

José Ángel Sotillo y Bruno Ayllón (coords.)

Las transformaciones de América Latina

CAMBIOS POLÍTICOS, SOCIOECONÓMICOS
Y PROTAGONISMO INTERNACIONAL



José Ángel Sotillo y Bruno Ayllón (coords.)

Las transformaciones de América Latina

CAMBIOS POLÍTICOS, SOCIOECONÓMICOS
Y PROTAGONISMO INTERNACIONAL



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR ENARA ECHART Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

© JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO, BRUNO AYLÓN PINO, ESTEBAN DE GORI, AVA GÓMEZ, BÁRBARA ESTER, OMAR DE LEÓN NAVEIRO, JAVIER SURASKY, BRENO BRINGEL, RAÚL BERNAL-MEZA Y TAHINA OJEDA MEDINA, 2017

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2017
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (IUDC), 2017
DONOSO CORTÉS, 65
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
FAX. 91 394 64 14
IUDCUCM@PDI.UCM.ES

LAS TRANSFORMACIONES DE AMÉRICA LATINA
CAMBIOS POLÍTICOS, SOCIOECONÓMICOS Y PROTAGONISMO
INTERNACIONAL

ISBN: 978-84-9097-273-1
DEPÓSITO LEGAL: M-3.180-2017
IBIC: 1KL/JPS/JFF

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE. QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

ÍNDICE

**PRESENTACIÓN, por José Ángel Sotillo Lorenzo
y Bruno Ayllón Pino 9**

**CAPÍTULO 1. GOBIERNOS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA:
CAMBIOS Y PERMANENCIAS TRAS UN PERIODO
DE ESTABILIDAD 17**
Esteban de Gori, Ava Gómez y Bárbara Ester

**CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA 34**
Omar de León Naveiro

**CAPÍTULO 3. CUIDADO CON LO QUE DESEAS.
AMÉRICA LATINA EN EL UMBRAL DE LA AGENDA 2030 69**
Javier Surasky

**CAPÍTULO 4. MOVIMIENTOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA:
MATRICES POLÍTICO-IDEOLÓGICAS, CARTOGRAFÍA DE LAS
RESISTENCIAS Y CONFLICTOS SOCIETARIOS 96**
Breno Bringel

**CAPÍTULO 5. LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE AMÉRICA LATINA ANTE UN CAMBIO DE ÉPOCA 120**
Raúl Bernal-Meza

**CAPÍTULO 6. REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 149**
Tahina Ojeda Medina

**CAPÍTULO 7. LATINOAMÉRICA EN LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.
DE LA SUBORDINACIÓN A LOS DONANTES
A LA AUTONOMÍA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR 175**
Bruno Ayllón Pino

**CAPÍTULO 8. LAS RELACIONES DE ESPAÑA
CON AMÉRICA LATINA 206**
José Ángel Sotillo Lorenzo

PRESENTACIÓN

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO
Y BRUNO AYLLÓN PINO*

Hace diez años publicábamos el libro *América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales*. En él se pasaba revista a los principales ámbitos que definían la región y se caracterizaban sus rasgos más representativos: la desigualdad (“América Latina y el Caribe: el reto de una sociedad desigual”), por Rosa de la Fuente; las reformas económicas y su impacto en el desarrollo (“Una aproximación tentativa al panorama económico latinoamericano reciente. La sucesión de las reformas y las estrategias de desarrollo”), por Luis Miguel Puerto; la evolución y los cambios en la vida política (“Sistemas políticos en América Latina”), por Natalia

* José Ángel Sotillo Lorenzo es profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la misma universidad.

Bruno Ayllón Pino es doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la UCM y miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) y de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

Ajenjo; los mecanismos de integración y el desarrollo (“La integración como factor de desarrollo en América Latina y el Caribe”), por Jorge Antonio Quindimil; las interacciones de América Latina con el exterior (“Relaciones internacionales de América Latina”), por José Ángel Sotillo; y las características de las políticas de cooperación (“América Latina en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo”), por Bruno Ayllón. Eran tiempos de cambio, con grandes expectativas para la región tanto en lo económico como en lo político, en los que adquirirían protagonismo no solo gobiernos que reivindicaban un nuevo papel para América Latina, sino también una efervescencia de actores sociales, y se daba un nuevo empuje a la integración regional y a la Cooperación Sur-Sur (CSS). Existía, además, la percepción generalizada de que la economía latinoamericana estaba más fortalecida, lo que protegería a la región ante los efectos de la crisis financiera y la recesión económica que se desataría en 2008.

Una década más tarde, un nuevo giro en la región en el contexto de fuertes turbulencias internacionales lleva a describir la situación actual como tiempo de incertidumbres. Utilizando una metáfora de navegación marítima, soplan fuertes vientos borrascosos en América Latina que amenazan con hacer naufragar las conquistas sociales, políticas, económicas y de inserción internacional autónoma que han permitido el logro de una “década ganada” para la región en términos generales. “Cambia el rumbo el caminante aunque esto le cause daño [...] cambia, todo cambia”, nos cantaba Mercedes Sosa, la voz de Latinoamérica. Pero ¿cuál es el sentido y las implicaciones de los cambios que se registran en la región en los últimos años en una tendencia que señala lo que algunos analistas consideran un “fin de ciclo”? A responder esta pregunta y a calibrar el alcance de las transformaciones en curso hemos dedicado el esfuerzo de coordinar esta obra que reúne a un selecto grupo de académicos latinoamericanos y españoles.

A lo largo de ocho capítulos, con un énfasis muy fuerte en la dimensión internacional pero sin desdeñar las dimensiones sociales, políticas y económicas nacionales, se identifican los procesos estructurales que subyacen a los innegables cambios que se registran en América Latina y se reflexiona sobre sus posibles consecuencias e impactos.

En el primer capítulo Esteban de Gori, Ava Gómez y Bárbara Ester (“gobiernos progresistas en América Latina: cambios y permanencias tras un periodo de estabilidad”) plantean la alternancia entre gobiernos progresistas que se adaptan a la globalización y el auge de fuerzas neoconservadoras. Los primeros fueron, según los autores, máquinas de estabilidad política y grandes productores de actores y de transformaciones. Los segundos reactualizaron culturas políticas que afirmaron al individuo, aprovecharon el impacto de la caída de precios de las materias primas y supieron leer más agudamente las transformaciones en las subjetividades de las clases medias urbanas. En sus conclusiones, identifican los dilemas de gobernabilidad y legitimidad nacional que enfrentan tanto las fuerzas políticas de derecha que regresan a la escena latinoamericana como las izquierdas que se mantienen en el poder o buscan fórmulas para recuperarlo.

En el terreno económico, Omar de León analiza en el capítulo segundo (“Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina”) el periodo comprendido entre 2003 y 2015. El autor se centra en la correlación entre lo económico y lo político, con el acceso al Gobierno por parte de fuerzas políticas progresistas, constatando la dualidad de las políticas económicas entre los gobiernos de izquierdas —con diferencias entre ellos— y los que siguen optando por formas más ortodoxas de tipo liberal definidas a partir del Consenso de Washington. Se examinan cuestiones relevantes como el crecimiento, la primarización de la estructura productiva, la pobreza y la distribución de la renta y el debate en torno al

desarrollo (extractivismo, desarrollismo industrial, desarrollo territorial). En el apartado de conclusiones, De León sostiene que la bonanza económica experimentada en la región en los años considerados se debió a una relación de precios de intercambio favorable a las materias primas, algo inusual inducido por el protagonismo de China. Fue en los países con gobiernos progresistas donde se aprovechó más esta fase de bonanza para reducir pobreza y desigualdad.

El papel de América Latina en la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible es el tema tratado por Javier Surasky en el tercer capítulo (“Cuidado con lo que deseas. América Latina en el umbral de la Agenda 2030”). Caracterizada por su escaso protagonismo como actor de la cooperación internacional, en los últimos tiempos América Latina viene ocupando un lugar importante, vinculado a la puesta en escena tanto de la cooperación gubernamental como de la CSS. Constatados los avances y lo no realizado en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se destaca el protagonismo latinoamericano en la gestación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo a la CSS. Se examinan también las formas y mecanismos que la región está adoptando para garantizar la implementación de los ODS. En sus conclusiones Surasky alerta del riesgo de no transformar las potencialidades regionales en activos operativos para propiciar el cambio hacia el desarrollo sostenible.

El protagonismo de los movimientos sociales, más conocidos en sus líneas generales que estudiados en profundidad, es el tema analizado por Breno Bringel en el cuarto capítulo (“Movimientos sociales en América Latina: matrices político-ideológicas, cartografía de las resistencias y conflictos societarios”). Con su amplia, compleja y dinámica diversidad, los movimientos sociales son actores fundamentales para comprender los procesos de cambio en América Latina. Su

presencia es clave en escenarios como la defensa del territorio, de la cultura y de los bienes comunes, pero también en la dimensión político-institucional. Junto a su trayectoria histórica, su caracterización, sus filiaciones discursivas y políticas y su dimensión geopolítica, se trata su evolución en los últimos tiempos, en su doble condición de quien protagoniza y, a su vez, se ve afectado por los cambios en la región. En todo ese recorrido, un elemento importante es la opción por los distintos modelos de desarrollo. En la sección de conclusiones se refleja una mirada crítica hacia los gobiernos progresistas que se mostraron al inicio más abiertos a las demandas y agendas de los movimientos sociales, pero que, contradictoriamente, acabaron generando en algunos casos más espacio para incentivar el desarrollo capitalista de siempre.

Tradicionalmente América Latina ha ocupado un lugar secundario en el mapa de las relaciones internacionales, casi siempre con Estados Unidos como garante del orden americano. Sin embargo, en los últimos años y en consonancia con los cambios en el sistema internacional de la post Guerra Fría, se está produciendo una mayor presencia de la región en la escena internacional, una mayor autonomía en su proyección exterior y una diversificación de sus opciones internacionales. De esta cuestión se ocupa Raúl Bernal-Meza en el capítulo quinto (“Las relaciones internacionales de América Latina ante un cambio de época”). La reorientación de la política económica tras el cuestionamiento del modelo neoliberal o la mayor presencia de Brasil, México y Argentina o de *potencias secundarias* (Colombia y Chile) reflejan ese cambio de tendencia, que tiene como hechos más relevantes y simbólicos el restablecimiento de relaciones entre Cuba y Estados Unidos y las consecuencias del proceso de paz en Colombia. En el texto también se da cuenta de la proyección exterior de las diversas formas de la integración latinoamericana. Asimismo se repasan los cambios en las visiones latinoamericanas sobre las relaciones internacionales.

En el campo de las relaciones interamericanas, destaca la cooperación energética y la importancia de la *diplomacia de los pueblos*. En un mundo globalizado se repasan las nuevas relaciones con Estados Unidos, la creciente presencia de China y la inserción económica internacional de América Latina. Las conclusiones de Bernal-Meza señalan entre otros factores explicativos de los cambios analizados el rol de China en la región como poder alternativo o el retorno de los Estados Unidos a sus intereses regionales en el segundo mandato de Obama. Junto al cambio de rumbo en las relaciones intrarregionales que se vislumbra como consecuencia de la destitución de Dilma Rouseff en Brasil, la victoria de Macri en Argentina y el aislamiento de Venezuela, el escenario futuro será bastante distinto.

El regionalismo en América Latina y la diversidad de procesos de cooperación e integración regionales son abordados por Tahina Ojeda en el sexto capítulo (“Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe”). En sus tres apartados se tratan: las teorías de la integración y los regionalismos; la evolución de los procesos de integración y regionalismos en América Latina y el Caribe; y los modelos y el estado actual de los procesos de integración y regionalismos en las distintas subregiones (centroamericana, andina, Cono Sur, Caribe). El último apartado se dedica a examinar las formas de la integración en el conjunto de la región. En las conclusiones, la autora destaca la profundización en estos años de la heterogeneidad y las asimetrías de estos procesos, así como la tendencia a la adopción unilateral de medidas comerciales y de inversión que limitan la armonización de políticas y condicionan la capacidad de inserción de la región en los mercados mundiales.

Uno de los ámbitos donde ha sido más relevante la presencia de América Latina es en el de la cooperación para el desarrollo, asunto al que dedica el capítulo séptimo Bruno Ayllón (“Latinoamérica en la cooperación internacional para el

desarrollo. De la subordinación a los donantes a la autonomía de la Cooperación Sur-Sur”). Se revisa, desde una proyección histórica, el papel jugado por la ayuda al desarrollo, especialmente durante la etapa de la Guerra Fría (1945-1989), las transformaciones de la cooperación internacional cuando aquella finaliza y los nuevos desafíos que se presentan (1990-2001), para examinar la influencia que tiene el hecho de que buena parte de los países de la región sean catalogados como países de renta media durante el periodo 2001 a 2015, al mismo tiempo que los donantes tradicionales modifican sus políticas de ayuda y muchos países latinoamericanos ponen en marcha sus propias políticas de cooperación, con un marcado enfoque Sur-Sur. En la sección de conclusiones Ayllón se pregunta por el impacto de la crisis que afecta a los principales países de la región en la CSS y sostiene que junto a las incógnitas del Gobierno Trump y a la evolución económica de China se puede dar una tormenta perfecta que definirá el futuro de Latinoamérica en la cooperación para el desarrollo.

La obra se cierra con el capítulo octavo, dedicado a las relaciones de España con América Latina, realizado por José Ángel Sotillo. La crisis económica, la debilidad política, la ausencia de proyección exterior y una menor presencia internacional marcan la agenda exterior española de los últimos años. Aunque América Latina y el Caribe mantienen su protagonismo en el discurso, lo cierto es que también en este caso hay un descenso de relaciones que, en todo caso, se mantienen en el ámbito económico, en virtud de la presencia empresarial española en la región. Los gobiernos del Partido Popular presididos por Mariano Rajoy han evidenciado su preferencia por la economización de las relaciones y por sus tensas relaciones con gobiernos de izquierdas, siendo especialmente notorio el caso de Venezuela. Ausente, entre otros, de casos tan importantes como el proceso de paz en Colombia o el Acuerdo entre la Unión Europea y Cuba, a España le corresponde —y no solo al

Gobierno— desempeñar un papel más protagonista y proactivo. En las conclusiones, Sotillo afirma que se ha agotado una etapa de las relaciones de España con la región, caracterizada por la asimetría, el recurso retórico a la historia compartida y la defensa de los intereses de las empresas españolas. En su lugar, es necesario diseñar e implementar una estrategia desde el diálogo multinivel, inclusivo y responsable.

En definitiva, esta obra coral que presentamos desde el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, con la participación destacada de académicos de diversas universidades latinoamericanas, reafirma nuestro compromiso con el estudio del desarrollo y la cooperación en América Latina, una década después del libro que la precedió. Confiamos en que podamos regresar de aquí a diez años a analizar la realidad latinoamericana con mejores noticias y con la esperanza de que, como afirmó Raúl Prebisch, los países apuesten por “la suprema importancia de la cooperación latinoamericana en el plano internacional”, sin la cual será extremadamente difícil transformar “ciertas manifestaciones de dependencia en genuinas relaciones de recíproco interés y de largo alcance”¹.

1. Raúl Prebisch (1971): “Más allá del sistema económico”, *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, n° 150, abril-junio, pp. 499-513.