

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 119– DICIEMBRE 2019
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 119 – DICIEMBRE DE 2019

SUMARIO

- INTEGRACIÓN Y DEUDA EXTERNA: CANTO DE CISNE DE LA AUTONOMÍA LATINOAMERICANA
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS
- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

INTEGRACIÓN Y DEUDA EXTERNA: CANTO DE CISNE DE LA AUTONOMÍA LATINOAMERICANA*

Martín Páez Molina

Licenciado en Letras y Técnico en Comunicación Social

Introducción

Los años ochenta del siglo pasado suelen identificarse en América Latina como la “década perdida”. Un decenio marcado por diferentes acontecimientos que sumieron a la región en incertidumbre y tensión: la Guerra del Atlántico Sur, el conflicto centroamericano, Guerra Fría y, notablemente, la crisis de la deuda externa en la mayor parte de los países del subcontinente. A la vez, se trata de una época donde varios países, principalmente los del Cono Sur, experimentan procesos de reinstitucionalidad democrática, con lo cual, si el contexto político mundial y regional no contribuyen precisamente a dar un marco de seguridad y certezas a la transición, el factor económico, bajo la preeminencia de la deuda y de los compromisos financieros, somete a los flamantes gobiernos elegidos por las urnas a inusitada angustia y dudas sobre su viabilidad.

Pero el fenómeno de la deuda alcanza una dimensión tal en la región que no hace miramientos en la mayor o menor madurez política de los países comprendidos. Compromete, implacable, a regímenes cristalizados como el mexicano, democracias de mayor trayectoria como Venezuela, subregiones marcadas por la convulsión social y la inestabilidad, como Centroamérica, o países donde los gobiernos dictatoriales lograron sostenerse hasta bien entrada la década, como Chile. Tampoco discriminó entre países de matriz primario-exportadora (petroleros o no) o países con algún grado de desarrollo industrial. Lo cierto es que, en el término de diez años, la deuda externa total de América Latina pasó a más que duplicarse, de 152.600 millones de dólares en 1978 a 409.800

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, en la materia “Historia de América Latina” a cargo del Profesor Jorge Troisi, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

millones de dólares en 1987 (Lustig, 1995, cuadro II.3, Anexos), consecuencia de una política agresiva de oferta de bancos internacionales por colocar, a lo largo de la década del 70, financiamiento barato en economías en desarrollo -especialmente las latinoamericanas- ávidas por mantener el ritmo de expansión de sus sistemas productivos y por completar sus estrategias sustitutivas iniciadas, en la mayor parte de los países, tras la crisis del 30. La “elegibilidad” de Latinoamérica como destino prioritario de estos fondos, que vienen a reciclarse en el sistema financiero internacional a partir del primer shock de la década que experimenta el precio del petróleo, en 1973, se produce menos por aptitudes intrínsecas de los mercados latinoamericanos para absorber tal liquidez, que por la retracción de las economías industrializadas frente al alza de los combustibles.

El segundo shock en los precios internacionales del crudo, en 1979, pone fin a este período de financiamiento a tasas reales ínfimas (algunos años llegó a ser negativa) y plazos laxos, que en la jerga rioplatense se conoció como “plata dulce”. La llegada de 1980 produjo la detonación más o menos simultánea y convergente de tres elementos, a saber: la brusca interrupción de los flujos de préstamos blandos de los bancos, el deterioro en la relación de intercambio de los países latinoamericanos (que afectaba directamente su capacidad de repago) y el empinamiento de las tasas de interés internacionales¹, derivado de una política monetaria y fiscal de Estados Unidos tendiente a reducir la inflación y atraer ahorro externo, combinatoria que indujo a analistas del Fondo Monetario Internacional a considerar el fenómeno como un problema de iliquidez momentánea y no de insolvencia estructural². Semejante mix de novedades tornó insostenible el jubileo financiero de América Latina y otras regiones en desarrollo (Polonia fue uno de los primeros países en manifestar señales de alarma). Entre 1979 y 1982 la corriente de préstamos internacionales persistió, pero ya con otros volúmenes, bajo modalidades de corto plazo y apenas para cubrir vencimientos. En agosto de 1982,

¹ Por ejemplo, la tasa LIBOR real evolucionó de 1980 a 1984 según estos guarismos: 2.0, 6.0, 5.3, 4.6, 6.1, en tanto que la tasa PRIME real de Estados Unidos, en los mismos años lo hizo en 3.0, 8.1, 6.8, 5.5, 6.9. En la década anterior, hubo años que arrojó tasas negativas en los años 1974-1977, según la siguiente progresión: -1.9, -3.1, -2.0, -1.8 (LIBOR real) y -2.2, -2.9, -1.3, -1.4 (PRIME real) (Lustig, 1995, Cuadro II.4, Anexo).

² Este diagnóstico erróneo se mantiene hasta 1985, cuando el gobierno estadounidense comienza a recalibrar el problema de la deuda y presentar su iniciativa conocida como “Plan Baker” (COPPAL, 1990, p. 17).

México declara la imposibilidad de seguir pagando su deuda y enciende luces rojas en el mercado internacional. La “crisis de la deuda” en América Latina se había desatado.

Como condimento contextual, relevante además a los efectos de la argumentación que propone este trabajo -en el sentido de analizar la crisis de la deuda latinoamericana en el marco de un campo de fuerzas internacional y de pugna de autonomías relativas³-, cabe mencionar que en 1981 tiene lugar la denominada “Cumbre Norte-Sur” (Estévez, 1982), realizada en el mes de octubre en Cancún, México, donde prácticamente se pasa a archivo una serie de reivindicaciones autonomizantes del movimiento de países llamados No Alineados, sobre todo la idea de crear mecanismos de “negociaciones globales” a favor de un “nuevo orden económico”. La presión de Estados Unidos y aliados, con un presidente como Ronald Reagan estrenando bríos geopolíticos, logra neutralizar el recurso a las “negociaciones globales” (que hubiera puesto a los Estados a dirimir asuntos clave para el desarrollo en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas, donde un país equivale a un voto) y erige, en su lugar, parte de la parafernalia discursiva y conceptual de *think tanks* poderosamente denotadas, como la Comisión Trilateral (1973, financiada por David Rockefeller) y el Informe Brandt (1980, alojado en el marco del Banco Mundial), como las nociones de interdependencia, cooperación Norte-Sur, liberalidad regulatoria para la circulación de capitales y abordaje casuístico de diferendos.

El objetivo que se propone este trabajo es analizar el curso de la década del 80 tomando hitos más o menos cronológicos y significativos de la deuda externa de América Latina en su relación conflictiva y de puja autonómica con otros actores del campo internacional. En el repaso de estos hitos, se analizarán brevemente las características del origen y tratamiento que se le dio a la deuda en algunos países, los puntos más altos en los que a lo largo de este decenio pudo corporizarse algo así como una “estrategia latinoamericana común” frente a la deuda (incluyendo la intervención de organismos de integración regional) y, finalmente, a modo de conclusión, una ojeada a lo que se postula como

³ Utilizo el concepto “autonomía” siguiendo la teoría social latinoamericana, principalmente desarrollada en las décadas del 70 y 80, a través de analistas como el brasileño Hélio Jaguaribe o el argentino Juan Carlos Puig. Para Puig, “autonomía” es la capacidad de los países (o regiones, puesto que ambos autores ligan explícitamente la noción de autonomía con la de “integración”) por defender posiciones de autodeterminación en el tablero de la política internacional. En tal sentido, los márgenes de autonomía entre países, regiones y otras entidades establecen un juego de suma cero: la ganancia de autonomía de un actor se produce en desmedro de la de otro.

característica diferencial de la deuda externa en la década del 80 respecto a otras crisis de sobreendeudamiento por las que atravesó la región a lo largo de su historia y algunas reflexiones en orden a la integración latinoamericana frente a esta cuestión.

I. Tequila, beligerancia diplomática y guerra

Todavía previo a la moratoria mexicana, en abril de 1982 la Guerra de las Malvinas incorpora un revulsivo adicional al ya de por sí incierto escenario mundial. La decisión del gobierno argentino de suspender transferencias a los bancos británicos, en respuesta al bloqueo de fondos argentinos en el Reino Unido, instaura un primer escenario de cese unilateral de pagos en la región. Los sucesos del Atlántico Sur desencadenan un esquema de relación de fuerzas que, visto retrospectivamente, se percibe como anticipo de lo que luego acontecerá en las finanzas. En efecto, la cancillería argentina consigue encolumnar al grueso de países latinoamericanos en el seno de la OEA a favor de activar el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), mientras que, del otro lado de la mesa, la posición estadounidense, con el concurso de contados aliados anglófilos, argumentan la inaplicabilidad del mecanismo en virtud de que ha sido el propio gobierno argentino el iniciador del conflicto al invadir las islas (Cardoso, Kirschbaum, Van der Kooy, 1992). La discrepancia pronto adoptará, con similares contendientes, formas de ecuación financiera, amenazas de impago y protestas de insostenibilidad.

La moratoria de México “desató el pánico en el mundo de los bancos acreedores” (Lustig, 1995, p. 62). “La gravedad de la crisis movilizó a los gobiernos de los países acreedores, a su banca, a los organismos multilaterales y gobiernos deudores en una gestión internacional coordinada, sin precedentes, tendiente a la preservación del sistema financiero internacional” (COPPAL, 1990, p. 23). Varios de los rasgos que adquiere la deuda mexicana, y sobre todo la forma vertiginosa como se resolvió, se distinguen por su carácter intencionadamente ejemplar. Con la premura de que el caso de México no sea imitado por otros países latinoamericanos, por entonces afrontando presiones análogas de endeudamiento externo sobre sus presupuestos, el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, los bancos centrales de los países acreedores, y la banca privada agilizaron sus movimientos a fin de dar una salida “disciplinadora” al brete de la deuda latinoamericana.

Lo interesante de México, también, reside en su condición de país productor y exportador de petróleo y, como tal, supuestamente en mejor situación que sus pares latinoamericanos para escapar al azote de la deuda, desencadenado precisamente por la estampida del precio en el barril de crudo. Lo cierto es que, en el período 1971-1982, con años de boom petrolero y todo, la deuda pública externa mexicana crece a una tasa media anual superior a 25% (Wionczek, 1987, p. 105). Durante la década del 70, México deja atrás modelos tradicionales de “estabilización” para encarar políticas expansivas impulsadas por gasto público (Wionczek, 1987, p. 107) orientadas al crecimiento económico, redistribución del ingreso, promoción industrial y modernización del sector petrolero (cuantiosa proporción de la deuda pública mexicana en los 80 debe imputarse a Pemex⁴). El alza en el precio del petróleo durante los 70 envalentonó al gobierno, sobre todo durante el período del presidente López Portillo, no solo a emprender aventuras productivas sino también, en el concierto continental, geopolíticas: junto a Venezuela propician el Acuerdo de San José de Costa Rica (1980), por medio del cual ambos socios patrocinadores convienen la provisión y financiamiento de petróleo a países de la Cuenca del Caribe. Además, a comienzos de la década, México eleva su perfil regional como promotor del Grupo de Contadora -junto a Venezuela, Colombia y Panamá-, donde busca terciar en la resolución al conflicto en Centroamérica, agudizado tras el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua, en 1979, desde un prisma ideológico diferente -y en algún punto agónico- del que se vale Reagan para leer la realidad latinoamericana, imbuido de la lógica férrea Este-Oeste.

Con la caída del precio del petróleo de 1982, junto a la de otros productos mexicanos de exportación, más sucesivas devaluaciones del peso, rescate de empresas privadas y nacionalización de la banca, el gobierno de México, ya bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, encuentra menos margen para emprendimientos autonómicos y debe allanarse a términos del arreglo del pago de la deuda en dos fases: un rápido acuerdo de facilidad ampliada con el FMI que abre el camino a la renegociación de la deuda externa pública y privada 1982-1984 y la reestructuración de la deuda de largo plazo, que se firma el 29 de

⁴ Venezuela, otro caso de país netamente productor y exportador de crudo, atraviesa una situación similar, de mucha inversión vía endeudamiento en el sector petrolero luego de la nacionalización de 1975. A diferencia de México, los dividendos generados por el alza de los precios internacionales (que explican el 90% de las exportaciones venezolanas) deben ser alineados según las cuotas pactadas por la OPEP (Mayobre, 1987, p. 141).

marzo de 1985. Si bien obtuvo alguna flexibilidad en cuanto a extensión de plazos para el pago del principal -con vencimientos entre 1985 y 1990-, reducción de tasas y mejores condiciones para nuevo financiamiento, México “cedió en el punto más importante de la vigilancia del comportamiento de la economía” (Wionczek, 1987, p. 122), obligándose a “formular sus ‘propias’ metas económicas y financieras de mediano plazo en consulta con el FMI” (Wionczek, 1987, p. 122), incluyendo pautas estrictas de gestión macroeconómica como reducción del déficit fiscal y tasas de inflación.

De acuerdo con Wionczek, la dureza mostrada por el Fondo Monetario en esta negociación -la primera de la comunidad financiera internacional en llegar a término en la década-, “trataba de enviar señales indirectas a otros países latinoamericanos deudores, tales como la Argentina y el Brasil, que no cumplen con sus metas” (1987, p. 125).

El caso de la deuda argentina marca uno de los puntos más tensos en la relación de los países deudores con sus contrapartes del Norte. Tras su asunción en diciembre de 1983, Raúl Alfonsín, parte del supuesto de cierta prerrogativa moral que habría de beneficiar al flamante gobierno democrático frente a sus negociadores externos. El mandatario presume que la responsabilidad central de la dictadura en la espiralización del endeudamiento -sin hablar de los deshonrosos hitos en materia de derechos humanos y los desvaríos de Malvinas- predispondría a los bancos acreedores y gobiernos donde tienen sede a condescender en “capitalizar el activo democrático” (Schvarzer, 1987, p. 59). Esto debe traducirse en: conceder plazos suficientes y condiciones favorables de refinanciación como gesto de buena voluntad a un gobierno que asumía prácticamente sin reservas en su banco central, con elevadas tasas de inflación y una deuda social apremiante. Las expectativas de Alfonsín, como las de su primer ministro de Economía, Bernardo Grinspun, y del asesor presidencial, el mismísimo Raúl Prebisch, no tardarían en verse frustradas. Durante la campaña presidencial argentina, en 1983, además, la discursividad sobre deuda externa dio luz a una acuñación que no habría de tener mayor eco en la región, pero que anticipó el mayor grado de beligerancia de tono que la problemática tuvo por estas latitudes: la idea de que hay que separar “deuda legítima”, de la que no lo es.

La disquisición resultó ser más moral que contable. Durante la dictadura militar (más específicamente entre 1976 y 1982), la deuda argentina crece en unos 30 mil millones de

dólares, cifra equivalente a cinco años de exportaciones. Solamente el pago de intereses absorbe el 50 por ciento del total exportable nacional. La génesis de la crisis de deuda en los 80 tuvo (sigo en esta parte de la exposición a Diamond y Naszewski, 1987) comportamientos similares a los estrangulamientos cíclicos de la economía argentina: la industrialización genera crecimiento y ocupación de mano de obra, pero a la vez un persistente déficit en el sector externo, con lo cual para sostener el crecimiento hacen falta cada vez más divisas para importar. Tradicionalmente, la recomposición de las balanzas de pago se hizo mediante endeudamiento, shocks devaluatorios y recesión, pero en los años de la dictadura -especialmente en el bienio 1978-1980, con Martínez de Hoz a la cabeza del Ministerio de Economía- el agravamiento fue sustancial: el 64,4% de la deuda que había a fines de 1980 había sido contraída en los últimos dos años. La suba de las tasas internacionales y la recesión mundial terminaron por configurar el drama.

II. Heterodoxia e integración: el fallido “club de deudores”

Parte de la estrategia heterodoxa del primer equipo económico de Alfonsín busca, por una parte, tratar de aislar al FMI de la negociación y establecer puentes directos con los bancos y con el Club de París; por otra parte, intenta instalar, en la etapa liminar de las negociaciones, una idea de “articulación latinoamericana” que fortalezca a los gobiernos de la región frente a los acreedores.

El primer objetivo fue rápidamente descartado por los bancos: como se verifica en casi todas las negociaciones con los gobiernos de países endeudados, la carta de intención aprobada por el FMI, y la consecuente “vigilancia” del organismo en el cumplimiento de metas macroeconómicas del país deudor, opera como condición *sine qua non* para todo comienzo de las tratativas⁵. En tal sentido, el modus operandi en el caso mexicano ejerce

⁵ En julio de 1983, “el comité asesor de los bancos extranjeros convino en que no haría ninguna propuesta formal al gobierno de Venezuela para la reestructuración de su deuda, pues consideraba esencial que Venezuela llegara a un acuerdo paralelo con el Fondo Monetario Internacional” (Mayobre, 1987, p. 154); en América Central, al despuntar la década, “debilitadas sus reservas monetarias por el desequilibrio externo presentado, las fugas de capitales y las restricciones de nuevos financiamientos, la mayoría de los países centroamericanos se atrasó en sus compromisos financieros y tuvo que gestionar la reprogramación del servicio de la deuda externa -ante comités de bancos acreedores o el Club de París (...)- previo cumplimiento de dos requisitos fundamentales: un acuerdo crediticio de contingencia con el FMI y el pago de los intereses vencidos” (González Rubí, 1987, p. 293). En la segunda mitad de los 70, previo al ciclo tortuoso de los 80, Perú logra evadirse de los condicionamientos del FMI y acordar con los bancos -renuentes

como caso testigo: “El sistema financiero internacional obraba en los hechos como un poderoso cártel que remitía inexorablemente al acuerdo con el Fondo como base para toda negociación” (Schvarzer, 1987, p. 65).

En cuanto al segundo objetivo, el enfoque *latinoamericanizador* de Alfonsín encontró cauce institucional ya transitado desde comienzos de 1983, cuando el presidente de Ecuador Osvaldo Hurtado, de perfil académico progresista, encarga un estudio y elaboración de recomendaciones a la CEPAL y al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a fin de “conjuntar criterios y acciones en torno del problema de la deuda externa y realizar la concientización internacional para su negociación” (Ángeles, 1987, p. 291). En mayo de ese año, a instancias del mandatario ecuatoriano, Quito acoge una reunión de representantes de veinticuatro países de la región (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela) para discutir el documento preparado por CEPAL-SELA titulado “Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional” (Ángeles, 1987, p. 299). En agosto, el grupo se vuelve a reunir en Santo Domingo, la capital dominicana. Allí se acuerda formalizar las discusiones en el “alto nivel político” (Ángeles, 1987, p. 300), en el marco de lo que se bautizó como Conferencia Económica Latinoamericana.

Los comisionados, siguiendo la reconstrucción de esos episodios que hace Luis Ángeles, acordaron la adopción de los siguientes criterios comunes para la renegociación bilateral (lo más parecido al mentado y temido “club de deudores” o “club de los pobres”):

- los pagos no deben implicar un aumento en el costo de deuda;
- los vencimientos serán de cuatro años por lo menos, con cuatro más de gracia para pagar amortizaciones y con un período total de pago de veinte años;

al principio de acceder a un acuerdo sin la intervención del Fondo-, a una reprogramación, a la postre muy costosa, de la deuda que había generado los desequilibrios en su balanza de pagos producto de, entre otros factores, expectativas puestas en sus yacimientos petroleros que resultaron ser exageradas, un programa de inversión pública demasiado ambicioso, la desaparición ecológica de la anchoa (importante fuente de divisas) y desmesurados gastos en equipamiento militar durante la gestión presidencial de Velasco Alvarado (Devlin y De la Piedra, 1987).

- no se deben exigir esfuerzos que signifiquen reducir el ingreso por habitante por debajo de los niveles de 1983;
- los países revisarían sus saldos de comercio exterior para determinar el porcentaje de sus ingresos por exportaciones susceptible de ser afectado al pago de servicios de la deuda.

Tales lineamientos pasan a rango documental cuando se conoce la llamada “Declaración de Quito”, que además incorpora la idea de que “los países deudores y acreedores, los organismos financieros y la banca privada internacional deberían asumir una actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa” (Ángeles, 1987, p. 301).

La vorágine que el propio dramatismo de la deuda imprime a los acontecimientos relega del escrutinio público estas consideraciones. Cuando Alan García, antes de asumir su primer mandato presidencial en Perú, en 1985, anticipa que limitará el servicio de la deuda al 10% de sus exportaciones (ese año el país tenía compromisos de pago de intereses por 2.500 millones de dólares), desde sectores afines a los intereses de los acreedores se quiso ver el gesto del entonces joven mandatario electo como una trasnochada, sin reparar de que se trataba de una propuesta con examen técnico de los organismos regionales.

Con el apoyo de organizaciones del sistema de Naciones Unidas como la UNCTAD -en el pronunciamiento de su sexta sesión, llevada a cabo en junio de 1983, en Belgrado-, y del Grupo de los 77, la “Declaración de Quito” exhorta a la reformulación del rol de los organismos multilaterales de crédito y de supervisión monetaria, a fin de hacerlos más equitativos y participativos para con los países en desarrollo.

A muy poco de su asunción, en mayo de 1984, Alfonsín busca potenciar la secuencialidad inaugurada por Quito mediante la firma de una “declaración presidencial cuatripartita” (Ángeles, 1987, p. 302), con el concurso de sus colegas de Brasil, Colombia y México, en la antesala de lo que se conoció como el “Consenso de Cartagena”. Los días 21 y 22 de junio, la ciudad de Cartagena de Indias acoge a los cancilleres y ministros financieros de aquellos cuatro países, a los que se suman los de Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La cita en el Caribe colombiano retoma

ejes conceptuales del documento de CEPAL-SELA, si bien siempre cuidando el tono de “propuesta” y concebidos, según enfatiza Ángeles, como “apoyo a las negociaciones individuales que realiza cada país con sus acreedores” (p. 302).

Cuando meses después, en septiembre de 1984, tiene lugar la segunda reunión del Grupo de Cartagena, Alfonsín se propone avanzar un casillero más en la ofensiva declarativa y remarca la necesidad de exigir un “diálogo político” con los países más industrializados (G7). De acuerdo con Ángeles, se dio en el balneario argentino una divergencia entre los países “duros” (Colombia y Dominicana acompañaban a Argentina en esta posición) y otros “gradualistas” (encabezados por México, por entonces en plenas tratativas de renegociación de su deuda), sin que ello haya sido obstáculo para que la agenda de trabajo y discusión técnica alrededor del tema de la deuda se mantuviera, al menos, hasta febrero de 1985, cuando cancilleres y ministros de los once países vuelven a reunirse en Santo Domingo.

Las diferencias en el frente latinoamericano sobre cómo enfocar el “diálogo político” logran zanjarse con la idea de concretar reuniones informales con representantes de los gobiernos desarrollados, sin que lleguen a “fortalecer relaciones bilaterales que afectaran las acciones conjuntas y los acuerdos compartidos en Cartagena” (Ángeles, 1987, p. 308). Por otra parte, algunos grupos de trabajo “se dieron a la tarea de sistematizar mediante un modelo común los diagnósticos particulares y las conclusiones de varios años de esfuerzos conjuntos entre los deudores, para uniformar técnicamente los diagnósticos país por país” (Ángeles, 1987, p. 309).

Las respuestas del G7 a la iniciativa de diálogo político de los países de América Latina van desde la corrección diplomática a la crasa frialdad. Desde la administración estadounidense, se señala que “la aceptación de un diálogo político significaría el reconocimiento de un status negociador a los deudores de manera orgánica” (Ángeles, 1987, p. 310). Tras la reunión de Santo Domingo, en tanto, los tres mayores deudores de la región disponen de poco margen para hacer de los foros multilaterales una oportunidad de fortalecer sus posiciones frente a los acreedores. México, como se dijo, se encaminaba a los acuerdos de reestructuración de marzo de 1985; Argentina despedía a su

heterodoxo ministro de Economía⁶ y el designado reemplazante Juan Sourrouille acometía un programa de shock con algunos rasgos de originalidad para atacar la amenaza inflacionaria (Schvarzer, 1987, p. 73); Brasil, a su vez, se aprestaba para la llegada del nuevo gobierno. Años después, el propio Alfonsín reivindica el enfoque latinoamericano para el tratamiento de la deuda. Ante la pregunta de su interlocutor, sobre si la gestión de la deuda del gobierno radical no habría pecado de excesivamente optimista, al cifrar esperanzas en la ayuda de los gobiernos socialdemócratas de Europa y en la posibilidad de concertar una posición común latinoamericana, Alfonsín descarta lo primero y dice sobre lo segundo: “En cuanto a la apuesta excesiva que se nos atribuye en el campo latinoamericano, tampoco considero acertada esta apreciación. Nuestra lucha por una posición unificada de Latinoamérica ha sido no sólo tema de nuestra campaña electoral sino también una tradición de nuestro partido, que esta vez se expresó en un llamamiento a celebrar filas para la negociación de la deuda externa regional. Y yo diría que en este campo hemos avanzado bastante más de lo previsto en nuestras expectativas originarias” (Giussani, 1987, p.188).

El país con la deuda más abultada de la región -en marzo de 1983 totaliza 86 mil millones de dólares, dos tercios de los cuales corresponde a deudas con bancos comerciales extranjeros (Nogueira Batista Jr., 1987, p. 77)- inicia con el gobierno democrático de José Sarney un camino especular, aunque sincopado, con el que había emprendido su par argentino. La crisis de balanza de pagos de Brasil tiene un detonador en 1982 (la repentina interrupción en el flujo de financiamiento, tras la moratoria mexicana), pero causas más hondas en su disponibilidad de divisas. En 1979 la situación se agrava por el impacto de la suba en el precio del petróleo, “junto al drástico incremento de las tasas de interés internacional, la recesión mundial 1980-1982, la contracción del comercio internacional y el descenso de los precios de varias de las principales exportaciones del Brasil” (Nogueira Batista Jr., 1987, p. 78). Tras un primer intento fracasado, la gestión económica de la dictadura militar acomete la negociación con sus acreedores en una serie de idas y venidas que agrega más incertidumbre que claridad. De acuerdo con Nogueira Batista Jr.:

⁶ Grinspun es, sin embargo, quien anuncia el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en el marco de su visita a Washington para la Asamblea anual del organismo. El 15 de septiembre de 1984 vencía un crédito de 750 millones de dólares de Argentina con los bancos, que se venía refinanciando desde 1982 (Schvarzer, 1987, p. 69).

El gobierno brasileño ha adoptado una actitud demasiado cautelosa y vacilante desde la iniciación de las renegociaciones formales de la deuda a fines de 1982. El intento inicial [...] fue diferenciar al Brasil del resto de la América Latina. El Brasil llegó incluso a tratar de proyectar una imagen de sí mismo como la víctima de los efectos de una crisis de confianza generada por los acontecimientos de México y la Argentina. (1987, p. 90)

Esta imagen de un Brasil deslatinoamericanizado se disipa con la llegada de Sarney al poder. De hecho, el mandatario brasileño, en una réplica del gesto que un año atrás hiciera su colega y amigo Alfonsín, dispone rechazar las misiones de observación del Fondo Monetario y tratar de llegar “a acuerdos directos con los acreedores sin tener que pasar previamente por el aval del Fondo” (García Silva, 1987, p. 95). El buen desempeño económico del país en 1985 (8% de tasa de crecimiento anual, versus 4,5% de 1984) ayudó a Brasilia a obtener “mayor margen de maniobra para la aplicación de un programa económico completamente independiente de las recetas del Fondo Monetario Internacional” (García Silva, 1987, p. 97).

III. Un tal Baker, un tal Brady

Más allá del ademán autonómico de Sarney (deliberada o indeliberadamente especular al de Alfonsín, como un guiño protomercosuriano de quienes serían signatarios de la Declaración de Foz de Iguazú), la situación de la deuda latinoamericana en 1985, tres años después de la cesación de pagos de México, tiende a una cristalización. Las incertidumbres que no terminan de despejar ni aun las reprogramaciones ya firmadas abren el camino a tentativas de solución definitiva. La asamblea de Naciones Unidas de septiembre de 1985, en Washington -según apunta García Silva-, se transforma en caja de resonancia de los rigores de la deuda y de la crisis en la región. México, mal encaminado a cumplir con sus compromisos financieros (aún antes del devastador terremoto que asoló esos mismos días el país); Sarney, advirtiendo en el recinto que Brasil no estaba dispuesto a pagar la deuda externa a costa de recesión, desempleo y hambre; Alan García, en resonancias de antiimperialismo aprista clásico, determinado a limitar los pagos a no más del 10% de las exportaciones peruanas y el presidente venezolano, Jaime Lusinchi, anunciando que su país solicitaría entre los términos de negociación una cláusula de contingencia “donde se considerara la posibilidad de que

Venezuela no fuera forzada a cumplir [...] si se producían cambios económicos o naturales que incidieran de manera considerable en la economía nacional” (García Silva, 1987, p. 165).

Cada país latinoamericano, arrojado a su suerte, se dispuso a enfrentar la crisis de manera individual e idiosincrática. Sin dudas, no era el tipo de desenlace esperado por los acreedores que, con todo, pudieron concertar políticas con las que “formatearon” la crisis de la deuda desde su estallido en 1982.

En este contexto, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, presenta en octubre de 1985 en Seúl, en el marco de la reunión anual del FMI/Banco Mundial, una nueva estrategia frente a la deuda de los países en desarrollo, que a partir de ahí se conoce como Plan Brady. De acuerdo con Lustig, “el plan partió del supuesto de que pagar la deuda requería crecimiento económico en los países deudores y de que esto último no era posible sin financiamiento externo en cantidades suficientes” (Lustig, 1995, p. 63).

El Plan previó aportes considerables del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷ -ambas entidades debían incrementar un 50% sus desembolsos a los países afectados por la deuda- y alentó la participación (voluntaria) de los bancos acreedores, por medio de un sistema de incentivos que no logró ser efectivo (COPPAL, 1990, p. 54).

El Baker, en su formulación inicial, acabó con un rotundo fracaso. El Secretario reformuló su estrategia dos años después, consistente en la oferta de una serie de instrumentos a disposición de los bancos para involucrarlos en acuerdos de reestructuración de deuda. Tales instrumentos -conocidos como “Menú de opciones”- incluían operaciones como empréstitos, capitalización de deuda, bonos de salida, fondos destinados a inversión en el sector privado, entre otros, que igualmente se demostraron insuficientes.

Finalmente, en marzo de 1989, otro secretario de Estado norteamericano, Nicholas Brady, es el encargado de presentar el plan epónimo, orientado a una solución definitiva y sostenible del problema de la deuda. Según la COPPAL, en 1988-89 los cuatro mayores

⁷ El hecho de poner en el centro a bancos de desarrollo, con el consiguiente corrimiento del FMI, buscó dar un rostro más innovador y “amable” al Plan.

deudores del subcontinente (Brasil, México, Argentina y Venezuela) venían de experimentar, por primera vez, dificultades simultáneas.

Esto favorecería algún tipo de concertación entre ellos para una negociación con los acreedores, en el caso de no recibir una respuesta a sus problemas. Tal situación se percibía como netamente desfavorable y potencialmente riesgosa para los intereses del principal país acreedor. Los grandes bancos de EE.UU y los organismos internacionales pueden verse, ante tal circunstancia, a aceptar condiciones de hecho impuestas por los deudores, reduciéndose de ese modo su propio margen de negociación. (COPPAL, 1990, p. 65)

Para Lustig, con el Plan Brady, “la reducción de la deuda o de su servicio se convirtieron en objetivo explícito y fundamental, y dejaron de ser anatema de los círculos financieros internacionales” (COPPAL, 1995, p. 63). Por medio del plan, se permite a los países deudores recomprar bonos a sus precios de mercado (que no a su valor nominal o contable, como siempre se impuso desde el Fondo Monetario).

“Dada la baja cotización de la deuda de la mayoría de estos países [...], los deudores se beneficiarían mediante el ahorro representado por la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el acordado para la recompra” (COPPAL, 1990, p. 67). Para lograr esto, se dispuso que cada país negocie con cada uno de sus bancos acreedores, con los organismos internacionales cumpliendo una función clave de apoyo institucional y financiero. Más allá de las dificultades inherentes a la operatoria de recompra, “el punto más importante de esta propuesta es que existe un cambio de actitud por parte del gobierno de EE.UU consistente en la aceptación de que una solución para la deuda requiere [...] la absorción de una pérdida” (COPPAL, 1990, p. 70).

IV. Conclusiones

Pese al marco tan inusualmente dramático que impone el problema de la deuda (y en este trabajo apenas si se roza la cuestión social que ello implica⁸), y la insuficiente respuesta coordinada de los países de la región, América Latina asiste en la década del 80 a experiencias y mecanismos de integración exitosos que están detrás de la solución

⁸ De la bibliografía que se ha utilizado en este trabajo, véase Lustig (1995) a los efectos de una aproximación analítica y cuantitativa sobre la repercusión social de la deuda externa.

de algunos de los frentes críticos que asuelan la región en estos años: nos referimos al conflicto y guerras civiles en Centroamérica. La constitución del Grupo de Contadora, su ampliación con el grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú, tras el recambio democrático en el Cono Sur), y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (desde 1990 conocido como Grupo de Río) fueron instancias de convergencia latinoamericana, con alto grado de autonomía respecto a países y bloques extra-región, que contribuyeron a sellar los acuerdos de pacificación en América Central y potenciar a América Latina como actor de mayor peso en el concierto internacional.

Algunas preguntas que alentaron este trabajo ameritan un mayor desarrollo y profundidad para llegar a alguna respuesta: ¿por qué estas instancias y mecanismos de integración, que se evidenciaron exitosos en algunos aspectos políticos y diplomáticos, no tuvieron su correlato en el campo económico, donde la detonación de la crisis de la deuda comprometió por igual (aunque, por cierto, no siempre de la misma manera) a la mayor parte de los países de América Latina?

Subsidiariamente, surge la necesidad de precisar otros interrogantes: ¿qué tan cerca estuvo la región de una política concertada ante los acreedores?; ¿se puede trazar una periodización, desde la declaración de moratoria de México hasta el Plan Brady, que esclarezca sobre picos, pozos y mesetas en las relaciones de fuerza entre países deudores, bancos acreedores, países donde se asentaban estos bancos y organismos financieros internacionales?; ¿qué grado de interpenetración podían alcanzar las eventuales alianzas?; ¿qué similitudes y desemejanzas en los procesos de endeudamiento alentaron o sabotearon eventuales estrategias integradas de América Latina?; ¿cómo valorizar la carencia de un instrumento adecuado de coordinación política de alto nivel -como hacia el final de la década tal vez lo fue el Mecanismo Permanente de Consulta- que haya permitido acompañar de manera más eficiente los esfuerzos de dilucidación técnica de otros organismos como la CEPAL y el SELA en el inicio de la crisis?

Si hay una característica notable que ha tenido la crisis de la deuda en los 80 respecto a episodios similares en el transcurso de los siglos XIX y XX, ella es “el papel desempeñado por los gobiernos donde residen los acreedores” (Lustig, 1995, p. 64).

“Durante los ochenta -amplía Lustig- (...) los gobiernos de los bancos acreedores estuvieron indefectible y activamente del lado de éstos” (Lustig, 1995, p. 64). A diferencia de la crisis del 30, por caso, donde las acreencias se distribuían entre dispersos bonistas particulares, en esta oportunidad los préstamos estaban altamente concentrados en la banca internacional, con lo cual “una moratoria generalizada podría rápidamente convertirse en una crisis general del sistema financiero” (Lustig, 1995, p. 65).

También el historiador mexicano Carlos Marichal sostiene que “un importante factor nuevo es la creciente monopolización, por parte de los mayores bancos comerciales del mundo, en todas las esferas de las transacciones de crédito” (1988, p. 275). “Antes de 1930 - agrega- todos los empréstitos a largo plazo consistían en emisiones de bonos que eran colocados a través de las bolsas entre una multitud de inversionistas grandes y pequeños” (Lustig, 1995, p. 65).

En este escenario tan “asimétrico”, como coinciden en señalar varios autores, las pocas herramientas políticas y económicas de los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a la deuda externa fueron el canto de cisne del ciclo autonómico de la región. Algo así como una fase epigonal de la autonomía setentista, antes del ingreso de los 90 con su frenesí globalizador y su regionalismo abierto.

Ahondar en un análisis de esta crisis permitirá, esperamos, mostrar luces y sombras de los procesos de integración latinoamericana durante la década del 80, lapso en el cual la región debió hacer frente a problemáticas de gran complejidad institucional y de fuerte impacto social.

Bibliografía

Ángeles, L. (1987). La diplomacia de la deuda en la América Latina: Un consenso sin diálogo. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 291-316). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 1).

Cardoso, O. R., Kirschbaum, R. & Van der Kooy, E. (1992). *Malvinas. La trama secreta*, Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (1990). *Deuda externa en América Latina y el Caribe. Su problemática*. Buenos Aires, Argentina: COPPAL.

Devlin, R. & De la Piedra, E. (1987). El Perú y sus banqueros privados: Escenas de un matrimonio infeliz. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (Tomo 2). (pp. 205-253). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica,

Diamand, M. y Naszewski, D. (1987). La deuda externa argentina: origen y consecuencias (1976-1983). En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, (Tomo 2). (pp. 9-54). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica

Estévez, J. (1982). Cancún: Los límites del diálogo. En Jaguaribe, H. (comp.). *La política internacional de los años 80. Una perspectiva latinoamericana* (pp. 43-59), Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.

García Silva, M. (1987). El estado de la deuda externa venezolana en 1985. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 162-166). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

García Silva, M. (1987). Las negociaciones de la deuda externa brasileña en 1985-1986. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 95-99). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

González Rubí, R. (1987). Centroamérica en el laberinto de la deuda externa. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 275-302). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

Lustig, N. (1995). Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social en América Latina durante los ochenta. En J. L. Reyna (comp.). *América Latina a fines de siglo*, Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Marichal, C. (1988). *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid, España: Editorial Alianza.

Mayobre, E. (1987). La renegociación de la deuda externa de Venezuela en 1982-1983. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 140-161). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

Nogueira Batista Jr., P. (1987). La reestructuración de la deuda externa brasileña: modalidades recientes y perspectivas (1982-1983). En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 77-94). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

Puig, J. C. (1987). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración latinoamericana y régimen internacional* (pp. 20-49). Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar.

Schvarzer, J. (1987). La experiencia argentina en la renegociación de su deuda externa: limitaciones y perspectivas. En M. S. Wionczek. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (p. 55-76). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

Wionczek, M. S. (1987). La deuda externa de México y la cuestión petrolera. *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (pp. 100-139). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica, (Tomo 2).

• REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, Lais (Coordinadora y Redactora); Trucco, Daniela (Redactora). Nudos críticos del Desarrollo Social Inclusivo en América Latina y el Caribe. Antecedentes para una agenda regional. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe –CEPAL-, octubre de 2019, 68 páginas.

Teniendo en cuenta que la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 se propone trabajar en tres ejes fundamentales del desarrollo -económico, social y ambiental- la Comisión Económica Para América Latina –CEPAL- entiende que para alcanzar un desarrollo sustentable deben abordarse desde un punto de vista estratégico los temas considerados centrales para la región: la pobreza y las desigualdades. En consecuencia, el documento analizado describe los denominados *nudos críticos* que hacen a la persistencia de una desigualdad e impiden el logro pleno de un desarrollo social inclusivo, destacando que los mismos están interrelacionados y no deben ser tratados como compartimentos estancos, sino que deben ser abordados de manera conjunta en una agenda que defina estrategias, compromisos y políticas que deberán impulsarse en el marco de instancias de integración regional y subregional para cimentar el desarrollo sostenible con la igualdad en el centro y sin dejar de lado a nadie en América Latina y el Caribe.

El primer nudo crítico tratado es el que refiere a la *Persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad a la misma*. Existe un consenso generalizado en aceptar que la erradicación de la pobreza resulta un requisito indispensable para lograr un desarrollo sostenible. Se engloba aquí también la falta de opciones, oportunidades y de participación efectiva en la sociedad. Se muestran resultados de distintos estudios que analizan la situación de pobreza desde distintos ángulos como ser el género, los ingresos, los distintos espacios geográficos, etc.

El siguiente nudo crítico abordado es el que se desarrolla en relación con *las desigualdades estructurales, injustas e ineficientes y con la cultura del privilegio*. Se parte de la premisa de que la desigualdad es una característica propia e histórica de las sociedades latinoamericanas y caribeñas y la misma conspira contra el desarrollo y la erradicación de la pobreza. Existe un reconocimiento en aceptar que las desigualdades no refieren únicamente al aspecto económico o de medios, sino que además se comprende

en el ejercicio de derechos, en las capacidades en los niveles de autonomía y en el reconocimiento recíproco.

La *Cultura del privilegio* es un sistema de valores que refuerza y reproduce en la sociedad un orden jerárquico establecido sobre la base de la condición racial o étnica, la posición económica, la filiación política o la herencia sanguínea de grupos de la población que tienen ventajas sobre el resto. La cultura del privilegio naturaliza las jerarquías sociales y las profundas asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos, operando como un obstáculo mayor a la igualdad en todas sus dimensiones.

Luego, se enfocan los aspectos vinculados con las *distintas Brechas en el desarrollo de las capacidades humanas como la educación, la salud y la nutrición y el acceso a los servicios básicos*, entendiendo que tales diferencias resultan determinantes en la formación de los individuos y que a la postre redundarán en una mayor o menor aptitud para acceder a mejores niveles de servicios básicos.

El documento analizado trata al mismo tiempo, cuestiones vinculadas con el mercado de trabajo en los países de la región al enunciar como aspecto crítico la *falta de trabajo decente y las incertidumbres asociadas a los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo*. El análisis de este nudo demuestra que la estructura y las dinámicas de los mercados de trabajo en la región siguen caracterizándose por altos déficits en su capacidad de generar empleos productivos y trabajo decente, además de sus profundas desigualdades de género, edad, raza y etnia.

Al analizar el *acceso a la protección social* como otro obstáculo al desarrollo, se analizan las formas de contribución a dichos sistemas, diferenciándose los *sistemas contributivos* (descuentos sobre los haberes de los trabajadores fundamentalmente) de los *no contributivos* (desarrollados a partir de la implementación de políticas públicas y aportes de los Estados). En ambos casos, si bien ha habido avances en la materia, fundamentalmente en programas que han sido auspiciados por los gobiernos, la brecha que separa a quienes acceden a la protección social de los que no pueden acceder, se mantiene. Esta situación se vincula con la incipiente *institucionalidad social*, es decir, la existencia de instituciones estatales robustas que permitan la implementación de políticas

sociales a largo plazo. Esto, a su vez, resulta una derivación de la insuficiente inversión a nivel social mostrada por los gobiernos de la región.

Por último, el trabajo trata los denominados *nudos emergentes*, es decir, la existencia de temas de antigua data que hoy en día revisten una nueva forma o visiones distintas. Entre ellos se destacan las *diversas formas de violencia, los desastres naturales y el cambio climático, las transiciones demográfica, epidemiológica y nutricional, los cambios tecnológicos y las migraciones.* ■**R-M**

● INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la **escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 42 Aportes para la integración latinoamericana** editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene dos árbitros externos. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/>

Además, se encuentra **abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración**. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

| AUTORIDADES DEL IIL–UNLP | INFORME INTEGRAR |
|--|---|
| DIRECTORA NOEMÍ MELLADO | DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO |
| SUBDIRECTORA RITA GAJATE | CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA |
| SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI | |
| SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN | |