



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen I · Número I (2017)

Reseña de *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and influence.*

Tom Long. New York, Cambridge University Press, 2015, 260 páginas.

Reseña bibliográfica por Leandro Morgenfeld

RECIBIDO: 29 de abril de 2016

Reseña de *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and influence*.

Tom Long. New York, Cambridge University Press, 2015, 260 páginas.

Leandro Morgenfeld
IIHES-UBA-CONICET
leandromorgenfeld@hotmail.com

Discípulo de Robert A. Pastor -miembro del Consejo de Seguridad Nacional durante la Administración Carter-, Tom Long es un joven investigador formado en American University, quien actualmente se desempeña como profesor en la University of Reading, en Gran Bretaña. Este libro, cuyo origen es su tesis doctoral, tiene, entre muchos méritos, el de abordar la discusión teórica –aportando herramientas analíticas novedosas en el campo de las relaciones internacionales-, en base a una profunda investigación histórica, que abrevó en una docena de archivos de seis países (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá y Estados Unidos) y se nutrió de entrevistas a políticos y diplomáticos que protagonizaron los cuatro casos de estudio: la Operación Panamericana (OPA), las negociaciones por el Canal de Panamá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido como NAFTA, su sigla en inglés) y el Plan Colombia.

Lejos de todo dogmatismo, Long presenta en cada uno de los procesos analizados el correspondiente estado de la cuestión, hace dialogar a las distintas corrientes y expone finalmente sus originales aportes. Estando o no de acuerdo con sus conclusiones, este libro es un aporte fundamental para entender las relaciones entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, a través de un abordaje complejo, que a la vez que reconoce las profundas asimetrías entre Estados Unidos y sus vecinos del sur, intenta mostrar cómo los países no centrales pueden desplegar una cierta capacidad de influencia en los más poderosos. O sea, se propone discutir la idea de que los países latinoamericanos prácticamente no tienen espacio para tomar la iniciativa en sus relaciones con el coloso del Norte.

En el primer capítulo se explicita cuál es el aporte teórico del libro: contribuir a la literatura sobre relaciones internacionales entre estados poderosos y débiles, mostrando que América latina ejerció una mayor influencia en las relaciones con Estados Unidos que la que usualmente le atribuye la bibliografía, especialmente la anglosajona: “Los líderes latinoamericanos lograron conseguir niveles altos de autonomía. Es más, algunas veces pudieron influir en la política estadounidense. En vez de implícitamente tratar a los países latinoamericanos como actores pasivos frente a las políticas estadounidenses,

este libro demuestra que contribuyeron activamente a dar forma a las dinámicas de las relaciones asimétricas. Los líderes latinoamericanos también fueron políticos. La capacidad coercitiva de los Estados Unidos fue central para la estructura de las relaciones, pero por sí misma no las determina. La asimetría material no elimina la posibilidad de influencia de los poderes más débiles” (p. 3). En este capítulo inicial, Long repasa las distintas corrientes historiográficas que abordaron las relaciones Estados Unidos-América Latina, señalando que en la mayor parte de las mismas hay una minusvaloración de la capacidad de acción de los estados pequeños y medianos. El autor describe tres corrientes: la del “establishment” (se centra en la política de Estados Unidos de alejar de América Latina a potencias extra-hemisféricas, considera la mera presencia de Estados Unidos como benéfica, se focaliza en las reacciones de América Latina frente a Estados Unidos, pero no en sus acciones); la revisionista (potenciada en las décadas 1980 y 1990, y en la que se destaca actualmente Greg Grandin, es crítica del intervencionismo estadounidense, destacando sus imperfecciones o aberraciones, pero siempre manteniendo el foco de su atención en Estados Unidos); y la “internacionalista”, en la que se inscribe el autor, que amplía su centro de análisis, para incluir la perspectiva de los demás países latinoamericanos, logrando una visión más multilateral. El capítulo termina con un extenso análisis teórico de las dinámicas de la asimetría, concepto que el autor prefiere, en vez del de jerarquía, ya que el primero es un requerimiento práctico para establecer jerarquía en las relaciones internacionales. Finalmente, explica cómo y por qué se seleccionaron los cuatro fenómenos analizados y las cinco dimensiones que se observaron en cada uno de ellos: objeto de controversia, objetivos de la política exterior, estrategias de la política exterior, acciones y respuestas, resultados.

El primero de los casos analizados es el de la OPA. A contramano de la mayor parte de la literatura estadounidense, Long muestra que fue un antecedente directo de la Alianza para el Progreso, a la que usualmente se la analiza casi exclusivamente como una respuesta a la Revolución Cubana y una excrecencia de la teoría de la modernización. Así, los reclamos a Estados Unidos por parte de presidentes latinoamericanos, como Juscelino Kubitschek, algunos de ellos materializados en el proyecto de la OPA, permiten al autor mostrar que la iniciativa venía del sur y que el proyecto de Kennedy, anunciado en marzo de 1961, tenía un antecedente que no se vinculaba, exclusivamente, a los desafíos a la hegemonía estadounidense que provocó el triunfo de los guerrilleros caribeños. El autor muestra cómo el presidente brasileiro aprovechó el ataque contra el vicepresidente Richard Nixon en Caracas (1958) para movilizar las agendas estadounidense y latinoamericana hacia una orientación desarrollista, logrando atraer la atención de Dwight Eisenhower y otros presidentes de la región, como los de México,

Argentina y Colombia. En su análisis, la respuesta estadounidense a la Revolución Cubana debió contemplar esta iniciativa latinoamericana, y de ese antecedente emergió la Alianza para el Progreso.

El segundo proceso estudiado, es el de la restitución del Canal de Panamá, tras años de negociaciones impulsadas por Omar Torrijos luego del rechazo del tratado de 1967, que se plasmaron en los acuerdos con James Carter. Long reconstruye minuciosamente las extensas negociaciones, con sus interminables idas y vueltas, tras las cuales el país más pequeño de América Latina logró conseguir la integridad territorial, el control del Canal y mejorar los beneficios económicos que extrae del mismo. Claro que el precio fue aceptar una larguísima y gradual transferencia, que se prolongó por 23 años. El autor desarrolla las distintas etapas de un proceso marcado por la cooperación, el conflicto y el compromiso. Long argumenta que, si comparamos los objetivos que se propuso Torrijos en 1972 con el tratado final, alcanzado un lustro más tarde, Panamá logró un resultado satisfactorio en casi todos ellos. La mayoría de los anteriores abordajes, que privilegiaban la mirada sobre Estados Unidos en las negociaciones, no pudieron entender hasta qué punto las agendas políticas, las definiciones de intereses y los resultados emergieron de un proceso interactivo. Por ejemplo, Long critica la idea generalizada de que la asunción de Carter fue un momento clave para las negociaciones, ya que en realidad los avances de Panamá en las mismas habían empezado cuatro años antes. El país centroamericano logró construir una coalición de aliados, tanto a nivel internacional como al interior de Estados Unidos, al punto que al coloso del Norte le hubiera generado un costo mayor mantener el *status quo*: “La toma de posesión de Carter y su énfasis en renovar la política de Estados Unidos hacia la región presentó otra oportunidad que los panameños supieron usar para concluir un tratado que incluyó compromisos de las dos partes. A pesar de la fuerza de sus ideas y argumentos, Panamá moldeó el entendimiento del problema del Canal enfatizando cómo se vinculaba con la soberanía y la justicia; Panamá transformó su condición de país pequeño en una fortaleza, convenciendo a los Estados Unidos de que una nueva política hacia el Canal era necesaria” (p. 128).

El tercer caso analizado es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que entró en vigencia el 1 de enero de 1994. El eje de este capítulo es mostrar cómo, durante la presidencia de Carlos Salinas de Goltari, México recalculó su interés nacional, tras la crisis de la deuda de 1982, y se focalizó en garantizar el libre mercado, atraer inversión extranjera y profundizar los vínculos comerciales con Estados Unidos, para lo cual la firma de un TLC pasaba a ser un objetivo primordial. Long detalla cómo el gobierno de ese país se involucró en los asuntos domésticos de su poderoso vecino del

Norte, y hasta hizo un intenso *lobby* en el congreso, cuando debió ratificarse el tratado, con apoyo de parlamentarios demócratas y republicanos. Más allá del “éxito” que supuso para Salinas de Goltari la puesta en funcionamiento de este acuerdo, Long reconoce al final del capítulo que el NAFTA, a pesar de las promesas, no catapultó a México al “Primer Mundo”.

El último objeto de análisis es el Plan Colombia. Contra la interpretación de que el mismo fue parte del diseño imperial en la *posguerra fría*, impuesto a una desesperada y reacia Bogotá, o fue una perversión del plan original de paz propuesto por el presidente Andrés Pastrana, o un modelo exitoso de “construcción de estado” de acuerdo a la seguridad nacional de Estados Unidos, para Long fue más bien una iniciativa del mandatario colombiano, teniendo en cuenta las condiciones adversas que enfrentaba su gobierno y cómo el mismo era percibido en Washington. Tan polémico es el tema que el capítulo correspondiente incluye un apartado sobre las diversas interpretaciones del Plan en la bibliografía especializada. Luego desarrolla una detallada cronología de las negociaciones, incluyendo las sucesivas versiones del acuerdo bilateral, y destacando las rupturas y continuidades entre los acuerdos Pastrana-Clinton y la impronta Uribe-Bush, posterior a los atentados de septiembre de 2001. Tomando a Arlene Ticker, Long caracteriza al Plan Colombia como una “intervención por invitación”, descartando la extendida visión de que fue escrito en el Departamento de Estado.

En las Conclusiones, Long afirma que los cuatro casos analizados ilustran cómo “los líderes latinoamericanos pueden, a través de ciertas estrategias y bajo ciertas condiciones, influir en la política exterior de Estados Unidos, a pesar de sus posiciones más débiles en relaciones bilaterales que son asimétricas” (p. 217). En esta consistente obra, pretende mostrar cómo diversos presidentes de países pequeños lograron no sólo defender con éxito los intereses de los mismos, sino incluso incidir en la política doméstica estadounidense, para modificar la forma en que el gigante del Norte se relacionaba con la región. Según el autor, los estados más débiles, en determinadas circunstancias, pueden imponer sus intereses frente a los más poderosos. La inferioridad material puede ser transformada en una fortaleza, cuando logran reivindicar principios como los de la justicia y la soberanía, e incluir a otros estados en el reclamo. Los pequeños estados, en general, pueden concentrar su agenda exterior en un tema, mientras que los estados centrales deben dispersar su atención en un conjunto amplio de objetivos diplomáticos. Los estados latinoamericanos pueden ganar más apelando a la búsqueda de soluciones cooperativas y a la acción diplomática persistente, que a través de confrontaciones agresivas o exacerbando las formas de autonomía.

Entendemos que más allá de los méritos mencionados (el aporte de la corriente “internacionalista”, que permite superar las visiones unilaterales predominantes; el trabajo como múltiples archivos y documentos diplomáticos, no sólo de Estados Unidos; la incorporación del punto de vista de los negociadores latinoamericanos, a través de las entrevistas; la complejización de las relaciones asimétricas, incorporando los intereses y acciones de los actores más débiles), quizás sea necesario complejizar aún más el vínculo entre los intereses del centro imperial –Estados Unidos- y las clases dominantes latinoamericanas. Identificar el “interés nacional” mexicano con el del gobierno neoliberal de Salinas de Goltari, por ejemplo, lleva a realizar un análisis demasiado benevolente del NAFTA y de la subordinación de la política exterior de ese país a Washington. Algo similar puede mencionarse respecto al Plan Colombia. Quizás sea demasiado simplista señalar que las clases dominantes latinoamericanas sean una mera “correa de transmisión” o un instrumento de la dominación imperial, ya que poseen sus propios intereses, no siempre coincidentes totalmente con los de la metrópoli. Pero eso no implica, de ningún modo, que no operen en forma asociada. Así, mostrar que en estos cuatro casos la iniciativa la tuvieron mandatarios latinoamericanos, no alcanza para concluir que el Tratado de Libre Comercio no fue funcional a los intereses del gran capital estadounidense y perjudicial para las mayorías populares en México. O que la militarización que se desplegó con el Plan Colombia no fue impulsada por el Pentágono para profundizar la hegemonía estadounidense no sólo en ese país, sino en el resto de la región. O sea, falta indagar hasta dónde los intereses imperiales determinan cuál es el margen de acción y la suerte de estas iniciativas latinoamericanas.

Más allá de que no extraemos las mismas conclusiones que el autor, creemos que este libro es un aporte fundamental para conocer con mayor profundidad los pormenores de los cuatro casos históricos analizados, y a la vez abordar las relaciones interamericanas desde una perspectiva crítica y revisando lugares comunes que se repitieron por décadas, con un alto grado de desconocimiento de los procesos de negociación reales. Que desde la academia anglosajona se aborden esas relaciones superando las visiones estadounidense-céntricas ya es una excelente noticia. Cuestionar la subordinación a los intereses imperiales que reivindican parte de las clases dominantes locales supone conocer en profundidad los procesos históricos, con sus contradicciones, alcances y límites.