



Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Contemporary US-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, 2a. ed., Nueva York, Routledge, 2016, 328 pp.

El compendio realizado por Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro es, sin lugar a dudas, una lectura obligada para todo internacionista y un libro de referencia sobre las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Un libro que cobra particular importancia ante la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, que seguramente conllevará a la redefinición de las relaciones con la región, con base en los cambios experimentados a partir del año 2000.

Con la participación de destacados académicos del continente, el libro analiza, por un lado, algunos de los temas transversales de las relaciones de Estados Unidos con América Latina durante los últimos 15 años: el empoderamiento de la diáspora latinoamericana, la politización de la política migratoria estadounidense y la predominancia de los temas de seguridad en las relaciones bilaterales; por el otro, las peculiaridades de las relaciones bilaterales de Estados Unidos con México, Cuba, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela, las cuales están marcadas por los vínculos históricos y por un factor que muchos internacionistas tienden a descartar por subjetivo, pero que en algunas ocasiones tiene mayor capacidad explicativa: el carácter que imprime la personalidad del gobernante en las relaciones internacionales.¹

¹ Ésta es evidente en Cuba y Venezuela, pero este factor también ayuda a comprender la tendencia exagerada de las reacciones de Argentina, la natural alineación de Colombia y la sorpresiva convergencia de Perú a la política exterior estadounidense.

Como hilo conductor a lo largo de los diversos capítulos está la tesis de que el sistema internacional comenzó a experimentar cambios estructurales a partir del año 2000, que en última instancia permitieron una mayor autonomía de los Estados latinoamericanos frente a Estados Unidos. Estos cambios son el ascenso de China en el escenario internacional, el auge de los *commodities* y la agresiva política exterior de Estados Unidos al inicio de siglo, que socavó la supremacía unipolar de la que había gozado desde el fin de la Guerra Fría; también, en menor medida, está la ruptura del consenso ideológico interamericano y la predominancia de los temas de seguridad en las relaciones bilaterales.

El ascenso de China y el *boom* de los *commodities*, indiscutiblemente relacionados, permitieron a la región reducir su dependencia económica de Estados Unidos, mejorar el nivel de bienestar de sus sociedades y tener mayor margen de acción en sus relaciones internacionales. La notoria excepción fue México, que experimentó en la economía China competencia más que complementariedad.

No obstante, el cambio fundamental en las relaciones de Estados Unidos con la región latinoamericana (y con el mundo) es el fin de la unipolaridad estadounidense. Jorge I. Domínguez sostiene que ésta fue producto de las acciones unilaterales de Estados Unidos, afianzada por la disidencia y hasta abierta oposición de potencias menores que buscaron el equilibrio de poder. El consumo de recursos de las campañas de Iraq y Afganistán, exacerbado por la crisis financiera de 2008, aunado al desgaste de la imagen estadounidense y su consecuente desprestigio internacional terminaron con la era unipolar.

Por otra parte, la desilusión del modelo neoliberal y la existencia de mecanismos democráticos permitieron la emergencia de gobiernos caudillistas que rompieron con el paradigma económico, impulsaron nuevamente un papel preponderante del Estado en la organización de la economía nacional, aprovechando el auge de los *commodities*, y se alejaron de las alianzas con Estados Unidos, cuyo relativo desinterés en la región favoreció que América Latina rediseñara la arquitectura regional excluyendo a Estados Unidos.

Por último, la lógica de la llamada guerra contra el terrorismo fomentó que la participación de Estados Unidos en la región se limitara prácticamente a temas de seguridad, profundizando la cooperación con países

que padecían conflictos vinculados con el crimen organizado y el narcotráfico, como México, Colombia y otros de Centroamérica.

A pesar de la profundidad de los temas y el rigor académico que caracteriza a cada uno de los textos, el libro es fluido y no está restringido al público especializado. La claridad de sus ideas, la presentación de los contextos históricos y los sólidos fundamentos numéricos así como una amplia bibliografía facilitan su lectura e invitan a profundizar en los temas que despiertan un interés particular.

En este sentido, con el objetivo de invitar a su lectura, a continuación se presenta un resumen de cada uno de los capítulos dedicados a las relaciones bilaterales; se ha tratado de repetir fielmente las ideas principales, aunque este ejercicio simplifica en gran medida la riqueza de los textos y la solidez de su argumentación.

En lo que se refiere a los apartados bilaterales, no es de extrañar que el capítulo “U.S.–Mexican Relations: Coping with Domestic and International Crises”, sobre las relaciones México-Estados Unidos, resulte uno de los más relevantes, no sólo por la exactitud con la que Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro describen la complejidad de la relación bilateral y su naturaleza interméstica, sino porque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se exalta como uno de los componentes más eficientes de la relación bilateral, debido a la existencia de instituciones y mecanismos que permiten profundizar la cooperación y resolver las diferencias sin contaminar los otros componentes de la relación.² Una parte fundamental de la relación bilateral, en mi opinión, se ve amenazada por la victoria electoral de Donald Trump. Los autores sostienen que, durante la primera década del siglo XXI, factores internacionales como la guerra contra el terrorismo y la crisis financiera global marcaron la pauta de la relación bilateral, mientras que, durante el lustro siguiente, los factores internos (migración, violencia asociada al crimen organizado) fueron los determinantes. En cualquiera de los temas de la agenda bilateral, la efectividad de la administración de la intensa relación bilateral dependió del grado de institucionalización: cuando

² Otro ejemplo fue el manejo eficiente de la epidemia H1N1 y la fructífera colaboración con Estados Unidos y Canadá.

existieron mecanismos y procedimientos establecidos (TLCAN) la relación progresó; cuando predominaron las acciones unilaterales (migración), hubo *impasse* y esfuerzos marginales e ineficientes; mientras que la cooperación en materia de seguridad (Iniciativa Mérida) fue definida como un punto intermedio por la pobreza de sus mecanismos y la divergencia de los objetivos.

En “The United States and Cuba: Intimate Neighbors?”, Marifeli Pérez-Stable hace un recuento de los momentos de acercamiento y distanciamiento, y de los factores internacionales e internos (particularmente en Estados Unidos) que los determinaron, hasta la histórica normalización de relaciones diplomáticas, emprendida por el presidente Barack Obama. La autora sostiene que las relaciones entre ambos países nunca fueron normales, sino que se trata de la historia entre “una gran potencia y un vecino débil, con un gran sentido de sí mismo” (p. 62). Así, se explica que el bloqueo estadounidense a Cuba generó una percepción de “David y Goliat”, la cual alimentó la permanencia del régimen castrista y su proyección internacional. Consciente de ello, las diversas administraciones estadounidenses trataron de implementar infructuosamente diferentes estrategias, las cuales encontraron oposición del fuerte *lobby* cubanoestadunidense y el boicot de los líderes cubanos que supieron explotar la victimización de su pueblo. Un círculo vicioso que la administración de Obama logra romper mediante una estrategia de largo alcance, y de cierta forma secreta, con acciones paulatinas, sabiendo leer los nuevos tiempos: los pequeños y controlados cambios del régimen isleño, la debilidad y división del *lobby* y la diferencia en la percepción de las nuevas generaciones. La autora concluye que el presidente Obama no es diferente de los 10 predecesores que trataron de manejar la cuestión cubana, sino que optó por una nueva estrategia, esta vez por la vía diplomática que puede o no funcionar.³ La historia lo juzgará.

Por su parte, en “U.S.–Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama”, Roberto Russell define la relación Estados Unidos-Argentina como una relación oscilante marcada por momentos de intensa pasión y

³ “Obama’s Policy Mostly Turned the Page on Scolding Havana and, Instead, Embraced Dialogue and Engagement, a Sign that the Great Power Had Opted for Respect” (p. 78).

tensión, expresión de “un estilo de política [argentina] inclinada hacia la exageración y concentración de poder en la figura presidencial” (p. 100), que merma la confianza y, consecuentemente, las posibilidades de una colaboración estable y fructífera, a pesar de la relativa simplicidad de la agenda bilateral y la ausencia de conflictos sustanciales. En este sentido, no es de extrañar que durante el *kirchnerismo* la relación bilateral haya sido predominantemente tensa, por *diferencias lógicas*⁴ y *particulares*,⁵ en un contexto de mutuo desinterés y decreciente importancia respectiva: Washington perdió su centralidad en la política exterior argentina, debido a la difusión de su poder real y a la percepción argentina del declive occidental; mientras que el discurso antagónico argentino, su implosión económica y su decreciente influencia regional disminuyeron el interés que Buenos Aires podría representar para Washington. Russell sostiene que las diferencias lógicas eran manejables, ya que no afectaban intereses vitales para Estados Unidos; no obstante, la personalidad histriónica del *kirchnerismo* fomentó la emergencia de diferencias particulares, las cuales generaron los momentos más álgidos de la relación. El autor concluye que con un poco de mesura y concesiones mutuas se podrían cimentar las bases para una colaboración próspera y duradera, aunque el historial no sea alentador. Quizá la entrada de la administración Macri sea el catalizador necesario para romper con el perverso patrón.

En las relaciones Estados Unidos-Brasil, en “The Unsettled Nature of U.S.–Brazilian Relations”, Monica Hirst y Lia Baker Valls Pereira hablan de una pérdida en la centralidad de la relación bilateral, la cual, a diferencia de otros países latinoamericanos, nunca se caracterizó por una alineación o confrontación automática. La pérdida de la importancia relativa de Estados Unidos en la política exterior brasileña, argumentan las autoras, es el reflejo de las posiciones brasileñas a las transformaciones del sistema internacional y los resultados positivos en la esfera interna, particu-

⁴ “These differences come from doctrines and diplomatic traditions, lessons derived from their country’s historical experience, or interests that the majority of political forces consider permanent” (p. 91).

⁵ “Those that respond to the characteristics of a particular government. Consider CFK’s style of government and her system of beliefs in order to understand a good part of Argentina’s particular differences with the United States” (p. 92).

larmente en el ámbito económico. A nivel internacional, Brasil se volvió uno de los principales promotores de la consolidación del orden multipolar, impulsando cambios en las organizaciones internacionales para reflejar los cambios de poder y ocupando un lugar cada vez más prominente en el escenario internacional como potencia regional, mediante una exitosa política multilateral. En ese sentido, se subraya la expansión de la presencia brasileña en los asuntos de defensa global, basado en la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz (Haití), un portafolio significativo de acuerdos de colaboración y una creciente industria militar.⁶ Las autoras califican la relación de “discrepancia constreñida”, que evita la confrontación abierta, pero genera mutua frustración. Si bien Brasil es una potencia económica, no ha logrado consolidarse como una potencia regional (el resto de los países latinoamericanos no lo reconocen como tal), lo que ha generado desilusión en Washington, deseoso de encontrar aliados con quienes compartir los costos de potencia global. Las autoras concluyen que las pretensiones de Brasil como potencia global, su estrecha relación con China, los vínculos estratégicos con los BRICS y la histórica relación con Estados Unidos no permiten entrever que la mejor cooperación en materia de seguridad y energía se traduzca en una relación bilateral más estrecha. Los cambios en la política interna de Brasil no se habían dado al momento de publicar el libro; sería interesante analizar cuál será el impacto en la política exterior brasileña, afectada por la desaceleración económica.

Por su parte, en “Chile and the United States: A Cooperative Friendship”, Claudia Fuentes Julio y Francisco Rojas Aravena presentan uno de los capítulos más disfrutables, en mi opinión: la sin igual relación de Estados Unidos-Chile, a la que definen como una *amistad cooperativa*. Sostienen que ambos países mantienen una de las “relaciones políticas, económicas y sociales más cercanas en el hemisferio occidental” (p. 128). Lo anterior, gracias a que Estados Unidos y Chile comparten una visión sobre cómo construir una sociedad democrática en un sistema económico similar (el neoliberal); intereses comunes que dieron lugar a un marco institucional

⁶ “During President Rousseff’s first term, foreign and defense policies formed a closer link, giving new lifeblood to Brazil’s regional and global security strategy” (p. 112).

sólido que contribuye al fortalecimiento de la relación bilateral y a una política exterior de gran autonomía, resultado de la alta diversificación comercial y la baja dependencia a Estados Unidos en temas de seguridad.⁷ Esta relación especial está cimentada en la percepción estadounidense de que Chile es un país estable, confiable y responsable a nivel internacional, lo que lo convierte en un socio ideal en la región.

En “Colombia and the United States: The Path to Strategic Partnership”, Cynthia J. Arnson y Arlene B. Tickner ilustran cómo las políticas internas y la acción presidencial (sobre todo en Colombia), enmarcadas en un entorno regional enfatizado en la seguridad, fortalecieron la relación bilateral a pesar de la disminución en los niveles de cooperación (Plan Colombia). Tras décadas de cooperación bilateral para el combate al narcotráfico, la relación bilateral estaba limitada a los temas de seguridad, particularmente en el contexto de la guerra contra el terrorismo y alimentada por la empatía entre los presidentes Bush y Uribe. El fin de la era Bush, aunado a un éxito relativo del Plan Colombia, que tuvo por resultado el despegue económico colombiano, y los cambios de administración en ambos países dieron pie a la construcción de una asociación estratégica y a la institucionalización de una relación bilateral diversificada. Asimismo, Colombia buscó incrementar su peso regional (Alianza del Pacífico), un cambio bienvenido por la administración Obama que buscó construir confianza en la región, con base en el multilateralismo regional.

En cuanto a la relación Estados Unidos-Perú, en “U.S.–Peruvian Relations: Cooperation within the International System of the Twenty-First Century”, Cynthia McClintock la califica de robusta, cimentada en una convergencia de intereses en dos temas principales: la apertura comercial y la seguridad. El éxito económico peruano incrementó las capacidades institucionales del Estado, lo que le permitió profundizar la cooperación con Estados Unidos e incrementar su peso relativo en América Latina. Durante el periodo analizado, Perú prosperó y se pacificó, alcanzando

⁷ “This has enabled Chile to interact with the United States in a more independent manner, as demonstrated by its 2003 decision at the United Nations Security Council not to support the U.S. proposal to invade Iraq, despite the fact that the countries were negotiating the Free Trade Agreement at the time. Notwithstanding the United States’ disappointment at not finding Chile an ally to its Middle East strategy, the FTA was signed a few months later” (p. 130).

un prestigio internacional inusitado basado en su *soft power*, proyectando una imagen positiva con base en el turismo y la gastronomía. Es de resaltar que la autora considera sorpresiva la constructiva relación bilateral, puesto que el contexto histórico entre ambos países bien pudo fomentar una relación antiestadunidense, similar a la del grupo ALBA. La autora sostiene que la estructura de las oportunidades económicas y la similitud de los valores políticos, así como los lazos personales entre los líderes explican este fenómeno.⁸

Por último, en el capítulo dedicado a las relaciones Estados Unidos-Venezuela, “U.S.–Venezuelan Relations after Hugo Chávez: Why Normalization Has Been Impossible”, Javier Corrales y Carlos A. Romero logran describir con simplicidad y precisión la contenciosa relación política que prevalece tras la muerte de Hugo Chávez, a pesar del continuo (si bien decreciente) intercambio económico. Los autores describen la era Chávez y marcan las diferencias con el régimen de Nicolás Maduro, caracterizado por una implosión económica (crisis interna) y el debilitamiento del sistema de alianzas (construido mediante la cooperación venezolana y alimentada por el ideal revolucionario), mermado aún más por el histórico acercamiento de Estados Unidos a Cuba e Irán. Los autores sostienen que la existencia de esta nueva realidad simplifica y complica, a la vez, la implementación de la estrategia estadounidense de *hablar suave* y *sancionar suave*, diseñada para evitar que la confrontación sea percibida como la relación entre David y Goliat que definió la relación con Cuba durante décadas. Por un lado, la debilidad relativa de Venezuela en el contexto internacional la hace menos relevante como amenaza a los intereses estadounidenses; por el otro, la acentuada crisis económica y política a nivel interno generan mayor presión de los grupos de interés (dentro y fuera de Estados Unidos) para tener una posición más determinante. El manejo del dilema estadounidense y las reacciones del régimen venezolano, así como el desarrollo de la grave crisis interna, marcarán la pauta de la relación bilateral.

⁸ “Peru partnered with the United States in part because of presidents’ agency: Toledo’s strong pro-U.S. values, García’s need to change his political brand, and the unusual degree of engagement with Humala by the Obama administration after a tense start” (p. 205).

Los últimos tres capítulos (“Latino Diasporas, Obama’s Executive Action Strategy, and U.S.–Latin American Relations” de David R. Ayón; “Breaking the Vicious Cycle: Criminal Violence in U.S.–Latin American Relations” de Gema Santamaría, e “Immigration Policy: Politicization and Impasse” de Allert Brown-Gort) analizan los temas transversales de la relación de Estados Unidos con Latinoamérica, los cuales dan cohesión y enriquecen la obra en su conjunto. Esta publicación se da en una coyuntura importante para la región, que se puede analizar como la confirmación de la reestructuración *de facto* del sistema internacional o como un nuevo elemento, cuyo impacto está por definirse.

Confío en que esta reseña contribuya a la lectura del libro y que despierte el interés en hacer un análisis crítico de una obra con grandes aciertos que, no obstante, omite profundizar en temas que —en mi opinión— tuvieron gran relevancia en el desarrollo de las relaciones hemisféricas, como la crisis financiera en 2008.

Martín Alonso Borrego Llorente