

Transparencia de los préstamos a los Estados

El derecho del público a conocer sus deudas

ABRIL DE 2019

1. Resumen

La transparencia de la información sobre la deuda es buena para todos. A los prestamistas les da una mayor certeza acerca de la base sobre la que están prestando, mientras que a los prestatarios les permite obtener tasas de interés más bajas y, a los ciudadanos, someter los préstamos obtenidos y otorgados por el Estado a un mayor escrutinio, incluso mediante la celebración de auditorías de deuda pública para las decisiones sobre esos préstamos. Este escrutinio es vital para garantizar que los préstamos a los Estados se utilicen bien, a los efectos de poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La transparencia es, principalmente, responsabilidad de los Estados prestatarios y los prestamistas deben estar dispuestos a conceder préstamos solamente a los Estados que acepten revelar la existencia de los préstamos.

Las empresas privadas, los Estados y las instituciones multilaterales son importantes prestamistas para los Estados, por lo que todos tienen que tomar medidas para que los préstamos sean más transparentes. En este informe se argumenta que la información sobre los préstamos a los Estados, o que incluya cualquier forma de garantía estatal, debe figurar en un registro mundial de acceso público dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato y debe incluir: el valor del préstamo, los honorarios, los recargos e intereses, la ley en virtud de la cual se contrae la deuda, cualquier información disponible sobre el uso de los recursos y el calendario de pagos.

Para ayudar a que esto se lleva a cabo recomendamos:

- Que los Estados miembros del G20 garanticen la creación de un registro público de información sobre préstamos y deudas dentro de una institución permanente, con la debida financiación continua. Que la sociedad civil, los parlamentos y los medios de comunicación sean consultados sobre su construcción para que la información sea abierta, estandarizada y estructurada y, por ende, fácilmente utilizable. La información debe estar disponible en inglés y en el idioma principal del país prestatario en cuestión.
- Que los Estados y las instituciones multilaterales se comprometan a divulgar los préstamos que otorgan en este registro, incluyendo la información descrita anteriormente.
- Que el Instituto de Finanzas Internacionales acuerde principios sobre la divulgación en este registro, incluyendo la información descrita anteriormente. Que la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva aliente a las empresas extractivas y a los gobiernos a divulgar también los préstamos a los Estados en este registro.
- Que las legislaturas pertinentes, especialmente el Reino Unido y Nueva York, introduzcan el requisito de que, para que un préstamo a un Estado, o que incluya cualquier forma de garantía estatal, sea exigible, debe haber sido divulgado públicamente en el registro mencionado anteriormente, dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato y proporcionando la información descrita antes.

act:aid

global witness



Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos



CORRUPTION WATCH



2. La importancia de la transparencia

“Queremos asegurarnos de que el Reino Unido sea el centro financiero más seguro y transparente del mundo” .

BRIAN WIGLEY, PRESIDENTE DEL GRUPO INDUSTRIAL UK FINANCE, ENERO DE 2019¹

La transparencia sobre las deudas contraídas por los Estados y las garantías que estos ofrecen, es buena para los ciudadanos, los prestamistas, los compradores de deuda y los Estados prestatarios.

Bueno para los ciudadanos: La transparencia es un paso clave hacia el uso responsable de los préstamos y para evitar que los recursos públicos sean desperdiciados, desviados o robados. Sin transparencia no es posible que la sociedad civil, los medios de comunicación y los parlamentos logren que los gobiernos tengan en cuenta cuánto se está pidiendo prestado, los términos de los contratos, en qué se gastan los préstamos, cómo se reembolsarán y en qué plazo. Los ciudadanos de un país tienen el derecho de conocer la deuda que el Estado contrae en su nombre.

Bueno para los prestamistas: Los prestamistas necesitan saber qué deudas tiene un Estado, así como qué garantías ha dado, con el fin de evaluar la probabilidad de pago de un préstamo que están otorgando. Del mismo modo, los compradores de deudas pueden tomar mejores decisiones si conocen la verdadera situación de la deuda del país cuya deuda están comprando. Cuanto mayor sea la transparencia sobre las deudas estatales, mejores decisiones pueden tomar los prestamistas y los inversionistas.

Bueno para los Estados prestatarios: La transparencia garantiza que todas las partes interesadas tengan una idea clara del peso de la deuda de un país, lo que disminuye el riesgo asociado a los préstamos y, por lo tanto, podría permitir a los Estados lograr tasas de interés más bajas.

Las acciones en esta área son una parte clave de los compromisos de la comunidad internacional en virtud de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo a los efectos de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable, La Agenda dice:

*“Recordamos la necesidad de fortalecer el intercambio de información y la transparencia para asegurar que las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda se basen en datos exhaustivos, objetivos y fiables. Trabajaremos para lograr un consenso mundial sobre las directrices de responsabilidad del deudor y el acreedor al tomar y otorgar préstamos soberanos, sobre la base de las iniciativas existentes”.*²

3. Ejemplos de préstamos secretos

En los últimos años ha habido varios ejemplos de préstamos que se ocultaron al público al momento de ser otorgados.

En 2013 y 2014 dos bancos con sede en Londres prestaron USD 2.000 millones a tres empresas estatales en Mozambique, bajo la legislación inglesa. Estos préstamos recibieron una garantía del Ministerio de Economía de Mozambique que no fue aprobado por el Parlamento de Mozambique, a pesar de ser un requisito exigido por la Constitución mozambiqueña, y los préstamos sólo se hicieron públicos en 2016, tras las investigaciones realizadas por periodistas internacionales. Los préstamos han provocado una crisis económica y política en Mozambique y podrían llevar a que los ciudadanos de Mozambique deban pagar más de USD 2.000 millones de préstamos e intereses por una deuda de la que no tenían conocimiento, ni opinión, ni beneficios.³

En octubre de 2017 el FMI tomó conocimiento de préstamos de empresas comerciales de materias primas, incluida la compañía anglo-suiza Glencore, a la República del Congo, que el gobierno no había divulgado previamente.⁴ Los préstamos han contribuido a una crisis de deuda, mientras el FMI al Congo afligido por la deuda. En el escándalo de 1MDB en Malasia, algunas de las garantías que dio el Estado a los préstamos otorgados a 1MDB, bajo la legislación inglesa, fueron mantenidas en secreto.

Incluso cuando los préstamos estén incluidos en el total de los montos de deuda comunicados por el Estado en cuestión y por organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, los detalles de los préstamos individuales rara vez se divulgan de forma desglosada. Si se dice, por ejemplo, que se deben USD 1.000 millones a “empresas privadas” los parlamentos, los medios de comunicación y la sociedad civil no pueden averiguar cuántos préstamos individuales conforman el total, a quiénes se les debe, con qué tipos de interés ni cuándo se deben pagar las deudas.

4. La responsabilidad de los Estados prestatarios

Los Estados tienen la responsabilidad primordial de ser transparentes acerca de los préstamos que reciben. Esto debería ser parte de un proceso de contratación de deuda responsable, donde los parlamentos nacionales aprueben planes de endeudamiento. Estos planes deben ser acordados mediante un proceso abierto antes de firmar los contratos para que la sociedad civil y los medios de comunicación puedan escrutarlos, al igual que al proceso de toma de decisiones. El African Forum y la Network on Debt and Development (Afrodad) han establecido detalladamente cómo debería funcionar un proceso de este tipo.⁵

5. La responsabilidad de los prestamistas

Aunque los Estados son los principales responsables de la divulgación, los prestamistas también tienen la responsabilidad de garantizar que los fondos se presten y se contraten responsablemente, y la transparencia tiene un papel clave en esto. La disposición de un gobierno para revelar los préstamos que contrata debe ser un factor clave en el proceso de debida diligencia y evaluación de riesgos del prestamista. La falta de voluntad para hacerlo debería ser una señal de advertencia clara de que es poco probable que los préstamos beneficien a la población del país en cuestión, por lo que no debería otorgarse el préstamo.

Se tiende a clasificar a los prestamistas internacionales de los Estados en tres grupos:

1. **Instituciones multilaterales:** el FMI y el Banco Mundial, entre otros, incluidos los bancos de desarrollo regional, como el Banco Africano de Desarrollo, o los bancos establecidos por grupos de Estados prestamistas, como el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social.
2. **Otros Estados:** tradicionalmente, los Estados occidentales han otorgado préstamos de dos maneras: clasificadas como Ayuda Oficial al Desarrollo o a través de agencias de crédito a la exportación. Ahora, nuevos prestamistas, como China, también son responsables de importantes montos de préstamos.
3. **El sector privado:** esto incluye préstamos de bancos y compañías comerciales de materias primas. A menudo, los préstamos de empresas privadas se venderán a otras empresas privadas, incluidos los fondos especulativos y los fondos buitres.

Del total de la deuda internacional contraída por los Estados de ingreso medio y bajo, el 39% es con el sector privado, el 33% con instituciones multilaterales y el 28% con otros Estados.⁶

6. Qué deben revelar los prestamistas y dónde

“La ayuda y los buenos préstamos no tienen sentido si se ven empañados por los flujos de dinero ilícito y por endeudar a los países. Necesitamos una completa transparencia en ese frente”.⁷

PENNY MORDAUNT, SECRETARIO DE ESTADO DEL REINO UNIDO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL, MARZO DE 2019

Idealmente, los prestamistas sólo deberían prestar si existe un proceso de contratación de deuda estatal transparente y responsable, que incluya el escrutinio de todos los planes de endeudamiento estatal antes de firmar los contratos. Como mínimo, los prestamistas sólo deberían prestar si pueden y están dispuestos a divulgar la existencia de un préstamo dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato, en un registro mundialmente accesible e incluyendo información clave sobre el préstamo. Esta divulgación mínima debe ser estándar para todos los préstamos a los Estados, como un piso de práctica responsable de préstamos.

En los últimos años el grupo de Estados miembros del G20 ha debatido sobre la transparencia de la deuda. Más recientemente, en la Cumbre del G20 celebrada en Argentina en diciembre de 2018, se pidió al FMI y al Banco Mundial *“que trabajen con prestatarios y acreedores para mejorar el registro, el seguimiento y la notificación transparente de las obligaciones de deuda pública y privada”*.⁸ Los propios Estados miembros del G20 son prestatarios importantes, por lo que deberían empezar por comprometerse a divulgar públicamente la información sobre los préstamos que otorgan.

Los bancos internacionales a través del Instituto de Finanzas Internacionales han estado debatiendo la adopción de directrices sobre préstamos transparentes, que comprometan a los bancos cumplir con la publicación de información clave sobre

los préstamos una vez que se hayan firmado los contratos. La Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva está revisando su exigencia sobre la transparencia en el comercio de materias primas, parte de la cual incluye orientaciones sobre el nivel de detalle de las divulgaciones en torno a cualquier préstamo respaldado con recursos o a acuerdos de financiación previa de materias primas suscritos entre empresas y países.

El compromiso voluntario de los prestamistas para divulgar la información del préstamo será un paso adelante. Los principales criterios para la información del préstamo que pueden ser utilizables por los parlamentos, los medios de comunicación y la sociedad civil incluyen:

- Ser divulgada en un registro públicamente accesible
- Ser rastreable por el prestamista y el Estado prestatario interesado
- Ser divulgada dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato
- Incluir el valor del préstamo, los honorarios, recargos e intereses, la ley en virtud de la cual se contrae la deuda, cualquier información disponible sobre el uso de los recursos y el calendario de pagos
- Cubrir cualquier préstamo a un Estados, que incluya una garantía estatal o a una empresa pública.
- Incluir información sobre si hay algún depósito o alguna garantía adjunta al préstamo y, si es así, en qué condiciones
- Registrar la información en un formato digitalmente legible

Recomendación 1: Que los Estados miembros del G20 garanticen la creación de un registro público de información sobre préstamos y deudas dentro de una institución permanente, con la debida financiación continua. Que la sociedad civil, los parlamentos y los medios de comunicación sean consultados sobre su construcción para que la información sea abierta, estandarizada y estructurada y, por ende, fácilmente utilizable. La información debe estar disponible en inglés y en el idioma principal del país prestatario en cuestión.

Recomendación 2: Que los Estados y las instituciones multilaterales se comprometan a divulgar los préstamos que otorgan en este registro, incluyendo la información descrita anteriormente.

Recomendación 3: Que el Instituto de Finanzas Internacionales acuerde principios sobre la divulgación en este registro, incluyendo la información descrita anteriormente. Que la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva aliente a las empresas extractivas y a los gobiernos a divulgar también los préstamos a los Estados en este registro.

7. El incentivo para que los prestamistas revelen

“Rechazo la idea de que una regulación laxa vuelva más atractiva una jurisdicción”.⁹

PHILIP HAMMOND, CANCELLER DEL TESORO DEL REINO UNIDO, DICIEMBRE DE 2018

Cualquier acción para mejorar la transparencia de los préstamos a los Estados es bienvenida. Sin embargo, existe el peligro de que las iniciativas voluntarias, por parte por ejemplo del sector privado, sean cumplidas por empresas más responsables, pero ignoradas por los peores infractores. Por lo tanto, se necesita un incentivo que ofrezca un marco justo para aumentar la transparencia entre todos los prestamistas.

En el caso de los préstamos de Mozambique (véase la sección 3), actualmente hay dudas sobre si estos son exigibles en virtud de la legislación inglesa, en parte porque no fueron divulgados públicamente ni acordados por el Parlamento de Mozambique. Una manera de incentivar la divulgación, que también daría a los prestamistas y compradores de deuda una certeza mayor, sería el requisito de que, para que un préstamo sea exigible, deba ser divulgado en el registro anterior dentro de los 30 días siguientes a la firma de los contratos.

Ese requisito crearía un poderoso incentivo para que se revelen los préstamos. Si un préstamo no se hubiera divulgado públicamente en el registro, un comprador potencial de la deuda, al verlo, sabría que no es exigible, y sería menos probable que la compre.

El requisito necesitaría de un solo cambio legislativo, en lugar de exigir una reglamentación continua. También se aplicaría a todos los prestamistas que utilicen la legislación inglesa para la ejecución de los préstamos, que actualmente incluye a Estados como Rusia y China, así como a empresas privadas.

Actualmente, el 48% de los bonos internacionales del Estado se emiten bajo la legislación inglesa y el 52% en virtud de la legislación de Nueva York, con menos del 1% bajo cualquier otra jurisdicción.¹⁰ De los bonos emitidos por los Estados del África subsahariana, el 90% lo son bajo la legislación inglesa.¹¹ Idealmente, el requisito de que los préstamos se revelen para ser ejecutables sería aprobado tanto en el Reino Unido como en Nueva York, a los que seguirían las jurisdicciones del G20 y demás jurisdicciones importantes.

Podría suceder que los prestamistas y prestatarios utilizaran una jurisdicción diferente para la ejecución con el fin de eludir

el requisito de divulgación. Sin embargo, hay un incentivo muy fuerte para que los prestamistas emitan contratos bajo la legislación inglesa o la de Nueva York porque existe la jurisprudencia, lo que hace que confíen en la protección que dan estas jurisdicciones. Mudarse a otras jurisdicciones representaría un riesgo muy similar al de no poder exigir el cumplimiento de un contrato en los tribunales ingleses ni de Nueva York, lo que aumenta el atractivo de la transparencia y la divulgación.

Recomendación 4: Que las legislaturas pertinentes, especialmente el Reino Unido y Nueva York, introduzcan el requisito de que, para que un préstamo a un Estado, o que incluya cualquier forma de garantía estatal, sea exigible, debe haber sido divulgado públicamente en el registro mencionado anteriormente, dentro de los 30 días posteriores a la firma del contrato y proporcionando la información descrita antes.

Los logotipos que se encuentran al frente de este informe son una selección de las redes y organizaciones regionales que lo han respaldado. La lista completa de organizaciones está en jubileedebt.org.uk/transparency

Referencias

- 1 <https://www.theguardian.com/business/2019/jan/14/javid-and-hammond-team-up-to-tackle-14bn-of-economic-crimes>
- 2 Estados Miembros de la ONU. (2015). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf Párrafo 97, página 44.
- 3 <https://jubileedebt.org.uk/uncategorized/what-we-have-learned-from-the-us-indictment-on-odious-loans-to-mozambique>
- 4 <https://jubileedebt.org.uk/blog/hidden-debts-contribute-crisis-congo>
- 5 <http://www.afrodad.org/index.php/center-of-excellence/african-borrowing-charter/english>
- 6 Banco Mundial. Base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial.
- 7 <https://uk.reuters.com/article/us-britain-eu-banks/uks-hammond-opposes-easing-rules-to-boost-finance-after-brex-it-idUKKBN10A1QL>
- 8 <https://www.civilsociety.co.uk/news/mordaunt-promises-greater-support-for-small-charities-to-meet-global-sustainability-goals.html>
- 9 http://www.g20.utoronto.ca/2018/buenos_aires_leaders_declaration.pdf
- 10 FMI. (2017). *Tercer informe de avances sobre la inclusión de disposiciones contractuales mejoradas en los contratos internacionales de bonos soberanos*: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp113017third-progress-report-on-cacs.ashx>
- 11 Cálculos de Jubilee Debt Campaign a partir de prospectos de bonos.

Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre, 28 Charles Square, London, N1 6HT
+44 (0)20 7324 4722 www.jubileedebt.org.uk info@jubileedebt.org.uk
Twitter: @drophthedebt Facebook: jubileedebtcampaign
Registered charity number: 1055675 Company limited by guarantee number: 3201959



Financiado por
la Unión Europea

Esta publicación fue producida con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es de entera responsabilidad de Citizens for Financial Justice y Jubilee Debt Campaign y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.