

La Concertación de Deudores: Las negociaciones financieras en América Latina¹

The Debtors Agreement: Financial negotiations in Latin America

Diana Tussie²

Resumen

Este artículo rescata la historia de la deuda latinoamericana y los intentos de concertación que hubo en los años ochenta para reducir mancomunadamente el servicio de la misma. Se pone en perspectiva su fracaso como sus implicancias a largo plazo. Asimismo se contrasta la concertación de deudores con las coaliciones en el campo comercial. Si bien ninguna de ellas logra el cambio de reglas que dicen proponerse como meta, los resultados residen en los pagos laterales que sus miembros obtienen al introducir una amenaza en la mesa de negociación. A largo plazo dichos pagos laterales fortalecieron a los acreedores en la arquitectura global de las reestructuraciones de deuda con efectos que bien pueden hoy irradiarse a Europa.

Palabras clave: Deuda latinoamericana; Concenso de Cartagena; Argentina

Abstract

This article reviews an aspect of the history of attempts in Latin American attempts in the 1980 to arrive at a collective agreement on debt service and reduction. It puts into perspective both its failure and its long-term implications. Examining the group of debtors also offers stark contrasts with coalitions in the commercial field. While none of them achieved the change

¹ La presente colaboración hace alusión a la suscrita por Bresser-Pereira, Luiz Carlos, (2014), “El punto de inflexión en la crisis de la deuda: Brasil, el Tesoro estadounidense y el Banco Mundial”, en www.olafinanciera.unam.mx Número 17 (Enero – Abril 2014), en la sección Clásicos.

² Investigadora Principal del CONICET, Argentina; dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO, Argentina.

of rules that many proposed as a goal, the results reside in the side payments that members obtained by introducing a threat to the negotiating table. In the long run these side payments to creditors strengthened the creditors architecture of debt restructuring with effects that they may radiate to Europe today

Keywords: Latin America debt; Cartagena Consensus; Argentina

Introducción

En agosto de 1982 América Latina (AL) fue azotada por una crisis generalizada de la deuda. Con ella se inicia la llamada década perdida para el desarrollo de la región. Bresser Pereira (2014) así como Ocampo, et al (2014) han reabierto el apetito por revisar lo acontecido y sus consecuencias ulteriores. Bresser Pereira nos hace el *racconto* de la constitución de un Grupo de los Tres en septiembre de 1987. Mi intención es hacer referencia al más amplio y por entonces más publicitado pero mayormente olvidado intento de concertación latinoamericana en las negociaciones de la deuda externa, el llamado Consenso de Cartagena, nacido en 1986 y de cortísima vida en la mesa de negociación. Marcando el fin de una época que se quiso dar por enterrada junto con la necesidad de olvido, sobre este intento de concertación se escribió llamativamente poco, tanto en la literatura sobre la deuda como en la literatura sobre relaciones económicas de la región, dando por enterrado el intento en sí mismo, casi como si nunca hubiera existido o como si hubiera sido una anomalía que es mejor olvidar. Sin embargo, los países latinoamericanos tienen en su haber continuadas experiencias de concertación por lo cual amerita poner dichas experiencias en perspectivas menos triunfalistas que las que marcan su lanzamiento y menos derrotistas que las marcan su desvanecimiento.

La concertación de deudores intentada en 1986 fue un fracaso. Sus fantasmagóricas consecuencias asoman subrepticamente de tanto en tanto. Así como Perú debió enfrentar a los llamados holdouts en el año 2000, hoy le toca a Argentina; lo que pone en agenda de discusión la dificultad que los fondos buitres representan para la arquitectura de reestructuración de deudas, trayendo a la luz, cuestiones que giran en torno a la cesión de soberanía que se exige en el proceso de reestructuración y, en particular, la elección de los tribunales de Nueva York íntimamente ligado a los intereses de Wall Street.

Sin embargo, para poner esta experiencia de concertación en un contexto más amplio, hay que notar que no es la única que desembocó en fracaso. De alguna manera, intentos simultáneos en la arena de las negociaciones comerciales -como el Grupo de Cairns (nacido en 1986) o el posterior G20 (comercial)- también dieron a luz magros resultados y fueron decepcionantes. De todas maneras, debe notarse que en la arena comercial el intento se sigue repitiendo. En ambas arenas, la financiera y la comercial, el mayor beneficio de la concertación ha residido en la implantación de una amenaza y, como resultado, la posterior obtención de pagos laterales por parte de sus participantes. Por ello la pregunta que cabe es si la medida del éxito no reside en lograr su cometido declarado de cambio de reglas de juego, sino que reside en los pagos laterales ofrecidos a cada uno de los países de manera de romper el frente y diluir la amenaza que mancomunadamente constituyen. Con todo, la diferencia entre los intentos de concertación en la esfera comercial y el Consenso de Cartagena, es que los comerciales sobreviven a sus pobres resultados como agrupaciones con valor y legitimidad para el intercambio de experiencias, ideas e información; recobrando vida, de tanto en tanto, frente a ciertas demandas o coyunturas -situación que en el

tema de la deuda no han encontrado parangón. En este sentido, el Consenso de Cartagena es un fantasma o “fracaso especial” sobre el que caben algunas reflexiones. No sólo marcó el fin de una época, sino que también puso de manifiesto que el corazón del esfuerzo de concertación era obra de un gobierno, el de Argentina, solitario y jaqueado. A pesar de la euforia con que nació, el gobierno del Presidente Alfonsín se desarrolló en condiciones de extremada vulnerabilidad. Jaqueado política y económicamente tanto en su faz interna como externa se vio forzado por las circunstancias a entregar el poder seis meses antes del fin de su período. Para entonces los esfuerzos de concertación para negociar las condiciones del servicio de la deuda externa ya habían sido enterrados. En 1989 con los primeros anuncios del Plan pergeñado por el Secretario del Tesoro, Nicholas Brady, se hizo claro que la deuda no fue simplemente un problema financiero, sino que por el contrario desempeñó un papel importante como palanca o pretexto para imponer la voluntad de los países acreedores sobre los deudores. Ello indica, según Oscar Ugarteche, un comportamiento cíclico vinculado fundamentalmente al ciclo económico de los países desarrollados. El crédito privado se expande cuando hay una baja en la tasa de ganancia de los países metropolitanos y se contrae cuando la tasa de ganancia se deteriora en los países dependientes iniciándose el ajuste a la restricción de divisas (Ugarteche 1986: 191-192). El artículo se desarrolla en dos secciones. En la primera se presenta el marco de la clave de economía política, haciendo hincapié en la situación de asimetría que la selló. Luego se reflexiona sobre la debilidad de la concertación en el campo financiero y las lecciones que implantó. Se retoma asimismo el contraste con las coaliciones en el campo comercial.

Crónica de un intento

El elevado endeudamiento externo latinoamericano llegó a represen-

tar un 20% del mercado de préstamos en el año 1982 y mucho más a nivel de los bancos, expuestos a altos riesgos soberanos. A mediados de ese año, la exposición de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos (US) alcanzaba el 180% de su valor neto. La caída del valor de mercado de la deuda latinoamericana no solo ponía en peligro a dichos bancos sino que también podía dar lugar a un *crack* bancario de dimensiones globales.

Si bien la crisis azota a toda la región y los acreedores actúan en conjunto, bajo el manto protector del Tesoro de los Estados Unidos, se instaba al ajuste de cada deudor de forma individual. La región debió enfrentarse a un verdadero club de acreedores, claramente coordinado por el gobierno de US para evitar una crisis bancaria de grandes proporciones (Devlin, 1989). En las tres primeras rondas de negociación de 1982 a 1985, el marco adoptado para el manejo de la crisis de la deuda adoptó las siguientes características (Griffith-Jones, 1988: 9):

1. Los bancos centrales junto con los gobiernos de los países industrializados ocuparon el centro del escenario;
2. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos centrales monitoreaban el monto del nuevo financiamiento. Es decir, el financiamiento de los bancos privados se hizo en forma involuntaria;
3. Se formaron comités de dirección por parte de los bancos privados para negociar con los gobiernos deudores. Estos comités con el apoyo del FMI y bancos centrales llevaron a cabo las negociaciones sobre reprogramación y créditos nuevos;
4. Mientras la parte acreedora privada e instituciones financieras internacionales actuaron de manera conjunta y coordinada para negociar con los países deudores, se estableció el caso por caso.

Al tiempo que este marco asimétrico se iba consolidando, en muchos de los países de la región, comienzan las discusiones con

respecto al origen de la deuda externa y las dificultades para cumplir con los compromisos. En febrero de 1983, el presidente democristiano de Ecuador, Osvaldo Hurtado, pide a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que elabore propuestas de cooperación para enfrentar la problemática de la deuda. Dicho llamado deriva luego en la convocatoria a una Conferencia Económica Latinoamericana de Jefes de Estado en Quito para enero del año siguiente (Tussie, 1988: 69).

Para comienzos de 1984 se presentan discrepancias en las relaciones entre el FMI y algunas economías latinoamericanas: Venezuela se niega a acudir al organismo, Brasil requiere sucesivas revisiones de las cartas de intención y, en Argentina, el recientemente asumido presidente Alfonsín, declara la intención de rever las condiciones del endeudamiento contraído por la dictadura militar. En el caso Argentino, esto último se vio reflejado poco tiempo después en la comunicación a los acreedores de que se tomaría el primer semestre de 1984 para evaluar las cifras de la deuda y luego realizar una propuesta. El ministro de entonces Bernardo Grinspun subraya que el gobierno no quería romper con la comunidad financiera internacional sino que sólo buscaba una solución mientras ordenaba las cuentas.³ En enero, en la reunión de Quito, los presidentes y cancilleres reclaman un dialogo de políticas y: “períodos de repago de más largo plazo, el no incremento del costo de la deuda como resultado de la refinanciación y el establecimiento de un nexo entre el servicio de la deuda y los ingresos por exportación” (Tussie, 1988: 69-70). El propio Grinspun (1989: 39-40) expresa, unos años después, cuáles

³ Como en otros países los registros estaban mayormente en manos ya sea de los deudores privados o de los acreedores si bien la deuda ya había sido estatizada por la dictadura en 1982. Los registros en poder del ministerio de finanzas como el Banco Central eran incompletos y dispersos,

fueron sus propuestas en exposiciones realizadas durante 1984, en febrero en el Consejo de las Américas (Nueva York), en marzo en la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Punta del Este) y en abril en el Comité Interino del FMI (Washington):

- Los servicios de la deuda debían estar vinculados a los ingresos por exportaciones, y, además, que esos servicios se podrían atender si se establecía una corriente financiera inversa que garantizara el crecimiento económico de los países deudores.
- Se reclamaba el establecimiento del principio de corresponsabilidad entre deudores y acreedores en torno a la generación y evolución de la deuda, por lo que se solicitaba quitas en el *stock* de deuda y rebajas en las tasas de interés para equipararlas en términos reales a las anteriores a la suba sin precedentes de la tasa de interés.
- Postulaba la necesidad de que desde las economías desarrolladas se impulsasen las corrientes de capital hacia las economías en desarrollo para acelerar su crecimiento económico.

En marzo de 1984, Argentina deja sin efecto el acuerdo *stand by* firmado por la dictadura, aunque se aclara que no es intención del gobierno romper los lazos con la comunidad financiera internacional sino que se estaba buscando una solución más acorde a las posibilidades del país, tarea que el Presidente le encarga a Raul Prebisch (Dosman, 2010). Los acreedores temían duras negociaciones con Argentina, teniendo en cuenta que el país se autoabastecía de energía y alimentos y, además, mantenía importantes flujos comerciales con la Unión Soviética. A pesar de las supuestas fortalezas, el gobierno emprende la búsqueda de apoyo en los países de la región. Sin embargo, temiendo represalias en relación a la marcha de sus respectivos acuerdos de refinanciación, Colombia, México y Brasil ofrecen mediar en lugar de dar apoyo en la pulseada.

Para evitar que Argentina entrara en mora concretan un salvataje colectivo con la intermediación del FMI y del Tesoro de US. Por medio de esa operación Argentina recibe un préstamo de 500 millones de dólares (mdd) para el pago de intereses, México, Venezuela y la banca extranjera aportan 100 mdd cada uno, Argentina -con parte de sus reservas- otros 100 mdd y los 100 mdd restantes los prestan en partes iguales Brasil y Colombia (García y Junco, 1987: 44-45). Este salvataje marcará la cautela con que se manejaban los deudores y el rumbo de las negociaciones posteriores.

La acción de todas maneras abre una ventana de oportunidad en las relaciones regionales. En virtud de nuevas gestiones de Prebisch, Argentina, Brasil (aún bajo gobierno militar), México y Colombia, expresan en mayo de 1984 su llamado a un dialogo político incluyendo una respuesta al alza de la tasa *prime* de US. Convocan a una reunión, pero temiendo represalias nadie se propone como sede hasta que el Presidente Belisario Betancur ofrece ser el anfitrión en Cartagena al mes siguiente. Colombia tenía el margen del libertad que le daba haber cumplido con el pago puntual de su deuda sin necesidad de financiamiento.

En los primeros días de junio, según el mismo Grinspun: “haciendo uso del derecho que le otorgan los estatutos del FMI, nuestro país envió una carta de intención cuya redacción fue por primera y única vez unilateral, y sus principios fundamentales vinculados a la gestión interna, es decir, preservar los incrementos de los salarios reales y no limitar las importaciones necesarias para el crecimiento de la economía” (Grinspun, 1989: 41). Además, aspirando a establecer el principio de deuda odiosa, la carta expresaba, entre otras cosas, que la deuda fue contraída por un gobierno militar sin acarrear beneficios para el pueblo argentino y que la intención era pagar de acuerdo a la disponibilidad de

recursos. La carta ni siquiera fue contestada por el organismo (García y Junco, 1987).

Mientras la prensa internacional temía la formación de un cartel de deudores, en declaraciones citadas por el diario La Razón, Bernardo Grinspun, al abordar el avión a Cartagena sostiene que en ese encuentro se intenta “modificar el marco financiero internacional”. El encuentro en Cartagena se realiza en un contexto en el que la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Argentina y Bolivia,⁴ que permanecen fuera del marco de negociación, teme correr riesgos con posturas de confrontación. Fracasa la propuesta de Bolivia de crear una comisión negociadora de la deuda y la de Argentina de refundir la deuda en un bono. Al contrario, para no alimentar las sospechas sobre la posibilidad del club de deudores, el comunicado final del Consenso de Cartagena subrayó la voluntad de los signatarios de honrar sus deudas y continuar con los esfuerzos de ajuste (art. 8), así como también de mantener el marco del caso por caso (art. 10).

Sin embargo, como contrapartida de su compromiso, los países reunidos en Cartagena expresaron algunas demandas:

-Al identificarse como una de las causas principales del problema del endeudamiento al incremento de la tasa de interés internacional, y al ser este factor exógeno a esos países, se sostenía que le cabía responsabilidad a las economías desarrolladas y debía llegarse a un acuerdo político para establecer los tipos de interés.

⁴ En 1982 Bolivia había declarado la moratoria sobre su deuda, principalmente en manos públicas, en contraste con la deuda de los “grandes” deudores cuya deuda estaba en manos privadas. En el plano de la banca comercial la moratoria se mantuvo hasta 1986 (Sachs y Morales, 1989).

-En el mismo sentido, pidieron la disminución de las tasas de interés real y nominal en los mercados internacionales (art. 18 A), la concesión de préstamos flexibles del FMI para contrarrestar el incremento de tasas (art. 18 D) y la reprogramación del pago de intereses cuando cayeran las exportaciones (art. 18 F).

-Además, se solicitaba que las tasas de interés representaran verdaderamente los costos de mercado (art.18 B), la reducción de los costos de intermediación y otros relacionados, junto con la eliminación de comisiones y honorarios (art. 18 C), y la reprogramación debía tener en cuenta un “porcentaje razonable” de los ingresos de exportaciones (art. 18 F).

Mientras que los países latinoamericanos bajaron el tono sobre la intención de formar un “club de deudores”, los acreedores de todas maneras miraron con preocupación a los atisbos de concertación. Así, intentaron neutralizar la jugada ofreciendo a México y posteriormente a Brasil -los dos deudores más poderosos del bloque- significativamente mejores condiciones de endeudamiento como parte de la denominada tercera ronda de negociaciones. Un par de meses después de Cartagena, México logró el primer acuerdo de financiación plurianual en términos bastante favorables y fue importante para el resto de los países ya que serviría como referencia para futuras negociaciones. En setiembre de 1984, mes en que se producían los vencimientos argentinos, se celebró la segunda reunión del Consenso de Cartagena en Mar del Plata.

El gobierno argentino, como anfitrión, intentaría nuevamente aunar esfuerzos para una estrategia de confrontación concertada. El resto de los países deudores más cautelosos estaban atentos a las condiciones financieras de sus propias negociaciones, ya que se había observado un fuerte deterioro de las mismas. En el comunicado final de la segunda reunión no se expresan nuevas iniciativas, sino que se afirman las anteriores, sobre todo en el

llamado al diálogo político [*policy dialogue*] a los gobiernos de los países acreedores [O'Connell, 1988].

Argentina continúa las negociaciones con el comité de bancos y sobre fines de 1984 cierra el denominado Plan Financiero Argentino 1984-85, con concesiones en cuanto a plazos y tipos de interés, en la línea del precedente mexicano. Sin embargo, el ministro Grinspun no pudo aplicar ese plan financiero, ya que las dificultades del plan económico en el marco del acuerdo *stand by* con el FMI junto con las fundadas sospechas de presiones desde el organismo y desde la Reserva Federal (Fed) para un cambio en la cartera de economía, pusieron fin a su gestión el 18 de febrero de 1985. Casi simultáneamente, se realizó la tercera reunión del Consenso de Cartagena en Santo Domingo, que decidió seguir bajando el tono y no repetir la solicitud de una reunión con los líderes occidentales. Los países apostaban a recibir mejores condiciones estableciendo como base el trato recibido por México. El Consenso de Cartagena volvió a reunirse, a nivel ministerial, en diciembre de 1985 en Montevideo, y luego continuaron a nivel técnico las reuniones de consulta y seguimiento. Para entonces asomaba la cabeza el Plan Baker anunciado en septiembre de 1985 como zanahoria para tranquilizar el frente deudor. Bajo el lema de “ajuste con crecimiento”, el Plan Baker constó de otorgar créditos del Banco Mundial (BM) por un periodo de 3 años (en lugar de los 18 meses del FMI) a algunos países seleccionados en función de ser los de mayor endeudamiento y por lo tanto los que mayor riesgo generaban a los bancos privados americanos.

Si bien nunca se formó un club de deudores de países latinoamericanos, el Consenso de Cartagena logró pagos laterales para sus participantes: mayor flujo de fondos por periodos más largos que los facilitados por el FMI, creciente mejoría en las condiciones financieras y algunas concesiones de parte del Tesoro de US con

salvatajes más abarcadores. Luego de las tres primeras rondas de negociación (1982-1985) el Plan Baker de 1985 dio lugar a un escenario digitado de negociación colectiva, articulada por el Tesoro de US y el FMI los cuales proponen la resolución de la deuda a través del “ajuste con crecimiento”. Las condiciones ofrecidas en el Club de Paris a la deuda oficial también se fueron suavizando.

Grinspun, aun herido por el fracaso, admite que: “el Consenso de Cartagena logró que el Grupo de los Siete recogiera, primero en la reunión de Londres de 1984 y luego explícitamente en la de Venecia de 1987, el carácter de problema político de la deuda, abriendo el cauce para los avances que se fueron verificando, pasando por la iniciativa Baker hasta el actual plan Brady que posibilita la reducción en el peso de los servicios” (Grinspun, 1989: 40- 41). En esta línea también debe mencionarse la resolución del conflicto abierto para lograr la séptima reposición del capital del BID. Las negociaciones se cerraron en 1988 pero habían puesto en vilo al BID. Por un lado, estaba maniatado por su Estatuto para proveer flujos de rápido desembolso sin la contrapartida de fondos nacionales. Por otro lado, la mayor parte de los países tenían serios atrasos y sostenían flujos negativos con el BID. De hecho, dada la alta exposición del BID a los deudores latinoamericanos su clasificación de máxima confiabilidad AAA estuvo a punto de eclosionar.

Finalmente, el acuerdo de la séptima reposición fue instrumental en dar lugar al llamado Consenso de Washington (Vivares, 2013) en tanto desde ese momento el BID será parte integral de los préstamos de ajuste sectorial, en el entendido de que cada préstamo se ligaría a la apertura comercial y financiera, la privatización de las empresas estatales y a eliminar las restricciones a la inversión extranjera, en síntesis, la acentuación de la

estrategia para imponer un nuevo modelo de crecimiento en los países deudores.

Luego de 1988 no volvió a haber un momento en el cual las naciones estuvieran dispuestas a romper lanzas con los acreedores (Bresser , 2014) . Ya sea en virtud de amenazas y presiones o de pagos laterales, los gobiernos deudores no pudieron articular una salida común para suspender o renegociar en bloque el servicio de dicha deuda. Hasta 1988 una posición conjunta de los países deudores pudo haber apurado una solución política, puesto que los bancos internacionales estaban sumidos en una situación de extrema fragilidad dado su excesivo grado de exposición a la deuda latinoamericana. La salida más conveniente pudo ser el logro de un amplio acuerdo político concertado con las naciones acreedoras. El frente común se fue diluyendo con el paso de los años y perdió su poder de presión cuando los grandes bancos anunciaron el paso a previsión de los créditos que tenían con los países endeudados. Simultáneamente, ya para 1990, las tasas de interés caerían a bajísimos niveles, inaugurando un nuevo ciclo de financiamiento externo, en gran medida incentivado como consecuencia de la recesión en los países desarrollados, la caída salarial en la región, la capitalización de la deuda y los incentivos otorgados para las privatizaciones. Una vez que los acreedores dejaron de correr peligro, la articulación del Plan Brady con el incentivo de transformar la deuda en bonos fue clave para entender en parte el entierro del Consenso de Cartagena, ya que lleva a la desaparición del cartel de acreedores, la principal fuente de amenaza. El Plan Brady no solo estabilizó la situación financiera de la región sino que en virtud de la nueva ola de flujos financieros facilitó nuevos negocios en las privatizaciones que cundieron en la región. A otros, tenedores de los llamados bonos Brady, los llamado holdouts, les permitió formidables negocios de

especulación gracias a repetidas litigaciones en jurisdicciones amigables. Los bonos Brady estipularon que ante la eventualidad de cualquier problema legal el mismo se sometiera a la jurisdicción de tribunales extranjeros (en este caso, los de la ciudad de Nueva York). Así fue como el fondo Elliot, con una inversión en la deuda en default de Perú de 11 mdd logró cobrar cinco años después 58 mdd. Elliott controla a NML Capital, el buitre financiero que más acciones legales inició contra Argentina reclamando junto con Dart 1.330 mdd. Antes había demandado a Panamá, Ecuador, la República Democrática del Congo, Polonia, Costa de Marfil y Vietnam.

Dichos fondos no apuestan al juego del mercado, sino que la rentabilidad la obtienen recurriendo a tribunales que les aseguran la desaparición de ese riesgo. Esto es posible dada la “resolución” de la deuda soberana que se apoyó en un sistema poco regulado y en un poder judicial y político que legitima estas conductas. Previo al Brady las prácticas de los fondos buitre estuvieron confinadas al ámbito privado. Hasta ese entonces, las deudas soberanas se contraían con bancos a través de créditos sindicados. Bajo ese régimen no era común que los Estados fuesen demandados por falta de pago. Las entidades acreedoras no buscaban la rentabilidad a corto plazo, era un típico negocio bancario, dentro del cual, también, se especulaba con continuar desarrollando actividades comerciales en los países endeudados.

Cosecharás lo que siembras: ¿el poder del corpus doctrinal o los primeros pasos de un nuevo camino?

La diplomacia argentina pudo haber pecado de voluntarista; puso empeño en su batalla y en remar contra la corriente pero era particularmente vulnerable. Tanto en Argentina como en el resto de los países, se convivía con un amplio espectro de intereses internos diversificados, muchos de ellos aliados o alineados con

los acreedores, fundamentalmente aquéllos ligados a los grandes exportadores y al capital financiero [Giron, 2006], otros simplemente cautelosos de los efectos de un prolongado conflicto. Sin duda las circunstancias políticas internas por las que fueron pasando los países participantes a lo largo de los años marcaron los ritmos y la cautela y finalmente el resultado.

En tándem con los albores del Plan Baker, el BM le otorga a México el primer *Trade Policy Loan* en la historia del BM a cambio de un programa comprensivo de ajuste y apertura. En la misma línea siguió Argentina con una reforma a la política comercial a cambio del fuerte apoyo del BM al plan de estabilización conocido como Austral. En esta fase el BM jugó un papel muy importante al ejercer simultáneamente de asesor técnico, avalista internacional, legitimador interno y proveedor de recursos financieros. Aunque las ideas neoliberales tenían presencia en la región, las mismas ganaron una importante aceptación y difusión a partir del rol central que las instituciones financieras ocuparon en las orientaciones de política. La ruptura atraviesa momentos claves de la historia. El mundo también estaba sacudido por un profundo proceso de reforma. Sin duda el momento más paradigmático fue la caída del Muro de Berlín a fines de 1989 y el desmembramiento del bloque soviético y de la misma URSS en los meses que siguieron. El fracaso del modelo centralmente planificado parecía no dejar opciones más que la preeminencia del mercado y la liberalización económica. Dentro de este clima de época se enmarcó todo el reformismo de Fujimori, Menem y Salinas. En palabras de Menem, al anunciar el retiro de Argentina del Movimiento de Países No Alineados con la desaparición del conflicto Este-Oeste: “¿Qué es el Tercer Mundo? Alguien que me explique. Es una entelequia, no es nada... Por favor, terminemos con esas pavadas. Aquí hay un solo mundo, y

en ese mundo está la República Argentina y estará siempre” (Discurso del 15/09/92). Desde la reunión del Foro Económico Mundial en Davos al inicio de 1990, Carlos Salinas emprendió una cruzada para institucionalizar el cambio estructural propiciado por su antecesor Miguel de la Madrid. En junio de 1990 México le propuso a US un acuerdo bilateral que tomó por sorpresa al gobierno de George Bush y al sector privado mexicano. Si bien para ese momento México ya era una economía bastante abierta al comercio internacional, firmar un acuerdo significaba enraizar un compromiso de largo plazo que se esperaba modificaría las expectativas de inversionistas nacionales y extranjeros. Se trataba de institucionalizar el régimen comercial del país acercándolo rápidamente a la carrera desregulatoria e incluso sobrepasándola. Sin duda el anuncio y la posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tuvo repercusiones enormes y marcó el inicio de una nueva época que desembocaría tanto en las prolongadas negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como en la serie de TLCs bilaterales. La solución a los problemas de desarrollo pasó a radicar en el aumento de la inversión extranjera y de las exportaciones. En esta clave, las concertaciones o coaliciones comerciales como el Grupo de Cairns o el G20 y tantos otros, mantuvieron su razón de ser, en tanto lo que se proponen es abrir ventanas para hacer más libre el horizonte del librecambio. (Tussie: 2009) Por lo tanto no imponen riesgos sobre los pilares del sistema sino ajustes en el margen.

Así el cambio de modelo resultaba obligado, lo cual aprovechó el neoliberalismo para absolutizar posiciones. Tanto el socialismo como los modelos alternativos fueron relegados al basurero de la historia. Pero el muro de intransigencia levantado por la administración Reagan sentó las semillas para el “reaprendizaje”. El proceso del Consenso de Cartagena junto con el Grupo de

Contadora y el Grupo de Rio (de apoyo al proceso de paz en Centroamérica), constituyeron la etapa inicial de un nuevo regionalismo latinoamericano que empezaba a ejercitar su músculo lentamente.

En 1987 se realiza sin la presencia de US en Acapulco, la primera cumbre de ocho presidentes latinoamericanos, tomando forma un estilo nuevo de interlocución directa entre los gobernantes democráticos latinoamericanos, sin la mediación de aparatos institucionales que podían dar lugar a una lógica de funcionamiento propia, no siempre coincidente con las necesidades de la coyuntura y las aspiraciones de los propios gobiernos. Los últimos pasos de este camino no quedaron registrados solo en la esfera de la nueva diplomacia regional sino más sustantivamente al abrirse la ventana de oportunidad casi veinte años después con las difundidas políticas de acumulación de reservas y la subsiguiente cancelación anticipada de deudas con el FMI. Primero Brasil, inmediatamente después Argentina seguidos por Serbia, Indonesia, Uruguay y Filipinas cancelaron sus deudas con el FMI a partir del 2006 (Bembi y Nemiña, 2007). Como resultado de estos repagos y pagos anticipados, la cartera de créditos vigentes del FMI cayó en picada sin precedente, pasando de 108 mil millones de dolares (mmdd) en diciembre de 2003 a solo 18 mmdd en 2007. Tras un breve periodo de desorientación y recorte de gastos, apenas al año siguiente, los *money doctors* fueron al rescate del festín de deuda cuyo ciclo implosionaba en Europa. Hoy en día puede ser Europa quien se vea amenazada por los fondos buitres en tanto una cuota de sus títulos públicos emitidos en respuesta a la crisis de deuda que atraviesa está en sus manos.

Bibliografía

- Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo, (2007), *Neoliberalismo y Desendeudamiento*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, (2014), “El punto de inflexión en la crisis de la deuda: Brasil, el Tesoro estadounidense y el Banco Mundial”. *Ola Financiera*. Número 17 (Enero – Abril 2014).
- Devlin, Robert, (1989), *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*. Princeton: Princeton University Press.
- Dosman, Edgar, (2010), *Life and Times of Raul Prebisch*. Canadá: McGill-Queen’s University Press.
- García, Alfredo y Junco, Silvia, (1987), “Historia de la renegociación de la deuda externa argentina”. *Boletín Informativo Techint*. Enero - Febrero de 1987, N° 245.
- Girón, Alicia, (2016), “Poder y dinero; discusión inconclusa”. En *Confrontaciones monetarias marxistas y postkeynesianos en América Latina*. CLACSO, 2006. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D750.dir/giron.pdf>
- Griffith Jones, Stephany, (1988), *Managing World Debt*. London: Harvester Wheatsheaf, 1988.
- Grinspun, Bernardo, (1989), “La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 a septiembre de 1989”. *Ediciones Radicales*. Buenos Aires.
- Mosley, Paul, Harrigan, J. y Toye, John, (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending*. Vol 1. Londres: Routledge.
- Ocampo, José Antonio, Stallings, Barbara, Bustillo, Inés, Velloso, Helviay Frenkel, Roberto, (2014), *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Libros de la CEPAL, 2014, Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/52954/LBC125LacrisisLatinamericana.pdf>
- O’connell, Arturo, (1988), “La coordinación de los deudores Latinoamericanos: El Consenso de Cartagena y El Grupo de los Ocho”, *Estudios Internacionales*. Volumen 21, No 83. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15666/16139>

- O'donnell, Guillermo, (1985), "Deuda externa: ¿por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?". *Revista de la CEPAL*, 27, 1985.
- Sachs, Jeffrey y Morales, Juan A., (1989), "Bolivia's Economic Crisis". En:SACHS, J.D. (coord.). *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago University Press, 1989, pp. 57-80.
- Tussie, Diana, (1988), "La coordinación de los deudores latinoamericanos: ¿Cuál es la lógica de su accionar?". *Desarrollo Económico*, vol. 28, N° 109. Abril - Junio de 1988.
- Tussie, Diana, (2009), " Process Drivers in Trade Negotiations", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol 15 , No 3.
- Ugarteche, Oscar, (1986), *El Estado Deudor-Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vivares, Ernesto, (2013), *El Banco Interamericano de Desarrollo en la Década Neoliberal*. FLACSO-ANDES, 2013.

Recibido 10 de agosto de 2014

Aceptado 30 de noviembre 2014