

Deuda externa y deuda social de los acreedores: aproximaciones a su responsabilidad moral

JAVIER IGUÍÑIZ ECHEVERRIA

Presentación

La campaña Jubileo 2000 impulsa el fortalecimiento de una exigencia moral sobre los acreedores. El propósito de este trabajo es desentrañar las distintas facetas de esa exigencia. Para ello, en la primera parte se analizará la naturaleza de la deuda social y sus diferencias con la deuda externa. Esta diferencia nos parece importante para argumentar de la mejor manera posible a favor de una reducción sustantiva del pago de los servicios de la deuda externa. La campaña Jubileo 2000 requiere fundamentar sólidamente su pedido y para ello es necesario tener en las manos una demanda moral fuerte. ¿Porqué los acreedores deberían asumir una responsabilidad en la reducción de la deuda social? Después de todo, la pobreza en América Latina es antigua y es la consecuencia de muy diversos factores aparte de los pagos de la deuda externa o de la “condicionalidad” que ella obliga a aceptar. Para quienes no dudan de la existencia de dicha responsabilidad y luchan porque sea asumida queda en pie la manera precisa de enfocar el asunto, máxime cuando esa alternativa supone una o varias negociaciones. Por ello es importante responder lo mejor posible a la pregunta: ¿Qué tipo de responsabilidad tienen los acreedores ante la deuda social? Debe quedar claro desde un inicio que nuestro tema no es el de la obvia responsabilidad de los propios gobiernos y elites de países deudores.

I.- ¿Qué tipo de deuda es la deuda social?

La campaña Jubileo 2000 se enmarca por un esfuerzo para ligar la condonación o reducción de la deuda externa con la asignación de los beneficios a los países y sectores sociales más pobres. La manera de expresar este segundo objetivo es refiriéndose a la deuda social. Resulta necesario aclarar la relación entre ambas deudas con el fin de ganar en eficacia.

La deuda social no es igual a la deuda externa. El uso del término “deuda” en ambos casos es útil pero también se corre el riesgo de introducir una confusión. Esto se comprueba, por ejemplo, al recordar que los acreedores de la deuda social son los endeudados de la deuda económica y viceversa.

La deuda social, tal y como la entendemos hoy, se refiere a un deber de ayuda, a una deuda esencial y exclusivamente moral, y su fuerza y debilidad para hacer de ella un hecho de significación política y económica proviene de esa naturaleza. No responde a una relación contractual económica, no tiene magnitudes determinadas principalmente por el mercado, o plazos establecidos en una negociación mercantil. Su incumplimiento no tiene las consecuencias legales de las deudas económicas.

El deber positivo¹ hacia quienes se tiende a considerar socialmente necesitados de apoyo se puede ejemplificar con la siguiente expresión del jurista Carlos Santiago Nino (1984,

208): “La concepción que estipula el deber moral de evitar cualquier mal que podamos evitar compele a adoptar como único plan de vida el del buen samaritano.”²

Un importante objetivo de este trabajo es, justamente, establecer algunos de los motivos principales por los cuales los países y, especialmente, sus pobres pueden considerarse, y con todo derecho, acreedores de la deuda social. En general, son aquellos a los que se les debe algo (cosas, derechos, libertad) que no logran obtener por sus propios medios y que resulta decisivo para dirigir sus vidas hacia las maneras de vivir que sus vocaciones, habilidades y voluntad les indican. El proceso hacia el Jubileo y el que se derive de sus logros puntuales es, en ese sentido, un camino hacia una mayor autonomía de países y personas y hacia un creciente ejercicio de la libertad.

Los endeudados de la deuda social son muchos. Entre ellos destacan el Estado, los gobiernos y sociedades de los países ricos, algunos componentes de la propia sociedad donde se encuentran los “acreedores sociales”, tanto empresas como personas. (Béjar 1998, 11-17) Hasta cierto punto y en términos muy generales, todos los que no llevan una vida adecuada y necesitan de ayuda para reencauzarla por rutas más acordes con su vocación y habilidades son acreedores de quienes manejan la suya con mayor libertad. Obviamente, el mayor lastre para ese ejercicio de la libertad es la pobreza económica. Pero la deuda no es de cosas; en última instancia es una deuda de libertad. Por eso, y siguiendo a cabalidad los antecedentes bíblicos, el Jubileo propuesto por Juan Pablo II es un llamado muy amplio a la liberación de opresiones, que trasciende el tema de la deuda externa. Sin embargo, el llamado papal tiene también base en el mundo contemporáneo.

En general, la deuda social se define más precisamente por sus acreedores y por la racionalidad con la que se enfrenta dicha deuda. Es en el cruce entre la pobreza y una racionalidad distinta a la económica que se encuentran la mayor parte de los significados de “lo social.”³ La “cuestión social” surgió al calor del proceso de desarrollo industrial y se refería a la pobreza como condición de am-

plios grupos humanos, inicialmente, la clase asalariada.⁴ Lo social no era una cuestión numérica. Comte, un antecesor ilustre en la formulación de dicha cuestión, expresaba su inquietud por la “especie humana” por el despojo, opresión y humillación a los que era sometido el proletariado. Usando términos de hoy, la “extinción de la especie” no era un asunto demográfico sino cualitativo, de dignidad. En ese sentido, lo social no tiene por qué oponerse a lo individual. Para el fundador de la sociología positiva, la organización y movilización del proletariado o un trato hacia ellos distinto al común requería cuestionar la racionalidad de las empresas e intervenir contra el *laisse faire* que la dejaba libre para así reorientar el proceso social. Era a ese *faire* que había que controlar para evitar los daños a la especie. Ello constituye una crítica a una racionalidad económica individualista como la que predomina en el Occidente moderno y que permite la reproducción de características inadecuadas del trabajo y de la vida familiar, los dos mundos del proletario. Este término, “social”, constituye, pues, una respuesta al individualismo maximizador de bienestar o riqueza y también a la manera de vivir del pobre que la sociedad fuerza.

Bien vista, esa deuda es también de muy diverso tipo así como “lo social” no incluye sólo cosas. Incluye, pues, asuntos relativos a lo que las personas son, hacen, sienten y tienen. Por ejemplo, las discriminaciones, la carencia de trabajo, los maltratos y la pobreza económica, son factores que afectan esas dimensiones de la vida humana. El Jubileo en general y la campaña en particular se dirigen al conjunto de aspectos de la vida que impiden una libre e integral respuesta personal, familiar y nacional a esas exigencias del desarrollo humano. Porque miramos esas dimensiones es que podemos decir que nuestro objetivo es el desarrollo integral, no la mera supervivencia biológica que es, muchas veces, el criterio dominante en la lucha para impedir la matanza de ciertos animales y, así, contra la extinción de ciertas especies. La diferencia entre el cuidado por algunos animales y el desinterés que se tiene por algunas personas y grupos humanos no puede ser el hecho de que en el primer caso la especie está en extinción y en

el segundo no. Por esa integralidad en el enfoque nuestra mirada en esta campaña incluyen todas estas dimensiones. La lucha por una situación jurídica por lo menos similar a la de los deudores privados en cualquier país es un ejemplo de la apuesta por reconocimiento de *status*. Los datos que presentaremos sobre la situación laboral apuntan a la búsqueda de realización humana por medio del trabajo. La afirmación del derecho a la autonomía y contra la sujeción involuntaria es un modo de dejar atrás sentimientos de minusvalía, de impotencia frente a circunstancias adversas que, en realidad, son de origen humano. El acceso a los bienes que se incluyen bajo el rubro de las necesidades básicas es condición muchas veces necesaria para enrumbar libremente la propia vida. Pero, por lo señalado, es claro que no basta quedarse en el último de éstos aspectos.

En este trabajo nos concentramos sobre todo en la relación entre los acreedores sociales de los países pobres económicamente muy endeudados y los social o moralmente deudores que lo son por ser los acreedores en la relación económica con los primeros. Ese el nexo que se asume en todo el análisis que sigue. La deuda social tiene una realidad mucho más amplia que la que estamos estableciendo pues hay deudores sociales que no son acreedores económicos y acreedores sociales que no están económicamente endeudados.

II.- La responsabilidad de los acreedores

Señalado lo anterior podemos profundizar algo en lo relativo al significado de la responsabilidad moral de los acreedores externos. Vamos a concentrar nuestro análisis en la relación entre deuda y pobreza entendida en el amplio sentido enunciado arriba aunque la información estadística que usemos se refiera al aspecto exclusivamente económico. Esa es la línea argumental dominante en el documento *Al servicio de la comunidad humana: una consideración ética de la deuda imdeironalde* la Pontificia Comisión “Justicia y Paz”⁵ Por ello, dejamos de lado cuestiones de legitimidad, jurídicas y otras. La razón para dicha profundización se deriva de un hecho incues-

tionable: la pobreza que motiva nuestros esfuerzos no tiene como única causa la deuda externa. La situación de miseria de grandes contingentes latinoamericanos es anterior a la crisis de la deuda externa de los 80 y tiene tras de sí factores más amplios que los económicos en general y que los acuerdos contractuales con los acreedores en particular. Los conquistadores y las oligarquías, los gobiernos y las elites en general no han sido ajenas al problema, y los acreedores de los últimos años conforman uno de los elementos de la punta más reciente de un proceso de siglos. De hecho, se estila estimar y recordar los billones (millones de millones) de dólares “adeudados” a América Latina por España en razón del prolongado saqueo. Frente a este tipo de reivindicación, los actuales acreedores externos pueden argumentar que son marginales en este asunto y sugerir que se empiecen los reclamos por donde las cifras actualizadas son más sustantivas; por donde los mecanismos de expoliación fueron más vulgares y evidentes y, por supuesto, menos contractuales.

A.- Aproximaciones a la cuestión de la responsabilidad

Aún con la acotación temporal indicada en la introducción a este capítulo, la cuestión de la asignación de responsabilidad de los acreedores no es tan sencilla. Múltiples factores inciden en la generación y reproducción de la pobreza en el mundo. Como ha sido señalado por un connotado jurista: “En supuestos como el hambre, la depauperización, la ausencia de condiciones sanitarias, el analfabetismo, etc... tenemos entre manos estados de cosas que comprenden a millones de sujetos pasivos, y cuya causación es en todo caso el producto de una ingente cantidad de acciones y omisiones heterogéneas, de eventos muy diversos y de contextos tremendamente diversificados.” (Laporta 1986, 58). Si esta es la realidad en el caso de la situación de pobreza en el mundo y América Latina, ¿por qué los acreedores deberían darse por aludidos ante una campaña como Jubileo 2000? Quizá esa complejidad de causas explica que

la deuda externa haya dejado de ser un tema de significación social y política hasta que la propuesta del Jubileo y las crisis económicas recientes lo han vuelto al escenario.

Para enfrentar esta complejidad es, por lo menos, necesario acotar también y de manera precisa los aspectos del problema de la pobreza que estamos analizando y determinar las responsabilidades de agencia, por acción u omisión, que entran en juego. Empecemos por lo primero.

Nos parece necesario, pues, delimitar el campo de reivindicación de los deudores económicos y acreedores sociales y las acciones causales a evaluar. En el análisis que sigue y, entendemos que en la campaña Jubileo 2000, nos estamos refiriendo principalmente al proceso iniciado con la crisis del petróleo, luego con la interrupción de los créditos externos en 1982, y que sigue hasta ahora a través de diversas negociaciones.

1.- Los resultados: *bienestar*

Para establecer las características del problema económico entre manos nos parece útil distinguir entre *niveles*, esto es, situaciones que cambian muy lentamente, en ese sentido estructurales, y *variaciones* para referirnos a procesos de más corto plazo y cuyos efectos son reversibles.⁶ En el tema de deuda estamos ante un proceso de pauperización y reproducción de la pobreza que se puede caracterizar con una *variación estructural*, esto es, con un cambio tan radical como rápido y de difícil reversión.⁷ Como si se tratara de un escalón hacia abajo entre dos largas plataformas. Por eso, cuando analicemos la responsabilidad moral, para empezar debemos considerar tanto el hundimiento del piso de los pobres durante los momentos iniciales de la crisis como la dificultad para volver a los niveles previos durante los siguientes lustros. Una de las cifras que pueden ilustrar esa simplificada trayectoria es la estabilización de los pobres en una cifra cercana a los 100 millones de habitantes que se estaba logrando en la década del 60 y la nueva estabilización, esta vez, en una cifra cercana a los 200 millones que estaría ocurriendo durante la década de

los 90 o quizá, más definitivamente, en la primera década del nuevo siglo. Aunque ello suponga volver a la misma proporción de hogares pobres que se estimaron en 1980, más o menos 35%, no se puede decir que “aquí no ha pasado nada”. Diecisiete años después se debería estar bastante mejor en términos relativos y absolutos y, en última instancia, las cifras absolutas cuentan mucho porque se refieren a la personas en concreto.⁸

Si bien es cierto que la reducción de la proporción de pobres en nuestro continente se desacelera en los 70, esto es, antes de la crisis de la deuda, el aumento de esa proporción y, como es natural dado el crecimiento demográfico, el gran salto en el número absoluto de pobres ocurre en la primera mitad de los 80. Según cifras de la CEPAL, sólo entre 1980 y 1986, el número de pobres aumenta 34 millones de personas cuando en toda la década anterior se habían elevado en 23 millones. Desde 1986 a 1990 se eleva el número de pobres en 27 millones más. Desde la última fecha hasta 1997 se añaden casi 4 millones más (CEPAL 1999, 18).⁹ El epicentro ocurre claramente la primera mitad de los 80. Esto pone a los acreedores en el medio del escenario por la sencilla razón de que es su repentina decisión de dejar de prestar la que fue el factor más inmediato o desencadenante del masivo deterioro de la calidad de vida en América Latina. Pero hay que volver a recordar que el problema de la asignación de responsabilidades es más complejo y que la mera coincidencia no supone responsabilidad.

Si bien la ocurrencia de un perjuicio es un elemento importante del análisis moral, no siempre es necesario. En el caso de no ocurrir consecuencias indeseables, el juicio moral puede apuntar igualmente a los agentes. En el lenguaje sugerido por Sen, la *libertad de bienestar* puede confundirse con la *libertad de agencia* (1997, 63) Si alguien empuja a alguien al río y el afectado logra salir sin daño por cualquier razón que sea, la acción no deja de ser moralmente condenable. (Sen 1997, 105) Los agentes pueden ser así enjuiciables por la naturaleza de sus actos con cierta independencia de las consecuencias de su acción sobre el bienestar de las personas afectadas. Obviamente, con mayor razón si es que han

contribuido de alguna manera identificable a algún deterioro.¹⁰ Pero no proseguiremos con esta línea argumental ya que en el asunto entre manos, los efectos sobre el bienestar son altamente presumibles y el deterioro en calidad de vida ha sido espectacular. Respecto de las acciones, generalmente referidas a los cobros de servicios de deuda y a la condicionalidad en los programas económicos trataremos más adelante.

2.- *Los agentes del proceso*

La cuestión de la responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis puede basarse en un análisis en el que hay de por medio acciones u omisiones identificables que son ejecutadas por alguien o algunos y que tienen consecuencias también identificables sobre otros. Después de todo, como ha señalado Sen, el análisis de la *situación* no puede separarse de la *acción* de los agentes que han contribuido a ella. (Sen 1997, 98) Es en esa situación donde los agentes y los resultados sobre el bienestar son identificables que se puede establecer una “responsabilidad causal” (Laporta 1986, 60).

Para avanzar, proponemos especificar diversos momentos del proceso de endeudamiento externo por la sencilla razón de que los acreedores tienen un rol distinto en los distintos momentos de dicho proceso y las responsabilidades no son exactamente iguales. En el primer momento, los acreedores simplemente sacan sus capitales con toda rapidez. En el siguiente momento, durante los siguientes años, los acreedores suman negociación tras negociación y condicionan las políticas macroeconómicas de estabilización e impulsan conocidas reformas institucionales. Al conjunto de estos dos aspectos hemos estado llamando “ajuste estructural”.

Más precisamente, la razón por la que la diferencia entre los momentos nos parece importante es que en el inicio de la crisis la acción de los acreedores es coordinada por las pautas típicas del mercado financiero. Estamos ante una coordinación impersonal de acciones que parecería dificultar la asignación de responsabilidad en la medida en que la fu-

ga de cada prestamista individual no es la que genera el hundimiento de la economía latinoamericana y tampoco puede decirse que hay un sujeto colectivo. De ahí el recurso a términos como “mecanismos perversos”, “causas sistémicas” u otras maneras de aludir a procesos con agentes de difícil identificación o despersonalizados. Si no hay un sujeto colectivo, ¿ante quién se reclama? No estamos tampoco ante una simple suma de responsabilidades individuales. Para empezar, podemos ubicar dentro de los marcos típicos del análisis de estrategias la afirmación de un jurista como Laporta cuando señala que “la responsabilidad de cada uno puede variar en función de la expectativa de comportamiento de los demás hasta el punto de que puede aumentar o disminuir en función del comportamiento del resto de los integrantes del colectivo.” (1986, 61-2) Esta aproximación nos resulta útil pues, en efecto, en los casos de pánico financiero estamos ante una serie de comportamientos que resultan de la expectativa de comportamiento de los demás y que se refuerzan cada día con la confirmación de las expectativas.

Luego, tras el desconcierto inicial, tanto de deudores como de acreedores, el rol de los agentes cambia. La coordinación se realiza de manera institucionalizada y con el apoyo del FMI y de diversos comités de acreedores creados para ese fin.¹¹ En este segundo momento estaríamos con mayor claridad ante una acción colectiva y organizada.¹²

Es similar el requisito aplicado a la búsqueda de responsabilidades por omisiones colectivas. “Lo que importa retener es que la omisión colectiva produce un resultado distinto del que produce cada una de las omisiones individuales, y, por otro lado, que para hablar de omisión colectiva es necesario determinar quién o quienes son omitentes, qué omisión concreta han llevado a cabo y cómo se coordina con las demás omisiones concretas.” (Laporta 1986, 61)¹³

3.- *Exigencia moral: de acción y de omisión*

Como ya indicamos antes, en una primera aproximación, nos parece que la problemática

ca de los aspectos económicos de la deuda social se puede entender dentro del marco de los llamados deberes negativos y positivos. En el campo del derecho se afirma lo siguiente: “Una diferencia básica ... existe entre los deberes negativos y los positivos: los primeros prohíben acciones, los segundos, omisiones.” (Garzón 1986, 19)

En el caso de un pedido de reducción de deuda nos encontramos con una exigencia de perdón que equivale a dejar de cobrar, a omitir una acción de cobro. Como partimos de que la deuda *se* paga y de hecho *se* está pagando, la omisión, la inacción, sería seguir cobrando. Conviene precisar este aspecto para establecer la naturaleza del pedido de “no cobro” en contraste con las conocidas luchas por el “no pago”, así como de las maneras de organizar una solución.

Aún suponiendo que de todo lo anteriormente argumentado, esto es, los dos tipos de acción distinguidos, no se dedujera responsabilidad moral queda el campo de la responsabilidad por omisión que es analíticamente independizable de las responsabilidades por acción anteriores.¹⁴ La omisión es, pues, importante incluso en el caso de que no haya responsabilidad causal por acción. Antes de analizar este ángulo del problema conviene aclarar un poco más nuestros instrumentos conceptuales de aproximación a la responsabilidad moral en este tipo de casos.

Se ha afirmado que la responsabilidad por omisión es menor que aquella por acción. La crítica afirma que “Es siempre peor ser la causa de un daño que dejar que sigan existiendo circunstancias perniciosas. Así se afirmará que la acción es ‘más causa’ que la omisión. Es moralmente peor iniciar la cadena de causal que provoca la muerte de una persona que no interrumpir la cadena causal que conduce a la muerte. La noción de causalidad es utilizada aquí para imputar mayor responsabilidad moral al agente de la acción que al de la omisión.” (Garzón 1986, 19) La respuesta a esta desvalorización de los daños por omisión es también clara y es que depende de dichos daños y no del hecho de que sea por acción o por omisión el perjuicio causado.

Para el caso del problema de la deuda pro-

ponemos, además, hacer el ejercicio analítico de separar dos elementos que, en los hechos, están unidos. Por un lado podemos evaluar moralmente la situación suponiendo que no nos estamos refiriendo a acreedores que cobran “religiosamente” el servicio. Por el otro, debemos volver al tema específico y plantearnos el problema como uno en el que los acreedores son deudores sociales por los efectos negativos que sus cobros producen tal y como lo mostraremos más adelante.

Si nos olvidáramos de que los deudores sociales son acreedores en ejercicio, el problema moral es un asunto típicamente analizable con la ayuda de conceptos como el de deberes positivos. Se trataría de que, los acreedores, como los ricos del mundo en general, ayudaran a los pobres y la responsabilidad moral provendría de estar omitiendo una acción positiva, la de ayudar. En esta responsabilidad estamos, en realidad, todos los que podríamos hacer algo y no lo hacemos. Es en ese sentido que el llamado al Jubileo es más amplio que el de la campaña contra el cobro de la deuda. En esta aproximación estaríamos refiriéndonos a los acreedores no en cuanto tales sino en cuanto gobiernos, empresas o personas por el simple hecho de ser capaces de hacer algo por los pobres del mundo. El ser acreedores sólo les da una posibilidad de hacer un bien, quitar una carga. Ese es el caso de samaritano cuando ayuda al herido sin tener ninguna relación con el origen del problema. Ser acreedor es como “pasar cerca” del herido, tenerlo al alcance de sus manos, poder prestar una ayuda inmediata. Ello supone una responsabilidad moral por omisión de características particulares pero igualmente importante.

Si, además, incluimos el hecho de que entre esos moralmente responsables están los acreedores el análisis añade un elemento adicional y parcialmente nuevo. El problema moral ya no viene de omitir una acción beneficiosa sino de no omitir una acción perjudicial, cual es el cobro de los servicios de la deuda. Si un deber negativo es el prohíbe una acción, se hacen relevantes tanto los deberes positivos como los negativos. Los positivos acaban de ser mencionados e incluyen a los acreedores en cuanto grupo orga-

nizado de ricos que tiene en sus manos la posibilidad de ayudar de manera muy precisa y sencilla en la medida en que tienen medios accesibles para hacerlo, derivados de la permanencia de la relación contractual. Los negativos consisten en que en cuanto acreedores el punto de partida de la situación, y un elemento indesligable de ella, es la acción perjudicial de cobrar que está en curso. El pedido de la campaña es que los acreedores omitan llevar a cabo una acción a la que podrían tener derecho jurídicamente hablando.¹⁵ El deber negativo de no dañar es, en este caso, el deber negativo de no cobrar, de no seguir dañando. “Si en el caso de los deberes positivos, se entiende por ‘beneficio’ evitar un mal, interrumpiendo una cadena causal que conduce a un daño, también en el caso de los deberes negativos podría decirse que beneficio a alguien cuando no inicio la cadena causal que concluye en el daño de una persona o sus bienes.” (Garzón 1986, 20) El inicio de la cadena es, en este caso, cada acuerdo de un cronograma de pagos y, más inmediatamente, cada cobro del servicio y no sólo el inicio de la crisis de la deuda en 1982.

Por lo ya señalado esperamos haber aclarado suficientemente el enfoque y planteado la necesidad de una evaluación moral que tiene que dar cuenta razonable de la naturaleza de la acción inicial de los acreedores, en relación pero también independientemente de sus consecuencias. Ello supone establecer la relación entre los factores desencadenantes y sus consecuencias tanto en el terreno de la teoría económica como en el de la historia. Ambos terrenos son claves para el establecimiento de responsabilidades porque permiten detectar regularidades que luego se suponen operativas en la acción que debemos evaluar y que permiten argumentos contrafácticos precisos. Podríamos decir que si no se cobrara la deuda resultarían beneficios con tales y tales características.

Vamos a dividir lo que sigue de esta parte central del trabajo en tres breves resúmenes de la evolución del proceso de endeudamiento con extensiones de los criterios de responsabilidad moral que hemos esbozado en el acápite anterior. La primera analiza el inicio

del problema de la deuda, la segunda la experiencia de los 80 y 90. En ambos, los agentes en juego intervienen a través de sus acciones y hay que fundamentar a través del análisis económico, al que nosotros aludiremos incluyendo bibliografía pertinente, incurren en responsabilidad moral. La tercera cambia de enfoque y propone una evaluación moral desde la responsabilidad de los acreedores por omisión, esto es, de manera independiente respecto de las responsabilidades por acción en que hubieran incurrido.

B.- El pánico financiero de 1982

La relación empírica entre el inicio de la crisis de la deuda y el deterioro de las condiciones de vida en América Latina esta bien establecida. Entre las colecciones de experiencias nacionales o visiones económicas de conjunto están las de Griffith-Jones y Sunkel (1987); Griffith-Jones ed. (1988), Kuczynski (1998). El texto de Devlin (1989) es particularmente preciso en el establecimiento de las condiciones de oferta, esto es, en la importancia de los comportamientos en el mundo de los acreedores. Una visión de los aspectos diplomáticos y políticos el campo de los deudores que explica las razones políticas que permitieron ese excepcional protagonismo de los acreedores es la de Alzamora (1998)¹⁶ La división interna de los países deudores les dio plena libertad de acción a los acreedores coordinados en diversas instancias.¹⁷

El proceso previo y la crisis misma son ampliamente conocidos. La excepcionalmente rápida y enorme elevación de las tasas de interés internacional y la igualmente rápida y profunda caída de los precios de las materias primas fueron el marco en el que se desencadena la crisis de la deuda. En 1982, el pago de intereses se multiplica por más de tres respecto de la norma entre 1973 y 1981 y se genera una repentina reversión masiva e indiscriminada de las transferencias netas de capitales. (Griffith-Jones 1988, 19) En ese previamente inimaginable contexto, la imposibilidad del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los 70 da lugar a la crisis en México en agosto de 1982 y, de inmediato, a

una masiva retracción de créditos (Griffith-Jones 1988, 12; Sachs y Larraín 1992, 699) y a la prolongación durante los 80 de la transferencia neta negativa de recursos al exterior.

Es evidente, y hoy tras la crisis asiática más, si ello fuera posible, que la crisis de la deuda tenía muy poco que ver con la evolución individual de las economías de los países endeudados o con los malos manejos de algunos de sus gobernantes. Si bien durante los años anteriores al pánico financiero hubieron renegociaciones individuales por la imposibilidad de pagar los servicios, la situación es distinta tras la crisis de 1982. Sin dejar de reconocer que han habido muchas decisiones de política cuestionables, y hasta equivocadas y destructivas, como el desfinanciamiento fiscal denominado “populismo” (Dornbusch y Edwards eds. 1991), es claro que no son ellas las que explican un fenómeno como el de la crisis de 1982 que afectó tan generalmente a los países de América Latina. “El hecho de que docenas de países sucumbieran *simultáneamente* sugiere que factores internacionales (como las mayores tasas de interés mundiales) tuvieron un rol clave en el comienzo de la crisis.” (Sachs y Larraín 1992, 692)

Las explicaciones más recurrentes y aceptadas han girado en torno tanto a perturbaciones como la crisis del petróleo, en cierta medida exógena tanto a los países acreedores como a los endeudados como a la particular inestabilidad de la ya muy conocida dinámica del mercado financiero. (CEPAL 1990, 27) Ambas explicaciones se siguen mencionando hasta hoy. Junto a ellas persiste también la explicación basada en la crisis general de la economía capitalista occidental cuyo inicio se fecha hacia fines de los 60 y que se ha expresado en la muy documentada desaceleración del crecimiento económico de los países ricos y pobres. (Ugarteche 1991 y 1997) La importancia de esta última manera de ver el problema es que al englobar a las anteriores explicaciones las convierte en manifestaciones parciales de una situación más profunda y compleja.

Como venimos insistiendo, el principal interrogante para nuestros propósitos es relativo a la asignación de responsabilidades. Una explicación que puede contribuir a difumi-

nar responsabilidades particulares es la que pone el acento en la crisis mundial como factor “de fondo”, puesto que en una visión estrictamente estructuralista las acciones se “derivarían” de dicha crisis, la “reflejarían” y serían una especie de reacciones pasivas, forzadas por las circunstancias, y sus efectos no serían imputables a nadie en particular. En el mismo sentido apuntan las explicaciones que apuntan al “mercado”. En medio de una búsqueda de explicaciones razonables y de descarte de otras, la CEPAL señala: “En efecto, cabría sostener que lo que ‘falló’ durante la década de 1970 no fueron ni los prestatarios ni los banqueros como tales, sino más bien el ‘mercado’.”¹⁸ Al otro extremo se sitúan planteamientos que ponen toda la fuerza capaz de generar procesos económicos, como el que resulta en la crisis de la deuda, en ciertos gobiernos o personajes y, en el extremo, se afirma la existencia de alguna voluntad humana, nacional o transnacional, económica o política que estaría tras dichos procesos. Obviamente, el asunto es más complejo, pero no por ello podemos caer en generalidades para evitar el juicio moral, cual es la supuesta imposibilidad de desmadejar las complejidades de la realidad. Como señala Sen las “ambigüedades en el análisis de la responsabilidad” (Sen 1997, 106) no pueden justificar una abstención.

Reconociendo que el ejercicio de la valoración moral no es simple podemos afirmar varias cosas con la cautela del caso. En algún lugar entre la política deliberada y los actos reflejos de los agentes que pulsaron el botón de la crisis se encuentran decisiones que por el hecho de darse dentro de marcos de acción limitados no dejan de ser decisiones desde un marco de cierta libertad. Cualquier historia financiera reconoce que las personas, las instituciones privadas y los gobiernos tienen ciertos márgenes de acción y que los usan. Más en concreto, la gran elevación de la tasa de interés de 1981 responde, por supuesto que sólo en parte, a políticas en las que el objetivo y los actores son suficientemente claros. La sobreexpansión de los dólares durante la post-guerra debida a los persistentes déficits de EE.UU. es uno de los antecedentes del proceso que se pueden recordar; la inflación

consiguiente y, en lo más inmediato, la radical política monetaria restrictiva bajo la gestión de la Reserva Federal de EE.UU. por Paul Volcker tienen una reconocida relación con la fenomenal subida de las tasas de interés. No hay historia que no elogie la audacia *persona* que tal decisión supuso, que no reconozca los costos económicos inmediatos que implicó, así como su eficacia en la reducción de la inflación.

La crisis de la deuda fue, en buena parte, un subproducto de esta decisión de gobierno monetario que afectó la capacidad de pago de la deuda de varios países incluso antes de que desencadenara la erupción de agosto de 1982. El Perú había adoptado decisiones en coordinación directa con los bancos al margen del FMI (Devlin 1980, 60). Además, ya Costa Rica, había manifestado su intención de reestructurar el pago en enero de 1991 y Argentina entró en retrasos durante la guerra de las Malvinas desde abril de 1982. (Devlin 1989, 181)

Por otro lado, la caída cíclica de los términos de intercambio también tiene explicaciones bastante precisas, dentro de lo que cabe en la teoría económica. Los cambios cuantitativos y cualitativos en la demanda de los países industrializados están entre las más comunes. Los cambios tecnológicos en el lado de la oferta también se esgrimen con respaldo cuando se trata de tendencias de largo plazo. A ellos añadiríamos la sistemática y secular relación inversa entre las tasas de interés y los precios de las materias primas. Un factor que lo explica es la relación entre tasas de interés y demanda cíclica en los grandes mercados como el de EE.UU. Otro de los factores de esa relación y que opera en el muy corto plazo es que la elevación de tasas de interés reduce la ventaja de guardar stocks de materias primas y la venta de parte de dichos stocks aumenta la oferta y contribuye a la reducción de precios en el corto plazo.

Estos “mecanismos” que establecen movimientos impersonalmente coordinados de diversos precios del mercado estuvo claramente presente en el desencadenamiento de la crisis de la deuda. En el contexto de los terribles efectos registrados, no resulta absurda la calificación de mecanismos así como “perver-

sos”, tal y como lo ha calificado Juan Pablo II en la Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis*

El que sean “mecanismos” no exime de responsabilidad moral a quienes son piezas parcialmente pasivas de ellos. La ética en los fenómenos económicos no se circunscribe, como está de moda hacerlo en algunos de los sub-mundos de la “ética de la empresa”, al comportamiento humano al interior de alguna de las piezas de la estructura orgánica de la empresa o a las que trascienden sus casilleros para aportar a la marcha, visión y misión de la empresa en su conjunto. Cuando se habla de mecanismos que operan, más o menos impersonalmente en el mercado mundial, se está estableciendo la existencia de una responsabilidad personal en ese marco amplio en el que se discuten reformas institucionales de gran calibre. Son burócratas e intelectuales de segundo nivel los que dan como un hecho esas instituciones y aceptan sus reglas sin cuestionamiento. Las grandes empresas de hoy, y los gobernantes de países importantes, no compite sólo dentro de ciertas reglas institucionales dadas; más bien, están al acecho e intervienen en toda posibilidad de alterarlas en su favor sea liderándolas o sea incrustando dispositivos legales al interior de la legislación vigente. Generalmente, ese marco y las discusiones que le corresponden es más accesible a las elites empresariales, políticas e intelectuales y, por lo tanto, la responsabilidad recae especialmente en ellos. Es en esas esferas que se discute sobre la existencia o no de organismos mundiales de regulación de los mercados, de instancias para controlar el daño ecológico, o sobre la mejor manera de organizar la lucha contra una epidemia de alcance mundial. Es, justamente, en esas esferas que se tiene que discutir el problema de la deuda externa como un problema de naturaleza global y no simplemente uno que es la suma de casos particulares. Esa esfera es a la que apuntan buena parte de los reclamos de Juan Pablo II a propósito del Jubileo y los de la campaña Jubileo 2000 en particular. Sin embargo, también al ciudadano común latinoamericano le corresponde aportar a esas grandes reformas institucionales por medio de su participación política y el impulso a la integración continen-

tal. La campaña busca estimular esa participación tanto en los países ricos como en los pobres.

Al extremo opuesto de las miradas globalistas están las de los beneficiarios de dicha globalización. En efecto, una de las explicaciones más comunes de funcionarios de organismos multilaterales y de asesores-consultores de empresas financieras transnacionales, así como de moralistas del mundo empresarial, es que las causas de las crisis, como la de la deuda, son de origen nacional e, incluso, personal o cultural. Pero no de cualquier nación. Más precisamente, se llega a decir que el origen de esas crisis no está en los gobiernos de los países ricos, en este caso, acreedores, sino en el de los deudores. Puede también estar en las características de la sociedad, como cuando se singulariza su escasa propensión al ahorro o la mentalidad.

Se asigna a los países pobres la responsabilidad de generar el problema que sufren pero sin la capacidad para darse cuenta de él. Suele hacer falta de mucho tiempo para que salgan los datos adecuados para el trabajo científico, para realizar las investigaciones pertinentes y para acumular fuerza política que permita “convencer” a este tipo de personal transnacional de lo que generalmente ya saben desde un principio. En ese *vía crucis* político-intelectual hemos recorrido más de una vez las estaciones del caso. La negación de efectos perjudiciales es el primer paso. Del “no hay consecuencias”, o del “no hay evidencias suficientes” se ha pasado a: “no son graves”; de ahí a: “son de corto plazo” para recién después reconocer que “requiere tiempo revertirlas” y proponer que el “crecimiento es la única vía contra la pobreza”. En el caso de la deuda externa ha requerido un precioso tiempo dicho proceso de convencimiento formal de que el problema de la crisis misma no era originado, por lo menos, exclusivamente, en los países deudores y de que sus efectos eran serios.

Ello contrasta con la rapidez con la que se perciben los daños potenciales cuando son las economías de los países ricos las que están en juego. La magnitud de la emergencia en 1982 hizo evidente al FMI y a los bancos y países acreedores de que tenían que coordi-

nar la continuación (forzada) de ciertos préstamos para impedir que la crisis se trasladara al sistema financiero mundial. Pero tras ese brevísimo reconocimiento de hecho de la naturaleza sistémica del problema y de la necesidad de políticas de conjunto desde las más altas esferas del mundo financiero, las cosas volvieron a su sitio y se procedió en consecuencia hacia la política del “caso por caso” y hacia los déficits fiscales y escaseces de ahorro nacionales si es que no a la corrupción como causas del problema de los países.¹⁹

A pesar de esas derivaciones de la argumentación hacia las situaciones internas de los países queda claro que, cuando “las papas queman” los asuntos “sistémicos” son abordables y lo son con creatividad en el diseño de nuevos marcos institucionales. Salvado lo peor había que poner el acento en la adecuación de las políticas de los países deudores que permitiera la devolución de los préstamos reales o contables y de los intereses de ambos.

Tanto la regulación y control de los mercados financieros como la estabilización de precios de productos primarios son un tema antiguo en el debate internacional. La estabilización de los términos de intercambio es también un asunto por el que han presionado sin ningún éxito los gobiernos de los países exportadores de materias primas por décadas. El creciente dominio de las instituciones financieras que impulsan la liberalización total de los mercados en los que operan y, antes de ello, el rechazo militante de los gobiernos compradores de materias primas a las propuestas de estabilización de precios están claramente tras variaciones tan persistentes de la tasa de interés y de los términos de intercambio. Podemos, por lo tanto, señalar que la brutal erupción de los mercados a fines de los 70 y comienzos de los 80 tiene en su origen un conjunto de voluntades y de decisiones de acción u omisión precisas que, si bien, no dan cuenta del conjunto del proceso económica sí coadyuvaron a la gestación de las fragilidades y luego al desencadenamiento de la crisis. En casos de este calibre, la salida al problema es, obviamente, de tipo institucional y global.

C.- La década perdida y los 90

A pesar de lo ya indicado, supongamos para efectos del análisis, que se pudiera eximir a los acreedores, gobiernos y bancos, de responsabilidad en la generación de la crisis. El nuevo orden que resulta de una crisis pueden ser, en principio, relativamente independiente de la crisis misma. Tras esta crisis se generó un orden que tuvo sus propias consecuencias tras el impacto inicial. Así, las acciones posteriores podrían entrar en la evaluación de manera independiente a las que originaron la crisis de la deuda. Separemos pues, para efectos de nuestra argumentación, el hecho de la erupción de la crisis del estado de cosas que le siguió.

La reacción a la crisis tuvo varios componentes. Entre los más importantes están la unión de los acreedores y la división de los deudores (Alzamora 1998). Esto en sí mismo ya establece buena parte del nuevo poder de negociación. Los organismos multilaterales entraron a tallar como intermediarios dentro de esta nueva relación. La crisis era tan grave y el cese de pagos tan inminente que fueron necesarios préstamos involuntarios coordinados por dicho organismos con el fin de evitar una ruptura de la relación económica entre acreedores y deudores que hubiese resultado en una condonación de facto de la deuda. De ese modo, se mantuvo, con nuevas relaciones de poder, la relación jurídica de acreedores-deudores pre-existente y la posibilidad de seguir recibiendo el pago del servicio. Es ese marco el que permanece hasta la actualidad. Las rondas de negociación posteriores fueron ajustando condiciones de pago de acuerdo a las relaciones de poder y a las circunstancias internacionales; no en el mismo grado de las nacionales. La caída del consumo y la inversión fue la consecuencia obligada de la reducción del producto de los países. Las exportaciones aumentaban sin arrastrar a las importaciones que alimentan la producción industrial y el consumo. Desde un principio hubieron costos inocultables y los “costos fueron soportados principalmente por las economías de los deudores.” (Griffith-Jones 1988, 16)

Conforme pasaba la década del 80 era evi-

dente que el regreso a las condiciones normales no ocurriría ni ocurriría sin un perdón de la deuda. (Beltratti 1989, 45) ²⁰ En efecto, como mostramos anteriormente con las cifras sobre pobreza en América Latina al final de la década el número de pobres aumentaba, en parte porque, salvo en Colombia y Uruguay, la distribución del ingreso empeoraba. (CEPAL 1993). El argumento de que la política económica exigida por los acreedores era la más conveniente y que, por lo tanto, dicha exigencia era una responsabilidad moral de los acreedores y sus intermediarios no tiene asidero ni empírico ni teórico. Supone la incapacidad total e intrínseca a los gobiernos y oculta la diferencia de intereses; escapa también a la asimétrica repartición de los costos humanos.

En los 90 se registra un gran cambio en las condiciones económicas internacionales que no podía ser previsto pocos años antes. La transferencia neta de capitales se revierte bruscamente por un aumento de la afluencia de capitales. Parecería que, entonces sí, el problema de la deuda pasaría a tener cada vez menor importancia hasta ir desapareciendo paulatinamente. Además, acabada la escasez de financiamiento, las condiciones sociales se revertirían.

Sin embargo, junto a los capitales llegó una condicionalidad que exigía cambios en política económica, algunos en dirección opuesta a la recomendada en los 80. Mientras que antes, la devaluación era una condición para restaurar la capacidad de pago de las economías, ahora es un enemigo mortal de los acreedores. Los superávits fiscales primarios con los que se pagaba el servicio de la deuda se constituyeron en un mecanismo de succión de recursos privados que reducía la tasa de crecimiento mientras se insistía que era justamente esta tasa la herramienta principal de la lucha contra la pobreza. La apertura de los mercados por el retraso cambiario, que era un arma anti-inflacionaria de primera importancia, y la simultánea reducción de aranceles, cuando a la vez se elevaban las tarifas públicas, se encarecía el crédito y se elevaba la recaudación tributaria impusieron una economía ahora altamente intensiva en importaciones crecientemente competitivas con la

producción nacional que en muchos países afectó seriamente la calidad del empleo para los asalariados formales. En ese periodo hasta 1997, se lograba un ideal poco común en la historia: elevar las importaciones, aumentar el pago de la deuda externa, el gasto social y las reservas internacionales a la vez. La política anti-industrial aseguraba que el principal usuario de divisas en el pasado redujera relativamente su demanda por importaciones no competitivas. Que esta manera de sintetizar el proceso corresponde con la realidad más común de América Latina se comprueba por el cambio radical de resultados en el terreno de la inflación. Mientras que en los 80 casi todos los gobiernos fracasaron en los objetivos anti-inflacionarios que eran parte fundamental de las recomendaciones de los organismos multilaterales, en los 90 casi todos los gobiernos tuvieron éxito. Las diferencias entre las políticas nacionales son secundarias ante el cambio en las circunstancias internacionales y la homogeneidad en las políticas exigidas para acceder a los préstamos que seguían resultando imprescindibles.

El impacto sobre la gente de las supuestamente favorables nuevas condiciones internacionales y de las políticas de ajuste exigidas por el FMI fue distinto al de la década anterior, pues pasó de ser la reducción del poder de compra de los salarios por medio de la devaluación y la inflación consiguiente a la disminución de la calidad del empleo asalariado formal. La CEPAL constata a mediados de la década de los 90 “que con la excepción de Brasil y Chile, los niveles de pobreza no se han reducido notablemente en los últimos años y que incluso en algunos países han tendido a aumentar. A esto se suma el hecho de que la concentración del ingreso no ha mejorado de manera apreciable en ninguno de los países sobre los que se dispone de cifras.” (CEPAL 1998, 15-6)

Resulta claro que en las favorables condiciones financieras internacionales de los 90 la política económica impulsada por el FMI y los demás organismos multilaterales tenía como una finalidad dominante el cumplimiento de los compromisos de pago y que ese cumplimiento estaba asociado a una política que, en bastantes países, no favorecía el au-

mento de nuevas y más diversificadas exportaciones hasta el punto de reducir la dependencia del financiamiento externo. La calidad de los recursos naturales tenía que hacer el “trabajo” que no le era permitido a las habilidades acumuladas durante la industrialización y a la inteligencia y voluntad de trabajo existentes en América Latina.

El agotamiento de este proceso altamente intensivo en importaciones y en pago de deuda era ya evidente antes de la erupción de la crisis asiática y de sus efectos en América Latina. Antes del impacto de las crisis asiática, rusa y brasileña había comenzado una nueva desaceleración del crecimiento económico mostrándose que las reformas institucionales impulsadas durante los años previos no lograban impulsar un salto positivo y autosostenido en las tasas de crecimiento de la actividad económica. El “cansancio” con las reformas empezaba a cundir en el continente. En parte por ello, pero también por la reestructuración productiva incentivada por la política macroeconómica, ese crecimiento se muestra poco eficaz en la generación de empleo de calidad. Por ejemplo, justo antes de la crisis asiática, entre 1995 y 1997, en los 13 países que crecieron entre 1 y 5% anual promedio, el desempleo urbano se elevó. Sólo tasas superiores al 5% permitieron reducir la tasa de desempleo urbana. (CEPAL 1998) En varios países, el superávit fiscal primario era un porcentaje alto del PBI y una parte sustancial de ese crecimiento se iba en pagos del servicio de la deuda externa.

Cuando llega la siguiente ola de crisis en América Latina, tras la crisis asiática de 1997, todavía la situación de la pobreza no había retrocedido hasta los niveles previos a la crisis de la deuda. Esta decepcionante evolución no se debe simplemente a los ecos del primer impacto, el de 1982; se trata, más bien de un conjunto de acciones que ha puesto los intereses de los financistas por delante y en contraposición a los de los productores.²¹

En términos de la parábola del samaritano, este aspecto o momento del proceso de endeudamiento puede ser visto como una suma de actos de los acreedores que han tenido el efecto de no permitir al herido salir de sus problemas por sus propios medios.

Una vez que la crisis asiática se desencadenó y su impacto se extendió a creciente número de países, las políticas de estabilización han sido sometidas a una andanada de críticas que pone en cuestión la prioridad de los intereses de los financistas sobre las variables económicas más determinantes de las remuneraciones y del empleo. La acusación al FMI esta vez es la de favorecer principalmente a los acreedores privados de bancos y gobiernos de países emergentes.

En resumen, tras el primer impacto de la crisis, las políticas aplicadas en América Latina no han contribuido al fortalecimiento de las economías y a la reversión de las condiciones de vida que resultaron de la crisis. La afluencia de capitales ha servido para elevar la capacidad de pago e insuficientemente para mejorar significativamente las deplorables condiciones de vida de la población pobre del continente.

La política macroeconómica en los 90 ha afectado negativamente la producción y el empleo al basarse en el retraso cambiario y en la elevación de tasas de interés; también al impulsar los superávits fiscales primarios y la apertura improvisada e unilateral del mercado interno. Por otro lado, las políticas de reforma institucional han añadido nuevas facetas a la pobreza al debilitar las instituciones que protegían a los asalariados formales y crear una situación de inseguridad que reduce el bienestar obtenible con los ingresos. Los datos de ingresos no revelan este crucial factor en la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Habría que establecer cuánto ingreso adicional es necesario para compensar el hecho de la inestabilidad en el trabajo y en el ingreso. El manejo de la deuda externa a lo largo de los últimos 17 años ha cambiado las características de la deuda social generada por la crisis inicial.

En este acápite viene al caso reiterar la argumentación oficial ya no sobre las causas sino sobre los remedios a las crisis. La tendencia de los organismos multilaterales y asesores financieros es dejar de lado los cambios institucionales necesarios en los organismos multilaterales y la generación de nuevas instituciones y reglas de ajuste estabilizador para corregir con eficacia los problemas generados y,

más bien, tienden a darle inmensa importancia a las políticas locales de estabilización y reforma institucional. La suma aritmética de ajustes nacionales, de elevaciones del ahorro nacional o de cambios de mentalidad o morales se presentan como el campo privilegiado de acción correctiva. Esta vez, tras la crisis de varios países de Asia, nos encontramos con otro escenario de debate. Mientras se les pide a los países endeudados asimilar casi todos los costos del ajuste, la discusión internacional acumula críticas al FMI. Incluso el Banco Mundial apunta sus fuegos contra la institución hermana acusándola de lo que para nosotros es un viejo defecto: poner demasiado por delante y contraponer los intereses de los financistas respecto de los de los productores de bienes y servicios comerciables, de agravar las crisis y de dificultar la recuperación. Este ha sido el argumento principal de este acápite del trabajo con la diferencia, respecto de Asia, de que en América Latina podemos hablar desde una experiencia de varios lustros. Las propuestas sobre un nuevo orden financiero pueden ir lentamente, la tarea de los endeudados parece ser colaborar, modestamente por supuesto, en la creación de todo el tiempo que sea necesario para encontrar una salida institucional global a la volatilidad de los capitales.

El discurso doble que consiste en la mundialización de las causas de las crisis por parte de los gobiernos de países endeudados y en la nacionalización de las causas y, lo que es decisivo, de los remedios, en los análisis y propuestas de los organismos multilaterales no tiene cabida razonable en un discurso coherente y sólo adquiere corporeidad en las Cartas de Intención. De ese modo, nadie se atribuye la responsabilidad de las causas pero los costos se asignan con precisión sobre los más pobres. A fin de cuentas, el “ignorante ciudadano” está más cerca que nadie de la realidad cuando apunta con su dedo.

D.- Desigualdad y responsabilidad por omisión

Para efectos del análisis que sigue separemos totalmente lo establecido en los acápites

anteriores de lo que sigue. Supongamos que no hay causal de responsabilidad de los acreedores ni por el pánico financiero inicial ni por las políticas exigidas a los gobiernos deudores. Se requiere algo así como comenzar de nuevo la argumentación. Nuestra intención es situarnos en otro marco conceptual, el de los deberes positivos. La razón es que “Dañar no significa únicamente empeorar una situación o transformar una situación positiva en una negativa sino también no evitar que un mal se produzca o permitir que continúe, cuando el agente pudo haberlo impedido o superado sin que ello implicara mayor sacrificio de su parte.” (Garzón 1986, 20)

Un aspecto de esta aproximación que debemos añadir a lo señalado anteriormente sobre el punto incluir es el del significado económico de los deberes positivos. Una diferencia entre los deberes negativos y positivos es que, en la medida en que los segundos den lugar a derechos económicos exigibles, su cumplimiento se hace relativamente difícil en términos económicos. Prohibir acciones es muy ‘económico’ en la medida en que la consecuencia del cumplimiento del deber es una inacción. No robar, no matar son ejemplo de ello. Prohibir omisiones es más caro, pues la exigencia es actuar y eso, generalmente, supone uso de recursos y tiempo, así como a veces riesgos. Lo anterior no es matemáticamente exacto porque disuadir a alguien de cometer un robo, capturar a quien lo comete y procesarlo puede tener ciertos costos pero la idea se mantiene porque esos costos son relativamente menores. (Dasgupta 1996)

Pero en el terreno de los costos de corregir una omisión o inacción las cifras relativas al campo de lo social, muestran que se han logrado muchos avances muy importantes sin necesidad de recursos significativos desde el punto de vista de la macroeconomía de las naciones. (Drèze y Sen 1989) El problema de los costos es principalmente de naturaleza moral y política y no presupuestal.

De hecho, la traba para el logro de saltos cualitativos en la reducción de la extrema pobreza no es la económica y cuanto mayor sea el ámbito social y geográfico dentro del que analizamos el problema dicha traba es menor. Es cada vez más evidente que la proble-

mática de la pobreza tiene que ser enfocada de manera cada vez más global y cada vez menos nacional. Las razones son diversas y entre ellas nos parece que destacan dos: la creciente interrelación entre las economías nacionales y la consecuente duda sobre la vigencia de la nación como centro de poder redistributivo y, por otro lado, la creciente desigualdad entre las economías nacionales que, hasta cierto punto, y en contra de lo anterior, refuerza las responsabilidades de los países en cuanto tales.

Respecto de lo primero, un reto inmediato, aunque no sea el más radical, es llegar a órganos de gobierno global en esferas económicas, ecológicas, de derechos humanos, sociales y otras con el fin de regular procesos que involucran a creciente número de países.²² Sería un apreciadísimo avance parcial en este campo regular de manera institucionalizada la relación entre países acreedores y deudores como lo pretende la campaña Jubileo 2000. De hecho, la resistencia en ese camino es grande. Como nos ha sido recordado mirando desde los 80, “hoy puede advertirse fácilmente una poderosa tendencia a la ‘reprivatización’ de ciertas demandas básicas de ética social y política que parece tener como objetivo desplazar las responsabilidades de la estructura institucional de los gobiernos y de las políticas internacionales para reubicarlas en la esfera de las actitudes individuales.” (Laporta 1986, 63) En efecto, no se trata solamente de lograr reducciones de pagos de una sola vez, sino de establecer normas que regulen de una manera precisa y pública las relaciones económicas en el futuro. Volveremos a este asunto en las conclusiones

Pero para referirnos a lo segundo es útil recordar las cifras estimadas por el PNUD, “Se estima que el costo de lograr y mantener acceso universal a la enseñanza básica para todos, atención básica de salud para todos, atención de salud reproductiva para todas las mujeres, alimentación suficiente para todos y agua limpia y saneamiento para todos es aproximadamente de 44,000 millones de dólares al año. Esto es inferior al 4% de la riqueza combinada de las 225 personas más ricas del mundo. (PNUD 1998, 30) Ya no es convincente la crítica a la deberes positivos que

postula que la ayuda a los pobres extremos del mundo es económicamente imposible. (Garzón 1986, 18)

Estos deberes positivos han sido sometidos a diversas críticas que el jurista Garzón resume y que nosotros aplicaremos en la medida en que tengan una significación económica clara y sean aplicables al tema de la deuda externa. Respecto de la posibilidad de que algún otro agente de la economía, como los gobiernos, pueda hacer en ayuda de los pobres de los países más endeudados lo que los acreedores no tienen interés en hacer²³ se puede argumentar que la inacción de los acreedores no tiene sustituto debido justamente a la coordinación y capacidad de acción conjunta que han creado durante los 80 para doblegar a los deudores. Lo mismo que organizaron para asegurar el máximo de pagos posible durante el peor momento de la crisis sirve perfectamente para diseñar una acción colectiva de ayuda. Es por eso que, recurriendo de nuevo a la parábola del samaritano, podemos decir que los acreedores al mantener las relaciones contractuales en operación están particularmente bien situados para colaborar en la reducción de la pobreza.

Otra línea de crítica es la que afirma que en los deberes positivos se genera una duplicación de esfuerzos pues, existen varios que pueden estar atendiendo un problema. La respuesta es que "... asociaciones estructuradas sobre la base de la división del trabajo, ... de la delimitación de responsabilidades." (Garzón 1986, 22) impiden dicha duplicación. En este caso, los acreedores económicos mantienen su status y rol en cuanto siguen siendo acreedores económicos. Ellos pueden hacer la reducción de la deuda y nadie más lo puede hacer. "La división del trabajo y el criterio de la especialización contribuyen a disminuir los costos del cumplimiento de los deberes positivos y aumentan la eficacia de la ayuda." (Garzón 1986, 26) No es fácil para los acreedores pasar la responsabilidad a otros. "La responsabilidad por no prestar ayuda recae por igual sobre todos los que pueden prestarla y sería realmente insólito que alguien adujera que no prestó ayuda porque quería dejar abierta a los demás la opción de hacerlo." (Garzón 1986, 23)

III.- A Conclusiones

Si resumimos los tres "momentos" o aspectos del proceso, nos encontramos con una versión ampliada de la parábola del samaritano. El primer momento es el conocido ataque a la persona que luego yace a la vera del camino. Consideramos que hay argumentos para afirmar que es algo así lo que sucedió en el inicio de la crisis de la deuda. El último, que es el central en la parábola es en el que participa el samaritano. Este episodio pone de relieve lo que es la responsabilidad por omisión de los que precedieron al samaritano sin atender al herido. El tercero ocurre "cronológicamente" en el medio de ambos y se refiere a las acciones posteriores al ataque inicial que dificultaban que el herido se levantara por sus propios medios. Nos referimos a las políticas de ajuste posteriores al año 1982. La responsabilidad de los acreedores puede verse así desde un triple ángulo. En dos de ellos hay un problema de acción con consecuencias precisas, en el otro, de omisión.

Respecto del tercer "momento", el que nos ha inspirado el núcleo de la parábola del samaritano, podemos decir que se trata de otro tipo de responsabilidad por omisión que se añade a las anteriores. Aunque las acciones de los acreedores no fueran responsables causales de los perjuicios enumerados en el texto cabría establecer responsabilidad por el simple hecho de tener en sus manos la posibilidad institucional y económica de hacer algo importante para revertir el fenomenal aumento en el número de pobres durante los 80. La inocencia total en los dos momentos anteriores no es óbice para lavarse las manos. El deber positivo de ayudar en serio no es menor que el deber de no perjudicar.

Las consecuencias prácticas de la constatación de los perjuicios causados por la salida intempestiva de capitales son diversas y no las exploraremos. De todos modos, nos interesa insistir en que el hecho de la impersonalidad de la coordinación de los acreedores en los casos de pánico financiero no exculpa moralmente a todos aquellos que tienen mayor posibilidad de introducir mecanismos de regulación financiera internacional y reducir la probabilidad de dichos pánicos o incluso evitar

su ocurrencia, así como decidir condonaciones, por lo menos en el caso de Africa al sur del Sahara donde se comete un delito probablemente caracterizable como de lesa humanidad. Pero los grandes grupos financieros no han tenido interés en dicha regulación y sólo de mala gana están hoy aceptando la necesidad de hacer “algo” para crear lo que se ha dado en llamar una nueva “arquitectura” financiera. La experiencia muestra que los asuntos caracterizables como “sistémicos” tienen respuestas institucionales y, por lo tanto, la invitación a “cambiar el mundo” que enarbolaba Ann Pettifor en su visita a Lima es realista.

En el caso de la acción de los acreedores intermediada por el FMI y otras multilaterales la responsabilidad moral es más fácil de establecer. Ha habido una concertación deliberada de acreedores para planificar las acciones de presión sobre gobiernos en el momento de diseñar las políticas de los países. Las consecuencias han sido un aumento del número de pobres al doble del número existente en 1960, un deterioro en la distribución del ingreso en casi todos los países de la región y una “precarización” de la vida laboral y familiar que contrarresta con creces las mejoras de ingreso allá donde se han logrado entre 1990 y 1997.

El hecho de haberse creado durante los 80 una institucionalidad cooperativa entre acreedores le da ciertas peculiaridades a la campaña en curso. Retomando una vez más a Laporta, podemos imaginar las dificultades para lograr respuestas colectivas de los acreedores a los requerimientos de la Campaña. Sin embargo, no son inviables. Refiriéndose este jurista a asuntos genéricos en los que participan individuos que actúan individualmente pero coordinados y, a la vez, con cierto grado de emulación o competencia señala que: “Para determinar la responsabilidad de cada uno no basta con apelar a una norma genérica que imponga en abstracto un deber positivo general (lo que podría ser suficiente para adscribir responsabilidad al colectivo), sino que tenemos que traer a colación un conjunto muy complejo de normas que haga justicia a la medida en que cada uno ha contribuido al resultado final. Para ello, esas normas deben

realizar dos tareas al menos: determinar cada una de las *posiciones* de los integrantes y quiénes ocupan esas posiciones, y concretar para cada una de ellas *qué acción* era requerida para que, coordinada con las demás, pudiera haberse evitado el resultado final.” (1986, 62) Este es un típico asunto de incentivos, pero de una naturaleza especial. El problema no está, como señalan los acreedores, en especificar la capacidad de pago de cada deudor para determinar el grado de reducción de deuda y de pagos sino en determinar la particular responsabilidad de cada acreedor en la creación del estado de cosas que hay que enfrentar. A esta disquisición no se avienen los acreedores. Siguen partiendo de la situación de poder que les da su coordinación. Aún así, las iniciativas pueden venir de acreedores individuales de acuerdo a sus requerimientos de legitimidad moral y contribución al problema de la deuda en ciertos países en especial y podría generarse una competencia que favoreciera a los deudores. Ya esa competencia está en curso como se manifiesta en la declaración de Wolfenson sobre la necesidad de que los bancos también asuman el costo de la reducción de pagos que los organismos multilaterales empiezan a asumir con timidez como consecuencia de las dificultades de pago provenientes de la crisis.²⁴

Si esa interpretación indica aproximadamente bien la situación, los requerimientos son difíciles de organizar por lo que lo más probable será la obtención de algunas reducciones coordinadas, probablemente las relativas a condonaciones en Africa al sur del Sahara y otras individualmente decididas.

Referencias

- Acosta, Alberto (1990) *La deuda eterna. Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Tercera edición 1990
- Alzamora, Carlos (1998) *La capitulación de América Latina*. México: Fondo Editorial de Cultura Económica.
- Arida, Persio (1983) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural. O Brasil diante da crise*. Sao Paulo: Paz e terra.
- Arnaud, Pierre (1971) *Sociología de Comercio*. Barcelona: Península.
- Bayón, Juan Carlos (1986) “Los derechos positivos generales y la determinación de sus límites (Observaciones al artículo de Ernesto Garzón Valdés)”. En: *Doxa* (1986)
- Béjar, Héctor (1998), *La deuda social interna del Perú*.

po Iniciativa. II Conferencia Nacional sobre desarrollo social. Lima: CEDEP-ANC.

Cardoso, Eliana y Albert Fishlow (1989) *Macroeconomía da dívida externa*. Sao Paulo: Brasiliense.

CEPAL

(1983) *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo de Bolivia*. Santiago de Chile.

(1990) *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*. Santiago de Chile.

(1993) *Panorama social de América Latina 1993*. Santiago de Chile.

(1998) *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile.

(1999) *Panorama social de América Latina 1999*. Santiago de Chile.

Dasgupta, Partha (1996), "Brecha en los resultados nacionales". *El progreso de las naciones*. UNICEF. Barcelona: J y J Asociados.

Del Valle, Carlos (1992) *La deuda externa de América Latina*. Estella: Verbo Divino.

Devlin, Robert

(1980) *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú: 1965-1976*. Santiago de Chile: CEPAL.

(1989) *Debt and Crisis in Latin America. The Supply Side of the Story*. Princeton: Princeton University Press.

Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1991), *The macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Drèze, Jean y Amartya Sen (1989), *Hunger and Public Action*. Oxford: Clarendon Press.

Garay, Luis J. (1991) *Colombia y la crisis de la deuda*. Bogotá: CINEP y Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Colombia.

Garzón Valdés, Ernesto (1986), "Los deberes positivos generales y su fundamentación." En: *Doxa* no. 3, Cuadernos de filosofía del derecho. Alicante (España)

Griffith-Jones, Stephany (1988) *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Griffith-Jones, Stephany y Osvaldo Sunkel (1987) *La crisis de la deuda y del desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Iguñiz, Javier

(1995) *Deuda externa en América Latina. Exigencias e ideas*. Lima: IBCR-CEP.

(1999 a) *Jubileo y deuda externa. Justificación y oportunidad*. Lima: IBCR-CEP.

(1999 b) *Desigualdad y pobreza en el mundo*. Lima: IBCR-CEP.

Iriarte, Gregorio (1991) *La deuda externa es inmanejable*. Bogotá: Paulinas.

Juan Pablo II (1988) *Sollicitudo Rei Socialis*. Lima: Paulinas

Kisic, Drago (1987) *De la corresponsabilidad a la moratoria. El caso de la deuda externa peruana 1970-1986*. Lima: Fundación F. Ebert.

Kuczynski, Pedro-Pablo (1988) *Latin American Debt*. Maryland: John Hopkins Press. Twentieth Century Fund.

Laporta, Francisco J. (1986) "Algunos problemas de los deberes positivos generales (Observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés)". En: *Doxa* (1986)

Nino, Carlos Santiago (1984) *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires: Paidós.

PNUD (1998), *Informe de desarrollo humano 1998*. Madrid: Mundi-Prensa.

Reveiz, Edgard editor (1985) *Deuda externa latinoamericana y proceso de ajuste*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1992), *Macroeconomics. The Global Economy*. New Jersey: Prentice-Hall

Sagasti, Francisco, Javier Iguñiz y Jurgen Schuldt (1998) *Equidad, integración social y desarrollo: el desafío de América Latina en el siglo XXI*. Lima: Agenda Perú, noviembre.

Sen, Amartya (1997) *Bienestar, justicia y mercados*. Barcelona: Paidós e ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Ugarteche, Oscar

(1986) *El estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

(1991) *La hegemonía en crisis*. Lima: segunda edición. Fundación F. Ebert.

(1997) *El falso dilema*. Caracas: Nueva sociedad

¹ Garzón Valdés trata en detalle el debate contemporáneo sobre el status de los deberes positivos en (1986) y buena parte de las herramientas conceptuales que usamos para delimitar el significado y alcance de la responsabilidad moral las hemos tomado de este trabajo y de los comentarios que merece de otro jurista, Laporta (1986) Agradezco Rocío Villanueva por proveerme de estos materiales.

² Hemos tomado esta cita del comentario crítico de Juan Carlos Bayón (1986, 48) a Garzón Valdés (1986)

³ Hemos señalado algunas maneras de entender "lo social" en: (Sagasti, Iguñiz y Schuldt 1998)

⁴ No debería sorprendernos que "lo social" como cuestión haya dado lugar a la sociología o, en el lenguaje de Comte, la "física social". Arnaud (1971).

⁵ Ediciones Paulinas. Santiago de Chile 1987. Hemos comentado ese documento en Iguñiz (1995)

⁶ Hemos utilizado esa distinción para analizar diversas causas de la pobreza en América Latina en el libro *Buscando salidas. Ensayos sobre la pobreza*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas y Centro de Estudios y Publicaciones (IBCR-CEP), 1994.

⁷ Es un hecho aceptado que las caídas económicas cíclicas en diversos indicadores de calidad de vida han tendido a ser más rápidas que las recuperaciones. En nuestro caso, estamos planteando un proceso más largo que el cíclico.

⁸ Estamos tomando en cuenta la estabilización que se estaría logrando en la segunda mitad de los 90. Las crisis de los últimos años de esta década pueden impedir esa estabilización. Por eso proponemos la próxima como la que lo logrará definitivamente.

⁹ Un pequeño resumen de este proceso aunque con las últimas cifras menos actualizadas, puede encontrarse en Iguñiz (1999b, 115-123)

¹⁰ Asignar importancia a las acciones independientemente de las consecuencias pone de relieve de manera particularmente aguda que el análisis moral no puede conformarse con evaluar los resultados de las acciones con ocurre con el consecuencialismo. Ello no implica que las consecuencias no cuenten. Sen (1987, 101) propone distinguir entre consecuencialismo y 'sensibilidad a las consecuencias' para dar cabida a una visión menos unilateral de las cosas.

¹¹ Joe Hanlon nos recordó en el Seminario en el que presentamos esta ponencia que una diferencia crucial entre las anteriores crisis de la deuda en el siglo XIX y XX y la actual es justamente la existencia de estos coordinadores de acreedores. Esa diferencia, sugirió, es la que impide que en este caso ocurra el incumplimiento de los pagos como sí habría ocurrido antes.

¹² Prestémosles una definición del mismo Laporta: "Una acción colectiva exige un conjunto determinado de agentes,

cada uno de los cuales lleva a cabo una acción individual determinada que, coordinada con cada una de las acciones de los demás, produce un estado de cosas distinto del que resultaría sólo de cada una de esas acciones individuales.” (1986, 61)

¹³ El jurista sigue: “Al hacerlo habremos diseñado un panorama completo del status causal de la omisión colectiva...” (ibid.)

¹⁴ Hemos tratado esta aproximación en Iguíñiz (1999 a) inspirándonos en la parábola del samaritano.

¹⁵ Reiteramos que el aspecto jurídico del problema sale de nuestro análisis. Tenemos entendido que esta dimensión del problema de la deuda es muy trabajada y en camino de presentarse ante organismos internacionales. Agradezco a Miguel Espeche por esta información.

¹⁶ Refiriéndonos a los inicios de las crisis nacionales para el Brasil, se pueden leer Cardoso y Fishlow (1989) y Arida y otros (1983); para Colombia, Garay (1991); para Chile, Velasquez, editor (1990); Ecuador, Acosta (1990); Perú, Kísic (1987), Bolivia (CEPAL 1983); Perú y Bolivia, Ugarteche (1986).

¹⁷ La evidencia de asociación entre el deterioro de condiciones de vida ha dado lugar a muchísimos trabajos de evaluación ética. Entre ellos están Iriarte (1991), Del Valle (1992), Iguíñiz (1995) además de muchos documentos de origen religioso, sean papales, y episcopales católicos y de otras religiones cristianas.

¹⁸ CEPAL 1990, 27. En este texto, el significado de mercado es más restringido que el que le estamos dando en nuestro argumento. Se refiere especialmente a la propensión a la sobreexpansión y sobrerestricción típica del mercado de crédito privado. Un clásico en este tema es Kindleberger (1978).

¹⁹ La insistencia del problema de la corrupción desde hace pocos años no se sabe si corresponde con algún incremento percibido pero afecta a la campaña de la deuda porque muchas personas de los países ricos desconfían de que cualquier reducción de deuda termine beneficiando a los más pobres.

²⁰ Una estimación de la capacidad de pago en base a proyecciones de la balanza comercial mostraba que la deuda sostenible en 1988 era en el caso del Perú de dos mil millones mientras que la real era de 19 mil millones, las cifras correspondientes en miles de millones de dólares de Brasil eran 97 y 120 respectivamente, las de Venezuela 24 y 35, de México 53 y 107, las colombianas 0 y 17 y las de Bolivia 1 y 6. (Beltratti 1989, 57) El autor propone que el perdón de la deuda sea por la diferencia entre la segunda y la primera de las cifras.

²¹ Ese es el común denominador de las políticas en los 80 y en los 90. A fines de los 90 sigue siendo cierto que “los intereses, las instituciones y los criterios financieros han sido extremadamente dominantes en el manejo de las crisis de la deuda.” (Griffith-Jones 1988, 16)

²² Aunque el gobierno de la economía mundial sería un avance importantísimo, no es lo mismo que el cambio de las reglas de funcionamiento de dicha economía.

²³ Es la crítica a los deberes positivos que se denomina “tesis de la opcionalidad”. (Garzón 1986, 18)

²⁴ “Es simplemente imposible que instituciones financieras que cargan entre 600 y 700 puntos básicos de interés extra como primas de riesgo (contra la eventualidad de no pago) exijan luego el reembolso completo cuando hay problemas.” (La República 23 de abril de 1999, p. 14. Cable AFP).