

Deuda y Corrupción en el Perú: La experiencia de la Comisión Valencia Dongo en Auditoría Oficial de la Deuda Externa¹

Carlos Alonso Bedoya Bonelli²

Nos comprometemos a asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales, así como a llevar la Deuda Pública externa e interna a niveles sostenibles (...)

Con ese objetivo el Estado:

(f) Asegurará la transparencia en los nuevos contratos y la rendición de cuentas del endeudamiento pasado presente y futuro

31º Política de Estado

Aprobada en la 46º sesión del Foro del Acuerdo Nacional

Viernes, 19 de noviembre del 2004

En el año 2000, el mundo entero pudo enterarse, a través de las pantallas de televisión, respecto de la gran corrupción del gobierno peruano de Alberto Fujimori, quién fuera presidente entre 1990 y el 2000, año en que renunció vía fax desde el Japón, ante el escándalo público.

Sin sospechar que eran filmados, Vocales Supremos, miembros del Tribunal Constitucional y del Jurado Nacional de Elecciones, empresarios, congresistas, dueños de canales, periodistas, políticos, artistas, etc. desfilaron por la “salita” del servicio de inteligencia nacional, en donde Vladimiro Montesinos Torres – asesor del presidente - les repartía dinero (en algunos casos millones de dólares) a cambio de resoluciones judiciales, primeras planas, propaganda, etc.

Militares con cuentas millonarias en el exterior, coimas, procesos judiciales arreglados, etc. eran la punta del iceberg de una década de “cleptocracia”. Por ello, se presumía que muchos procesos de la gestión pública de Perú de los noventa – años en los que el país emprende una radical reforma neoliberal, que incluye privatizaciones, reinserción en el sistema financiero internacional, apertura comercial, promoción de la inversión, convenios de estabilidad jurídica – se habían desarrollado en medio de actos de corrupción.

Uno de los principales procesos que el gobierno de Alberto Fujimori había realizado estaba relacionado con la deuda externa. Luego de la crisis de la deuda en la década de los ochenta³ el gobierno fujimorista reinsertó al país en el sistema financiero internacional y contrato nueva deuda.

¹ Ponencia preparada para el Simposio sobre la Deuda en Caracas, septiembre del 2006.

² Coordinador de Jubileo Perú www.jubileoperu.org.pe

³ “En 1984 (...) el Perú entró en una cesación de pagos, y dejó de cumplir con la banca comercial y los gobiernos. A partir de julio de 1985, con Alan García, esta situación se mantuvo pagándose lo que se podía (que era muy poco) por el agravamiento de la crisis), vociferando contra la deuda externa y contabilizando los nuevos costos que se iban acumulando”. (PIDHDD, 2005 p. 18) “Esta situación llevó a atrasos que al cierre de 1990 representaban US\$ 12,771 millones (incluyendo aproximadamente US\$ 2,950 millones de intereses y moras por servicio impago), de los cuales US\$ 7,100 millones correspondían a amortización y US\$ 5, 671 millones a intereses. (...)” (Informe Congresal, 2002 p. 15)

Debido a esto, era necesario realizar una revisión de los principales procesos de renegociación de deuda antigua y de concertación de deuda nueva, a fin de determinar la existencia de actos de corrupción.

Así, el Congreso peruano establece una serie de comisiones investigadoras para esclarecer estos hechos, luego del escándalo desatado por los “vladivideos”.

Las principales comisiones fueron:

- **Comisión Investigadora de determinar el origen los Delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico, lavado de dinero tráfico de armas y corrupción de funcionarios (Comisión Waisman).**- conformada el 13 de noviembre del 2001 por acuerdo del Pleno del Congreso. Su mandato fue determinar el origen, el movimiento y el monto del dinero existente en las cuentas bancarias que tenía el ex asesor Vladimiro Montesinos Torres.
- **Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1999 y el 2001 (Comisión Diez Canseco⁴).**- conformada por acuerdo unánime del Pleno del Congreso el 13 de agosto del 2001. Tenía el mandato de analizar las irregularidades cometidas durante ese periodo en procesos de privatización de empresas públicas; uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias y la liquidación de la banca de fomento; licitaciones, adquisiciones y obras del Estado; mal uso de donaciones y cooperación internacional; utilización de organismos de control, supervisión y reguladores como instrumentos de chantaje, presión o de evasión tributaria; y, la apropiación de recursos públicos para financiar la red de corrupción.
- **Comisión Investigadora encargada de indagar la concertación y renegociación de la Deuda Externa, contraída por el gobierno peruano, durante el periodo 1990 - 2000, con organismos internacionales, banca internacional, gobiernos extranjeros y otros (Comisión Valencia Dongo⁵).**- conformada el 15 de septiembre del 2001 por acuerdo del pleno del congreso con el mandato de analizar detalladamente el proceso de renegociación de la deuda pública externa así como los procesos de concertación de deuda nueva y el uso de los recursos obtenidos. Evaluando la idoneidad de la gestión identificando las operaciones que pudieran haber derivado en acciones irregulares, determinando los posibles perjuicios para el Estado peruano y sus responsabilidades.
- **Comisión Investigadora encargada de cumplir las Conclusiones y Recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 2001 -2002 (Comisión Herrera⁶).**- conformada por mandato del Pleno del Congreso el 18 de diciembre de 2002 e instalada el 10 de enero del 2003. Esta Comisión recibió como

⁴ Para mayor información ver: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/cidef.htm>

⁵ El informe final se puede ver <http://www.congreso.gob.pe/ciccor/excomi/infodongo.pdf>

⁶ Para mayor información ver: <http://www.congreso.gob.pe/ciccor/index.html>

encargo principal cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del período del ex Presidente Alberto Fujimori que fueron aprobadas en la legislatura pasada.

Solamente a partir de lo investigado por la Comisión Valencia Dongo, se llega a la conclusión de que aproximadamente US\$ 6 881 275 492 fueron negociados en perjuicio del Estado peruano.

¿Cuál fue la metodología utilizada por la comisión? ¿Por qué es considerada una auditoría de la deuda? ¿Qué pasó con las conclusiones y recomendaciones de su informe? ¿Qué caso podemos identificar como emblemático? ¿Estaban comprometidas las IFIS? ¿El inicio de una auditoría es suficiente para garantizar el repudio de deuda corrupta? son algunas de las interrogantes que motivan el presente documento, y que serán abordadas a la luz de los hechos ocurridos en la historia reciente del Perú.

El informe de la Comisión Valencia Dongo: un caso de auditoría de la deuda

La Comisión Valencia Dongo realizó sus investigaciones entre el 15 de septiembre del 2001 y el 15 de junio del 2002 y tuvo como eje central “evaluar la legalidad de las operaciones de endeudamiento externo realizadas en el periodo comprendido entre el año 1990 y el 2000” (Informe Congresal p. 7)

Para el desarrollo es esta tarea “la Comisión organizó su trabajo en dos etapas. La primera etapa estuvo centrada en la investigación de casos de concertaciones con proveedores de los sectores defensa, presidencia y agricultura; mientras que la segunda etapa estuvo centrada en la investigación de las operaciones de renegociación (recompra silenciosa, recompra rusa, y Plan Brady) y otras operaciones como el Caso Elliot y el uso de papeles en la privatización”. (Informe congresal pp. 7 - 8)

Según el contexto de la investigación descrito en el Informe de la Comisión los objetivos fueron:

- Identificar los convenios y contratos de endeudamiento público externo concertados y contraídos en el periodo de análisis, así como el destino y uso de los recursos provenientes de dicho endeudamiento.
- Evaluar económica y financieramente los resultados de los procesos de renegociación de la deuda pública externa, determinando la idoneidad de la estrategia y las políticas aplicadas.
- Detallar y analizar la normatividad, organización, procedimientos y criterios aplicados en los procesos de concertación y renegociación de la deuda pública externa, evaluando la pertinencia de los acuerdos y acciones desplegadas por los negociadores.

- Identificar posibles irregularidades e indicios razonablemente fundamentados de la comisión de delitos y/o infracciones constitucionales y/o administrativas, tipificando los ilícitos penales.

Teniendo en cuenta la cantidad de procesos vinculados al manejo de la deuda externa, la Comisión tuvo que tomar una muestra en base a los siguientes criterios:

- *Nivel cuantitativo* “se seleccionaron, operaciones que implicaban altos niveles de endeudamiento incluyendo aquellas que mostraban cambios drásticos en los niveles de empréstito.
- *Nivel cualitativo* “se seleccionaron operaciones de endeudamiento que involucraban la participación de agentes de dudosa reputación, que se realizaron en ausencia de mecanismos de control, que por su apariencia denotaban falta de transparencia y que por su naturaleza pudieran considerarse ilustrativas para diseñar políticas públicas para el perfeccionamiento del Sistema de Gestión de la Deuda Pública Externa”⁷.

De esta manera se analizaron seis casos de concertación de nueva deuda y cuatro casos de renegociación y recompra de la deuda externa (ver cuadro).

Muestra de la Comisión Valencia Dongo			
Casos de Concertación de Nueva Deuda			Monto US\$
Año	Adquisición	Proveedor	
1994	Repuestos para aviones y camiones	Mobetek Representaciones S.A.	7 257 000
1994	Maquinaria pesada para el Ejército	China Nacional Aero Technology (CATIC)	28 759 000
1994	Tractores y equipos agrícolas	China Nacional Constructional (CAMC)	29 552 216
1994	Equipos multiusos y moto triciclos	China Nacional Constructional (CAMC)	8 697 327
1997	Módulos educativos para formación tecnológica	China Nacional Constructional (CAMC)	16 407 689
1999	Overhaul de equipo mecánico de ingeniería del Ejército	China Nacional Aero Technology (CATIC)	15 602 260
Casos de Renegociación de Deuda Antigua			
Recompra silenciosa de papeles de la deuda 1993 - 1996			1 745 000 000
Recompra de la deuda rusa			130 000 000
Uso de papeles de la deuda en privatizaciones			300 000 000
Plan Brady			4 600 000 000
Total US\$			6 881 275 492

Fuente: Informe Congresal
Elaboración propia

La metodología empleada se basó en la indagación, recolección y análisis de pruebas documentales (como contratos y normas) para luego ser contrastadas con las declaraciones testimoniales de funcionarios públicos y agentes privados involucrados en el manejo de la deuda.

⁷ Citas tomadas del Informe Congresal pp. 9 - 10

La Comisión redactó conclusiones por cada caso investigado y también conclusiones generales. En todos los casos encontró irregularidades y recomendó enviar todo lo investigado a la Fiscalía de la Nación.

En la tercera conclusión general del informe de la Comisión Valencia Dongo se afirma que la investigación “ha demostrado casos evidentes de corrupción, de contratos que hoy son inamovibles en el contexto financiero pero que evidentemente han sido realizados con una relación corruptor/corrompido”. Si bien es cierto se señala claramente el carácter corrupto de los casos investigados, no se cuestiona la validez de los contratos y se afirma tácitamente la inviabilidad del repudio de la deuda.

Las conclusiones generales de la Comisión se pueden clasificar en cuatro áreas⁸:

- Falta de transparencia del gobierno
- Constatación de la participación de agentes privados que se beneficiaron con el tratamiento que se hizo a la deuda externa
- Desarticulación de la legislación existente en esos momentos, creándose normas para beneficios particulares
- Deficiente gestión de la deuda externa

La Comisión finalizó su informe señalando que ante la imposibilidad de investigar todos los casos de manejo de la deuda en la década de los noventa y ante las evidencias encontradas, la Contraloría General de la República debería realizar auditorías de:

- Las concertaciones con proveedores no investigados
- La segunda etapa del programa de inversiones del Banco de la Nación
- La cuenta de inversiones que el banco de la nación mantenía en el Swiss Bank

El trabajo de la Comisión Valencia Dongo constituye un caso de auditoría oficial de la deuda pues examinaba los procesos a la luz de la normativa existente identificando errores y responsabilidades.

Posteriormente la Comisión Herrera profundizó las investigaciones de la Comisión Valencia Dongo y recomendó – con más evidencia – enviar todo lo actuado a la fiscalía. Los expedientes de casos como Elliot, Peru Privatization Fund y Swiss Bank se encuentran en la actualidad en la Ministerio Público peruano a la espera de la formalización de la denuncia ante un juez penal. Sin embargo, en estos casos están involucrados agentes privados con mucho poder económico como bancos peruanos y extranjeros.

⁸ Tomado de ARIAS, Inés. Corrupción y Deuda Externa: propuestas y desafíos para los ciudadanos. 2006, Jubileo Perú.

El caso Mobetek es el único que llegó a ser juzgado por el poder judicial, lamentablemente tuvo una sentencia absolutoria para Alberto Fujimori, Jorge Camet (ex ministro de economía) entre otros acusados el 18 de octubre del 2005.

A la luz de los hechos y el escándalo internacional que generaron los “vladivideos”, el gobierno peruano perdió una excelente oportunidad para suspender el pago de la deuda hasta tener los resultados de una auditoría integral de la deuda.

En lo que respecta a la auditoría de la deuda, el Acuerdo Nacional – espacio de concertación para la construcción de políticas estatales en el Perú – en diciembre del 2004 aprobó la 31ª Política de Estado en donde se establece la rendición de cuentas de la deuda pasada, presente y futura, para lo que sería imprescindible la realización de una auditoría.

A finales del 2005 un congresista peruano presentó un proyecto de ley sobre la auditoría oficial de la deuda pero que erróneamente consignaba que debía realizarla el Ministerio de Economía y Finanzas cuándo lo idóneo sería que la realice la Contraloría General de la República. No obstante, este proyecto no pudo ser incluido en la legislatura.

En el 2006, la alianza electoral entre el Partido Nacionalista (PN) y Unión Por el Perú (UPP), fuerza política que obtuvo la primera minoría en el Congreso nacional y el segundo lugar en las elecciones presidenciales, consignó en su plan de gobierno la realización de una auditoría de la deuda, lo que abre una oportunidad para incidir en la aprobación de una ley sobre la materia.

De igual modo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil peruana han conformado una Coalición contra la Corrupción⁹ que propone, además de una ley para la auditoría de la deuda, una ley para la imprescriptibilidad de los delitos de gran corrupción.

2. El Caso Perú Privatization Fund (PPF): ¿el Banco Mundial sabía de los manejos corruptos de la deuda?

El Banco Mundial ha elaborado estrategias sobre “gobernanza” para los países del sur. Así financiará¹⁰ programas que buscan realizar reformas judiciales, *actividades contra la corrupción*, descentralización, gestión de finanzas públicas, políticas tributarias e incluso reformas en la administración pública.

⁹ Forum Solidaridad Perú, Perú Sin Corrupción, Taller Interdisciplinario de Ciencias Sociales (TICS), APRODEH, Colectivo Río Abierto, Grupo Impulsor Santa Anita, Grupo de Trabajo de El Agustino, Colectivo Manos Limpias, Red interquorum Lima, Jubileo Perú, Conferencia nacional de desarrollo Social y el Llamado mundial a la acción contra la Pobreza – Perú.

¹⁰ El Banco destinará grandes recursos financieros que superarían los US\$ 20 000 millones - que tendrán que pagar los países del sur - para obtener asesoría en “gobernanza”.

Esta nueva receta del Banco - después de sus lecciones aprendidas - elevará los niveles de endeudamiento de los países del sur, con el correspondiente incremento del servicio de la deuda y ajuste presupuestario.

¿Es el Banco Mundial el actor más idóneo para encabezar acciones anticorrupción? ¿No está actuando como juez y parte siendo un actor más de la arquitectura financiera internacional, pasible de estar involucrado en actos de corrupción?

Al respecto existe evidencia concreta de que una de las agencias del Banco Mundial estuvo involucrada en el caso PPF, uno de los casos investigados por la Comisión Valencia Dongo que configura un caso de deuda ilegal, al haberse negociado por autoridades competentes pero que actuaron más allá de las disposiciones normativas y en abierto conflicto de intereses.

El PPF: crimen de cuello blanco

El Perú ingresó a la lista de los países que hicieron uso del mecanismo de canje de deuda por privatización en noviembre de 1993 cuando se le otorgó a la Comisión de Privatización (COPRI) la facultad de fijar el valor a ser pagado mediante papeles de deuda y que el gobierno aceptaría en una privatización.

En la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de marzo de 1993, el ministro de economía de aquél entonces, Jorge Camet, anunció el uso del mecanismo de canje de papeles de deuda por inversión. Este acto hizo que los papeles de deuda suban en el mercado secundario del 23% al 67% de su valor nominal, entre marzo y diciembre de 1993.

La historia del PPF empieza cuando el promotor de este fondo John Van Der Westhuizen, funcionario bancario se trasladó al Perú en 1992 por encargo del Midland Bank, posteriormente incorporado al Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (HSBC) con el propósito de convencer a las autoridades peruanas de admitir la presentación de papeles de la deuda externa como parte de pago dentro del proceso de privatización de empresas del sector público.

Van Der Westhuizen estableció contacto con el abogado del antes existente Midland Bank, Dr. Francisco Moreyra García Sayán, ambos promovieron la idea de que se utilizaran los papeles de la deuda para efectuar privatizaciones.

La finalidad era crear un fondo privado para intervenir en los canjes de deuda por inversión y que los socios del fondo pudieran canjearle sus acreencias al gobierno a mejor precio que el que obtendrían en un Plan Brady o en el mercado secundario en ese momento. El planteamiento consistía en persuadir al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para recibir los pagarés de la deuda externa al 100% de su valor nominal.

Esta operación se empieza a concretar en 1993 cuando Jorge Camet asume la cartera de Economía y Finanzas, y contrata como asesor externo a Francisco Moreyra García Sayán quien se encargó - entre otras funciones como lo relativo al Plan Brady - de revisar los contratos de recompra de papeles deuda peruana por parte del gobierno. Dichos contratos deberían mantenerse en secreto para los acreedores, quienes desconocían las operaciones a fin de que el mercado no se alterase. En este caso hubo un uso de información privilegiada en beneficio de terceros (PPF).

El International Financial Corporation del Banco Mundial (IFC) y su relación con PPF

El IFC entra como socio al PPF con recursos en efectivo al igual que la Corporación Andina de Fomento para rentabilizar su posición en el país. No obstante, el IFC tuvo un papel como banco de inversión en la privatización de Electrolima para la búsqueda de postores y al mismo tiempo que encontró al postor, le vendió los pagarés para su compra mediante el PPF donde era socio.

En este sentido, la operación de privatización de Electrolima tuvo un elemento adicional de información privilegiada al ser el IFC del Banco Mundial, socio del PPF y al mismo tiempo asesor financiero encargado del Plan de Privatización y Prospección de Postores para Electrolima.

Esto nos muestra que el Banco Mundial - a través de IFC- estaba enterado de la existencia y el modo de operar del PPF. En tal sentido, es indispensable que a la par de auditorías nacionales de las operaciones de la deuda, se realicen auditorías a las Instituciones Financieras Internacionales.

A manera de Conclusión

A la luz de los hechos ocurridos en el Perú y la experiencia de auditoría de la deuda de la Comisión Valencia Dongo (sin resultados concretos en materia de justicia y repudio de deuda), es imprescindible generar una corriente en nuestros países para que el proceso de investigación de la legalidad o ilegalidad de la gestión de la deuda tenga el respaldo mayoritario de la sociedad.

La Comisión Valencia Dongo tenía la ventaja de que sus miembros estaban premunidos de inmunidad parlamentaria a fin de no ser pasibles de demandas por difamación por parte de los implicados. Otra ventaja fue la coyuntura en la cual se realizaron las investigaciones, que permitieron que los testigos así como agentes privados y funcionarios implicados asistan al Congreso sin existir un apercibimiento de carácter legal.

No podemos considerar - al menos en el Perú - que el inicio del proceso de auditoría sea garantía de repudio de deuda corrupta. Es necesario que desde las

organizaciones sociales se genere una corriente favorable para legitimar este proceso, ya que los medios de comunicación están controlados por el mismo poder económico vinculado al manejo de las finanzas públicas. Para ello se debe tener una estrategia de comunicación agresiva que permita que este tema salga de la marginalidad.

Bibliografía

ARIAS NAVARRO, Inés. Corrupción y Deuda Externa: propuestas t desafíos para los ciudadanos. 2005. N° 2 Serie Observatorio de la Deuda, Jubileo Perú. Lima: MN editores.

PIDHDD - Perú. Deudas Corruptas: Crímenes de Cuello Blanco, cuándo la corrupción afecta los derechos de las personas. Lima:

Informe Congresal. Congreso de la República peruana. Comisión Investigadora de la deuda pública externa 1999 - 2000.