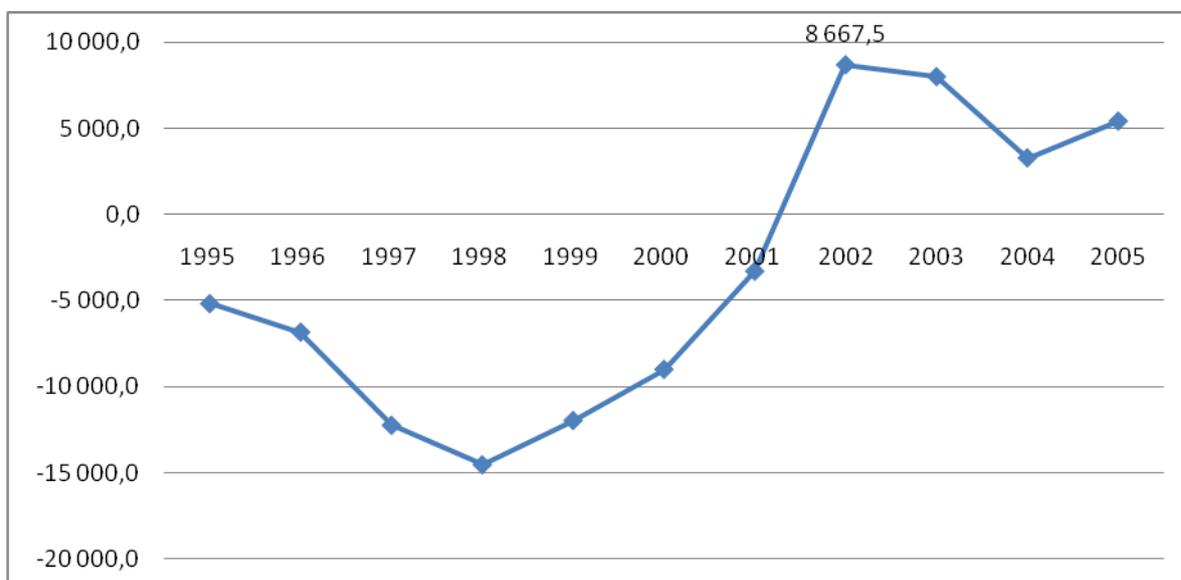
Es menester puntualizar tres aspectos básicos de la crisis económica de Argentina: el primero es que el origen del déficit fiscal no fue una política fiscal ‘equivocada’, sino “el efecto conjunto de la inherente fragilidad externa y la

consecuente ‘predisposición’ al contagio”. El segundo es que la crisis económica provocó el *default* y no al revés. El tercero es que la dificultad de cumplir con el pago del servicio de la deuda se debió a la subida de las tasas de interés por el incremento de la prima de riesgo, como consecuencia de las crisis asiática y rusa (Ibíd., pp. 5-6).

Cabe destacar que la recaudación de impuestos y las privatizaciones aumentaron los ingresos fiscales en 40 mil millones de dólares<sup>40</sup> pero, a pesar de ello, el Estado argentino no pudo escapar a una de las crisis más agudas de su historia.

Se pueden observar dos efectos de los intereses de la deuda acumulada. El primero es el ‘efecto divisa’ que afecta principalmente a la balanza de pagos y, consecuentemente, al consumo y al empleo. El segundo es el ‘efecto ahorro’ que reduce la capacidad de ahorro, ergo la inversión, debido a que los recursos se dirigen prioritariamente al servicio de la deuda (Belloni, 2009:25).

**Gráfico No. 13: Balanza de pagos Argentina 1995 – 2005  
(millones de dólares corrientes)**



Fuente: CEPAL  
Elaboración propia

La situación se agravó cuando los inversionistas extranjeros intuyeron una posible moratoria<sup>41</sup>, con lo que se produjo una reducción en el flujo financiero que,

<sup>40</sup> La aprobación de la “Ley de Responsabilidad Fiscal” a finales de 1999 obligó al sector público a reducir paulatinamente el déficit fiscal hasta llegar a cero. Par cumplir con ese objetivo el Gobierno aprobó elevación de impuestos y reducción en el gasto (Damill, Frenkel, Rapetti, op. cit., p. 22).

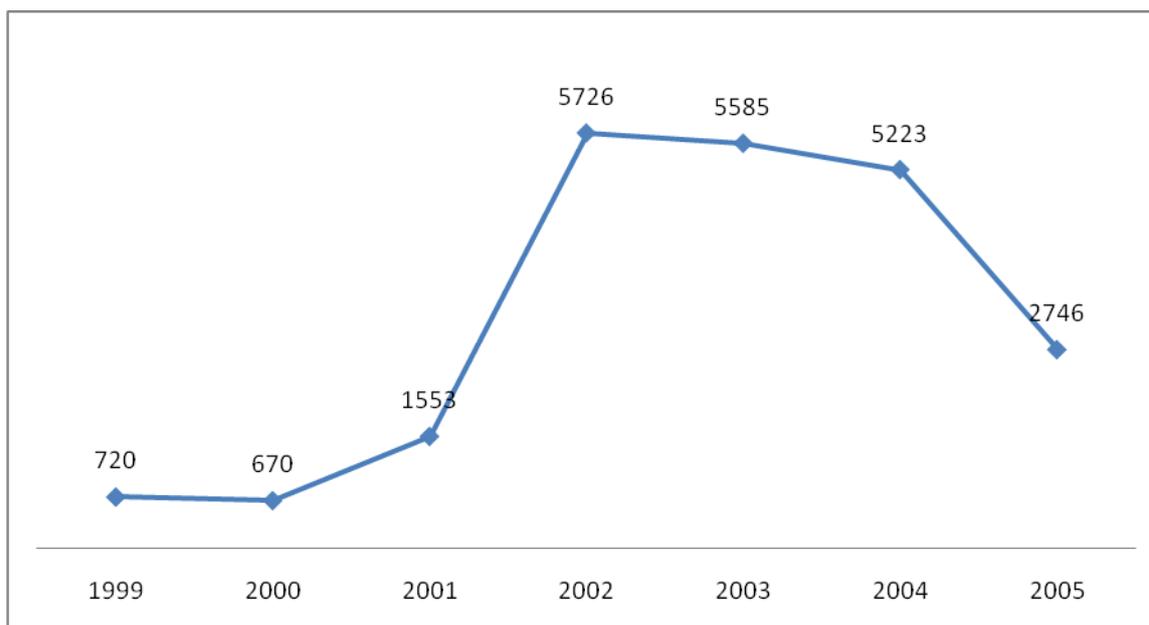
junto al incremento del riesgo país, elevó el valor de los intereses y, consecuentemente, el servicio de la deuda. Es oportuno recordar que el principal afectado del ‘Efecto Tequila’<sup>42</sup> fue Argentina.

**Tabla No. 4: Interés sobre la deuda pública Argentina 1992 - 2003**

Año	Interés sobre la deuda pública (%)	Año	Interés sobre la deuda pública (%)
1992	6,6	1998	7,6
1993	5	1999	8,3
1994	5,5	2000	8,9
1995	6,1	2001	9,4
1996	5,8	2002	5,2
1997	6,7	2003	1,9

Fuente: Artículo de Damill, Frenkel, Rapetti, 2005  
Elaboración propia

**Gráfico No. 14: Riesgo País Argentina 1999 - 2005**



Fuente: Banco Central de Perú  
Elaboración propia

<sup>41</sup> La crisis de las economías asiáticas en 1997 y la moratoria de Rusia en 1998 se asocian a la desconfianza en los mercados internacionales.

<sup>42</sup> Frente a la crisis mexicana a mediados de la década del noventa, los inversionistas extranjeros asociaron la situación macroeconómica de México con ciertas similitudes que encontraron en Argentina y salieron masivamente del país gaucho.

Los Gobiernos de turno buscaron alternativas para evitar la moratoria. El presidente De la Rúa recurre a los organismos internacionales para solicitar préstamos y paliar la crisis; este proceso es conocido como el “el blindaje” y consiste en la asistencia financiera por parte del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de España por aproximadamente 40 mil millones de dólares para ser desembolsados entre el 2001 y 2002, con una tasa de interés de aproximadamente 7,5% anual y por un término de cinco años.<sup>43</sup>

Empero, ante el fracaso del blindaje, el Gobierno optó por negociar los créditos financieros a corto plazo por créditos a largo plazo; esta operación fue bautizada como “el megacanje”. Este proceso involucró una cuarta parte de la deuda externa pública y alrededor de la tercera parte de la emitida en títulos. Como resultado se intercambiaron, aproximadamente, el 24% del total de la deuda pública, es decir, unos USD 30 mil millones, la mayoría con vencimiento en los tres años siguientes. A cambio de los mencionados títulos, se emitieron bonos con un equivalentes a 32 mil millones de dólares con una tasa promedio del 15% (Damill, Frenkel, Rapetti, op. cit., p. 23). Los acreedores aceptaron con facilidad las nuevas condiciones por serles más atractivas. Una segunda operación canjeó alrededor USD 42 mil millones por la misma cantidad en títulos públicos respaldados con la recaudación fiscal (Ibíd., p. 23).

A pesar de las estrategias descritas, y otras como el “quita y espera” o el “corralito”<sup>44</sup>, para evitar el *default* y luego de la renuncia del presidente De la Rúa, el 23 de diciembre de 2001 Argentina declaró oficialmente la moratoria de su deuda externa pública.<sup>45</sup>

---

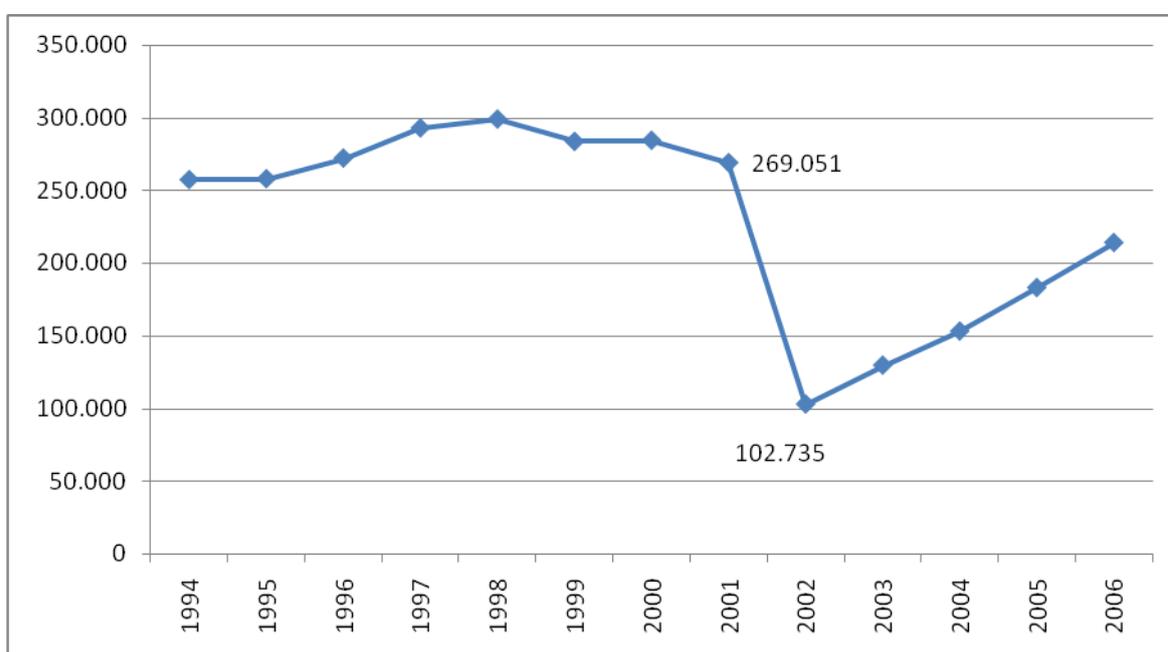
<sup>43</sup> Las condiciones y obligaciones fueron formalizadas en la carta intención firmada en diciembre del 2000 por el Gobierno Argentino y el FMI. Entre las condiciones quedaba estipulado que para acceder al crédito el Gobierno se comprometía a mantener un estricto control fiscal que no podía superar los USD 6.500 millones para el año 2001. La mencionada austera política fiscal fue producto de concebir que la crisis económica fue producto del desequilibrio fiscal y no de “la apreciación cambiaria y la vulnerabilidad financiera a shocks externos” (Damill, Frenkel, Rapetti, op. cit., pp. 21 - 22).

<sup>44</sup> El “corralito” fue una medida que consistía en limitar a 250 pesos el retiro en efectivo semanal, prohibición de enviar dinero al extranjero y la obligación de realizar la mayor parte de las operaciones comerciales con cheques, tarjetas de crédito y tarjetas de débito.

<sup>45</sup> El último ministro de Economía en el Gobierno de De la Rúa fue el economista Domingo Cavallo quien gozaba de mucha popularidad luego de ser ministro de relaciones exteriores y ministro de economía en el Gobierno de Carlos Menem durante el periodo de 1991 a 1996. Asesoró al ex Presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram en su proyecto de convertibilidad en 1997, sin embargo, su plan no fue materializado porque el Gobierno de Bucaram fue derrocado.

Aunque las previsiones de que la crisis económica se profundizaría aún más con el *default*, la recuperación económica interna fue rápida, a tal punto que bastó un trimestre para percibir la mejoría (como lo muestra el gráfico N° 15). Sin embargo, en el ámbito externo, se registró una reducción de las líneas de financiamiento, lo cual tuvo un efecto similar al mexicano en la medida en que las condiciones de los contratos crediticios fueron muy desfavorables para el país deudor.

**Gráfico No. 15: Producto Interno Bruto Argentina 1994 - 2006**



Fuente: Fondo Monetario Internacional  
Elaboración propia

La responsabilidad del *default* en la recuperación de la economía se debió no solo a la interrupción en el pago del servicio de la deuda, sino:

...principalmente porque liberó a la política económica de la necesidad de emitir señales para facilitar el roll-over de los pagos de deuda. Después del *default*, el hecho de no requerir fondos externos frescos (...) permitió desarrollar una política macroeconómica pragmática, enfocada en la estabilización del mercado de cambios y en la rápida recomposición de los ingresos fiscales (Ibíd., p. 6).

Al analizar el desenvolvimiento de los hechos acontecidos en Argentina, la expectativa de una posible moratoria fue más perjudicial que la moratoria en sí.

Es necesario destacar dos puntos importantes de la deuda externa pública y la crisis argentina: la convertibilidad del país gaucho, iniciada el 1 de abril de 1991, tuvo entre sus objetivos ordenar las obligaciones crediticias de Argentina con el exterior. Debe recordarse que en 1988 Argentina ya se encontró con un *default* de su deuda externa; tras una década de convertibilidad, Argentina volvió a caer en moratoria. Aquí puede constatarse que pese a la convertibilidad y a las sugerencias del Plan Brady para renegociar la deuda, si la política interna de endeudamiento no da un giro trascendental, es imposible zafarse de un círculo vicioso que cíclicamente desemboque en crisis económicas internas o moratorias.

El segundo aspecto es que la convertibilidad argentina buscó una renegociación de la deuda que reemplace los préstamos con títulos; tal resultado generó un cambio en los acreedores, de tal forma que los principales no fueron ya los bancos y los organismos internacionales sino los tenedores de los títulos emitidos por el Gobierno. Así, Argentina, tras la moratoria, afrontó algunos juicios por el incumplimiento de sus obligaciones financieras internacionales.

Finalmente, resulta oportuno mencionar que el FMI reconocía a Argentina como el mejor ejemplo de una economía ‘exitosa’ tras seguir sus sugerencias y recomendaciones, quedando una vez más al descubierto la caducidad, en la actualidad, de las instituciones del Bretton Woods que necesitan una completa reinvención o su extinción total, tema que podría ser abordado en una futura investigación.

## Capítulo IV: La imagen del Ecuador en el concierto internacional

*“Buscaremos no solo sancionar a los culpables, sino también no pagar la deuda ilegítima, la deuda corrupta, la deuda ilegal”.*

Economista Rafael Correa  
20 de noviembre de 2008

Luego de revisar brevemente la historia del endeudamiento ecuatoriano en el capítulo II y de analizar las consecuencias de México y Argentina en el ámbito internacional, luego de su moratoria, este capítulo busca describir las consecuencias en las relaciones públicas del Ecuador luego del proceso de recompra de un tramo de la deuda externa.

Para abordar este tema, el cuarto capítulo se ha dividido en tres secciones. La primera analiza las consecuencias en las relaciones internacionales del Ecuador a partir de la mencionada recompra. Cabe destacar que la postura ecuatoriana es inédita en la región, por lo que las experiencias mexicana y argentina no servirán más que como un referente y una pequeña guía de las posibles consecuencias de la estrategia adoptada por el país para reducir el saldo de su deuda externa pública. Dentro de esta sección se analizarán, principalmente, tres consecuencias directas de la recompra: la relación del país con la inversión extranjera directa, con el riesgo país, y con las líneas de financiamiento, esta última con especial énfasis. Luego se investigarán los nuevos créditos firmados por el Ecuador para indagar sobre la situación del Ecuador en materia de créditos externos, y así inferir, en parte, las relaciones públicas del país. Además, en esta parte se examinará si efectivamente existe un cambio a nivel de política de Estado, sobre el endeudamiento externo ecuatoriano. Finalmente, la tercera parte de este capítulo indagará sobre los factores exógenos que influenciaron directa o indirectamente en el proceso de recompra y que son de particular importancia, porque de las variables analizadas en este capítulo depende que la situación se mantenga como hasta el momento o que varíe.

#### **4.1. Consecuencias en las relaciones internacionales del Ecuador:**

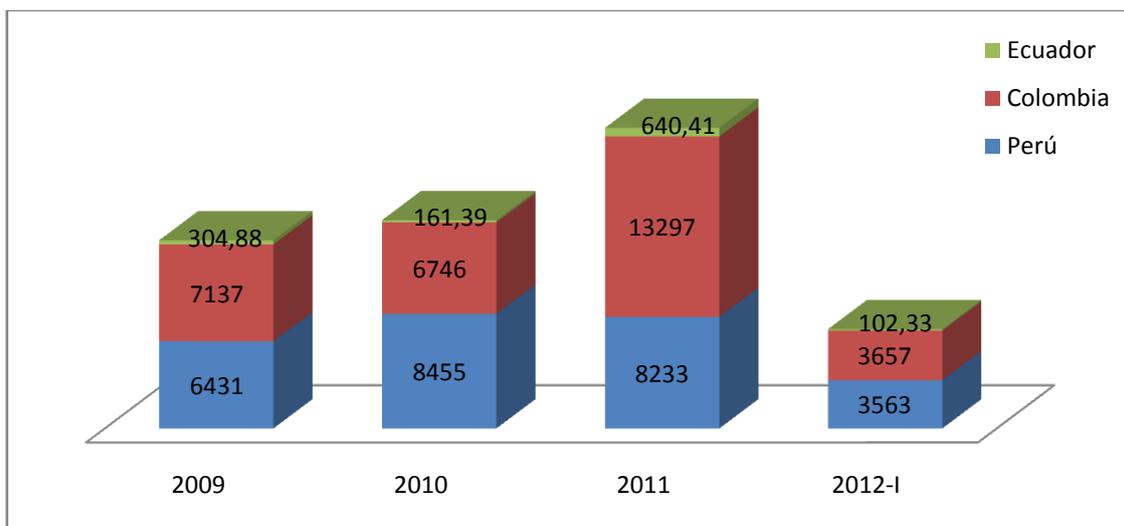
Como se pudo observar, el proceso de recompra de un tramo de la deuda externa representó para el Ecuador un verdadero hito en su historia nacional, visto únicamente en los tiempos de la Revolución Liberal. Las consecuencias han sido de diversa índole: en la política, en la economía y, por supuesto, en las relaciones internacionales, afectando directamente a las relaciones públicas del país. En la actualidad, las relaciones internacionales tienen tanta importancia para un Estado que es necesaria una investigación que identifique las consecuencias de un hecho tan significativo para el país.

##### **4.1.1. Inversión Extranjera Directa (IED):**

Si bien es cierto en los casos de México, Argentina y Ecuador, en el año de la crisis se registra una considerable reducción en la IED, la moratoria de la deuda externa no es el único factor o la única variable de la que depende la IED; sin embargo, en los casos investigados sí ha influido negativamente el escenario de moratoria. Cabe puntualizar dos aspectos: por un lado, los casos investigados no son una muestra significativa para poder inferir una relación directa entre un escenario de moratoria y la reducción en la IED; de hecho, un ejemplo basta para entender cómo en un contexto de moratoria la IED puede no verse afectado: si bien el inversionista busca la mayor rentabilidad con el menor riesgo posible, y un escenario de moratoria o una recompra de deuda externa, al estilo ecuatoriano, aumenta considerablemente el riesgo, ese ‘alto’ riesgo puede ser compensado por una ‘alta’ rentabilidad, con lo cual, se independizaría la relación entre la moratoria y la IED; es menester destacar lo antes expuesto para evitar asociaciones gratuitas. Por otro lado, el inversionista analizará minuciosamente todos los elementos necesarios para decidir el lugar donde depositará tanto su confianza como su capital; por lo tanto, factores que generen algún tipo de desconfianza, como la moratoria, evidentemente influirán en la decisión del inversionista, ergo, en la IED.

Se puede observar cómo la confianza es una variable que vuelve a aparecer con un papel protagónico dentro de las relaciones internacionales y, puntualmente, de las relaciones públicas de un país. Así, la imagen de un país tiene una relación directa con la confianza y ésta, a su vez, con la IED. Si bien es cierto que las economías mexicana y argentina distan mucho de la economía ecuatoriana, los países vecinos, Perú y Colombia, son los idóneos para comparar la IED.

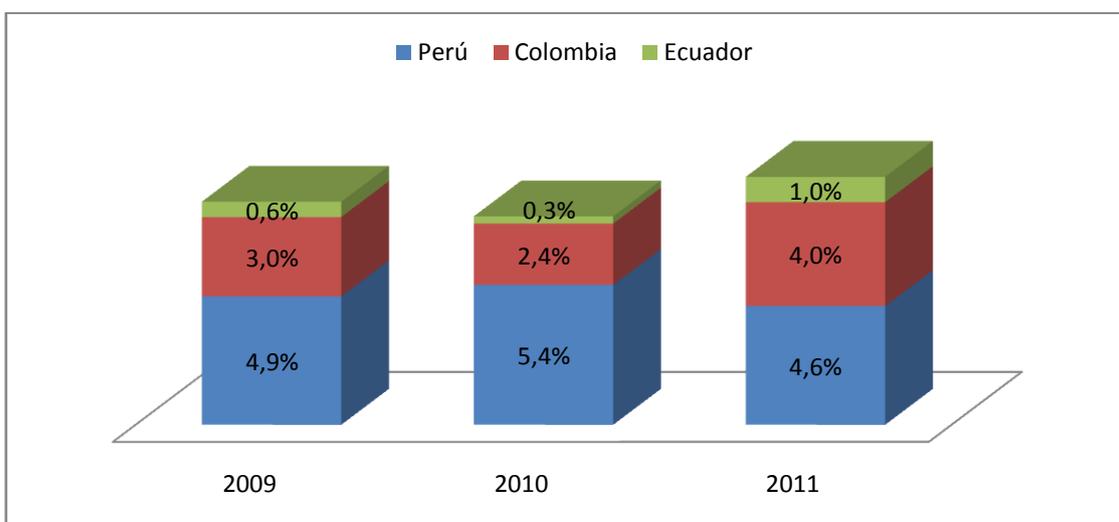
**Gráfico No. 16: Inversión Extranjera Directa (millones de dólares)**



Fuente: BCE, BCRP, BRC.  
Elaboración propia

Empero, la extensión territorial de los países analizados no son comparables, razón por la cual se ha tomado el valor de la IED y se lo ha dividido para el PIB obteniendo un indicador que representa la participación de la IED con respecto al tamaño de la economía. El resultado se lo expone en el gráfico No. 17 y demuestra como la participación de la IED en la economía de los países vecinos es más representativa independientemente del tamaño, geografía o demografía.

**Gráfico No. 17: Inversión Extranjera Directa / PIB**



Fuente: BCE, BCRP, BRC.  
Elaboración propia

De las cifras expuestas en los gráficos anteriores se puede apreciar como la confianza hacia el Ecuador, expresada en función de la IED, se ha visto deteriorada frente a países vecinos que han recibido un considerable ingreso extranjero y, junto con él, todo el beneficio y desarrollo que ello conlleva.

Uno de los beneficios que un país recibe de la IED es la generación de ‘empleos productivos’ y aunque, el desempleo en el Ecuador no es alto, es necesario destacar la gran burocratización que tiene el país; estos puestos de trabajo burocráticos son ‘empleos no productivos’ por la siguiente razón: por un lado, es el Estado el que tiene que responder por su salario, seguro, jubilación, sin generar ningún beneficio productivo para el país. Por otro lado, existe un innecesario aumento en el aparato estatal y con el paso del tiempo tanta burocracia representará para el país grandes esfuerzos para mantenerla, en contraste con el empleo productivo generado por la IED y un Estado que incentive el desarrollo a largo plazo.

#### **4.1.2. Riesgo país:**

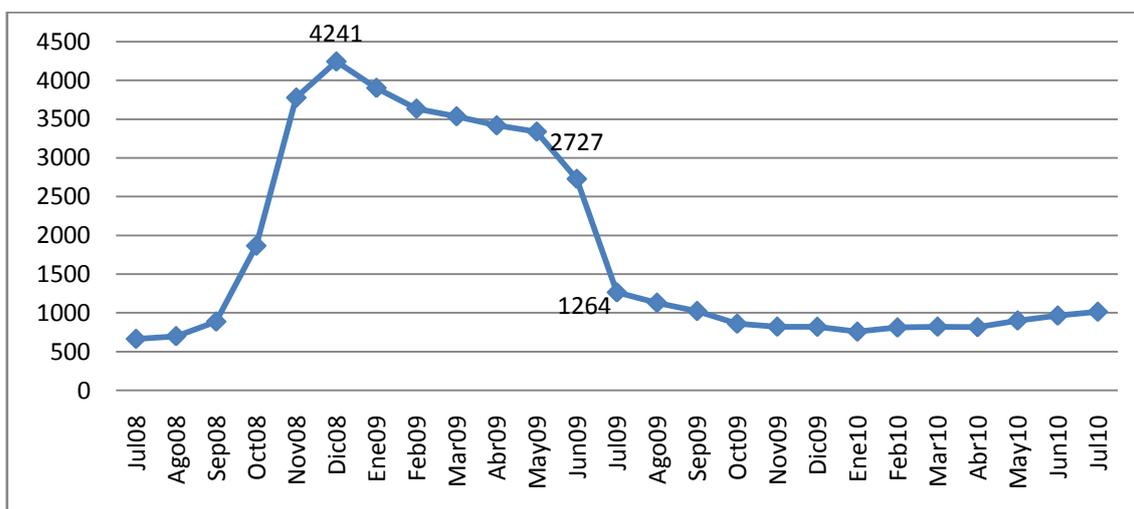
Durante el proceso de recompra de los Bonos Global, el principal indicador económico que se vio afectado fue el riesgo país, que:

es un concepto económico que ha sido abordado académica y empíricamente mediante la aplicación de metodologías de la más variada índole: desde la utilización de índices de mercado como el índice EMBI de países emergentes de Chase - JP Morgan hasta sistemas que incorpora variables económicas, políticas y financieras. El Embi se define como un índice de bonos de mercados emergentes, el cual refleja el movimiento en los precios de sus títulos negociados en moneda extranjera. Se la expresa como un índice ó como un margen de rentabilidad sobre aquella implícita en bonos del tesoro de los Estados Unidos (Banco Central del Ecuador).

Aunque existen diversas formas de calcular el riesgo país, la más utilizada es aquella que diferencia la tasa de interés de un bono de un país cualquiera con la tasa de interés de un bono emitido por el Tesoro Americano, que tiene el nivel de riesgo más bajo en todo el mundo. Entonces, si por ejemplo la tasa de interés de un país cualquiera es del 8% y la tasa de interés de un bono del Tesoro Americano es del 5%, el riesgo país de la nación en cuestión es del 3% (8% - 5%). La escala utilizada por JP Morgan está basada en ‘puntos básicos’ (pbs); así 100 pbs equivalen a 1% (Informe Quincenal de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía del Perú, octubre 2011).

Desde la presentación de los resultados de la CAIC en noviembre de 2008 el riesgo país del Ecuador fue en aumento, incluso se acercó a los niveles registrados durante la crisis de 1999<sup>46</sup> como lo indica el gráfico No. 18. Así, la subida en el riesgo país aumentó las posibilidades de endeudamiento externo en condiciones desfavorables, disminuyó las probabilidades de materializar la potencial IED y tuvo una incidencia negativa en la imagen externa del país, es decir, directamente en las relaciones públicas del Ecuador. Cabe señalar que el índice del riesgo país es utilizado por las entidades prestatarias extranjeras para calcular las tasa de interés a la que se van a fijar los préstamos y es el principal referente para los inversionistas.

**Gráfico No. 18: Riesgo país Ecuador julio 2008 – julio 2010**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú  
Elaboración propia

#### 4.1.3. Líneas de financiamiento:

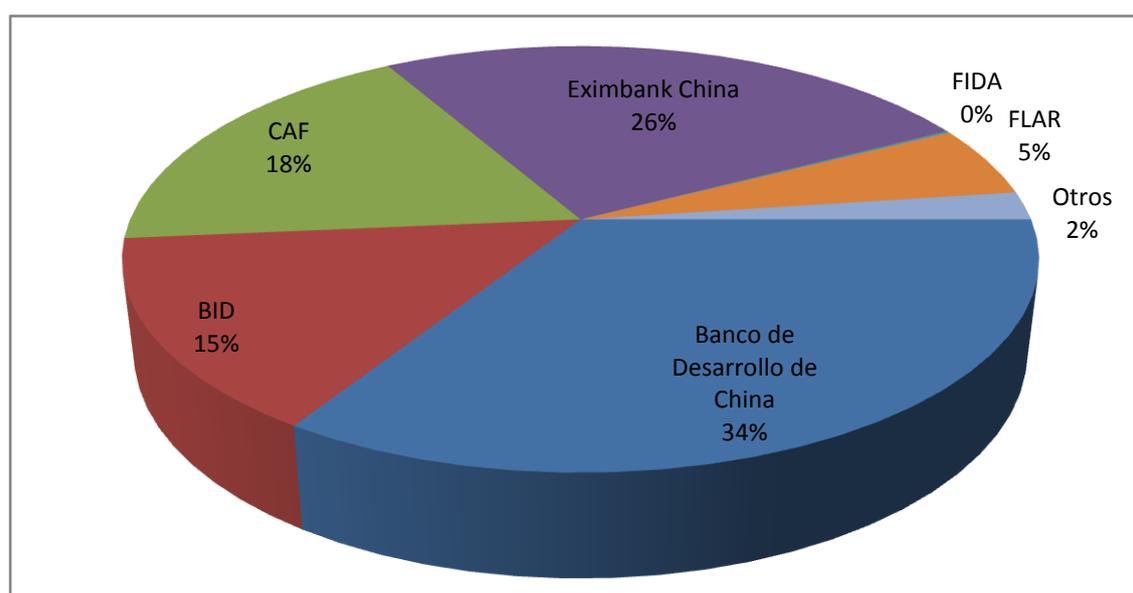
Más de un analista coincidió en que la principal consecuencia del proceso de renegociación descrito anteriormente, desencadenaría una reducción drástica de las líneas de financiamiento. Sin embargo, el Gobierno ha mantenido un discurso completamente opuesto a tales afirmaciones, manifestando que al país no se le han cerrado las líneas de financiamiento, sino que ahora el Ecuador trabaja “con quienes dan las condiciones que concuerdan con los principios de soberanía y desarrollo que el país reconoce” (Radio Pública, 4 de marzo de 2010). No obstante, a finales del año 2009 el

<sup>46</sup> En junio de 2000 se registró el nivel histórico de 4414 pbs.

presidente Correa anotaba “Algunas veces nos sentimos maltratados por China, ni el Fondo Monetario Internacional nos trata así” (El Diario Hoy, 1 de diciembre de 2009) en referencia a las condiciones planteadas por China para el financiamiento del proyecto hidroeléctrico Coca-Codo-Sinclair, y más adelante mencionaba que el Ecuador “sabr  encontrar los fondos para financiar Coca Codo”, aunque implique "cambiar la política hacia China, porque esa no es una política de amigos, tratarnos como nos están tratando" (Ibíd. 1 de diciembre de 2009). Finalmente, el 3 de junio de 2010 se firmó el crédito con el Export-Import Bank de China, por casi USD 1.683 millones de dólares para la construcción de la hidroeléctrica en cuestión.

La participación de China en el Ecuador ha ido en exponencial aumento. En el año 2008 no se registra ningún préstamo con el país oriental; sin embargo, desde el año 2009 los créditos con entidades Chinas representan el 60% de los nuevos compromisos crediticios, como puede apreciarse en el gráfico No. 19, seguidos por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dejando en el pasado a las instituciones del Bretton Woods; pero  el exuberante endeudamiento con China es una prueba del cierre de las líneas de financiamiento?

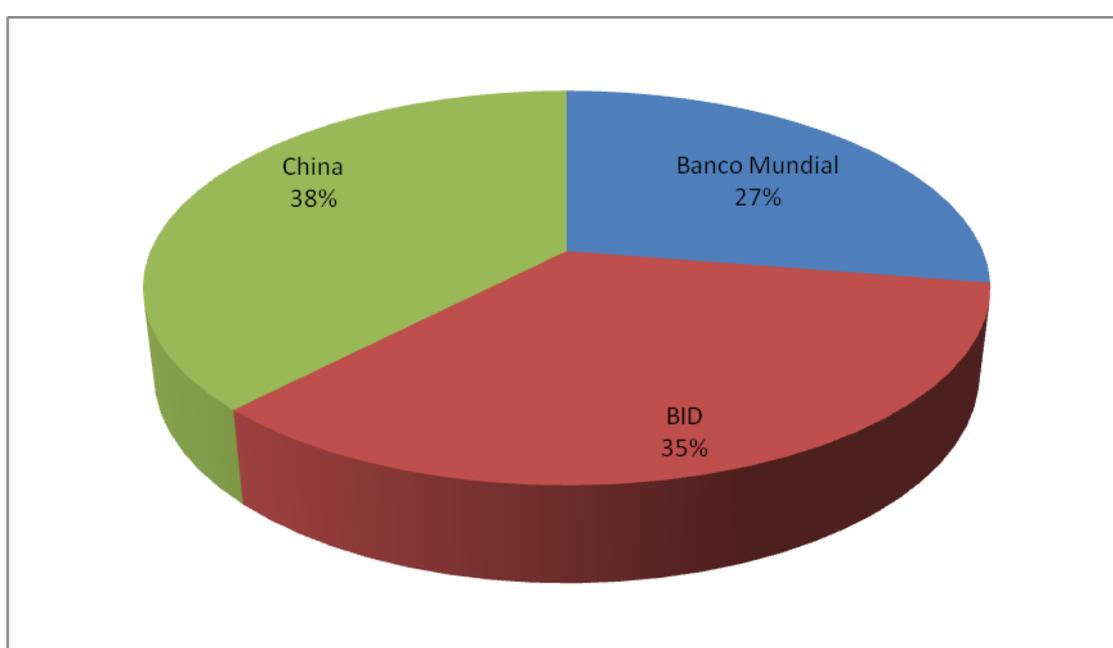
**Gráfico No. 19: Créditos del Ecuador por prestatario 2009 - 2011**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas  
Elaboración propia

Antes de responder a esta inquietud, es menester puntualizar algunos aspectos: en el gráfico No. 20 se puede apreciar que la participación de China en toda la región ha sido considerable. En los últimos seis años supera tanto al BID como al BM, lo que refleja una intensa intervención del país asiático en la región (y en el mundo) incluyendo el Ecuador. Así, la contribución de China a la región obedece más bien a una agresiva y ambiciosa política exterior del país oriental.

**Gráfico No. 20: Préstamos del BM, BID y China en Latinoamérica 2005 – 2011**



Fuente: Reportes anuales del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y ExIm Bank US, citado en Gallagher, Irwin, Koleski, *The new Banks in town: Chinese Finance in Latin America*, Febrero 2012.

Elaboración propia

Por otro lado, si bien es cierto se han recibido préstamos de la CAF y del BID, es necesario apuntar que el Ecuador es miembro de esos organismos internacionales, haciendo aún más significativa la participación de China en el Ecuador, convirtiéndose en el único inversionista netamente extranjero que deposita gran cantidad de capital en el Ecuador<sup>47</sup>, pero ¿realiza préstamos al Ecuador con condiciones más desfavorables?

<sup>47</sup> Sin tomar en cuenta los créditos con la CAF y el BID, China representan el 96% del total de los créditos adquiridos por el Ecuador en el periodo 2009 – 2011.

Por ello es necesario revisar las condiciones en las que el Ecuador ha firmado créditos de deuda pública. Cabe una corta digresión para mencionar que la venta anticipada de petróleo, de acuerdo con la versión oficial, no es crédito sino una operación comercial: “La venta anticipada tiene varios factores en su contrato. El pago será con el precio del mercado internacional, menos un castigo, más un premio por la seguridad” (Ministro de Finanzas, El Diario Hoy, 7 de marzo de 2011); así, las condiciones de tales operaciones comerciales no se han incluido en la tabla No. 4, sino únicamente las correspondientes a los créditos oficiales con China.

**Tabla No. 5: Préstamos contratados con entidades chinas 2009 - 2011**

<b>Prestatario</b>	<b>Gracia (años)</b>	<b>Plazo (años)</b>	<b>Monto (miles de dólares)</b>
<b>Banco de Desarrollo de China</b>			<b>3.000.000</b>
6.253% A. F.	2	6	600.000
7.159% A.F.	2	6	1.400.000
Fija 6%	0,5	3,5	1.000.000
<b>Export - Import Bank China</b>			<b>2.254.108</b>
6.35 % A.F.	4	11	571.363
Fija 6.9%	5,5	9,5	1.682.745
<b>Total general</b>			<b>5.254.108</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas  
Elaboración propia

Llama la atención los términos en los que el Ecuador ha firmado los préstamos. Como se pudo observar en el capítulo III, luego de declararse en moratoria Argentina y México, los préstamos posteriores se firmaron bajo condiciones más bien desfavorables para los países deudores, es decir, como una suerte de ‘sanción’ por no pagar puntualmente la deuda; los siguientes préstamos venían acompañados de condiciones menos favorables. Esta situación podría observarse en el caso ecuatoriano que a pesar de los elevados montos del préstamo China ha sido menos exigente en cuanto a la tasa de interés frente a otros países, como lo refleja la tabla No. 6. El interés para el Ecuador es superior (más del doble frente a todos los demás), el monto es superior, incluso a la suma de todos los demás y el plazo para pagar es inferior en el 50% de los casos.

**Tabla No. 6: Tasa de interés del Export – Import Bank China**

<b>Año</b>	<b>País</b>	<b>Propósito</b>	<b>Monto (millones USD)</b>	<b>Periodo de pago (años)</b>	<b>Interés (%)</b>
2007	Jamaica	Centro de convenciones Montego Bay	45	20	2
2009	Bolivia	Redes domésticas de gas, plataformas de perforación petrolera	60	20	2
2010	Ecuador	Hidroeléctrica Coca – Codo – Sinclair	1683	15	6,9
2010	Jamaica	Construcción carretera	340	5	3
<b>Total</b>			<b>2128</b>		

Fuente: Gallagher, Irwin, Koleski, The new Banks in town: Chinese Finance in Latin America, Febrero 2012.

Elaboración propia

Así, los préstamos con China son más perjudiciales incluso que los criticados préstamos con el BM o el FMI, lo que sugeriría que el Ecuador está sometándose a las condiciones de la única entidad que le quiere prestar luego del proceso de recompra de los Bonos Global. Si bien es cierto que el país tiene otras ocho fuentes de financiamiento que no están relacionadas con China, como puede apreciarse en la tabla No. 7, los créditos más significativos los tiene con el país oriental.

**Tabla No. 7: Créditos del Ecuador por prestatario en el periodo 2009 – 2011**

<b>Prestatario</b>	<b>Monto (miles de dólares)</b>
<b>Banco de Desarrollo de China</b>	<b>3.000.000</b>
BID	1.285.700
CAF	1.600.713
Deutschr Bank España	21.250
<b>Export - Import Bank China</b>	<b>2.254.108</b>
Export - Import Bank Corea	43.630
Export - Import Bank Rusia	123.349
FIDA	12.918
FLAR	480.000
Gobierno Bélgica	1.399
<b>Total</b>	<b>8.823.067</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración propia

Tomando en cuenta que el Ecuador es miembro de la CAF y del BID y que los préstamos con otras entidades distintas a China representan el 13% de los montos prestados por el país asiático, China es el principal acreedor del país; además, frente a los intereses de los créditos, frente a los plazos, frente a los montos y frente a anteriores declaraciones del mismo Gobierno, se puede afirmar que, efectivamente, como consecuencia del proceso de recompra de la deuda externa ecuatoriana, en 2009, las líneas de crédito hacia el Ecuador se han reducido drásticamente.

#### **4.2. El endeudamiento público posterior a la recompra**

Ahora bien, el endeudamiento *per se* no se puede calificar de bondadoso o malicioso; es necesario analizar las condiciones en las que se firma y, sobre todo, el uso que se le va a dar a los desembolsos. Al ser China nuestro principal acreedor, es importante estudiar con mayor detenimiento los créditos firmados con él.

Lejos de las preocupaciones imperialistas del dragón asiático, el endeudamiento con China ha sido alabado por el Gobierno; por ejemplo, el 16 de febrero del 2012, en una reunión con la prensa extranjera el presidente Correa, en referencia a los créditos con la República Popular China, manifestó que el endeudamiento con China no tiene límites:

...mientras más nos puedan prestar, mejor. Lo que necesitamos para el desarrollo es financiamiento y lo que más tenemos son proyectos rentables. Lo importante son las tasas y el plazo, si me prestan a largo plazo el límite es inexistente, a corto plazo es otra cosa (...) Somos complementarios con China, ellos tienen exceso de liquidez y escasez de hidrocarburos, nosotros tenemos exceso de hidrocarburos y escasez en liquidez. China financia a Estados Unidos, y pudieran sacar del subdesarrollo a Ecuador” (Andes, 17 de febrero de 2012, <http://andes.info.ec/2009-2011.php/?p=141559>).

Entonces, ¿se está repitiendo la misma historia de endeudamiento irresponsable, solo que ahora el verdugo es China en lugar de las instituciones del Bretton Woods?

Entre los argumentos que se sostuvieron para declarar un tramo de la deuda externa ecuatoriana como deuda odiosa, estuvo el uso, o mejor dicho, el mal uso de los desembolsos. Sin entrar en mayores detalles, la mayoría de los créditos, lejos de servir al desarrollo del país, sirvieron para pagar la deuda contraída anteriormente, beneficiando más a los acreedores que a toda la población. Ese sistemático endeudamiento, que se convirtió en un círculo vicioso de endeudarse únicamente para

pagar deuda, contribuyó al subdesarrollo del país, ya que buena parte de los fondos que podían destinarse a sectores como la salud, la educación, la vivienda y el fomento del empleo, se dirigían únicamente al servicio de la deuda.

La Constitución de Montecristi, impulsada por el Gobierno del Economista Correa, establece algunas precisiones sobre el endeudamiento público, que están dirigidas a evitar un endeudamiento irresponsable como el que ha vivido el Ecuador en periodos anteriores. Entre las principales se encuentra el hecho de que el endeudamiento se sujetará a una debida planificación:

Art. 289.- 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 (Constitución del Ecuador, 2008)

Así mismo, el Art. 290 describe las regulaciones a las que está sujeto el endeudamiento público, por ejemplo, las razones por las cuales se puede solicitar préstamos; en el numeral uno se encuentra escrito que: “Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes” (Ibíd., 2008). La utilización de los fondos también se ha regulado: “Con el endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador” (Ibíd., 2008). Procesos como la sucretización quedan prohibidos; el numeral 7 dice: “Se prohíbe la estatización de deudas privadas” (Ibíd., 2008). Anteriormente, en el Ecuador se contemplaba la prescripción de delitos como la concusión, el cohecho, el peculado y el enriquecimiento ilícito en el doble del tiempo de los delitos reprimidos con reclusión<sup>48</sup>; sin embargo, el numeral 6 del Art. 290 dice: “Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública” (Ibíd., 2008). Además, se resalta, en el numeral dos del mismo artículo, que: “Se velará para que el

---

<sup>48</sup> Recién en la Constitución de 1998 se declararon los delitos de peculado, concusión, cohecho y enriquecimiento ilícito como imprescriptibles, antes de 1998; en el Código de Procedimiento Penal, vigente en aquella época, los delitos anteriormente mencionados prescribían en el doble del tiempo que los reprimidos con reclusión (Muñoz, entrevista, 2012).

endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza” (Ibíd., 2008). De los artículos y numerales extraídos de la sección tercera sobre el endeudamiento público en la Constitución del Ecuador refleja la institucionalidad, en la esfera de lo normativo, del país por evitar los mismos errores del pasado.

Es menester profundizar en algunos aspectos sobre la soberanía del endeudamiento actual. El endeudamiento del Ecuador con organismos internacionales, como el FMI, venía acompañado de la firma de una ‘Carta de Intención’, en la cual, el país se comprometía a tomar algunas medidas económicas que reflejaran el compromiso del Ecuador en cumplir con las obligaciones del crédito, pero que el organismo multilateral se inmiscuya en la política económica interna es una clara intromisión en la soberanía del país, además, varios expertos han llegado a declarar que las Cartas de Intención firmadas por el país no eran de mutuo acuerdo, sino más bien, eran una suerte de imposición del FMI, por tal motivo, muchos sectores han criticado a los gobernantes que sumisamente han aceptado créditos en condiciones desfavorables para el país y atentatorias a la soberanía.

Empero, es necesario plantear al lector algunas reflexiones sobre las condiciones de los créditos con China aceptados ‘voluntariamente’ por el país: ¿El Ecuador está cediendo soberanía al otorgar gran cantidad de proyectos a China, los cuales dan paso a una penetración considerable del país asiático en la economía nacional? ¿El sigilo que existe alrededor de los créditos y proyectos con China forma parte de las condiciones informales impuestas por el acreedor, y por lo tanto, afecta la soberanía? ¿Son las condiciones de los créditos atentatorias a la soberanía, y consecuentemente, inconstitucionales? ¿Puede un Gobierno posterior al actual declarar inconstitucionales las deudas del Ecuador con China y no pagarlas, o recurrir a un proceso similar al utilizado por el Gobierno del Economista Correa con los Bonos Global 2012 y 2030?

La Constitución actual prohíbe prácticas consideradas por la CAIC como causales de ilegalidad, ilegitimidad, inmoralidad y corrupción, avizorando un cambio institucional para el endeudamiento; no obstante, no basta que la ley prohíba ciertas prácticas, sino que se cumplan; por eso es necesario revisar con más detalle los nuevos compromisos crediticios para poder constatar si se está respetando lo dispuesto por la

carta magna. La tabla No. 8 muestra el monto de los créditos y el uso que se le dará al financiamiento.

**Tabla No. 8: Propósito de los créditos ecuatorianos 2009 – 2011**

<b>Prestatario</b>	<b>Monto (miles de dólares)</b>
<b>Banco de Desarrollo de China</b>	<b>3.000.000</b>
Financiar Parcialmente Proyectos del Plan Anual de Inversiones 2011	2.000.000
Programa de inversión multisectorial de PAI y manejo presupuesto 2010-2011	1.000.000
<b>BID</b>	<b>1.285.700</b>
Apoyo al programa de transmisión	64.700
Financiar el Programa de Apoyo a la Extensión en la Protección Social y atención Integral en Salud.	100.000
Financiar el Proyecto Modernización de las Estaciones de Bombeo del Poliducto Esmeraldas-Quito	58.000
Financiar el Proyecto Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación FASE Masificación.	78.000
Financiar primer programa de infraestructura y conservación vial	350.000
Programa de Infraestructura Rural y Saneamiento de Agua-PIRSA	30.000
Programa de reforma institucional de la Gestión Pública	250.000
Programa nacional de infraestructura para la universalización de la educación con calidad y equidad	75.000
Programa nacional de infraestructura social y vivienda	100.000
Programa para el fortalecimiento del ciclo de pre-inversión	40.000
Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierra rurales SIG-Tierras	90.000
Proyecto Apoyo Pesca Artesanal Costera	50.000
<b>CAF</b>	<b>1.600.713</b>
Construcción carretera Gualo Puenbo	110.000
Financiar al programa de apoyo a la inversión pública en el sector eléctrico	250.000
Financiar operaciones de capital trabajo y comercio exterior	50.000
Financiar proyectos de capital de trabajo y activos fijos	50.000
Intercambiador Av. Benjamín Rosales	60.000
Paise programa apoyo a la inversión pública sector social del Ecuador - Paise	250.000
Programa de Desarrollo vial del Valle de los Chillos	48.200
Programa de obras complementarias para proyectos viales	255.304
Programa de saneamiento ambiental para el desarrollo comunitario PROMADEC-PDM	100.000
Promadec - PDM II	300.000
Proyecto Cerro Gatazo y Cerro El Calvario	10.482
Proyecto de Inversión Fomento al Sector Productivo y Exportador	50.000
Proyecto Nacional Gestión de Riesgos para el Hábitat y la Vivienda	66.727

<b>Deutschr Bank España</b>	<b>21.250</b>
Proyecto de Modernización de la Empresa de Ferrocarriles y Rehabilitación Integral del Sistema Ferroviario Ecuatoriano	21.250
<b>Export - Import Bank China</b>	<b>2.254.108</b>
Construcción del Contrato E.P.C. Hidroeléctrico Coca - Codo – Sinclair	1.682.745
Contratación hidroeléctrica PAUTE-SOPLADORA	571.363
<b>Export - Import Bank Corea</b>	<b>43.630</b>
Financiar el proyecto de inversión ampliación del suministro de agua potable para Santo Domingo	43.630
<b>Export - Import Bank Rusia</b>	<b>123.349</b>
Financiar Proyecto Hidroeléctrico Toachi Pilatón	123.349
<b>FIDA</b>	<b>12.918</b>
Financiar Parcialmente Proyecto para el Desarrollo Territorial del Corredor Ibarra San Lorenzo	12.918
<b>FLAR</b>	<b>480.000</b>
Apoyo a la Balanza de Pagos	480.000
<b>Gobierno Bélgica</b>	<b>1.399</b>
Ampliación de la Cobertura de la Estación Costera Puerto Ayora-Radio en Archipiélago de Galápagos	1.399
<b>Total</b>	<b>8.823.067</b>

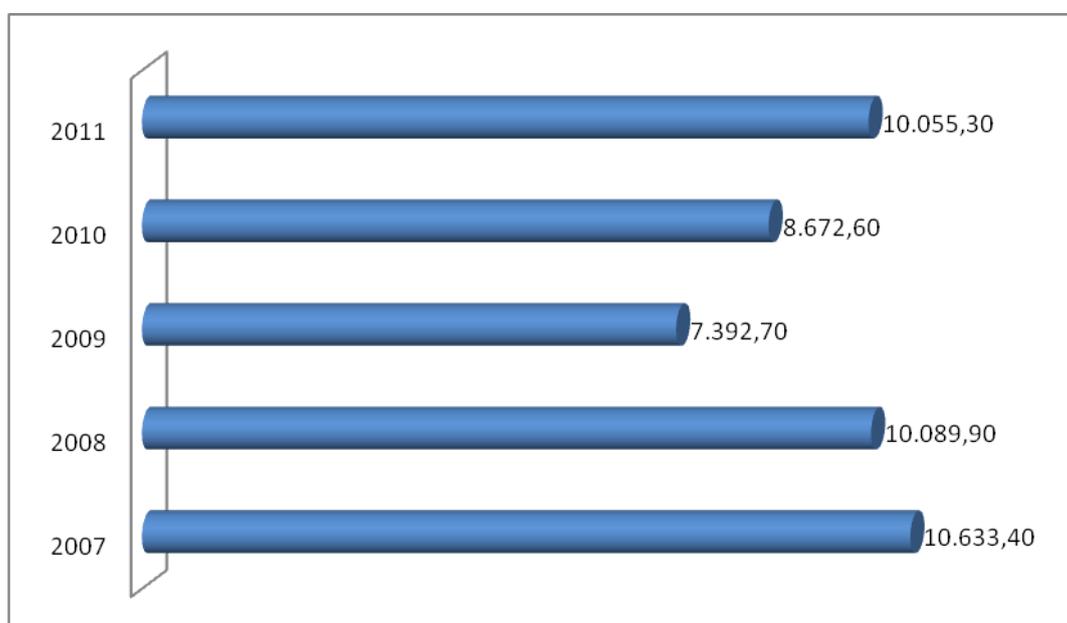
Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración propia

Así, la deuda externa pública adquirida desde el año 2009 se ha utilizado en proyectos de inversión social. Sin embargo, no se puede desconocer que la realidad económica del país es de una bonanza petrolera que insta a preguntar ¿Por qué no se utiliza los ingentes ingresos petroleros en las obras anteriormente enlistadas en lugar de contratar deuda pública externa? El gasto fiscal en el Gobierno del presidente Correa ha sido muy criticado por diversos sectores y es casi lógico deducir que el dinero utilizado en el enorme gasto fiscal puede ser destinado a proyectos de inversión, evitando así, endeudarse con China, cabe detallar que además de los créditos con China existen tres ventas anticipadas de petróleo las cuales comprometen los ingresos fiscales del futuro ¿Es necesario hipotecar el futuro del Ecuador con China? ¿Se podrá mantener el gasto fiscal si el precio del petróleo cae?

El gráfico No. 21 muestra que el total de los nuevos créditos que ha adquirido el Ecuador desde la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030 hasta diciembre de 2011 incrementó la deuda pública a niveles muy cercanos a los anteriores de la renegociación del año 2009:

**Gráfico No. 21: Saldo deuda externa Ecuador 2007 – 2011 (millones de dólares)**



Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración propia

Finalmente, resulta imperioso inferir que luego de algunos años algún Gobierno puede instaurar una Auditoría del Endeudamiento desde el año 2009 la que podría concluir que: endeudarse, a pesar de los ingresos petroleros, es ilegítimo; que una empresa estatal como Petroecuador entregue un poder especial a Petrochina, como garantía de pago, es ilegítimo y traiciona a la patria; que los intereses en los que se firma los créditos con China son usureros y, por lo tanto, ilegales; que las condiciones aceptadas por el Ecuador son atentatorias a la soberanía, y por lo tanto inconstitucionales (Art. 290); que aceptar cortes de arbitraje en Pekín y Londres, es decir, fuera de Latinoamérica, es inconstitucional (Art. 422); que endeudarse prácticamente con un sólo acreedor es irresponsable; y con todas esas conclusiones, se determina que la deuda auditada no se debe pagar, deteriorando así la imagen internacional del Ecuador y su seriedad y respeto a la firma de contratos crediticios, reduciendo las líneas de financiamiento.

#### **4.3. Contexto internacional**

La recompra de la deuda externa ecuatoriana generó una importante reducción tanto en el saldo de la deuda externa pública como en el servicio de la deuda; como lo

ha manifestado el Gobierno, en reiteradas ocasiones, la recompra fue un total éxito. Sin embargo, cabe mencionar los factores que indirectamente ayudaron a que el proceso no se empañara y se volcara contra el Ecuador.

Los tenedores de los bonos podían emprender acciones legales contra el Ecuador alegando incumplimiento en el pago, al igual que lo hicieron en el 2000 contra Argentina, sometiendo la pugna a cortes internacionales; sin embargo, la grave crisis económica mundial que se inició en Estados Unidos, en el año 2008, y que se esparció por Europa, distrajo la atención a problemas ‘más serios’ y de mayor envergadura que emprender un largo y extenuante litigio contra un pequeño país latinoamericano en vías de desarrollo.

Por otro lado, el Ecuador manifestó que emprendería acciones legales tanto nacionales como internacionales contra los culpables de las ilegalidades de la deuda externa presentadas por la CAIC. Sin embargo, esa alternativa tampoco se consolidó por razones aún no manifestadas por el Gobierno, aunque los argumentos apuntan a evitar una pugna larga y extenuante durante la cual los bienes estatales podían incluso quedar embargados hasta la sentencia del caso, lo cual no se presentaba como un escenario posible para el país.

Finalmente, es importante manifestar que los conflictos en el Medio Oriente han mantenido un precio del petróleo bastante elevado, de tal manera que el Ecuador, al beneficiarse del alto precio de las exportaciones de crudo, ha tenido la suficiente liquidez para cumplir con sus obligaciones estatales y mantener su economía a flote, razón por la cual se cuestiona el gran endeudamiento con China.

## Conclusiones

Las relaciones internacionales generan comercio, cooperación, inversión y crédito entre los actores participantes. La sensibilidad de las relaciones internacionales obedece a un elemento muy difícil de conseguir y muy fácil de deteriorar: la confianza. Así, la renuncia unilateral a la prescripción de la deuda, la firma del llamado *Tolling Agreement*, el aceptar participar en el Plan Brady, entre otras acciones que aparentemente fueron completamente perjudiciales para el país, pueden tener algún aspecto positivo para el Ecuador, al proyectar una imagen internacional favorable luego de declararse en moratoria, es decir, ese tipo de acciones pueden identificarse como una muestra de seriedad y respeto, por parte del Ecuador, a los acuerdos internacionales firmados. Sin embargo, si detrás de esa leve mejoría en las relaciones públicas del Ecuador se escondieran ocultos intereses, el Estado debería tener las herramientas necesarias para sancionar con todo el rigor de la ley a quienes lo perjudicaron y traicionaron. Es decir, la fortaleza en las instituciones del país debe ser tan sólida que evite actos u omisiones fraudulentas.

La sensibilidad de la confianza en el sistema internacional está determinada en la medida en que los actores internacionales no se dejan llevar por las ‘buenas intenciones’, sino por el beneficio o perjuicio que pueden obtener al momento de relacionarse con un Estado. Es así como la desconfianza que genera un Gobierno impuntual en el pago de su deuda externa puede, además, impactar negativamente en la intención de los inversionistas extranjeros para trabajar en el país en cuestión, reflejando una disminución en la IED como consecuencia de la desconfianza generada por la moratoria. Sin embargo, es difícil establecer una relación directamente proporcional entre la puntualidad de las obligaciones de la deuda externa y la IED, debido a que esta última también depende de otros factores, como por ejemplo, la seguridad jurídica, la estabilidad política, entre otros. No obstante, en principio, la confianza es una variable que influye mucho sobre la IED y, por extensión, los actos u omisiones que resten confianza en el país influirán también en la IED, de uno u otro modo.

Empero, así como el Estado con sus actos u omisiones puede generar desconfianza en el sistema internacional, también puede crear confianza. Por ejemplo, la principal crítica, a las renegociaciones que canjearon la deuda externa con la emisión de

los Bonos Brady, es que el valor comercial de la deuda se cotizaba en los mercados internacionales al 30% de su precio real; sin embargo, la renegociación se lo hizo con un valor del 100% de la deuda; con este hecho, el Gobierno del economista Correa ha manifestado una actitud ‘entreguista’ de los negociadores, pero la actitud de los negociadores ecuatorianos, la de utilizar el valor nominal de los bonos en lugar del valor comercial para renegociar la deuda, proyecta una imagen de seriedad en los acreedores, así como voluntad de pago, compromiso con las responsabilidades adquiridas previamente y eso, a la vez, puede influir positivamente en las relaciones públicas del país en la medida en que los acreedores confiarían en la buena voluntad del país. Cabe señalar que ningún tribunal ha fallado contra la actitud de los negociadores, la de utilizar el valor nominal de la deuda para la renegociación, así que sería gratuito sostener que tal acción fue ilegal, y si el Gobierno o cualquier persona natural o jurídica considera tal actitud como ilegal o corrupta debería emprender una acción legal que sancione a los responsables; de lo contrario, ese silencio, en la esfera de lo ético, sí es complicidad y sí traiciona a la patria.

Asimismo, se argumenta que al calcular los intereses de la renegociación, se mezclaron el capital adeudado y los intereses, con lo que se estaría calculando un interés sobre el interés ya fijado de la anterior negociación, cometiendo anatocismo<sup>49</sup>, acción penada tanto nacional como internacionalmente. Sin embargo, al mezclar capital e intereses en mora, para saber el monto total adeudado, y sobre ese valor calcular un interés no puede ser considerado como anatocismo ni mucho menos como ilegal por el siguiente razonamiento: indistintamente de si es capital o interés, la deuda total es el monto que se debe y el objetivo de renegociar dicha deuda es buscar una forma para pagar ese monto total (interés más capital); en otras palabras, la deuda anterior queda completamente eliminada cuando se la renegocia, es como si fuera una nueva deuda. Ahora bien, el alegar que en dicha operación se cometió anatocismo sólo parece una argucia para argüir ilegalidad debido a que la negociación fue en base a la totalidad de la deuda (capital más intereses), que es lo que se adeudaba, y no únicamente el capital. No se puede olvidar que el Estado incumplió el pago de una deuda y como un método pacífico para resolver ese monto pendiente, se trató de renegociar esa deuda, aunque, como se mencionó anteriormente, todas esas negociaciones pudieron haber obtenido

---

<sup>49</sup> Cobro de interés sobre interés.

condiciones más favorables para el país; no obstante, las relaciones públicas del Ecuador pudieron verse afectadas.

Es necesario puntualizar que la política exterior del Ecuador no ha girado alrededor de la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030. El manejo de la deuda externa pública es únicamente uno de los aspectos de la política exterior; por ello, resulta delicado asociar consecuencias que tengan como único origen la recompra de la deuda externa, por ejemplo, en el caso de la IED son muchos los factores que influyen en su variación, aunque sí es clara la relación entre la confianza del sistema internacional y la IED y, al destacar que los actos y omisiones del país no se han enrumbado en el camino de fortalecer la confianza del sistema internacional, se puede concluir que una variable que apenas sí influye en la IED es la recompra al estilo ecuatoriano.

Así mismo, la experiencia empírica demostró que el riesgo país fue el principal y más inmediato elemento que se vio afectado tras la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030 en el año 2009. Aunque el Gobierno del economista Correa ha mantenido un discurso de desprestigio sobre este indicador económico, es necesario rescatarlo en la medida en que es un referente directo de las relaciones públicas del país, es decir, es un indicador de la imagen que proyecta el país sobre el sistema internacional, así que al revisar este indicador, es indiscutible que el Ecuador proyectó una imagen de desconfianza luego de la recompra del año 2009.

Luego de comprobar que el Ecuador proyectó, efectivamente, una imagen negativa tras la recompra de la deuda externa de 2009, al revisar el riesgo país, es importante verificar qué aspectos se vieron afectados y cómo puede perjudicar tal imagen al Ecuador. Por un lado, como ya se explicó anteriormente, la IED se vio afectada y, dependiendo de otros factores, puede resultar muy perjudicial una insuficiente IED sobre todo porque el Ecuador, al tener una economía dolarizada, necesita un regular flujo de capitales externos para mantener la dolarización; si bien un escenario de desdolarización se observa muy lejano, las consecuencias de una escasa IED para la economía son preocupantes<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> No es motivo de esta investigación profundizar en aspectos microeconómicos, sin embargo, es indispensable enunciar estos aspectos.

Por otro lado, la desconfianza del sistema internacional se podría verificar también en la reducción de las líneas de financiamiento. Este aspecto es necesario abordarlo con delicadeza porque se puede prestar a confusiones. Es claro que China vive una bonanza en su economía y que eso le ha permitido penetrar, no sólo en la región, sino en el mundo de una manera bastante importante; es el acreedor de muchas naciones tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, entre las cuales está el Ecuador. El Gobierno ha mantenido un discurso de tranquilidad y confianza ante tal endeudamiento; sin embargo, el hecho de que en algún momento se hayan criticado las condiciones de los préstamos del país asiático, incluso calificándolas de peores frente a las condiciones del FMI, generó muchas dudas sobre las ‘condiciones informales’ en las cuales se firmaron los créditos. Cabe aclarar que ‘condiciones informales’ se refiere a los acuerdos llegados verbalmente, es decir, los que no están por escrito o los que se ubican en la esfera de la buena fe para su cumplimiento. Un ejemplo hipotético podría mejorar la comprensión del lector: China le presta al Ecuador para la construcción de un proyecto hidroeléctrico, las condiciones formales del crédito serían el monto, la tasas de interés, el plazo y la gracia; las condiciones informales serían que para la mencionada construcción se contrate un alto porcentaje de mano de obra china, que la maquinaria, equipos y tecnología utilizados para la construcción del proyecto sean chinos, que exista un gran sigilo de los detalles de los créditos y proyectos, entre otros. Y eso sin mencionar aún que las condiciones formales no son tan favorables si se las compara con otros países.

Además, es necesario tomar en cuenta que el Ecuador es miembro de la CAF y del BID y que los préstamos con otras entidades distintas a China representan el 13% de los montos prestados por el país asiático, así que China es el principal acreedor del país y con lo expuesto anteriormente se puede afirmar que efectivamente como consecuencia del proceso de recompra de la deuda externa ecuatoriana, en 2009, las líneas de crédito hacia el Ecuador se han reducido de manera drástica.

Finalmente, es necesario hacer una aclaración. Es evidente que los créditos *per se* no son buenos o malos; sin embargo, sí resulta indispensable resaltar que depender tanto de un solo acreedor, independientemente de si este es China o el FMI, representa un riesgo muy alto para el país debido a que ese acreedor puede modificar sus

condiciones formales o informales para los créditos lo que traería problemas para el país.

La ‘renegociación’ realizada por el Ecuador en el año 2009 tiene una serie de particularidades que es necesario analizar con más detenimiento. En primer lugar, entre los elementos de una negociación se encuentra la ‘voluntad de las partes’ para llegar a un acuerdo; en el caso de la renegociación ecuatoriana este elemento quedó en discusión, debido a que los tenedores de los bonos fueron ‘presionados’ a negociar, una especie de: ‘se sientan a negociar bajo estas condiciones o no hay pago’. Evidentemente, fue una presión tan sutil y astuta que no se puede argüir ilegalidad. Segundo, la negociación tuvo un éxito rotundo en favor del Ecuador y en detrimento de los tenedores de los bonos, es decir, fue una negociación de suma cero donde una postura triunfa en desmedro de la otra. Tercero, la postura ecuatoriana gozó de un enorme respaldo de la población que estaba consciente de la imperiosa necesidad de destinar los recursos utilizados en el pago de la deuda a la inversión social, lo que internamente generó un respaldo multitudinario de la población legitimando el proceso. Y cuarto, la asesoría financiera de la firma francesa Lazard Freres y la asesoría legal de la firma inglesa Clifford Chance colaboraron profundamente en el éxito de la renegociación y evitaron posibles demandas internacionales.

La primera y la segunda característica del proceso de renegociación, al ser tan desfavorable para los acreedores, pueden originar un deterioro de la imagen del Ecuador para los acreedores y sus allegados, es decir, las relaciones públicas del Ecuador se vieron afectadas; sin embargo, este tipo de elementos se encontraban en anteriores negociaciones en las que el Ecuador era el que resultaba perjudicado; por lo tanto, la imagen del Ecuador se reduce a la esfera de lo ético y de lo personal, aunque este es un aspecto que no se puede pasar por alto, porque al final es la ética personal lo que motiva a los individuos (acreedores, inversionistas, entre otros) a depositar su confianza o su capital en determinado país. La tercera particularidad originó tanto apoyo popular que las relaciones públicas del país, en la población de otros Estados, impactaron positivamente, de tal manera que, extraoficialmente, se pudo conocer que se recibieron voces de apoyo y respaldo internacional a tal punto de que hubo intenciones de repetir el proceso en otros países. Finalmente, la cuarta característica, como un símbolo de preparación y organización, fue el complemento ideal para el éxito de la recompra de

una tramo de la deuda externa ecuatoriana, lo que proyecta internacionalmente una imagen positiva.

No se puede despreciar el hecho de que tanto el incontestable origen ilegítimo de la deuda externa como los argumentos de ilegalidad de los Bonos Global, presentados en el informe de la CAIC, minimizaron cualquier indicio de ‘inmoralidad’ en el proceso de recompra, el cual, dicho sea de paso, queda justificado plenamente desde el punto de vista de la doctrina realista. Además, el Ecuador bien pudo haber influenciado en otras naciones para que siguieran su camino de haber materializado las declaraciones que anunciaron emprender las acciones legales nacionales e internacionales de tal forma que, de haber obtenido un fallo favorable en cortes internacionales, se habría sentado un inédito precedente que podía haber servido como camino para otros países que se encuentran en situaciones similares.

La renegociación de la deuda externa del Ecuador, tal y como se la realizó, significó una reducción de alrededor de 3.000 millones de dólares del monto total de la deuda externa pública del Ecuador, por lo que la negociación como tal se puede calificar de exitosa. Además, considerando las consecuencias que tuvo para las finanzas del Ecuador, las ventajas resultaron muy superiores a las desventajas que, como se pudo ver, no han sido significativas ni tampoco han impedido el crecimiento económico del país. Sin embargo, la situación del Ecuador en el contexto internacional es preocupante por la dependencia casi total de los créditos de China, es decir, la imagen del Ecuador ha generado desconfianza en los acreedores, lo que ha reducido radicalmente las líneas de financiamiento con las dificultades y los peligros antes mencionados.

Un principio básico de las relaciones internacionales se fundamenta en el criterio que “los Estados no tienen amigos sino intereses” (Carrión, entrevista, 2012). Ante la participación de nuevos actores en el concierto internacional, se podría ampliar esta frase así: ‘en las relaciones internacionales los actores involucrados, entre ellos los Estados, no tienen amigos, únicamente intereses’. Bajo esta premisa, se puede entender cómo las entidades financieras extranjeras (como el Citybank, el Lloyds Bank, El JP Morgan, entre otros) entregaron ingentes préstamos a los países latinoamericanos en la década de los setenta como ‘capital para el desarrollo’ sin detenerse a estudiar la capacidad de pago del país deudor ni considerar que la mayoría de los Estados estaban siendo gobernados por dictaduras militares, razón por la cual las deudas adquiridas

tienen una marca de nacimiento de ilegitimidad que, consecuentemente, se ha heredado a todas las ulteriores renegociaciones que en base a aquellas deudas se realizaron.

La historia demostró que los créditos otorgados a los países latinoamericanos no tuvieron un pormenorizado análisis de las posibilidades de pago de los Estados y que las condiciones del préstamo aseguraban: a) un servicio de la deuda que no impida el crecimiento del país y, b) la utilización de los desembolsos en proyectos rentables. Es así como, luego de un periodo de ‘agresivo endeudamiento’, las economías sudamericanas no estuvieron en capacidad de afrontar la reducción de flujos producida por la variación del precio del petróleo, a inicios de la década de los ochenta, sumergiéndolas en una crisis regional iniciada por México, que suspendió el pago del servicio de la deuda, y, como un efecto dominó, el resto de Sudamérica cayó en moratoria, degenerando en lo que se conoce como la “crisis de la deuda latinoamericana”.

La moratoria regional reunió a los organismos internacionales, a los acreedores y a los Estados deudores para renegociar la deuda en moratoria; las condiciones en las que se firmaron las renegociaciones favorecieron más a los acreedores que a los deudores. Existen varios estudios y publicaciones que se han enfocado en analizar con profundidad los diversos aspectos que giran alrededor de las mencionadas renegociaciones o nuevos compromisos crediticios, y han arrojado como resultado una serie de irregularidades que denotan visos de ilegitimidad, ilegalidad, inmoralidad y corrupción; sin embargo, esta investigación ha encontrado únicamente el origen común de ilegitimidad, incluido el caso ecuatoriano.

El servicio de la deuda pública ha significado un costo social muy alto para la población que ha tenido que afrontar directamente las consecuencias de pagar la deuda externa en lugar de invertir esos recursos estatales en salud, vivienda, educación y empleo; consecuentemente, entre la población se fue generando un multitudinario apoyo a la tesis de no pagar la deuda externa porque se comenzó a divulgar el criterio de que es inmoral cancelar a acreedores internacionales mientras puertas adentro familias enteras sufren de extrema pobreza. Sin embargo, es necesario puntualizar que esa inmoralidad no se puede atribuir a la deuda externa *per se*, sino que la población debería tomar conciencia de que fueron los negociadores o los gobernantes quienes tuvieron la responsabilidad ética y moral de velar por los intereses nacionales y que, en lugar de

eso, aceptaron y firmaron negociaciones y renegociaciones en condiciones favorables para los acreedores y que condenaron al Estado a un oneroso pago a través de los años.

La experiencia mexicana expone que las principales causas de la crisis de 1982, que se propagó por toda la región latinoamericana, se originaron principalmente en el aumento indiscriminado de la deuda externa pública con entidades financieras externas, es decir, en una política pública obnubilada con las posibles consecuencias que ese endeudamiento agresivo traería con la variación del precio del petróleo. Sin embargo, no son menos despreciables los factores exógenos que, al final, fueron un desencadenante de la crisis.

La moratoria de Argentina, a inicios del Siglo XXI, tuvo causas muy similares a las de México. Para empezar, la deuda renegociada, a raíz de la crisis de la deuda latinoamericana, mantuvo pendiente de un hilo la estabilidad económica y financiera del país gaucho, de tal manera que, ante algunos problemas domésticos como la inestabilidad política y la crisis económica, se generó una nueva moratoria en diciembre de 2001.

Empero, en ambos casos las consecuencias de la moratoria de la deuda externa son dos, principalmente: por un lado, las líneas de financiamiento se redujeron de tal manera que luego del *default*, los Estados tuvieron que someterse a renegociaciones de la deuda externa en condiciones menos favorables, como una suerte de castigo por no haber cancelado sus obligaciones financieras. Por otro lado, al disponer de los recursos que eran utilizados para el servicio de la deuda, los Gobiernos pudieron solventar otras necesidades domésticas que, al final, generaron un crecimiento económico evidentemente beneficioso, a tal punto que incluso le permitieron al país someterse a las negociaciones desfavorables de los nuevos financiamientos mencionadas, aunque, a la larga, el problema de la deuda externa en dichos países no se solucionó radicalmente.

Otro factor externo que se vio afectado fue el “riesgo país”. Cuando los países analizados se declararon en moratoria, el índice de riesgo país se elevó a cifras inéditas lo que influenció directamente en la imagen de los mencionados países porque uno de los indicadores que ayuda a los inversionistas extranjeros a conocer cómo está la situación de un país es precisamente el riesgo país, y además, los préstamos internacionales calculan el porcentaje de interés analizando el comportamiento del riesgo país, lo que a un país que se declara en moratoria puede enredarle en una suerte

de “círculo vicioso” en la medida en que, aunque tiene menos liquidez para pagar, se le imponen tasas más elevadas para cancelar su deuda.

Frente a los argumentos de que el sistema internacional es el responsable del endeudamiento desfavorable para los países en vías de desarrollo, la presente investigación considera que el problema del Ecuador, y de otras naciones latinoamericanas, no fue la estructura y funcionamiento del sistema internacional, sino el auto-aislamiento y desconocimiento, intencional o no, de los mecanismos utilizados por ese sistema internacional para comprometer los ingresos de un país en el pago de la deuda externa, beneficiando primordialmente a los acreedores de la deuda: no obstante, es en última instancia el Estado el que decide: a) con quién firmar un contrato y, b) bajo qué condiciones firmar el contrato en cuestión, así que, un manejo más hábil del sistema internacional habría producido renegociaciones de la deuda externa en condiciones mucho más favorables para el Ecuador.

Empero, los efectos positivos o negativos que recibe un Estado y que, al fin y al cabo, la población siente y palpa, se deben directamente a los gobernantes que estuvieron a cargo en aquel momento. Es necesario enfatizar en este punto por dos razones: a) es indispensable devolverle la responsabilidad del Estado a los ciudadanos, que, al vivir en democracia, con su voto entregan las riendas y el futuro del país a una sola persona; por eso, es necesario involucrar a la ciudadanía en la participación activa en la democracia y generar un voto responsable y, b) el realismo político asocia estrechamente la moralidad de las acciones de un país con las convicciones éticas del gobernante de turno, es decir, los actos u omisiones que un Gobierno realiza en representación de su nación y que proyectan una imagen positiva o negativa del país en cuestión pueden quedar desechadas y ‘olvidadas’ con la implementación de un nuevo Gobierno, aunque la excesiva presencia de políticas de Gobierno en lugar de políticas de Estado impide el desarrollo sostenido del país.

Es menester resaltar que el cuarto principio de realismo político de Morgenthau sostiene que el significado moral de la acción política no es desconocido para el realismo político; sin embargo, también se señala que la ética política juzga las acciones por sus consecuencias políticas (Morgenthau, 1948: 21). Así, la política de endeudamiento externo público del Ecuador no ha mantenido una política realista que busque beneficios netamente domésticos así sea en detrimento del sistema internacional

o de otros actores internacionales (como los acreedores de la deuda por ejemplo) con el abanderamiento de conseguir réditos económicos para el país y, por añadidura, para la población que conforma el Estado. Lamentablemente, la historia de la deuda externa, anterior a la renegociación del año 2009, ha demostrado ser favorable únicamente a los acreedores internacionales (salvo la moratoria anunciada en el Gobierno de la Revolución Liberal del General Alfaro en 1896, tras la publicación de *La deuda Gordiana*, escrita por Eloy Alfaro Delgado)<sup>51</sup>.

La nueva teoría institucional ha demostrado que el Ecuador adoleció por más de 30 años de instituciones sólidas que permitan: a) utilizar eficientemente los recursos de la deuda externa en proyectos inversión, b) sancionar a los responsables de una utilización ociosa, en el menor de los casos, o ilegal de los fondos públicos ingresados por concepto de amortizaciones, c) impedir el endeudamiento externo público que sea adquirido únicamente para cancelar deuda externa en detrimento de las necesidades del país, y d) maximizar los beneficios para el Ecuador tanto en los préstamos contratados como en las renegociaciones de deudas anteriores.

Así, el problema del endeudamiento externo del Ecuador necesitó la convergencia de dos factores para comenzar una nueva etapa que permita utilizar los créditos para favorecer al país, en lugar de atascarlo; los factores fueron: por un lado, un proceso realista que permita la reducción considerable del monto de la deuda y, por otro, el fortalecimiento de las instituciones ecuatorianas que permita controlar el endeudamiento para evitar los errores del pasado.

Un importante giro en el endeudamiento público ecuatoriano, como institución, se ha producido en el Ecuador. La Constitución del Ecuador claramente manifiesta en qué casos y para qué se puede endeudar el Estado, para evitar los mismos errores del pasado que impidieron hacer de los préstamos un beneficio para el país, y lejos de ello fueron un obstáculo para su desarrollo. Desde el año 2009, los contratos crediticios firmados por el Ecuador han sido revisados por los organismos de control ciudadano y los desembolsos han sido utilizados únicamente para proyectos de inversión, lo cual avizora una nueva etapa en la política de endeudamiento ecuatoriano luego de alrededor

---

<sup>51</sup> Cabe recordar que tras decidir el no pago de la deuda externa (deuda inglesa para la independencia principalmente), las fuentes de financiamiento se cerraron dramáticamente a tal punto que fue necesaria un trabajo de *lobbying* impulsada por Archer Harman con los tenedores de los Bonos Ingleses; tras un año de negociación en Londres, Harman “llegó al acuerdo de comprarla al 35% de su valor original” (Arosemena, 1991:87).

de tres décadas de auge petrolero con pobres resultados para la economía interna. Incluso se han determinado las sanciones que pueden tener quienes endosen al país el costo de una deficiente renegociación o endeudamiento. Sin embargo, la institucionalidad del Estado depende en forma directa de una democracia lo suficientemente sólida como para evitar redes de corrupción y la asunción al poder de los individuos más idóneos.

Cabe anotar que antes de instaurarse la auditoría de la deuda externa ecuatoriana, en el país ya existían movimientos sociales que clamaban por el no pago de la deuda externa y la sanción a los responsables de ese ‘endeudamiento irresponsable’, y que, al presentarse los resultados de la CAIC se sintieron representados, sin embargo, a pesar del éxito de la recompra de los Bonos Global 2012 y 2030, el Gobierno Nacional no cumplió con el ofrecimiento de emprender juicios legales tanto nacionales como internacionales contra los responsables de ese endeudamiento. Cabe destacar que si bien esta investigación insiste en que el Estado tiene la obligación de respetar y cumplir con los préstamos adquiridos en el extranjero, así mismo, debe sancionar rigurosamente a quienes han coadyuvado a adquirir una deuda externa que ha ido en contra de los intereses nacionales o no ha servido para el desarrollo del país.

Para concluir, es imperioso recordar al lector que la imagen de un país no está anclada a un solo suceso sino que depende de muchos acontecimientos que van construyendo la percepción que tiene el mundo sobre un país. Aunque no fue el objeto de esta investigación abordar todos aquellos temas que afectan las relaciones públicas del país es necesario mencionar algunas de las variables que influyen en la imagen del Ecuador: las acusaciones de la cercanía del Gobierno actual con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, la sentencia del juicio planteado por el presidente Correa en contra del Universo, la abstención de votar en contra de una sanción hacia Siria en las Naciones Unidas, el envío a Italia de 40 kilos de cocaína en la valija diplomática ecuatoriana, el asilo político otorgado a Julian Assange (Fundador de Wikileaks), son sólo algunos de los factores que influyen en la imagen que proyecta el Ecuador al mundo.

## Bibliografía

### Libros:

Acosta, Alberto (1994). *La deuda eterna: una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.

Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos CEP: Abya – Yala.

Arosemena, Guillermo (1991). *La Gran Bretaña en el desarrollo económico del Ecuador 1820 – 1930*. Quito: Editorial Ecuador.

Auditoría Ciudadana de la Deuda y el Comité por la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (2007), *La deuda ilegítima de Ecuador*, Quito.

Ayala Mora, Enrique (2008). *Manual de Historia del Ecuador: Época Republicana*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Benalcázar, Eduardo (2011), *Clonación de la ilegal deuda externa en paz*. Quito: Colegio de Economistas.

Calvo, Juan Pablo (2008). *Evolución de la Inversión Extranjera Directa en Argentina. Una comparación entre la década del '90 y el periodo de post – crisis*. Tesis para la obtención del grado de Economista, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Matín Rapetti (2005). “La deuda argentina: Historia, default y reestructuración”. *Desarrollo Económico* N° 178, <http://www.jstor.org/stable/3655857> (Visitada en diciembre, 01, 2011)

Morgenthau, Hans J. (1948) *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.

Revelo, Osvaldo (2008). *La legitimidad de la Deuda Externa pública en el Ecuador para el periodo comprendido entre 1994-2006*. Tesis para la obtención del grado de Magíster en el Programa de Maestría en Derecho Internacional Económico, Universidad Andina Simón Bolívar.

Silva, Betty (2003). *Ecuador: De la deuda inglesa a los Bonos Brady*. Guayaquil. Observatorio Internacional de la Deuda.

Sorensen, Max (1968), *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Fuentes virtuales:**

Banco Central del Ecuador, <http://www.bce.fin.ec/>

Banco Central de Reserva del Perú, <http://www.bcrp.gob.pe/>

Banco de la República de Colombia, <http://www.banrep.gov.co/>

Ministerio de Finanzas (Ecuador), <http://www.finanzas.gob.ec/>

Instituto Nacional de estadística y Censos (Ecuador), <http://www.inec.gob.ec/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú), <http://www.inei.gob.pe/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia), <http://www.dane.gov.co/>

North, Douglass (1993) *The new economics institution and development*. Washington: Washington University. <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/newinste.north.pdf> (Visitado el 20 de noviembre de 2011).

Salomón, Mónica (2002). “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, 56, (enero 2002), [http://perio.unlp.edu.ar/relaciones\\_internacionales/teoriasigloxxi.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/relaciones_internacionales/teoriasigloxxi.pdf). (Visitado el 16 de noviembre de 2011)

Comisión para la auditoría integral del crédito público (CAIC), (Ecuador) (2008) <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>. (Visitado el 20 de noviembre de 2011).

Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <http://www.eclac.cl/>

### **Documental Deudocracia**

Toussain, Eric (2011) “Deudocracia”, *Youtube*, (3:05), (Junio 22), <http://www.youtube.com/watch?v=rEn4AH9MBkc&feature=related>. (Visitado el 12 de noviembre de 2011).

Sudaval S.A. (2006) “Bonos Brady, el final de una etapa oscura” (Enero) (Volumen 7, número 10) <http://www.sudaval.com/boletines/2006/Bolet%C3%ADn%20Sudaval%202006%20-%20Enero.pdf> (Visitado el 1 de diciembre de 2011)

Informe Quincenal de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía del Perú, octubre 2011). Disponible en <http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Informe-Quincenal/Multi-sectorial/Informe-Quincenal-Multisectorial-Riesgo-pais.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas, <http://mef.gob.ec/web/portal/boletines-de-deuda-externa>

### **Artículos de prensa:**

<http://www.radiopublica.ec/ecmov3.php?c=4362>

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-ecuador-se-siente-maltratado-en-negociaciones-con-china-380327.html>

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rivera-venta-anticipada-de-crudo-no-es-deuda-462628.html>

[http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--95636](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--95636)

### **Entrevistas:**

- **Bertha García**

Experta en el tema de Fuerzas Armadas, docente de la PUCE

- **Alberto Acosta**

Economista, docente de la FLACSO

- **Francisco Carrión**

Diplomático de carrera, ex - canciller, docente de la FLACSO.

- **Luis Muñoz**

Abogado, consultor privado, docente UIDE.

- **Pablo Lucio Paredes**

Economista, Docente USFQ.

- **Mauricio Pozo**

Economista, ex Ministro de Economía (Gobierno de Lucio Gutiérrez).