

## **Cambio en las Américas: ¿un movimiento hacia la autonomía Sudamericana?**

R. Guy Emerson\*

Recibido: xx/xx/2009

Aceptado: xx/xx/2009

### **RESUMEN**

El ascenso de los gobiernos izquierdistas por todo el continente pone de manifiesto una brecha en las relaciones interamericanas. Usando la brecha como un punto de partida, este artículo investiga la proposición acerca de que el cambio en las relaciones representa una expresión de autonomía para Sudamérica. Las dimensiones de la autonomía son exploradas por medio de dos organizaciones regionales: Mercosur y el Banco del Sur. En contraste con un análisis que confina su explicación del cambio en los eventos centrados en Washington, este artículo argumenta que los factores internos posibilitan la autonomía sudamericana.

**Palabras claves:** Autonomía, Sudamérica, Mercosur, Banco del Sur.

### **Change in the Americas: a movement towards greater South American Autonomy?**

### **ABSTRACT**

The rise of leftist governments throughout South America illustrates a division within inter-American relations. Using the division as a starting point, this article investigates the proposition that the change in relations represents an expression of autonomy by South America. The dimension of this change are explored through two regional organisations: Mercosur and the Bank of the South. In contrast to analysis that confines its explanation of change to events in Washington, this article will argue that internal factors underpin South

---

\* Guy Emerson es candidato a doctor en la Universidad Nacional Australiana, en el Centro Nacional de Estudios Latinoamericanos. Correo electrónico: [guy.emerson@anu.edu.au](mailto:guy.emerson@anu.edu.au)

American autonomy. While commodity prices influence the region, internal factors exercise as much influence over South American autonomy as those external.

**Key Words:** Autonomy, South America, Mercosur, Bank of the South.

En su discurso de la Asamblea General de la ONU, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, lanzó uno de los ataques más hostiles en contra de un presidente estadounidense. Además de comparar al presidente George W. Bush con el diablo y el olor sulfúrico que había perdurado en su presentación de la Asamblea del día anterior, Chávez condenó las pretensiones hegemónicas de los EEUU por poner en peligro la existencia del mundo. Mientras estas críticas sucintas llamaron la atención de la prensa internacional, Chávez hizo una referencia mucho menos publicada, aunque igualmente significativa, al papel de las organizaciones regionales para combatir la hegemonía estadounidense. La referencia a la solidaridad regional infundía ánimo a la izquierda latinoamericana, además de reavivar la memoria del libertador latinoamericano Simón Bolívar.

El sentimiento negativo hacia Washington y su modelo económico no se confinan a Venezuela. El giro latinoamericano a la izquierda está bien documentado. El presidente brasileño anterior Fernando Henrique Cardoso quien instaló la reforma neoliberal, fue remplazado por Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores. En lugar del ex-Presidente Carlos Menem y su política neoliberal, Argentina ha cancelado unilateralmente su deuda externa en contra de las prescripciones de las instituciones financieras internacionales (IFI) y ha implementado una política exterior alineada más con Caracas que con Washington (Foster, 2007: 2; Castañeda, 2006: 39-40). De forma similar, una serie de protestas en Bolivia derribó la política mercantil del Presidente Gonzalo Sánchez de Losada en 2003, y en 2006 permitió la llegada del anti-neoliberal Evo Morales (Potter, 2007: 4).

Tomando en cuenta el éxito electoral de Daniel Ortega en Nicaragua, Fernando Lugo en Paraguay, Rafael Correa en Ecuador, Tabaré Vázquez en Uruguay, Michelle Bachelet en Chile y Mauricio Funes en El Salvador, los nuevos presidentes ponen de manifiesto la inclinación a la izquierda.

Usando la inclinación izquierdista y el discurso de Chávez como un punto de partida, este artículo argumenta que ambos factores reflejan una divergencia de intereses entre Washington y Sudamérica. Sin embargo, ¿se podría ver ese cambio como una tendencia hacia la autonomía? Al desarrollar ese argumento, el artículo pretende dar respuesta a la proposición acerca de que el cambio en las relaciones revela una expresión de autonomía para América del Sur. Es necesario colocar el cambio político en términos teóricos para explorar esa proposición. Dos tradiciones teóricas de la política interamericana, el neorrealismo y la teoría de la dependencia, apuntalan esa exploración. Sin embargo, una investigación de las dos teorías encuentra que la estructura de ambas impide un estudio de cambio en las relaciones interamericanas.

### **Análisis**

Las relaciones asimétricas de poder han constituido uno de los ejes principales en la conceptualización de la interacción hemisférica. A partir de la máxima pronunciada por Tucídides hace 2000 años: “los fuertes hacen lo que quieren mientras que los débiles hacen lo que tienen que hacer”, la idea de que la política exterior de los países subalternos debe seguir la del Estado hegemónico se ha generalizado en las relaciones internacionales (Escudé, 1997: 7). Para los neorrealistas, la distribución de las capacidades, en términos militares y económicos, determina el contexto de la interacción y las preferencias de los estados subalternos (Stein, 1982: 319). Aplicando esta nueva máxima a las Américas, las preferencias de los EEUU no sólo estructuran las opciones disponibles para América del Sur, sino que también condicionan sus preferencias.

La premisa de que el poder determina los resultados no se confina al neorrealismo. A pesar de que el neorrealismo y la dependencia definen poder, sea estratégico-militar en el caso neorrealista o eco-

nómico para los dependistas, cada uno establece una jerarquía global que determina la subordinación de los países sudamericanos. Para los dependistas, el capitalismo global y el imperialismo crean las reglas de juego económicas, políticas y sociales no sólo a nivel internacional sino también dentro de los países periféricos. En consecuencia, la política exterior de los países periféricos se reduce a dos opciones: la ruptura de las relaciones centro-periferia, o la dependencia (Tickner, 2007: 93).

La estructura internacional del neorrealismo y la teoría de la dependencia determinan el papel del Estado. Sea la distribución de capacidades o el posicionamiento dentro de la economía internacional, la estructura determina las opciones de la política exterior para los estados subalternos (Wendt, 1987: 335). Por tanto, ambas teorías tienen dificultad en el reconocimiento del cambio generado por los países subalternos en las relaciones hemisféricas. Esta deficiencia proviene de la falta de considerar al Estado como agente que determina su posición dentro del sistema internacional (Hobson, 2000: 4). Debido al énfasis puesto en la importancia de los factores estructurales, el Estado no tiene poder de agencia para modificar su posición dentro de la estructura internacional (Hobson, 2000: 8; Hobson, 2001: 398). Sin embargo, una investigación de la autonomía ofrece una oportunidad de superar esta deficiencia.

### **Autonomía**

Para John Hobson el estudio de la autonomía reconoce la agencia del Estado a pesar de la estructura internacional (Hobson, 2000: 8). Los estados sudamericanos pueden desafiar su subordinación adoptando la política que incorpora los recursos de poder tangibles e intangibles (Russell, 2003: 8). En la práctica, esa política involucra la creación de alianzas regionales y mayor integración económica y política (Jaguaribe, 1971: 4). La perspectiva señalada no sólo les permite a los estados sudamericanos desafiar su subordinación, sino también ofrece una manera de investigar la política exterior y si concuerda o no con un movimiento hacia la autonomía. La calidad de la integración regional permite una investigación de la eficacia del movimiento hacia la autonomía en las relaciones interamericanas.

Sin embargo, no se ejercita la autonomía en un vacío. Helio Jaguaribe acentúa la 'viabilidad nacional' que estipula un nivel mínimo de recursos humanos, naturales y financieros para permitir la competitividad en el sistema internacional (Jaguaribe, 1979: 96-7). Utilizando los factores señalados por Jaguaribe, se determina la autonomía por medio de la calidad de la integración dentro de éstos. Al aplicar la viabilidad nacional con la política exterior, se examina en este artículo la integración de recursos naturales y financieros. Usando la entrada de Venezuela en Mercosur en 2006 como el punto de partida, la integración energética dentro de Mercosur apuntala el análisis interno. De forma similar, la creación del Banco del Sur en 2007, sirve para investigar la integración financiera. Por medio de un análisis de estas dos organizaciones regionales, la primera parte del artículo examinará la política regional y la calidad interna del movimiento hacia la autonomía.

Helio Jaguaribe también destaca la importancia de la 'permisibilidad internacional' y las condiciones geopolíticas favorables en la autonomía sudamericana (Jaguaribe, 1979: 97). Por lo tanto, para entender el movimiento hacia la autonomía desde una perspectiva externa, hay que examinar el clima geopolítico. En este sentido, especular en la influencia de los factores externos permite una comprensión de la calidad de la autonomía regional. Sin embargo, en vez de repetir los errores de los neorrealistas y dependistas en su énfasis en los factores externos, una investigación externa requiere que los estados sudamericanos sean analizados por su capacidad de manipular estos factores. Esta conceptualización de la autonomía permite una investigación del cambio en las Américas que está consciente de los factores externos, pero no los considera como rígidos y constantes. Desde esta perspectiva, la segunda parte del artículo aborda el tema del boom de los recursos primarios y cómo afecta la autonomía sudamericana.

### **Sección Uno: factores internos**

Una creciente divergencia entre Mercosur y los EEUU fue evidente a partir de la segunda mitad de los años 90. Como consecuencia de una serie de crisis económicas en Brasil y Argentina, la política

dentro de Mercosur adoptó una posición basada más en el interés interno que la ortodoxia propuesta por Washington. Durante una sesión del subcomité del senado estadounidense, el secretario de hacienda Charlene Barchefsky advirtió que Mercosur representaba una amenaza a los intereses de comercio y liderazgo estadounidenses en el hemisferio (Vizentini, 2004: 19; Roett, 1999: 116). Este temor quedó bien patente con la oposición de Mercosur a la estrategia económica y política de los EEUU en la forma del tratado de libre comercio hemisférico: el Área de Libre Comercial de las Américas. Aunque la entrada de Venezuela y su política adversaria a los EEUU refuerza una divergencia entre Mercosur y Washington, el análisis siguiente examina si concuerda o no con un movimiento hacia la autonomía sudamericana.

### **Mercosur y la Integración Energética**

Las diversas estructuras económicas de los estados-miembros complican la integración dentro de Mercosur. Distintos intereses nacionales entre miembros más pequeños y más grandes de Mercosur limitan la creación de un objetivo unificado que actúe para sostener la integración regional. Argentina, Paraguay y Uruguay, por ejemplo, tienen un interés económico más grande en Mercosur que Brasil, cuyo mercado interno más profundo y su estructura comercial más intercontinental hacen cambiar sus prioridades dentro de la región (Phillips, 2001: 567). En contraste con otros miembros, la construcción del liderazgo dentro de Mercosur le permite a Brasil proyectar mayor peso político en el sistema internacional (Phillips, 2003: 221). Esto es, la motivación brasileña parece más estratégica que económica. Sin embargo, Brasil no puede ignorar a sus vecinos. La estabilidad regional en términos económicos y políticos es imprescindible para el bienestar de este país. (Christensen, 2007: 145-146).

Mientras la integración regional parece mutuamente beneficiosa, la existencia de intereses divergentes potencialmente limita la integración dentro de Mercosur. Sin embargo, si hubiera un tiempo o un lugar en el cual se pudieran superar los intereses divergentes, sería la integración energética durante un boom en los precios del petróleo. Un interés común en las relaciones energéticas crea una posi-

ción unificada entre los miembros de Mercosur que actúa como una base para la integración regional. Mientras la motivación económica de Brasil es distinta, la divergencia es menos evidente con la energía. A excepción de la energía, la homogeneidad de las exportaciones entre Brasil y Mercosur limita el interés brasileño en la interconexión comercial. Es decir, Brasil produce lo que la región exporta. Un ejemplo de esta discrepancia es el superávit comercial brasileño dentro de Mercosur. En 2006, el superávit fue de \$5 mil millones de dólares que representó un aumento de siete por ciento desde 2005. Debido a un incremento en las ventas de energía, Argentina fue el único país que redujo su excedente con Brasilia (INTAL, 2008: 28-29).

Aunque la energía sirve para unir a Mercosur, la entrada de Venezuela reconfigura la integración energética. Por consiguiente, desde 2006 la política energética ha tomado dos caminos: la interconexión brasileña y la integración venezolana.

### **Interconexión Brasileña**

La motivación brasileña en la política energética se centra en la seguridad más que en la integración. Un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó que la integración energética implica el despliegue de Petrobrás, la empresa energética controlada por Brasilia, a la región para asegurar las fuentes energéticas (ECLAC, 2004: 51-52). La creación de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional en Sudamérica (IIRSA) en 2000 por el gobierno brasileño demostraba sus motivos en la integración (Mendes da Fonseca, 2008: 19; Burges, 2005: 446).

En vez de establecer las sinergias requeridas para integrar las estructuras productivas, la interconexión dentro de IIRSA facilita el acceso de fuentes energéticas regionales sin renunciar al control estatal (Kaltenthaler, 2002: 92). Por el contrario, la IIRSA juega un papel integral en la expansión de compañías brasileñas en Sudamérica. En colaboración con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil ha financiado las empresas de construcción Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez y Queiroz Galvão en su expansión por todo el continente (Iglesias, 2008). Mientras sus vecinos regionales se benefician de

la interconexión, el interés brasileño mueve la integración. Se puede atribuir el éxito de la interconexión al hecho de que coincida con el interés brasileño. No obstante, el peligro se presenta cuando la integración no concuerda con el interés nacional. Esta tendencia ya es evidente.

En septiembre de 2008, Petrobras comenzó las primeras extracciones petroleras de la Cuenca de Santos frente a la costa brasileña. Dentro de la cuenca está el campo petrolero Tupi, anunciado en noviembre de 2007 que contiene entre cinco y ocho mil millones de barriles de petróleo y de gas. Esta cuenca triplica las reservas probadas de Brasil y la convierte en un exportador significativo (Duffy, 2008). Las extracciones domésticas señalan pasos hacia la autosuficiencia energética que potencialmente reduce la motivación brasileña dentro de la integración regional. Aunque la búsqueda de las estrategias múltiples de energía es lógica, la integración regional sufrirá si los intereses brasileños se enfocan en el ámbito doméstico. Si otros estados no pueden o no están dispuestos a llevar la carga de la dirección, las tendencias hacia la desintegración son más probables que aquellas hacia la integración. En contraste, un segundo modelo venezolano potencialmente supera la diversidad de intereses.

### **Integración venezolana**

La entrada de Venezuela en Mercosur reconfigura la integración energética. Dando prioridad a las empresas estatales, el modelo venezolano reduce la transferencia de recursos del sur al norte, además de promover negocios de trueque con los países que experimentan dificultades de pago (Sánchez-Egozcue, 2007:141). Semejante al modelo brasileño, el proceso implica un papel activo del Estado. Sin embargo, en contraste con la interconexión, la integración venezolana elabora posturas comunes e iniciativas productivas compartidas, en vez de la maximización del poder nacional sobre la energía regional. Este modelo crea interdependencias más profundas que duran más que la interconexión basada en el interés brasileño porque establece un interés mutuo en la integración, en vez de una convergencia de intereses nacionales. Como consecuencia, una deca-

dencia en la recompensa comercial potencialmente produce una respuesta común. Petrosur ejemplifica esa posibilidad.

Lanzado en 2005, Petrosur promueve la integración a través de la coordinación de la política energética que intenta unir a todas las compañías estatales petroleras del Cono Sur (Kellogg, 2007: 193). En la práctica, operaciones comunes conllevaron a la modificación de refinerías en Paraguay y Uruguay para procesar el petróleo venezolano (Gudynas, 2007: 5). Asimismo, Venezuela ha establecido una refinería en Brasil con la cooperación de Petrobrás (Dominguez, 2006).

Aunque se han destacado dos modelos de integración, no son mutuamente excluyentes. La cooperación brasileña y venezolana ilustra la mezcla de ambos. La motivación estratégica de Brasil concuerda con la integración venezolana que aumenta la competitividad internacional de la industria petrolera (Christensen, 2007:156). Sin embargo, la debilidad principal se centra en el hecho de que esta afinidad depende del interés comercial y la maximización del control nacional. Esta debilidad no se confina al modelo brasileño. El éxito del modelo venezolano se puede atribuir a la generosidad de ese país. En realidad, el procesamiento del petróleo venezolano por Uruguay y Paraguay se basa en su interés comercial, en vez de una creencia en la solidaridad regional (Sanders, 2007: 472). Aunque la integración venezolana puede facilitar un interés común a largo plazo, la integración energética actual parece depender de la coyuntura de las preocupaciones brasileñas por su seguridad energética, los precios de energía que hacen viable económicamente la integración y la generosidad venezolana.

La caída en los precios de energía pone de manifiesto la vulnerabilidad de la integración energética. Con un derrumbe en el precio del petróleo de 60 por ciento en menos de cinco meses, el Presidente Chávez ha tenido que moderar su gasto. En octubre pasado, el presidente canceló la construcción de una refinería de petróleo en Nicaragua. Además, Venezuela pospuso los planes para fundar dos refinerías, un proyecto co-patrocinado por Pequiven, la corporación petroquímica del Estado, y Braskem, una compañía brasileña. Sin embargo, la crisis no se confina a Venezuela. Para combatir la crisis,

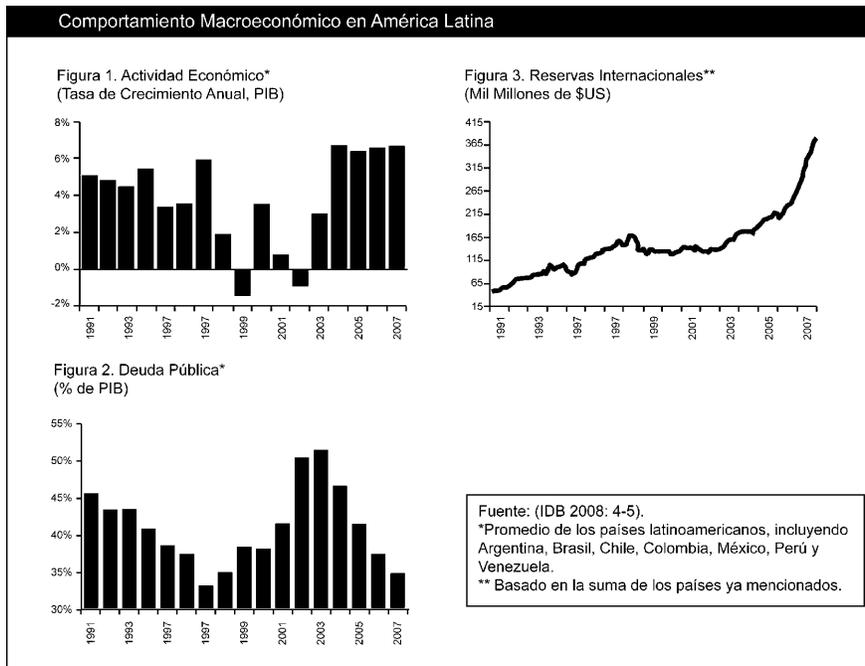
el estado brasileño ha invertido dinero y garantizado 10 mil millones de dólares a Petrobras por medio del BNDES. En el plan estratégico de la compañía para 2009-2013 Petrobras prevé recaudar 174.4 mil millones de dólares para inversión en su capacidad productiva. Fundamental en su estrategia es el objetivo de incrementar la producción doméstica de petróleo y gas natural. Se espera que la producción dentro de Brasil aumente de 2.18 millones de barriles al día en 2008 a 3.31 millones en 2013 y 5.1 millones en 2020 (Wheatley, 2009). Tomando en cuenta la caída en el precio de petróleo, las tendencias hacia el nacionalismo económico parecen más durables hacia la integración regional.

A pesar de la posible fractura a largo plazo, la convergencia de intereses permite la integración energética dentro de Mercosur. La cooperación dentro de IIRSA o Petrosur demuestra un interés común en la utilidad de la integración. Si la región es capaz de mantener una posición común, altos niveles de producción la convierten en una exportadora significativa de gas y petróleo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2020 las exportaciones se triplicarán, con más de la mitad de la demanda norteamericana provisto por Sudamérica (Moreno, 2007). Mientras ese cambio reforzaría la autonomía regional, la independencia depende de la continuación de una convergencia de intereses nacionales; una convergencia que parece cada vez más débil con el enfoque doméstico de Brasil y la caída en los precios que debilita la generosidad venezolana.

### **Integración Financiera**

El desarrollo económico posibilita la integración financiera. Desde el último trimestre de 2002 hasta 2007, el crecimiento regional estuvo cerca del seis por ciento cada año (figura 1). Lo más notable en esta transición fue la revocación rápida de la deuda externa de la región. En 2003, la deuda pública subió a 51 por ciento del PIB, no obstante, en 2007 había bajado a 35 por ciento (figura 2). Un subproducto de este giro económico es el aumento en las reservas internacionales de la región. Las reservas regionales se han doblado desde 1998 a alrededor de \$400 mil millones de dólares en 2007 (figura 3). El beneficio de altas reservas es que la región está poten-

cialmente aislada de choques económicos y una declinación en la liquidez global. Este clima económico positivo aumenta la autonomía financiera del continente. El ejemplo más explícito de este cambio fue la retirada de las IFI.



En 2005, 80 por ciento de los 81 mil millones de préstamos del fondo monetario internacional (FMI) fueron dirigidos a América Latina, dos años más tarde los préstamos representaron poco más de uno por ciento (Bank Information Center, 2007: 2). El desarrollo económico de Brasil y Argentina produjo un incremento en sus reservas internacionales a 165 mil millones y 35 mil millones de dólares respectivamente en 2007. Este aumento les permitió a los dos países prepagar sus deudas al FMI (Zibechi, 2007; Dominguez, 2006). Al mismo tiempo, Ecuador y Bolivia redujeron la presencia del Banco Mundial en sus países. Por una parte, Quito exilió su representante permanente del Banco, y por la otra, La Paz ya no reconoce su dele-

gado. Por si fuera poco, Venezuela se retiró del Banco Mundial y del FMI con la demanda de que las IFI le deben dinero (Sanders, 2007: 466; Toussaint, 2008: 27).

### **El Banco del Sur**

Debido al desarrollo económico a partir del año 2002, Sudamérica tiene la capacidad de remplazar a las IFI por medio del Banco del Sur. Su primer objetivo es la reorientación de las reservas regionales desde los bancos del norte hacia el Banco del Sur, además de promover los bonos de hacienda del Banco como alternativos a los de la hacienda estadounidense. También existe la posibilidad de que el Banco amplíe su papel hacia un fondo monetario regional que desafiaría directamente al papel del FMI en Sudamérica (Bank Information Center, 2007: 3). Actuando como un prestamista de última instancia, un fondo monetario trabajaría en contra de los ataques especulativos y la inestabilidad en las balanzas de pagos; el territorio tradicional del FMI (Rosales, 2007).

Las contribuciones financieras al banco están clasificadas en tres niveles. Los países de primer nivel: Argentina, Brasil y Venezuela contribuyen con 2 mil millones de dólares cada uno; los de segundo nivel, Uruguay y Ecuador proporcionan 400 millones de dólares, mientras los demás, Paraguay y Bolivia, contribuyen con 100 millones de dólares cada uno (Carlos Niño, 2008). Además de estos 7 mil millones de dólares, 3 mil millones de dólares se destinan para la entrada de Chile, Colombia, Perú, Suriname y Guyana (Casey, 2008). Esta estratificación de pagos es importante porque sostiene el desacuerdo sobre la estructura de votación del Banco.

De forma similar a Mercosur, los intereses y expectativas divergentes influyen en las negociaciones del Banco del Sur. Una posición conservadora propone que el Banco sea administrado según un sistema de votación 'un dólar por voto' (Mallen, 2007). Aunque la posición radical expone la votación igual, en la reunión de Río de Janeiro en octubre de 2007, Argentina propuso un 'doble' sistema de votación. En la asignación de fondos cada miembro tendría un voto igual, no obstante, el poder ejecutivo para dirigir el Banco estaría determinado por los votos de acuerdo con las contribuciones financieras

(Libertad y Desarrollo, 2007: 1-2). Brasil es el protagonista principal detrás de esta posición conservadora. Un criterio de la inclusión brasileña en el Banco era comenzar las negociaciones de nuevo (Gudynas, 2007: 2). En las renegociaciones subsecuentes es evidente que la posición brasileña confina el Banco al financiamiento de las necesidades infraestructurales de Mercosur (Mallen, 2007; Rosales, 2007: 73). Por su parte, el Banco del Sur funcionaría como un banco de desarrollo que trabaje conjuntamente con el BNDES para financiar los proyectos de IIRSA.

Las posiciones divergentes sobre la dirección futura del Banco limitan la calidad de la integración financiera. Una propuesta ecuatoriana para el establecimiento de un fondo monetario regional cambiaría dramáticamente la arquitectura financiera del continente. Un fondo regional aumentaría las interdependencias dentro de Sudamérica, en donde la viabilidad financiera de la región está cada vez más interconectada. Si Bolivia sufre un ataque especulativo, por ejemplo, el fondo podría solicitar a los bancos centrales de otros miembros a transferir el 20 por ciento de sus reservas para defender el boliviano (Toussaint, 2007). Sin embargo, el confinamiento del Banco del Sur a un banco de desarrollo significa que interdependencias más profundas están restringidas a las iniciativas *ad hoc*. Este confinamiento ya es evidente.

En septiembre de 2008, Venezuela estableció un banco bilateral de desarrollo con Ecuador. Se puede considerar esta organización como la respuesta venezolana a las expectativas divergentes en las negociaciones dentro del Banco del Sur. Mientras que el presidente brasileño Lula da Silva argumenta en favor de un proceso lento y consciente de los sistemas 'establecido para garantizar credibilidad y establecer relaciones con otros bancos,' el presidente Chávez mantiene que las negociaciones 'no avanzan' (Kirschbaum, 2008). En vez de la integración más profunda y la delegación de la autoridad a las instituciones, las medidas bilaterales *ad hoc* permiten que los estados conserven mayor control sobre la integración. Sin embargo, estas medidas se confinan a los estados políticos alineados. Aunque la integración actualmente se basa en la semejanza política, una vez que expire esa afinidad también expirará la voluntad hacia la integra-

ción. Por lo tanto, estos acuerdos *ad hoc* parecen ligados a la longevidad del movimiento político de la izquierda; de ahí que no representen una alternativa a largo plazo de las IFI.

A pesar de las posiciones divergentes, la aceptación de un banco de desarrollo regional es significativa. El establecimiento de una institución financiera alterna limita la influencia de los EEUU en la región. La consolidación del Banco del Sur crea una nueva fuente de financiamiento y pensamiento. En primer lugar, un Banco independiente modera la capacidad de Washington de promover una reforma estructural como condición de ayuda económica. En segundo lugar, el Banco del Sur mina la ortodoxia económica a través de la creación de una fuente alternativa del consejo económico. La creación de un instituto de investigación, por ejemplo, generaría nuevas opciones que desafiarían al flujo unidireccional de las ideas desde Washington a Sudamérica (Dávalos, 2007). Sin embargo, estos movimientos dependen de una integración financiera más profunda. Hasta la fecha, la calidad de dicha integración parece limitada a causa de los diversos intereses y motivaciones. Esta incertidumbre se extiende aún más con la crisis financiera internacional que ha facilitado el regreso de las IFI.

La crisis financiera limita el acceso de la región a los fondos internacionales. La disposición que del capital extranjero se restrinja a las instituciones financieras regionales e internacionales, y como consecuencia, el papel de las IFI en Sudamérica ha aumentado. En octubre de 2008, el FMI anunció que ofrecería hasta 100 mil millones de dólares en préstamos a los países afectados, pero no requeriría los cambios políticos estipulados previamente como condición de los préstamos (McElhiny, 2009; Goodman, 2009). Después de años de relaciones tempestuosas, en febrero de 2009 Argentina convino con las peticiones del FMI en producir una revisión anual de su economía, un requisito del Fondo para la disposición de nuevos préstamos (IFI Watchnet, 2009). Sin embargo, la presencia del FMI en Sudamérica es mínima. Hasta marzo de este año, Guyana fue el único país sudamericano que había tomado la facilidad de crédito del FMI. Los préstamos del FMI le parecen a la región menos favorable a causa de los fracasos percibidos de su política en el pasado, y al

miedo que enviaría una señal negativa del contagio financiero a los inversionistas.

En contraste con el FMI, el Banco Mundial y el BID tienen más presencia en la región. El presidente del BID, Luis Alberto Moreno, indicó en marzo de 2009 que su organización está a punto de aprobar 18 mil millones de dólares en préstamos para apoyar proyectos económicos y sociales por toda América Latina en 2009. De forma similar, el Banco Mundial ha propuesto nuevas fuentes de capital de 100 mil millones de dólares entre 2009 y 2011.

A pesar de la presencia del Banco Mundial, algunos países están evitando a las IFI. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, declaró que su gobierno está trabajando para asegurar \$1.5 mil millones de dólares en créditos del BID, 600 millones de dólares de la Corporación Andina de Fomento, y 480 millones de dólares del Fondo Latinoamericano de Reservas (McElhiny, 2009). De forma semejante, la administración de Hugo Chávez en Caracas ha promovido una respuesta regional más bien que la ayuda internacional. En una reunión en noviembre de 2008, los Estados que componen la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) llamaron a la creación de una zona monetaria regional y de una nueva unidad de contabilidad: el SUCRE (el sistema único de compensación regional) (Carlsen, 2008). El ministro de hacienda y finanzas venezolano Alí Rodríguez Araque reflejó los sentimientos hacia la autonomía financiera cuando indicaba que en una crisis 'otras regiones deben buscar su propia solución, y eso es lo que está sucediendo' (citado en Carlsen, 2008). Además, el ministro económico hondureño Pedro Páez afirmó que 'estamos creando nuevos mercados para garantizar el flujo adecuado de recursos y para defender el empleo en nuestros países' (citado en Carlsen, 2008). Con respecto al Banco del Sur, Hugo Chávez intentó ampliar el papel del Banco y prometió 500 millones de dólares para establecer un fondo monetario común. Mientras que pedía a otros miembros a contribuir con sus propias porciones de reservas, el Presidente Chávez criticó al FMI y el BID por poner condiciones políticas en los préstamos, una condicionalidad que el Presidente Correa describió como chantaje (Carlsen, 2008). Propugnando por una repuesta sudamericana, el Presidente Correa argumentó que el

establecimiento del Banco del Sur 'hace nuestra economía regional más independiente' y le permite crear un 'fondo común de reservas en el caso de una crisis' (Ajl, 2008). En la misma línea, el Presidente Chávez agregó que 'no vamos a esperar de brazos cruzados a que el FMI y el Banco Mundial vengan a solucionarnos los problemas' (Carlsen, 2008).

### **Sección Dos: Factores Externos**

Como se señaló al inicio de este artículo, el movimiento hacia la autonomía tiene que ver con factores internos y externos. El factor externo explorado en esta sección se centra en las consecuencias hemisféricas de la dependencia en el boom de los recursos naturales para mantener el clima económico positivo que sostiene la integración regional. Esa investigación permite llegar a comprender bien la calidad de la autonomía sudamericana.

### **El Boom de los Productos Básicos**

Los ingresos de los productos básicos juegan un papel clave en el cambio de las relaciones interamericanas. Sudamérica se benefició de un auge en los precios de mercancías, un auge que fue único en su magnitud y duración. (Jiménez, 2006: 63). Sin embargo, el grado de dependencia de altos precios por los recursos primarios es evidente. La producción de sólo un recurso primario representa sobre 20 por ciento de las ganancias de exportaciones en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela (Jiménez, 2006: 59). Esta dependencia tiene la capacidad de desestabilizar a las economías regionales porque las fluctuaciones del precio en los mercados internacionales se transfieren a las economías domésticas (Ross, 1999: 301). El impacto de la volatilidad del mercado no sólo influye en las ganancias de las exportaciones, sino también en los aspectos económicos fundamentales del Estado. Las fluctuaciones en el ingreso del Estado y del capital extranjero dificultan el mantenimiento de las balanzas de pagos y la atracción de la inversión extranjera.

Según un informe reciente de CEPAL, el alto porcentaje de recursos primarios en las exportaciones se traduce en una correlación entre el mercado internacional de mercancías y el bienestar de las

economías regionales (ECLAC, 2006: 94). Las economías más diversificadas tampoco son inmunes. Los altos precios de productos básicos permiten el aumento en el gasto regional que sostiene el superávit en las cuentas de capital por todo el continente (Thiesen, 2007: 14). Por lo tanto, además de las ganancias de exportaciones, los aspectos económicos fundamentales parecen fuera del control de los estados sudamericanos. Si hay una declinación de precios en los productos básicos, o no siguen elevándose, el bienestar económico de la región sufriría (Jiménez, 2006: 65). Debido a la crisis económica internacional este sufrimiento ya está patente.

En su proyección de la economía latinoamericana, el FMI previó que la región se contraiga un 1.5 por ciento en 2009. Las mayores contracciones se darían en Brasil y Argentina, las principales economías regionales que terminarían el 2009 en recesión. Sin embargo, el Fondo vio algunas señales de mejoría en 2010, en donde la región se recuperaría en el año con 1.6 por ciento en terreno positivo (Goncalves, 2009). Debido al descenso, la demanda global en el mercado de exportación de América del Sur se reduce y a largo plazo contribuirá negativamente a los mercados de trabajo y los niveles de inversión y consumo del continente (ECLAC, 2009: 3). Esta tendencia exagera la caída en precios de los productos primarios, la fuente más grande del capital extranjero para la mayoría de los estados sudamericanos. La fluctuación en las tasas de crecimiento rompe el ambiente económico que facilita la integración. La caída de 40 por ciento del intercambio entre Argentina y Brasil en enero y febrero de 2009 ya pone de manifiesto la contracción provocada por la crisis económica (Mercopress, 2009). De ahí que, mientras la escena económica se mantenga en una fase negativa la consolidación de la integración regional parece incierta.

Sin embargo, en vez de condenar Sudamérica a la recesión, la crisis actual le ofrece la oportunidad de fortalecer su autonomía financiera. Préstamos del Banco del Sur le permite promover las políticas expansionistas monetarias y fiscales que disminuirían el efecto local de la crisis de crédito global. En el caso de una *sudden stop* en los flujos de capital, la política expansionista pone aparte una porción de sus reservas internacionales para proteger sus líneas de crédito y

evitar las contracciones externas. Las provisiones contra-cíclicas de préstamos disminuyen la vulnerabilidad económica de la región porque ya establecen las líneas de crédito contingentes que amortizan los efectos de las fluctuaciones del mercado. Desde este punto de vista, el Banco del Sur tiene la capacidad de cerrar la brecha en capital y promover medidas contra-cíclicas para estimular la economía doméstica por medio de la política expansionista.

### **Conclusiones**

Evidentemente en las relaciones interamericanas existe un incremento en la autonomía de Sudamérica. Mercosur rechazó la política económica estadounidense a favor de un modelo que concordaba más con su interés interno. Asimismo, el Banco del Sur intentó aumentar la autonomía regional por medio de su capacidad de reemplazar a las IFI y socavar la influencia de Washington. Sin embargo ¿cuáles son los motivos reales?

La incertidumbre en el largo plazo sobre los factores internos y externos pone de manifiesto la inestabilidad de la autonomía en América del Sur. En primer lugar, el movimiento interno hacia la autonomía fue políticamente y económicamente precario. La incapacidad de superar diferencias en la estructura del Banco del Sur limitó la capacidad de profundizar la integración financiera. La propuesta ecuatoriana para un fondo monetario estuvo en contraste con el objetivo brasileño que confinaba al Banco a un banco de desarrollo. En cambio, cuando los intereses nacionales convergieron en la integración energética, ese movimiento dependió de factores económicos tales como altos precios de energía. Con la caída de los precios los intereses comerciales y nacionales de los Estados-miembros en Mercosur y el Banco se fracturarían. Por lo tanto, a largo plazo el movimiento hacia la autonomía parece incierto.

En segundo lugar, una precaria coyuntura favorable de factores externos agravó la incertidumbre de la autonomía sudamericana. Los altos precios del petróleo facilitaron la integración sudamericana. No obstante, esta coyuntura no durará indefinidamente. La reciente declinación en el precio del crudo es de mal agüero. Sin embargo, en vez de enfatizar los factores externos, una investigación

matriz requiere que los Estados sudamericanos sean analizados por su capacidad de manipular estos factores. Los pasos para profundizar la integración dentro de Mercosur y el Banco del Sur reducen la vulnerabilidad de la región a los choques externos. Con respecto a la política energética en Mercosur, los modelos brasileños y venezolanos concuerdan con la inversión en la productividad del sector energético. Las reducciones de costos y el aumento en la eficacia aseguran que las ganancias de exportaciones son más durables (IADB, 2008: 30). El aumento en la inversión pública también mejora la política macroeconómica de corto plazo porque estimula la economía. Mientras los precios de la energía han disminuido recientemente, la integración contribuye a la estabilidad de las ganancias generadas por las exportaciones energéticas. El Banco del Sur también modera la vulnerabilidad financiera asociada con el mercado de mercancías. El Banco puede adoptar los préstamos contra-cíclicos donde coloca sus fondos a disposición de los países regionales durante una decadencia. En este sentido, el Banco consolida estructuras de crecimiento regionales y mantiene las condiciones económicas requeridas para la mayor integración dentro del continente. Significativamente para las relaciones interamericanas, la profundización de la integración dentro de cada organización fortalecería la autonomía a largo plazo.

Tomando en cuenta la agencia de los estados subalternos, la región tiene la capacidad de desarrollar su autonomía. Esta capacidad va en contra de los focos teóricos que mantienen un sentimiento de hegemonía estadounidense sobre su patio trasero. Una concepción de la autonomía que tiene su marco de referencia solamente en Washington no reconoce la centralidad de los factores internos. Consciente de esa importancia, el artículo propone una reorientación del foco teórico para registrar el papel de los factores internos en la creación y continuación del cambio en las relaciones interamericanas.

### **Referencias**

Ajl, Max (2008) «Financial crisis jumpstarts integration». NACLA, en línea: <http://nacla.org/node/5097> (consulta 21-12-2008).

Bank Information Center (2007) «Bank of the South». Bank Information Center, en línea: [www.bicusa.org](http://www.bicusa.org), (consulta 19-09-2008).

Bretton Woods Project (2009) «Financial crisis leads to a resurgence of the IFIs in Latin America». Bretton Woods Project, en línea: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-563624>; (consulta 19-03-2009).

Burges, Sean W. (2005) «Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, no. 3, pp. 437-454.

Carlos Niño, Luis (2008) «Bank of the South to have US\$7 bil. of start-up capital». Global Insight Daily Analysis, 28 April 2008.

Carlsen, Laura (2008) «Coping with crisis, Latin America bucks the system». Huffington Post, en línea: [http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/coping-with-crisis-latin\\_b\\_151253.html](http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/coping-with-crisis-latin_b_151253.html) (consulta 12-02-2009).

Casey, Michael (2008) «Argentina, Brazil, Venezuela to put \$2B each in Bank of South». Dow Jones Newswires, 28 June 2008.

Castañeda, J.G. (2006) «Latin America's left turn». *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 3, pp. 36-44.

Christensen, Steen Fryba (2007) «The influence of nationalism in Mercosur and in South America: can the regional integration project survive?». *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, no. 1, pp. 139-158.

Dávalos, Pablo (2007), «AmericaLatina Southern Bank: a road towards a new financial architecture». ALAI, Latin America in Movement, en línea: <http://ifis.choike.org/informes/558.html> (consulta 13-03-2008).

Domínguez, Francisco (2006) «ALBA: Latin America's anti-imperialist economic project». 21st Century Socialism, en línea: [http://21stcenturysocialism.com/article/alba\\_latin\\_americas\\_anti-imperialist\\_economic\\_project\\_01110.html](http://21stcenturysocialism.com/article/alba_latin_americas_anti-imperialist_economic_project_01110.html) (consulta 12-09-2008).

Duffy, Gary (2008) «Brazil ponders about wealth from recent huge oil finds». BBC News, en línea: <http://www.mercopress.com/vernoticia.do?id=14359&formato=html> (consulta 18-09-2008).

Economic Commission for Latin American and the Caribbean (2004) «Foreign Investment», ECLAC, en línea: [www.cepal.org](http://www.cepal.org) (consulta 28-06-2008).

Economic Commission for Latin American and the Caribbean (2006) Economic survey of Latin America and the Caribbean, Santiago, United Nations Publication.

Economic Commission for Latin American and the Caribbean (2009) «The reactions of Latin American and Caribbean governments to the international crisis: an overview of policy measures up to 20 February 2009». Report No. 2009-122, Santiago, ECLAC.

Foster, J.B. (2007) «The Latin American revolt: an introduction». *Monthly Review*, vol. 59, no. 3, 2007, pp. 1-7.

Goncalves, Sergio (2009) «Corrected - update1 - global economy to contract 0.6% in 2009 - IMF aide», Reuters, en línea: [www.reuters.com/article/economicNews/idUSLH66965620090317?sp=true](http://www.reuters.com/article/economicNews/idUSLH66965620090317?sp=true) (consulta 02-04-2009).

Goodman, Joshua (2009) «Latin American loan needs may surge, IMF Director Says». Bloomberg.com, en línea: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20670001&sid=a2.qLVtjl4T8> (consulta 14-03-2009).

Gudynas, Eduardo (2007) «Energy diplomacy and the crossroads in South American unification» IRC Americas, en línea: [www.americas.irc-online.org](http://www.americas.irc-online.org) (consulta 18-03-2008).

Hobson, John M. (2000) *The State and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hobson, John M. (2001) «The 'second state debate' in international relations: theory turned upside-down». *Review of International Studies*, vol. 27, pp. 395-414.

IFI Watchnet (2009) «The economic crisis frustrates Latin America's efforts to establish the Bank of the South». *IFI Watchnet*, en línea: <http://www.if WATCHNET.org/?=en/node/30380> (consulta 14-03-2009).

Iglesias, Roberto M. (2008) «Some elements to characterise Brazilian interests in infraestructure integration in South America». En Iglesias, Roberto M. (compilador), *Integration and Trade*, Buenos Aires, Inter-American Development Bank.

Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) (2008) «Mercosur Report: 2006 -2007». Report No. 12, Buenos Aires, Inter-American Development Bank.

Inter-American Development Bank (2008) «All that glitters may not be gold: assessing Latin America's recent macroeconomic performance», IADB, en línea: [www.iadb.org](http://www.iadb.org) (consulta 22-06-2008).

Jaguaribe, Helio (1971) «Dependencia y autonomía en América Latina». En Jaguaribe, Helio (compilador), *La dependencia político-económica de América Latina*. Mexico D.F., Siglo Veintiuno Editores.

Jaguaribe, Helio (1979), «Autonomía periférica y hegemonía céntrica». *Estudios Internacionales*, vol. 46, pp. 91-130.

James, Deborah (2006) «U.S. intervention in Venezuela: a clear and present danger», *Global Exchange*, en línea: <http://www.globalexchange.org> (consulta 12-04-2008).

Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006) «Fiscal policy and the commodities boom: the impact of higher prices for non-renewables in Latin America and the Caribbean». *CEPAL Review*, vol. 90, December, pp. 59-84.

Kaltenthaler, Karl y Frank O. Mora (2002) «Explaining Latin American economic integration: the case of Mercosur». *Review of International Political Economy*, vol. 9, no. 1, pp. 72-97.

Kellogg, P. (2007) «Regional integration in Latin America: dawn of an alternative to neoliberalism?». *New Political Science*, vol. 29, no. 2, pp. 187-209.

Kirschbaum, Ricardo, Marcelo Cantelmi, et al. (2008) «Lula, en exclusiva con Clarín: 'no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'». Clarín, en línea: <http://www.clarin.com/diario/2008/09/07/um/m-01755400.htm> (consulta 10-10-2008).

Libertad y Desarrollo (2007) «Banco del Sur: Chile's abstention», Libertad y Desarrollo, en línea: [www.lyd.org](http://www.lyd.org) (consulta 10-09-2008).

Mallen, Roberto (2007) «Bank of the South: Another step toward Latin American integration ». *Council on Hemispheric Affairs*, en línea: [www.coha.org](http://www.coha.org) (consulta 02-09-2008).

McElhiny, Vince (2009) «Global crisis is good news for IFIs in Latin America ». *Americas Program, Center for International Policy*, en línea: [www.americas.irc-online.org](http://www.americas.irc-online.org) (consulta 14-03-2009).

Mendes da Fonseca, Maria y Duque Dutra, Luís Eduardo (2008) «Energy

integration in South America: driving force for regional integration process? ». *The Inter-American Development Bank*, en línea: [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i\\_foro\\_elsnit\\_2007\\_10\\_02\\_maria\\_fonseca.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_foro_elsnit_2007_10_02_maria_fonseca.pdf), (consulta 28-06-2008).

Mercopress (2009) «Argentine/Brazil bilateral trade drops 40% in Jan-Feb», Mercopress, en línea: <http://en.mercopress.com/2009/03/05/argentine-brazil-bilateral-trade-drops-40-in-jan-feb> (consulta 02-04-2009).

Moreno, Luis Alberto (2007) «Optimism on energy». *Inter-American Development Bank*, en línea: [www.iadb.org](http://www.iadb.org) (consulta 12-07-2008).

Phillips, N. (2001) «Regionalist governance in the new political economy of development: 'relaunching' the Mercosur». *Third World Quarterly*, vol. 22, no.4, pp. 565-583.

Phillips, N. (2003) « The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America». *Third World Quarterly*, vol. 24, no. 2, pp.217-234.

Potter, B. (2007) «Restructuring and its failures constricting contestation, coalitions, and purpose: the causes of neoliberal». *Latin American Perspectives*, vol. 34, no. 3, pp. 3-24.

Roett, Riordan (1999) «US policy towards Mercosur; from Miami to Santiago»: En Roett, Riordan (compilador), *Mercosur: regional integration, world markets*. Boulder Colorado, Lynne Rienner.

Rosales, Antulio (2007) «El banco del sur: hacia una nueva arquitectura financiera regional». *Política Exterior y Soberanía*, vol. 2, no.3, pp. 71-75.

Ross, Michael L. (1999) «The political economy of the resource curse». *World Politics*, vol. 51, no. 2, pp. 297-322.

Russell, R. y J.G. Tokatlian (2003) «From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone». *Latin American Politics and Society*, vol. 45, no.1, pp. 1-24.

Sánchez-Egozcue, Jorge Mario y Lourdes Regueiro Bello (2007) «Latin America vis-à-vis the FTAA: between relaunching and alternatives». En Prevost, Gary y Carlos Oliva Campos (compiladores), *The Bush Doctrine and Latin America*. New York, Palgrave Macmillan.

Sanders, Ronald (2007) «Venezuela in the Caribbean: expanding its sphere of influence». *The Round Table*, vol. 96, no. 391, pp. 465-476.

Stein, Arthur A. (1982) «Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World». *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp.299-324.

Thiesen, Dominik (2007) «Commodity boom in Latin America». *Economy & Markets*, Vol. 11, pp. 14-17.

Tickner, Arlene B. (2007) «Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales». *Colombia Internacional*, Vol. 65, enero-junio, pp. 90-111.

Toussaint, Éric (2007) «The Bank of the South: a review of what is at stake». CADTM, en línea: <http://www.cadtm.org> (consulta 10-10-2008).

Toussaint, Eric (2008) «La deuda, el Banco del Sur y la construcción del socialismo del siglo XX». *Viento Sur*, vol. 97, pp. 27-37.

Vizentini, Paulo (2004) «The FTAA and US Strategy: a southern point of view»: En Vizentini, Paulo y Marianne Wiesebron (compiladores), *Free trade for the Americas? The United States' push for the FTAA agreemen*. London, Zed Books.

Wendt, Alexander E. (1987) «The agent-structure problem in international relations theory». *International Organization*, vol. 41, no. 3, pp. 335-370.

Wheatley, Jonathan (2009) «Petrobras to pump \$28bn into pre-salt fields», *Financial Times*, 25 January 2009.

Zibechi, Raúl (2007) «Banco del Sur: hacia la autonomía financiera». IRC Americas, en línea: [www.americas.irc-online.org](http://www.americas.irc-online.org) (consulta 15-07-2008).