

RECENSIONES

América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO / BRUNO AYLLÓN

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2007.

El libro aquí referenciado presenta una mirada global sobre el *estado de cosas* en América Latina, sus problemáticas más evidentes y una interpretación sobre las mismas. La forma en que los autores abordan estas problemáticas se hace desde un complejo de disciplinas que busca dar una visión más amplia al lector, en el que se reúnen aspectos de diversa índole, con miras a efectuar una aproximación más concienzuda, y en la medida de lo posible, objetiva sobre el tema en estudio.

Las temáticas que conforman el libro son abordadas desde las esferas política, económica y social, y en suma, comprenden una descripción de las desigualdades en América Latina. El balance de las reformas impuestas en esta región, los sistemas políticos, el papel de la integración y la cooperación para el desarrollo y un esbozo de sus relaciones internacionales, comprenden algunos de los temas que los diferentes autores profundizan en cada uno de los ensayos del libro. Cada una de estas temáticas será brevemente reseñada a continuación, finalizando con algunos comentarios críticos sobre el libro en general y sobre los capítulos en particular.

Para empezar, el artículo de Rosa de la Fuente, “América Latina y el Caribe: el reto de una sociedad desigual”, señala como idea principal que pese a la gran heterogeneidad de la región, la desigualdad se presenta como una constante en todos los países que la integran. Una constante que no se ha atenuado significativamente con la oleada modernizadora, y que en cambio, en algunos casos, se ha incrementado. Entre las causas que la autora encuentra para ello, se destacan: la asimetría en el conocimiento de las reglas de juego, la incorporación segmentada de actividades económicas a la economía global, y el fracaso de políticas públicas de redistribución. De la Fuente discute que no hay consenso sobre la relación existente entre crecimiento económico y desigualdad, pero destaca la concepción del Banco Mundial sobre la relación intrínseca entre estas dos variables. Así mismo, señala que no hay una relación lineal entre nivel de pobreza y distribución del ingreso, pero que la tendencia en Latinoamérica es que los países más pobres tienen menor equidad (con excepciones como Chile o Brasil). Ahora bien, junto con la inequidad en la distribución del ingreso, se destacan la presencia de pobreza, hacinamiento crítico, escolarización precaria, etc., indicadores que han venido disminuyendo, al contrario de la

desigualdad económica. Aparte de las desigualdades socioeconómicas, existen también las demográficas que se hacen evidentes en el comportamiento de las tasas de fecundidad y de mortalidad según el área geográfica o el grupo socioeconómico. Por otro lado, hay desigualdades de género y pertenencia étnica, siendo evidente que los grupos indígenas y afrodescendientes ocupan los estratos económicos inferiores, y las mujeres ostentan los niveles más altos de pobreza. Por último, la autora destaca las desigualdades espaciales que son evidentes, por ejemplo, entre Estados o departamentos (piénsese en Brasil o en Colombia). Con ello, la autora al señalar que las únicas desigualdades no son de distribución del ingreso, hace un llamado a que se formulen políticas públicas que apunten a debilitar las causas que generan los tipos de desigualdad señalados.

Por otro lado, Luis Miguel Puerto Sanz centra su discusión en las políticas de corte neoliberal implementadas en la región, que tomaron forma en los postulados del Consenso de Washington y que no han conducido, según el autor, a los mejores resultados. Puerto Sanz indica la forma en que los ajustes promovidos gravitaron sobre la estabilización macroeconómica, la apertura externa y la privatización, y de forma gradual en las reformas al mercado laboral y la seguridad social. De esta forma, las reformas promovieron las exportaciones y el flujo de capitales, generando diversificación en las fuentes de financiamiento, aumento de la Inversión Extranjera Directa, una creciente bursatilización, –pero también, revaluación en los tipos de cambio–, déficits en cuenta corriente, financiamiento del consumo por encima de la inversión, etc. Además, en el proceso de privatización, si bien disminuyó el endeudamiento público, también faltó transparencia en algunos procesos. Se tiene como resultado un aumento de la inestabilidad y de la dependencia de los mercados de capital internacionales. Incluso según los críticos de las reformas, la crisis es mayor ahora que hace quine años, la exclusión social se ha potenciado, la desigualdad persiste, el crecimiento económico no ha sido continuo y prácticamente no se ha generado un valor agregado interno. Asimismo, las pequeñas y medianas empresas han cedido su participación en los mercados a favor de las subsidiarias locales de empresas transnacionales, el impacto en el empleo ha sido mínimo y ha aumentado la inseguridad alimentaria.¹ En conclusión, se necesita reformular el modelo, pero teniendo en cuenta las particularidades donde este se apliquen.

En el tercer capítulo, Natalia Ajenjo señala que los regímenes

1 El autor señala, sin embargo, que cada país ha tenido sus consecuencias particulares.

democráticos han venido consolidándose, pese a las fallas en justicia, crecimiento, legitimidad y transparencia. Centra su atención en el sistema presidencialista y en los partidos políticos. Con respecto al primero, argue que aún con sistemas presidencialistas, en América Latina no ha sido frecuente el bloqueo legislativo a las propuestas ejecutivas. En cuanto a lo segundo, la autora analiza la volatilidad de la oferta electoral y la baja estructuración competitiva en torno a ejes programáticos.

Al concluir que estas preocupaciones han tendido a dirimirse, da importancia a la longevidad de los partidos, pero discutiendo que de forma aislada ni ésta ni la volatilidad regional indican patrones regionales comunes. A parte de esto, Ajenjo estudia la baja disciplina partidaria y la polarización ideológica (muy heterogénea en la región), así como, del lado del ciudadano, el asentamiento competitivo sobre el eje izquierda-derecha (sesgado a la centroderecha históricamente). Finalmente, para complementar el diagnóstico sobre la democracia, destaca la falta de confianza generalizada en la región sobre el sistema judicial, así como el escaso cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos. En últimas, pese a que hay una sana competencia partidaria, ésta no traslada los intereses ciudadanos a la acción pública.

En el cuarto capítulo, Jorge Antonio Quindimil hace un recorrido histórico por los procesos de integración latinoamericanos, y ofrece un diagnóstico de los mismos. La cantidad de acercamientos integracionistas en la región andina, en el cono sur y en Centroamérica, han sido muy variados. Entre éstos se cuentan el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros. La formación de éstos ha sido usualmente apoyada por la OEA y la CEPAL, organismos regionales que han impulsado los esfuerzos integracionistas. Además ha habido intentos de integración física en materia de transportes, telecomunicaciones y abastecimientos energéticos (ejemplo de ellos, IIRSA y el PPP). No obstante, a parte de todo esto, Quindimil señala que la integración es apenas un medio para alcanzar un fin más importante, a saber, el desarrollo social (es decir, el bienestar de los ciudadanos). Sin embargo, los resultados alcanzados han sido más de tipo económico, encontrándose un aumento de las exportaciones y de la Inversión Extranjera Directa, una disminución en el endeudamiento externo y una diversificación en las importaciones, mientras en materia social los impactos han sido mínimos.

Más adelante, José Ángel Sotillo evalúa las relaciones internacionales de América Latina. Situándose en un enfoque crítico, hace una radiografía económica, social y política de la región, en la que indica

la abundancia de recursos naturales que coexiste con la pobreza, la violencia, la marginalidad, la corrupción, la dominación de una élite que persigue intereses foráneos, etc. Así, asegura que la existencia en el mismo escenario de pobreza y democracia, no hace más que desprestigiar a esta última. Luego elabora una lista de actores vinculados al tema, entre los que destacan lo Estados, los organismos regionales (OEA, CAN, MERCOSUR, CSN), las ONG y los colectivos de base popular, la Iglesia Católica, los medios de comunicación, y algunos personajes influyentes en el ámbito político (como Ernesto Guevara o Rigoberta Menchú).

Es importante la forma en que el autor destaca la influyente presencia de Estados Unidos en la región y sus estrategias de seguridad hemisférica (en especial después del 11 de septiembre), y así mismo, la forma en que algunos gobiernos se han alejado de su influencia y se han venido acercando a la Unión Europea y al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (con especial énfasis en China e India). De esta forma parece haber una tendencia de las economías latinoamericanas de dejar de estar supeditadas a Washington para complementarse con nuevas regiones.

Finalmente, Bruno Ayllón elabora un esquema de la cooperación para el desarrollo en la región, donde asegura que las relaciones donante-receptor históricamente se han establecido a favor de los intereses del donante. Muestra, además, como el discurso del desarrollo ha estado influenciado por ciertas “modas” en las que el primer mundo siempre cree tener las soluciones para el tercero. De esta forma, en los años ochenta el énfasis radicaba en la liberalización, la desregulación, la privatización, entre otros (con la “moda” de la cooperación reembolsable); en los noventa hacen su aparición la descentralización, el pluralismo y el desarrollo participativo, para dar paso más tarde a los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

Ayllón pasa a definir la terminología utilizada en el lenguaje de la cooperación, señalando aquí la ayuda exterior, la asistencia para el desarrollo, la Ayuda Oficial al Desarrollo, entre otras. Además define al sistema internacional de cooperación para el desarrollo, en el que muestra que América Latina ha tenido, generalmente, un papel pasivo/receptor. No obstante, en los últimos tiempos han surgido propuestas desde esta región, especialmente en materia de cooperación Sur-Sur que la han hecho más activa. La región, afirma el autor, pese a ser un país de renta media, sigue siendo un objetivo de los organismos internacionales de cooperación por la existencia de bolsas de pobreza, por su vertiginosa desigualdad y por la presencia de violencia. Sin embargo, su importancia relativa frente a regiones como África subsahariana, y Oriente Próximo ha venido menguándose.

Algunas reflexiones

Hasta aquí se ha efectuado una reseña –exigua por el espacio con el que se cuenta– sobre el libro arriba señalado, sin entrar en mayor detalle y sin incorporar la opinión personal de los autores del presente escrito. A continuación se harán algunas reflexiones y comentarios críticos sobre los temas abordados en el texto y, especialmente, sobre la forma en que fueron abordados.

Para empezar, vale subrayar el esfuerzo de tratar de interpretar a Latinoamérica desde diversos ángulos y distintas disciplinas. En la mayoría de ocasiones sus esfuerzos son exitosos. No obstante, en algunos casos parece que se soslaya la imbricación entre disciplinas que genera un conocimiento más satisfactorio sobre la temática en cuestión. Ejemplo de ello es la persistencia de la profesora Ajenjo en entender los sistemas democráticos latinoamericanos desde un enfoque propio de la esfera de la ciencia política, sin atender de forma relevante a la dimensión económica de la democracia. Esto es, en su disertación sobre la posibilidad de hablar de democracia en América Latina, Ajenjo centra su análisis en el uso de categorías propias de su profesión (es el caso de la “cuestión presidencialista”, el sistema de partidos, la polarización ideológica, la disciplina partidaria) sin profundizar en un aspecto (de hecho parece ignorarlo) que es fundamental si lo que se quiere es hablar de democracia. Este aspecto es la existencia de un mínimo de igualdad socioeconómica (aspecto que, entre otras cosas, es amplia y exitosamente abordado por otros autores del libro) que necesariamente afecta la deliberación democrática. Al respecto recuérdese que el liberalismo clásico consideraba que sin cierta igualdad los ciudadanos no pueden ser autónomos y la democracia entra en duda. Por ello Rousseau creía que

[...] el ejercicio de libertad democrática supone un mínimo de igualdad fáctica, a fin de que ningún ciudadano sea suficientemente opulento como para comprar a otro, ni ninguno tan pobre como para ser obligado a venderse.²

2 Uprimy, Rodrigo. “Constitución de 1991, Estado Social y Derechos Humanos: Promesas Incumplidas, Diagnóstico y Perspectivas”. En *El Debate a la Constitución*. Universidad Nacional-ILSA, Bogotá, 2002, 67.

En una línea similar se encuentra el pensamiento de John Stuart Mill o Adam Smith, para quienes la riqueza estaba estrechamente relacionada con el potencial de libertades individuales. Por ello consideramos que aún superándose las “brechas democráticas” que señala Ajenjo, no se podría alcanzar una democracia satisfactoria por la persistencia de las vertiginosas desigualdades socioeconómicas.

Así mismo, la revisión histórica que efectúa Quindimil sobre los conatos de integración latinoamericana parece ser, en ciertos aspectos, romántica y apologética.³ Al señalar el papel de la CEPAL y la OEA como “adalid” de la integración en la región, parece olvidar la influencia de la potencia hemisférica en las decisiones de la OEA⁴ y en el desarrollo de algunos procesos integracionistas latinoamericanos. Tanto así que el autor prácticamente no hace referencia al papel de Norteamérica en la región y olvida que los tratados comerciales bilaterales con Estados Unidos afectan (no vamos a discutir si para bien o para mal) a la dinámica integracionista latinoamericana.

En este sentido, Sotillo Lorenzo (210) señala –haciendo referencia a las relaciones internacionales– que Venezuela se retiró de la CAN “como rechazo a la firma de Tratados de Libre Comercio con Washington por alguno de sus socios en esa comunidad”. Además, el curso de las negociaciones de Perú y Colombia en materia de propiedad intelectual en el TLC con Estados Unidos, diverge de la legislación existente dentro de la Comunidad Andina en lo referente a la consecución de patentes de plantas y animales y en cuanto a la producción y/o importación de medicamentos. En este sentido, la legislación de la CAN asegura, en la Decisión 486 de 1996, que no se pueden considerar invenciones “el todo o parte de seres vivos tal como se encuentran en la naturaleza”, pero en el curso de las negociaciones, las autoridades colombianas arguyeron que “en lo que respecta al sector de la Protección Social, preocupa que todos los esfuerzos razonables conduzcan a que en un futuro se patentes plantas” (96-97). Por ello, las relaciones con la potencia del norte han modificado las tendencias integracionistas de los países latinoamericanos. De aquí se desprende que, sin querer tomar posición sobre la conveniencia de la influencia de Estados Unidos en la región, un estudio sobre las dinámicas integracionistas

3. En el sentido en que ve a la región como pionera de esfuerzos integracionistas. Eso sí, cabe destacar que el autor señala que en materia social, la integración no ha sido muy fructífera.

4. No es coincidencia que en el capítulo 5 del mismo libro, Sotillo (p. 208) señale que “la OEA hunde sus raíces en la creación de un sistema panamericano o interamericano, casi siempre bajo la supremacía de Estados Unidos. Para que no hay dudas la sede está en Washington”. Además continúa diciendo que “aunque la OEA [...] se basa en la igualdad jurídica de los Estados miembros, siempre ha estado controlada y dominada por Estados Unidos que, además, suele contar con gobiernos afines para ejercer ese poder sobre el conjunto de la Organización”.

latinoamericanas hubiese sido más satisfactorio de haber tomado en cuenta los “movimientos” de Norteamérica sobre América Latina.⁵

En cuanto al escrito de Ayllón, es muy acertado en señalar cómo las estrategias de desarrollo no se pueden entender como una “jugada” altruista, sino que también persiguen los intereses de quienes prestan la cooperación. El autor recuerda que la “ayuda” que prestaban las dos superpotencias en la Guerra Fría se hacía para disminuir el atractivo del régimen con el que se competía (fuese capitalista o socialista). En una línea similar, el historiador Paul Kennedy indicaba, con respecto al Plan Marshall (mencionado por Ayllón) que “no se necesitaba ser un genio para ver que la *raison d’être* del Plan era convencer a todos los europeos de que la empresa privada era mejor que el comunismo para su prosperidad”.⁶

Esta línea de argumentación que ofrece Ayllón, es acertada en el sentido en que muestra la realidad de forma escueta –no romántica–, recordando el punto de vista de la así llamada escuela realista de las relaciones internacionales. Así, Morgenthau (1994, 54) indicaba que

[...] no existe nación que no se haya visto tentada [...] a disfrazar sus aspiraciones y procedimientos muy particulares bajo el amparo de los principios morales del universo.⁷

En general, pues, los temas desarrollados en el libro conforman un estudio interesante sobre América Latina, que permiten al lector realizar un acercamiento a los problemas que agobian a la región, a sus oportunidades y sus horizontes. El hecho de que sea

5. De hecho, tanto Sotillo como Ayllón son conscientes de ello, por lo que en sus análisis sobre relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo dan un trascendental peso a la figura de Estados Unidos.

6. Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza & Janes, 1989, 466.

7. Morgenthau, Hans. “El poder político. Teoría realista de la política internacional”, en J. A. Vázquez. *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos*, México, Noriega, 1994, 54. De cualquier forma, hay que señalar que la manera como Ayllón concibe el desarrollo, en términos de beneficio para el Primer Mundo, coincide en ciertos puntos con el estudio de Escobar (1996) sobre el discurso del desarrollo en América Latina. Ver al respecto, Escobar, Arturo. *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma, 1996.

abordado desde diferentes disciplinas le confiere un valor agregado que no es usual en un estudio de estas características (no se deben olvidar, sin embargo, las críticas aquí realizadas). Eso sí, conviene no olvidarse de que es un libro escrito desde Europa, y que sus conclusiones podrían diferir si los autores escribiesen “al interior” de Latinoamérica, cosa que no ignora Sotillo, por ejemplo (véase p.194), que sostiene al respecto que tal situación tiene sus ventajas y sus desventajas, y que se dejan al lector como inspiración para futuras reflexiones.

JUAN CARLOS BONILLA BORDA

Economista Universidad Nacional de Colombia

HUGO FERNANDO GUERRA URREGO

Político Universidad Nacional de Colombia