

**La Cátedra de las Américas:
“Las Américas después de la V Cumbre”**

**Embajador Luigi R. Einaudi
Universidad de San Martín de Porres
Lima, Perú
El 14 de mayo del 2009**

I. La Cátedra

Empezó hace cuatro años con una presentación de Jimmy Carter, ex-Presidente de los Estados Unidos de América. Pero el origen, profundo y a la vez práctico, era el Perú a través de esta Universidad.

El entonces Rector, José Antonio Chang, dijo que el propósito de la Cátedra era traspasar “las antiguas fronteras de los Estados-Nación para convertir [la información] en conocimiento al servicio del ser humano”.

El entonces Embajador del Perú en la OEA, Alberto Borea, subrayó que la Cátedra era un esfuerzo profundamente democrático de llegar a todas las “personas con inquietud por extender sus horizontes”

Por estas razones me siento honrado y conmovido al haber sido invitado a presentar esta Cátedra en Lima. Mi propósito es desarrollar unos conceptos que nos puedan ayudar a mejor entender cuáles podrían ser las políticas de los Estados Unidos en las Américas durante la Presidencia de Barack Obama.

Pienso desarrollar mis comentarios en cuatro periodos:

1. La Presidencia Obama
2. El mundo visto de los EE.UU.
3. La situación actual de Latinoamérica y el Caribe
4. La Presidencia Obama y las Américas

II. Estados Unidos

Quien interpreta la última elección en EUA solo como cambio de partido político se equivoca profundamente.

Lo esencial tiene que ver con la persona del nuevo Presidente, Barack Obama.

Mucho se ha comentado de Obama como el primer Presidente de los EUA de raza negra. Es cierto, y es mucho. Pero es solo la primera dama que representa la experiencia negra norteamericana en el sentido que desciende de esclavos. El Presidente es otra cosa. Hijo de madre blanca de Kansas en corazón del Middle West norteamericano y de padre negro de Kenya del África es “negro” de acuerdo a la

terminología norteamericana, mulato en otras partes. Pero Obama escapa a todas estas definiciones. Con una niñez pasada en Indonesia y Hawai y una formación intelectual y profesional en las mejores universidades de elite estadounidenses, es un personaje único que encarna en su persona conciencias e inteligencias que incluyen percepciones ajenas a Washington. A mi me hace pensar a la Raza Cósmica del filósofo mexicano José Vasconcelos, quien esperaba que la revolución mexicana sirviese para forjar una nueva síntesis nacional e incluso universal.

Es con este concepto que creo que empezamos a acercarnos al significado político de Obama. Muchos estábamos hartos de la combinación de nacionalismo ignorante, desprecio por lo extranjero y pánico amedrentado que produjeron la invasión a Irak. En todos estos sentidos Barack Obama es la antítesis de George W. Bush.

- Fue uno de los poquísimos miembros de la clase política estadounidense a oponerse a la invasión a Irak.
- Su estilo tranquilo y sereno contrasta con los exabruptos de su predecesor.
- Su inteligencia fomenta reflexión pública y diálogo en vez de dividir.

Dicho todo eso, es muy importante que nos demos cuenta que el gobierno Obama tardará en llegar. Un presidente es limitado necesariamente por las opiniones de la clase política y las capacidades ejecutivas de su gobierno. Y un hombre no puede gobernar solo. Será por lo menos un año antes de que Estados Unidos tenga un gobierno que funcione.

Un Presidente de Estados Unidos tiene casi 8000 altos cargos que llenar. Según el diario The Washington Post, en los primeros 100 días de su Administración, el Presidente Obama había formalmente nombrado 204. Todos los que ocupan altos cargos tienen que ser investigados por su conducta ética, sus finanzas, su uso de drogas, y sus posibles contactos con enemigos de la nación. Completar estas investigaciones requiere meses más que días o semanas. Terminadas las investigaciones, casi 500 de los 2000 tienen que ser confirmados por el Senado, lo que puede ser rápido en algunos casos, pero suele ser cuestión de meses.

En los primeros 100 días, de los 204 nombramientos a confirmar por el Senado habían sido confirmados 65, menos de un tercio. Esta cifra incluye los miembros del gabinete y varios de los viceministros, pero pocos de los subsecretarios.

El número de problemas a enfrentar es otra complicación que dificultará el camino. Dos guerras y la crisis económica. Desempleo que se acerca al 10%. La industria de automóviles. Apremiantes problemas internos. Las expectativas de los electores.

Franklin Delano Roosevelt tuvo que ejercer la presidencia durante la grave crisis desatada por la depresión de los años 1930. El precedente de Roosevelt podría ser bastante ilustrativo en cuanto a los tiempos. Las conquistas sociales que definieron la política de democracia industrial de Roosevelt, el seguro en caso de desempleo, el seguro social por los ancianos, la ilegalidad del trabajo forzado de menores, la limitación del número de horas de trabajo, fueron todas conquistas del segundo periodo presidencial, logradas a los 6 años de la toma de posesión inicial.

Ya se ha desatado un debate en cuanto al significado del pragmatismo de Obama. Cada día que pasa sin transformaciones al nivel de las expectativas trae nuevas dudas. Se trata de abandono de ideales? Se trata de realismo en su búsqueda? Y si es el realismo de un hombre capaz de avanzarnos hacia sus utopías, serán estas las nuestras, y será el capaz de imponerse a las dificultades, aun con nuestra ayuda? Es obviamente demasiado temprano formular conclusiones.

III. El Mundo

El mundo en el cual nos toca vivir está globalizando y fragmentando al mismo tiempo. El fin de la Guerra Fría y la aceleración de la globalización subrayaron la necesidad de que todo el mundo viera a su vecindario de una manera diferente. En los Estados Unidos los una vez sagrados remedios de la Doctrina Monroe, de Fortaleza América, y de su primo más reciente, una nueva línea Maginot contra las drogas, los terroristas o los inmigrantes, son imposibles de implementar frente a la embestida de la globalización. Por todas partes se buscan ansiosamente nuevas aperturas en escala global.

Las condiciones no son muy alentadoras. Estados Unidos sigue como el único superpoder del mundo, pero está tan intensamente enfocado en Irak y ahora también Afganistán, que a veces pierde su atención en otras partes. Los otros poderes principales—China, la Unión Europea, India, Japón, Rusia, hasta cierto punto Brasil—están inmersos en asuntos internos, en la competencia económica a nivel global, y en sus vecindarios inmediatos. Latinoamérica y el Caribe continúan buscando ampliar sus espacios, pero están divididos entre si y con debilidades institucionales y de exclusión social que obstaculizan su progreso. Y ahora todos estamos hundidos en una recesión económica en cuya salida no se puede todavía confiar.

Un reciente *Global Strategic Assessment* hecho en la National Defense University y declaraciones de algunos miembros del grupo Obama nos permiten entender la evolución de algunas ideas e orientaciones importantes en los años venideros. Entre estos me parece importante subrayar

- “The rise of the rest” Los Estados Unidos ya no pueden pensar resolver problemas solos. El mundo no es todavía multipolar, pero va en ese camino. Y esto, dice mi amigo James Steinberg, el nuevo Deputy Secretary of State, requiere nuevos arreglos. Pero “New bargains require reciprocal responsibilities.”
- Reducción en el poder de los estados en relación a una red informal de organizaciones e intereses no gubernamentales y transnacionales.
- Universalismo geográfico. Aquí en el Perú el concepto de país limítrofe es una de las bases de la geopolítica. La visión geográfica de la clase política estadounidense, como lo esta descubriendo México, es globalizante. “Think Nigeria or Mexico,” dijo un alto funcionario político del actual grupo.
- La importancia de reducir la militarización de las política exterior. Se cita a menudo una frase del Vicepresidente Joe Biden, que tenemos que aprender a

“liderar utilizando el poder de nuestro buen ejemplo, mas que por el ejemplo de nuestro poder” [“lead by the power of example, not just by the example of our power”].

Finalmente, es importante formular una pregunta al respecto. Si es importante enfatizar el multilateralismo y las políticas de desarrollo, de donde vendrá la plata en un periodo de crisis económica? El presupuesto que acaba de ser aprobado para el 2010, presupuesto presentado por la administración Obama, prevé que las contribuciones de los EE.UU. a los organismos internacionales no cambiarán.

IV. Latinoamérica y el Caribe

América Latina ha cambiado y progresado mucho más de lo que se percibe en los EE.UU. e Europa.

La era de las dictaduras tradicionales, regimenes de facto, y gobiernos militares ha terminado. Ya en 1991 todos los 33 gobiernos representados en la Asamblea General de la OEA en Chile tenían algún derecho a la legitimidad democrática. La resolución 1080 y la Carta Democrática adoptada en Lima diez años después reflejaron un esfuerzo de fortalecer las conquistas democráticas. En estos últimos años las Américas han padecido conflictos constitucionales y experimentos autoritarios, pero creo que las tendencias hacia una mayor responsabilidad pública y participación popular deberían verse como irreversible a nivel regional.

Otra tendencia positiva ha sido la disminución gradual de disputas territoriales enraizadas en conflictos coloniales. Aunque la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido terminó sin acuerdo, diferencias limítrofes entre Argentina y Chile se resolvieron con la mediación del Papa. En 1995, la Guerra del Cenepa enfrento Ecuador y Perú con súbita violencia, pero terminó casi cuatro años más tarde con un acuerdo que promovió la integración y el desarrollo. Cuatro países—Argentina, Brasil, Chile, y Estados Unidos, actuando como garantes del Protocolo de Río de 1942, crearon la Misión de Observadores Militares, Ecuador-Perú (MOMEPE). Las fuerzas de la MOMEPE fueron coordinadas por un general brasilero y lograron separar 5,000 fuerzas combatientes mezcladas en un terreno extraordinariamente difícil sin crear víctimas nuevas. La MOMEPE luego incorporó fuerzas ecuatorianas y peruanas a sus operaciones de paz y gano el tiempo necesario para que los garantes ayudaran a los dos gobiernos a negociar una paz duradera favorable a los intereses de ambos países. La paz entre Ecuador y Perú inclinó el balance estratégico en Sur América en contra del conflicto interestatal y, con el fin de la Guerra Fría y la conclusión de las guerras calientes en Centroamérica, junto con avances hacia la resolución de diferendos territoriales en el istmo, contribuye a una nueva realidad estratégica en la que el gasto militar podría reducirse en aras del desarrollo.

Dicho todo esto, la transición a un orden más moderno y democrático no ha sido fácil. Como sucede a menudo, el cambio genera cambio y los resultados no siempre ni inmediatamente positivos ni entendibles.

Los valores democráticos y el deseo de evitar la represión estimularon exigencias populares y expectativas crecientes. Las presiones a los gobiernos para demostrar resultados fueron inmediatas mientras que la necesidad de proveer servicios públicos—salud, medidas sanitarias, educación, transporte—abrumaban a las instituciones tradicionales. El estrés de años de alto crecimiento en la población acompañado por las revoluciones democráticas y el incremento en las comunicaciones fue casi una invitación a la ruptura social. La pobreza e desigualdad que pudieron ser tolerables cuando parecía que no había alternativa, de repente se convirtieron insoportables ante la riqueza y arrogancia de los grupos dominantes y la debilidad o ausencia del estado de derecho. Cuando se ve miseria en un país rico en petróleo como Venezuela o en un país que fue rico en estaño y ahora lo es en gas como Bolivia, el hombre en las calles llenas de baches concluye que es un “mendigo sentado en un trono de oro” que le robaron los oligarcas corruptos, gobiernos traidores y extranjeros imperialistas y conspiradores. La realidad de la vida diaria es más el fruto de instituciones débiles, una burocracia pública sin apoyo ni de los ricos ni de los pobres, y un sistema de justicia que no tiene la capacidad de buscar justicia para todos. Pero cambiar todo eso toma tiempo, y la paciencia no es una característica de la era de la televisión y el Internet.

Agudizándolo todo está el tráfico de drogas. Un valor estimado es que el tráfico de drogas genera más de \$300 mil millones de dólares anualmente—más que el producto interno bruto de casi todos los países. El dinero de la droga y las armas, juntas a la dislocación social en un ambiente de pobreza e instituciones débiles son como chispas en una mina de carbón llena de gases.

Aun las pequeñas explosiones que resultan de esta mezcla de presiones afectan todos los aspectos de la vida, tanto privada como pública. Cualquiera persona expuesta al caos creado por las *Maras* en Centroamérica, las pandillas criminales en Río de Janeiro, Ciudad de México, y otros centros urbanos y ciertas zonas rurales apartadas conoce las dificultades de afirmar la autoridad del estado y sabe también que los forajidos a menudo sobrepasan en potencia de fuego las fuerzas del gobierno. Los ejércitos privados y las fuerzas de seguridad particulares se han vuelto, en algunos casos, una necesidad para sobrevivir para las minorías de clase media alta que pueden darse el lujo y un regreso a la ley de la selva para las mayorías que no pueden. Salmodias de los milagros de la democracia y mercados libres se vuelven insultos obscenos para los que se encuentran envueltos en símil turbulencia.

La ilegalidad también es alimentada por las políticas de deportación de los Estados Unidos. Entre 1998 y 2005, Estados Unidos “removió” a más de 610,000 personas con convicciones criminales o con un cargo penal—un promedio de más de 76,000 por año. El noventa y seis por ciento de todas estas deportaciones fueron a Latinoamérica, la gran mayoría a México, Centro América y el Caribe. Estos deportados se convierten en posibles miembros de grupos criminales y añaden presión a las ya acosadas fuerzas de seguridad en los países que los reciben.

Uno de los resultados de estas presiones es una crisis de gobernabilidad generalizada. Nuestra América es más fraccionada que nunca. Hace tres cuartos de siglo Luis Alberto Sánchez escribió un libro en el cual se preguntaba *Existe América Latina?* La pregunta sigue válida.

V. La Americas en la era de Obama

Le presidencia de Barack Obama promete dos cosas que creo son de importancia en este difícil contexto mundial y regional.

Primero, Obama y su gente van a escuchar más. Algo que ha hecho falta en los Estados Unidos es simplemente la modestia. Durante gran parte de nuestra historia—si Estados Unidos estaba siendo un buen vecino, oponiéndose al comunismo, liderando la Alianza por el Progreso, o más recientemente combatiendo el terrorismo—los expertos generadores de opinión estadounidenses presumieron que sabían lo que tenía que hacerse y cómo hacerlo mejor que nadie. Ese enfoque ya no funciona. Más que nunca, debemos entender y respetar el espacio y la dignidad de aquellos con quienes necesitamos cooperar.

Una duda. El reflejo en Washington y en la opinión pública en general es aún a menudo ser condescendiente. Ayuda (AID, help), no tanto Cooperación. En vez de simplemente enfatizar una letanía de valores compartidos e intereses comunes, el diálogo y la cooperación requieren, además de voluntad política, la existencia de instituciones estatales eficientes, con la capacidad de hacer lo que sea necesario de tal forma que funcione. Una cooperación de largo plazo se puede basar solo en actividades que sirven los intereses de ambas partes. Para desarrollar tales actividades, se necesita una “*Consulta Permanente*”. Tales consultas deben ser tanto globales como regionales y tienen que ser tan multidimensionales como los problemas.

Segundo, creo que el Presidente Obama, abogado y profesor universitario de derecho constitucional, entiende que los marcos legales deben ser fortalecidos y apoyados. El golpe al derecho internacional de la invasión a Irak ha sido muy duro por los Estados Unidos, no solo por el mundo. Estados Unidos debe hacer claro su compromiso de que las leyes, no la fuerza, deben enmarcar lo que se puede hacer y cómo.

Un marco legal multilateral facilita la cooperación, incluyendo la cooperación bilateral, emprendida según sus provisiones. En la cumbre de Puerto España el Presidente Obama se comprometió a buscar la ratificación por el Senado de los Estados Unidos de la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), firmado en 1997 y hoy ratificado por 29 países americanos.

Otra duda. La legitimidad, aunque esencial, no es suficiente. Necesitamos mejorar la implementación operacional de los instrumentos jurídicos y reforzar las capacidades a nivel regional. Los estados miembros de la OEA podrían hacer mucho más para facilitar capacitación e intercambios de información. Se podría por ejemplo establecer cursos parecidos a los del seminario en derecho internacional realizado desde 1973 por el Comité Jurídico Interamericano para formar funcionarios en el control de drogas, terrorismo, crimen transnacional, derechos humanos, y la mitigación de desastres naturales. Otro paso en la misma dirección podría ser el establecimiento de una Academia Interamericana de Administración Pública. Esta academia podría funcionar algo así como el Colegio Interamericano de Defensa, donde los estudiantes son nombrados por los estados miembros. Finalmente, oportunidades de intercambio y

capacitación podrían ser canalizadas a nivel subregional como regional. CARICOM, SICA, el Pacto Andino, y MERCOSUR, por ejemplo, podrían poner en buen uso actividades de capacitación en cuyo diseño participen. La educación y la capacitación profesional deben verse menos como ayuda que como los pasos requeridos para construir la capacidad que se necesita para crear cooperación sustentable a nivel regional e internacional. Tales lazos institucionales pueden suministrar una alerta temprana como contener asuntos que podrían de otra manera escalar a mayores problemas—de hecho, una póliza de seguro valiosa para la paz en el vecindario.

La cumbre de abril resultó menos conflictiva de lo esperado. El estilo abierto de Obama fue reciprocado por los otros jefes de Estado. El papel constructivo de los líderes de CARICOM en un momento muy fluido y potencialmente difícil fué notable. Notable también fue la presencia del tema de Cuba. El reingreso de Cuba a la OEA parece ahora depender esencialmente de cómo se resuelve la cuestión de cómo hacerlo sin violar los compromisos regionales en relación a la democracia.

Quien lee el *Compromiso de Puerto España* negociado durante el año antes de la Cumbre por los representantes de los 34 gobiernos que participaron puede ser perdonado si se desespera en el esfuerzo de buscar nuevas iniciativas o orientaciones para el futuro. Sin embargo, como lo afirmó después de la Cumbre José Miguel Insulza, el Secretario General de la OEA, es un documento “plenamente válido,” con flor de iniciativas a considerar – e implementar.

Leyendo el *Compromiso de Puerto España* en comparación al pasado saltan a la vista las menciones de *global, mundial*. En muchos temas el enfoque es internacional mas que regional.

Esto no tiene que verse automáticamente como un desafío a la OEA y el sistema interamericano. Si el regionalismo va a prosperar en los próximos años, debe ser abierto al mundo, no un retiro de la competencia. Estamos en un momento global.

Siempre se ha tenido que reconciliar lo nuestro con lo universal. Lo nuevo es que la defensa de lo nuestro, la promoción de lo nuestro tiene que hacerse tanto en un contexto global como en el contexto regional. Cinco de los países del G20 son países de las Américas: Argentina, Brasil, Canadá, EE.UU., y México. Es obvio que las Américas tienen que participar a en la resolución de problemas globales.

Una de las importantes tareas a nivel regional será repensar las políticas en cuanto al narcotráfico y el crimen organizado. Creo que este desafío no es tanto uno de cambiar objetivos, sino de buscar una estrategia integral y transnacional. Las experiencias de México y Colombia están siendo estudiadas en EE.UU., especialmente los problemas relacionados al narcotráfico, el consumo de drogas ilegales, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la falta de concientización de opinión pública y juvenil. Este me parece un momento para multiplicar los apoyos por la CICAD y todos los aspectos de la seguridad multidimensional.

Hace justamente tres días la casa Blanca anunció la intención del Presidente Obama de enviar al Senado los nombramientos de Arturo Valenzuela como Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs y de Maria Otero como Undersecretary of State for Global Affairs. Varias semanas pasarán antes de que puedan ocupar sus cargos. A estos

nombramientos podemos agregar la presencia de Daniel Restrepo como asesor a cargo de asuntos interamericanos en el National Security Council.

Los tres tienen vínculos a Sur America, con Chile, Bolivia y Colombia. Los tres tienen raíces sociales políticas muy distintas a las de los que manejaron nuestras relaciones en los últimos años. Los tres son capaces de buscar una cooperación que no es ni obligatoria ni impuesta, sino voluntaria y negociada. Esto es algo que es cada vez más necesaria para todos. Víctor Raúl Haya de la Torre lo llamó hace 80 años "Pan Americanismo democrático y sin imperio." Hoy diríamos "Cooperación transamericana abierta al mundo, democrática, y sin imperio."

La lograremos? Depende de nosotros – y especialmente de Ustedes, los jóvenes de America.