

Los discursos de los jefes de Estados y de gobierno del hemisferio, en la Cumbre de las Américas, en Panamá, el pasado mes de abril, fueron atendidos por muchas personas interesadas y ocupadas en el mejoramiento de las relaciones interamericanas. Cuba Posible, con la intención de motivar la investigación y el debate, ha interpelado a cuatro importantes estudiosos de los temas tratados. Comparten sus análisis el doctor Michael Shifter, estadounidense, presidente del Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C; el doctor Jorge Hernández Martínez, cubano, profesor-investigador titular y director del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana; el doctor Andrés Serbin, argentino, profesor y director del Centro Regional de Investigaciones Económicas y Sociales; y el doctor Antonio Romero, cubano, profesor-investigador titular del CEHSEU.

1. Varios mandatarios indicaron que los actuales retos del hemisferio reclaman una nueva relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe. ¿Qué pautas deberían marcar esos vínculos? ¿Cómo lograrlo? ¿Hasta dónde sería realmente posible avanzar?

Michael Shifter: Un primer paso fundamental es que tanto Washington, como los países latinoamericanos, abandonen posturas rígidas e ideologizadas que hicieron mucho daño a las relaciones en el pasado. La apertura del presidente Obama hacia Cuba elimina uno de los principales obstáculos en las relaciones interamericanas, y es una oportunidad para plantear una nueva agenda de trabajo. Esta agenda debe estar orientada a resolver problemas concretos, evitando las discusiones estériles. Partiendo del respeto mutuo, Estados Unidos puede ser un gran aliado para América Latina en generación de nuevos mercados, distribución de la riqueza, desarrollo económico y mejora de las infraestructuras.

Jorge Hernández: La relación de Estados Unidos con América Latina y el Caribe ha estado signada, desde el punto de vista histórico, por una suerte de patrón, que si bien no ha permanecido inmutable, se reitera como una pauta

recurrente. El conocido historiador y latinoamericanista estadounidense, Lars Shoultz, afirma casi textualmente que tres consideraciones siempre han determinado la política norteamericana hacia América Latina: primero, la presión de la política doméstica; segundo, la promoción del bienestar económico; y tercero, la protección de la seguridad. En nuestra opinión, esa perspectiva describe (y explica) muy gráficamente la tendencia que aún prevalece hoy, a mediados de la segunda década del siglo XXI. Aunque se advierten etapas y momentos de cambios, lo cierto es que en líneas generales, los criterios aludidos siguen estando presentes, marcando la proyección de Estados Unidos hacia la región latinoamericana y caribeña.

Fijada esa primera puntualización, se trataría de que en una nueva etapa –y ello puede ser más hipotético que real, al menos con sentido de inmediatez, o bajo una mirada de corto plazo–, la política norteamericana pasara de forma consecuente de los dichos a los hechos. En otras palabras, desde la Cumbre de 2009, en Trinidad-Tobago, el presidente Obama manifestó la intención de proceder a un nuevo comienzo, a dejar atrás el pasado. Ello hubiese supuesto la modificación del patrón mencionado, o sea, relativizar cuando menos el lugar asignado a América Latina en la visión de la región desde el ámbito interno en Estados Unidos, despojándola del simbolismo que la ha acompañado hasta la fecha. A la vez, se hubiera requerido cambiar de modo esencial el estilo de enfocar los problemas de la seguridad. En cambio, no ocurrió nada de eso. Obama habló de recuperar la influencia en América Latina, de fortalecer el liderazgo, de recrear la confianza y la credibilidad; en realidad, no fue más que un discurso atractivo; el decurso de los hechos fue por otro camino. Apenas unos pocos meses después, Estados Unidos apadrinó desde la sombra el golpe de Estado con ropaje democrático en Honduras y apeló a la reactivación de un viejo tratado con Colombia, encaminado a dinamizar y ampliar sus bases militares allí. La ofensiva contra Venezuela siguió su anterior trayectoria, alentando la subversión; hacia Cuba se aumentaron los fondos para los proyectos subversivos. De alguna manera, en la Cumbre siguiente, la de 2012, en Colombia, no se evidenciaron cambios sustanciales, y por ese camino se llegó al evento de Panamá en 2015, teniendo como antesala la divulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional un par de meses antes, en febrero. La cual contrastaba con la anterior, de 2010, en la que apenas se mencionaba a América Latina, con énfasis en México, Brasil y Argentina. Ahora se identificaba a Cuba,

Venezuela, y a Centroamérica como subregión, con menciones específicas a tres países, entre los focos de atención. Y por si fuera poco, la declaración previa a la Cumbre acerca de la supuesta amenaza que constituía Venezuela para la seguridad nacional norteamericana. Estos comentarios son importantes, desde nuestro punto de vista, para argumentar que, en rigor, no se advierte una voluntad seria de introducir cambios en el tratamiento que, convencionalmente, se les ha dado a los países de América Latina y el Caribe.

Cuba, desde luego, se coloca en otro plano, a partir del punto de inflexión creado por la coyuntura del 17 de diciembre. Pero de alguna manera, a pesar de que al inicio Estados Unidos parecía mostrar interés en agilizar el proceso, han transcurrido casi seis meses y aún no se avanza demasiado, más allá de reiterar las intenciones de buena voluntad. Al momento de responder estas preguntas, ya Cuba ha salido de la lista de países que patrocinan el terrorismo, pero no se han instituido las Embajadas ni se han restablecido las relaciones diplomáticas.

Una segunda observación tendría que ver con el hecho de que América Latina, como se sabe, no es un “todo” homogéneo; algunos autores, como el académico chileno, Luis Maira, hablan de una América Latina del Norte, y de otra, del Sur, marcando, con razón, diferencias sustantivas en cuanto a la significación de los procesos que acontecen en tales regiones para los intereses de Estados Unidos. El Caribe insular, América Central, el área andino-amazónica y el Cono Sur, se hallan en situaciones bien diferenciadas, con implicaciones distintas para Estados Unidos. Por tanto, la eventual nueva relación que pudiera ser viable tendría que ponderar esos contextos, evaluando preocupaciones, amenazas, oportunidades. Desde luego que en la lectura que se realice, Estados Unidos prestará atención a los posibles espacios en disputa con actores extra-regionales que procuren ganar posiciones en el hemisferio, como pudiera ser el caso de China.

Sirvan los comentarios expuestos como ejemplificaciones de que si se requiere una mayor consecuencia o coherencia entre la retórica y el despliegue real de la política latinoamericana de Estados Unidos, de lo que se trataría es de llevarla a vías de efecto, o sea, implementar acciones que sean palpables, y que a la vez, trasladen una imagen en el

plano simbólico de que se dan pasos en una dirección que se aparta de la pauta esbozada por Lars Shoultz. Este autor, por cierto, ha escrito que “lo que no ha cambiado en casi 200 años de la política de Washington hacia América Latina no es el comportamiento de Estados Unidos, sino su motivación”.

Las pautas de un cambio, por consiguiente, debieran proyectarse desde una lógica como la sugerida. ¿Cómo lograrlo? Quizás si se recuerda el inicio de la década de 1970, a raíz del Informe de la Comisión Rockefeller, elaborado en 1969, o el transcurso de ese decenio, cuando en 1974 y 1976 se confeccionaron, respectivamente, los Informes I y II de la Comisión Linowitz, con diagnósticos y recomendaciones sobre la manera de reorientar la política latinoamericana de Estados Unidos, sobre bases realistas, que nutrieron tanto a gobiernos republicanos, como los de Nixon y Ford, o demócratas, en el caso de Carter. Las convocatorias a considerar la llamada relación especial, o las exhortaciones a establecer un nuevo diálogo, encontraron cierto eco, si bien el propio dinamismo latinoamericano impactó las acciones en curso. Para lograr cambios efectivos hay que tener en cuenta no solo los designios de los arquitectos de la política exterior de Estados Unidos, sino también el contexto interno en ese país, así como los procesos que tengan lugar en América Latina y el Caribe, tanto en el orden económico como sociopolítico.

En cuanto a los alcances, es difícil calcularlos en las circunstancias de hoy, considerando que Estados Unidos se halla ya, prácticamente, en la campaña electoral presidencial de 2016. Lo que enseña la historia es que en ocasiones se aprovechan esos marcos para elaborar y presentar plataformas que creen expectativas con fines electorales, en tanto que en otros casos, se reserva la toma de decisiones para etapas posteriores. Hay temas complicados, como los concernientes a la integración latinoamericana, asociados a las posiciones, pongamos por caso, del ALBA, UNASUR, CELAC, de un lado, y de otro, de la OEA y el avejentado Sistema Interamericano, engendro de la política norteamericana. Las agendas y los intereses no solo son diferentes, sino contrapuestos y en buena medida, hasta incompatibles. Al mismo tiempo, el dinamismo de determinadas situaciones, procesos, países, de cara a la importancia que tienen para Estados Unidos, dificulta la imaginación de escenarios definidos por estos o aquellos alcances. Por ejemplo: es posible que los procesos de paz en

Colombia prosigan, se estanquen o retrocedan. La situación en Venezuela puede mejorar o empeorar desde el punto de vista de los intereses norteamericanos. El diálogo entre Cuba y Estados Unidos está expuesto a fragilidades. La crisis de gobernabilidad experimentada por la sociedad mexicana ha llevado a que le asignen el calificativo de “Estado fallido”.

En resumen, el contexto es complicado, contradictorio. Nuestra visión se sintetiza en la idea de que Estados Unidos, sus estructuras gubernamentales, no conforman un actor racional unificado. Sobre la región latinoamericana existen diversas ópticas. Cuando se mira a la primera y a la segunda Administración Obama, se advierte mucho más que diferencias de matices en las posturas de las figuras que lideran la diplomacia, como Clinton o Kerry. El rol del vicepresidente, Biden, ha parecido contar, en determinados momentos, con mayor o menor protagonismo. Como regla, la política estadounidense hacia América Latina ha oscilado entre el pragmatismo y el *principismo* ideológico. Queda claro que la escena actual en la región es distinta. Pero habría que preguntarse hasta dónde será diferente la proyección norteamericana. En el corto plazo, no se avizoran reacomodos sustanciales en ese sentido.

Andrés Serbin: Las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe han estado históricamente signadas por la hegemonía del primero y las relaciones asimétricas entre ambos. El desentendimiento estratégico de los Estados Unidos con respecto a América Latina y el Caribe en general, y a América del Sur en particular, se articuló con la elección de gobiernos populistas, de izquierda y de centro-izquierda en muchos países de la región –la llamada “*pink tide*”– y la creciente influencia de nuevos actores emergentes a nivel internacional. En primer lugar China, pero también Rusia, India e Irán, y la creciente emergencia de la región del Asia-Pacífico en la economía internacional. En este marco, la autonomía de los países de América Latina y el Caribe se acrecentó en relación a los Estados Unidos y emergieron, en la primera década de este siglo, una serie de organismos intergubernamentales, como nuevas formas de concertación política intergubernamental y con nuevos temas de agenda, propiamente latinoamericanos y caribeños; por ejemplo, el ALBA (2004), la UNASUR (2008) y la CELAC (2011-2012), con la

exclusión de los Estados Unidos y de Canadá. Este proceso se asoció a lo que los analistas han denominado regionalismo post-liberal o post-hegemónico, en el marco de un entorno geopolítico y económico favorable a nivel global. A partir de 2013, sin embargo, la baja de los precios internacionales de los *commodities* y en especial del petróleo; la desaceleración de la economía china y las dificultades de la Unión Europea, junto con una progresiva recuperación económica de los Estados Unidos después de la crisis de 2008-2009, han cambiado las condiciones internacionales propicias para el crecimiento económico de América Latina y el Caribe (con la probable excepción de Centroamérica, cuyos países prevén un crecimiento modesto pero sostenido en los próximos años). A esto cabe agregar que la crisis económica y política de Venezuela y las dificultades políticas internas de Brasil, Argentina y Chile, auguran el inicio de un nuevo ciclo político en la región, cuyo perfil está aún por definirse pero que no podrá darle sostenibilidad a muchos de los proyectos regionales surgidos en la década previa. Un caso particularmente ilustrativo está representado por el ALBA y Petrocaribe, cuyos programas de cooperación se han visto severamente afectados por la baja de los precios del petróleo y por la crisis de transición en Venezuela. En este marco, el inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba, enfocadas en una normalización de sus relaciones, constituyen un primer paso de una estrategia política estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración. El trasfondo de esta nueva orientación responde a varios factores extra-regionales –la creciente influencia económica y estratégica de China, tanto en la región como en el Asia-Pacífico, junto con la ya señalada presencia de otros actores extra-regionales; la necesidad de avanzar rápidamente en la materialización del Tratado Trans-Pacífico (TTP) para lo cual la región (y particularmente la Alianza del Pacífico) es un factor clave; la necesidad de acotar y contener a China, y de aislar a Rusia e Irán a nivel global, entre otras variables. Estas nuevas condiciones implican que: a) los Estados

Unidos tendrán una renovada presencia en toda América Latina y el Caribe; b) que esta presencia puede amenazar la autonomía adquirida por algunos países latinoamericanos y, dependiendo de las nuevas administraciones que asuman la presidencia de los Estados Unidos, pueden plantearse, inclusive, nuevas formas y modalidades de hegemonía, y c) que América Latina y el Caribe deben estar preparados para mantener en el futuro un diálogo y relaciones más intensos, en lo económico y lo político, con los Estados Unidos, que no pongan en cuestión la autonomía lograda. Desafortunadamente, más allá de las relaciones bilaterales, América Latina y el Caribe, como región, no han creado mecanismos o espacios para un diálogo equilibrado con los Estados Unidos fuera del foro ya existente en el marco de la OEA. Ni la CELAC, ni UNASUR, ni mucho menos el ALBA, están en condiciones de constituir este espacio o de convertirse en interlocutores con los Estados Unidos.

Antonio Romero: La VII Cumbre de Las Américas de Panamá, y el nuevo contexto general en que esta tuvo lugar –bajo ciertas condiciones–, pudiera reconstruir una imagen más positiva de la nación y el gobierno norteamericanos frente a los de nuestra región. En efecto, después de un período relativamente largo de creciente distanciamiento y acumulación de prejuicios, los resultados de esta VII Cumbre pudieran representar un punto de inflexión en las complejas y contradictorias relaciones interamericanas.

En caso de que se den las condiciones requeridas para ello, el esperado replanteo de las relaciones hemisféricas pudiera ser beneficioso para el enfrentamiento –sobre la base de la cooperación– de un conjunto de desafíos hemisféricos que resultan relevantes para avanzar en el desarrollo latinoamericano y caribeño, y también para superar algunos de los puntos de mayor fricción en el período más reciente, entre nuestra América y Estados Unidos.

Dentro de los anteriores desafíos hemisféricos, pudieran destacarse –entre otros– los siguientes: a) lograr dinámicas de crecimiento económico con una mayor y más fluida relación comercial y financiera, entre Norteamérica y el resto del hemisferio; b) la disminución de la desigualdad y el desarrollo de programas de cooperación interamericana

para coadyuvar a la inclusión social, c) la reducción de los elevados niveles de inseguridad que caracterizan a la mayoría de los países, asociados al aumento del tráfico de drogas y de personas, al comercio ilícito de armas y a los delitos transnacionales; d) la cooperación para la reducción de riesgos de desastres y de los impactos negativos asociados al cambio climático; y e) el diseño e implementación de una política hemisférica sobre migración, que tenga como una de sus bases el respeto a los derechos de los migrantes.

Sin embargo, para que se avance realmente en una posible agenda de cooperación interamericana, resulta indispensable que Washington respete a la otra parte, y tenga conciencia de que –al margen de las legítimas heterogeneidades presentes entre las naciones de Latinoamérica y el Caribe– el actual escenario político-ideológico regional es diferente al que predominaba en la inmensa mayoría de nuestros países en el año 1994, cuando se inició el proceso de las Cumbres de las Américas. De igual forma, este esperanzador escenario requeriría que más allá de la retórica, los gobiernos y las instituciones latinoamericanas y caribeñas de concertación existentes, sean capaces de alcanzar una mínima masa de posiciones comunes, de tal forma que puedan –dentro de ciertos límites– hablar con una sola voz frente a Norteamérica, para delinear las áreas más importantes de cooperación, en función de prioridades políticas y económicas compartidas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que este nuevo escenario post-Cumbre de Panamá pudiera posibilitar un mayor espacio en el hemisferio, para que Estados Unidos introduzca con más fuerza algunos de sus temas prioritarios en términos de política exterior, y en particular, algunos que el gobierno norteamericano considera como principios básicos de la Cumbre, “consistentes con los compromisos asumidos en la Carta Democrática Interamericana”. Al respecto deben tenerse en cuenta las importantes diferencias que varios países de América Latina y el Caribe (Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina, entre otros) han expresado sobre este asunto, el que por su carácter multidimensional, pudiera resultar un escollo relevante en la conformación de dicha agenda de cooperación interamericana, en ausencia de compromisos mínimos sobre este instrumento jurídico, entre todos los participantes en el proceso de las Cumbres.

2. **El presidente de Ecuador, Rafael Correa, propuso reformar el Sistema Interamericano. En tal sentido, sugirió la consolidación de la CELAC, la creación de un sistema latinoamericano y caribeño de derechos humanos, así como una redefinición del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de sus posibles relaciones con el sugerido sistema regional de justicia. ¿Cómo valora usted estas propuestas? ¿Cuáles serían los desafíos que hemos de enfrentar para su implementación?**

Michael Shifter: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es uno de los más desarrollados del mundo, y ha tenido un rol histórico en la protección de los derechos políticos y sociales en el continente. La Comisión y la Corte de Derechos Humanos han sido pilares fundamentales del esfuerzo por recuperar la democracia en los años 70 y 80. Instancias como CELAC y UNASUR pueden tener un rol, pero genera preocupación que algunos gobiernos utilicen la excusa de la reforma del Sistema para debilitar la protección de algunos derechos y eliminar cualquier límite a su poder. Todo cambio del Sistema Interamericano debería reforzar su autonomía e independencia de los gobiernos, de todos; pero muchas veces parece que el objetivo de algunos países es exactamente lo contrario.

Jorge Hernández: De alguna manera, los elementos planteados en el intento por responder a la anterior pregunta aportan criterios que se relacionan con este aspecto. Ante todo, está la propia naturaleza de la CELAC, que aunque cuenta con enormes potencialidades, enfrenta, actualmente, grandes retos, comenzando por el hecho de que más que tratarse de un foro de integración, es un marco de concertación, donde no existe monolitismo, por diversas razones.

El Sistema Interamericano es una construcción institucional obsoleta, marcada por la lógica de la Guerra Fría. Sus soportes ideológicos se remontan a la racionalidad del *monroísmo* y el panamericanismo. Cuando se desarrolló la crisis centroamericana, en la década de 1980, estando en su apogeo la revolución conservadora en Estados Unidos, las salidas se buscaron al margen de la OEA, en el grupo de

Contadora, a través de los acuerdos de Esquipulas. La guerra de las Malvinas precipitó la quiebra del Sistema Interamericano, cuyo diseño diplomático, militar y doctrinal responde, desde su creación, a propósitos imperialistas como instrumentos de dominación. La OEA y el TIAR, como ejes de dicho sistema, evidenciaron su incapacidad y sobre todo, la hipocresía que los respaldaba. Los esfuerzos ulteriores de Estados Unidos por reconstruir o reestructurar ese Sistema, no arrojaron los resultados esperados: en 1989 acudieron a la Iniciativa de las Américas y a la reforma de la Carta de la OEA, luego a las Cumbres de las Américas, iniciándolas en 1994, en Miami. La apelación a la democracia neoliberal como pilar político, al ALCA y los TLCs como pilar económico, y al aumento de la presencia directa de Estados Unidos en América Latina, con el pretexto del combate al narcotráfico y al terrorismo, como pilar militar, no solucionaron los problemas del proyecto de dominación imperialista. El investigador cubano Roberto Regalado ha desarrollado muy interesantes y argumentadas reflexiones al respecto.

La Cumbre de Panamá y el renovado descrédito del Sistema Interamericano no dejan, en nuestra opinión, mucho espacio al optimismo. De otra parte, la viabilidad de la articulación de un sistema alternativo o paralelo, es más una meta, una aspiración, que una realidad tangible en el corto plazo; probablemente también lo será en el mediano. El tablero estratégico hemisférico, si bien se mueve, está profundamente condicionado por las prácticas imperialistas establecidas, acumuladas y reproducidas a través de décadas. El escenario que se dibuja es un campo de batalla, el futuro no está predestinado. América Latina es una región cambiante y cambiada, la correlación de fuerzas ha variado, es cierto, pero a los efectos de desarrollar un sistema que contemple estructuras para enfrentar el debate en torno a temas legales, de derechos humanos, entre otros, requiere ante todo de una maduración de las propias estructuras de la CELAC, que como ya se señalaba, es más un foro de concertación que de integración. Si se mira, por ejemplo, al SICA, que cuenta con el Banco Centroamericano, el PARLACEN, la Corte Centroamericana, y una instancia relacionada con la seguridad, se advierten grandes limitaciones en cuanto a viabilidad, efectividad, impactos reales.

Sobre esas bases, los retos tienen que ver con la redefinición del mapa geopolítico regional, con la moderación o agudización de los principales conflictos, con la interacción

entre problemas nacionales, subregionales, regionales y continentales. Existe una gran asimetría en las relaciones interamericanas. La agenda de Estados Unidos ante América Latina y el Caribe es una, y la inversa, es otra. De nuevo, las diferencias en el escenario nuestro americano son muy importantes. No es posible colocar en el mismo saco las situaciones de los países de CARICOM, por ejemplo, junto a las del Cono Sur, etcétera.

Andrés Serbin: La propuesta de una reforma del Sistema Interamericano responde a preocupaciones específicas de algunos gobiernos –comenzando por el actual de Ecuador–, por la eficiencia de los cuestionamientos del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH), especialmente en lo relativo a las violaciones sistemáticas de estos derechos, particularmente en el ámbito político, y en los derechos de expresión y de asociación. En este marco, el gobierno bolivariano de Venezuela no ha dudado en denunciar al Protocolo que origina la SIDH y en salirse del mismo. En mi opinión, la autonomía del SIDH y el hecho de que sea el único espacio en dónde la sociedad civil puede actuar contra la impunidad de los gobiernos, es fundamental para la profundización de la democracia en América Latina y el Caribe.

Lamentablemente el SIDH, con sus diferentes órganos, se confunde con la OEA y su funcionamiento que, para algunos mandatarios, no ha dejado de ser un “ministerio de colonias de los EEUU”, a pesar de los evidentes cambios políticos que ha sufrido en este siglo y del cuestionamiento de su financiamiento (y de su propia existencia) por parte de los sectores más conservadores de la élite política estadounidense. Particulares recelos despierta la Carta Democrática Interamericana (por ambas partes), pese a su decisiva incidencia en frenar el golpe de Estado contra el presidente Chávez, ocurrido en Venezuela en 2002, entre otros.

En este marco, los principales desafíos que existen giran en torno a: a) preservar y consolidar a la OEA como el espacio privilegiado (y único) de interlocución y diálogo político entre los Estados Unidos, Canadá y América Latina y el Caribe; b) fortalecer sus mecanismos más destacados –el SIDH con mayor autonomía del Consejo Permanente de la

OEA—, y la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, junto con la sólida capacidad de monitoreo electoral que ha desarrollado el organismo; c) inyectar nuevos fondos en el organismo, no a través de donaciones de terceros países sino de un incremento de las cuotas de los países miembros, y d) sin embargo, para que estos fondos no se orienten a sostener una burocracia creciente (asociada al clientelismo político) e ineficiente, se necesita desarrollar, por parte de los estados miembros y con la participación de las organizaciones y redes de la sociedad civil, mecanismos de monitoreo y seguimiento muy rigurosos.

Si estos avances fueran posibles sobre la base de un consenso y una convergencia de los países miembros de la OEA, la creación de mecanismos alternos de DDHH en el marco de la CELAC o de UNASUR —como los que se vienen asomando— no tienen razón de ser, como lo ha probado la ineficacia de los mecanismos de DDHH de Mercosur. La región necesita de mecanismos eficientes de monitoreo de los DDHH y el SIDH, con todas sus limitaciones políticas y financieras, ha comprobado que a la hora de denunciar y de poner en evidencia a los gobiernos que atentan contra estos derechos, cumple un papel que difícilmente pueden desempeñar nuevos mecanismos aún más condicionados políticamente y sin un efectivo monitoreo ciudadano. Sin embargo, el SIDH debería ser vinculante para todos los países de las Américas, incluidos los Estados Unidos y Canadá, que deberían firmar el Protocolo Americano de los Derechos Humanos y someterse a su jurisdicción.

Antonio Romero: Ante todo debe tenerse en cuenta que el proceso de Cumbres de Las Américas, desde que surge en Miami a fines del año 1994, no es un foro auspiciado formalmente, ni es parte de la estructura de funcionamiento de la OEA; aunque el mismo sí es expresión al más alto nivel político de lo que se denomina como “sistema interamericano”.

Como ya se ha señalado, hay críticas recurrentes y profundas sobre dicho Sistema Interamericano por varios gobiernos de nuestra región, y en especial acerca de la Carta Democrática Interamericana y el régimen a ella asociado de derechos humanos. En tal sentido, la necesaria redefinición de este Sistema Interamericano sería deseable de cualquier

proceso que promueva la construcción de consensos entre los Estados miembros del sistema.

La CELAC, por su parte, es el mecanismo regional por excelencia de concertación, cooperación y construcción de la unidad latinoamericana y caribeña, y en su consolidación a mediano-largo plazo, debería incorporar una mayor amplitud temática y sectorial, incluyendo la posible instrumentación de un sistema latinoamericano y caribeño de derechos humanos, que forme parte de un futuro sistema regional de justicia; tal y como ha propuesto el presidente Correa. Pero esa consolidación del espacio de la CELAC, y por ende, los avances con vistas a conformar un sistema regional de derechos humanos y de justicia, sería siempre el resultado de un consenso –difícil pero necesario– de verdadero alcance regional.

Diseñar e implementar un sistema latinoamericano y caribeño de derechos humanos y justicia en los marcos de la CELAC, sin lugar a dudas posicionaría mejor a la región de América Latina y el Caribe para negociar en el contexto interamericano un nuevo sistema de derechos humanos; pero los acuerdos de la CELAC son de alcance regional y no panamericanos, por lo que no podría sustituir el necesario y muy difícil proceso de negociación con Estados Unidos y Canadá sobre este y otros temas de la agenda hemisférica.

- 3. Los jefes de Estado y de Gobierno presentes en la cita, también presentaron otras propuestas encaminadas a desarrollar la integración regional, la concertación interamericana y la cooperación hemisférica. Entre esas proposiciones se encuentran: I. la creación de un sistema interamericano de educación, II. la expansión de una colaboración institucionalizada para garantizar la salud a todos, III. la articulación de un mecanismo hemisférico de seguridad, IV. el despliegue de una estrategia compartida para preservar el medio ambiente, V. la institucionalización de un sistema financiero propio del continente, VI. la proyección de avanzar progresivamente hacia una unión aduanera, VII. el diseño de**

una política migratoria intra-hemisférica, y VIII. la instrumentalización de políticas y procedimientos para desarrollar la gobernanza en nuestros países. ¿Cuál es su opinión al respecto? ¿Cómo sería posible avanzar en dichas direcciones? Si posee dominio sobre la realidad de algunos de estos ámbitos, esboce cómo hacerlo.

Michael Shifter: Hay problemas comunes en toda la región (como educación, salud, infraestructuras). Los países pueden y deben cooperar para encontrar soluciones a estos problemas. Sin embargo, propuestas demasiado ambiciosas han fracasado en el pasado, por ello resulta forzoso ser prudentes. Particularmente en cuestiones comerciales y económicas, la región es muy diversa, y avanzar rápidamente en procesos de integración sería difícil. Al mismo tiempo, muchos de estos temas son parte del mandato de la OEA, y esta no ha logrado progresos, principalmente por falta de apoyo de los gobiernos. El sistema interamericano de educación ha sido una iniciativa del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, que ya fue adoptada por el próximo secretario general de la OEA, Luis Almagro. De ser exitosa esta iniciativa, podría ser el primer paso hacia un refuerzo de la cooperación hemisférica en temas centrales para el futuro de la región.

Jorge Hernández: Atendiendo a todo lo expresado en los dos puntos precedentes, consideramos que se impondría, como premisa indispensable para poder avanzar en cualesquiera de esas direcciones, que las propias estructuras de integración, concertación, cooperación, que desde nuestra América procuran levantarse, consolidarse, exhibiendo incluso determinados logros, prosigan en su maduración, coordinación, en el plano institucional, incrementando sus recursos para propiciar muchas de las acciones que se pretenden realizar, estableciendo prioridades, conjugando intereses y capacidades nacionales con los empeños comunes.

Se está hablando de cuestiones de la mayor importancia, como las concernientes al medio ambiente, la salud, la educación, las migraciones, la seguridad, la gobernabilidad. En todo eso, están involucradas posiciones referidas a la soberanía nacional de cada Estado miembro, a cuestiones

particulares relacionadas con asuntos fronterizos, ejercicio de la capacidad de autodeterminación, el respeto a la integridad territorial, proyecciones de desarrollo, anhelos de paz, reclamos de identidad cultural o nacional. En ello intervienen ajustes institucionales profundos, de connotaciones jurídicas, ideológicas, hasta de psicología nacional.

Algunos especialistas, como se reflejó en un encuentro académico relativamente reciente auspiciado por el Centro Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, creen que es posible avanzar en ciertos terrenos, atribuyendo incluso algunas acciones favorecedoras desde la OEA.

Quizás lo más sensato, en este punto, sea decir que no estamos en condiciones de proporcionar una respuesta calificada, bien documentada, ni con la imaginación necesaria. Fue muy relevante la reflexión al respecto. Es un reto extraordinario poder convertir aspiraciones, utopías, en acciones concretas, que además, sean sostenibles en espacio y tiempo. Habría que valorar, en profundidad, cada uno de los ámbitos, reteniendo los efectos de los cambiantes contextos, a nivel hemisférico e internacional.

Andrés Serbin: Sin dudas, una agenda tan amplia y bien intencionada, resulta muy atractiva. Sin embargo, su implementación, como lo vemos a través del Sistema Interamericano, ha sido muy compleja. Los países tienen diversas concepciones acerca de cómo impulsar su desarrollo y estas no siempre son coincidentes. Un planteamiento de este tipo a nivel de las Américas, se va a encontrar con el obstáculo de diferentes (y a veces cambiantes) concepciones y percepciones en el marco de la alta heterogeneidad y fragmentación del hemisferio. Desde esta perspectiva, es preferible un enfoque de construcción multi-nivel que permita aprovechar los avances de diversos organismos subregionales. Junto con el Consejo Sudamericano de Defensa (y a pesar de las diferentes concepciones sobre seguridad y defensa de sus miembros), uno de los Consejos más avanzados en su desarrollo en UNASUR ha sido el de Salud, que ha posibilitado la coordinación de programas a nivel regional en colaboración con la OPS y otros organismos de la ONU. Como este, abundan los ejemplos, pero es poco el conocimiento de ellos y requiere de una labor de investigación sistemática para materializar políticas

específicas, con el propósito de promocionar los bienes comunes regionales y no de propuestas retóricas vacías de contenido y plagadas de desconocimiento. La CAF es un ejemplo de significativos resultados en el ámbito financiero. En otras áreas, similares organismos, desde lo subregional y lo regional, han posibilitado ampliar las políticas de defensa y promoción de bienes públicos regionales. La articulación de los mecanismos existentes y no la creación y multiplicación de nuevos mecanismos (que nutren burocracias ineficientes y sistemas de clientelismo corruptos), posibilitaría desarrollar una arquitectura más sólida para la construcción de una gobernanza regional. Pero para ello se requieren dos elementos fundamentales: una **voluntad política** y una **disposición a ceder soberanía**, en aras de la creación y aplicación de normas supranacionales que sirvan para consolidar la capacidad de la región de negociar colectivamente una inserción internacional más ventajosa; modalidades más equilibradas de relación entre economías asimétricas, y estrategias de desarrollo que permitan articular iniciativas colectivas para la promoción de los bienes públicos regionales.

Antonio Romero: Ante todo, creo que resultaría conveniente, al menos desde el punto de vista analítico, hacer una distinción entre el significado del término integración regional y los asociados a concertación interamericana y/o cooperación hemisférica. Para los latinoamericanos y caribeños, la integración es un proceso extremadamente complejo, que no se limita al plano económico, aunque sin este es poco probable avanzar hacia estadios superiores de paulatina unificación y conformación de un espacio regional común; y siempre ha tenido como máximo alcance geográfico-espacial al conjunto de países de América Latina y el Caribe. Por su parte, la concertación interamericana da cuenta de ciertos procesos de acercamiento de posiciones, y hasta de construcción de consensos, sobre algunos temas o áreas de política entre las naciones que conforman el hemisferio occidental; y en tal sentido, dicha concertación daría cuenta de un primer nivel de cooperación en ese espacio territorial más amplio que el de Latinoamérica y el Caribe. Por supuesto que dicha cooperación hemisférica pudiera –o debería– rebasar el limitado nivel que suponen los esfuerzos de “concertación”.

Dentro de la variedad de propuestas presentadas por los distintos jefes de Estado y de gobierno en la pasada VII Cumbre de Las Américas –todas de indiscutible valor en tanto atendieron aspectos o problemáticas de especial interés para la mayoría de las naciones del hemisferio– considero que algunas de ellas tienen mayor viabilidad, pues por su naturaleza tenderían a generar menores posiciones enfrentadas entre los gobiernos americanos. Dentro de estas resaltaría la creación de un sistema interamericano de educación, la expansión de la colaboración para garantizar la salud a todos, y el despliegue de una estrategia compartida para preservar el medio ambiente. Sin embargo, el avance en este tipo de cooperación hemisférica implicará necesariamente la adopción por consenso de ciertos principios y mecanismos aceptados multilateralmente, así como la garantía de recursos financieros y humanos para *operacionalizar* dichos programas.

Por otra parte, considero que: a) la articulación de un mecanismo hemisférico de seguridad; b) la institucionalización de un sistema financiero propio del continente, c) el avance progresivo hacia una unión aduanera, d) el diseño de una política migratoria intra-hemisférica, y e) la instrumentalización de políticas y procedimientos para desarrollar la gobernanza en nuestros países; son propuestas que; aunque muy necesarias por cuanto se refieren a temas relevantes de la agenda del desarrollo regional; generarían un considerable nivel de posiciones encontradas entre los Estados del hemisferio; no solo a partir de diferencias pronunciadas respecto a las percepciones entre Norteamérica y las autoridades de Latinoamérica y el Caribe (como pudiera ser sobre todo respecto a los dos últimos temas), sino también entre los países de nuestra región, que no han alcanzado todavía acuerdos comunes y operacionales a nivel regional sobre las tres primeras propuestas.

- 4. En opinión de muchas personas e instituciones, la médula de la Cumbre fueron los discursos de los presidentes Raúl Castro y Barak Obama, así como los encuentros entre ambos mandatarios. ¿Cuál ha sido el significado de dichos acontecimientos?**

Michael Shifter: El encuentro entre los presidentes Castro y Obama puede marcar una nueva etapa, no solo en las relaciones bilaterales, sino entre Estados Unidos y toda la región. En su discurso, Raúl Castro criticó la política de Washington hacia América Latina pero elogió a Obama, y el presidente estadounidense respondió con un llamado a trabajar para el futuro, en vez de concentrarse en las diferencias del pasado. Se trata de un cambio trascendental, porque remueve un reclamo histórico de los países de la región. Sin embargo, la objetividad de Castro contrastó con las palabras estridentes de otros mandatarios. Si el diálogo entre Estados Unidos y Cuba se consolida, con el impacto positivo que puede generar para toda la región, las relaciones interamericanas deberían avanzar a través de discursos maduros, menos anti-estadounidenses. Las futuras relaciones deberían ser menos retóricas y mucho más pragmáticas.

Jorge Hernández: Se trató de nuevos pasos en el camino ya iniciado. Tal vez el principal significado sea el hecho de que se añade otra muestra que reitera las voluntades de las dos partes en diálogo. Como se sabe, existía gran expectativa y especulación, acerca de cómo sería el encuentro entre ambos mandatarios, el saludo, el contenido de sus intervenciones formales. Desde nuestro punto de vista, sucedió lo esperado. De nuevo, quedó claro que de lo que se está hablando es, precisamente, de un proceso de restablecimiento de las relaciones en el campo de la diplomacia; en otras palabras, de un mejoramiento de la interacción bilateral. Este proceso tiene un gran valor desde el punto de vista simbólico, en tanto representa la posibilidad de salir del prolongado estancamiento entre Cuba y Estados Unidos, pero a la vez, constituye en sí mismo un importante paso, como preámbulo hacia otros, eventualmente de mayor complejidad, profundidad, significación. En este sentido, el restablecimiento tiene un valor intrínseco, aun y cuando se demoren otros avances, aunque se mantenga el bloqueo por un tiempo –probablemente más largo que corto–, así como la base naval en el territorio de Guantánamo y el accionar subversivo, reajustado y llevado a cabo con mayor refinamiento.

Nuestro criterio es que tales acontecimientos reflejan que aún estamos en una etapa que apenas se inicia, y que por

tanto, está sujeta a fragilidad, por múltiples razones. Apenas han transcurrido unos cinco o seis meses desde las declaraciones simultáneas del 17 de diciembre pasado. Casi que desde cualquier condición, bien como interesado, estudioso, especialista, analista, se tiene todo el derecho del mundo a dudar (sobre la base de lo que dice la historia, la práctica, entendida como criterio de verdad) de la real voluntad política gubernamental norteamericana. Hay que seguir con mucha atención los acontecimientos, se impone estar bien informado, evitar la tentación a la especulación. Debe quedar claro que la normalización es como la aspiración, el posible fin del camino. En nuestra opinión, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos nunca han sido normales. Lo que se está iniciando y en la perspectiva de seguir desplegando en el corto y mediano plazo, es el restablecimiento ya aludido, lo que permitirá, de mantenerse y profundizarse, un mejoramiento global del contexto bilateral. El tiempo dirá si las cosas avanzan, se estancan o retroceden, lo que no sería a causa de la responsable voluntad estatal, gubernamental y partidista cubana.

Si del lado estadounidense existe una razón de Estado que trascienda lo que podría ser una intención pasajera, de un gobierno específico, el actual, el de la segunda Administración Obama, sería previsible que entonces, aún y cuando como resultado de las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos, se produjese una victoria republicana, y de que las dos cámaras del Congreso mantuviesen el predominio partidista actual, las conversaciones en curso continuarían, y el proceso no sería reversible. La razón de Estado supone intereses que se imponen sobre las diferencias entre demócratas y republicanos, entre liberales y conservadores. De cualquier manera, el escenario en Estados Unidos es sumamente complejo. La toma de decisiones no transcurre, desde luego, por un circuito rígidamente establecido o por una secuencia de pasos inviolables, siguiendo un procedimiento burocrático lineal, sino en medio de pugnas entre grupos de poder, que tratan de escoger lo más conveniente para los intereses permanentes de ese país, que sigue siendo el centro del imperialismo mundial. En el CEHSEU sostenemos constantes discusiones sobre el tema, y aunque hasta cierto punto las interpretaciones se mueven dentro de un consenso, coexisten muchos matices. Podríamos mencionar a algunos de los estudiosos que mayor atención le dedican a ello, como Luis René Fernández, Ernesto Domínguez,

Carlos Akira, quienes posiblemente pondrían los acentos en otras cuestiones.

Más allá de nuestro Centro existen, naturalmente, opiniones muy diversas y válidas. En un reciente evento efectuado en el Colegio de México, por ejemplo, el profesor de Harvard, Jorge I. Domínguez, expresaba que a su juicio, ambos países se ocuparían de crear las condiciones para evitar la reversibilidad del proceso.

Andrés Serbin: El encuentro entre los dos mandatarios inicia una nueva fase en las relaciones, no solo de los dos países sino también entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe. Para América Latina y el Caribe el encuentro en el marco de la Cumbre representa un logro que no debe ser minimizado por el hecho de que no se haya destacado en las primeras planas. Más allá de las decisiones soberanas de los mandatarios de ambos países, es gracias a la presión, con diferentes matices e impactos, de los países de América Latina y el Caribe, que este encuentro se produce. Por otra parte, como ya señalé, el encuentro marca el primer hito de una nueva política estadounidense de acercamiento hacia la región, bajo la presión de factores extra-regionales y de su impacto en América Latina y el Caribe. Lamentablemente, el autismo propio de la región nos hace pensar que los acontecimientos políticos que se producen en ella son producto solo de una dinámica endógena y no de la presión de un entorno internacional que, en el marco de la globalización en diferentes ámbitos, se vuelve decisivo para la toma y las implementaciones de ciertas decisiones políticas.

Antonio Romero: Sin lugar a dudas, el “nuevo escenario” en que se desarrolló la VII Cumbre de las Américas estuvo esencialmente determinado por la decisión adoptada por los gobiernos de Cuba y de Estados Unidos –después de un proceso complejo pero muy profesional de negociaciones secretas– de restablecer las relaciones diplomáticas entre los dos países; primer paso en una trayectoria de mayor duración temporal, con vistas a “normalizar” las relaciones bilaterales.

Esta decisión, tiene múltiples significados, tanto para las relaciones entre Cuba y Estados Unidos como para todo el

hemisferio. En primer lugar, representa el primer paso concreto hacia una nueva etapa de las relaciones bilaterales; en segundo lugar, es expresión condensada de la definitiva superación del aislamiento impuesto a Cuba por Estados Unidos en el continente; que ciertamente ya había comenzado a resquebrajarse estructuralmente desde hace años atrás. Al final, como apunta un reconocido especialista cubano, en los últimos tiempos era más la soledad de los propios Estados Unidos que la que sufría Cuba. En tercer lugar, debe reconocerse que este proceso de acercamiento entre Cuba y Estados Unidos tendría un efecto positivo colateral para las relaciones de nuestro país con América Latina y el Caribe y el resto del mundo, en tanto se eliminarían posibles conflictos en las mismas, derivados de los efectos extra-territoriales que se le reconocen a las medidas de sanciones y de aislamiento de ese país contra Cuba, las que en no pocos casos han obstaculizado las relaciones diplomáticas, comerciales y financieras cubanas con gobiernos y entidades empresariales de terceros países. Por último, este paso contribuyó decisivamente a viabilizar la invitación de las autoridades panameñas y posterior asistencia de Cuba a la propia Cumbre, lo cual se había constituido en condición indispensable para la propia sobrevivencia de este tipo de foro, ante las exigencias de la mayoría de los países de nuestra región.

Es de resaltar que justo el propio presidente Obama consideró la decisión de reconocer diplomáticamente a Cuba, como elemento central de un nuevo capítulo en las relaciones de su país con el continente, en su discurso ante la nación el 17 de diciembre de 2014.

Por todo lo anterior, los discursos de los presidentes de Cuba y Estados Unidos en la VII Cumbre, y sobre todo el posterior encuentro bilateral al más alto nivel entre los dos países en los últimos 56 años, tenía necesariamente que ser “la médula” de la Cumbre. El significado de los mismos, pudiera resumirse en la idea de que la política exterior norteamericana actual empieza a comprender la naturaleza y el alcance del nuevo tiempo en nuestro hemisferio – y también a nivel global – y por ende, acepta a Cuba y la homologa con otros países cuyas proyecciones políticas tampoco le son del todo aceptables; pero reconoce que tiene que convivir con ellos. Por su parte, Cuba refuerza ahora su proceso de plena re-incorporación al espacio

latinoamericano y caribeño, y la nueva aproximación a Estados Unidos le permite ampliar su espacio de maniobra económica y política –no sin importantes riesgos–, en el contexto de las difíciles transformaciones que tienen lugar en el país como parte de la “actualización de su modelo”.