

Otro corte a la deuda gordiana...

¿Correa en la senda de Alfaro?

Alberto Acosta

“Sabemos bien contra quienes nos enfrentamos, verdaderos monstruos que no dudarán para tratar de aplastar al país (...) aceptamos esa responsabilidad”.

Presidente Rafael Correa, 12 de diciembre del 2008

Alfaro y su corte al nudo gordiano

Desde los inicios de la República las renegociaciones de la deuda externa han constituido una repetición de desgracias, embustes y peculados, así como de esperanzas frustradas ante una actitud prepotente y agresiva de los acreedores. Actitud alentada por la complicidad, consciente o no, de los negociadores ecuatorianos. Sin embargo, también hubo épocas, muy pocas por cierto, en las que el Estado ecuatoriano priorizó los intereses nacionales. Eso parece suceder en la actualidad en el gobierno del presidente Rafael Correa en lo que a la deuda externa se refiere. Correa, asumiendo los resultados de la Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público, ha declarado la suspensión de pagos de un tramo de la deuda externa comercial, por considerarla ilegítima e ilegal.¹

Esta acción nos remite a la Revolución Liberal, cuando Eloy Alfaro dio un corte a “deuda gordiana”; definida así por lo difícil de desatar.² Sin tratar de hacer comparaciones mecanicistas, que luego nos conducen a conclusiones simplistas, es indudable la existencia de varios puntos de coincidencia y otros de divergencia.

A fines del siglo XIX, la oposición liberal, particularmente el ala radical encabezada por el propio Alfaro, incluyó entre sus principales puntos programáticos la resolución del lastre de la deuda externa, que pesaba a la República desde sus orígenes. Y ese objetivo, que consta también en el programa de gobierno de la Revolución Ciudadana que lidera Rafael Correa, se cristalizó poco después del triunfo de la Revolución Liberal, con la suspensión del pago de la deuda.

Entonces, como ahora, esta decisión se sustentó en una investigación sobre el proceso de endeudamiento. El estudio de todas las negociaciones anteriores, dispuesto por el

¹ La ilegalidad e ilegitimidad no sólo afectarían a los Bonos Global, sino también las deudas bilaterales y multilaterales.

² Alfaro escribió y publicó la **Deuda Gordiana** inicialmente en Panamá. Elaboró una segunda parte del mismo en Alajuela (Costa Rica) y lo publicó en Managua. Para el presente trabajo se ha utilizado la segunda edición -corregida y aumentada por el propio Alfaro- de la **Deuda Gordiana**, Quito, 1896.

presidente Alfaro, estuvo a cargo de Emilio María Terán, general y abogado liberal. Sus resultados fueron contundentes. La ilegalidad y la ilegitimidad acompañaban permanentemente a las sucesivas renegociaciones de la deuda. Además, de acuerdo con los cálculos realizados por Terán, la deuda -tomando en consideración las condiciones del último arreglo, que él analizó- no podía cancelarse sino luego de 102 años y 6 meses, o sea hasta 1993 se habría estado pagando la deuda externa. Esta constatación contrastaba con los 21 años que el presidente Antonio Flores Jijón, uno de los presidentes comprometidos con los acreedores, exhibió como un éxito. Como conclusión de su trabajo, Terán, al comparar el arreglo de Flores Jijón -convenio Flores-Chambers- con el logrado en la renegociación anterior -convenio Espinel-Mocatta-, señalaría que “ambos son peores”.³ A similar conclusión se podría llegar en la actualidad si comparáramos las renegociaciones de los Bonos Brady en el gobierno de Sixto Durán Ballén, con la de los Bonos Global en el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano. En ambos casos se hizo “todo en función de los acreedores”, tal como demostró el propio Rafael Correa, cuando estudio el arreglo de los Bonos Global, que partió el arreglo de los Bonos Brady.

El mencionado estudio de Terán, una suerte de auditoría de los tiempos modernos, en el que se desmenuzó el tema con enorme dedicación y en un brevísimo tiempo, determinó que:

“el Ecuador no necesita para fundar su crédito público del sacrificio del mismo bien que lo persigue, aceptando obligaciones superiores a sus propios deberes y a la situación económica del país.

“Ambicionamos el crédito de la Nación, miremos por él, pero jamás lo alcanzará la República con el sistema de comprometerse a más de lo que puede y debe a sus acreedores: celebrar hoy un convenio para vernos mañana en la dura pero indefectible necesidad de romperlo, lejos de consolidar el crédito externo, da al traste con él y nos llena de vergüenza y humillación. Nuestros acreedores no nos hacen jamás justicia ni excusan nuestras caídas: por invencible que sea la causa para que el Ecuador retire sus operaciones de pago a los tenedores de bonos, éstos siempre le han atribuido a mala fe, o deslealtad inoculada en el espíritu ecuatoriano y esta convicción la echan a cuatro vientos en el mundo europeo, y nos deshonran, nos vilipendian y calumnian.

“(…) todo arreglo con nuestros acreedores debe fundarse en la estabilidad y observancia de las estipulaciones contraídas, y de tal garantía no revestirá ningún convenio que no estribe en condiciones que pide la justicia y claman desgracias políticas, económicas y sociales que deplora la Patria desde hace muchos años de vida amarga y vergonzosa”.⁴

³ Ver Terán, Emilio María, **Informe al jefe supremo general Eloy Alfaro sobre la deuda anglo-ecuatoriana**, Imprenta Nacional, Quito, 1896, p. 774.

⁴ Terán, E. M., op. cit., pp. 802 -804.

Partiendo de la actitud política asumida en la lucha revolucionaria y fundamentada posteriormente en el estudio de Terán, para no “manchar su honorabilidad”, Eloy Alfaro, en su calidad de Jefe Supremo de la República, el 14 de marzo de 1896, a los pocos meses de llegar al Poder, decretó que se suspende

“el pago de la deuda externa hasta que se obtenga un arreglo equitativo y honroso con los tenedores de bonos, (puesto que) el país ha condenado por desdorosos y perjudiciales a los intereses de la Nación los diversos arreglos efectuados con los acreedores de la deuda externa, llamada Inglesa”.⁵

Esta nueva suspensión de los pagos o moratoria (default) se enmarcó, a diferencia de las anteriores y de las que se sucederían luego, en una posición programática clara y preconcebida, y no simplemente en la imposibilidad de servir la deuda. Esa moratoria fue el producto de la voluntad política y del compromiso de una lucha de transformaciones profundas. Era, en definitiva, parte de la estrategia política y económica que sirvió de sustento a la Revolución Liberal. Fue, sin duda alguna, una acción valiente en un mundo donde *la política de la cañoneras* se imponía en diversas partes del planeta; recordemos la agresión que sufrió Venezuela en 1903 por parte de los acreedores, que enviaron una flota para imponer sus condiciones a punta de cañonazos. Luego los *marines* asumiría el papel de cobradores de la deuda externa.

Con los años las cañoneras y los *marines* fueron sustituidos por las misiones de los organismos multilaterales de crédito, del FMI y del Banco Mundial particularmente. Misiones que (casi) siempre fueron recibidas con los brazos abiertos por parte de nuestros gobernantes y los infaltables analistas ortodoxos, conservadores y prudentes, a quienes tanto espacio ofrece la gran prensa.

Un punto merece ser resaltado. Alfaro no esperó a que se le ponga la soga al cuello a la economía, para sólo entonces suspender el servicio de la deuda. Lo normal había sido aguantar a que el país, exánime y postrado por el peso de dicho servicio, se vea forzado a incumplir con los compromisos internacionales. Esto sucedió en la mayoría de moratorias que registra la larga historia de la deuda eterna. Las tres moratorias más recientes lo ratifican: 1982 con Oswaldo Hurtado Larrea, 1987 con León Febres Cordero (antes del terremoto de ese año) y 1999 con Jamil Mahuad Witt. Estos gobernantes prefirieron sacrificar el desarrollo nacional, haciendo lo imposible para cumplir con los acreedores, para a la postre verse forzados a entrar en moratoria.

Si en la Revolución Liberal, una estrategia política y económica inspiró la decisión del no pago, ese parece ser el sustento conceptual del presidente Correa. Su valiente decisión, como era de esperar, ha desatado una ola de críticas de los tradicionales cancerberos criollos al servicio de los intereses de los acreedores de la deuda externa.

⁵ Andrade, Roberto, **Vida y muerte de Eloy Alfaro**, (Primera edición de 1916), segunda edición, Editorial El Conejo, Quito, 1985, pp. 294-295.

- Un retorno inteligente al mercado financiero internacional

Un par de años luego de haber decidido soberanamente la suspensión de pagos a fines del siglo XIX, el gobierno ecuatoriano abordó nuevamente el tema. Requería regresar al mercado financiero internacional. Con el objeto de conseguir recursos financieros para la construcción del ferrocarril Guayaquil-Quito, el gobierno de Alfaro se empeñó en transformar gran parte de la deuda “inglesa” en mora, en una oportunidad para emitir nuevos bonos dedicados a financiar la mayor obra material de la Revolución Liberal.

La construcción del ferrocarril del Sur fue una tarea que se inició en tiempos de Gabriel García Moreno, sin lograr un avance sustantivo en más de treinta años. La Revolución Liberal, con Alfaro a la cabeza, acometió la empresa. Los recursos financieros necesarios no pudieron ser reunidos por la *The Guayaquil and Quito Railway Company*, empresa constituida para el efecto en New Jersey. La escasez de medios financieros del Estado forzó al país a conseguir créditos externos. Pero sobre la imagen crediticia de Ecuador pesaba la historia de la deuda “inglesa”; es decir la sucesión de arreglos imposibles de cumplir y las consiguientes moratorias, provocadas por dichos arreglos. La moratoria de Alfaro no era en sí misma el problema.

En estas circunstancias, Alfaro se propuso conseguir la extinción de los bonos de la deuda de la Independencia. Había que colocar los nuevos bonos en la bolsa de Londres, para financiar el ferrocarril. En esta tarea participó el empresario norteamericano Archer Harman, quien dirigió posteriormente la construcción del ferrocarril. Se contó también con el apoyo del inversionista inglés James Sivewright. La operación de compra de los papeles de la deuda externa en el mercado secundario fue manejada con cautela, sin promoción alguna, pues cualquier aviso imprudente habría provocado una recuperación de la cotización de los bonos.

Aprovechando que el valor de los bonos estaba deprimido en los mercados financieros internacionales, también por efecto de la moratoria, se procedió a su compra en 1898. Una parte se los compró al contado y otra con una emisión de bonos para el ferrocarril, con lo que se consiguió redimir, en forma gradual, una fracción significativa de los bonos de la deuda “inglesa”. La bolsa advirtió la demanda creada y comenzó a incrementarse el valor de los bonos originales. Una fracción tuvo que ser comprada a 45 por ciento. El promedio pudo estar alrededor del 35 por ciento, un valor que el mismo Alfaro consideró demasiado alto, habida cuenta de las condiciones impuestas en la deuda de la Independencia y en las reiteradas renegociaciones realizadas.⁶

Entre el 27 de octubre de 1897 y el 16 de noviembre del mismo año se firmaron algunos acuerdos entre la compañía ferrocarrilera y los tenedores de bonos. A más de un año de dicha firma, el 20 de diciembre de 1899, la compañía entregó 1'014.000 dólares en bonos del ferrocarril a los tenedores de la deuda “inglesa”, a cambio de los Certificados de

⁶ Ver Alfaro, E., *Historia del Ferrocarril Guayaquil a Quito*, op. cit. , p. 35.

Depósito de los Bonos de la Deuda Externa del Ecuador, denominados de la “serie especial” para distinguirlos del saldo por 11'268.000 dólares de los bonos de la “serie ordinaria o general”. Posteriormente, en 1903, con una emisión de bonos llamados Bonos Cóndores -moneda de oro ecuatoriana, equivalente a una libra esterlina-, con 4 por ciento de interés y 1 por ciento de amortización- se realizó una compra extraordinaria de bonos especiales en el mercado londinense. Con ello, la serie especial quedó reducida a 468.000 dólares.

La moratoria alfarista, posteriormente la conversión de los bonos de la deuda “inglesa” para conseguir recursos para el ferrocarril, así como la contratación y la construcción del mismo fueron duramente criticadas por los “terroristas”, como se conocía entonces a los conservadores de la época, aliados de los acreedores internacionales. Hoy no han faltado las voces lastimeras y amenazantes de los “terroristas” del siglo XXI: “El país va a tener que afrontar consecuencias muy graves como el aislamiento, cierre de inversiones, falta de credibilidad, estancamiento económico y pobreza”, clama uno. “La decisión del presidente Rafael Correa cierra muchas puertas para el Ecuador. Se avecinan juicios internacionales, el encarecimiento de los créditos y el bloqueo de financiamiento externo”, llora otro. “La decisión que ha tomado el presidente Rafael Correa (...) crea mala fama para el país”, se lamenta un tercero. Y así por el estilo...

Cabe señalar que Alfaro rechazó estas posiciones timoratas, algunas expresadas incluso desde las filas de su propio gobierno, y contraatacó en forma lacónica y terminante: “procediendo con honradez nada importan las calumnias. Don miedo nunca fue buen consejero. Con fracaso Ferrocarril más costaría una nueva guerra que el pago de la deuda externa”.

Entonces, se garantizó que el Estado amortizaría y pagaría los intereses, en caso de que el servicio no pudiera ser cubierto con las entradas de la aduana y los ingresos del mismo ferrocarril. El producto de la operación ferroviaria, después de satisfacer el costo de explotación y mantenimiento de la empresa, debía orientarse al servicio de la deuda garantizada y sólo el excedente sería entregado a los propietarios de acciones preferidas y comunes, en calidad de utilidad. El país, con este ambicioso e inteligente arreglo, buscaba aliviar el peso de la deuda e impulsar la gran obra del ferrocarril. Y los acreedores, por su parte, veían ampliadas las perspectivas de cobrar la deuda. Poco después de este arreglo, cuando Alfaro había sido eliminado físicamente, los sucesivos gobiernos volverían a una sería de prácticas financieras tradicionales, que volvieron a enredar el nudo gordiano de la deuda pública.

El presidente Eloy Alfaro cumplió con la Patria. Hoy el presidente Correa ha asumido una enorme responsabilidad, digna de un amplio respaldo popular. Correa sabe bien en qué se mete, lo ha dicho públicamente, “contra quién nos enfrentamos, contra verdaderos monstruos que no dudarán para tratar de aplastar al país”. Correa se prepara, también, para una posible reestructuración de la deuda.

Esta tarea, que empezó con la mencionada auditoría, tendrá que enfrentar nuevos y complejos capítulos. Deben cristalizarse las acciones jurídicas dentro del país en contra de aquellos renegociadores de la deuda, que habrían atendido las demandas de los acreedores y no el interés nacional. Estos reclamos jurídicos también deberán procesarse fuera del país, sobre todo en los Estados Unidos. Y esta tarea estará completa recién cuando se alienten acciones para aclarar el papel cumplido por los organismos multilaterales de crédito e inclusive la situación de algunos créditos bilaterales, en donde también existirían claros indicios de ilegalidad e ilegitimidad. Sólo resta confiar que el presidente Rafael Correa esté a la altura del reto histórico asumido.-