

# La cuestión de la deuda externa después del Jubileo del año 2000

**E**l año pasado, en el marco de las celebraciones del Jubileo del año 2000, numerosas organizaciones católicas llevaron a cabo en todo el mundo una gran campaña solicitando una solución justa y duradera al problema de la deuda externa de muchos países pobres. Se hacían así eco de la llamada que el Papa hacía en la carta apostólica *Tertio millennio adveniente*: «Los cristianos tendrán que elevar su voz en nombre de los pobres del mundo, proponiendo el Jubileo como una ocasión apropiada para pensar en reducir considerablemente, o incluso cancelar por completo, la deuda externa que amenaza el futuro de muchas naciones» (TMA 51). Tanto por el contenido de la campaña como por su repercusión dentro y fuera de la Iglesia y por las alianzas que se han establecido, esta iniciativa constituye una referencia importante que conviene evaluar y revisar con el fin de que se logre impulsar en el futuro actividades semejantes.

Luis Arancibia\*

\* Director adjunto de la Fundación Entreculturas - Fe y Alegría. Madrid.

**E**ste artículo pretende aportar algunas reflexiones sobre estas actividades, conscientes de que no existe aún perspectiva histórica suficiente y que, de hecho, en muchos lugares, incluido España, es una actividad no concluida todavía.

Para realizar este ejercicio de valoración, es necesario en primer lugar recordar algunos elementos fundamentales, tanto de carácter económico como ético, que caracterizan a la deuda externa de los países del llamado Tercer Mundo. Para hacerlo de manera gráfica y sintética vamos a destacar cinco consideraciones, que creemos resultan imprescindibles para comprender este problema.

### El contexto

*Consideración 1. El sobreendeudamiento externo de los países pobres constituye uno de los principales obstáculos para su desarrollo y una de las principales causas de la persistencia de la pobreza en los mismos.*

**E**L conjunto de los países llamados en desarrollo tiene una deuda externa total de unos dos billones de dólares. Los continentes más afectados en términos absolutos son América Latina y Asia, con el 36 y el 26 por 100 respectivamente. Sin embargo es África donde las consecuencias de la deuda se aprecian con más claridad: la deuda total de África subsahariana es equivalente al 81 por 100 de su Producto Interior Bruto; en conjunto el continente gasta cuatro veces más en el pago de la deuda externa de lo que invierte en salud y, por ejemplo, en Mozambique el servicio anual de la deuda duplica los gastos en educación en un país donde el 70 por 100 de la población es analfabeta.

El impacto de la deuda en el Sur es enorme y sus costes son tanto sociales como económicos y financieros. Por un lado, los países pobres altamente endeudados presentan tasas de mortalidad infantil, enfermedad, analfabetismo y malnutrición más altas que otros países en desarrollo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si el dinero de la deuda se invirtiera en desarrollo humano, tres millones de niños podrían superar los cinco años de edad y se evitarían un millón de casos de malnutrición (*Informe sobre el desarrollo humano*, 1997).

Desde el punto de vista financiero, el fuerte endeudamiento implica un alto riesgo para la comunidad internacional a la hora de invertir en un país. De esta forma, los países pobres están prácticamente excluidos de los mer-

cados financieros internacionales. El PNUD estima que en la década de los ochenta los tipos de interés para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos, debido a su menor grado de solvencia y a las previsiones de una depreciación de la moneda nacional. Además, los países muy endeudados sufren enormes presiones para obtener divisas destinadas a pagar el servicio de su deuda y comprar productos esenciales de importación. Las Instituciones Financieras utilizan su influencia para obligarlos a aceptar políticas de ajuste estructural y de estabilización. Aunque su fin es el de estabilizar las economías en crisis e impulsar su crecimiento, haciéndolas más competitivas, la auténtica realidad es que las políticas de ajuste provocan en su aplicación efectos sociales muy negativos.

En general, se estima que existen unos cincuenta países (1) (la mayoría africanos) severamente afectados por el problema de la deuda y para los que resulta imposible pensar en un desarrollo humano sin resolver antes esta losa.

*Consideración 2. El problema de la deuda externa de los países del Sur, no se puede achacar exclusivamente a la mala gestión de sus gobernantes, pues existe una responsabilidad compartida, en términos globales, entre los deudores y los acreedores.*

LO que se conoce por la crisis de la deuda tiene lugar a partir de 1982, cuando México anuncia la suspensión del pago de su deuda externa. El temor a que la iniciativa se extendiera a otros países provocó una crisis generalizada del sistema financiero internacional y un cambio en las políticas de las instituciones financieras internacionales que se mantiene hasta la actualidad. Sin embargo, el problema de la deuda tiene su origen varios años antes.

En el año 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decide multiplicar por cuatro el precio del petróleo (el precio del barril pasa de 1 a 4 US\$ en el 73, llegando hasta los 10 \$ al año siguiente). Esta medida generó, al menos, dos efectos decisivos: por un lado, los países productores de petróleo se encontraron en un cortísimo espacio de tiempo con enormes cantidades adicionales de dinero, que no podían ser absorbidas en la economía local. Estos países, entonces, decidieron reinvertir estas enormes sumas de dinero en los bancos comerciales internacionales, creando lo

(1) Las instituciones financieras consideran que en esta situación estarían «solamente» los treinta y tres países calificados como Pobres y Altamente Endeudados (PPAE).

que se llamaron petrodólares. El segundo efecto del alza del precio del petróleo es la recesión que ésta produce en los países consumidores y que provoca una reducción en las demandas de dinero que impide canalizar los petrodólares. Se vuelve entonces la vista al Sur y se decide prestar, por primera vez en la historia de manera significativa, cantidades importantes de dinero a los países del llamado Tercer Mundo, muchos de ellos recién independizados y con enormes necesidades de inversión y capital. La enorme oferta de dinero, el bajísimo interés existente, incluso negativo en algunas ocasiones en términos reales y la garantía pública de la que gozaban todas las operaciones provocaron una enorme demanda de préstamos que fue atendida, en ocasiones, de manera poco responsable por los acreedores sin suficientes garantías de viabilidad. Por su parte los deudores eran en su mayoría gobiernos no democráticos que invirtieron los recursos en gastos superfluos, operaciones militares y programas poco prioritarios para el desarrollo social y económico de sus países.

A principios de los años 80 la administración norteamericana decide modificar su política económica elevando los tipos de interés para poder financiar su creciente déficit público. Los tipos de interés anual de los bonos del Tesoro pasan del 11,5 por 100 en el 79 al 20 por 100 a principios del año 82. Las consecuencias internacionales de la medida no se hacen esperar, lo que provoca un nuevo contexto económico internacional, especialmente desfavorable para aquellos países del Tercer Mundo que habían decidido endeudarse durante los años anteriores: incremento del tipo de interés en el mercado internacional (la mayoría de los créditos se habían contraído a tipos de interés variable); apreciación del dólar norteamericano (la mayoría de los préstamos habían sido contratados en dólares); recesión en el comercio internacional (las divisas necesarias para el pago del servicio de la deuda se obtenían a través de las exportaciones); deterioro de los términos de intercambio entre las materias primas y los productos manufacturados.

En definitiva, las condiciones cambiaron notablemente, pues había que pagar más dinero en concepto del servicio de la deuda (por el aumento de los tipos de interés), la moneda en la que había que pagar costaba más (por la apreciación del dólar), era más difícil obtener esos dólares (por el descenso del comercio mundial) y, además, cobraban menos por las ventas que realizaban (el deterioro de los términos de intercambio). El panorama conjunto de estos cuatro efectos fue definitivamente demoledor para la situación financiera, primero, y económica, social y política después, de los países del Tercer Mundo. La consecuencia fue el anuncio de México de suspensión del pago del servicio de la deuda externa.

Toda esta historia pone de manifiesto, como por otro lado es evidente si se rechazan los análisis maniqueos y simplistas, que en un problema tan complejo como el de la deuda externa las responsabilidades no son sólo de una parte, sino que existe una responsabilidad compartida entre los diferentes «actores».

*Consideración 3. Los intentos de solución del problema llevados a cabo en los últimos quince años han resuelto las implicaciones para los acreedores, pero han deteriorado sensiblemente la situación de los deudores.*

UNA vez que la crisis de la deuda estalla podemos distinguir dos períodos distintos con dos estrategias notablemente diferentes: en la primera mitad de los ochenta lo que se pretende es evitar que la crisis de la deuda se convierta en una crisis financiera internacional y particularmente del sistema bancario norteamericano; en la segunda mitad de los ochenta y primeros noventa abundan múltiples iniciativas muy poco fructíferas combinadas con un fortísimo control de la política económica de los países endeudados por parte de las instituciones financieras internacionales.

Cuando se produce la crisis de la deuda la estrategia de los gobiernos del Norte y de las instituciones internacionales fue la de ganar tiempo con el fin de reducir el riesgo propio y de garantizar el pago del servicio de la deuda. Para ello se tomaron distintas medidas: los bancos acreedores debieron efectuar provisiones sobre el total de los préstamos contraídos con gobiernos del «Tercer Mundo», que desde entonces se consideraron poco fiables; se iniciaron múltiples rondas de negociaciones entre deudores y acreedores todas bajo un mismo esquema: todos los acreedores (agrupados en el Club de París para los gobiernos y en el de Londres la banca privada) y se otorgaron nuevos préstamos a más largo plazo que se utilizaban sólo para devolver los créditos anteriores.

A partir del año 86 la deuda dejó de ser una amenaza real para los países acreedores. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumieron un papel protagonista, impulsando los llamados Planes de Ajuste Estructural. Si un país no recibía el visto bueno de estas instituciones no podía renegociar su deuda y las posibilidades de captar financiación internacional se hacían prácticamente nulas. En este contexto, las distintas iniciativas de alivio surgidas en los años ochenta (planes Baker I del 85, Baker II del 87 y Brady en el 89) tienen un éxito parcial y limitado en el mejor de los casos.

El resultado es que la deuda no ha parado de crecer a pesar de que los gobiernos del Sur gastan enormes cantidades en el pago del servicio. La deuda total de los países en vías de desarrollo pasan de 1.152 billones de dólares en 1986 a 1.985 en el año 96 (un crecimiento de 5,67 por 100 anual) a pesar de que durante ese período se pagaron 1.628 billones de dólares en concepto del servicio de la deuda.

*Consideración 4. Las dificultades para solucionar el problema de la deuda externa tienen mucho más que ver con la falta de voluntad política que con las complicaciones técnicas que son claramente superables.*

LA gran pregunta que surge en muchas personas que conocen estos datos es ¿por qué no se ha encontrado aún una solución justa a este problema? La respuesta más habitual remite a complicaciones y dificultades de orden técnico: el riesgo moral (el problema de las soluciones que premien a los que menos esfuerzo han hecho y castiguen a los que cumplen); las dificultades para controlar el destino que se da a los fondos liberados (para evitar, por ejemplo, que el dinero que se perdona no es utilizado en compra de armas); el riesgo que asumen los deudores de ser penalizados por el sistema financiero internacional (nadie va a querer prestarles más pues, son socios poco fiables) y en general todas las complicaciones operativas y estrictamente técnicas que conlleva cualquier operación de alivio de deuda.

Todas estas razones son ciertas, pero claramente insuficientes para justificar la ausencia de soluciones reales. Las razones más profundas nos remiten a la falta de voluntad política existente por parte de los gobiernos (deudores y acreedores) y las instituciones internacionales. Cuando la presión de la opinión pública internacional se ha hecho mayor, como ha ocurrido en los últimos años con las campañas Jubileo 2000, se encuentran soluciones, aún incompletas, pero que muestran cómo las dificultades técnicas son claramente superables. Por ejemplo, la iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries), especialmente en su segunda versión aprobada en Colonia por el G-7 reconoce un hecho fundamental: para una serie de países la deuda actual es simplemente impagable y es necesario reducirla hasta unos niveles de sostenibilidad, lo cual invalida el argumento de que se trata de contratos que hay que cumplir sin más consideraciones. Otro ejemplo interesante son las iniciativas de conversión de deuda externa por desarrollo que diversos países han puesto en marcha, y de manera muy particular Suiza. Son programas que combinan la condonación de deuda con la utilización de una

parte de los recursos (dependiendo del nivel de pobreza y de endeudamiento de cada país) liberados en proyectos de desarrollo social. También estas iniciativas logran romper el argumento de que no es controlable el uso de los fondos liberados.

En definitiva, tanto la teoría como la experiencia histórica muestran que cuando existe una voluntad política, se pueden encontrar soluciones capaces de superar las complicaciones técnicas que existen. Por ello, resulta imprescindible lograr aunar las voluntades necesarias para que se dé un impulso suficiente por parte de los responsables políticos y económicos.

*Consideración 5. Desde un punto de vista ético, la cuestión de la deuda exige soluciones que respeten la vida en dignidad de todos los hombres. Desde la lógica cristiana del amor la situación actual resulta simplemente inaceptable.*

LA deuda externa es un tema complejo desde el punto de vista moral. Por un lado, con carácter general, se puede afirmar que las deudas deben ser devueltas, pues son pactos que deben ser cumplidos. Sin embargo, por otro lado, es una cuestión que afecta a los derechos humanos, a la dignidad de las personas y al bien común.

Hemos visto que la deuda externa es un obstáculo peligroso para el desarrollo humano, porque fuerza a los países más pobres del mundo a usar sus escasos recursos para pagar su deuda en lugar de invertirlos en el bienestar de su población, particularmente en la lucha contra la pobreza. Los costes humanos, sociales y económicos de la deuda son especialmente graves para los grupos de población más vulnerables, por eso desde el criterio de justicia social la deuda es un problema que debe ser resuelto de manera urgente.

También las condiciones en las que la deuda fue contraída tienen consecuencias desde el punto de vista ético. Tanto los deudores (gobiernos no democráticos) y acreedores (bancos preocupados por obtener rendimiento en un contexto de exceso de liquidez) son los corresponsables de una desastrosa política de endeudamiento y de gestión de los créditos, que en la mayoría de las ocasiones no repercutieron en el desarrollo económico y social de los países y particularmente en la atención de las necesidades de la gente más pobre.

Así mismo, los intentos de resolver el problema de la deuda hasta el momento puede ser considerados insuficientes e inadecuados desde una perspectiva ética. La desproporción de poder entre acreedores y deudores, la imposición de condiciones económicas universales a los países pobres, la

adopción de medidas que tienen por principal objetivo garantizar el pago del servicio de la deuda, la falta de generosidad por parte de los gobiernos occidentales y la escasa preocupación de muchas administraciones del Sur por las condiciones de vida de la población más pobre de sus propios países son elementos para considerar que, desde un punto de vista moral, se debe exigir un nuevo enfoque del problema de la deuda externa.

La deuda externa debe ser situada, en última instancia, en el marco de las relaciones internacionales y de la situación de subordinación en la que viven las economías de los países del Sur dentro de la estructura económica internacional. Mientras el crecimiento macroeconómico de los países más ricos y de algunas naciones emergentes alcanza cotas muy elevadas, una buena parte del mundo en vías de desarrollo pasa por una situación humana catastrófica. Las injusticias que genera el sistema económico mundial abren una gran brecha entre éstos y los que quedan excluidos de los procesos de crecimiento y hace que las desigualdades también crezcan dentro de los propios países empobrecidos.

Si desde una perspectiva económica es necesario encontrar medidas que permitan resolver la acumulación de una deuda que es impagable; si desde un punto de vista estrictamente ético la deuda obliga a una reflexión en profundidad que considere las consecuencias que ésta tiene sobre la vida de muchos seres humanos, analizado desde la perspectiva cristiana del amor universal e incondicional resulta aún más urgente la búsqueda de soluciones efectivas: Jesús nos presenta a un Dios que perdona siempre, que no se cansa nunca de perdonar y nos recuerda cómo este perdón incondicional y permanente que recibimos de Dios nos capacita y nos obliga a perdonar: si a ti perdonan una millonada, ¿no vas a perdonar tú a los otros? (Mt 18, 23-25) o ¿no vas a ser capaz de perdonar siete veces si a ti te están perdonando setenta veces siete? (Mt 18, 21-22).

Una mirada cristiana, por tanto desde el amor «que perdona sin límites» (Co 13), al problema de la deuda nos lleva a una interpelación inmediata sobre cómo la organización de las cosas en nuestro mundo puede generar injusticias y nos obliga a revisar nuestro estilo de vida personal valorando las consecuencias que tiene sobre los más desfavorecidos.

## La campaña

**P**ASEMOS ahora a realizar una valoración de la campaña promovida por personas e instituciones católicas, y más



en general de los cristianos, para lograr una solución justa y duradera a este problema. Para mantener la brevedad conservaremos el esquema del epígrafe anterior, presentando las ideas, en este caso, bajo la forma de reflexiones.

*Reflexión 1. La campaña internacional llevada a cabo por los cristianos de todo el mundo, y en particular por la Iglesia católica, ha logrado poner de nuevo la atención de los ciudadanos, los gobernantes y las instituciones civiles sobre la cuestión de la deuda externa.*

EN la reunión del grupo de los siete países más ricos celebrada en Colonia en 1999, la coalición Jubileo 2000 (una gran alianza de instituciones cristianas) entregó al canciller alemán casi 20 millones de firmas recogidas en los cinco continentes (la mayor que ha tenido lugar) solicitando la condonación de la deuda de los países más pobres. La movilización ciudadana pacífica organizada previamente había logrado que la cuestión de la deuda se convirtiese en el asunto estrella de la reunión por encima de la situación en los Balcaes o la amenaza de crisis financiera en América Latina. Éste es probablemente el ejemplo más significativo de la capacidad de la campaña para atraer y movilizar a la opinión pública internacional y a los gobernantes y grupos de poder.

En España las cifras de la campaña *Deuda externa ¿deuda eterna?* (miembro español de la coalición Jubileo 2000) resultan igualmente impresionantes en estos tiempos de atonía participativa de la sociedad: más de 400 organizaciones adheridas; un millón de firmas recogidas y entregadas al parlamento; miles de charlas, conferencias, cursos... realizados en toda España; más de un millón de documentos con información repartidos... Es difícil recordar una iniciativa social semejante en muchos años.

Se puede afirmar, con bastante razón, que los resultados concretos han sido pobres, pues el avance más significativo ha sido el paquete de medidas conocidas como HIPC II que beneficia sólo a 33 países y por una parte de sus deudas insuficiente. De todas formas es indudable de que se trata de la medida de alivio más importante llevada a cabo y que, de algún modo, supone un salto cualitativo en términos de concepción del problema. En cualquier caso, esto no contradice el hecho indudable de la capacidad de este movimiento para colocar la cuestión de la deuda en la agenda política internacional, para lograr una sensibilización ciudadana muy importante y para promover una reflexión sobre los compromisos y la solidaridad universal que este tiempo de globalización nos exige.

*Reflexión 2. La campaña ha permitido el trabajo coordinado tanto nacional como internacionalmente por parte de muchas organizaciones cristianas y ha permitido crear redes informales de grupos y personas preocupadas por la dimensión política de la fe y las causas estructurales de la injusticia.*

AL margen de su contenido y alcance esta gran campaña internacional ha permitido un resultado que por sí solo constituiría una justificación suficiente de la misma: se ha formado una red de personas, grupos informales e instituciones cristianas preocupadas por los problemas de la justicia, incluida la dimensión estructural de la misma, que han trabajado conjuntamente en esta iniciativa.

La campaña internacional se ha realizado en más de sesenta países. En muchos de ellos se han sumado decenas de organizaciones, con lo que resulta imposible aventurar una cifra global del número de grupos e instituciones que han participado en la campaña. En cualquier caso, se trata de una de las primeras iniciativas en las que organizaciones cristianas han hecho efectivo el eslogan de globalizar la solidaridad, aprovechando las ventajas tecnológicas y económicas que la globalización ofrece.

En muchos casos y lugares la campaña de la deuda ha sido la excusa para que grupos que comparten una misma fe y unas mismas inquietudes se conozcan, colaboren y pueda iniciarse un camino de trabajo conjunto. El tejido social asociativo, muy débil en nuestro país, está además enormemente fragmentado y atomizado, exceptuando quizás al sector de cooperación internacional. Las organizaciones sociales católicas no escapan a estos problemas de división y descoordinación. Por eso la campaña de la deuda ha aportado un elemento de alto valor que ojalá perdure más allá de la propia campaña y que, de hacerlo, logrará revalorizar aún más su importancia.

*Reflexión 3. La campaña ha logrado establecer alianzas significativas con grupos no creyentes y ha permitido que la Iglesia aparezca con un mensaje de actualidad y contenido social en la celebración del Jubileo.*

PARA muchos cristianos existía una cierta prevención y riesgo ante el enfoque que pudiera tener la celebración del Jubileo. Se podía temer un cierto alejamiento de los problemas actuales a los que se enfrenta la humanidad, perdiendo la oportunidad de presentar la actualidad y vigencia de la Buena Noticia de Jesús. La movilización en torno

a la cuestión de la deuda en el marco del Jubileo le ha dado a éste un importante contenido social. No se trata aquí de hacer una valoración global de la celebración jubilar, sólo queremos destacar el hecho de que recuperar la tradición del pueblo de Israel de perdonar las deudas en los años jubilares, ha resultado muy positivo para que esta celebración se muestre preocupada por problemas actuales y graves para una parte significativa de la humanidad.

En el contexto español, y europeo en general, de secularización de la sociedad existe el riesgo de que para muchas personas la Iglesia se convierta en una institución poco o nada relevante. La presencia pública de instituciones católicas defendiendo los derechos e intereses de los pobres, como ha sucedido en la campaña de la deuda, se convierte para muchos ciudadanos en un signo esperanzador.

*Reflexión 4. La magnitud de la iniciativa ha puesto de manifiesto los temores y dificultades que plantean los compromisos por la justicia para una parte de la Iglesia.*

AUNQUE ya dijimos que no se pretende hacer aquí una valoración exhaustiva de esta campaña, por falta de distancia temporal, espacio y otras muchas razones, sí que es necesario apuntar algo en torno al futuro. Lo dicho hasta el momento pone de manifiesto los aspectos positivos de la campaña con relación al contenido de la misma, a la coordinación que ha permitido entre instituciones cristianas y a la presencia pública de una Iglesia comprometida que ha facilitado. Sin embargo, la propia campaña ha puesto de manifiesto las dificultades que existen para este tipo de iniciativas en el seno de la Iglesia. Si todo lo anterior supone una invitación a seguir en esta dirección tanto con el propio asunto de la deuda como con otros de semejante magnitud y consideración ética (por ejemplo el comercio de armas, el deterioro ecológico,...), es necesario ser conscientes de que para una parte de la Iglesia (tanto jerarquía como Pueblo de Dios) estas cuestiones resultan incómodas, plantean dificultades y existe en el mejor de los casos un notable silencio que contrasta con la beligerancia con la que se abordan otras cuestiones morales de estos mismos sectores. La campaña ha puesto de manifiesto estos obstáculos de manera clara. Son muchos los ejemplos posibles, pero baste como muestra recordar que las únicas voces que públicamente han criticado la campaña en España han sido las de periodistas y economistas católicos utilizando medios de comunicación de la Iglesia que se definen como católicos.

Nada de esto sirve como excusa para proseguir en la ruta trazada por esta iniciativa: encarar asuntos complejos sin eludir la dimensión estructural, combinando el rigor técnico con la perspectiva ética y cristiana, promoviendo la sensibilización, fortaleciendo el trabajo conjunto de las instituciones católicas y de éstas con otras en una escala mundial. El reto está ahí y la campaña de la deuda ha iniciado el camino. No lo dejemos a medio recorrer.