

114

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Revista Mexicana de POLÍTICA EXTERIOR

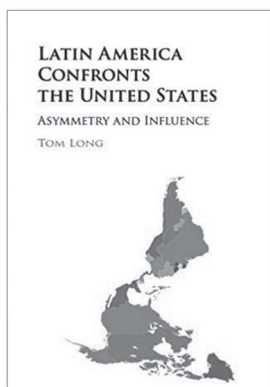
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2018

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS ALFONSO DE ALBA GÓNGORA: La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe 2012-2018, logros y prospectiva ■ **MIGUEL DÍAZ REYNOSO:** Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe ■ **VÍCTOR HUGO MORALES MELÉNDEZ:** Una renovada presencia e influencia de México en América del Sur ■ **BLANCA ALCALÁ RUIZ:** Relaciones México-Colombia: de la empatía a la sociedad estratégica ■ **ÓSCAR CRUZ BARNEY:** La solución de controversias entre Partes en la Alianza del Pacífico ■ **ANDRÉS SERBIN:** El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar ■ **TOM LONG:** La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era Trump ■ **LAURA MACDONALD:** La política exterior de Canadá hacia América Latina, de Harper a Trudeau: ¿un regreso al internacionalismo de potencia intermedia? ■ **TRIGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE CONTADORA** ■ **BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR:** Contadora y la paz en Centroamérica: vigencia de una gestión diplomática a 35 años de distancia ■ **AGUSTÍN GARCÍA-LÓPEZ LOAEZA Y MARCELA VALDIVIA CORREA:** Del fin de la guerra a una paz sostenible: el papel de México en Centroamérica (1983-2018) ■

\$79.00

INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES



Tom Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 260 pp.

“Los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”, señalaba Tucídides en *La historia de la guerra del Peloponeso* al referirse al poder de los atenienses sobre los melios. En el estudio de las relaciones internacionales se sigue haciendo eco de la máxima de Tucídides para sostener que los Estados con mayor poder material determinan el rumbo del sistema internacional. Esta manera de pensar el mundo subyace en los más diversos análisis sobre las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Desde las tesis enfocadas en la seguridad hemisférica, de cuño estadounidense, hasta la teoría de la dependencia latinoamericana, enfatizan el dominio de Estados Unidos sobre su “patio trasero” y sus efectos en la región, y presuponen que los países latinoamericanos gozan de una autonomía muy limitada.

En *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, Tom Long critica la centralidad que tanto autores del *establishment* como revisionistas han otorgado a Estados Unidos en el estudio de las relaciones entre la potencia y Latinoamérica. El argumento central de Long en esta obra, y de ahí su relevancia para el lector interesado, es que los países latinoamericanos han ejercido más influencia en sus relaciones con Estados Unidos de la que suele reconocerse. En consecuencia, señala que las visiones tradicionales son insuficientes para entender las dinámicas regionales. El autor postula un enfoque al que denomina *internacionalista* para el estudio de las relaciones América Latina-Estados Unidos, que reconozca y analice la agencia de los países latinoamericanos.

Long desarrolla este enfoque mediante el análisis de cuatro apasionantes estudios de caso, en los cuales los países latinoamericanos lograron modificar, a su favor, los términos de su relación con Estados Unidos. Cada uno de los estudios de caso conforma un capítulo del libro, y se refieren a la creación de los siguientes tratados e iniciativas: la Operación Panamericana, los tratados Torrijos-Carter, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Plan Colombia. A continuación se hace referencia a las principales conclusiones y aportaciones de cada uno.

El primer caso se refiere a la Operación Panamericana, una iniciativa de los años cincuenta que fue impulsada por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek para que Estados Unidos destinara financiamiento para el desarrollo de América Latina. Long argumenta de manera persuasiva que la Operación Panamericana es una hazaña regional subvalorada. Bajo el liderazgo de Kubitschek y por medio de esta iniciativa, los Estados latinoamericanos lograron un mayor apoyo estadounidense al desarrollo económico regional. Para ello, persuadieron al gobierno del presidente Eisenhower para que vinculara la erradicación del subdesarrollo con la agenda anticomunista. Además de redituarse en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sentó las bases de la Alianza para el Progreso del presidente John F. Kennedy, la cual suele estudiarse desde el punto de vista estadounidense de la Guerra Fría y omitiendo este antecedente latinoamericano.

El segundo caso versa sobre los tratados Torrijos-Carter y es quizás el más contundente y el más interesante del libro. Se trata, a todas luces, del caso más improbable: la asimetría de poder entre Estados Unidos y Panamá difícilmente podría ser mayor, además de que Estados Unidos no tenía ningún interés en abolir la zona del Canal de Panamá; por el contrario, éste era percibido por los estadounidenses como una fuente de seguridad, prosperidad y orgullo nacional. A pesar de ello, y contra todo pronóstico, en 1977 el gobierno de Omar Torrijos logró que Estados Unidos reconociera la soberanía panameña sobre el Canal, y que su control le fuera transferido gradualmente, además de que pactó algunos beneficios económicos para el país. En este estudio de caso, el autor hace un detallado recuento de cómo, a lo largo de siete años y tres presidencias estadounidenses, Torrijos impulsó lo necesario para que Estados Unidos modificara su política sobre el Canal de Panamá. Para ello, el gobierno

panameño recurrió a la internacionalización del asunto, mediante la narrativa de la descolonización y la discriminación en contra del Sur global, y el replanteamiento de la seguridad del Canal. Esto último con el argumento de que se trataba de un recurso geográfico que era imposible defender sin el apoyo de los panameños. Aunque Long no niega el papel central desempeñado por el presidente Jimmy Carter para la conclusión de los tratados, sostiene que los análisis tradicionales sobre el tema se centran en este único factor, haciendo caso omiso del arduo trabajo panameño que había detrás de los tratados, y que comenzó muchos años antes de que Carter asumiera la presidencia de Estados Unidos.

El tercer y cuarto casos, referentes al TLCAN y al Plan Colombia, tienen múltiples paralelos. Para empezar, ambas iniciativas fueron propuestas por los propios países latinoamericanos. Long sostiene que, a pesar de que se adecuaron a los intereses estadounidenses en el curso de su negociación, los acuerdos finales reflejan, en buena medida, los intereses de las elites gobernantes de México y Colombia. De acuerdo con el autor, en el caso del TLCAN al gobierno mexicano le interesaba generar candados externos que reforzaran el modelo económico neoliberal adoptado en el país, así como mejorar la relación con Estados Unidos vía la interdependencia y la institucionalización de la relación bilateral. En el caso colombiano, el recién electo presidente Andrés Pastrana buscó de *motu proprio* obtener apoyo financiero y militar estadounidense para fortalecer al Estado colombiano y debilitar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Ambos gobiernos lograron avanzar sus intereses. Asimismo, a diferencia de los primeros dos casos, tanto el TLCAN como el Plan Colombia contaron desde el inicio con el respaldo del presidente estadounidense en turno. Tal vez ello fue lo que permitió a los dos gobiernos latinoamericanos desarrollar estrategias más elaboradas para obtener el apoyo del Congreso estadounidense a sus iniciativas, las cuales se encuentran documentadas en estos capítulos.

Así, cada estudio de caso ejemplifica clara y detalladamente cómo los tomadores de decisión latinoamericanos persiguieron sus propios intereses en su relación con Estados Unidos. Destaca la variación entre los casos: se refieren a Estados con un poder material muy distinto (desde Brasil hasta Panamá), a agendas muy diversas (comercio y seguridad, por ejemplo) y, además, abarcan un largo periodo histórico, 45 años, en los

que se modificó radicalmente la situación continental y el poder relativo de Estados Unidos (del principio de la Guerra Fría a la consolidación de ese país como potencia hegemónica). Esto, a los ojos del lector, no puede más que dar mayor contundencia al argumento del autor.

Finalmente, las conclusiones del libro redondean el argumento central y sistematizan la vasta información de los estudios de caso. Long señala que los Estados más débiles, en relaciones bilaterales asimétricas, pueden ejercer lo que él denomina como *poder de política exterior*. Con base en la evidencia recabada, categoriza las estrategias que los Estados más débiles —en este caso los países latinoamericanos— emplean para practicar este poder. Estas estrategias son: el *poder derivado*, que se ejerce al explotar los intereses comunes con el Estado más poderoso; el *poder colectivo*, que consiste en internacionalizar el asunto de interés y ganar aliados internacionales, y el *poder particular*, que se refiere a recursos estratégicos específicos, como el Canal de Panamá o la frontera compartida con México.

Aunque Long hace esta triple categorización, el poder derivado es, de manera muy notoria, el que se encuentra más ejemplificado en los estudios de caso. Posiblemente, el caso del Plan Colombia es el mejor ejemplo de esta clase de poder: el gobierno del presidente Pastrana encontró la forma de canalizar apoyo estadounidense a su país mediante una narrativa que enfatizaba que una Colombia más estable redituaria en la disminución de la oferta de drogas en Estados Unidos. Es decir, de acuerdo con los estudios de caso, el poder derivado suele expresarse en términos de constructos sociales, principalmente replanteando un tema de interés del menos poderoso en términos que le resulten también atractivos a su contraparte. Ello es interesante porque, si bien en la disciplina de las Relaciones Internacionales hay paradigmas —como el constructivista— que piensan al mundo como una realidad socialmente construida, el poder ha sido escasamente estudiado en estos términos. Además de ser interesante en términos teóricos, es relevante para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Con base en los estudios de caso, parecería que los Estados latinoamericanos tienen mayor éxito en impulsar sus intereses cuando logran plantear una narrativa que les sea favorable y que a la vez les resulte convincente a los actores gubernamentales de Estados Unidos. Es decir, la clave parecería estar en incidir en la definición y planteamiento de la agenda.

Lo anterior permite destacar una paradoja en el título del libro, si bien se llama “América Latina *confronta* a Estados Unidos”, en sus páginas se presentan escasos escenarios de confrontación u oposición. Los estudios de caso se refieren a situaciones de cooperación entre los países latinoamericanos y la potencia. Sería interesante pensar, en investigaciones futuras, en otra cara de la moneda: ¿los Estados latinoamericanos pueden impulsar sus intereses mediante la confrontación o la oposición a Estados Unidos? ¿Existen estrategias efectivas en este sentido? ¿Qué estudios de caso serían los más apropiados para ahondar en estas incógnitas? Éstas no son preguntas irrelevantes en un mundo en el que, lamentablemente, los espacios de cooperación con la potencia del norte son a veces inconstantes y endebles.

Más allá de lo aquí señalado, este libro es una obra magnífica que se sostiene por sí misma. A manera de conclusión y para despertar aún más el interés del lector, destaco brevemente tres de sus aportaciones. La primera, el libro es, por su propio derecho, una contribución admirable a la historia diplomática de la región. Los estudios de caso se encuentran exhaustivamente documentados —a partir de archivos multinacionales y entrevistas con actores clave— y están tan diestramente narrados que son una fuente invaluable de información sobre los temas expuestos. La segunda, se trata de una valiosa contribución teórica, que brinda pistas sugerentes para repensar cómo se entienden las relaciones asimétricas de poder y la agencia de los Estados menos poderosos en un mundo cambiante. La tercera, el libro es relevante para el ejercicio de la política exterior; en sus páginas hay innumerables ejemplos de mejores prácticas y estrategias para incidir en la relación bilateral con el que sigue siendo el país más poderoso del mundo. En suma, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence* es una lectura obligada para todos los interesados en cuestionar si los débiles sufren lo que deben, desde el ámbito histórico, teórico o práctico.

María José Urzúa Valverde